

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA
INICIATIVA REFORZADA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS
—EL CASO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS—**

MAGDALENA DEL CONSUELO GARCÍA ENRÍQUEZ DE VILLELA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2004

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INICIATIVA REFORZADA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS —EL CASO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS—

Tesis presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política por:

MAGDALENA DEL CONSUELO GARCÍA ENRÍQUEZ DE VILLELA

Al conferírsele el grado académico de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y el título profesional de
INTERNACIONALISTA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2004

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Rector Magnífico
DR. LUIS ALFONSO LEAL MONTERROSO

Secretario General
DR. CARLOS ENRIQUE MAZARIEGOS MORALES

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Director: LIC. JUAN FERNANDO MOLINA MEZA
Vocal I: LIC. JORGE DE JESÚS PONCE REINOSO
Vocal II: LICDA. BLANCA E. CASTELLANOS DE PONCIANO
Vocal III: LICDA. VILMA YOLANDA MASAYA ASENCIO
Vocal IV: PAC. CAMLIN DEL ROSARIO FUENTES MIJANGOS
Vocal V: BR. GABRIELA ALVAREZ CASTAÑEDA
Secretaria: LICDA. GEIDY MAGALÍ DE MATA MEDRANO

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE GRADO

Examinador: LIC. JOSÉ LUIS DOMINGUEZ
Examinador: LIC. JOSÉ GILBERTO CORTEZ CHACÓN
Examinador: LIC. MARIO ANTONIO LUJÁN MUÑOZ
Examinador: LIC. RUBÉN CORADO CARTAGENA
Examinador: LIC. MANUEL RIVERA RIVERA

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

Director: LIC. JUAN FERNANDO MOLINA MEZA
Secretaria: LICDA. GEIDY MAGALI DE MATA MEDRANO
Asesor: LIC. JULIO CÉSAR SERRANO TERRÉ
Revisor: LICDA. MAYRA DEL ROSARIO VILLATORO DEL VALLE
Examinador: LIC. OSCAR RODOLFO GOMAR LÓPEZ

Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Artículo 25 del reglamento para los exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis).

ACTO QUE DEDICO

- A MI PADRE** EN QUIEN TENGO PUESTA MI CONFIANZA Y A QUIEN AMO CON TODA MI ALMA. BENDITO SEAS PADRE!
- A MIS PAPÁS** GUILLERMO GARCÍA Y JULIA ENRÍQUEZ, PORQUE EN TODO MOMENTO HAN SIDO RESPONSABLES Y FIELES A SU VOCACIÓN DE PADRES, Y PORQUE HAN CUMPLIDO SU MISIÓN CON VALENTÍA EJEMPLAR.
- A MI ABUELITO
ANDRÉS GARCÍA (†)** POR HABER CREÍDO SIEMPRE EN MI Y POR HABER DEJADO EN MI VIDA EL MÁS DULCE RECUERDO DE LO QUE PUEDE SER UN HOMBRE EN LA VIDA DE UN NIÑO.
- A MI ABUELITO
PABLO ENRÍQUEZ(†)** POR HABERME DEJADO EL RECUERDO DE LOS OJOS AZULES MÁS LINDOS QUE HE VISTO.
- A MI ABUELITA CHILA
HERNÁNDEZ** PORQUE LA SIGO QUERIENDO “COMO DEL TAMAÑO DEL CIELO”!
- A MI ABUELITA ZOILA
RECINOS** POR SER TAN SABIA Y POR DARME EL MEJOR EJEMPLO DE LA FORMA EN QUE SE DEBE SERVIR A LOS DEMÁS... SIN PEDIR NADA A CAMBIO.
- A MIS HERMANOS** MARCO ANTONIO, ODALIS AMPARO, JULISSA ODETH, OLGA ISABEL, NELY MARÍA Y ANA LUCÍA, PORQUE DIOS ME HA REGALADO SU COMPAÑÍA PARA COMPARTIR LOS BUENOS Y MALOS MOMENTOS DE MI VIDA.
- GRACIAS POR ESTAR A MI LADO Y POR AYUDARME.
LOS QUIERO TANTO Y DESEO QUE SEAN FELICES!
- A MI AMADO ESPOSO
ALEX VILLELA,
A MI AMADA CATALIN
Y A MI AMADO BEBÉ.** POR SER TODO LO QUE UNA MUJER PUEDE DESEAR EN LA VIDA. NO PIDO MÁS QUE PODER VIVIR JUNTO A USTEDES TODA MI VIDA PARA SERVIRLES Y AMARLES.
- GRACIAS, PORQUE EN USTEDES ENCUENTRO MI REALIZACIÓN MÁXIMA. LOS AMO TANTO!

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A TODOS ESOS AMIGOS QUE EN SU PASO POR MI VIDA HAN DEJADO HUELLA Y ME HAN AYUDADO A SER MEJOR PERSONA.

A MI QUERIDO BANCO DE GUATEMALA, Y A TODOS LOS COMPAÑEROS QUE EN CADA PUESTO DE TRABAJO HE ENCONTRADO, PERO ESPECIALMENTE A AQUELLOS QUE CONTRIBUYERON, DE ALGUNA MANERA, A QUE LOGRARA GRADUARME DE LA UNIVERSIDAD.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Y A LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA, PORQUE ALLÍ APRENDÍ MÁS DE LO QUE INCLUYÓ EL PÉNSUM DE ESTUDIOS; APRENDÍ AQUELLOS VALORES QUE ÚNICAMENTE CON EL TIEMPO Y LA PERSEVERANCIA SE LOGRAN ADQUIRIR.

¡MUCHAS GRACIAS!!

ÍNDICE GENERAL

	PÁGINA #
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I	
1.1 Descripción de los aspectos históricos de la creación de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados.	1
1.2 Descripción de los servicios que presta el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países que califican para recibir asistencia bajo el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados.	12
CAPÍTULO II	
2.1 Caracterización de los aspectos más importantes que rigen actualmente a la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados.	17
2.2 Caracterización de los parámetros de elegibilidad vigentes.	22
CAPÍTULO III	
3.1 Caracterización y análisis de los conceptos y la situación general de la pobreza en los países centroamericanos.	30
3.2 Caracterización y análisis de la situación general de la deuda externa de los países centroamericanos.	49
CAPÍTULO IV	
4.1 Análisis de los alcances y limitaciones de la iniciativa y cómo pretende fortalecer el desarrollo económico sostenido y a la lucha sostenida de la pobreza de los países elegibles.	56

4.2	Análisis de la objetividad con que cuentan los conceptos y criterios de elegibilidad sobre los que descansa la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados.	63
	CONCLUSIONES	68
	RECOMENDACIONES	75
	BIBLIOGRAFÍA	77

Introducción

La Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados, que en lo sucesivo se le denominará Iniciativa Reforzada, ha sido el planteamiento que los organismos financieros internacionales han dado a la Comunidad Internacional como respuesta a la problemática de la deuda externa insostenible de los países pobres.

La Iniciativa Reforzada pretende enfocar integralmente el problema de la deuda externa por medio de su reducción, garantizando que ese alivio sea sostenible y duradero.

Lo anterior tiene como fin promover las bases necesarias para fomentar el desarrollo, basado en la creación y práctica de una estrategia de reducción de pobreza que deberán elaborar los gobiernos de cada país, con una amplia participación de la sociedad civil.

En este trabajo de investigación, se analizan los alcances y limitaciones de la propuesta del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, con el objeto de comprobar si el alivio a la deuda externa se convierte en una solución amplia, profunda y acelerada a la problemática de la pobreza.

Asimismo, pretende comprobar si esta iniciativa constituye una estrategia de desarrollo que permita a los países elegibles mejorar sus condiciones económicas y sociales.

Por otro lado, se analizan los conceptos y criterios de elegibilidad sobre los cuales se fundamenta la Iniciativa Reforzada, con el fin de comprobar si son criterios y conceptos objetivos e imparciales, ya que un buen número de países catalogados como países de ingresos medios y que no poseen deuda externa insostenible, presentan índices de pobreza iguales o peores a los índices presentados por los países elegibles bajo el marco de dicha iniciativa, especialmente en lo que concierne a los índices presentados en los renglones de la salud y educación.

Para llegar al análisis propuesto, es necesario ubicarse dentro del contexto histórico que ha registrado la insostenibilidad de la deuda de la mayoría de los países latinoamericanos, y en este caso específico, de los países centroamericanos.

Asimismo, es necesario brindar al lector un conocimiento básico de los servicios que presta el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países que califican bajo los parámetros de elegibilidad de dicha iniciativa.

En el Capítulo II, se hace una caracterización de los aspectos más importantes que rigen actualmente a la iniciativa y los parámetros de elegibilidad vigentes que sirven de lineamiento a los organismos financieros internacionales para aceptar o negar la ayuda a los países que solicitan asistencia bajo dicho marco.

El análisis de los conceptos y la situación en general de la pobreza de los países centroamericanos, juntamente con la descripción general de la situación de deuda externa de los mismos, es el punto central del Capítulo III, que pretende hacer una comparación de las estadísticas disponibles, a manera de analizar cualitativa y cuantitativamente la relación que existe entre pobreza y deuda insostenible.

Posteriormente, se analizan las premisas que los organismos financieros internacionales utilizan para justificar la existencia de la iniciativa y los ideales que la componen. Éstos consisten en desarrollar una economía fuerte, y luchar, sostenidamente, contra la pobreza de los países elegibles, por medio de una serie de aspectos que han sido propuestos por la sociedad civil y que deben implementarse en las áreas reconocidas como prioritarias.

Finalmente, se analiza la objetividad de los criterios y conceptos de elegibilidad sobre los que descansa la metodología de la iniciativa y el vínculo existente entre *alivio de deuda - reducción de pobreza - y ayuda a programas de carácter social*.

1.1 DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA CREACIÓN DE LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS.

Al finalizar la década de 1970 y a comienzos de la década de 1980, Centroamérica fue sometida a severos "shocks" externos.

El alza en el precio del petróleo, la política económica adoptada por los países industrializados, el empeoramiento de los términos de intercambio de la capacidad para importar y el aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, ocasionaron el empobrecimiento de los cinco países del istmo.

Estos países, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, no pudieron aceptar esta realidad, y para evitar enfrentarla recurrieron al endeudamiento externo, con el fin de impedir que el nivel de vida de sus poblaciones siguiera disminuyendo.

Esta situación condujo a un sobreendeudamiento en todos los países del istmo, por supuesto que unos resultaron más afectados como Honduras, Nicaragua y Costa Rica, y otros menos como fue el caso de El Salvador y Guatemala.

Sin embargo, esta política se hizo insostenible pues los acreedores consideraron que Centroamérica había agotado su capacidad de pago y, como consecuencia, también se habían reducido las posibilidades de obtener crédito, debido a los fenómenos económicos siguientes:

- desequilibrios macroeconómicos manifestados en las altas tasas de inflación,
- déficit fiscales,
- desequilibrios en la balanza comercial, y al
- conflicto armado.

Estos fenómenos en conjunto dieron, como resultado global, una reducción drástica de la tasa de crecimiento.

Algunos países centroamericanos, en este momento, no pudieron cumplir con el servicio de su deuda pública externa en los términos originalmente contratados. Lo anterior se debió a que las tasas de crecimiento económico no se iban incrementando de acuerdo con sus necesidades; mientras tanto, el apoyo externo no llenaba su cometido pues, en forma simultánea, los países centroamericanos no llevaron a cabo ningún esfuerzo de ordenamiento interno, cuyo objetivo debía consistir en:

- asegurar la estabilidad macroeconómica,
- lograr un ajuste estructural acelerado, y
- obtener un crecimiento económico sostenido (9: 1-7 p.).

Es evidente que el sobreendeudamiento no fue el único obstáculo que enfrentaban los países de la región; asimismo, los problemas de amortización, que aquejaban a los mismos, no eran solamente temporales, por lo que se necesitaba una solución integral (13 : 3 p.) que, con el transcurso del tiempo, confirmaba la premisa de que este asunto se estaba convirtiendo en un problema de carácter estructural o sistémico (8 : 9-10 p.) que, tarde o temprano, produciría un colapso en la actividad económica de los países del istmo.

Esta catástrofe de la que se habla en el párrafo anterior, se registraría, en gran medida, porque el mecanismo internacional de préstamos de última instancia no movilizó financiamiento compensatorio en montos suficientes como para sostener la producción y el empleo en los países deudores, condición necesaria para echar andar un programa de ajuste socialmente eficiente (13 : 9 p.).

En la acumulación de la deuda, también desempeñaron un papel importante otros factores internos, como la situación que vivían los países de Honduras y Nicaragua que subsistían con recursos que iban por encima de sus posibilidades,

sumándole a ello, elevados déficit comerciales y presupuestarios, y bajas tasas de ahorro.

Por lo anterior, Honduras y Nicaragua no tenían forma de protegerse de las perturbaciones exógenas. Esto les obligó a endeudarse más fuertemente, sin modificar sus políticas para reducir su dependencia del crédito.

Otro factor que se sumó a la catástrofe fue la deficiente gestión del sector público y, en ciertos casos, una inadecuada selección de proyectos por parte de los donantes, generando así un despilfarro de los recursos que procedían de los préstamos otorgados.

En la acumulación de la deuda, también influyó negativamente lo siguiente:

- la inestabilidad en el ámbito político,
- las prolongadas guerras civiles en el área centroamericana,
- la debilidad de las políticas económicas, y
- la deficiente gestión pública (13 : 6-14 p.).

Inicialmente, los acreedores creyeron que los problemas del servicio de la deuda de los países pobres, y en este caso, de los países centroamericanos, serían transitorios. Por lo que el alivio de la deuda asumió la forma de reprogramación¹, que en oportunidades se pactó en condiciones concesionarias y, en otras, fue acompañada de nuevos conjuntos de préstamos, pero esto no fue suficiente.

Cuando se solicitaron repetidas reprogramaciones, los acreedores se dieron cuenta de que la solución al problema de la deuda no consistía en reprogramarla o permitir el acceso a nuevos préstamos, sino que debían buscar otras maneras para reducir los montos adeudados a niveles manejables.

¹ La *reprogramación* fue una solución que resultó eficaz en el caso de ciertos deudores de mediano ingreso que estaban experimentando problemas de solvencia.

En este momento, surge la institución conformada por varios bancos comerciales denominada “*Club de Londres*”² que tenía por finalidad asegurar el otorgamiento equitativo en el trato con todos los bancos prestamistas, en el proceso de reprogramación de la deuda para ayudar al país a recobrar la solvencia.

Por lo tanto, en agosto de 1982 se inició la primera etapa de la estrategia internacional para el manejo de la deuda, debido a que México, ubicado en el segundo lugar de los países latinoamericanos con mayor deuda, declaró una moratoria unilateral temporal.

De esta manera se inició una crisis financiera estructural de grandes proporciones, durante la cual el mecanismo internacional descentralizado para otorgar préstamos en última instancia (Lender-of-Last-Resort)³ (13 : 9 p.) fue sometido a una de sus más difíciles pruebas.

Organizó una coordinación sin precedentes entre los cientos de acreedores bancarios, y entre éstos un creciente número de países en desarrollo con problemas de deuda.

Asimismo, debió tener el cuidado de mérito para no caer en colapsos financieros al estilo de los años treinta (época de la Recesión Mundial), por lo que centró la política en el problema de falta de liquidez por parte de los deudores para proceder a la austeridad y a un ajuste de estos desequilibrios.

Esto se hizo utilizando como instrumento de alivio la reprogramación del capital de deuda en condiciones comerciales; asimismo, el ajuste económico se llevó a cabo por medio de programas vigilados por el Fondo Monetario Internacional.

² El *Club de Paris* fue el resultado de la constitución de un comité de bancos que representaba a los bancos comerciales prestamistas de un país deudor .

³ Consiste en un mecanismo integrado por el G-7 y el Fondo Monetario Internacional.

Respecto a estos programas, cabe comentar que no fueron del todo exitosos, debido a la caída de los precios de las exportaciones y a la fuga de capitales internos privados. Esta situación, que era de esperarse en una circunstancia tan crítica e incierta respecto al financiamiento externo, acabó afectando gravemente la eficacia que pretendían estos programas de ajuste estructural en los países deudores.

Sin embargo, en medio de la crisis internacional del servicio de la deuda, el mecanismo internacional de préstamos de última instancia logró estabilizar una parte del sistema internacional (bancos y las economías de los países industrializados), pero lamentablemente lo hizo a costa de la evolución negativa de la economía de los países en desarrollo.

Los efectos depresivos de la estrategia internacional de manejo de la deuda y los nuevos riesgos de incumplimiento, hicieron surgir en 1985 el plan conocido como "BAKER". Con este plan se reconoció que un ajuste eficiente exigía tiempo, y que debía ir acompañado de "crecimiento" para poder "mantenerse".

Los mecanismos para alcanzar este objetivo fueron los mismos que se habían propuesto en la "primera etapa de la estrategia internacional de manejo de la deuda", con la única novedad que en éste se formalizaría un compromiso oficial de aumentar el financiamiento concertado para los deudores con problemas, en la lista figuraban los países centroamericanos.

A pesar de lo anterior, el Plan Baker encontró muchas dificultades para la movilización de los nuevos préstamos prometidos. Los productos de los países deudores continuaron deprimiéndose por la falta de capital, por lo que en 1987 se realizó otro cambio a la estrategia original, proponiendo transformar la deuda a bonos y la conversión de la deuda en capital.

Por primera vez, la estrategia internacional de manejo de la deuda reconocía la existencia de un *gran sobreendeudamiento*; así como, la posibilidad de que las obligaciones de los países con problemas de cumplimiento de deuda no fueran pagadas en su totalidad.

Durante los años de 1986 y 1987 se mantuvo la depresión del crecimiento, se aceleró la inflación y se siguió profundizando la crisis del desarrollo.

En marzo de 1989 el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica, Nicholas Brady, propuso un nuevo plan denominado Plan Brady, consistente en un nuevo marco de referencia para tratar el problema del endeudamiento con los bancos comerciales.

Prometió corregir algunos aspectos erróneos de la Estrategia Internacional de Manejo de Deuda; sin embargo, el fortalecimiento de las economías y la restitución de la estabilidad financiera que promovía este plan, se registró únicamente en unos pocos países deudores de mediano ingreso y, en su mayor parte, los países más pobres, como los centroamericanos y del Caribe, no se beneficiaron del Plan Brady, ya que su deuda había sido contraída mayormente con países acreedores que formaban parte del Club de París y con prestamistas multilaterales.

Este plan representó un importante avance en el plano conceptual, ya que los países deudores y acreedores llegaron a la conclusión de que era vital un ajuste estructural para dar paso a la solución del problema de la deuda.

Asimismo, se tornó de vital importancia hacer conciencia de la necesidad del apoyo público e institucional que se requeriría de cada país afectado, para que el proceso pudiera funcionar en forma eficiente.

Para 1991, se buscaba un conjunto de medidas específicas que se adoptarían en cada país para resolver el problema de la deuda externa.

Primero, se debía buscar que el servicio de la deuda no representara un obstáculo para el desarrollo económico; es decir, que no impusiera al país una pesada transferencia de recursos al exterior, de tal magnitud, que impidiera el normal financiamiento de su desarrollo económico; y segundo, buscar que la solución permitiera a cada país atender adecuadamente su deuda, de manera que pudiera mantener relaciones financieras externas satisfactorias, tanto con sus acreedores en particular, como con la comunidad financiera en general.

Durante el Foro Técnico Regional sobre Deuda Externa, celebrada el 10 de diciembre de 1990, se formuló un plan de acción en el que se determinaba la necesidad de que existiera un foro de consulta permanente con el Banco Mundial, con el fin de gestionar cualquier readecuación de vencimiento de las acreedurías.

Tomando en cuenta la situación económica descrita anteriormente, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento —BIRF— tuvo la iniciativa de publicar anualmente una clasificación de países en vías de desarrollo, a efecto de establecer la situación de ingreso per-capita y el grado de endeudamiento externo de los mismos.

A su vez, la calificación que lograba cada país serviría de base para establecer las condiciones en que se le aplicarían los términos de pago al momento de una renegociación de deuda con los países acreedores.

En este momento surgen los parámetros de renegociación de deuda bajo el marco del Club de París que, a la fecha, siguen vigentes.

Asimismo, los gobiernos acreedores formaron un comité que involucró un complicado mecanismo para asegurar que todos los acreedores bilaterales de un país contribuyeran en forma igual al momento de condonar deuda, de manera que acordaran el alivio de la misma, en consulta con el Fondo Monetario Internacional.

De esta manera, se trataría de asegurar que todos los acreedores ofrecieran condiciones, por lo menos, tan favorables como las acordadas por el comité.

Estas repetidas reprogramaciones acordadas por el Club de París llevaron a reconocer que era preciso adoptar un nuevo enfoque respecto a la amortización de la deuda de los países pobres y altamente endeudados, dado que la simple reprogramación de deuda ya no era suficiente.

Por lo tanto, en las reuniones cumbre de los países industriales del G-8⁴ celebradas en Toronto (1988), Trinidad (1990), Londres (1991), y Nápoles (1994), se crearon mecanismos, cada vez más concesionarios, con el objeto de producir un alivio más duradero.

A pesar de todo, 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 eran suficientes para reducir la deuda de los países pobres a niveles sostenibles, y entre ésta lista figuraban Honduras y Nicaragua.

En septiembre de 1996, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial lanzaron un programa para hacer frente a esta situación por medio de la IRPPME, con el fin de brindar asistencia a los países que aplicaran políticas económicas apropiadas para ayudarlos a reducir la carga de la deuda externa a niveles sostenibles dentro de un plazo razonable, ya que se llegó al consenso, entre las naciones acreedoras y deudoras, que la reducción de la deuda es una condición necesaria para un ajuste estructural eficiente y para resolver la crisis de desarrollo en dichas regiones.

⁴ Estados Unidos de América, Inglaterra, Canadá, Italia, Alemania, Japón, Francia, China.

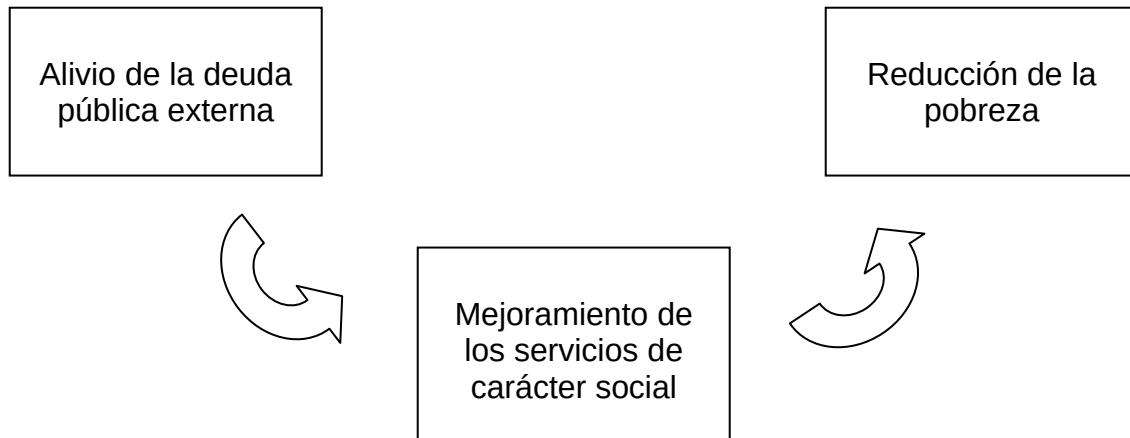
Por lo tanto, 180 gobiernos de todo el mundo, entre ellos los centroamericanos, ratificaron el acuerdo como un planteamiento eficaz y positivo para ayudar a los países que se ubicaran dentro del contexto de una estrategia de reducción de la pobreza.

En septiembre de 1999, en las Reuniones de Invierno, que anualmente celebra el Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, se revisaron los resultados obtenidos de la Iniciativa a esa fecha, y debido a que los mismos fueron considerados poco satisfactorios, por la lentitud con que se iban cumpliendo las metas trazadas, la comunidad internacional acordó realizar algunos ajustes; tanto a la metodología de la misma, como a la operativa propuesta, con el fin de incrementar los beneficios de la misma y de manera que se pudiera aceptar al mayor número posible de países dentro de las naciones elegibles, a partir de este momento toma el nombre de Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados, que en adelante se citará como Iniciativa Reforzada.

Los cambios propuestos en esa oportunidad, transformaron prácticamente a la Iniciativa lanzada en 1996.

Esta Iniciativa Reforzada, proponía la creación de nuevos mecanismos institucionales para luchar contra la pobreza (13 : 6 p.), proporcionando un alivio de la deuda más amplio, profundo y acelerado, fortaleciendo vínculos entre el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y la mejora de los servicios de carácter social (14 : 1-10 p.).

Propuesta de la Iniciativa Reforzada



Por tanto, la Iniciativa Reforzada quedó vinculada con la previa elaboración y ejecución de una estrategia de reducción de la pobreza, elaborada con amplia participación de la sociedad civil (5 : 3-6 p.), ya que los organismos financieros internacionales consideraron que, para lograr tener una deuda sostenible, era necesario resolver el problema de la pobreza ya que era el mayor impedimento para promocionar el desarrollo de éstos países (29 : 1-5 p.).

2.1 DESCRIPCIÓN DE LAS GENERALIDADES DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y EL BANCO MUNDIAL A LOS PAÍSES QUE CALIFICAN PARA RECIBIR ASISTENCIA BAJO EL MARCO DE LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS.

El creciente énfasis sobre el fomento de los criterios de buen gobierno y sobre la creación y mantenimiento de las condiciones favorables para un crecimiento sostenido y equitativo, unido a la lucha contra la pobreza, pusieron de relieve la necesidad de prestar más atención al respaldo de las medidas destinadas a reforzar los recursos humanos y la capacidad institucional para conseguir una gestión económica eficaz en cada país, por lo que los organismos financieros internacionales se han propuesto prestar asistencia técnica en los campos que integran su actividad principal, siendo éstos:

- ❖ El **Fondo Monetario Internacional** presta asistencia en las áreas relacionadas con la:
 - ❖ elaboración y supervisión de políticas macroeconómicas,
 - ❖ elaboración y supervisión de estructuras monetarias y de cambio,
 - ❖ supervisión de la gestión fiscal,
 - ❖ control de la deuda externa,
 - ❖ elaboración y análisis de las estadísticas macroeconómicas.

Asimismo, presta asistencia técnica en tres campos generales relacionados con:

- ❖ la elaboración e implementación de las políticas fiscal y monetaria,
- ❖ fomento de instituciones, como desarrollo de bancos centrales, tesorerías, departamentos tributario y aduanero y servicios estadísticos,
- ❖ asesoría en la redacción y evaluación de la legislación económica y financiera.

La asistencia técnica comprende los servicios de expertos y la ayuda que proporciona en la elaboración y puesta en práctica de políticas fiscales y

monetarias, desarrollo institucional, organización y contabilidad de las transacciones con el Fondo Monetario Internacional recopilación y afinamiento de datos estadísticos y capacitación de funcionarios en el instituto del Fondo Monetario Internacional; asimismo, se tratan de identificar las circunstancias que se describen a continuación:

- ❖ compromiso de las autoridades nacionales respecto a las medidas de reforma institucional y de política,
- ❖ un entorno macroeconómico estable y coherente,
- ❖ capacidad adecuada de absorción en la estructura administrativa del país y niveles apropiados de formación por parte de los funcionarios receptores.

Otro campo de actividad del Fondo Monetario Internacional es la supervisión que consiste en un proceso mediante el cual se evalúan las políticas cambiarias de los países miembros en el marco de un análisis global de la situación económica general y de estrategias en materia de política económica.

Esto lo logra por medio de:

- consultas anuales bilaterales que se llevan a cabo dos veces al año,
- implementación de acuerdos de carácter precautorio
- supervisión reforzada, y la
- supervisión de programas que ofrecen a cada miembro un seguimiento directo.

Asimismo, capacita a funcionarios de los países miembros, realizan misiones de asistencia técnica, con el fin de asesorar la solución de problemas monetarios, fiscales y de estadísticas.

Finalmente la asistencia financiera incluye los créditos y préstamos que otorga a los países miembros, con el fin de apoyar las políticas de ajuste y reforma, la cual puede ser proporcionada en condiciones concesionarias.

- ❖ El **Banco Mundial**, resume sus atribuciones en las actividades que se describen a continuación:
 - ❖ diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza,
 - ❖ supervisión en las áreas de diagnóstico en las cuestiones estructurales y sectoriales; asimismo, de los asuntos sociales y de ayuda a las autoridades para calcular el volumen del gasto prioritario,
 - ❖ asesoría en la formulación de estrategias sectoriales, la reforma institucional y las redes de protección social,
 - ❖ investigación relativa a la lucha contra la pobreza e incremento de los estándares de vida de las personas que viven en los países en desarrollo (32 : 89 p.).

El crédito concesionario, en el marco de la Iniciativa Reforzada, se maneja a través de un Fondo Fiduciario y, los recursos de dicho fondo, proceden de bancos centrales, gobiernos y entidades públicas.

Estas tasas de interés son tasas de mercado y se prestan a prestatarios habilitados para recibir los préstamos. El Fondo Fiduciario recibe aportaciones para subvencionar la tasa de interés de los préstamos bajo el marco del Servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza —SCLP— y la IRPPME, manteniendo una Cuenta de Reservas para los casos de no pago por parte de sus prestatarios (6 : 5 p.).

Tras extensas deliberaciones sobre el financiamiento de la Iniciativa Reforzada, se llegó a un acuerdo en septiembre de 1999, en torno a la totalidad del plan de financiamiento que permitirá al Fondo Monetario Internacional hacer su aportación a dicha iniciativa y seguir proporcionando créditos concesionarios para respaldar el crecimiento sostenible y la lucha contra la pobreza en los países elegibles.

Asimismo, el plan de financiamiento del Fondo Fiduciario SCLP/PPME incluye aportaciones de un amplio espectro de países miembros y del Fondo Monetario Internacional mismo.

En diciembre de 1999, el Directorio Ejecutivo aprobó la realización de transacciones directas en oro, mientras que la renta de las utilidades generadas por estas transacciones se utilizarán para ofrecer alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa Reforzada (15).

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional intentan ofrecer, a las autoridades de los países miembros, sus opiniones con respecto a los principales obstáculos que frenan el crecimiento y la reducción de la pobreza en sus territorios; así como, proveerles las opciones de política adecuadas para superarlos.

Esta visión común no tiene por objeto determinar el diseño de la estrategia final, ni menoscabar la identificación de los países con la estrategia, sino aportar ideas en forma transparente para el debate en torno a las políticas.

Como parte de este esfuerzo común, cada institución centra su labor en su ámbito tradicional de competencia. Por lo tanto, se puede definir que el esfuerzo de ambas instituciones se esfuerzan en alcanzar el objetivo de ayudar a incrementar la calidad de vida y reducir la pobreza por medio de un crecimiento sostenible y equitativo (15).

En la ejecución de la Iniciativa Reforzada, los organismos financieros internacionales han jugado un papel importante; asimismo, las instituciones bilaterales y los donantes, ya que son los principales financistas de la misma y, en particular cuando se preparan los conjuntos de medidas de alivio de la deuda, los donantes y los acreedores deben asegurarse de que la reducción de la deuda no conducirá a una reducción del flujo permanente de ayuda (13 : 5 p.).

Asimismo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, también desempeñan un papel fundamental en la ejecución de dicha Iniciativa.

Es su deber ayudar a los países a formular programas de política económica que aseguren que los recursos de la Iniciativa Reforzada se utilizarán en forma adecuada, y evaluar las estrategias de los países para reducir la pobreza.

Además, constituye una tarea delicada cuando se trata de equilibrar la necesidad de salvaguardar los recursos de los donantes y la credibilidad de la iniciativa frente a las necesidades de alivio de la deuda de los países elegibles.

Para que se pueda aprovechar el efecto positivo que generarán las estrategias de lucha contra la pobreza, los organismos financieros internacionales exigen el fortalecimiento de la gestión pública y la rendición de cuentas con el fin de evitar la corrupción y, por ende, el despilfarro de los recursos (16 : 2 p.).

2.1 CARACTERIZACIÓN DE LOS ASPECTOS MÁS IMPORTANTES QUE RIGEN ACTUALMENTE A LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS.

La Iniciativa Reforzada es el resultado de un enfoque que pretende ser integral, creado con el fin de lograr la reducción de la deuda externa de los países pobres, de manera que se garantice que ninguno de estos países enfrente una carga de deuda insostenible.

También se traduce en un esfuerzo por promover ajustes macroeconómico; así como, reformas estructurales y sociales en el interior de estos países altamente endeudados (14 : 1-5 p.). Esto con el fin de que se pueda asegurar un financiamiento adicional para cubrir los gastos en que incurran programas que benefician directamente al sector social, especialmente en lo que se refiere a atención primaria de la salud y educación.

De esta manera, se provee a los países un alivio de la deuda más amplio, profundo y acelerado, con el fin de fortalecer los vínculos entre: *alivio de deuda - reducción de pobreza - y ayuda a programas de carácter social*, sin olvidar que se necesitan adoptar condiciones que permitan implementar políticas satisfactorias, a fin de evitar que los esfuerzos de ajuste y reforma corran peligro como consecuencia de soportar una gran carga constante de la deuda y de su servicio.

Por otro lado, y de acuerdo con los parámetros establecidos por los organismos financieros internacionales, la Iniciativa Reforzada es un mecanismo que requiere la participación de todos los acreedores, tanto bilaterales como multilaterales y comerciales, con el propósito de lograr que la deuda de los países pobres altamente endeudados sea manejable, mediante una combinación sólida de políticas, un generoso alivio de la deuda y una renovada afluencia de ayuda.

Sin embargo, para que un país pueda beneficiarse de esta iniciativa, su ingreso per cápita debe ser lo suficientemente bajo como para estar en condiciones de recibir préstamos concesionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Asimismo, debe enfrentar una carga insostenible de deuda, incluso después de haber recibido alivio de la deuda conforme a los mecanismos tradicionales propuestos por el Club de Paris (13 : 1 p.).

Hasta este momento, se puede comprender que la meta fundamental que persigue la Iniciativa Reforzada es propiciar un esfuerzo desplegado por el país elegible, con el propósito de reducir la carga de la deuda por medio de la promoción de un ajuste macroeconómico; así como, la promoción de reformas estructurales y sociales que aseguren el financiamiento adicional para los programas del sector social.

Lo anterior puede ser posible, por medio de la implementación de la estrategia de reducción de pobreza para fijar, en forma transparente las prioridades mediante un proceso que logre identificar las necesidades, y al mismo tiempo, se pueda asegurar el efectivo aprovechamiento de los recursos para mejorar las condiciones de vida de cada población (13 : 4 p.).

Como era de suponer, en esta dinámica también se destaca la plena participación de los acreedores multilaterales, incluidos los organismos financieros internacionales y los bancos regionales de desarrollo. Estos no habían reprogramado sus préstamos, como es el caso del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento —BIRF—, sino hasta la creación de la Iniciativa (13 : 3 p.).

Según los conceptos aportados por el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, los mecanismos descritos anteriormente, dotan a esta Iniciativa Reforzada de características que le convierten en un programa de reducción integral de la deuda, que abarca campos de diversa índole.

Estos campos sientan las bases necesarias para prevenir el surgimiento de nuevos problemas de deuda en el futuro, mejorando así su capacidad para seguir aplicando programas de lucha contra la pobreza (13 : 4 p.).

Pero para que los organismos financieros internacionales actúen, deben estar cubiertas las aportaciones anuales que cada país se compromete a dar; asimismo, cumplir con las políticas y programas de ajuste estructural sugeridas por los mismos, ya que en caso contrario, queda excluida cualquier posibilidad de ayuda.

Otro de los objetivos de la Iniciativa Reforzada es ayudar a que la economía y situación social de estos países pobres, que también poseen un deuda insostenible, se recupere y sobrepase la "línea de pobreza" según lo han definido dichos organismos en la Meta de Desarrollo Internacional que pretende reducir la pobreza mundial para el año 2015.

Los países admisibles calificarán para el alivio de la carga de la deuda en dos etapas.

La primera etapa consta de un período de tres años, durante el cual se trabaja en coordinación y bajo el apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para establecer un historial de aplicación de reformas económicas y de políticas de reducción de la pobreza.

Para tener derecho a recibir esta asistencia, el país debe adoptar programas de ajuste y reforma respaldados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y establecer una trayectoria satisfactoria.

Durante ese tiempo, seguirá recibiendo la asistencia concesionaria tradicional por parte de todos los donantes pertinentes y de las instituciones multilaterales; así como, el alivio de la deuda que le otorguen los acreedores bilaterales, incluido el Club de París.

Al finalizar la primera etapa, se realizará un análisis de viabilidad de la deuda para determinar cuál es, en ese momento, la situación de deuda externa del país, etapa que se conoce como “punto de decisión”.

Si el coeficiente de deuda externa del país, después de aplicados los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, sobrepasa el 150% en lo que respecta al valor neto actualizado —VNA— de la deuda y la exportación, tendrá derecho a recibir asistencia bajo el marco de la Iniciativa Reforzada.

En el punto de decisión, que también es conocido como "punto de culminación flotante" (11 : 2-9 p), es posible reducir el período fijo de tres años en el marco original, permitiendo a los países elegibles alcanzar los ambiciosos objetivos de política sin pérdida de tiempo y ayudará a acelerar la concesión del alivio de la deuda.

Los directorios ejecutivos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial deciden oficialmente la habilitación de cada país, tras lo cual la comunidad internacional se compromete a aportar asistencia suficiente en el punto de culminación para que el país logre la viabilidad de la deuda calculada en el punto de decisión.

La asistencia que asigne el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial dependerá de la obtención de garantías satisfactorias de la participación de los demás acreedores.

Una vez habilitado el país para acogerse a la Iniciativa Reforzada, el país debe cumplir una trayectoria positiva en la ejecución de los programas respaldados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Esta es la segunda etapa, que no tiene un límite cronológico, sino que depende de la aplicación satisfactoria de las reformas fundamentales de política estructural acordadas en el punto de decisión. Asimismo, en esta etapa se vigilará el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la adopción e implementación de la estrategia de reducción de la pobreza.

El uso de puntos de culminación flotantes podrán permitir, a los países que cuentan con una trayectoria sostenida de buenos resultados, llegar antes al punto de culminación.

Durante esta segunda etapa se espera, en general, que los acreedores bilaterales y comerciales reprogramen las obligaciones que vayan venciendo con una reducción del 90% de su valor neto actualizado —VNA—.

Asimismo, tanto el Banco Mundial, como el Fondo Monetario Internacional, proyectan suministrar "alivio provisional" entre los puntos de decisión y culminación, y otros acreedores multilaterales están considerando también la posibilidad de adelantar parte de la asistencia prevista para el punto de culminación.

En el punto de culminación se suministrará el resto de la asistencia, que consiste en que los acreedores bilaterales y comerciales deben reducir el valor neto actualizado —VNA— del monto de la deuda proporcional a su participación en la Iniciativa Reforzada.

La Iniciativa Reforzada hace énfasis, no solamente en la necesidad de reducir la deuda a niveles sostenibles, sino también en la necesidad de que los países apliquen las políticas requeridas para que la deuda no vuelva a convertirse en un problema en el futuro (13 : 6 p.).

2.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE ELEGIBILIDAD VIGENTES.

Para que un país pueda ubicarse dentro del marco de la Iniciativa Reforzada, debe satisfacer una serie de requisitos, pero específicamente deberá comprobar que enfrenta una situación de “endeudamiento insostenible” fuera del alcance de los mecanismos de alivio de la deuda disponible.

Asimismo, debe comprobar una trayectoria satisfactoria de reformas y aplicación de políticas económicas adecuadas, bajo el marco de los programas respaldados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Adicionalmente, deberá elaborar y adoptar un documento de estrategia de lucha contra la pobreza, siguiendo un proceso participativo de base amplia, que deberá reflejar resultados concretos de mejoras en los aspectos sociales y económicos que se diagnostiquen como deficitarios.

Mientras se lleva a cabo la elaboración de la estrategia de lucha contra la pobreza, se ha establecido un régimen de transición, ya que las autoridades de los países necesitan tiempo para preparar el mencionado documento que resulta ser un pre-requisito para llegar al punto de culminación, en el que se evalúa el grado general de progreso logrado con respecto a la reducción de la pobreza.

Esta estrategia identifica los obstáculos clave que enfrentará la reducción de la pobreza y propicia el mejoramiento del plan para obtener un mejor resultado, incluyendo mecanismos que monitorean el progreso.

Asimismo, garantiza que las necesidades de los pobres se consideren prioritarias en el debate sobre la política pública debido a que muchos países en desarrollo siguen caracterizándose por:

- la pobreza extrema,
- la mala distribución del ingreso,
- la falta de equidad, y
- la corrupción en el ejercicio del gobierno.

Esta estrategia constituye, pues, el marco para otorgar o denegar el crédito en condiciones concesionarias, a los países de bajo ingreso, tomando en cuenta que dicha estrategia es de fundamental importancia para las relaciones internacionales de los países miembros.

Por otro lado, la estrategia de lucha contra la pobreza permite que los países donantes programen sus compromisos de asistencia, con el propósito de brindar su asesoramiento a los gobiernos y a la sociedad civil.

Lo anterior debe darse sobre la base de la estrategia que adopte el país, reduciendo la duplicación de condiciones y esfuerzos; así como, el uso inadecuado de los limitados recursos administrativos con que cuentan los países, ya que debe lograr los objetivos de desarrollo internacional trazados.

Cabe mencionar que la implementación exitosa de estas estrategias de reducción de pobreza, dependerá del total involucramiento de todos los sectores de la sociedad civil.

El objetivo de las estrategias de lucha contra la pobreza pretenden fortalecer lo siguiente:

- ❖ la identificación de los países con sus propias estrategias de lucha contra la pobreza,
- ❖ incentivar y fortalecer la representación de la sociedad civil —sobre todo de los pobres— en el diseño de estas estrategias, y

- ❖ mejorar la coordinación entre los organismos de desarrollo, y concentrar el análisis, el asesoramiento y los recursos financieros de la comunidad internacional en el logro de metas de reducción de la pobreza.,

Los países que tienen una deuda insostenible, incluso después de la aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, son los países elegibles ante dicha Iniciativa Reforzada. Asimismo, estos países deben presentar un historial de aplicación de estrategias, orientadas a reducir la pobreza y la evidencia de que hayan sentado las bases para un crecimiento económico sostenible; también, deben establecer un historial de aplicación de reformas económicas y de políticas de reducción de pobreza.

Adicionalmente, se debe satisfacer con algunos requisitos fundamentales impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como:

- fortalecimiento de las políticas financieras,
- eliminación de los controles de precios
- liberación de los sistemas de comercio exterior y divisas,
- control de la inflación, y
- formulación e implementación de políticas sociales que contribuyan a la reducción sostenida de la pobreza.

Asimismo, exigen un compromiso para fortalecer lo siguiente:

- la gobernabilidad en las áreas de reforma del servicio civil, del sistema público de adquisición de bienes y servicios,
- reforma al sistema de pensiones, y
- la preparación de una estrategia participativa contra la corrupción.

El cuadro que a continuación se presenta, tiene como principal objetivo dar al lector un panorama general de la situación económica y social de los países que se ubican dentro de los parámetros de elegibilidad para optar por asistencia técnica y/o concesionaria bajo el marco de la Iniciativa Reforzada:

**Países elegibles bajo
la Iniciativa para los Países
Pobres Muy Endeudados
—PPME—**

	País	Ingreso Nacional Bruto En millones de USD ⁽³³⁾	Total de la Deuda Externa En millones de USD	Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza ⁽³³⁾	Expectativa de Vida al nacer Al año 2000 ⁽³³⁾	Acceso al agua potable Al año 1996 En la zona urbana
1.	Angola	3,847	10,146	--	47	34
2.	Benin	2,345	1,599	33.0	53	54
3.	Bolivia	8,206	5,762	--	63	77
4.	Burkina Faso	2,422	1,332	--	44	78
5.	Burundi	732	1,100	36.2	42	60
6.	Camerún	8,644	9,241	40.0	50	73
7.	Chad	1,541	1,116	64.0	48	74
8.	Camoras	--	--	--	--	
	Congo	1,735	4,887	--	46	15
9.	Côte d'Ivoire	9,591	12,138	36.8	46	59
10.	Etiopía	6,737	5,481	--	42	--
11.	Gambia	440	471			
12.	Ghana	6,594	6,657	31.4	57	53
13.	Guinea	3,303	3,388	40.0	46	--
14.	Guinea Bissau	217	942	--	--	--
15.	Guyana	652	1455	--	--	--
16.	Honduras	5,517	5,487	53.0	66	81
17.	Kenya	10,610	6,295	42.0	47	69
18.	Liberia	--	2,032	--	--	--
19.	Madagascar	3,869	4,701	70.0	55	50
20.	Malawi	1,744	2,716	54.0	39	70
21.	Malí	2,548	2,956	--	42	58
22.	Mauritania	978	2,500	57.0	52	44
23.	Mozambique	3,746	7,135	--	42	53
24.	Myanmar	--	6,046	--	56	42
25.	Nicaragua	2,053	7,019	50.3	69	34
26.	Níger	1,939	1,638	63.0	46	71
27.	República Centroafricana	1,031	872	--	43	--
28.	República Democrática del Congo	--	11,645	--	--	23
29.	República Democrática Popular Lao	1,519	2,499	46.1	54	70
30.	Rwanda	1,988	1,271	--	40	--
31.	Santo Tomé y Príncipe	43	316	--	--	--

	País	Ingreso Nacional Bruto En millones de USD ⁽³³⁾	Total de la Deuda Externa En millones de USD	Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza ⁽³³⁾	Expectativa de Vida al nacer Al año 2000 ⁽³³⁾	Acceso al agua potable Al año 1996 En la zona urbana
32.	Senegal	4,714	3,372	33.4	52	83
33.	Sierra Leona	647	1,273	68.0	39	17
34.	Somalia	--	2,562	--	--	--
35.	Sudán	9,599	15,741	--	--	--
36.	Tanzania	9,013	7,445	41.6	44	--
37.	Togo	1,318	1,435	32.3	49	57
38.	Uganda	6,699	3,409	55.0	42	75
39.	Vietnam	30,439	12,787	50.9	69	43
40.	Zambia	3,026	5,730	86.0	38	40

Los países que han calificado, y se encuentran en la primera etapa son ocho, listados a continuación: Benin, Camerun, The Bambia, Malawi, Níger, São Tome & Príncipe, Senegal y Zambia.

A la fecha, se han aprobado medidas de alivio para ocho países: Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí, Mauritania, Mozambique y Uganda.

Y finalmente, seis países, Etiopía, Guinea, Guinea Bisau, Honduras, Nicaragua y Tanzania, han completado su examen preliminar y se prevé que podrán recibir alivio de la deuda al momento de completar con el proceso de la primera etapa.

En un discurso dado en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América , el 1 de febrero de 1999, por el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, señaló que las funciones de la institución a su cargo iban más allá de la prevención de las crisis e incluían también la reducción de la pobreza.

Asimismo indicó que algunas de las razones por las cuales se estaba revisando y renovando dicha iniciativa, era porque se estaba registrando un lento progreso en el cumplimiento de sus objetivos, habiendo ampliado la posibilidad a 42 países para optar por el financiamiento ofrecido por los organismos financieros internacionales.

Es de notar que este esfuerzo deja por un lado a un considerable porcentaje de los países pobres ubicados en la "zona gris", que está conformada por 95 países de ingresos medianos, dentro de los cuales se encuentra Guatemala, y que no califican para acceder a las facilidades previstas dentro de la Iniciativa, puesto que no poseen una deuda insostenible.

A pesar de esto, presentan condiciones de vida similares a las presentadas por los países elegibles, entre lo que se pueden mencionar:

- los elevados índices de pobreza,
- analfabetismo,
- mortalidad infantil, y
- condiciones precarias de salud y nutrición.

Esto es reflejo, en parte, de que los criterios empleados por los organismos financieros internacionales para clasificar a las naciones del mundo, en su mayoría, incorporan indicadores y criterios meramente monetarios y numéricos, que representan solamente una parte de la realidad y por medio de los cuales, se trata de representar el nivel de pobreza de los países, cuando se deben considerar otros indicadores sociales que podrían contribuir a apreciar, desde una perspectiva más real, el fenómeno de pobreza como un fenómeno con muchas dimensiones que, si bien pueden captarse de forma imperfecta mediante las medidas basadas en ingresos y gastos, existen otras definiciones cualitativas de pobreza que pueden dar una mejor aproximación de la realidad de este problema (1 : 1-8 p.).

Por citar un ejemplo, según Willem Thorbecke, profesor de economía de la Universidad George Mason (12 : 6 p.), los indicadores de desnutrición crónica también pueden proporcionar estimaciones del nivel de pobreza.

Asimismo, los indicadores nutricionales, son una importante fuente de información respecto a la pobreza absoluta, la cual se basa en las habilidades y funciones

que reflejan las privaciones de una persona de una mejor forma que el cálculo de sus ingresos, midiendo así su status.

Por otro lado, los indicadores monetarios se derivan de las observaciones de familias de determinado nivel.

Otro indicador que podría ayudar a medir el grado de pobreza, es el porcentaje de la población con acceso a agua potable, ya que es una variable que colabora significativamente al poder explicativo de la pobreza como uno de los mayores determinantes de la desnutrición.

Por otra parte, aún cuando se comprende la necesidad de establecer parámetros para otorgar créditos blandos y asesorías que contribuyan al combate de la pobreza, se critica que en el diseño de dicho mecanismo no se tuvo en consideración la existencia de países de la "zona gris" que eran acreedores de otros países pobres, ya sea de forma bilateral o por medio de bancos o arreglos regionales de pago; de tal suerte que, estos países acreedores enfrentaron serias dificultades al verse en la posición de tener que adoptar decisiones de condonación de deuda similares a las que tomaban los países industrializados, a pesar de que la deuda a ser condonada representaba para éstos acreedores pobres (de la zona gris) una porción incomparablemente mayor en términos del tamaño de sus economías, habiéndoles inducido a actuar de manera similar a países más avanzados, lo cual, a futuro, podría convertirse en un aspecto negativo para las perspectivas de desarrollo de los mismos.

3.1 CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS Y LA SITUACIÓN GENERAL DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS (CONCEPTOS MANEJADOS POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, EL BANCO MUNDIAL Y OTROS AUTORES).

La pobreza ha sido un fenómeno constante y fácilmente identificable en las sociedades centroamericanas, que por décadas no ha recibido el tratamiento adecuado para su combate debido, en parte, a los constantes desaciertos de los gobiernos de turno en la toma de decisiones de políticas adecuadas y a la corrupción que se maneja a nivel público.

Asimismo, la falta de participación de los sectores pobres con el fin de reclamar sus derechos, ha sido una variable permanente que no ha contribuido al aumento de la calidad de vida de esta clase social y, finalmente, por el padecimiento de los conflictos internos a que han estado expuestas dichas sociedades.

En el transcurso del tiempo se ha comprendido que equilibrar la pobreza en medio de la abundancia resulta ser el mayor desafío mundial, y por ende, un tema que requiere de esfuerzos constantes para lograr llegar a este punto de equilibrio.

Por lo tanto, muchas entidades internacionales de todas las ramas de las ciencias, se han esforzado por dar a la pobreza las definiciones más cercanas a la realidad actual, ya que desde cualquier perspectiva, la pobreza afecta al desarrollo normal de todas las actividades de un país, impidiendo la transformación de las sociedades y generando un desequilibrio entre los elementos económicos, humanos y estructurales del desarrollo (16 : 25-29 p.).

También se puede decir que la pobreza es un factor de negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable, con condiciones mínimas de salud, educación, vestido, vivienda y seguridad (22 : 103 p.).

Asimismo, genera malestar en las personas afectadas, y a su vez, una lista grande de problemas sociales que van influyendo en el deterioro de las condiciones de vida en general.

Los organismos financieros internacionales han conceptualizado a la pobreza, con el objeto de establecer una plataforma de despegue en la búsqueda de las soluciones que permitan a los países elegibles superar sus crisis económicas y sociales.

Por lo tanto, el Banco Mundial, siendo una institución que desempeña funciones que involucran elementos de carácter social, ha dado un concepto generalizado al término de pobreza, y lo describe dentro de sus informes como "la realidad que significa un bajo nivel, no sólo de ingresos y de consumo sino también de instrucción, salud, nutrición y participación efectiva en la sociedad, así como de otras áreas del desarrollo humano" (2 : 3-5 p.).

Este es un concepto que no se queda dentro de la perspectiva económica, sino que trasciende a un plano social que, al mismo tiempo, aduce a las conclusiones a las que llegaron los funcionarios de dicha institución durante una investigación que realizaron dentro del sector directamente afectado, y tomando en cuenta las opiniones de dichas personas que viven sumergidas en la pobreza, han complementado el concepto anterior agregando cuatro aspectos que no se habían considerado, hasta que se presentó la oportunidad de escuchar dichas experiencias, siendo éstas:

- ✿ la impotencia,
- ✿ la falta de representación,
- ✿ la vulnerabilidad y
- ✿ el miedo" (3 : 5 p.).

Como primera aproximación se podría indicar que estos cuatro aspectos conforman características concretas de la realidad en que viven las personas más afectadas por la pobreza en los países centroamericanos, sometiéndoles a vivir dentro de un “círculo de pobreza” (5 : 23 p.), difícilmente rompible, que impide la superación del subdesarrollo, manteniendo e incrementando la pobreza en aquellas regiones pobres (30 : 3 p.), por lo que la pobreza se convierte en el elemento angular, en torno al cual giran los cuatro conceptos antes mencionados y que se resumen en la “falta de oportunidad”.

Esto significa que la pobreza genera impotencia, falta de representación, vulnerabilidad y por ende miedo, que es una consecuencia propia del sistema socioeconómico que rige a nivel mundial.

Por otro lado, se considera que la pobreza “niega el acceso a las libertades fundamentales de acción y decisión” (3 : 55 p.).

Esto genera uno de los malestares más profundos que hace que las sociedades caigan en la situación de “estar expuesta a la vulnerabilidad del riesgo” (2 : 15 p.) que es sinónimo de violencia, y que a su vez, retrasa el progreso por la desconfianza que impera en los ambientes, especialmente por el desaliento que se tiene en la inversión extranjera.

No obstante, el Banco Mundial da una definición corta y sustanciosa, de lo que implica la pobreza en una dimensión totalmente real y que ha sido definida por las personas que sufren de este fenómeno que arrastra a generaciones a sobrevivir en condiciones muy hostiles: la pobreza es “una aguda privación de bienestar” (2 : 15 p.), que podría entenderse en términos sencillos como “tener hambre, no tener casa ni vestido, estar enfermo y no recibir atención, ser analfabeto y no poder ir a la escuela” (3 : 26 p.).

De esta manera se resume lo que en palabras sofisticadas ha querido conceptualizar el Banco Mundial.

Para el Fondo Monetario Internacional, por la naturaleza de sus funciones, le resulta complicado dar un concepto de pobreza cercano a los criterios más reales, por lo que concreta sus argumentos a conceptos meramente numéricos, sin considerar variables sociales que son determinantes al momento de una clasificación a nivel internacional.

El Fondo Monetario Internacional conceptualiza el término de pobreza como "altas tasas de inflación, producto interno bruto negativo en relación con el ingreso de sus exportaciones, corrupción a nivel de gobierno, destrucción del manejo de la economía (banca central) y presencia de una deuda insostenible".

Este concepto resulta ser un análisis de tipo macroeconómico que mantiene como variable constante aspectos numéricos, dificultando el acceso a los beneficios que proporciona la Iniciativa Reforzada a los países que no cumplen con las variables macroeconómicas impuestas. Lo anterior pese a los esfuerzos que hagan las autoridades de esas poblaciones, por cumplir con el servicio de sus deudas externas, a costa del sacrificio de otras partidas de las cuales se beneficiarían directamente las poblaciones en extrema pobreza" (1 : 10 p.).

Bajo los parámetros que proporciona la Organización de Naciones Unidas — ONU— y sabiendo que ésta procura mejores condiciones económicas y sociales para todos los países del mundo, aparte de su participación como mediadora cuando la paz mundial se pone en peligro, da una definición de la pobreza concibiéndola como "un concepto amplio que involucra variables monetarias, mediciones objetivas y subjetivas de la misma y destacan el nexo entre el ingreso material y el desempeño de una persona dentro de un contexto social más amplio, el cual implica el acceso o restricción a diferentes servicios sociales".

En efecto, aunque generalmente se considera que un individuo es pobre cuando su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel considerado como mínimo para permitirle satisfacer sus necesidades básicas (aspecto que internacionalmente se conoce como línea de pobreza), existe cierto consenso por el cual dicha medición se puede catalogar como incompleta cuando se trata de medir el bienestar” (21). Por lo que dicha organización considera que, aunque se involucren varias variables que permiten determinar el nivel de ingresos y nivel de satisfacción de necesidades de un individuo, siempre será una medida subjetiva porque tiende a la estandarización.

Asimismo, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— pone de manifiesto su propio concepto de pobreza humana, que centra su atención en la “negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable” y que de acuerdo al Índice de Pobreza Humana —IPH— pretende medir el grado de privación de calidad de vida, utilizando las variables relativas a:

- la longevidad,
- falta de formación y enseñanza (grado de analfabetismo),
- la desnutrición infantil,
- la falta de acceso a servicios públicos de salud, y
- la falta de agua potable.

Otros estudiosos, coinciden con los conceptos adoptados por el Banco Mundial y otros organismos internacionales, por ejemplo, Engbersen dice que pobreza "es la situación en que viven aquellas personas que no logran alcanzar el nivel de vida promedio que se considera usual en su propia sociedad y, por lo tanto, no son capaces de participar de sus beneficios; no sólo insuficiencia de ingresos, sino también escaso desarrollo humano, alta vulnerabilidad social y poco acceso al bienestar”.

Los conceptos anteriores conducen a la conclusión de que la pobreza es una realidad y no una cuestión de definiciones” (5 : 37 p.), por lo que es necesario que

exista un tratamiento especial para los países que, a pesar de no poseer una deuda pública externa e insostenible, registran altos índices de pobreza.

Este mismo autor considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación, y que está compuesta de factores como vida corta y poco saludable (porcentaje de personas que morirán antes de los 40 años); escasos conocimientos o instrucción, porcentaje mínimo de personas con acceso a un nivel decente de vida, o sea el porcentaje de la población que no tiene acceso a los servicios de salud, agua potable y niños con bajo peso; y negación participación, o sea la exclusión social de la que sufren muchas personas (5 : 52 p.).

Este concepto también aduce a la línea de pensamiento que utilizó el Banco Mundial para la elaboración del concepto de pobreza descrito en el Informe Sobre el Desarrollo Humano del año 2002, que se refiere a la pobreza como un aspecto que no puede ser tomado a la ligera, debido a que un buen porcentaje de la población mundial padece sus efectos devastadores, y que no sólo afectan el desarrollo de dichas sociedades, sino atentan contra la conservación del medio ambiente.

La otra clasificación que Engbersen propone es la pobreza de ingreso, que es medida en términos monetarios y ha sido la línea del pensamiento que ha adoptado el Fondo Monetario Internacional para elaborar el concepto sobre el cual fundamenta sus actividades de cooperación en torno a los países pobres.

Este concepto se resume en términos monetarios y numéricos y de esta manera, existe la tendencia de considerar al consumo como la medida apropiada de bienestar.

Sin embargo, es mejor medirlo en base al provecho que un individuo logra al consumir bienes y servicios, y lo que éste posee para regular el consumo por medio del ahorro y luego cómo lo desembolsa (5 : 85 p.).

Otra definición cualitativa de pobreza es la dada por Thorbecke, que dice que "los indicadores de desnutrición crónica también pueden proporcionar estimaciones del nivel de pobreza.

Asimismo los indicadores nutricionales resultan ser una importante fuente de información respecto a la pobreza absoluta, basada en las habilidades y funciones que reflejan las privaciones de una persona de una mejor forma que el cálculo de sus ingresos. Estos también miden su status, mientras que los indicadores monetarios se derivan de las observaciones de familias de determinado nivel" (1 : 6 p.).

A pesar del concepto anterior, el Fondo Monetario Internacional utiliza únicamente indicadores cuantitativos para fundamentar los parámetros de elegibilidad y conceptos sobre los cuales se fundamenta la Iniciativa Reforzada, cuando debiera considerar la valiosa información que proporcionan las variables cualitativas y que combinadas con las cuantitativas, servirían con mayor eficacia para fundamentar los conceptos adoptados, ya que es la entidad que más determinación posee a la hora de otorgar o denegar la ayuda a los países miembros.

En la Declaración de Antigua, celebrada el 17 de junio de 1990, los Presidentes de los países centroamericanos dieron un concepto al fenómeno de la pobreza, calificándola de multifacética, fácil de percibir pero difícil de medir en relación a los conceptos teóricos disponibles.

Dentro de las definiciones consultadas para la elaboración del dicho documento, se menciona que una de las causas de la pobreza puede atribuirse a fenómenos

“hereditarios o culturales, como un resultado de la estratificación social basada en la raza, el sexo o los antecedentes familiares” (2 : 15 p.).

E en general, el perfil de los grupos pobres muestra varios rasgos comunes entre los distintos países del istmo, por lo cual, en esa oportunidad, era posible hablar de un perfil de pobreza centroamericana, dentro de lo que se destacó la desnutrición, la salud y otros factores de medición del fenómeno que, con el paso del tiempo, se han convertido en vehículos para la transferencia intergeneracional de la pobreza, aumentando así la posibilidad de permanecer en la pobreza durante toda su generación (20 : 81 p.).

Asimismo, es preciso citar el término de "pobreza de ingreso" que el Banco Mundial ha adoptado como "la cuantificación de la pobreza que permite dar una idea general de ésta, yendo más allá de las experiencias individuales" (2 : 16 p.).

En este concepto se involucran datos exactos y estadísticas que permiten al Estado o a la comunidad internacional, fijarse metas cuantificables que definan concretamente la realidad por la que están pasando las comunidades pobres y las medidas que se deben tomar para cumplir con los objetivos trazados por los organismos financieros internacionales.

De aquí se puede inferir que para definir a la pobreza de una manera cuantitativa es necesario recurrir al ingreso monetario y la capacidad de consumo, pues desde una perspectiva macroeconómica, son los factores más importantes de medición.

Algunos economistas clásicos como Malthus, David Ricardo y Karl Marx han definido conceptualmente a la pobreza de acuerdo a los resultados obtenidos por las estadísticas, permitiendo así la obtención de datos concretos por medio de los números.

Por su lado, Rowntree indica que la "tasa de mortalidad es el mejor instrumento para medir las diferencias en el bienestar físico de la población (3 : 18 p.) y tomando en cuenta ese argumento se podría decir que la mortalidad toma como indicador, tanto a la pobreza de consumo como a la ausencia de bienestar, formando una buena combinación de los datos reales y los supuestos.

Desde esta perspectiva, se puede concluir que el ingreso, el consumo, la educación y la salud, combinadas, proporcionan dimensiones cuantificables que determinan el estado cualitativo de pobreza en que se encuentra una persona.

Y tomando en cuenta los conceptos anteriores, los países centroamericanos son objeto de pobreza con el simple hecho de determinar los porcentajes de la población que tienen acceso a la educación y la salud; asimismo, con la simple revisión de otros indicadores sociales como los que se detallan en el cuadro siguiente:

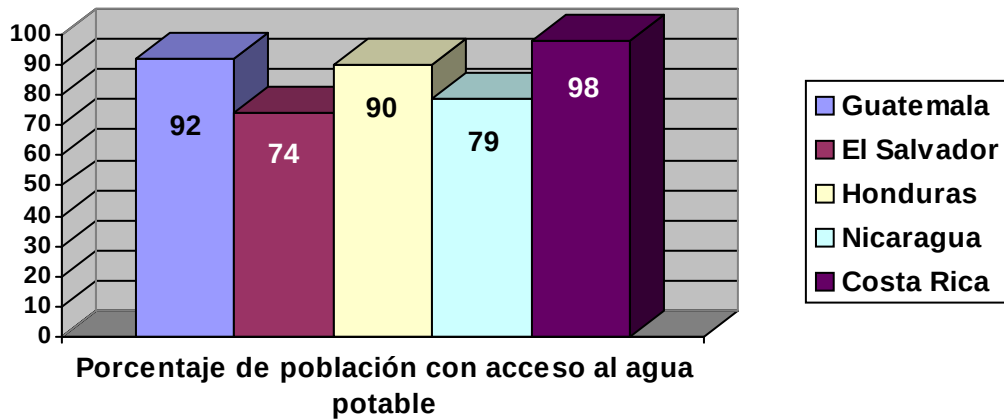
Cuadro No. 1

**Comparativo de los indicadores de la pobreza
más comúnmente usados
de los países centroamericanos ⁽³²⁾
año 2002**

País	% de población con acceso al agua potable	Años de esperanza de vida al nacer	% de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos	% de Desnutrición infantil	% de población bajo la línea de pobreza nacional	% de Analfabetismo de personas arriba de 15 años
Guatemala	92	65	39	24	57.9	31
El Salvador	74	74	29	12	48.3	21
Honduras	90	66	35	25	53.0	25
Nicaragua	79	69	33	12	50.3	33
Costa Rica	98	77	10	5	22	4

Gráfica No. 1

**Porcentaje de la población centroamericana
con acceso a agua tratada
en el área urbana**
año 2002

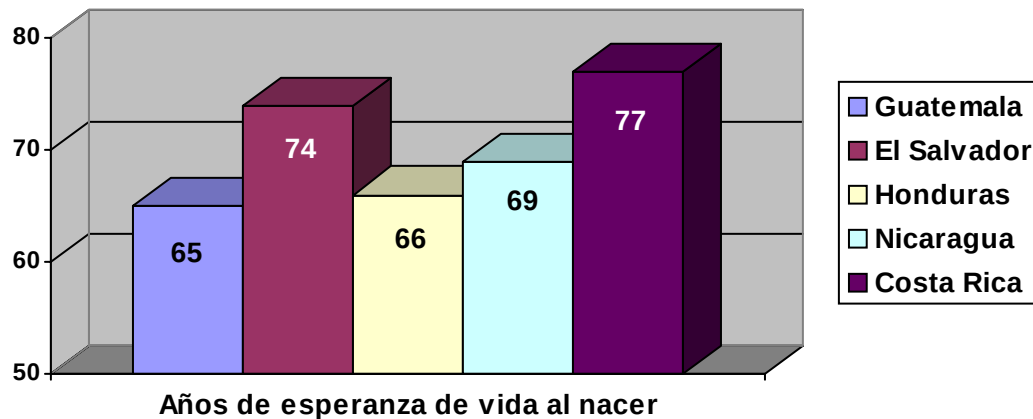


En este dato proporcionado por el Banco Mundial no se consideraron las poblaciones de las áreas rurales que aún no tienen acceso al servicio de agua potable y que, en el caso de Guatemala y Honduras, representa el porcentaje de la población urbana con acceso a este servicio; por lo tanto, no es un valor, que a nivel nacional, sea representativo.

Gráfica No. 2

**Expectativa de vida al nacer
de la población centroamericana**

año 2002



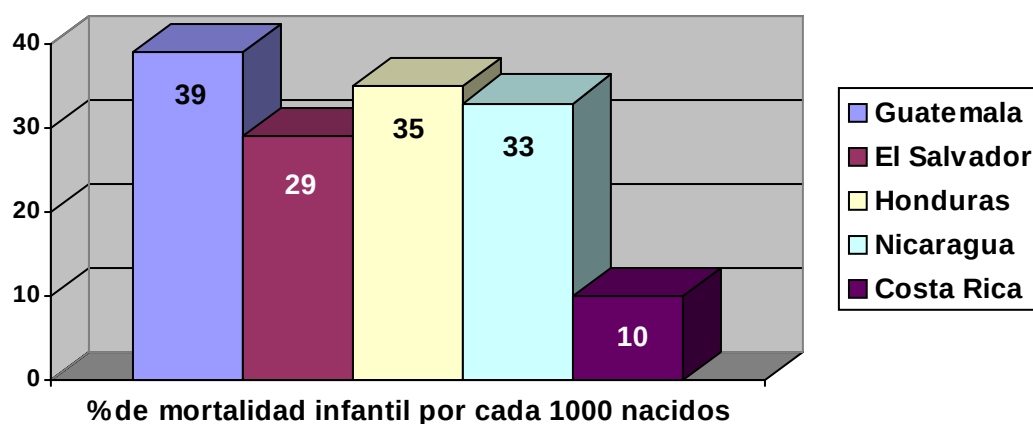
Se puede apreciar, en la gráfica No. 2, que la expectativa de vida al nacer de Guatemala, Honduras y Nicaragua son las más bajas de la América Central, respectivamente, y esto es un indicador de la calidad de vida de sus poblaciones.

Es de hacer notar, que en el caso específico de que Guatemala, a pesar de ser un país clasificado dentro del rango de países de ingresos medios, posee el indicador más bajo a nivel centroamericano, en esta categoría.

Gráfica No. 3

**Porcentaje de la mortalidad infantil
por cada 1000 niños nacidos
en los países centroamericanos**

año 2002



Asimismo, es identificable la desventaja de la que padecen el 39% de los niños guatemaltecos, pues de cada 1000 niños nacidos, mueren 39.

Seguidos, en orden descendente, Honduras y Nicaragua con 35% y 33% de niños muertos de cada mil nacidos, respectivamente.

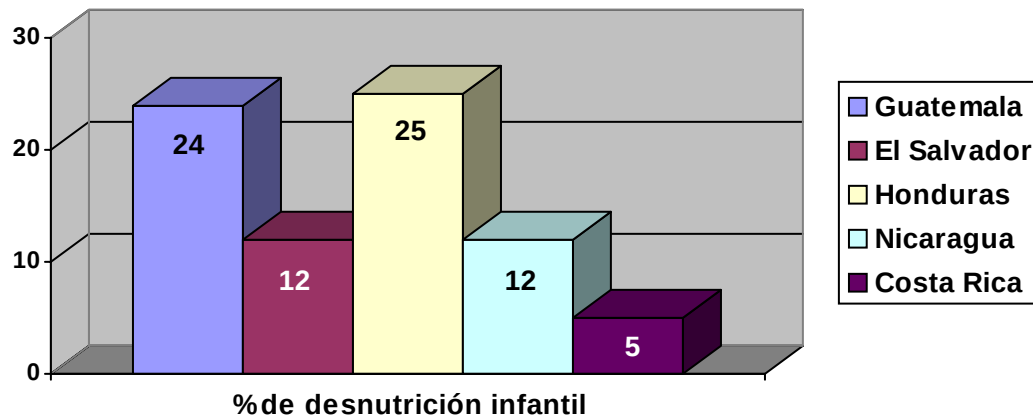
Las causas más comunes de estas muertes son:

- falta de asistencia a la hora del parto,
- falta de atención médica en los primeros meses de vida,
- falta de agua potable, y
- desnutrición.

Gráfica No. 4

Porcentaje de la desnutrición infantil en los países centroamericanos

año 2002



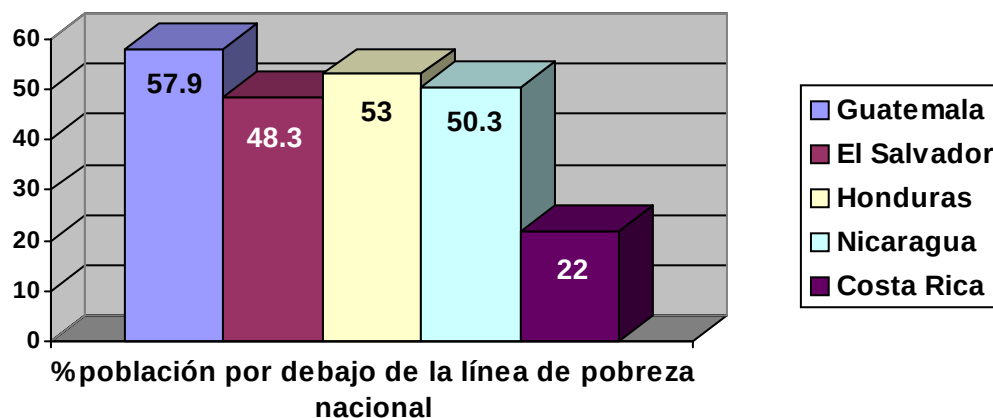
El porcentaje de desnutrición infantil es notable en Honduras, ya que muestra un 25% de su población infantil con peso por debajo de lo requerido por los estándares mundiales.

Seguidamente se observa que Guatemala cuenta con el 24% de su población infantil viviendo en condiciones de desnutrición.

Por lo tanto, estos dos porcentajes representan los índices más elevados del istmo centroamericano dentro de esta categoría .

Gráfica No. 5

**Porcentaje de la población centroamericana
que vive en condiciones que se ubican
por debajo de la línea de pobreza nacional
año 2002**

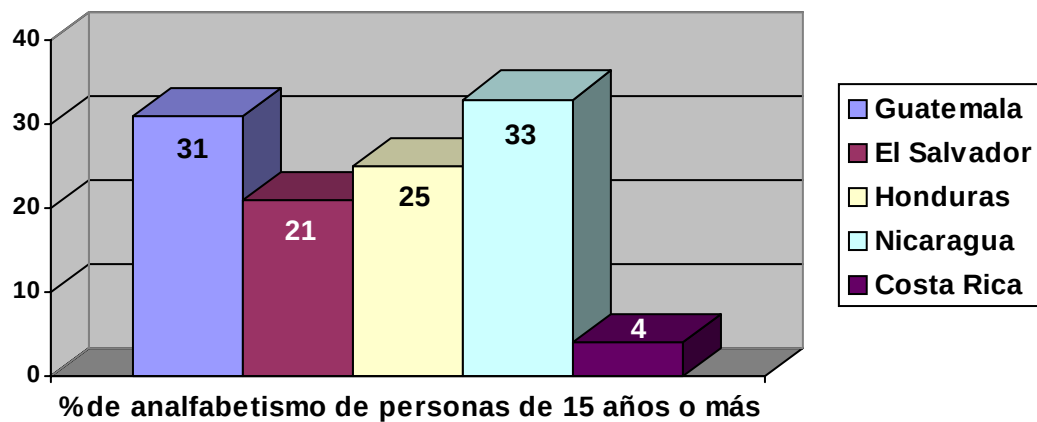


Es muy significativo el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza nacional⁵ en los países de Guatemala, Honduras y Nicaragua, ya que representan el 57.9%, 53% y 50.3%, respectivamente, del total de la población que no logra cubrir sus necesidades básicas de alimento, educación, vivienda, salud y vestido.

⁵ La línea de pobreza nacional ha sido determinada en relación a la cantidad de bienes o servicios que puede adquirir una persona al día, con un dólar de los Estados Unidos de América. Las personas que subsisten con menos de US\$1.00 constituyen el porcentaje de la población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza nacional.

Gráfica No. 6

**Porcentaje de la población centroamericana
que es analfabeta de los 15 años en adelante**
año 2002



Nicaragua, Guatemala y Honduras poseen el 33%, 31% y 25% de sus poblaciones, mayores de 15 años, que se encuentran en una situación de analfabetismo.

Estos porcentajes también representan un alto índice de ignorancia que repercute en los bajos niveles de salud y altas tasas de desnutrición y fertilidad.

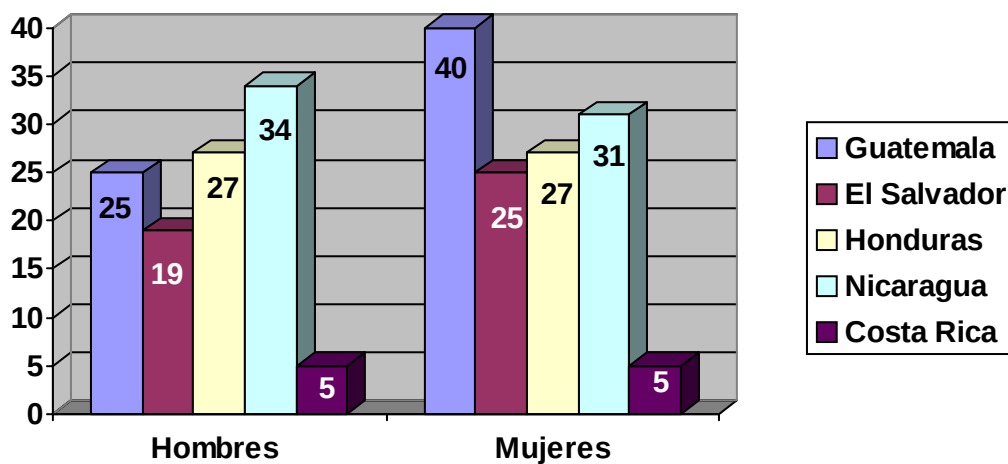
Cuadro No. 2

**COMPARATIVO DE LA POBLACIÓN
CENTROAMERICANA EN RELACIÓN
AL PORCENTAJE DE ANALFABETOS
MAYORES DE 15 AÑOS,
SEGÚN EL GÉNERO
AÑO 2001 ^(32 : 32 p.)**

País	Población calculada en Millones	Tasa de analfabetismo de adultos de 15 años o mayores	
		Hombres	Mujeres
Guatemala	11.7	25%	40%
El Salvador	6.4	19%	25%
Honduras	6.6	27%	27%
Nicaragua	5.2	34%	31%
Costa Rica	3.9	5%	5%

Gráfica No. 7

**Porcentaje de la población de los países
centroamericanos que es analfabeta y que se encuentra
arriba de los 15 años de edad, según género
año 2002**



Guatemala es el país que posee la brecha más ancha de analfabetismo entre hombres y mujeres (aproximadamente 15% a favor de los hombres).

Este aspecto refleja la cultura de sumisión en que viven las mujeres indígenas, las escasas oportunidades y la falta de promoción para su desarrollo.

En Nicaragua, también se muestra una brecha del 3% entre analfabetos a favor de las mujeres.

En la mayoría de las gráficas se denota la pobreza en que están sumergidos los países centroamericanos; sin embargo, los países que denotan mayores problemas de subdesarrollo son Guatemala, Nicaragua y Honduras.

Situación que les ha valido a esto dos últimos para ser clasificados dentro del rango de países con ingresos bajos y adicionando sus problemas de deuda pública externa insostenible, les ha hecho formar parte del grupo de países elegibles ante la Iniciativa Reforzada.

El informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también define a la pobreza, y para que esta definición pueda reflejar las condiciones reales de vida de una población, se considera conveniente combinar los aspectos cuantitativos como la pobreza de ingreso y los aspectos cualitativos como la pobreza humana.

Partiendo de este punto, se hace una comparación de los ingresos per cápita que, en promedio, percibe un individuo en la zona urbana de los países centroamericanos, de manera que se puedan hacer gráficas las diferencias y similitudes de este aspecto entre las economías de los países del istmo.

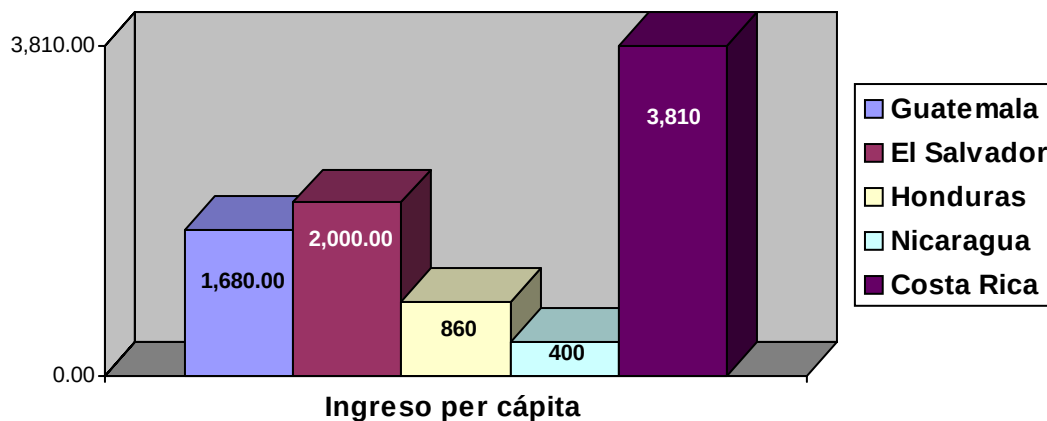
Cuadro No. 3

**Comparativo de los ingresos percibidos
en promedio por habitantes,
de la zona urbana,
de los países centroamericanos
año 2002 ^(32 : 34 p.)**

País	Rango que ocupa por PNB per cápita Método World Atlas	Ingreso per cápita en USD	Rango que ocupa por PNB per cápita Método de Paridad de Capacidad de Compra en USD	Ingreso per cápita en USD
Guatemala	111	1,680.00	126	3,770.00
El Salvador	103	2,000.00	117	4,410.00
Honduras	138	860.00	150	2,400.00
Nicaragua	162	400.00	156	2,080.00
Costa Rica	78	3,810.00	80	7,980.00

Gráfica No. 8

**Ingresos per cápita de la
Población centroamericana
Expresados en dólares de los
Estados Unidos de América
al año 2002**



Nicaragua presenta el ingreso per cápita, en la zona urbana, más bajo de Centroamérica, percibiendo US\$400.00 por año.

Seguido por Honduras, que en promedio percibe un ingreso per cápita de US\$860.00 al año; y posteriormente Guatemala con US\$1,680.00

En efecto, aunque generalmente se considera que, un individuo es pobre cuando su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel considerado como mínimo para permitirle satisfacer sus necesidades básicas, existe cierto consenso por el cual dicha medición se puede catalogar como incompleta cuando se trata de medir el bienestar, por lo que es necesario incluir las variables sociales para completar el vacío que dejan los aspectos cuantitativos.

Considerando que, también se entiende que pobreza es la situación de aquellas personas que no logran alcanzar el nivel de vida promedio que se considera usual en su propia sociedad y, por lo tanto, las personas no son capaces de participar de esos beneficios, no sólo insuficiencia de ingresos, sino también escaso:

- desarrollo humano,
- alta vulnerabilidad social,
- aislamiento físico y social,
- falta de seguridad, respeto a sí mismos,
- poco acceso al bienestar (27 : 69 p.),

se llega a la conclusión de que la pobreza es una realidad y no una cuestión de definiciones (5 : 51 p.), que debe ser considerada de acuerdo con los enfoques dados por los mismos pobres, y no simplemente adoptarla desde la esfera nacional o internacional, pues estas variables muestran la tendencia a ser subjetivas.⁶

⁶ Por ejemplo, las metas internacionales de desarrollo incluyen los siguientes objetivos cuantificados: disminuir la proporción de personas que viven en extrema pobreza en los países desarrollados por lo menos en un 50% para el año 2015; la promoción de la educación primaria universal de todos los países, avances hacia la equidad de género y la apropiación del poder por parte de la mujeres, demostrados mediante la erradicación de la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005; reducción de la mortalidad infantil y niños menores de 5 años; reducción de la tasa de mortalidad materna en tres cuartas

3.2 CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN GENERAL DE LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS.

La definición central plasmada por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Estadísticas de la Deuda Externa del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Bancos de Pagos Internacionales y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico —OCDE— fue la siguiente: "por deuda externa bruta se comprende el monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen los residentes (comprenden el gobierno, las personas físicas, instituciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios al país) (4 : 149 p.) de un país frente a no residentes, con el compromiso de rembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar los intereses, con o sin reembolso del capital" (4 : 9-10 p.).

Para los organismos financieros internacionales, los préstamos otorgados a los países miembros se traducen en "oportunidades para el desarrollo"; sin embargo, en los países centroamericanos no se cuentan con mecanismos adecuados de control para invertir óptimamente los recursos provenientes de dichos préstamos.

Por lo tanto, la deuda externa se ha convertido en "un motivo más de dependencia", que deja a los países comprometidos a cumplir programas de ajuste y reformas impuestos por los mismos organismos financieros.

El tema de la deuda externa cuenta con conceptos propios que deben ser explicados para que el lector se ubique en el contexto de la misma.

El **servicio de la deuda pública externa** consiste en la amortización de la misma, según los términos, plazos, tasas de interés, etc., pactados al momento de concederse el préstamo (4 : 31 p.).

partes; disponibilidad de acceso a través del sistema de atención primaria de salud a los servicios de salud

Asimismo, se puede considerar que es la "suma de los pagos de intereses y reembolsos del monto principal sobre la deuda externa, contraído por un gobierno en el exterior, a través de organismos financieros internacionales, la comunidad internacional o con cualquier otra entidad, de forma bilateral.

También, los **mecanismos tradicionales de alivio de la deuda** surgen en el marco del Club de Paris (que se considera como un acreedor bilateral), como una iniciativa del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento —BIRF— con el objeto de clasificar a los países en vías de desarrollo a efecto de establecer la situación de ingreso per-capita y el grado de endeudamiento externo de los mismos.

A su vez, la calificación lograda por cada país sirve de base para establecer las condiciones en que se le aplican los términos de pago al momento de una renegociación de deuda con los países acreedores.

Esta clasificación está integrada de la siguiente forma:

Clasificación de países por ingresos per-cápita por año, (33 : 233 p.) propuesta del Banco Mundial (en términos de US dólares de los Estados Unidos de América)	
	Producto Nacional Bruto (PNB) Año 2001
Países de ingresos bajos	\$745.00 o menos
Países de ingresos medios	\$746.00 to \$9,205.00
Países de ingresos altos	\$9,206.00 o más

Tomando en cuenta la clasificación propuesta, los países centroamericanos son clasificados de la siguiente manera:

País	Clasificación dada por los organismos financieros internacionales
Guatemala	País de ingresos medios
El Salvador	País de ingresos medios
Honduras	País de ingresos bajos
Nicaragua	País de ingresos bajos
Costa Rica	País de ingresos medios

Sin embargo, se hace necesario formular una tabla en la que los rangos de comparación relativos al ingreso per cápita, sean más cortos, ya que las brechas existentes en la actualidad, son demasiado grandes y reflejan dramáticas desigualdades sociales y económicas entre los países ubicados en la categoría de de ingresos medios.

Estos países que se encuentran justo arriba de la línea divisoria existente entre países de ingresos bajos y los países de ingresos medios, han sufrido la injusticia de ser enmarcados y considerados dentro de un grupo de desarrollo que únicamente responde a indicadores cuantitativos, que en determinado momento beneficia al país en lo que respecta al mantenimiento de una imagen internacional, como es el caso de Guatemala, que no cuenta con una deuda externa insostenible, pero al interior de su sociedad se reflejan necesidades concretas de pobreza y poca promoción para el desarrollo, que deben ser atendidas, ya que podría surgir un efecto negativo en el curso de su desarrollo si se siguen desatendiendo las necesidades del sector social (6 : 6-18 p.).

La reclasificación de rangos que se propone en este trabajo de investigación, sugiere la subdivisión de la categoría de los países de ingresos medios en tres grupos, con el fin de delimitar las distancias entre los países que han alcanzado un desarrollo significativo y sostenible y los países que se encuentran en camino para alcanzarlo, pero que aún poseen economías frágiles y vulnerables (países de la Zona Gris).

De esta manera, sería más factible detectar las necesidades económicas y sociales de los países más vulnerables y atenderlas en la medida de las posibilidades. Esto con el fin de evitar que sus economías se sigan deteriorando; asimismo, contribuiría a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones y propiciar oportunidades de desarrollo sostenible.

Propuesta de una reclasificación de países por ingresos per-cápita (en términos de US dólares de los Estados Unidos de América)	
	Producto Nacional Bruto (PNB)
Países de ingresos bajos	Menor a \$745
Países de ingresos medio-bajos	\$746 a \$3,566
Países de ingresos medio-medios	\$3,567 a \$6,386
Países de ingresos medio-altos	\$6,387 a \$9,205
Países de ingresos altos	\$9,206 en adelante

De lo anterior, los países centroamericanos estarían catalogados de la manera siguiente:

País	Reclasificación dada por los organismos financieros internacionales
Guatemala	País de ingresos medios-bajos
El Salvador	País de ingresos medios-bajos
Honduras	País de ingresos bajos
Nicaragua	País de ingresos bajos
Costa Rica	País de ingresos medio-medios

De lo propuesto, Guatemala sería el siguiente país enmarcado dentro de alguna iniciativa para el fortalecimiento de sus condiciones económicas y sociales, con el fin de reducir los niveles de pobreza, y mejorar los índices de educación y salud de su población.

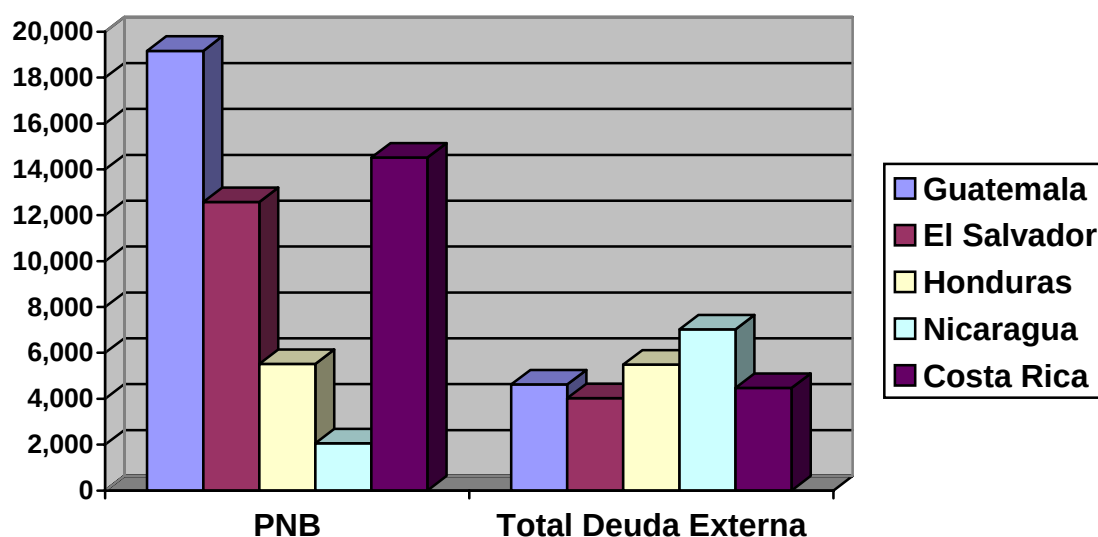
Otro aspecto que amerita ser analizado, desde una perspectiva internacional, es la relación existente entre el Ingreso Nacional Bruto y el total de la deuda externa contraída por un país, pues esta es, precisamente, la relación que han hecho los

organismos financieros internacionales al momento de redactar los parámetros de elegibilidad que rigen la Iniciativa Reforzada.

Cuadro No. 4
COMPARATIVO DEL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO
DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN
RELACIÓN CON EL INGRESO NACIONAL BRUTO
DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
al año 2000 (33 : 242 – 244 p.)

País	Ingreso Nacional Bruto —PNB— En millones de USD	Total de la deuda externa en millones de USD ⁽³²⁾
Guatemala	19,164	4,622
El Salvador	12,569	4,023
Honduras	5,517	5,487
Nicaragua	2,053	7,019
Costa Rica	14,510	4,466

Gráfica No. 9
Tamaño de la deuda externa de los
países centroamericanos,
en relación al Ingreso Nacional Bruto
al año 2002



A partir de esta clasificación, es obvio que los únicos dos países centroamericanos que poseen una deuda externa insostenible son Honduras y Nicaragua, pues el monto de sus obligaciones corresponde a un porcentaje sumamente alto en relación a su Ingreso Nacional Bruto.

Y tomando como punto de partidas que la situación de un país en relación con su deuda se considera aceptable, cuando ésta no sobrepasa el 50% del PNB, ni es superior al 150% de las exportaciones y cuando el servicio no representa más del 15% de las exportaciones.

Por el contrario Guatemala, Costa Rica y El Salvador, a nivel internacional, son considerados como países solventes, aspecto que les provee de una buena imagen internacional y buenas referencias crediticias que les abre las puertas para seguirse endeudando.

Con el propósito de ampliar el panorama del lector, se define que el Producto Nacional Bruto está conformado de los ingresos netos que percibe un país, entre estos se pueden mencionar, las utilidades generadas de las inversiones financieras en el extranjero, remesas familiares, ganancias de las exportaciones de productos nacionales, deuda pública externa, deuda pública interna.

4.1 ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INICIATIVA Y CÓMO PRETENDE FORTALECER EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIDO Y A LA LUCHA SOSTENIDA DE LA POBREZA DE LOS PAÍSES ELEGIBLES.

Al momento de concretar la ayuda que se brindaría a los países pobres altamente endeudados por medio de la Iniciativa Reforzada, se "comprendió la realidad y la complejidad que involucra un proceso de desarrollo" (2 : 6 p.).

Éste no implica únicamente esfuerzos por elevar los niveles de productividad de determinado grupo de personas o países, sino combatir un sin número de problemas estructurales y culturales de las sociedades con diferentes estratos sociales y diferentes ideologías.

Por lo tanto, el Fondo Monetario Internacional, en conjunto con el Banco Mundial, diseñaron las medidas para elaborar una *estrategia de reducción de pobreza*, con el fin de presentar un planteamiento eficaz y positivo, que regiría la actividad económica, política y social de las naciones, de acuerdo con los parámetros que, los gobiernos de esos países pobres, determinaron como prioritarios, en conjunto con la sociedad civil.

Esta estrategia se ha convertido en "el programa general que traza los lineamientos para alcanzar objetivos y ejecutar una determinada misión, para reducir los niveles de pobreza existentes en un país" (26).

Asimismo, se convierte en la condicionante más importante para tener acceso a la condonación de la deuda, junto con el mantenimiento de programas económicos avalados por el Fondo Monetario Internacional y el fortalecimiento de la institucionalidad del país (19 : 1 p.).

Dicha estrategia se basa en la adopción de medidas que se pueden resumir en tres esferas principales, que se mencionan a continuación:

- a. *Oportunidad*: que consiste en proveer a las poblaciones "material consistente en carreteras, electricidad, mercados para sus productos, escuelas, servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y salud para poder trabajar" (2 : 6 p.);
- b. *Empoderamiento*: que consiste en la "selección de medidas públicas que respondan a las necesidades de los pobres, dependiendo de la interacción de procesos políticos, sociales e institucionales y del compromiso de un sistema de gobierno que contribuya a una mayor eficiencia y responsabilidad ante la ciudadanía por parte de la administración pública, las instituciones jurídicas y los servicios públicos. Asimismo, promoviendo una mayor participación de los pobres en la vida política y de las decisiones de alcance local" (2 : 7 p.).

En pocas palabras se puede resumir que empoderamiento es la expansión de la libertad que deben tener los pobres a escoger y a actuar para aumentar su poder individual de adquisición de recursos y de decisión, ya que en la actualidad las opciones de los pobres son extremadamente limitadas; tanto por la falta de recursos, como por el poco poder que tienen para negociar mejores prestaciones que redunden en su beneficio.

Uno de esos recursos es la información, que es sinónimo de poder, pues se ha comprobado que una población bien informada está preparada para aprovechar las oportunidades, velar por sus derechos, negociar y controlar la acción del Estado (6 : 2-5 p.).

- c. *Seguridad*: que se conceptualiza como la "reducción de la vulnerabilidad — a las crisis económicas, desastres naturales, enfermedades, discapacidad y la violencia personal—" (2 : 7 p.) para lograr esto es necesario mejorar los niveles de bienestar, fomentar las inversiones en capital humano y actividades de mayor riesgo y más rentabilidad (1 : 6 p.).

Por los factores que engloba la estrategia de reducción de pobreza, se puede argumentar que la Iniciativa reforzada es considerada como un motor generador de desarrollo en los países elegibles, ya que pretende ir más allá del alivio de la deuda y, al mismo tiempo, condiciona el aceleramiento del proceso de reducción de la pobreza.

Sin embargo, hay factores ajenos a la voluntad de los países elegibles, que retrasan el otorgamiento de la asistencia para el alivio de la deuda, entre ellos se pueden mencionar: el tiempo que lleva la toma de decisiones por parte de los organismos financieros internacionales para considerar a un país en el punto de culminación y la falta de compromiso, por parte de los gobiernos y de la población civil, por cumplir con las metas establecidas en la estrategia de reducción de la pobreza.

El éxito que pueda tener la Iniciativa Reforzada, parte del alivio de la deuda que se concede a un país y si ésta es capaz de generar una reducción perdurable, tanto de la misma deuda como de la pobreza, promoviendo un crecimiento o desarrollo sostenido (29 : 1 p.).

A pesar de que existen factores que no favorecen para que la Iniciativa Reforzada se desarrolle óptimamente, la comunidad internacional está dispuesta a otorgar el apoyo financiero y técnico.

Esto lo ofrece dotando a la Iniciativa Reforzada de un elemento clave que permite que ésta funcione, pues de lo contrario no se podría beneficiar ningún estrato

social de los países elegibles, mucho menos las poblaciones desposeídas, porque los recursos que estos países tendrían que gastar en el servicio de su deuda externa, no estarían disponibles para invertirlo en programas de beneficio social, (educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental) (29 : 2 p.).

Por otro lado, ese apoyo también está condicionado al cumplimiento fiel de un programa económico suscrito entre el país elegible y el Fondo Monetario Internacional, que deberá ser estrechamente vigilado por el mismo fondo y tendrá un período de duración de aproximadamente tres años que se puede prolongar, dependiendo de la habilidad que tengan los gobiernos y las sociedades de implementar las estrategias de reducción de pobreza, y de los resultados que éstas generen.

Para evaluar los resultados de la implementación de las estrategias se deberá observar el cumplimiento de las metas de tres elementos que son determinantes en el éxito de la Iniciativa Reforzada:

- un ambiente macroeconómico estable,
- un crecimiento de la producción en general, y
- una estrategia de desarrollo concentrada en el combate de la pobreza.

La forma de medir cualitativamente el alcance de los objetivos de dicha estrategia será evaluando las mejoras en las oportunidades de exportación de los países pobres a los mercados de los países desarrollados.

Asimismo, se medirá el alcance de los objetivos en la observación de los siguientes aspectos:

- en la aprobación de reformas macroeconómicas y estructurales con el fin de promover un ambiente de promoción de las inversiones y generación de ahorro;
- en la ejecución de decisiones que mejoren la gobernabilidad a través del control de la corrupción;

- en la realización de reformas del sector público; y
- en la liberalización de los mercados.

A pesar de todos los beneficios que implica la Iniciativa Reforzada, según comentarios de un periodista nicaragüense, Néstor Avendaño, opina que el alivio de la deuda otorgado a los países que han llegado al punto de culminación (4, únicamente), han tenido un efecto positivo mínimo sobre los niveles de pago de su actual servicio de la deuda, aparte de que han tenido que pasar por períodos de fuertes reformas estructurales, situación que les ha hecho perder millones de dólares porque deben pagar el servicio de su deuda hasta que se hayan liberado los fondos;

Asimismo, han tenido que llevar a cabo la implementación de la estrategia de reducción de pobreza, bajo resultados positivos, pero lentos.

Por el contrario, la población consultada de Nicaragua, en su mayoría mencionó que la Iniciativa Reforzada les ha significado una serie de beneficios, que van desde el proceso de elaboración de la estrategia de reducción de pobreza, hasta la coordinación de una amplia participación de todos los sectores de la sociedad civil, sin distingo político, religioso o de cualquier otra índole.

También, les ha parecido positiva la divulgación de los datos sobre la inversión pública en el territorio y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades de la población a nivel local en la identificación de sus prioridades.

Según los participantes de los talleres de elaboración de las estrategias, se tiene una perspectiva positiva en cuanto a la aplicación de políticas para fomentar el crecimiento económico y social; así como, la implementación de programas sectoriales que mejoren directamente las condiciones de vida de los pobres.

Se puede deducir, que para llegar al punto de conclusión, los países elegibles se han tomado un tiempo entre 4 y 6 años, en el que han tenido que demostrar la capacidad de implementar los programas de ajuste estructural y la estrategia de reducción de la pobreza.

Asimismo, han tenido que demostrar un buen aprovechamiento de los recursos para que la Asociación Internacional de Desarrollo —AID— financie algunos programas durante el tiempo que se tomen para llegar al Punto de Culminación.

A continuación se representa, en forma de cuadro comparativo, los factores positivos que podrían generar desarrollo en los países elegibles, así como los factores negativos o condicionantes que deben enfrentar:

Factores positivos o generadores de desarrollo	Factores Negativos o condicionantes que perturban la efectividad de la iniciativa en los países pobres
• Alivio de la deuda pública externa insostenible. • Estrategia de reducción de la pobreza. • Fortalecimiento de la institucionalidad del país en relación a: - o Oportunidad - o Empoderamiento - o Seguridad • Promoción de un crecimiento sostenible. • Apoyo de la comunidad internacional (financiero y técnico). • Promoción de la inversión social. • Interacción del gobierno y de la sociedad civil. • Atención y esfuerzo por lograr a un ambiente macroeconómico estable. • Aplicación de políticas económicas adecuadas a cada sociedad para fomentar el crecimiento y desarrollo. • Políticas sociales y programas sectoriales que mejoren directamente las condiciones de vida de los pobres. • Inclusión de la opinión de la gente pobre en la elaboración de las políticas de Estado.	• Condicionamiento para el cumplimiento fiel de un programa económico suscrito entre el país elegible y el Fondo Monetario Internacional, que podría estar fuera de la realidad y necesidades nacionales. • Demasiado tiempo para dar pasos significativos dentro del marco de la iniciativa. • Falta de compromiso de los gobiernos para optimizar recursos. • Corrupción en el manejo de los recursos. • Consideración únicamente de variables cuantitativas al momento de clasificar a un país a nivel internacional. • Exclusión de variables sociales dentro de los parámetros de elegibilidad de la iniciativa.

Bajo el contexto de la Iniciativa Reforzada y de la estrategia de lucha contra la pobreza, también existe un número considerable de factores que se pretenden fortalecer para generar un desarrollo económico sostenible en las sociedades elegibles; sin embargo, cada uno de dichos elementos por fortalecer debe ser adquirido, por el aparato estatal y la sociedad civil, como un fuerte compromiso para lograr que éste genere un desarrollo sostenible.

Para el combate de la pobreza y pobreza extrema, se pretende:

- Elaborar e implementar la estrategia de reducción de pobreza, que al mismo tiempo debe ser respetada por los diferentes gobiernos de turno para darle seguimiento.
- Priorizar los proyectos que propone la estrategia de reducción de la pobreza, con el objeto de maximizar su impacto en los sectores más vulnerables; así como los recursos otorgados por los donantes y organismos multilaterales.
- Facilitar el acceso a la obtención de viviendas cómodas y dignas.
- Crear condiciones de igualdad de oportunidades en el ámbito social, económico, laboral, productivo, institucional y jurídico, sin discriminación racial, religiosa, política, étnica y de género.

Con relación a la comunicación se ha sugerido:

- Facilitar el acceso a la información socioeconómica.
- Incluir a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los problemas de sus propias comunidades; y, el interés común de todos los sectores productivos por disminuir los índices de pobreza.
- Fortalecer la participación en los diferentes estratos sociales, tanto a nivel nacional, regional, departamental, municipal, como comunitario, por medio de foros regionales y departamentales, comités de desarrollo municipales y comunitarios que deberán integrarse con las autoridades municipales, para que se facilite la participación de la ciudadanía y se formen comisiones de la sociedad civil en apoyo a las gestiones de los consejos municipales.

- Modernizar la infraestructura de comunicación.

Para generar el fortalecimiento de la economía se propone:

- Fomentar el crecimiento económico del país por medio de la ejecución de políticas macroeconómicas adecuadas que contribuyan a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables al desarrollo ordenado de la economía, de manera que se promueva la estabilidad en el nivel general de precios (18 : 2 p.).
- Enfatizar el desarrollo de la economía rural.
- Concretar las propuestas de diversificación y tecnificación de la producción agropecuaria.
- Fortalecer a la pequeña y mediana empresa.
- Mejorar los vínculos de los diferentes sectores de la economía para darle mayor valor agregado a los productos y servicios a nivel local.

Asimismo, para el fortalecimiento de la educación, se propone hacer lo siguiente:

- Fortalecer la educación básica,
- Fortalecer la educación técnica,
- Mejorar los planes curriculares para la educación superior,
- Implementar un programa nacional de educación accesible y funcional, de alta calidad y gratuito,
- Institucionalizar la educación no formal,
- Ampliar el radio de cobertura educativa,
- Promover la instalación de institutos agrícolas en el campo, permitiendo una mayor y mejor vinculación de la población rural y el desarrollo de la producción,
- Garantizar un efectivo fortalecimiento de la educación técnica,
- Garantizar una efectiva atención al analfabetismo,
- Mejorar las condiciones para el acceso y calidad de la educación superior,
- Incentivar a los maestros y personal administrativo para mejorar la práctica de enseñar y evitar la deserción, y

- Fortalecer la educación bilingüe.

En el fortalecimiento de la salud, se pretende:

- Ejecutar programas que garanticen el acceso a la salud de toda la población,
- Ampliar la cobertura y atención en salud reproductiva,
- Mejorar la atención integral a la niñez y la adolescencia,
- Dar mayor atención a enfermedades como la hepatitis "B", cáncer de mamas y útero; y el SIDA,
- Mejorar el servicio que prestan los comedores infantiles con programas nutricionales adecuados a la dieta de cada región,
- Complementar el inventario de rehabilitación,
- Mejorar y/o construir centros de salud y hospitales,
- Mantener disponibilidad de medicamentos en los centros y puestos de salud, y
- Contemplar la formación de recursos humanos en salud, tanto para personal de los ministerios de salud como para los promotores y líderes comunitarios.

A nivel institucional del Estado y de la gobernabilidad, se debe:

- Fortalecer la seguridad ciudadana,
- Descentralizar el aparato estatal,
- Preservar los recursos naturales,
- Aprovechar el uso potencial del suelo, y
- Proteger el medio ambiente.

En el área productiva, también se debe:

- Realizar un plan nacional de diversificación productiva,
- Promover la transferencia tecnológica y capacitación que fomente el mejoramiento de la calidad de los productos y servicios, de manera que permita a los productores ser competitivos en los mercados internacionales.

Esto, tomando en cuenta que dicho plan tiene que considerar las características agro-ecológicas de las diferentes zonas del país, su uso y potencial. Asimismo, debe garantizar la equidad y sostenibilidad de los recursos naturales,

- Modernizar la infraestructura productiva; así como, los servicios de apoyo a la producción,
- Conformar un banco de tierras para el sector campesino,
- Respetar los derechos de propiedad; tanto privadas, como comunitarias,
- Fortalecer el estado de derecho,
- Cumplir las leyes – principalmente por las instituciones públicas –,
- Eliminar el tráfico de influencias,
- Establecer leyes contra la corrupción,
- Modernizar la administración pública,
- Eliminar los altos salarios, y
- Garantizar la paz y la estabilidad política.

En cuanto a la opinión de los organismos financieros internacionales, proponen que para la elaboración de las estrategias de reducción de pobreza se haga énfasis y se profundice en el análisis de las reformas sectoriales, particularmente en lo que concierne a la salud, educación y buenos servicios de agua potable; asimismo, evitar concentrarse demasiado en el aspecto del financiamiento externo.

4.2 ANÁLISIS DE LA OBJETIVIDAD CON QUE CUENTAN LOS CONCEPTOS Y CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD SOBRE LOS QUE DESCANSA LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS .

A la luz de los argumentos que se detallan en los numerales 3 y 4 de esta investigación, se hará un análisis de los conceptos sobre los cuales parte el proceso de elegibilidad de la Iniciativa Reforzada.

Esto se hace con el fin de verificar si los conceptos que maneja obedecen a criterios parciales, ya que existe un considerable número de países de ingresos medios, conocidos como países de la Zona Gris, que a pesar de no poseer una deuda pública externa insostenible, su situación social de pobreza y pobreza extrema, encaja perfectamente dentro del marco de los conceptos adoptados por expertos como Engbersen, Thorbecke, el Banco Mundial y otros organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas —ONU— y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— (ver páginas 35 y 36).

Por esta razón, los países situados en la zona gris, y específicamente Guatemala, no se pueden beneficiar de los servicios financieros concesionarios que ofrece la Iniciativa Reforzada.

A pesar de lo anterior, deben poner en marcha la estrategia de reducción de la pobreza, que deben financiar con recursos propios, pues a todos los países miembros que poseen índices de pobreza elevados, se les ha solicitado la implementación de dicha estrategia, como una condición de referencia internacional, previa a contraer préstamos bilateral y/o multilateralmente, o bien, como requisito para atraer inversión extranjera (1 : 5 p.).

Por lo tanto, el concepto que utiliza el Fondo Monetario Internacional para definir a la pobreza, afirma la parcialidad de la línea del pensamiento que rige sus actividades, ya que se consideran elementos que responden sólo a una parte de la realidad global de un país, como lo son los indicadores macroeconómicos (el nivel de la deuda pública externa, producto interno bruto, índices de inflación e ingreso per cápita, etc.).

Si bien es cierto que estas mediciones permiten, al Estado o a la comunidad internacional, fijarse metas cuantificables que definan macroeconómicamente la realidad por la que está pasando determinado país, éstas son parcialmente representativas de la realidad social que, como en el caso de Guatemala, un considerable porcentaje de su población vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

También debería tomar en cuenta mediciones objetivas de orden social que permitan destacar el nexo entre el ingreso material y el desempeño de una persona dentro de un contexto social más amplio, el cual implica el acceso o restricción a diferentes servicios sociales, oportunidad de desarrollo, seguridad, etc.

Por lo tanto, y habiendo determinado que la pobreza no se puede medir únicamente desde una perspectiva monetaria o macroeconómica, se hace una reseña de los problemas sociales que ha enfrentado la sociedad guatemalteca, con el propósito de hacer notar que, a pesar de que se encuentra catalogada bajo el rango de los países de ingresos medios (2 : 16 p.), sufre un alto y profundo nivel de pobreza, pues más de la mitad de todos los guatemaltecos (56% o cerca de 6.4 millones de personas) han vivido en condiciones de pobreza y cerca del 16% viven en condiciones de extrema pobreza.

Las cifras disponibles indican que la pobreza en Guatemala es más alta que en otros países de América Central, a pesar de que, en términos de su PIB per cápita, se encuentra en un nivel intermedio.

Los indicadores guatemaltecos de expectativa de vida, mortalidad infantil y mortalidad materna también se encuentran entre los peores de América Latina y el Caribe.

Asimismo, los patrones de los indicadores de salud apuntan a empeorar las condiciones de vida de los pobres, los residentes de áreas rurales y las poblaciones indígenas.

Aunque los resultados de salud han mejorado durante los últimos 20 años en Guatemala, su progreso ha sido más lento que en otros países de bajos ingresos como Bolivia, Nicaragua y Honduras.

Las tasas de desnutrición entre los niños guatemaltecos son extremadamente altas y están entre las más elevadas del mundo.

Alrededor del 44% de los niños menores de cinco años tienen retrasos en su desarrollo. De aquí surge la hipótesis de que existe una fuerte relación entre la pobreza y desnutrición, ya que cuatro quintas partes de los niños desnutridos son pobres.

A pesar de que la desnutrición está disminuyendo lentamente en Guatemala, hay países centroamericanos que muestran una mejoría más acelerada respecto a este indicador, por lo que sigue estando en el grupo de los peor calificados en América Latina y el Caribe.

Esta situación de subdesarrollo es peor entre los pobres, la población indígena y los residentes rurales; razón por la cual, parece necesario mejorar la focalización de las intervenciones.

Otro elemento importante es que una gran proporción de la población no tiene acceso a servicios de salud, especialmente los pobres, los habitantes rurales y los indígenas.

La calificación de Guatemala es deficiente en la mayoría de los indicadores de gobernabilidad, especialmente en cuanto a corrupción, estado de derecho y sistema judicial. Además de registrar una gran inestabilidad política, lo que en conjunto va en detrimento de un entorno propicio para el crecimiento y la inversión extranjera.

Si bien el desempeño de Guatemala en educación todavía está atrasado y siguen existiendo importantes sesgos en contra de los pobres, cuenta con una tasa de analfabetismo del 31%, que sólo Nicaragua y Haití le superan de los países Latinoamericanos y del Caribe.

Del mismo modo, el logro educacional es extremadamente bajo, pues los niños que pertenecen al estrato social pobre, llegan a completar, en promedio, hasta el cuarto año de educación primaria.

Históricamente, Guatemala ha tenido una estabilidad macroeconómica relativa y un crecimiento razonable (un promedio de 3.9% entre 1950 y 2000). Sin embargo, el crecimiento no ha favorecido a los pobres debido a que la economía no generó suficientes puestos de trabajo en los que se requiriera una baja calificación de mano de obra.

Por ejemplo, en la agricultura, donde se desempeñan la mayoría de los pobres, las tasas de crecimiento fueron inferiores al promedio durante los últimos veinte años.

Más aún, otros sectores no crecieron lo suficientemente rápido como para ofrecer a los pobres suficientes puestos de trabajo.

Como reflejo de esta tendencia, la disminución estimada de la pobreza durante la última década fue levemente inferior a la prevista con un crecimiento neutro.

Además, el crecimiento ha caído en los últimos años, lo cual puede haber causado un pequeño aumento en el nivel de la misma.

Por lo tanto, mejorar la educación es central y vital para la Agenda de Reducción de la Pobreza.

La educación, es pues, una determinante crucial de la pobreza y la desigualdad. Asimismo, influye en gran medida en el estado de salud, desnutrición, tasas de mortalidad infantil y fecundidad.

Por lo que el ingreso, el consumo, la educación, los índices de mortalidad infantil, los índices de desnutrición y el acceso a la salud, resultan ser dimensiones cuantificables que, al momento de combinar sus resultados, contribuyen a determinar el estado cualitativo y cuantitativo de la pobreza en que se encuentra una sociedad.

Estas variables, consideradas a nivel internacional, cambiarían el panorama de las programas e iniciativas impulsados por los organismos financieros internacionales, con el objeto de combatir la pobreza y alcanzar la Meta Internacional de Desarrollo Mundial estimada para el año 2015.

CONCLUSIONES

Respecto a las preguntas formuladas en el planteamiento del problema que dio origen a este estudio, puedo concluir que los niveles insostenibles de la deuda externa no determinan en ningún momento la clasificación de los países miembros dentro de los rangos establecidos a nivel internacional por los organismos financieros internacionales, ya que ésta responde al nivel de los ingresos per cápita de dichos países.

Sin embargo, sí es determinante para los países pobres que resulten elegibles bajo el marco de la Iniciativa Reforzada, ya que como primer requisito para el ingreso a la misma, el país debe registrar una deuda pública externa insostenible, que se haya considerado fuera de los alcances de alivio después de haber aplicado los mecanismos tradicionales de reprogramación de deuda propuestos por el Club de París.

Asimismo, considero que sí es necesaria una reclasificación de los rangos que actualmente catalogan a los países de ingresos medios, pues la brecha que existe entre el parámetro más bajo, que corresponde al ingreso per cápita de los países pobres de ingresos bajos (\$745.00), dista considerablemente del parámetro más alto, o sea del ingreso per cápita percibido en los países de ingresos altos (\$9,206.00).

Esta situación dificulta la atención técnica y/o concesional a los países de ingresos medios y especialmente a los que se encuentran ubicados cerca del rango de los países bajos, pues son considerados como países en desarrollo.

Sin embargo, sus condiciones sociales y económicas se caracterizan por ser altamente vulnerables, situación que les perjudica, ya que deben seguir cumpliendo con sus obligaciones internacionales y, por otro lado, deben implementar exitosamente sus estrategias de reducción de pobreza.

De no ser así, se ven perjudicadas sus posibilidades de contraer nuevos créditos con entidades internacionales; así como las oportunidades de atraer inversión extranjera se disminuyen considerablemente, ya que estos indicadores (el rango que ocupa cada país en la clasificación internacional por ingreso per cápita y el grado de avance en la implementación de su estrategia de reducción de la pobreza) son considerados como prioritarios a nivel internacionales, ante cualquier trámite o gestión que se realice.

Adicionalmente, en el Informe sobre Desarrollo Humano del Banco Mundial para el año 2003, se plantea la posibilidad a futuro de efectuar una división que permita agrupar a las economías de los países de ingresos medios en dos rangos: ingresos medios-bajos e ingresos medios-altos, pero, a la fecha, esta propuesta aún no se ha hecho oficial.

Considero, pues, que internacionalmente favorecería a los países de ingresos medios la aprobación de la subdivisión del rango al que pertenecen, tratando de reducir las brechas lo más posible, ya que sólo de esta manera, sería perfectamente visible la necesidad de cada grupo, y en base a esto, se trataría de enfatizar en sus necesidades con el fin de buscar solucionar sus problemas concretos.

Por lo tanto, propongo la siguiente subdivisión a la clasificación de los países de ingresos medios:

Clasificación de países por ingresos per-cápita (en términos de US dólares de los Estados Unidos de América)	
	Producto Nacional Bruto (PNB)
Países de ingresos bajos	Menor a \$745
Países de ingresos medio-bajos	\$746 a \$3,566
Países de ingresos medio-medios	\$3,567 a \$6,386
Países de ingresos medio-altos	\$6,387 a \$9,205
Países de ingresos altos	\$9,206 en adelante

Por lo que, los países centroamericanos estarían catalogados de la manera siguiente:

País	Clasificación dada por los organismos financieros internacionales
Guatemala	País de ingresos medio-bajos
El Salvador	País de ingresos medio-bajos
Honduras	País de ingresos bajos
Nicaragua	País de ingresos bajos
Costa Rica	País de ingresos medio-medios

Esto permitiría que, a nivel internacional, se trate a los países ubicados dentro de estas subdivisiones, de acuerdo al tamaño de sus economías y tomando en cuenta su situación social y política, ya que de lo contrario podría surgir un efecto negativo en el curso de su desarrollo, si se siguen desatendiendo las necesidades del sector social.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional considera que la mejor manera de medir la pobreza es tomando en cuenta aspectos que tienen que ver con mediciones meramente numéricas, sin considerar que las variables sociales también pueden contribuir significativamente para que esas mediciones

cuantitativas se complementen con mediciones cualitativas para dar una definición teórica de la pobreza en una dimensión real y global.

Por ello, considero que dicho organismo cae en un sesgo, que demuestra claramente, que los conceptos que fundamentan a la Iniciativa Reforzada son parciales y responden a determinado grupo de intereses que excluye de la realidad factores tan importante, como las medición de variables sociales, que también reflejan las necesidades urgentes de los países ubicados en la zona gris, pues a pesar de que, un buen porcentaje de sus habitantes viven en situación de pobreza y pobreza extrema, están clasificados dentro del rango de países en desarrollo.

Esta situación les afecta directamente en su proceso de desarrollo, ya que se les han impuesto iguales condiciones a las que deben cumplir los países desarrollados e incluso industrializados

Asimismo, esa solvencia económica a nivel internacional, no es representativa de desarrollo a nivel nacional, pues en algunos casos, el servicio de la deuda externa se logra cubrir reduciendo rubros que benefician directamente a la población, como es el caso Guatemala, que en los últimos años, ha registrado disminuciones a los presupuestos de los ministerios de Educación y Salud.

Ahora bien, el hecho de no poseer una deuda externa insostenible, internacionalmente otorga un crédito de buena imagen, pero nacionalmente, una buena imagen a nivel internacional, en cuanto a la solvencia de créditos se refiere, qué beneficios otorga a un país, cuando sus indicadores de violencia y corrupción son igualmente insostenibles a las deudas de los países elegibles bajo el marco de la Iniciativa Reforzada.

Con esto concluyo la respuesta a esta pregunta. No es la deuda externa el problema que enfrenta el desarrollo de los países centroamericanos, sino una serie de problemas estructurales a nivel social, económico y político los que han afectado a estas sociedades que no encuentran solución a sus dificultades, ya que no se han realizado los esfuerzos necesarios por parte de los gobiernos y de la sociedad civil, para establecer mecanismos que obliguen la transparencia de los procesos en la inversión de los recursos externos.

Respecto a si constituye la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados una estrategia de desarrollo, puedo concluir que para los países elegibles, la Iniciativa Reforzada constituye una estrategia de desarrollo, ya que pretende ir más allá del alivio de la deuda y, al mismo tiempo, condiciona el aceleramiento del proceso de reducción de la pobreza.

Asimismo, constituye un programa de desarrollo sostenible, siempre y cuando el alivio de la deuda sea sostenible y a largo plazo. Esto dependerá del compromiso que exista de parte de los gobiernos de turno y de la transparencia con que se ejecuten las estrategias de reducción de pobreza y se inviertan los recursos.

El nivel de identificación que la población logre con su estrategia de reducción de pobreza, es un factor clave; así como del grado de compromiso que cada actor asuma para que esta estrategia logre trascender a un plano de acción a nivel nacional y a largo plazo.

Bajo estas condiciones, considero que los países elegibles pueden beneficiarse de la ayuda que la comunidad internacional pueda ofrecerles por medio de los organismos financieros internacionales y de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados.

Asimismo, desde el momento en que la estrategia de reducción de la pobreza se ha convertido en un punto de partida para esta iniciativa, se han hecho estudios profundos respecto a las causas y los efectos de la misma, permitiendo que los organismos financieros internacionales empiecen a aceptar la necesidad de reconocer que existe una necesidad imperiosa de evaluar la pobreza con dimensiones diferentes al ingreso, como por ejemplo: analizar los porcentajes de la población sin acceso a educación, salud y servicios de agua potable, de manera que puedan considerar a la pobreza como una variable cuantitativa – objetiva.

Este aspecto de evolución de pensamiento es muy positivo y sin lugar a duda, será un factor a favor de los países de ingresos medios para que se tome en cuenta su participación dentro de alguna iniciativa que procure la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de economías emergentes, como la de Guatemala.

Sin embargo, se considera que es demasiado tiempo el que debe esperar un país para llegar a obtener un beneficio concreto por parte de la iniciativa, pues durante el lapso existente entre el punto de decisión y el punto de conclusión, el país debe implementar las políticas de ajuste estructural impuestas, la estrategia de reducción de pobreza; y al mismo tiempo, debe seguir pagando su deuda pública externa, con los recursos que se obtengan de las donaciones extranjeras, ayuda concesionaria otorgadas por organismos multilaterales o bilateralmente, aumentos a las tasas de recaudación fiscal impuestas a los ciudadanos, reducción de partidas presupuestarias del gobierno, o bien por medio de los fondos obtenidos por la deuda pública interna. Durante este tiempo, no se genera ninguna clase de desarrollo, por el contrario, se empobrece más la población y este fenómeno lo sufren especialmente los más pobres.

Guatemala, de cara a la iniciativa, no es un país elegible, ya que no cumple con los parámetros de elegibilidad que han establecido los organismos financieros

internacionales; sin embargo, debe cumplir con la elaboración de la estrategia de reducción de pobreza y echarla andar.

Lo anterior, resulta positivo ya que, históricamente hablando, nuestro país no tiene una sólida tradición en cuanto a la recopilación de estadísticas sobre las condiciones de vida de sus habitantes. Esto se debe, en cierta medida, a la prolongada guerra civil que abarcó tres décadas y gracias a la cual temas como la “pobreza”, “condiciones de vida” y “equidad social” se convirtieron en tabú dentro de los círculos gubernamentales.

El resultado es que Guatemala tiene un vacío excesivo en términos de información reciente, sistemática y exhaustiva sobre la pobreza, los indicadores sociales y las condiciones de vida.

Lo tanto es necesario llevar a cabo un análisis profundo y multidimensional de la pobreza, usando datos tanto cuantitativos como cualitativos. Asimismo, para generar estudios que sirvan de base para que las políticas y el gasto del gobierno se centren en los sectores clave que afectan a los pobres, de manera que se utilicen los resultados empíricos para identificar opciones y prioridades que permitan reducir la pobreza en el futuro.

RECOMENDACIONES

- ❖ Es de imperiosa necesidad que los países centroamericanos determinen su capacidad para hacer frente al servicio de la deuda externa que contraigan, ya que de lo contrario no es posible estimar el tamaño de sus compromisos en relación con el tamaño de sus posibilidades económicas.
- ❖ Mientras existan países centroamericanos con deudas externas insostenibles, es conveniente seleccionar "negociadores " que formulen las propuestas y contrapropuestas de los países deudores durante el proceso concreto de renegociación de la deuda externa, tomando en cuenta que estos negociadores serían fundamentalmente de carácter técnico, aunque con inevitables connotaciones políticas.
- ❖ Los organismos financieros internacionales deben actualizar su línea de pensamiento y no reducirla a una mera estimación de variables macroeconómicas, pues hay variables sociales que, al mismo tiempo que pueden ser cuantitativas, son representativas de la realidad en la que vive Centroamericana.
- ❖ Tomar nota de que la pobreza es una realidad y no una cuestión de definiciones", por lo que no es conveniente que sus estudios se limiten a definir conceptos de pobreza, sino que esos estudios profundicen en las causas y efectos de la pobreza en cada sociedad, en cada época y circunstancias, con el fin de darle un tratamiento especial para poder combatirla, de manera que se puedan alcanzar las metas de Desarrollo del Milenio a nivel internacional, que pretenden los organismos financieros internacionales.
- ❖ Los países centroamericanos, y especialmente Guatemala, deben fortalecer los controles de ejecución de los proyectos dirigidos al sector social; así

como el sistema judicial con el fin evitar la corrupción a nivel de gobierno, pues éste es un aspecto que retrasa el desarrollo, encarece los proyectos y acentúa los problemas de ingobernabilidad, empeorando la situación de pobreza que atraviesan los mismos, degradando su imagen internacional.