

## La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Una perspectiva de su incidencia en la economía boliviana

Daniel Achá Lemaitre\*

### RESUMEN

Este artículo analiza la denominada *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)* o *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, por sus siglas en español y en inglés respectivamente, uno de los programas de mayor importancia e incidencia en cuanto a ajuste estructural de deuda soberana. En este sentido se aborda, en la primera parte, el objetivo fundamental de la *Iniciativa* y las condiciones que determinado país debe cumplir para obtener el alivio de su deuda. La segunda parte se circunscribe a examinar el particular proceso que desarrolló Bolivia para obtener el alivio de su deuda a través de la iniciativa. El estudio del caso boliviano permite confrontar el resultado obtenido, frente a las condiciones que debió cumplir este país para recibir de los acreedores multilaterales un alivio que le permitió gozar de una carga de deuda en niveles sostenibles.

**PALABRAS CLAVE:** Acreedores multilaterales, países pobres, sobreendeudamiento externo, indicador de sostenibilidad de deuda soberana, condonación irrevocable de deuda soberana, condicionalidad.

### ABSTRACT

This article analyzes the so-called Initiative for Heavily Indebted and Very Poor Countries ("HIPC" using their acronyms in English) one of the most important programs with the greatest impact on the structural adjustment of foreign debt. In this way, the first part discusses the fundamental goal of the *Initiative* and the conditions that a specific country should meet to obtain debt relief. The second part is limited to the specific process developed in Bolivia to get debt relief through the Initiative. The study of the Bolivian case allows comparing the result obtained when facing the conditions this country had to meet to get relief from multilateral lenders and that allow it to enjoy a debt load at sustainable levels.

**KEY WORDS:** Multilateral creditors, poorest countries, foreign over indebtedness, sovereign debt sustainability indicator, sovereign debt forgiveness, conditionality.

FORO

\* Abogado y consultor en derecho económico y financiero.

## INTRODUCCIÓN

**E**n primera instancia debemos ver los hechos que nos permitan entender cómo es que los denominados países pobres llegan a endeudarse tanto y en tan poco tiempo.

Los acontecimientos mundiales de los años setenta y ochenta —en particular las conmociones del precio del petróleo, las elevadas tasas de interés y las recesiones en los países industriales, y luego la debilidad del precio de los productos básicos— contribuyeron en gran medida a la acumulación de la deuda de los países pobres. Después de incrementarse un 12% anual entre 1970 y 1980, el precio de los productos básicos, cayó marcadamente a principios de los años ochenta. Los países compensaron parcialmente el deterioro de la relación de intercambio mediante un mayor endeudamiento externo.

En la acumulación de la deuda, sin embargo, también desempeñaron un importante papel ciertos factores internos. Muchos países ya estaban viviendo por encima de sus posibilidades, con elevados déficits comerciales y presupuestarios y bajas tasas de ahorro, y no tenían forma de protegerse de las perturbaciones exteriores. En cambio, se endeudaron más fuertemente, con frecuencia sin modificar su política para reducir su dependencia del crédito. La deficiente gestión del sector público, y en ciertos casos una inadecuada selección de proyectos por parte de los donantes, dieron como resultado que en muchos casos se despilfarraran los préstamos externos, sin un beneficio a largo plazo en términos de capacidad para producir o generar divisas. Adicionalmente, la inestabilidad del clima, las prolongadas guerras civiles, la debilidad de las políticas económicas y la deficiente gestión pública influyeron en esa acumulación de deudas.

Algunos países pobres recurrieron cada vez más a nuevos préstamos, simplemente para atender el servicio de la deuda. Los recursos para nuevas inversiones se tornaron más escasos, se redujo el ritmo de desarrollo económico y la deuda adquirió una dinámica que se hizo insostenible en muchos casos.

Inicialmente, los acreedores creyeron que los problemas del servicio de la deuda de los países pobres serían transitorios. En consecuencia, el alivio de la deuda asumió la forma de reprogramación a través de lo que se denominó el *Club de París*.

Precisamente, el marco de repetidas reprogramaciones a países pobres sirvió para que los prestamistas oficiales reconocieran la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en el caso de estos países, dado que la simple reprogramación de la deuda ya no era suficiente. Aun bajo este esquema, la deuda de los países pobres continuó siendo elevada.

Para mediados de los años noventa, era evidente que la combinación de los mecanismos existentes de alivio de la deuda, la nueva asistencia oficial y los conjuntos de medidas de política, destinados a reducir las necesidades de endeudamiento, todavía no era suficiente para reducir la deuda a niveles sostenibles.<sup>1</sup>

## LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS

A partir de los acontecimientos descritos en el punto anterior, la comunidad financiera internacional ayudó a los países afectados a reducir la carga de su deuda externa con el objetivo de promover el crecimiento, reducir la pobreza y lograr la viabilidad externa.

Las medias adoptadas contribuyeron a reducir significativamente la deuda externa de países de mediano ingreso. No obstante, como se vio en la situación descrita, muchos países de bajo ingreso continúan teniendo niveles inaceptables de pobreza y pesadas cargas de endeudamiento.

Ante estas circunstancias, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)* o *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)* por sus siglas en español y en inglés, respectivamente. La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados representa un enfoque integral para lograr la reducción de la deuda en los países pobres, que requiere la participación de todos los acreedores y que tiene por objeto garantizar que ningún país pobre enfrente una carga de deuda insostenible. El elemento fundamental de la *Iniciativa* es el esfuerzo desplegado por el país para promover el ajuste macroeconómico, así como las reformas estructurales y sociales. Adicionalmente, el objetivo primordial de la *Iniciativa* es asegurar financiamiento adicional para los programas del sector social, principalmente en lo concerniente a la atención primaria de la salud y educación. Tras una amplia revisión de la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*, en septiembre de 1999 se aprobaron una serie de modificaciones para proporcionar un alivio de la deuda más amplio, profundo y acelerado, fortaleciendo los vínculos entre alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y las medidas de carácter social, a esta reforma se la conoce con el nombre de *Iniciativa Reforzada* o *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados II*.<sup>2</sup>

- 
1. Banco Central de Bolivia, "La Iniciativa HIPC en Bolivia", en *Documentos de Trabajo*, No. 85, año 7, La Paz, 2000, p. 4.
  2. Observatorio de la Deuda en la Globalización, *Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*, Departamento de Relaciones Externas, 2001, p. 11.

Considero que es importante resaltar este último ajuste que se hizo a la *Iniciativa*, pues a través de esta estrategia se buscaba que los recursos liberados bajo la condonación de deuda se destinaron a la lucha contra la pobreza. De este modo, se intentaba dar un rostro más humano a los programas de ajuste estructural de la deuda.

Otra característica innovadora de la *Iniciativa*, digna de destacar, es que ésta se basaba en la plena participación de los acreedores multilaterales, incluidos el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

Históricamente, estas instituciones asumieron la posición de acreedores preferenciales y no reprogramaron sus préstamos. En el marco de la *Iniciativa*, todas estas instituciones han comprometido un alivio a la deuda, reduciendo sustancialmente sus créditos contra los países habilitados para acogerse a dicha *Iniciativa*.

La *Iniciativa* permite un nuevo enfoque para el tratamiento de la deuda externa, considerando que:

1. Representa una oportunidad para resolver de manera integral el problema del sobreendeudamiento externo, mediante la participación amplia y equitativa de todos los acreedores, (incluyendo los acreedores multilaterales), lo que constituye uno de los principios fundamentales de la *Iniciativa*.
2. Parte de un análisis tripartito de sostenibilidad de la deuda externa elaborado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el país deudor, en base al cual es posible definir una estrategia de negociación de la deuda.
3. Constituye una oportunidad para obtener recursos para el desarrollo social, mediante la reorientación de los recursos liberados del servicio de la deuda externa a programas de reducción de la pobreza.<sup>3</sup>

## **REQUISITOS ELEGIBLES PARA ACCEDER A LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS**

En este punto señalaré los requisitos que deben cumplir los países para poder ser beneficiarios de la condonación de sus deudas.

Para que un país pueda tener acceso a la *Iniciativa*, específicamente deberá:

1. Tener un ingreso per cápita lo suficientemente bajo como para estar en condiciones de recibir préstamos concesionarios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.<sup>4</sup>

---

3. Banco Central de Nicaragua, *La Iniciativa HIPC-Marco conceptual*, Banco Central de Nicaragua, 2002, p. 15.

4. Significa tener un ingreso per cápita menor a 885 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

2. Enfrentar una situación de endeudamiento insostenible, que supere el alcance de los mecanismos de alivio de la deuda tradicionalmente disponible.
3. Establecer una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas económicas adecuadas, en el marco de programas respaldados por el Fondo Monetario y la Asociación Internacional de Fomento.
4. Haber elaborado un *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)*, siguiendo un proceso participativo de base amplia.<sup>5</sup>

Una vez que los países cumplan estos criterios o hayan avanzado lo suficiente en su cumplimiento, los Directorios Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional y la Asociación Internacional de Fomento deciden oficialmente su habilitación para recibir alivio de la deuda, por ende la comunidad internacional comprometerá su esfuerzo para reducir la deuda de estos países hasta lograr la sostenibilidad acordada.

Los detalles sobre estos criterios de acceso a la *Iniciativa*, están desarrollados en el subtítulo dedicado al caso boliviano.

### **Indicador de sostenibilidad**

Se puede decir que un país tiene una deuda externa sostenible cuando es capaz de cumplir todas sus obligaciones presentes y futuras, en lo que al servicio de la misma concierne, sin necesidad de recurrir a medidas de alivio de la deuda, reprogramación o acumulación de atrasos.<sup>6</sup> En el marco de la *Iniciativa* los niveles de deuda sostenible se establecen, caso por caso, en función al *valor neto actualizado*.<sup>7</sup>

## **PROCESO DE LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS**

Para que un país pueda recibir alivio de la deuda bajo la *Iniciativa* debe pasar por un proceso que consta de dos fases, concluyendo la primera etapa con el *Punto de Decisión* y la segunda con el *Punto de Culminación*.

---

5. Fondo Monetario Internacional, "Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados", en *Fichas Técnicas*, No. 14, 2007, p. 13.

6. Axel Van Trotsenburg y Alan MacArthur, *La Iniciativa para la reducción de la deuda en los países pobres muy endeudados: alivio de la carga de la deuda para los países pobres*, Fondo Monetario Internacional, 1999, p. 2.

7. Por valor neto actualizado se entiende la suma de todas las obligaciones futuras de servicio de la deuda, interés más capital, de la deuda vigente, actualizada de acuerdo con la tasa de interés del mercado.

En la *primera fase*, el país deudor emprende un programa de ajuste y reforma, con apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y consigue de los acreedores una reprogramación de los pagos en condiciones concesionarias.

La primera etapa culmina con el *Punto de Decisión*, llamado así porque en este momento los directorios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial deciden, si para que la deuda del país sea sostenible basta con una reprogramación final de la deuda concedida por acreedores bilaterales y comerciales, bajo mecanismos tradicionales conocidos como *Términos de Nápoles*, o si esto no fuese suficiente, se habilita al país para recibir asistencia en el marco de la *Iniciativa*. Cuando los países alcanzan el *Punto de Decisión*, pueden empezar a recibir inmediatamente un alivio provisional del servicio de la deuda.

Tras el *Punto de Decisión*, la *segunda etapa* se reserva para aquellos países cuya deuda externa no es sostenible, aun después de aplicar el alivio tradicional concedido por los acreedores bilaterales y comerciales. Ante esta situación, corresponde aplicar una reducción completa e irrevocable de la deuda, para ello los países deben: a) establecer una trayectoria ulterior de buenos resultados en programas respaldados por el Fondo Monetario Internacional y la Asociación Internacional de Fomento; b) aplicar satisfactoriamente las reformas fundamentales de política acordadas en el *Punto de Decisión*; y c) adoptar e implementar un *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* por una año como mínimo. Una vez cumplidos estos criterios, los países pueden alcanzar el *Punto de Culminación*, en el cual los prestamistas deberán suministrar la totalidad del alivio de la deuda prometido en el *Punto de Decisión*.

## SEGUNDA PARTE

### EL CASO BOLIVIANO

Como país severamente endeudado, Bolivia calificó desde el inicio para ingresar a la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*. En septiembre de 1998, Bolivia alcanzó el denominado *Punto de Culminación*, lo que le permitió acceder al alivio de la deuda externa. Como resultado, según los datos del Banco Central de Bolivia, el país obtuvo un alivio comprometido de \$ 788 millones en términos nominales, monto que recién se hará efectivo hasta el año 2045, sin embargo la mayor parte se condonará en los primeros quince años de la *Iniciativa*. Este alivio representó una reducción del 17% del saldo total de la deuda externa pública de Bolivia a fines de 1998.

Conforme señalé, el alivio proporcionado por la primera parte de la *Iniciativa* no fue suficiente para que los países elegibles pudieran alcanzar una verdadera sosteni-

bilidad de su deuda. Ante esta situación el G-7, durante su Cumbre de junio de 1999, recomendó al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial que se modificara aquel marco original de la *Iniciativa* para permitir un alivio más amplio, más profundo y más rápido. De esta forma se creó, a fines de 1999, la denominada *Iniciativa Reforzada*. Ésta se caracterizó por incluir límites más bajos para la definición de la sostenibilidad de la deuda, así como el requisito para que los países elegibles diseñaran una *Estrategia de Reducción de la Pobreza*, consensuada con la sociedad civil.

Bolivia alcanzó el *Punto de Culminación* para la segunda etapa de la *Iniciativa* en junio de 2001. Según el Banco Central de esta nación, el alivio otorgado a Bolivia por todos los acreedores, en el marco de este programa, asciende aproximadamente a \$ 1.780 millones en términos nominales hasta el 2045, representando una reducción de cerca del 40% del saldo de la deuda a fines de 2001. De acuerdo con las proyecciones del Banco Central boliviano, de marzo de 2004, el alivio total hasta el 2017, llegaría a \$ 1.138 millones, es decir, a un promedio anual aproximado de \$ 70 millones.

Bolivia para poder beneficiarse con el alivio de la deuda, a través de la tantas veces mencionada *Iniciativa*, y favorecerse de los montos señalados *ut supra*, debió cumplir con una *condicionalidad* que implicó conectar estrechamente los recursos que se liberaron –y se liberarán– con el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza. Así, de acuerdo a la *Ley del diálogo nacional*, promulgada en julio de 2001, aquellos recursos liberados deben ser utilizados en el marco de la “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” (EBRP), a través de dos mecanismos:

1. El *Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública* (\$ 27 millones anuales hasta el 2017).
2. La *Cuenta Especial Diálogo 2000*, la misma que asigna los recursos restantes directamente a los municipios del país, según sus indicadores de pobreza respectivos.

Eso en líneas generales, sin embargo, la condicionalidad impuesta por el Fondo Monetario y el Banco Mundial, ligada a la *Iniciativa* para los países pobres muy endeudados conlleva a desarrollar acciones mucho más complicadas y que no siempre son acogidas con agrado por los ciudadanos que forman parte de los países beneficiarios. A continuación veremos, con un poco más de detalle, el costo que involucró para Bolivia el ser parte de la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*.

Se establecieron tres condiciones para que Bolivia alcanzara el *Punto de Culminación* y pudiera recibir del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional un alivio de la deuda irrevocable al amparo de la *Iniciativa Reforzada*.

## PRIMERA CONDICIÓN: CONTINUAR APLICANDO SÓLIDAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y ESTRUCTURALES

Pese a que la recuperación de la economía fue más lenta que lo esperado desde que llegara al *Punto de Decisión*, en el marco de la *Iniciativa Reforzada*, Bolivia se ajustó prácticamente a todos los puntos de referencia financieros cuantitativos y cumplió casi todos los criterios de desempeño, contenidos en su programa con el Fondo Monetario Internacional. Entre las importantes medidas estructurales que se consiguieron cabe mencionar la reforma institucional de las entidades de aduanas e impuestos internos; la instauración de un nuevo código de procedimiento tributario para consolidar la administración de impuestos; y el lanzamiento de un nuevo sistema de información sobre la gestión financiera, para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas sobre la administración del gasto público.<sup>8</sup>

Pese a los aparentes buenos resultados, bajo esta primera condición van surgiendo los primeros cuestionamientos a la *Iniciativa*. Varios autores, entre ellos Arnaud Zacharie,<sup>9</sup> sostuvieron en alguna oportunidad que el acceso al alivio de la deuda está condicionado a la aplicación de dos fases que duran una media de 3 a 6 años, de allí que considera que el objetivo de la *Iniciativa* no es acabar con la deuda de los países pobres, sino hacerla *sostenible* de manera gradual pero demasiado lenta. Es decir, la intención no es ayudar a los países a liberarlas íntegramente de las obligaciones actuales, sin tener que recurrir a nuevas medidas de reestructuración y sin que ello comprometa demasiado su crecimiento económico. En conclusión, parece que la meta es simplemente otorgar un poco de oxígeno financiero a países al borde del colapso, a cambio de una aceleración de las reformas económicas.

Por su parte, aquellas reformas económicas, a pesar de haber sido rebautizadas como *marco estratégico de la lucha contra la pobreza*, Zacharie considera que siguen siendo las mismas que las aplicadas en otros programas de ajuste estructural: liberalización y privatizaciones masivas; austeridad presupuestaria y fiscalidad indirecta elevada; política económica basada en *todo a la exportación*. Además, los países pobres quedan condenados a la ausencia de capitales (debido a la liberalización, la cual facilita la evasión fiscal y la repatriación de beneficios); al empobrecimiento de las poblaciones locales, golpeadas duramente por los elevados impuestos de valor añadido y el desmantelamiento de los servicios públicos y a la dependencia respecto

---

8. Organización de Estados Iberoamericanos, *Países Pobres Muy Endeudados-Bolivia*, 2001, p. 2.

9. Arnaud Zacharie, *Los diez límites a la Iniciativa PPME*, Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2001, p. 3.

a ciertos productos de exportación cuyo valor no deja de caer en los mercados mundiales.

Personalmente considero que la condicionalidad impuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ha constituido, por un lado, serios problemas en el camino de Bolivia, y por otro, ha provocado graves disturbios civiles en el transcurso de los últimos años. De acuerdo con Jorge Jiménez de la Fundación Jubileo,<sup>10</sup> entre las condicionalidades asociadas con la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados* se encontraban: la privatización de los hidrocarburos, de la electricidad, del agua, de las telecomunicaciones y de una aerolínea. Privatizaciones que finalmente fueron encaradas durante el primer gobierno del ex presidente Gonzalo Sánchez de Losada con resultados nefastos. Con tales motivos la sociedad civil –que se sintió robada y estafada– organizó un movimiento de tal magnitud que terminaría con el derrocamiento del mencionado presidente, cuando éste ejercía su segundo período presidencial.

Los resultados de aquellas medidas pueden describirse de la siguiente forma: La privatización del gas derivó en un robo total al país que el actual gobierno se encuentra ahora tratando de revertir, a través de la medida de nacionalización. La de la electricidad y el agua involucró un descontento general ante el aumento de tarifas que, en el caso particular del agua, concluyó al filo de una guerra civil en el departamento de Cochabamba. La privatización del Lloyd Aéreo Boliviano –la aerolínea estatal por más de 80 años– terminó con la empresa casi desmantelada y ante una inminente quiebra en la actualidad. El único éxito relativo ha sido en materia de telecomunicaciones, donde el acceso es generalmente bueno en Bolivia.

De esta nefasta experiencia, se evidencia que Bolivia ha tenido que pagar un precio muy alto por su fidelidad hacia la *Iniciativa* y a los programas apoyados e impuestos –mediante condiciones– por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

## **SEGUNDA CONDICIÓN: ESTABLECER UN DOCUMENTO DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (DELP)**

Los *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* son preparados por las autoridades de los países de bajo ingreso, mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo, entre ellos el

---

10. Citado por Gail Hurly en el documento: *Bolivia: actualización sobre temas de deuda*, La Paz, Fundación Jubileo, 2006, p. 2.

Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales, que aplicará un país por varios años para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo y las consiguientes fuentes de financiamiento.

Las proyecciones elaboradas por el FMI indican que en los próximos 25 años la población mundial aumentará en casi 2.000 millones de personas, quienes en su mayoría nacerán en economías en desarrollo y de mercado emergente. Sin un esfuerzo concertado de los países por ayudarse a sí mismos, mediante la aplicación de políticas sólidas, y de la comunidad del desarrollo por incrementar su respaldo a los programas propios de los países, gran parte de ellos quedarán condenados a la pobreza.

El enfoque de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza puesto en marcha por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1999, se traduce en una estrategia integral de reducción de la pobreza que parte de los países. Procura establecer el vínculo esencial entre las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, el respaldo de los donantes y los resultados en materia de desarrollo, necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, que se centran en reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015. Los DELP proporcionan una base operativa para los préstamos concesionarios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en el marco de la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*.

El mecanismo de los *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* se basa en cinco principios básicos. De allí que las estrategias de lucha contra la pobreza deben ser:

- *Impulsadas por los propios países*. Promoviendo la identificación nacional con las estrategias mediante una amplia participación de la sociedad civil.
- *Orientadas a los resultados*. Concentrándose en resultados que beneficien a los pobres.
- *Integrales*. Al reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza.
- *Basadas en la participación coordinada de los socios en el desarrollo*. Involucra la participación del gobierno, partes interesadas nacionales y donantes externos.
- *Basadas en las perspectivas a largo plazo de reducción de la pobreza*.<sup>11</sup>

---

11. Fondo Monetario Internacional, "Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)", en *Fichas Técnicas*, No. 9, 2005, pp. 1 y 2.

El *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza*, elaborado por Bolivia y conocido como *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* fue publicado en marzo de 2001. Se fundamentó en un *diálogo nacional* iniciado con el nuevo gobierno en el año 1997. En aquella época se proponía un plan sobre cuatro frentes: *el crecimiento sostenible, el desarrollo social, el fortalecimiento institucional y la erradicación de la producción y el comercio de la hoja de coca*.

Poco después de que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional pusieran en marcha la *Iniciativa*, Bolivia en septiembre de 1999, preparó el proyecto de un *Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* provisional, pero se estimó que las prioridades no estaban bien delineadas y que la preparación no había involucrado la adecuada participación ciudadana. En abril de 2000 se inició un nuevo diálogo nacional para alentar la participación de la sociedad civil en la elaboración del DELP. Antes de iniciarse este diálogo, ciertos grupos de la sociedad civil –Foro Jubileo 2000, ONG, productores mineros e indígenas– prepararon sus propios diálogos.

El diálogo nacional comenzó a nivel municipal, continuó a nivel regional y, por último, a nivel nacional, sobre la base de cuatro temas centrales: a) causas de la pobreza; b) mecanismos para asignar los recursos de la Iniciativa PPME; c) participación ciudadana en la fiscalización del uso de los recursos para el alivio de la deuda; y d) actividades complementarias y renovación periódica del diálogo nacional. Las conclusiones sirvieron de directrices al gobierno para preparar el proyecto DELP definitivo.

En el DELP de Bolivia se establecieron objetivos a mediano y largo plazo (2005, 2010 y 2015). Entre los objetivos por desarrollar hasta el año 2015, se contemplan los siguientes:

- Reducir la incidencia de la pobreza del 63 al 41%.
- Reducir a la mitad la incidencia de la extrema pobreza (del 36 al 17%).
- Aumentar la esperanza de vida de 62 a 69 años.
- Reducir la mortalidad infantil de 67 a 40 por cada 1000.
- Reducir la mortalidad materna de 390 a 200 por cada 100.000 partos.
- Aumentar sustancialmente la asistencia escolar y las tasas de terminación de estudios.

Para alcanzar estos objetivos Bolivia deberá lograr un crecimiento más rápido del Producto Interno Bruto. Para ello se requerirán reformas estructurales que permitan impulsar la inversión privada. Los siguientes son algunos de los requisitos para la inversión:

- Un sistema jurídico y judicial estable.

- Mercados laborales más flexibles.
- Estabilidad macroeconómica (cuentas públicas y balanza de pagos sostenibles y bajos índices de inflación).

Desde la perspectiva del DELP, la clave para la reducción de la pobreza tiene cuatro componentes principales:

1. Ampliar las oportunidades de empleo e ingreso, especialmente para los pequeños productores agrícolas y las microempresas.
2. Desarrollar el capital humano mediante un mejor acceso a una educación primaria de calidad y la atención de salud preventiva.
3. Mejorar la protección social para los pobres.
4. Promover la participación e integración social.<sup>12</sup>

Para evaluar los resultados de la acción boliviana, pienso que es conveniente acudir a las opiniones de los expertos que estuvieron ligados o siguieron de cerca la elaboración del DELP boliviano.

Ramiro Cavero Uriona<sup>13</sup> considera que el diálogo fue muy exitoso, pues permitió que las distintas comunidades participaran y explicaran sus problemas, necesidades y prioridades. Sostiene que para diseñar e implementar políticas sociales es necesario dialogar, convencer a los actores y trabajar juntos, razones que lo llevan a concluir que el proceso de diálogo nacional debe institucionalizarse.

Para Rosalind Eyben<sup>14</sup> los resultados del proceso participativo fueron dispares. Ella sostiene que el diálogo nacional permitió incorporar la iniciativa de los gobiernos locales y muchos grupos dinámicos de la sociedad civil, pero fue más difícil incluir a los pobres, especialmente a las mujeres y los indígenas. Por ello concluye que el próximo diálogo debe incluir a los grupos vulnerables que estuvieron mal representados, especialmente las mujeres y los indígenas.

Por su parte, Waine Lewis<sup>15</sup> piensa que la preparación del DELP de Bolivia fue un tema de gran envergadura. La evaluación conjunta del FMI y el BM permitió identificar varios puntos fuertes: buen diagnóstico de la pobreza, integración de medidas de reducción de la pobreza en un marco macroeconómico coherente e importantes medidas para ampliar la participación incluyendo a los municipios. Sin

---

12. Fondo Monetario Internacional, "El DELP de Bolivia", en *Finanzas y desarrollo*, 2002, p. 5.

13. Ramiro Cavero Uriona participó en la elaboración del DELP-Bolivia como ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia.

14. Rosalind Eyben intervino en el DELP-Bolivia como representante del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido en Bolivia.

15. Waine Lewis participó en el DELP-Bolivia como jefe de la misión del Fondo Monetario Internacional en Bolivia.

embargo, también se detectaron varios problemas que dificultaron la ejecución del DELP: instituciones precarias, gestión pública inadecuada y corrupción, vulnerabilidad económica frente a las conmociones externas, limitada aceptación del DELP y posibles retrasos en la reforma institucional.

Como se puede apreciar, lo que quise es incluir la opinión de diversos actores que intervinieron en la elaboración del DELP boliviano. De esta forma, tenemos la opinión del representante del país que busca beneficiarse con la *Iniciativa*, por otra parte conocemos la voz oficial de uno de los organismos internacionales gestores de la *Iniciativa*, y finalmente la opinión de una representación internacional que actúa con más imparcialidad y velando por la participación de los sectores más importantes y que fueron excluidos.

En mi opinión, la elaboración del *Documento boliviano de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* tuvo varias falencias, sin embargo es más lo que se llegó a construir con la participación de la sociedad civil. Actualmente se puede decir que en Bolivia existen verdaderos canales de participación para la ciudadanía, lo que sin duda se manifiesta en una mejor distribución de recursos, pues por primera vez se tomaron en cuenta los indicadores de pobreza para asignar recursos, aumentando la equidad y la transparencia. De allí que los recursos serán mejor utilizados, ya que las propias comunidades decidirán sobre su empleo y nadie mejor que ellos para conocer sus necesidades. Por último, la sociedad civil cumplirá un papel determinante en cuanto al control de los recursos, mediante el mecanismo de control social y el fortalecimiento del nivel municipal.

Considero que el reto a futuro es ir fortaleciendo el sistema, principalmente, incluyendo en él a los sectores que no fueron tomados en cuenta y adoptando políticas de “voz y voto” para la sociedad.

### **TERCERA CONDICIÓN: CONFIRMAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS DEMÁS ACREEDORES DE BOLIVIA EN LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS**

He señalado que una de las importantes características de la *Iniciativa* es la participación de todos los acreedores del sector oficial para la condonación de la deuda de estos países. Sin embargo, dije también, que históricamente las instituciones multilaterales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial o bancos de desarrollo regionales– asumieron el papel de acreedores preferenciales y en consecuencia decidían no reprogramar sus préstamos.

Ante este panorama, surgió para Bolivia antes que una condición una necesidad de convencer a través de sus acciones y medidas para que todos los acreedores –bila-

terales, multilaterales y comerciales– se involucraran en el proceso de alivio irrevocable de la deuda externa de este país. Aquí jugó, definitivamente, un papel muy importante la adecuada elaboración de la *Estrategia de Lucha contra la Pobreza*, cuyo contenido finalmente determinó que la gran mayoría de los acreedores decidiera condonar parte de la deuda soberana boliviana.

De acuerdo con los datos de la Organización de Estados Iberoamericanos, el resultado de la asistencia en el marco de la *Iniciativa* y del alivio de la deuda ya comprometidos, el total de la deuda soberana de Bolivia se redujo a la mitad. Además con las posibles condonaciones bilaterales adicionales –como el caso de Japón que ya lo hizo– la cancelación de la deuda puede llegar al 58%. Por otra parte, se prevé que la relación deuda/exportaciones se mantendrá muy por debajo del tope máximo del 150% a lo largo del período 2000-2020.

En definitiva, todas estas medidas adoptadas a favor de Bolivia le permitirán incurrir en gastos públicos adicionales que se destinarán a importantes programas de reducción de la pobreza y fortalecimiento de los sistemas de educación primaria y salud.

## REFLEXIÓN FINAL

Las sucesivas reprogramaciones y políticas de alivio, de acuerdo con la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*, han reducido los niveles de endeudamiento de Bolivia a aproximadamente un 20% del Producto Interno Bruto. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional consideran que la carga de la deuda soberana boliviana es actualmente manejable y no debe ser objeto de grave preocupación. Sin embargo, Bolivia indudablemente no se halla fuera de peligro, pues sus crecientes niveles de endeudamiento interno y sus deudas contraídas con terceros países como Venezuela o con la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo –que no han sido condonadas– son motivo de seria preocupación.

A ello debe sumarse lo que la autora Gail Hurley considera probable, que Bolivia salga de la Asociación Internacional de Fomento en el transcurso de un par de años y ya calificaría esencialmente como un país de financiamiento combinado. Esto significa que Bolivia ya no contará con acceso al financiamiento altamente concesionario de la Asociación Internacional de Fomento, sino a los préstamos con tasas de interés de mercado que otorga el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Por lo tanto, parece que la lógica de *dar con una mano y sacar con la otra* continúa prevaleciendo en lo que se refiere al caso boliviano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Bolivia, “La Iniciativa HIPC en la economía boliviana”, en *Documentos de Trabajo*, No. 85, año 7, 2000.
- Banco Central de Nicaragua, *La Iniciativa HIPC-Marco conceptual*, 2002.
- *Fortalecimiento de la Iniciativa HIPC*, 2003.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Iniciativa para los PPME, examen y perspectivas*, Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, 1998.
- *Informes de situación sobre la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza*, Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, 2000.
- *Avances en la aplicación de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*, Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, 2001.
- Blanco Quesada, Marta, “Soluciones duraderas al sobreendeudamiento de los países HIPC”, en *Boletín ICE Económico*, No. 2647, 2000.
- Development Finance International, *Estrategias para financiar el desarrollo. Análisis de la deuda y el financiamiento de los HIPC*. Boletín No. 20, tercer trimestre de 2004.
- Fondo Monetario Internacional, “Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados”, en *Ficha Técnica*, No. 14, de abril de 2007.
- “Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)”, en *Ficha Técnica*, No. 9, de julio de 2005.
- “El DELP de Bolivia”, en *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2002.
- *La lógica del alivio de la deuda de los países más pobres*, 2000.
- Fundación Jubileo, “Romper la cadena. La deuda pública de Bolivia”, en *Debate Público: revista digital de la Fundación Jubileo*, No. 2, La Paz, 2005.
- Hurley, Gail, *Bolivia: actualización sobre temas de deuda*, La Paz, Fundación Jubileo, 2006.
- Intermón-Oxfam Internacional, *Propuesta para la revisión de la Iniciativa HIPC*, Departamento de Estudios de Intermón, 1999.
- Observatorio de la Deuda en la Globalización, *Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*, Departamento de Relaciones Externas, 2001.
- *El alivio de la deuda sigue fallando a los pobres*, Intermón-Oxfam, 2001.
- Organización de Estados Iberoamericanos, *Países Pobres Muy Endeudados-Bolivia*, 2001.
- The International Monetary Fund and the International Development Association, *Final Document on the Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (Bolivia)*, Prepared by the Staffs of the Fund and The IDA, 1997.

— *Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries. Completion Point Document (Bolivia)*, Prepared by the Staffs of the Fund and The IDA, 1998.

Van Trotsenburg, Axel, y Alan MacArthur, *La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados: alivio de la carga de la deuda para los países pobres*, Fondo Monetario Internacional, 1999.

Zacharie, Arnaud, *La anulación de la deuda un año después de Colonia*, Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2000.

— *Los diez límites de la Iniciativa PPME*, Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2001.

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2008

Fecha de aceptación: 2 de octubre de 2008