

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 119-158

DOI: 10.37417/estrategias-contra-pobreza/04
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

CONDICIONANTES REGULATORIOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES EN LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA

REGULATORY CONDITIONS OF INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS RELATED TO STRATEGIES AGAINST POVERTY

Claudia MANRIQUE CARPIO¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y POBREZA. 1. Pobreza, delimitación y alcance en las IFIs. 2. Financiación para los ODS y pobreza.—III. FINANCIAMIENTO DE LAS IFIS Y POBREZA. 1. Estrategia integrada en la lucha contra la pobreza. 2. Condicionalidad del FMI y sus reformas.—IV. ESTRATEGIAS DE LAS IFIS SOBRE LA DEUDA SOBERANA. 1. Evaluación de la sostenibilidad, gestión y transparencia de la deuda. 2. Alivio de la carga de la deuda en países con alto endeudamiento. 3. La mejora de la arquitectura global de deuda soberana.—V. INICIATIVAS DE LAS IFIS EN POLÍTICAS VINCULADAS A LA POBREZA. 1. Iniciativas sobre protección social o gasto social. 2. Iniciativas del Banco Mundial en la agenda transversal de lucha contra la pobreza.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

¹ Profesora de Derecho Internacional en la Universitat de Barcelona (*claudia.manrique@ub.edu*). Este estudio ha sido realizado en el marco del proyecto titulado «Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2020-117627GB-I00). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 30 de julio de 2024.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero internacional y en concreto las instituciones financieras internacionales (IFIs) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son, desde su constitución, relevantes herramientas para la formación de entornos económicos y financieros estables que propician y conllevan una mejora de las condiciones de vida. Existe una relación generalmente aceptada entre un entorno económico estable y el crecimiento económico, y a la vez este conduce a la reducción de la pobreza, si bien, algunos discuten su relación positiva. Por otro lado, estos factores han sido por mucho tiempo vistos con un enfoque independiente y aislado de los objetivos sociales y del disfrute de derechos humanos. No se solía encontrar una correlación directa entre las acciones de la gobernanza económica y el bienestar integral y sostenible de la población, que solo es posible con la eliminación de la pobreza multidimensional.

Pero hoy es cada vez más evidente que existe un vínculo entre los objetivos macroeconómicos y los sociales, y las IFIs, además de reconocer la importancia de las acciones sociales, realizan discursos y programas dirigidos a reducir la pobreza desde su enfoque multidimensional. En los últimos años, las cuestiones sustantivas de las que se ocupan las IFIs y sus estrategias parecen ir acercándose cada vez más hacia estrategias más integrales y a medidas para la reducción de la pobreza, guiadas por los estándares y orientaciones de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)².

La erradicación de la pobreza es hoy más que nunca el centro de las metas de la sociedad internacional y el ODS 1 en el entramado de la agenda 2030, es una preocupación central en la agenda internacional del desarrollo y del derecho internacional³. Para el avance en la reducción de la pobreza, es necesaria la participación y empuje de las IFIs, con un enfoque integral y con la creación e implementación de políticas y estrategias orientadas a la reducción de la pobreza y sus problemas conexos como la desigualdad.

² Stefania FABRIZIO, Rodrigo GARCIA-VERDU, Catherine PATILLO, *et al.*, *From Ambition to Execution: Policies in Support of Sustainable Development Goals*, IMF Staff Discussion Note SDN/15/18, International Monetary Fund, Washington, D. C., September 2015, pp. 1-30.

³ ECOSOC: A/79/79-E/2024/54, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe del Secretario General», 2 de mayo de 2024, pp. 6-7. Según la ONU, si se mantiene la tendencia de pobreza, para 2030 el 6,9 por ciento de la población mundial seguirá viviendo en la pobreza extrema. La reducción de la pobreza en general se ha ralentizado, la tendencia es que para 2030 menos del 30 por ciento de los países habrán reducido la pobreza a la mitad. Véase también Dire TLADI, «SDG 1: End Poverty in All Its Forms Everywhere», en Jonas EBBESSON y Ellen HEY (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sustainable Development Goals and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 50-71.

Este estudio busca responder a por qué y en qué medida las actuales herramientas y acciones que realizan el Banco Mundial y el FMI se orientan a la lucha contra la pobreza o estarían aportando claramente al objetivo de erradicación o reducción de la pobreza. Esta valoración se realiza analizando las interacciones entre algunos ejes de actuación y retos actuales de las IFIs y su relevancia, como condicionantes, para la creación de políticas y normativas que realizan sus Estados Miembros para buscar reducir la pobreza, las desigualdades y vulnerabilidades de su población. Así, el alcance del trabajo es identificar aquellos marcos regulatorios y compromisos, directrices, normas, y programas de acción política, que han implementado estas organizaciones internacionales líderes de la gobernanza económica internacional, que se vinculan con la mitigación y erradicación de la pobreza. Asimismo, cómo y por qué estos condicionantes podrían estar orientando y dirigiendo estrategias internacionales y nacionales más adecuadas y propicias para la erradicación de la pobreza y el alcance de los ODS relacionados, o qué puede esperarse de ellos.

Para ello, a continuación se desarrollan primero los aspectos conceptuales y la financiación para los ODS centrada en la pobreza, luego se revisan las estrategias e iniciativas concretas del FMI y Banco Mundial para la reducción de la pobreza, como las relacionadas con el financiamiento para los países más pobres, estrategias para el alivio de la pobreza, otras iniciativas relacionadas, como las de protección social o gasto social o estrategia sobre los países afectados por la fragilidad, conflicto y violencia, comentando su alcance y significancia como condicionantes de políticas y regulaciones vinculadas con la pobreza en sus Estados Miembros y en particular los países más pobres.

II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y POBREZA

1. Pobreza, delimitación y alcance en las IFIs

Este apartado se ocupa del alcance del concepto de la pobreza, lo que servirá de referencia para valorar y delimitar el alcance de las políticas, regulaciones, estrategias y acciones del Banco Mundial y del FMI.

El poner fin a la pobreza (en todas sus formas y en todas partes), incluida la adopción de políticas sociales para la reducción de la desigualdad, es un objetivo esencial de la cooperación internacional institucionalizada y el primero de los ODS, que se espera alcanzar para el 2030. Desde la perspectiva de Naciones Unidas, la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Es un problema de derechos humanos, constituye causa y consecuencia de violaciones, por ende, las normas y los principios de

derechos humanos deben tenerse muy en cuenta en la lucha contra la pobreza y en las políticas públicas que afectan a las personas que viven en la pobreza⁴.

Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud⁵. Esto se refiere al concepto multidimensional de la pobreza o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que incluye salud (consideración de índices de mortalidad y malnutrición), educación (índices de escolaridad y asistencia a la escuela) y niveles de vida (índices como el cocinar con fuel, saneamiento, agua, electricidad, vivienda, bienestar)⁶. En este sentido se considera este concepto con relación a las acciones, programas y estrategias de las IFIs relacionadas con la pobreza.

El Banco Mundial elabora desde el 2018 el IPM, que capta el porcentaje de hogares en un país desfavorecido en tres dimensiones de bienestar: pobreza monetaria, educación y servicios básicos de infraestructura. Su diseño resalta la importancia de los aspectos del bienestar humano que no se miden adecuadamente únicamente con indicadores monetarios⁷, los que siguen siendo el punto focal del monitoreo de la pobreza global por parte del Banco Mundial. Con esta definición más amplia de pobreza, muchas más personas pasan a considerarse pobres.

Otro concepto que se debe tomar en cuenta al revisar el alcance de las acciones de las IFIs en la reducción de la pobreza es el derecho al desarrollo. El derecho al desarrollo está ligado al problema de la pobreza y la desigualdad. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indicó que el derecho al desarrollo comprende este paradigma holístico, en cuya consecución se hacen efectivos todos los derechos y libertades y en que la población goce de un mayor

⁴ Véase los Principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11.

⁵ Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró que la pobreza es «una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales» (ECOSOC: E/C.12/2001/10, «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales», párr. 8). Véase <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty>.

⁶ El concepto de pobreza multidimensional es usado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el informe de pobreza mundial que elabora cada año y el Informe sobre el Desarrollo Humano. Este concepto fue elaborado por el PNUD y la Universidad de Oxford. Véase <https://ophi.org.uk/>.

⁷ Carolina DIAZ-BONILLA, Carlos SABATINO, Danielle ARON, *et al.*, *Update to the Multidimensional Poverty Measure: What's New*, Global Poverty Monitoring Technical Note, núm. 38, Washington, D. C., World Bank Group, junio de 2024, p. 2.

bienestar⁸. Para ello, la erradicación de la pobreza y de sus efectos debe ser alcanzada⁹. Un punto clave subyacente es que la búsqueda del crecimiento económico no es un fin en sí mismo, más bien, el desarrollo debe considerarse un proceso amplio que tiene por objeto mejorar «el bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa»¹⁰. Con relación a los ODS, el derecho al desarrollo tiene la perspectiva de orientar la atención de los indicadores económicos hacia el bienestar general de la población y el cumplimiento de sus derechos humanos¹¹.

2. Financiación para los ODS y pobreza

A fin de avanzar con la Agenda y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples, el Secretario General de la ONU presentó en mayo de 2024 una serie de seis transiciones para brindar soluciones sostenibles de alto impacto que permitan alcanzar los ODS para el 2030. Asimismo, da una serie de recomendaciones generales, la segunda de ellas indica que «los países deben otorgar gran prioridad a erradicar la pobreza y poner fin al hambre». En tanto que la tercera y cuarta recomendación se refieren a enfoques sobre la crisis de la deuda y la financiación para el desarrollo¹².

Uno de los problemas reconocidos por la sociedad internacional (especialmente a partir del covid-19) que limita enormemente el alcanzar los ODS y dentro de ellos la erradicación de la pobreza, es la cuestión de la financiación para los ODS. Este apartado se ocupa de analizar cómo la comunidad internacional está intentando alcanzar soluciones

⁸ ASAMBLEA GENERAL, Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/54/38, *Derecho al desarrollo. Informe del Secretario General y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 12 de julio de 2023, pp. 2-3.

⁹ Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. La Declaración reconocía el derecho al desarrollo como «un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él» (Art. 1.1), <https://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>.

¹⁰ Mary Carmen VILLEDA SANTANA, «Derechos Humanos y Desarrollo Humano en México», *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 22, núm. 2, 2011, pp. 185-208.

¹¹ NACIONES UNIDAS, Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre el Derecho al Desarrollo. *Una introducción al mandato*, febrero de 2018, https://www.ohchr.org/sites/default/files/SRRRightDevelopment_IntroducciontoMandate_SP.pdf.

¹² ECOSOC: A/79/79-E/2024/54, «Progresos realizados para lograr ...», *op. cit.*, pp. 19-20. «A nivel mundial, los Estados Miembros deben valorar nuevos enfoques para velar por la sostenibilidad de la deuda y afrontar los desafíos de endeudamiento que afectan a los países en desarrollo mediante una prevención más sólida de las crisis de deuda, la búsqueda de soluciones para países con elevados niveles de endeudamiento y otras limitaciones que les impiden invertir en los ODS, y el establecimiento de un mecanismo más eficaz para solucionar las crisis de deuda».

efectivas mediante estrategias clave y cómo estarían comprometidas las IFIs en este desarrollo. Esta revisión se hace en consideración al ODS 17, fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza con relación a la financiación para el desarrollo y el ODS 1.

El diálogo actual y recientes compromisos internacionales buscan desbloquear la inversión para los ODS y alcanzar una mayor financiación para la Agenda 2030, mediante medidas concretas. El Secretario General de la ONU ha indicado que se debe «desbloquear un margen fiscal y de financiación mucho mayor para los países en desarrollo y lograr un sistema financiero internacional más equitativo, representativo y eficaz». «Los países deben hacer cambios tangibles en las políticas, los instrumentos y las instituciones internacionales que repercuten en gran medida en el flujo de la financiación para el desarrollo»¹³. Un reciente informe del Consejo Económico y Social (ECOSOC) del 2024 indica que el elemento “más importante para lograr los ODS es mejorar el acceso de los Países en vías de Desarrollo (PED) a la financiación, en particular a la financiación en condiciones concesionales”¹⁴. En ese sentido se han expresado también los recientes compromisos de la Declaración Política de la Cumbre de los ODS y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, así como en las recomendaciones del Foro del ECOSOC sobre la Financiación para el Desarrollo del 2024¹⁵.

La declaración política del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN) del 2023 es el punto de referencia en el proceso de aceleración para la consecución de los ODS, del que se desprenden acciones transformadoras y aceleradoras¹⁶, dentro de las cuales destacamos aquí los compromisos de los Estados con relación a la pobreza y al financiamiento y su interrelación. Como hemos adelantado, varios de los compromisos realizados en materia de financiación se relacionan con estrategias y acciones en las que las IFIs podrían estar participando o comprometerse con ellos, para avanzar en la lucha contra la pobreza, incluida la desigualdad y exclusión social como

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ ECOSOC: E/2024/52, «Reforzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y erradicar la pobreza en épocas de crisis múltiples brindando efectivamente soluciones sostenibles, resilientes e innovadoras», Informe del Secretario General, 1 de mayo de 2024, p. 4.

¹⁵ ECOSOC: E/FFDF/2024/L.1, «Seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo, 19 de abril de 2024, p. 2.

¹⁶ Véase la Declaración política aprobada por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General. La Asamblea General hace suya la declaración mediante resolución 78/1 de 29 de septiembre de 2023, A/RES/78/1, 16 de octubre de 2023, p. 7. La implementación de la declaración está apoyada en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (HLPF) y plasma el resultado de la denominada Cumbre de los ODS del 2023.

consecuencias. Sobre la erradicación de la pobreza, el compromiso es adoptar medidas exhaustivas y concretas para erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, en todas partes, a mejorar y apoyar las políticas y estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad, incluso mediante la cooperación internacional¹⁷.

Con relación a los compromisos vinculados con la financiación para el desarrollo, los países convienen en acelerar la plena aplicación de la Agenda de Acción de Addis Abeba¹⁸, adoptando nuevas medidas para aumentar la financiación para el desarrollo sostenible y proporcionar los medios de aplicación a los países en desarrollo. Destacan como compromisos específicos:

(i) La movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, con el objetivo de implementar programas encaminados a poner fin a la pobreza y crear puestos de trabajo decentes. Aquí es especialmente relevante la movilidad de los donantes hacia las IFIs a fin de que dirijan los programas de orientaciones, seguimiento y financiación especialmente a los países con menos recursos y poblaciones vulnerables. (ii) La revisión de los mecanismos internacionales de la deuda, mejorando la revisión, suspensión y reestructuración de la deuda, dando prioridad a los países vulnerables. Se reconoce la importancia de trabajar en la sostenibilidad de la deuda y en las medidas de resiliencia para reducir el riesgo de crisis de la deuda. Para ello son importantes las acciones multilaterales y la coordinación de todos los acreedores. (iii) Avanzar en la propuesta de la iniciativa de «Estímulo para los ODS del Secretario General de la ONU»¹⁹ iniciada en el 2023, para hacer frente al déficit de financiación para los ODS en los PED, así como los altos costos de la deuda y riesgos mayores de sobreendeudamiento. La iniciativa llama a un aumento del financiamiento para los ODS, principalmente mediante un importante incremento de la financiación a largo plazo por parte de los bancos multilaterales de desarrollo (500 mil millones de dólares por año)²⁰. (iv) Apoyar la reforma de la arquitectura

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), que hizo suya la Asamblea General el 27 de julio de 2015. *Vid.* ASAMBLEA GENERAL: A/RES/69/313, «Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)», 17 de agosto de 2015.

¹⁹ UNITED NATIONS, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030*, February 2023, pp. 1-18, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2023/02/SDG-Stimulus-to-Deliver-Agenda-2030.pdf>.

²⁰ Las tres áreas para acción inmediata propuestas son: 1. Hacer frente al alto costo de la deuda y a los crecientes riesgos de sobreendeudamiento, convirtiendo los préstamos a corto plazo con altos intereses en deuda a largo plazo (más de treinta años) a tasas de interés más bajas. 2. Ampliar la financiación asequible y a largo plazo para el desarrollo especialmente mediante los bancos multilaterales de desarrollo. 3. Ampliar la financiación de contingencia a los países

financiera internacional, en lo cual se ha estado trabajando los últimos años a diferentes niveles²¹. En concreto, la reforma de las instituciones financieras internacionales y de los bancos multilaterales de desarrollo, con el objetivo de que las capacidades y formas de financiación sean más adecuadas a los requerimientos de financiación de los PED, potenciando a la vez su participación en los procesos de decisiones y adopción de normas en materia de gobernanza financiera y económica global. (v) Alentar a que considere la vulnerabilidad multidimensional, incluido el uso potencial del índice de vulnerabilidad multidimensional, como uno de los criterios para acceder a financiación en condiciones favorables.

Veremos en los apartados que siguen cómo y por qué las directrices y herramientas normativas de las IFIs, o condicionantes relacionadas con estos compromisos de los Estados, constituirían o no un avance en la dirección correcta, potenciando mecanismos más adecuados para el financiamiento para el desarrollo, que contribuyan para avanzar hacia una estrategia contra la pobreza coherente y efectiva.

III. FINANCIAMIENTO DE LAS IFIS Y POBREZA

1. Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza

A fines de 1999, el FMI y el Banco Mundial decidieron realizar un cambio significativo en el enfoque de los programas de financiamiento para los países de ingreso bajo, poniendo la lucha contra la pobreza y el crecimiento económico como objetivos principales. Esto se hizo para reforzar la contribución de sus medidas de intervención a los programas internacionales de reducción de la pobreza y como respuesta a las fuertes críticas recibidas por los impactos negativos de los programas de ajuste estructural, que se exigían como condición para acceder a préstamos y otros programas de asistencia²².

necesitados, incluida la reasignación de derechos especiales de giro a los países necesitados, nuevos instrumentos de financiación de desembolso rápido y el aumento permanente de los límites de acceso a las ventanillas de préstamos de emergencia.

²¹ Vid. Carlo DE STEFANO, «Reforming the Governance of International Financial Law in the Era of Post-Globalization», *Journal of International Economic Law*, vol. 20, núm. 3, 2017, pp. 509-533; Nota informativa de la Cátedra Deuda Soberana de Sciences Po de 28 de noviembre de 2022 sobre la reinención de los bancos multilaterales de desarrollo, <https://www.sciencespo.fr/psia/sovereign-debt/2022/11/28/policy-brief-finance-climate-and-the-world-bank/>.

²² Un antecedente importante y primer paso para la nueva estrategia es el documento «World Development Report» de 1997, que estaría relacionado con el llamado «Post Washington Consensus».

Vid. WORLD BANK, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington, D. C., 1997.

Se lanzó entonces la iniciativa de la *Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza*²³, que tiene el objetivo de ayudar a los países de ingreso bajo a desarrollar e implementar mejores estrategias de lucha contra la pobreza. Las plataformas principales de esta estrategia eran dos: (i) ambas instituciones debían basar el crédito en condiciones concesionarias y el alivio de la deuda que otorgan a los países de bajo ingreso en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) preparados por los propios países, y (ii) el FMI debía otorgar su crédito concesionario a través de un nuevo servicio —el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)— que debía hacer mayor hincapié en la reducción de la pobreza²⁴.

1.1. *El Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP)*

El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) es el eje central del nuevo enfoque de las IFIs para una estrategia integrada en la lucha contra la pobreza, basada en vincular la asistencia concesionaria para los países más pobres e iniciativas de alivio de la deuda con una formulación autónoma de política económica por parte de los países. En la elaboración del DELP se tienen dos elementos centrales: primero, los países miembros en dificultades financieras preparan un documento de estrategia de lucha contra la pobreza específico para las condiciones y necesidades del país en un proceso participativo. Segundo, la asistencia y financiación externa se alinea a las metas y prioridades del DELP para que los programas consigan las metas de reducción de la pobreza y crecimiento económico²⁵.

Los DELP explican las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales del país en un horizonte de tres años o más para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza. Recogen la perspectiva nacional sobre cómo afrontar los problemas concretos del país y aliviar la pobreza en el contexto específico nacional. También describen las necesidades de financiación asociadas y las principales

²³ GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, *La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias*, marzo de 2000, <https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/esl/prspbroc.pdf>; Leonie F. GUDER, *The Administration of Debt Relief by the International Financial Institutions: A Legal Reconstruction of the HIPC Initiative*, Springer Berlin Heidelberg, 2008, pp. 26-30.

²⁴ FMI, *Evaluación de los DELP y del SCLP*, Fondo Monetario Internacional, 2003, <https://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/esl/013103S.pdf>.

²⁵ WORLD BANK, *The Poverty Reduction Strategy Initiative - Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*, Independent Evaluation Office (IEO) of the International Monetary Fund and Operations Evaluation Department (OED) of the World Bank, 2005, p. 1, https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/prsp_country_case_studies.pdf.

fuentes de financiación previstas²⁶. Los DELP deben contar con la amplia participación de la sociedad civil y los socios de desarrollo, entre ellos el Banco Mundial y el FMI.

Dado que la elaboración de un DELP es un proceso largo, como primer paso los países preparan un DELP provisional que recoge el conocimiento y el análisis actuales de la situación de pobreza de un país, describen la estrategia de lucha contra la pobreza existente y exponen el proceso para producir un DELP plenamente desarrollado de manera participativa. Las IFIs aceptan un DELP provisional para empezar ciertos procesos o programas²⁷. La elaboración e implementación de un DELP es actualmente un requisito formal para obtener varios tipos de financiación concesionaria y programas de alivio de la deuda externa del Banco Mundial y del FMI.

A pesar del reconocimiento general de las mejoras alcanzadas por el mecanismo de los DELP en los programas de financiación, se ha identificado una serie de problemas recurrentes, en lo que se tendría que mejorar, entre otros: Falta de participación de entidades clave, como los parlamentos, en el proceso participativo; Fallas en los datos y análisis sobre la pobreza; Fallas en la determinación de los objetivos; Análisis inadecuados de los efectos en la pobreza y la situación social; La evaluación y autorización de los DELP en su etapa final por el FMI y Banco Mundial restan importancia e influencia al proceso participativo en la determinación de los objetivos y medidas²⁸. También se ha cuestionado si el contenido macroeconómico de los DELP apoya los objetivos finales del crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza o, por el contrario, refleja simplemente las políticas macroeconómicas típicas incorporadas en los programas de estabilización del FMI²⁹.

1.2. *El Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza del FMI*

La asistencia financiera del FMI ayuda a los países afectados por crisis para crear un margen de maniobra mientras implementan políticas que restablezcan la estabilidad económica y el crecimiento. También brinda financiamiento precautorio para ayudar a prevenir las crisis. El financiamiento se proporciona en el contexto de un programa económico específico, diseñado para ayudar a resolver los problemas de balanza de pagos del país. Los tipos de préstamos del FMI y sus características

²⁶ FMI. *Evaluación...*, *op. cit.*, p. 1.

²⁷ Todos los DELP y DELP provisionales de los países miembros están disponibles en la página del FMI <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>.

²⁸ FMI. *Evaluación...*, *op. cit.*, pp. 7-9.

²⁹ Ricardo GOTTSCHALK, «The Effectiveness of IMF/World Bank-Funded Poverty Reduction Strategy Papers», en Yusuf BANGURA (ed.), *Developmental Pathways to Poverty Reduction*, London, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 74-97.

se modifican continuamente para satisfacer las necesidades cambiantes de los países.

En septiembre de 1999, como parte de la nueva estrategia del financiamiento (Estrategia Integrada en la Lucha contra la Pobreza), el FMI implementó el nuevo enfoque de la estrategia de lucha contra la pobreza para los países de ingreso bajo, denominado el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), que otorga créditos en condiciones concesionales (actualmente a tasas de interés cero) para los países de ingreso bajo³⁰. Estos programas suelen estar dirigidos a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza, y para ayudar a los países a hacer frente a los retos a corto plazo, como la fuga de capitales, la inflación o los altos precios de las materias primas, así como a los retos fiscales y financieros a medio plazo. El Servicio colabora estrechamente con el Banco Mundial para dar más eficacia e impulso a los planes conjuntos de reducción de la pobreza.

El SCLP reemplazó al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que había proporcionado la mayoría del financiamiento concesionario entre 1987 y 1999, ya que se identificaron varias deficiencias del SRAE, entre ellas la falta de identificación de los países con las condiciones impuestas por los programas, fallas en las iniciativas sociales de los programas, y falta de atención por parte del FMI en promocionar políticas económicas que ponderen el crecimiento económico y bienestar social³¹. Entre otros, los programas del SCLP tienen los siguientes atributos que lo diferencian del SRAE³²: Alineación de los programas respaldados por el SCLP con las prioridades de los DELP, condicionalidad estructural más selectiva, análisis del impacto social de las medidas de ajuste macroeconómico y estructural. Estas innovaciones buscan favorecer a los sectores sociales pobres y se ajustan al DELP que los propios países han elaborado para luchar contra la pobreza. Los fines básicos del SCLP son formular medidas de política más focalizadas en el crecimiento

³⁰ Además, todos los miembros del FMI, sin diferencias que sean países pobres o no, tienen acceso a la Cuenta de Recursos Generales (CRG) en condiciones no concesionales (tasas de interés basadas en el mercado). Los programas en el marco del FFCLP suelen ir dirigidos a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza, mientras que los programas de la CRG suelen centrarse en prevenir o paliar crisis y suelen requerir una consolidación fiscal considerable. *Vid.* FMI, *Préstamos del FMI*, documento de información del FMI, enero de 2023, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending>; IMF, «General Department», en IMF, *Financial Organization and Operations of the IMF*, Pamphlet Series núm. 45, 6.ª ed., International Monetary Fund, 2001, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/pdf/chap2.pdf>.

³¹ *Vid.* FMI, *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Fondo Monetario Internacional, 1997; FMI, *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts*, Fondo Monetario Internacional, 1998; y FMI, *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries. Studies by the Staff of the International Monetary Fund*, edición a cargo de BREDEKAMP y SCHADLER, 1999.

³² FMI, *Evaluación...*, *op. cit.*, p. 6 y FMI, *Crédito del FMI a los países pobres: ¿En qué se diferencia el SCLP del SRAE?*, Fondo Monetario Internacional, 2001. <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/esl/043001s.htm>.

económico y la lucha contra la pobreza y, gracias a la mayor participación de los países interesados, lograr una implementación más coherente.

El SCLP otorga créditos concesionarios a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP), que tiene tres instrumentos de financiación³³: El *Servicio de Crédito Ampliado (SCA)* brinda apoyo financiero a mediano y largo plazo a los países de ingreso bajo que sufren problemas de balanza de pagos prolongados. El SCA es el instrumento más usado dentro del FFCLP, con aproximadamente dos tercios de la financiación concedida³⁴. El *Servicio de Crédito Rápido (SCR)* proporciona asistencia financiera rápida a los países que enfrentan necesidades urgentes de balanza de pagos, ayudándoles a enfrentar crisis económicas y reducir la presión sobre el servicio de la deuda. El SCR cobró una importancia eminente durante el inicio de la pandemia en 2020 para proporcionar apoyo inmediato a los países de ingreso bajo. El *Servicio de Crédito Stand-By (SCS)* presta apoyo a corto plazo para los países de ingreso bajo que en general han logrado una situación macroeconómica sostenible, pero que pueden experimentar necesidades puntuales de ajuste y financiamiento a corto plazo, entre otras, las provocadas por *shocks* económicos. También puede utilizarse con carácter precautorio en épocas de mayor riesgo e incertidumbre. Es el instrumento menos usado de los tres.

Desde 2012, más del 60 por ciento de los programas incluyen metas cuantitativas para el gasto social y otros gastos prioritarios, un porcentaje que actualmente duplica el registrado hasta el 2011. Esto se debe al marcado aumento del uso de pisos de gasto social, que ahora se estipulan en más del 90 por ciento de los programas respaldados por el FFCLP. El SCLP se va modificando periódicamente para adaptarlo al panorama mundial cambiante y mejorar el apoyo brindado a los países de bajo ingreso. Hubo reformas importantes en 2019 y 2021, que incluyeron aumentos de los límites de acceso y modificaciones de las normas de acceso, y mejoras en la adaptación a las necesidades de los países frágiles y vulnerables y los países más pobres, entre otros³⁵.

La agenda del alivio a la pobreza se afianzó en la agenda del FMI mediante el SCLP³⁶, y especialmente con la aplicación del SCA con

³³ IMF, *2016 Handbook of IMF Facilities for Low Income Countries*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2016; FMI, «Ayuda del FMI a los países de ingreso bajo», documento de información del FMI, marzo de 2023, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>.

³⁴ IMF, *2024 Update of Resource Adequacy of the Poverty Reduction and Growth Trust and the Debt Relief Trusts*. Policy Paper núm. 2024/021, International Monetary Fund, Washington, D. C., 25 April 2024, p. 25.

³⁵ *Ibid.*, p. 24.

³⁶ Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, «The Bretton Woods Institutions and Human Rights-Converging Tendencies», en Wolfgang BENEDEK et al. (eds.), *Globalización económica y derechos humanos*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 210-242.

préstamos de más larga duración, centrando el enfoque en el establecimiento del servicio concesional para los países con problemas de balanza de pagos.

1.3. *El Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad*

El nuevo Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS)³⁷ es el tercer pilar de financiamiento del FMI, junto con la Cuenta de Recursos Generales (en condiciones no concesionales), y del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (en condiciones concesionales). Se estableció en abril de 2022 y está operativo desde octubre de 2022. Tiene el objetivo fundamental de apoyar medidas para luchar contra el cambio climático y mejorar la preparación ante pandemias³⁸, para ello ofrece financiación a largo plazo a los países de bajos ingresos y a los países vulnerables de ingresos medios a tasas de interés bajas³⁹.

El Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (FFRS) se financia a través de compromisos de varias naciones del G20 de transferir Derechos Especiales de Giro (DEG) por un valor total de unos 37 mil millones de DEG (casi 50 mil millones de dólares estadounidenses) al FMI para conceder préstamos altamente concesionarios a los países elegibles.

Los requisitos que deben cumplir los países para acceder al SRS son contar con: Reformas de políticas de alta calidad que respondan a los desafíos estructurales a largo plazo del cambio climático o la preparación para pandemias, tener una deuda sostenible y suficiente capacidad de reembolso, y estar participando en un programa concurrente respaldado por el FMI con políticas de calidad, que puede ser financiero o no financiero⁴⁰.

Se prevé que ayudará a crear un crecimiento sostenido y estabilidad en la balanza de pagos. Sin embargo, el Secretario General de la ONU ha reconocido que es preocupante que se vincule el acceso al SRS a la participación en otros programas del FMI con condicionalidad estricta,

³⁷ FMI, *Los Préstamos del FMI*, op. cit., y FMI, *El Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad*, documento de información del FMI, 2023, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/Resilience-Sustainability-Facility-RSF>.

³⁸ IMF, *Proposal to Establish a Resilience and Sustainability Trust*, IMF Policy Paper, April 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/04/15/Proposal-To-Establish-A-Resilience-and-Sustainability-Trust-516692>.

³⁹ Unos 143 países, incluidos todos los países de renta baja, los pequeños estados en desarrollo y los países de renta media-baja, pueden pedir financiación del SRS. Vid. IMF «A more equitable recovery», <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/in-focus/a-more-equitable-recovery/>.

⁴⁰ FMI, *Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad*, op. cit.

asimismo los recursos se desembolsan en un programa a corto plazo, a pesar de que el repago puede ser hasta veinte años⁴¹.

Asimismo, actores de la sociedad civil han criticado varios aspectos del nuevo servicio⁴². Consideran que el Servicio es restrictivo, en términos de umbrales de ingresos estrictos para la elegibilidad; oneroso, en el sentido de que los países deben adoptar un programa estándar del FMI para acceder a él; descoordinado, ya que su gestión no involucra a otros bancos de desarrollo; y escaso, en términos de la cantidad de efectivo disponible y la tasa de interés cobrada.

Además, el SRS otorga al FMI una nueva función de establecer una condicionalidad de políticas de apoyo presupuestario para la resiliencia climática y frente a las pandemias. Esto puede crear una nueva dinámica potencialmente problemática, ya que expande y difumina los límites de las condiciones de política del FMI⁴³.

2. Condicionalidad del FMI y sus reformas

El FMI en virtud de su convenio constitutivo⁴⁴, al otorgar financiamiento, requiere al país miembro que cumpla con ciertas condiciones que den garantías de que el país estará en condiciones de reembolsar el pago; son las llamadas condicionalidades⁴⁵. Mediante las condicionalidades, el FMI puede examinar la aplicación de las políticas monetarias, financieras y fiscales internas y elaborar, junto con los países miembros, medidas que permitan lograr la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda. Los gobiernos aceptan ajustar sus políticas económicas para superar los problemas que los llevaron a buscar asistencia financiera y tienen la responsabilidad principal de seleccionar, diseñar e implementar políticas para que su programa económico tenga éxito.

Los países redactan una carta de intenciones respecto al uso de los recursos del FMI, junto a ello, se incluye un programa con el detalle de

⁴¹ UNITED NATIONS, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus...*, *op. cit.*, p. 11.

⁴² FMI, *Managing a new era of IMF lending conditions*, 2022, <https://odi.org/en/insights/managing-a-new-era-of-imf-lending-conditions/>.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Véase el Artículo IV Sección 1 y 3(a) del Convenio Constitutivo del FMI. Para un estudio sobre cómo el FMI está obligado por las disposiciones del Acuerdo en relación a su mandato y funciones, véase: Andrew GIDDINGS y Clifford BLAIR «The adaptive mandate of the international monetary fund: challenges and opportunities in the time of COVID-19», *Rutgers International Law and Human Rights Journal*, 2021, pp. 1-71, pp. 9-24; Ross LECKOW, «The IMF's Legal Instruments to Promote Financial Stability», *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 5, 2008, pp. 3-14.

⁴⁵ Axel DREHER, «IMF conditionality: theory and evidence», *Public Choice*, vol. 141, núm. 1, 2009, pp. 233-267.

las políticas y condicionantes⁴⁶. Los objetivos y políticas del programa dependen de las circunstancias de cada país, el objetivo general es siempre restaurar o mantener la viabilidad de la balanza de pagos y la estabilidad macroeconómica. Para los países de bajos ingresos, existe un objetivo adicional de reducir la pobreza.

Las condicionalidades ayudan a garantizar que el país adopte políticas sólidas y eficaces para resolver sus problemas de balanza de pagos, pero solamente pueden aplicarse como condicionalidades aquellas medidas que sean fundamentales para cumplir los objetivos del programa o supervisar la ejecución del programa, o sean necesarias para aplicar disposiciones específicas del Convenio Constitutivo del FMI o las políticas adoptadas en virtud de ellas⁴⁷. En este sentido, para imponer reformas sociales, como creación de escuelas o apoyo a la población más pobre, se requeriría valorar si la reforma es crítica para alcanzar los objetivos de ese programa o su implementación; argumentar que las reformas para el alivio de la pobreza son un bien público no sería suficiente para poder aplicarlas. El FMI clasifica las condicionalidades de los préstamos como estructurales (es decir, criterios de desempeño estructural o punto de referencia estructural) o reformas de estabilización (es decir, criterios de desempeño cuantitativos o puntos de referencia indicativos)⁴⁸. La condicionalidad más usada solía referirse a cambios o ajustes estructurales, centrados en políticas macroeconómicas, ello implica una serie de reformas en áreas políticas sensibles, como la privatización de empresas estatales, la liberalización comercial y financiera, la desregulación económica, la política social, las reformas del mercado laboral y la «buena gobernanza»⁴⁹.

El enfoque de la condicionalidad del FMI ha ido evolucionando y se han ido reformando sus directrices, para obtener mejores resultados de sus programas y evitar, en lo posible, efectos secundarios negativos derivados de las reformas económicas, estructurales y financieras. El FMI ha tratado de simplificar y centrar las condiciones que impone a sus préstamos.

La aplicación de las condicionalidades en los préstamos no concesionales, y en particular las estructurales, ha sido criticada por mucho tiempo, en tanto que crean mayores problemas estructurales y pueden obstaculizar la estabilidad y el crecimiento económicos, especialmente

⁴⁶ Se pueden revisar los respectivos programas de intención en <https://www.imf.org/en/Publications/CPID>.

⁴⁷ Artículo IV, Sección 7(a) del Convenio Constitutivo del FMI.

⁴⁸ Bernhard REINSBERG, Alexander E. KENTIKELIS, *et al.*, «The world system and the hollowing-out of state capacity: How structural adjustment programs impact bureaucratic quality in developing countries». *American Journal of Sociology*, vol. 124, núm. 4, 2019, pp. 1222-1257.

⁴⁹ Alexander E. KENTIKELIS, Thomas H. STUBBS, Lawrence P. KING, «IMF conditionality and development policy space, 1985–2014», *Review of International Political Economy*, vol. 23, núm. 4, 2016, pp. 543-582.

a los países de bajo ingreso. Las críticas se volvieron especialmente agudas después de las amplias condiciones que se impusieron durante las crisis asiáticas de 1997-1998. En respuesta a las críticas se dio una primera reforma en el 2002; después de una consulta pública, el FMI emitió unas nuevas directrices⁵⁰.

En 2009 se implementó una reforma más amplia⁵¹, con el objetivo de fortalecer la capacidad para prevenir y resolver crisis. Después de una extensa revisión por parte de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), en marzo de 2009, se decidió modernizar la condicionalidad, aprobando un enfoque basado en revisiones para monitorear las reformas estructurales en todos los acuerdos de financiación. Se dejaron sin efecto criterios estructurales de rendimiento, que requerían dispensa formal, y las reformas estructurales estipuladas deberían estar en referencia a la situación económica concreta del país solicitante. El cumplimiento de las reformas estructurales pasó a evaluarse dentro del análisis general del programa⁵². El Fondo también buscó reducir el estigma del endeudamiento y confiar más en criterios de calificación preestablecidos (condicionalidad *ex ante*). Se puede resumir indicando que antes de esta reforma la condicionalidad era esencialmente *ex post*, lo que significa que el Estado solo recibía el pago del tramo del préstamo si el FMI consideraba que este había cumplido con sus obligaciones bajo el programa en cuestión. Bajo el nuevo enfoque, se proporciona la financiación con condicionalidad *ex ante*, que solo comprueba si el plan estratégico del Estado receptor es razonable y contiene medidas que se espera que puedan alcanzar las metas propuestas⁵³.

En 2018, el FMI implementó una revisión de su política de condicionalidad, con el objetivo de hacer sus programas más efectivos y adaptados a las necesidades de los países miembros⁵⁴. Se recomendó afinar el análisis de la sostenibilidad de la deuda y adaptar mejor las condiciones estructurales a las circunstancias específicas de cada país.

Se enfatizó asegurar que los programas del FMI estén más alineados con las prioridades y circunstancias de los países prestatarios, fomen-

⁵⁰ IMF, *Guidelines on Conditionality*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 25 September 2002.

⁵¹ IMF, *Conditionality in Fund-Supported Programs – Purposes, Modalities, and Options for Reform*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 29 January, 2009.

⁵² FMI, *La condicionalidad del FMI*, documento de información del FMI, marzo de 2018.

⁵³ Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, «El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ante los Derechos Económicos, Sociales y Culturales», en Jordi BONET PÉREZ y Rosa Ana ALJA FERNÁNDEZ (eds.), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del siglo XXI: Una aproximación jurídica desde el derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 245-261.

⁵⁴ IMF, *Review of program design and conditionality*, IMF Policy Paper núm. 19/012, Washington D. C., International Monetary Fund, 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/05/20/2018-Review-of-Program-Design-and-Conditionality-46910>.

tando una mayor apropiación nacional de las políticas económicas y de las reformas necesarias. Se debe lograr una mayor colaboración entre el FMI y los gobiernos nacionales para asegurar que las políticas sean adecuadas y sostenibles. Esto significa que los países receptores de los préstamos deben tener más participación en el diseño y la implementación de las políticas.

Se introdujo una mayor flexibilidad en las condiciones de los programas para adaptarse mejor a las circunstancias específicas de cada país, considerando los impactos sociales y económicos de las políticas recomendadas. Se aplicó un enfoque más flexible en la evaluación de los resultados y el logro de objetivos. Los términos y condiciones de los programas del FMI se simplificaron y clarificaron, reduciendo el número de condiciones estructurales impuestas. La reforma también incluyó medidas para mejorar la transparencia de los programas, con una comunicación más clara sobre los objetivos y las condiciones.

En lugar de enfocarse únicamente en las acciones específicas que los países deben tomar, el FMI comenzó a poner más énfasis en los resultados de estas acciones, así los países tienen más libertad en cómo alcanzar los objetivos establecidos. La eficacia de los programas se determina, evaluando no solo el cumplimiento de las condiciones sino también el impacto y los resultados a largo plazo de las políticas implementadas.

Se busca que las condicionantes impuestas sean más realistas y adaptadas a la capacidad del país para implementarlas, evitando medidas excesivamente exigentes o contraproducentes. Antes de imponer condiciones, se realiza una evaluación más detallada de la capacidad institucional del país para implementar las reformas necesarias.

Se incrementó el monitoreo y la evaluación de los programas, con el objetivo de ajustar las condiciones cuando fuera necesario y asegurar que los objetivos de los programas se estuvieran cumpliendo de manera efectiva. Las reformas también promovieron una mayor coordinación con otros organismos internacionales y partes interesadas, para asegurar una respuesta más coherente y eficaz a los desafíos económicos globales.

Las reformas incluyen también un enfoque más fuerte en la evaluación de los impactos sociales de las políticas de condicionalidad. Esto se tradujo en un esfuerzo por proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad durante los procesos de ajuste económico. En la revisión del 2018⁵⁵ se puede ver que el interés del FMI por cuestiones relacionadas con la pobreza, como el gasto social, ha estado cada vez más considerado en los programas. Con la revisión se reconoce que se debe

⁵⁵ *Ibid.*, pp.23-24.

mejorar el enfoque del gasto social, considerando mejor el impacto de las políticas en los grupos pobres y vulnerables.

Si bien parecen claros los beneficios de las reformas e inclusión de características que pueden ayudar mejor a la reducción de la pobreza, existe una vertiente de análisis que valora como negativo el efecto de las condicionantes del FMI con relación a la pobreza, en particular las de carácter estructural. Algunos han descrito los cambios introducidos en el FMI como «una cortina de humo diseñada para desviar las críticas»; al mostrar que la condicionalidad estructural sigue existiendo, sugieren que se estaría dando un retorno al «viejo» FMI⁵⁶. Un estudio reciente presentó como resultado que los préstamos con condiciones estructurales tienden a aumentar la pobreza, mientras que los préstamos con condiciones de estabilización suelen tener un impacto poco medible⁵⁷.

Algunos autores reclaman la poca evidencia de una transformación fundamental de la condicionalidad del FMI. Los programas posteriores a 2008 de la organización reincorporaron muchas de las reformas obligatorias que la organización dice que ya no defiende y el número de condiciones ha ido aumentando. También observaron una relación entre las reformas de política indicadas por el FMI y el aumento de la desigualdad de ingresos en los países prestatarios, como por ejemplo consecuencias distributivas adversas en la política fiscal, los que restringen el gasto público. Finalmente, constataron que las políticas introducidas para paliar las consecuencias sociales del asesoramiento macroeconómico del FMI no se han incorporado adecuadamente al diseño de los programas⁵⁸.

Sin embargo, otros estudios más desagregados sobre el efecto de los programas del FMI en el crecimiento económico, donde se han considerado distinciones entre programas concesionales y no concesionales, grado de implementación y tamaño del programa, dirigidos hacia países de renta media o países de renta baja, evidencian que no se puede afirmar de forma absoluta que los programas causan detrimentos en el crecimiento económico. Así, en el caso de países de renta baja se ha encontrado un efecto positivo de los programas del FMI⁵⁹.

⁵⁶ Alexander E. KENTIKELIS, Thomas H. STUBBS, Lawrence P. KING, *op. cit.*, p. 336.

⁵⁷ Glen BIGLAISER y Ronald J. MCGAUVAN, «The effects of IMF loan conditions on poverty in the developing world», *Journal of International Relations and Development*, vol. 25, núm. 3, 2022, pp. 806-833. Sostiene que las reformas estructurales implican cambios profundos y amplios en la economía, orientados al mercado, que tienden a aumentar el desempleo, reducir los ingresos del gobierno, aumentar los costos de los servicios básicos y reestructurar la recaudación de impuestos, las pensiones y los programas de seguridad social, lo que conduce a un empeoramiento de la pobreza.

⁵⁸ Alexander E. KENTIKELIS, Thomas H. STUBBS, Lawrence P. KING, *op. cit.*, p. 336.

⁵⁹ Graham BIRD, *The International Monetary Fund: Distinguishing Reality from Rhetoric*, Cheltenham, Gloucestershire, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 62-186.

IV. ESTRATEGIAS DE LAS IFIS SOBRE LA DEUDA SOBERANA

La deuda pública agrava de manera importante el problema de la pobreza mundial, especialmente en los países de ingresos bajos. Durante los últimos años, la crisis de la deuda y el riesgo de sobreendeudamiento han empeorado, especialmente en los países más pobres⁶⁰. Los países de ingresos bajos y medios, además de hacer frente a la crisis internacional, se han enfrentado recientemente a pagos altos de la deuda y a la fuerte subida de los tipos de interés. Esto sigue generando preocupaciones sobre su capacidad de pagar la deuda, lo que resulta en un mayor empobrecimiento y en la incapacidad de avanzar con los ODS.

Es especialmente preocupante el incremento de los costos de los préstamos (pagos del servicio de la deuda que incluyen el capital y los intereses) especialmente luego del covid-19⁶¹. En el 2022 los PED han destinado históricamente la mayor cantidad de dinero al pago de la deuda externa pública y con garantía pública; además, se estima que los costos del servicio de la deuda de los países más pobres aumentarán considerablemente los siguientes años⁶². El aumento mundial de las tasas de interés a partir del 2022 ha intensificado las vulnerabilidades derivadas de la deuda y la expectativa es que siga incrementando el costo de los intereses⁶³. La proporción de la deuda externa con acreedores privados y acreedores gubernamentales que no pertenecen al Club de París aumentó marcadamente durante la última década, este giro ha dado lugar a un mayor acceso a la financiación, pero también a una mayor carga del servicio de la deuda y genera aún más obstáculos

⁶⁰ BANCO MUNDIAL, *Informe Anual 2023. Una nueva era de desarrollo*, 2023, p.46. Véase también WORLD BANK GROUP, *International Debt Report 2023*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2023, p. xiv. En los PED la deuda pública ha ido subiendo desde el 2016, alcanzando el nivel más alto de los últimos cincuenta años y el 60 por ciento de los países más pobres tienen un riesgo extremo de sobreendeudamiento. Asimismo, el riesgo de sobreendeudamiento también está alcanzando a los países de ingreso medio.

⁶¹ WORLD BANK, *Global Economic Prospects*, Washington, D. C., World Bank, Junio 2024, p.24.

⁶² WORLD BANK GROUP, *International Debt...*, *op. cit.*, p.28. En 2022, los 75 países que pueden recibir financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —institución del Banco Mundial que brinda apoyo a los países más pobres— pagaron un monto sin precedentes de USD 88 900 millones en concepto de costos del servicio de la deuda, *ibid.* p. 14.

⁶³ WORLD BANK GROUP, *International Debt...*, *op. cit.*, p.13. Tomar en cuenta que los préstamos a tasa variable representan el 42 por ciento del saldo de la deuda externa de los países de ingresos bajos y medios y el 34 por ciento de la de los países que reúnen los requisitos para recibir ayuda AIF. Por otra parte, más de un tercio de su deuda externa incluye tasas de interés variables que podrían subir repentinamente.

para la reestructuración⁶⁴. Si bien las percepciones del mercado sobre el riesgo de crédito soberano han disminuido recientemente, los costos de endeudamiento siguen siendo elevados, y los países de ingreso bajo continúan con un elevado riesgo de sobreendeudamiento⁶⁵.

Indudablemente, el aumento de los costos de la deuda, de los intereses y en general las condiciones de la financiación internacional, conducen a que la pobreza aumente. Los gastos de la deuda han llevado a que se desatendan las necesidades críticas como la salud, la educación, y otras⁶⁶, y muchos países se ven obligados a desviar fondos destinados a prestaciones sociales hacia la obligación del servicio de la deuda⁶⁷.

La carga del servicio de la deuda puede obstaculizar que se realicen gastos públicos esenciales y limitar el progreso hacia los ODS⁶⁸, incluido el alivio de la pobreza en muchos PED. Como repiten las agencias de la ONU, apoyar a estos países en sus desafíos de la deuda es esencial, dadas las importantes necesidades de financiación asociadas a la consecución de los ODS⁶⁹. Asimismo, para lograr los ODS se requiere una inversión significativa de recursos, los que muchas veces son limitados en los PED. Por tanto, el financiamiento de la deuda, así como medidas de alivio y gestión de la deuda, se convierten en herramientas cruciales para el desarrollo, pero es frecuente que unas estrategias inadecuadas de crecimiento, un mal manejo de la deuda y unos niveles insostenibles de deuda, perjudiquen al crecimiento sostenible, por lo que la adecuada gestión y sostenibilidad de la deuda son también indispensables.

Nos enfocamos ahora en aquellos programas de las IFIs que consideramos pueden incidir en la formulación de estrategias internacionales y nacionales sobre el alivio y gestión de la deuda internacional.

⁶⁴ UNITED NATIONS, *Financing for Sustainable Development Report 2024, Financing for Development at a Crossroads*, New York, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2024, p. 144.

⁶⁵ WORLD BANK, *Global Economic Prospects*, *op. cit.*, p. 6. Entre los países sin calificación, muchos de ellos países de bajo ingreso, la carga de la deuda se ha vuelto cada vez más grave debido a una década de acumulación de deuda en la década de 2010, junto con recuperaciones anémicas posteriores a la pandemia y el aumento de los costos del servicio de la deuda, WORLD BANK GROUP, *International Debt...*, *op. cit.*

⁶⁶ WORLD BANK GROUP, *International Debt...*, *op. cit.*, p. IX.

⁶⁷ ASAMBLEA GENERAL, Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*

⁶⁸ UNITED NATIONS, *Financing for Sustainable Development Report 2024*, *op. cit.*, en p. 144.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 144.

1. Evaluación de la sostenibilidad, gestión y transparencia de la deuda

Es una prioridad para el Banco Mundial y el FMI buscar un endeudamiento público sostenible y unas prácticas crediticias responsables y basadas en normas, lo que es vital para poner fin a la pobreza. Por ello monitorean regularmente las economías de sus países miembros y proporcionan asesoramiento sobre sus políticas. Esto incluye análisis de sostenibilidad de la deuda y recomendaciones sobre políticas fiscales y económicas.

Los análisis de la sostenibilidad de la deuda en los países de ingresos bajos que realiza el Banco Mundial en asociación con el FMI de forma periódica buscan equilibrar la necesidad de préstamos con su capacidad para pagarlos. Son de vital importancia ya que orientan las decisiones de endeudamiento, buscan garantizar que los países con financiamiento realicen medidas coherentes para su desarrollo sostenible y también permiten a los acreedores considerar los riesgos para sus condiciones de financiamiento⁷⁰.

El Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD)⁷¹ del FMI y el Banco Mundial es una herramienta crucial para evaluar la estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal a largo plazo y la deuda global. El MSD tiene como objetivo orientar las decisiones de endeudamiento en países de ingresos bajos, asegurando que sus necesidades de financiamiento estén alineadas con su capacidad actual y futura de reembolso. Estas evaluaciones influyen en las decisiones sobre el acceso al financiamiento del FMI y los límites de endeudamiento de sus programas. El Banco Mundial también utiliza el MSD para determinar la proporción de donaciones y préstamos en la asistencia a países de bajos ingresos. Como parte de este marco, se realizan análisis periódicos de la sostenibilidad de la carga de la deuda proyectada para diez años, considerando también la vulnerabilidad ante *shocks* económicos y políticos⁷².

Asimismo, tanto el Banco Mundial como el FMI trabajan en medidas para reforzar la transparencia de la deuda, rendición de cuentas, así como en la capacitación para la gestión de la deuda, lo que puede ayudar a los países a gestionar riesgos conexos de la deuda y utilizar sus recursos de manera eficiente en favor del desarrollo sostenible⁷³. Con relación a la transparencia de la deuda, el Banco Mundial da una

⁷⁰ IMF, *Debt Sustainability Analysis (DSA)*, International Monetary Fund, Washington, D. C., December 2023, <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa>.

⁷¹ FMI, *El marco de sostenibilidad de la deuda del FMI y el Banco Mundial para países de ingreso bajo*, documento de información del FMI, 2023, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/imf-world-bank-debt-sustainability-framework-for-low-income-countries>.

⁷² *Ibid.*

⁷³ WORLD BANK GROUP, *International Debt...*, *op. cit.*

aportación importante con el Informe sobre la Deuda Internacional (*International Debt Report*) que elabora desde hace cincuenta años⁷⁴, en él se presenta el panorama y seguimiento de las tendencias de la deuda externa; en el cual se apoyan los analistas de los gobiernos para formular políticas de mejora de gestión y alivio de la deuda.

También proporcionan asistencia técnica y capacitación a los países para fortalecer las instituciones fiscales y desarrollar capacidades para manejar la política económica de manera más efectiva. Además, se ayuda a los PED a gestionar su deuda de manera más adecuada a través de proyectos específicos del país financiados por el Mecanismo de Gestión de la Deuda y los fondos fiduciarios del Programa de Gestión de Deuda y Riesgo del Gobierno, lo que constituye un paso crucial para promover la transparencia y otras prácticas adecuadas que permiten prevenir futuras crisis de endeudamiento.

Las IFIs deberían adoptar varias de las recomendaciones dadas por el Secretario General de la ONU en 2023 sobre el análisis de la sostenibilidad y la gestión de la deuda, a fin de avanzar en la agenda común para lograr los ODS desde la perspectiva de la reforma de la arquitectura financiera internacional⁷⁵. Dentro de ellas se recomienda que se actualicen los principios de endeudamiento y préstamo responsables para que reflejen la evolución del entorno mundial y las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. También se debe mejorar el análisis de sostenibilidad de la deuda y la calificación crediticia. Los análisis de sostenibilidad de «solvencia de la deuda» deben distinguir claramente entre las crisis de liquidez (cuando la financiación asequible a largo plazo puede ser la solución) y las crisis de solvencia (cuando puede ser necesario condonar la deuda), lo cual es especialmente importante en el contexto de la ampliación de los préstamos oficiales como parte del plan de estímulo para los ODS.

2. Alivio de la carga de la deuda en países con alto endeudamiento

Como hemos visto, los niveles de deuda y los costos del servicio de la deuda están aumentando en muchos países de ingresos bajos y medios, lo que alimenta los temores de crisis de deuda inminentes⁷⁶. El Banco Mundial y el FMI realizan acciones para ayudar a reducir la deuda, proporcionando recursos económicos mediante un financiamiento en condiciones favorables y dando alivio específico para los países

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Naciones Unidas, *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional*, mayo de 2023, p. 11.

⁷⁶ WORLD BANK GROUP, *International Debt...*, *op. cit.* Ver la introducción del apdo. 4.

sobreendeudados. Asimismo, otorgan importantes donaciones a países que tienen un mayor grado de vulnerabilidades derivadas de la deuda.

La iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME, o HIPC por sus siglas en inglés)⁷⁷, iniciada por el FMI y el Banco Mundial junto con otros acreedores de la deuda en 1996, se dirige a los países más pobres con altos niveles de endeudamiento. En este marco, los acreedores proporcionan alivio de la deuda a los países pobres que cumplen con criterios estrictos establecidos y llevan a cabo reformas económicas y sociales, para reducir su deuda externa a niveles sostenibles que les permita reducir la pobreza y potenciar el crecimiento económico⁷⁸. Su objetivo es asegurar que ningún país pobre enfrente una carga de deuda insostenible.

Para participar en la iniciativa los países deben calificar para recibir financiamiento concesionario, enfrentar una situación de endeudamiento insostenible más allá de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, tener un historial de reformas y políticas sólidas bajo programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial, y elaborar un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELDP)⁷⁹. Una vez que un país cumple con estos criterios y alcanza lo que se conoce como el «punto de decisión», la comunidad internacional se compromete a reducir la deuda hasta un nivel sostenible. En este punto, el país puede obtener de inmediato alivio provisional de la deuda. Para recibir la totalidad del alivio de la deuda prometido, el país debe implementar una serie de reformas estructurales y sociales, así como mantener políticas macroeconómicas estables. Al cumplir con estas condiciones, el país llega al «punto de culminación», en el cual se le otorga el alivio completo de la deuda prometido. La iniciativa para los PPME está actualmente en un punto muy avanzado de ejecución, por lo que está en proceso de finalización⁸⁰.

Somalia es el país que más recientemente ha alcanzado el punto de culminación de la iniciativa para los PPME. En el caso de Somalia, se acordaron catorce condiciones para alcanzar el «punto de

⁷⁷ Vid. Leonie F. GUDER, *op. cit.*, pp. 30-48; e IDA y IMF, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*, International Development Association and International Monetary Fund, 12 September 2008; FMI, *Alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados*, documento de información del FMI, 2023, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/Debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-HIPC>.

⁷⁸ *Ibid.* Véase también FMI, *Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)*, documento de información del FMI, 11 de septiembre de 2000.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.* De los 39 países que están habilitados o podrían estar habilitados para recibir asistencia a través de la iniciativa para los PPME, 37 ya han alcanzado el punto de culminación. De los dos países restantes, Sudán se encuentra en una etapa intermedia entre los puntos de decisión y culminación, mientras que Eritrea, que podría estar en condiciones de recibir asistencia por medio de la iniciativa, aún no ha alcanzado el punto de decisión.

culminación»⁸¹. La primera fue directamente relacionada con la lucha contra la pobreza, requiriendo que el país implemente satisfactoriamente el DELP durante al menos un año. Las demás condiciones fueron más directamente relacionadas con el crecimiento económico, lo que indirectamente apoya a la lucha contra la pobreza. Estas condiciones abarcaron los ámbitos de la estabilidad macroeconómica; gestión de las finanzas y del gasto público; gobernanza, lucha contra la corrupción y gestión de los recursos naturales; implementación de aranceles uniformes en todos los puertos; gestión y monitorización de la deuda externa; reformas en el sector social; reformas estructurales para fomentar la inversión privada; y recopilación de estadísticas nacionales. Somalia cumplió plenamente trece de las catorce condiciones, y alcanzó parcialmente la condición sobre aranceles uniformes. El FMI y la AIF concedieron una exención sobre esta última condición y declararon en diciembre del 2023 que Somalia alcanzó el «punto de culminación», logrando el alivio de la deuda externa⁸². Se constata que las condiciones han sido amplias y que Somalia tardó ocho años en completar el programa, desde su entrada a la iniciativa para los PPME en el 2016 hasta alcanzar el «punto de culminación» a finales de 2023.

En 2006, reconociendo que los países que habían salido de la iniciativa para los PPME estaban teniendo dificultades para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, se lanzó una segunda fase de alivio de la deuda para ayudar a alcanzar esos objetivos. La iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) permite que los países que completen el proceso de la iniciativa para los PPME reciban un alivio total de las deudas elegibles de las IFIs participantes⁸³ (AIF del Banco Mundial, el FMI, el Fondo Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo). Esto ha permitido a los países destinar más recursos a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. En conjunto, la IADM y la iniciativa para los

⁸¹ IDA and IMF, *Federal Republic of Somalia, Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Preliminary Document*, International Development Association and International Monetary Fund, 29 de enero de 2020, p. 26 (véase Cuadro 2 «Desencadenantes para el Punto de Culminación»), <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099723412212337808/idu1266df1ec13aae1454c18dc412ca782554e7a>.

⁸² IDA and IMF, *Federal Republic of Somalia, Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries Initiative—Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative*, International Development Association and International Monetary Fund, 27 November 2023. Véase también World Bank, *IMF and World Bank Announce \$4.5 billion in Debt Relief for Somalia*, 13 de diciembre de 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/12/13/imf-and-world-bank-announce-us-4-5-billion-in-debt-relief-for-somalia-afe-1223>. Junto con otros acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales, el FMI y el Banco Mundial concedieron un alivio de la deuda externa del país por un valor de 4500 millones de dólares, bajo la iniciativa para los PPME. Gracias a esta iniciativa, la deuda externa de Somalia bajó de un 64 por ciento de su producto bruto interior (PBI) en 2018 al 6 por ciento del PBI al final de 2023.

⁸³ Véase el documento informativo del FMI *Alivio de la deuda...*, *op. cit.*

Países Pobres Muy Endeudados (PPME) han proporcionado alrededor de 99 000 millones de dólares en alivio de la deuda⁸⁴.

Cabe mencionar finalmente la iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI por sus siglas en inglés), que es una iniciativa destinada a aliviar temporalmente el pago de la deuda externa bilateral de los países de ingreso bajo. Al comienzo de la pandemia, el Banco Mundial y el FMI instaron al Grupo de los Veinte (G20) a establecer la DSSI. El objetivo inicial era ampliar de forma rápida su espacio fiscal y reforzar así su capacidad de asistencia social y sanitaria, siendo su naturaleza financiera la de una moratoria del servicio de la deuda oficial (amortizaciones, intereses vencidos y atrasos) exigible entre mayo y diciembre de 2020. El diferimiento de los pagos no podía superar los cuatro años (incluido un año de carencia) y la reestructuración resultante debía preservar el valor actual de la deuda para los acreedores⁸⁵. Se observa que luego de la reducción de la deuda soberana fruto de las iniciativas de alivio de la deuda PPME e IADM, la deuda de muchos países de bajos ingresos está volviendo a aumentar y a enfrentar vulnerabilidades elevadas. Es esencial que los países reduzcan rápidamente las cargas de la deuda actual mediante la reforma económica, la reducción del costo de financiamiento y la reestructuración. La comunidad internacional también debería intensificar sus esfuerzos para mejorar los procesos de reestructuración de la deuda, incluido el Marco Común del G20, a fin de garantizar que el alivio de la deuda se brinde de manera oportuna y eficiente cuando sea necesario⁸⁶.

3. La mejora de la arquitectura global de deuda soberana

El sistema financiero internacional de la deuda no se basa en normas públicas internacionales, sino en enfoques contractuales para reestructurar la deuda privada y en procesos informales de negociación de la deuda bilateral, por lo que las deficiencias del sistema han resaltado con los problemas de reestructuración de la deuda soberana, creando entre otros, altos costos sociales. A menudo, las reestructuraciones no son lo suficientemente profundas como para evitar que se repitan las crisis, y a menudo se materializan demasiado tarde, con crisis prolongadas y altos costos sociales. El panorama actual de la deuda, más complejo, no ha hecho más que exacerbar este desafío.

⁸⁴ Véase el documento informativo del Banco Mundial sobre alivio de la deuda «*Debt Relief*», <https://www.worldbank.org/en/topic/debt-relief>.

⁸⁵ IMF and World Bank, *Implementation and extension of the Debt Service Suspension Initiative*, 28 September 2020.

⁸⁶ Chuku CHUKU, Prateek SAMAL, Joyce SAITO, Dalia HAKURA, Marcos CHAMON, Martin CERISOLA, Guillaume CHABERT, y Jeromin ZETTELMEYER, *Are We Heading for Another Debt Crisis in Low-Income Countries? Debt Vulnerabilities: Today vs the pre-HIPC Era*, IMF Working Paper 2023/079, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2023.

En respuesta a las últimas crisis, la comunidad internacional ha tomado medidas para mejorar la arquitectura mundial de la deuda soberana, principalmente, con el establecimiento del «Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda»⁸⁷, en la que el G20, el Banco Mundial y el FMI participan en la mejora de la arquitectura global de la deuda soberana. El Marco Común ofrece soluciones a más largo plazo para la crisis de la deuda para los países con deuda insostenible. El tratamiento de la deuda, su reestructuración y financiación, se sustentan en un programa del FMI y un análisis de sostenibilidad de la deuda. Su anclaje dentro del sistema financiero le da cierta garantía de su aplicación.

«El Marco Común se reconoce como un avance en esta arquitectura, se considera un precedente importante de coordinación entre los acreedores internacionales y crea expectativas de simplificación del marco de renegociación de la deuda soberana»⁸⁸. Ese mecanismo también podría estar abierto a los países de ingresos medios con problemas de liquidez que tienen una deuda oficial significativa y requieren una reestructuración de la deuda.

También presenta muchos desafíos, como indica la Agencia de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, se necesita acelerar la resolución de las reestructuraciones en curso, encontrar herramientas más eficaces en caso de una crisis de deuda sistémica generalizada y abordar mejor la dimensión de desarrollo de los desafíos actuales de la deuda⁸⁹. Algunos autores han comentado que las tensiones entre los diferentes acreedores han complicado la aplicación del Marco Común y han demorado el acuerdo sobre nuevos términos financieros⁹⁰. En este mismo sentido, el Secretario General de la ONU propone de cara a buscar acciones multilaterales⁹¹ que se fortalezca el Marco Común, creando un mecanismo para ayudar a superar los problemas de coordinación de los acreedores, para que la participación y

⁸⁷ G20, *Annex I: Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI*, Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, 13 November 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/News/news-articles/english-extraordinary-g20-fincbg-statement-november-13.ashx>.

⁸⁸ José Ramón MARTÍNEZ RESANO y Sonsoles GALLEGO, «Las iniciativas de alivio de la deuda para los países de bajos ingresos impulsadas por el G-20 durante la pandemia», *Boletín Económico*, Dirección General de Economía y Estadística, Banco de España, 2021, núm. 3, p. 3, <https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T3/Fich/be2103-art18.pdf>.

⁸⁹ UNITED NATIONS, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2024*, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁰ Brad W. SETSER, «The Common Framework and its Discontents», *Development and Change*, vol. 54, núm. 5, 2023, pp. 1065-1086.

⁹¹ UNITED NATIONS, *United Nations Secretary-General's SDG*, *op. cit.*; United Nations, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus*, *op. cit.* y United Nations, *Our Common Agenda Policy Brief 6—Reforms to the International Financial Architecture*, May 2023, pp. 12-13.

el trato de los acreedores privados en las reestructuraciones pueda ser comparable al de los acreedores oficiales. También se han propuesto otras mejoras y modificaciones para el Marco Común⁹².

Inicialmente, los acuerdos han sido lentos por falta de consenso entre los acreedores públicos y privados, pero cuatro países (Chad, Zambia, Ghana y Etiopía) ya han logrado acuerdos bajo el Marco Común. Se observa que el proceso va mejorando y acelerándose, ya que los acreedores van teniendo más experiencia, llegando a acuerdos y conociendo las características del Marco⁹³.

Con relación a la resolución de la crisis de la deuda, se ha propuesto establecer un mecanismo de renegociación de la deuda, por ejemplo, en un banco multilateral de desarrollo, para hacer frente a la lentitud de los progresos en el Marco Común debido a los problemas de coordinación entre los acreedores oficiales y comerciales. También se ha propuesto crear una autoridad inclusiva y representativa de la deuda soberana para desarrollar e implementar un marco legal multilateral para la reestructuración de la deuda soberana⁹⁴. A principios de 2024, se estableció la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana⁹⁵ (GSDR por sus siglas en inglés) con el objetivo de que sirviera para superar varios desacuerdos sobre cuestiones técnicas. La Mesa Redonda reúne por primera vez a los países deudores y acreedores (tanto miembros como no miembros del Club de París, multilaterales y bilaterales y al sector privado) para abordar las cuestiones de la sostenibilidad de la deuda, la reestructuración de la deuda, e intentar encontrar soluciones consensuadas a sus desafíos. Es copresidida por el Banco Mundial, el FMI y la presidencia del G20. En las conversaciones entre acreedores y deudores, se han logrado avances sobre varios aspectos fundamentales, incluida la comparabilidad de tratamiento entre los acreedores, la definición de las deudas que están incluidas en la reestructuración, el intercambio de información, y los procesos y plazos.

Un principal problema de las reestructuraciones de la deuda soberana es la lentitud y falta de acuerdo entre los acreedores de la deuda sobre cómo afrontar la reestructuración. La GSDR busca alcanzar acuerdos para evitar mayores repercusiones en el desarrollo y la pobre-

⁹² Véase, por ejemplo, David GRIGORIAN, *A Modified Common Framework for Restructuring Sovereign Debt*, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government at the Harvard Kennedy School, Cambridge, MA, 4 April 2024, <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/modified-common-framework-restructuring-sovereign-debt>.

⁹³ Ceyla PAZARBASIOGLU, *Sovereign Debt Restructuring Process Is Improving Amid Cooperation and Reform*, International Monetary Fund, Washington, D. C., 26 June 2024, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/06/26/sovereign-debt-restructuring-process-is-improving-amid-cooperation-and-reform>.

⁹⁴ WORLD BANK GROUP, *Global Sovereign Debt Roundtable - Cochairs Progress Report*, World Bank Group, Washington, D. C., October 2023.

⁹⁵ *Ibid.*

za. El segundo informe de Progreso de los Copresidentes de la GSDR⁹⁶ destacó los avances logrados en algunos casos de deuda soberana. El informe examinó los avances para mejorar los procesos y los plazos de reestructuración de la deuda, y para ayudar a abordar las vulnerabilidades de la deuda. Los participantes también analizaron las áreas prioritarias para el trabajo futuro. La GSDR también está ayudando a forjar un consenso sobre cómo se podrían mejorar los procesos en casos futuros, incluida la comparabilidad del tratamiento y los plazos para lograr procesos de reestructuración más rápidos y predecibles, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

V. INICIATIVAS DE LAS IFIS EN POLÍTICAS VINCULADAS A LA POBREZA

1. Iniciativas sobre protección social o gasto social

La protección social, especialmente para las personas más pobres y vulnerables, es crucial en el escenario actual de conflictos y fragilidad, de amenaza del cambio climático, y de rápida innovación tecnológica. Las políticas sociales deben ser inclusivas e integradas, y contener estrategias de inversión en favor del empleo decente con protección social que apoyen transiciones justas para todas las personas, incluidas las de los grupos marginados y vulnerables. Estas transformaciones estructurales son también necesarias para alcanzar los ODS y son prioridades de la Agenda Común del Secretario General de las Naciones Unidas⁹⁷.

El Banco Mundial está alineado con estos objetivos, con su compromiso de lograr la protección social universal, y mediante la nueva estrategia de protección social del 2022, denominada La Brújula de Protección Social y Empleo del Banco Mundial⁹⁸, cuyo fin es lograr la equidad, aumentar la resiliencia y ampliar las oportunidades económicas sostenibles para todos. La estrategia reconoce que la realización progresiva de la protección social universal, que garantice el acceso a la protección social para todos cuándo y cómo lo necesiten, es fundamental para reducir eficazmente la pobreza e impulsar la prosperidad compartida. El Banco Mundial respalda el diseño e implementación de los sistemas de protección social en los países, ya sea mediante préstamos

⁹⁶ WORLD BANK GROUP, *Global Sovereign Debt Roundtable - Second Cochairs Progress Report*, World Bank Group, Washington, D. C., April 2024.

⁹⁷ Naciones Unidas, *Informe de políticas...*, *op. cit.*

⁹⁸ Véase el documento titulado «Trazar un rumbo hacia la protección social universal: resiliencia, equidad y oportunidades para todos», WORLD BANK, *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All*, World Bank Group, Washington, D. C., 2022.

o trabajo analítico⁹⁹. La Brújula establece como prioridades de trabajo: (i) construir sistemas de protección social sólidos y fundamentales; (ii) aumentar la cobertura y promover una mayor inclusión; (iii) construir una programación más resiliente, adaptable y dinámica; (iv) ampliar la inclusión económica y los sistemas laborales más efectivos; y (v) crear más espacio fiscal para la protección social universal¹⁰⁰.

La Brújula se implementa mediante el Programa de Respuesta Social Rápida Adaptable y Programa Dinámico de Protección Social (RSR-ADSP por sus siglas en inglés)¹⁰¹, anteriormente llamado Programa de Respuesta Social Rápida (RSR). Colabora con los países miembros para desarrollar sistemas de protección social adaptables y resilientes (que puedan responder rápidamente a los desafíos cambiantes y las nuevas vulnerabilidades), con el fin de lograr una protección universal y aumentar la equidad, la resiliencia y las oportunidades para todos los hogares vulnerables. Participan los países más pobres y elegibles de ayuda por la AIF. Si bien se ha centrado hasta ahora en países de África Subsahariana, está trabajando cada vez más con las regiones de Asia del Sur y Este, y del Pacífico. En la Fase 3 (2023-2030), el Programa se está adaptando a preocupaciones emergentes y nuevas vulnerabilidades, como respuestas a la covid-19, las consecuencias de la guerra en Ucrania, cuestiones de género, el cambio climático, transición a una economía verde, los conflictos, la migración, entre otros¹⁰².

Una reciente iniciativa del 2023 para trabajar hacia una protección social universal y medidas para crear empleos sostenibles (decentes, dignos y productivos) es el M-GA¹⁰³. Esta iniciativa conjunta del Acelerador Mundial de las Naciones Unidas¹⁰⁴ y la Brújula de Protección Social del Banco Mundial, con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), inicia la implementación en nueve países pioneros. El M-GA, mediante la financiación para la acción conjunta, ayudará a los PED a crear programas y políticas integradas de empleo y protección social, a establecer sistemas de protección social y políticas activas del mercado laboral, así como a financiar y desarrollar herramientas conjuntas para esas políticas (como herramientas de diagnóstico) y una agenda de in-

⁹⁹ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 75-103.

¹⁰¹ IBRD, *The Rapid Social Response Adaptive and Dynamic Social Protection Program*, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank Group, Washington, D. C., 2022.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Vid.* NACIONES UNIDAS, *El Acelerador Mundial de las Naciones Unidas y la Brújula de Protección Social y Empleo del Banco Mundial unen fuerzas para lograr la protección social universal y ampliar las oportunidades de empleo sostenible, decente y productivo*, 20 de junio de 2024.

¹⁰⁴ Acelerador para el progreso de la Agenda 2023, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2021. Véase <https://unglobalaccelerator.org/es/homepage>.

investigación. La administración de los recursos está a cargo de los dos programas del Fondo Conjunto para los ODS de las Naciones Unidas y el RSR-ADSP del Banco Mundial¹⁰⁵.

A diferencia del Banco Mundial, la función social no es intrínseca a la labor del FMI. Sin embargo, el FMI ha cambiado desde hace varios años su discurso y política frente al gasto social¹⁰⁶. Actualmente el FMI hace un reconocimiento expreso sobre la importancia de los aspectos sociales para el desarrollo¹⁰⁷, en concreto con relación a la protección social, y no solamente con respecto a sus implicaciones en el crecimiento económico¹⁰⁸, sino también con relación a su relevancia para el desarrollo sostenible¹⁰⁹. Así, el FMI parece haber pasado de su enfoque tradicional, centrado en el aspecto fiscal, a reconocer al gasto social (definido como protección social, gastos en salud y en educación), como una herramienta de política esencial. En tanto que la dimensión social está más presente en la formulación de sus políticas, el FMI usa el concepto del gasto social para promover el crecimiento inclusivo y corregir la desigualdad y apoyar a los grupos vulnerables¹¹⁰, en el discurso del FMI la protección social es primordial en la situación actual de fragilidad mundial frente a la agenda de los ODS.

Lo que no está claro para algunos es la transposición del discurso al ámbito operativo. En este sentido, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos comentó en el 2018 que reconocía las reformas del FMI, orientándolo hacia un organismo preocupado por cuestiones sociales, «aunque los cambios concretos sobre el terreno han tardado más en surtir efecto»¹¹¹. Sin embargo, también comentó que actualmente los planteamientos sociales del FMI (desigualdad, género y protección social) están orientados por un «neoliberalismo modifi-

¹⁰⁵ IBRD, *The Rapid Social Response Adaptive...*, *op. cit.*

¹⁰⁶ Independent Evaluation Office, *The IMF and Social Protection*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2017, p.37; Chiara MARIOTTI, Nick GALASSO y Nadia DAAR, *Great Expectations: Is the IMF Turning Words into Action on Inequality?*, Oxford, Oxfam International, 10 October 2017.

¹⁰⁷ François GIANVITI, «Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund», en Philip ALSTON (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 131-135.

¹⁰⁸ IMF, *Fiscal Monitor: Tackling Inequality, World Economic and Financial Surveys*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2017.

¹⁰⁹ IMF, *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, Washington, D. C., International Monetary Fund, June 2019.

¹¹⁰ Andrew GIDDINGS, y Clifford BLAIR, *op. cit.*; Viljam ENGSTRÖM, «Social protection in the mandate of the IMF», *International Journal of Human Rights*, vol.27, núm.7, 2023, pp. 1133-1153; Viljam ENGSTRÖM, «The IMF and Protection of Vulnerable Groups», *Nordic Journal of International Law*, vol. 89, núm. 2, 2020, pp.209-243.

¹¹¹ *Vid.* CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/38/33, «Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 8 de mayo de 2018; y ECOSOC: E/2018/64, «Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible Informe del Secretario General», 10 de mayo de 2018, p. 5.

cado» y que necesitará cambiar de orientación para integrar verdadera y plenamente cuestiones sociales; asumiéndolas como principios de la organización¹¹².

La participación del FMI en cuestiones relacionadas con el gasto social, si bien empezó en los años 1980, hacia 1990 estaba centrado sobre todo en la supervisión, como en algunas actividades enmarcadas en los programas y estuvo respaldado también por los trabajos de fortalecimiento de capacidades. Se realizaron análisis de políticas que son la base de los actuales programas e iniciativas sobre un «crecimiento inclusivo» en el FMI. De forma interesante, el FMI reconoce en estos estudios que «los objetivos de crecimiento y de redistribución no siempre suponen una disyuntiva», y que «es posible diseñar políticas macroeconómicas y estructurales sólidas que fomenten la reducción de la pobreza a través del apoyo al crecimiento y la reducción de la desigualdad»¹¹³. También se empezó a trabajar de manera integral sobre la desigualdad de género y la equidad de género¹¹⁴.

En cuanto a las acciones operativas, la relevancia del gasto social se ha ido implementando en los programas de forma creciente (salvo en el periodo de la crisis financiera mundial del 2008). Un reflejo de ello fue la creación del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza en 1999 (FFCLP)¹¹⁵, que exigió la incorporación de metas explícitas (pisos de gasto-objetivos cualitativos) para el gasto social en el diseño de los DELP para la financiación, así como medidas de reforma específicas diseñadas para proteger a los grupos vulnerables, a veces en forma de acciones previas o parámetros de referencia estructurales¹¹⁶.

En la revisión del 2018 sobre la aplicación de la condicionalidad por el FMI se indicó que el uso de la condicionalidad cuantitativa en

¹¹² CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: A/HRC/38/33, *op. cit.*; y ECOSOC: E/2018/64, *op. cit.*, p. 5.

¹¹³ IMF, *A Strategy for IMF Engagement...*, *op. cit.*, p. 16. Véase también Benedict J. CLEMENTES, Ruud A. DE MOOIJ, Sanjeev GUPTA y Michael KEEN, *Inequality and Fiscal Policy*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2015. Un mensaje importante del libro es que el crecimiento y la equidad no están necesariamente reñidos; con la combinación adecuada de instrumentos de política y un diseño cuidadoso de las políticas, los países pueden en muchos casos lograr mejores resultados distributivos y mejorar la eficiencia económica.

¹¹⁴ Kalpana KOCHAR, Sonali JAIN-CHANDRA y Monique NEWIAK, *Women, Work, and Economic Growth: Levelling the Playing Field*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2017.

¹¹⁵ *Vid.* el apartado 3.1 b) de este capítulo.

¹¹⁶ *Vid.* IMF, *Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines*, IMF Policy Paper, Washington, D. C., International Monetary Fund, 2014; Jeni KLUGMAN *et al.*, *The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases*, Independent Evaluation Office Background Document núm. BD/17-01/06, 5 de julio 2017; IMF, *Guidance Note on IMF Engagement on Social Safeguards in Low-Income Countries*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 11 de julio 2018, p. 6. Estos incluyen pisos mínimos para el gasto social y medidas específicas para proteger a los grupos vulnerables.

relación con el gasto social (criterios de ejecución y metas indicativas) en los programas del FMI incrementó significativamente. La revisión también indicó que los programas del FMI han presentado cada vez mayores elementos relacionados con el gasto social y que los objetivos de gasto social se han alcanzado a un nivel comparable a otros objetivos de los programas. Cabe resaltar que también se constató que hace falta un mayor énfasis en el impacto de los programas en las personas más pobres y vulnerables.

Con la llegada de la Estrategia del FMI sobre el Gasto Social en el 2019, se alcanzó un momento clave en el avance del FMI con relación a su aporte en la protección social y temas de vulnerabilidad o desigualdad y por ende su relación con la lucha contra la pobreza¹¹⁷. A partir de la estrategia, el gasto social se configura como una herramienta de política clave, entre otras cosas, para promover el crecimiento inclusivo, abordar la desigualdad y proteger a los grupos vulnerables. En otras palabras, los objetivos distributivos deben considerarse compatibles con el crecimiento económico; el gasto social es definido de manera amplia, como el gasto en protección social, salud y educación, el carácter de esta definición refleja que el alcance de la participación del FMI en cuestiones sociales es cada vez mayor. Adicionalmente, cuestiones como la igualdad de género se han ido manifestando gradualmente como una cuestión de interés para el FMI que debe tenerse en cuenta en las políticas¹¹⁸.

Además, en su Estrategia del 2019, un requisito fundamental para la intervención del FMI en cuestiones de desigualdad y gasto social es que el gasto sea «macrocrítico»¹¹⁹. Esto significa que para que el FMI pueda actuar de acuerdo con su mandato debe evaluar: (i) En relación con su función de supervisión, si las políticas internas de un país miembro están orientadas a promover la estabilidad interna, y si esas políticas internas pueden incluir políticas de protección social. (ii) En relación con su función de financiación, el FMI puede ayudar a un país miembro a perseguir sus propios objetivos relacionados con la protección social y el crecimiento inclusivo como parte de su programa, si estos objetivos son coherentes con los objetivos principales de ayudarlo a corregir su problema de balanza de pagos y lograr la viabilidad externa¹²⁰. Si bien

¹¹⁷ IMF, *A Strategy for IMF...*, *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁸ En una reciente nota guía de la secretaria del FMI, se orienta sobre la intervención operativa del FMI en cuestiones específicas de gasto social e identifica los retos cuando se trata de acciones relacionadas con temas sociales más recientes. *Vid.* IMF, *Operational Guidance Note for IMF Engagement on Social Spending Issues*, Washington, D. C., International Monetary Fund, 8 April 2024.

¹¹⁹ IMF, *A Strategy for IMF...*, *op. cit.*; IMF, *2018 Review of program design and conditionality*, Policy paper núm. 19/012, Washington, D. C., International Monetary Fund, 20 May 2019.

¹²⁰ IMF, *A Strategy for IMF engagement...*, *op. cit.*, pp. 21-25; Cyrus RUSTOMJEE, Anthony DE LANNOY, Joshua WOJNOWER, *et al.*, *The Evolving Application of the IMF's Mandate: Eva-*

este requisito ha sido criticado por conducir a un enfoque demasiado estrecho de la protección social, a raíz de la pandemia el gasto social se volvió macrocrítico para la mayoría de los países, lo que permitió la intervención del FMI.

Más recientemente, las políticas de gasto social de las IFIs han desempeñado un papel fundamental en la mitigación de los efectos de covid-19, lo que debe incluir abordar los problemas a más largo plazo como la desigualdad y el malestar social. Las políticas también han desempeñado un papel importante para abordar los desafíos estructurales asociados con los cambios demográficos, la desigualdad de género, los avances tecnológicos y el cambio climático.

2. Iniciativas del Banco Mundial en la agenda transversal de lucha contra la pobreza

2.1. El Fondo Paraguas de Lucha contra la Pobreza y la Equidad del Banco Mundial

El Fondo Paraguas de Lucha contra la Pobreza y la Equidad (UFPE) del Banco Mundial, creado en el 2021, es el primer fondo fiduciario mundial para apoyar la agenda transversal de lucha contra la pobreza y la equidad. El objetivo del UFPE es informar y apoyar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas para reducir la pobreza y promover la equidad, en el cual participan múltiples partes interesadas. Su estrategia consiste en elaborar la evidencia para fundamentar las políticas y los programas que promueven la reducción de la pobreza y la equidad. Esto lo realiza mediante tres pilares: la recolección y revisión de datos, el análisis macro y micro-económicos de la pobreza, y la creación de herramientas que ayudan a mejorar la efectividad operacional de las políticas y programas sobre pobreza y equidad del Banco Mundial y de los países. Los temas transversales incluyen género, recuperación verde, cambio climático, inclusión digital y desarrollo de capacidades¹²¹. Con relación al pilar de la recolección de datos, entre los ámbitos prioritarios figuran la modernización y el desarrollo de la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales (incluido el apoyo a la iniciativa de datos para la formulación de políticas D4P¹²²), la visibilidad de los grupos invisibles

luation Report 2024, International Monetary Fund, Washington, D. C., Independent Evaluation Office, 2024, pp. 25 ss.

¹²¹ El UFPE apoya actividades en más de veinte países, así como la producción de conocimiento global y el aprendizaje trasversal entre los países. *Vid.* WORLD BANK, *Introductory Guide to the Umbrella Facility for Poverty and Equity*, Washington, D. C., World Bank Group, 2022.

¹²² Compromiso del Banco Mundial para mejorar los sistemas estadísticos nacionales (SEN) mediante la mejora de la disponibilidad, puntualidad, calidad y pertinencia de datos claves

y vulnerables y el seguimiento del bienestar mundial. Mediante el pilar de la realización de los análisis se busca comprender los factores que impulsan o limitan la reducción de la pobreza, y evaluar los impactos distributivos de políticas y programas para un mejor funcionamiento de políticas. Son áreas de análisis, por ejemplo, impuestos y gastos, competencia del sector privado, infraestructura, comercio, mercados laborales, fragilidad y conflicto.

En el último informe del UFPE destaca, entre otros, el análisis innovador realizado para comprender los impactos de la contaminación del aire en la pobreza y la desigualdad. La investigación indica que los impactos de la contaminación del aire no están distribuidos uniformemente, siendo los hogares más pobres y con menos educación los más afectados. El estudio demuestra la importancia de tomar en cuenta los impactos socioeconómicos cuando se diseñan las políticas de reducción de la contaminación. También es revelador el estudio sobre la trascendencia del trabajo para reducir las brechas de género en los países de África subsahariana¹²³.

En el pilar de la efectividad operacional se realizan observaciones conductuales de los receptores de las políticas, así como monitoreo en tiempo real sobre el diseño e implementación de los programas y políticas que tienen su enfoque en la pobreza y la equidad. Un ejemplo de ello¹²⁴ fue la revisión de las limitadas opciones que tienen las mujeres jóvenes en Angola de continuar con sus estudios y de tener acceso a mejores trabajos o de retardar la formación de familias, debido a barreras estructurales tales como la pobreza, la falta de capital financiero y social, las normas de género, y la alta prevalencia de la violencia. Esta evidencia ayudó a tomar medidas de política informadas desarrolladas conjuntamente con representantes de múltiples sectores y ministerios del gobierno de Angola para abordar estos obstáculos.

Como hemos visto, este fondo es relevante en esta investigación, ya que revela cómo el Banco Mundial incide directamente en el desarrollo de políticas nacionales para la pobreza a través de la revisión de datos, creación de análisis de políticas y monitoreo de las mismas. Mediante estas acciones canaliza las aportaciones del uso y análisis de los datos nacionales. Asimismo, se constituyen en una base de datos sólida de evidencia sobre políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad.

para la toma de decisiones. Con el respaldo de política en la AIF 20 (última ronda de financiación), considerada necesaria para el seguimiento de los resultados de los ODS. *Vid.* Andrew L. DABALEN, Kristen H. KASTELIC, Carlos RODRIGUEZ CASTELAN, *Data for Policy (D4P) Initiative, Poverty and Equity Note*, núm. 23, Washington, D. C., World Bank Group, 2020.

¹²³ Los proyectos comentados se denominan «Poverty and Distributional Effects of Air Pollution in Georgia» y «What Works to Narrow Gender Gaps and Empower Women in Sub-Saharan Africa?», véase WORLD BANK, *Umbrella Facility for Poverty and Equity: FY23 Annual Report*, Washington, D. C., World Bank Group, 2024, pp. 20-26.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 29-30. Proyecto «Barriers Facing Angolan Girls and Young Women».

2.2. *La Estrategia sobre los países afectados por la Fragilidad, Conflicto y Violencia*

Se estima que para 2030, más de la mitad de las personas más pobres del mundo vivirá en países afectados por situaciones frágiles y afectadas por conflictos (niveles altos de violencia)¹²⁵, prevenir y mitigar estos desafíos es importante para lograr los compromisos con los ODS y conlleva afrontar el problema de la pobreza. El Banco Mundial también tiene como prioridad abordar los desafíos de los países afectados por la fragilidad, los conflictos y la violencia (FCV) mediante su estrategia adoptada en el 2020¹²⁶. La estrategia da el marco para realizar acciones para abordar las causas y los impactos de la FCV en los países afectados, para fortalecer su resiliencia. Plantea la necesidad de un enfoque diferenciado para las distintas circunstancias de las situaciones de FCV y hace hincapié en una colaboración más estrecha con los socios humanitarios. Un área específica en la que se enfoca la Estrategia contra la FCV es el desplazamiento forzado, el Banco Mundial está reforzando su respuesta y el financiamiento para ayudar a los países a incluir a los refugiados en sus prioridades de desarrollo, ampliando el acceso a empleos, infraestructura y servicios para los refugiados y sus comunidades de acogida¹²⁷. La estrategia cuenta con un Fondo para la Consolidación del Estado y la Paz (FPS)¹²⁸, que proporciona financiamiento catalizador para ayudar a prevenir conflictos, apoyar una respuesta rápida a las crisis y generar resiliencia a largo plazo en situaciones de FCV. El papel del fondo también es fundamental en la arquitectura más amplia de financiación de la Estrategia contra la FCV, complementando el financiamiento de la AIF de manera flexible y ágil.

El Mecanismo Global de Financiamiento en Condiciones Concesionales (GCFF por sus siglas en inglés) se creó en 2016 en respuesta a la crisis de los refugiados sirios, actualmente auspiciado por el Banco Mundial, para proporcionar financiamiento en condiciones favorables para apoyar a los países de ingresos medios a abordar la crisis de refugiados y la acogida de un gran número de ellos. Canaliza las contribuciones de países donantes para reducir los costes para los proyectos

¹²⁵ UNITED NATIONS, WORLD BANK, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, D. C., World Bank, 2018, p. xi.

¹²⁶ WORLD BANK, *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025*, Washington, D. C., World Bank Group, 2020.

¹²⁷ A fines de 2022, 17 países elegibles para la AIF, el fondo del Banco para los países más pobres, han accedido a 3100 millones de dólares de la Subventanilla para refugiados/Ventanilla para comunidades de acogida y refugiados. *Vid.* WORLD BANK, *Supporting the Most Vulnerable: Scaling Up Support to Address Fragility, Conflict, and Violence*, Results Briefs, World Bank, 14 de junio de 2023.

¹²⁸ WORLD BANK, *SPF - State and Peacebuilding Fund*, Washington, D. C., World Bank, octubre de 2023.

de desarrollo que benefician a los refugiados y a las comunidades de acogida¹²⁹.

Según la revisión de la mitad de período de la Estrategia del 2023¹³⁰ se ha avanzado en aumentar el financiamiento de la AIF para los países con FCV, en particular el apoyo para la prevención y la resiliencia, se han facilitado mayores diagnósticos de FCV y una postura cada vez más progresista de seguir participando en situaciones de conflicto, entre otros. El examen también reconoció que eran necesarias adaptaciones operacionales, mayores esfuerzos por cerrar las brechas de conocimiento y enfoques innovadores para abordar la violencia y la inseguridad, para que el Banco Mundial supere los desafíos cada vez más complejos que plantea la FCV. Sin duda se necesita mejor financiamiento para mejorar la eficacia de las acciones del Banco Mundial en los entornos de FCV. Otros autores identificaron como desafíos la necesidad de ser más eficaces en la prevención y resiliencia, y de ser más flexibles en la financiación¹³¹.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio ha constatado que las IFIs, mediante los compromisos y acciones de sus países miembros, especialmente con relación a sus funciones de monitoreo y financiación, aplican programas y herramientas que tienden a estar cada vez más ajustadas a los objetivos internacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad. A la vez, la aplicación de estos programas va obteniendo resultados más claros en las políticas nacionales y respecto de las poblaciones más pobres. Para ello, sus objetivos trascienden de las tradicionales consideraciones macroeconómicas y de política fiscal, para incluir aspectos sociales y de desarrollo, y toman en cuenta también como meta la lucha contra la pobreza. La referencia para estos programas es un concepto de pobreza que va más allá del criterio económico, considerando su alcance desde un enfoque amplio y multidimensional en sus diferentes programas y acciones.

¹²⁹ Hasta diciembre de 2023, el GCFE proporcionó 908 millones de dólares en subvenciones que movilizaron más de 6800 millones de dólares en préstamos concesionales para 33 proyectos de desarrollo en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jordania, Líbano y Moldavia. *Vid. GLOBAL CONCESSIONAL FINANCING FACILITY, Annual Report 2023. Rising to the Challenge: Sustainable Support for Refugee Inclusion and Host Communities in Middle-Income Countries*, Washington, D. C., World Bank, pp.4-8.

¹³⁰ WORLD BANK, *Mid-Term Review of the World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence (2020–25)*, Washington, D. C., World Bank Group, 2023.

¹³¹ NWAJIAKU-DAHOU, Kathryn, DAVIES, Fiona, LANKES, Hans P., MCKECHNIE, Alastair, FOLEY, Matthew, *Towards an agenda for MDB reform in FCV*, ODI Briefing note, London, ODI, 2024, https://media.odi.org/documents/Towards_an_MDB_agenda_for_reform_in_FCV.pdf.

Los programas en condiciones concesionales que realizan las IFIs con preferencia para los países más pobres están contribuyendo al fin de lograr una mayor y mejor financiación internacional, lo que es indispensable para reducir la pobreza. El trabajo conjunto del Banco Mundial y el FMI para avanzar en la lucha contra la pobreza mediante la financiación tiene su eje central en la estrategia integrada creada a partir de 1999 y en sus revisiones posteriores. En particular, el FMI constituyó el Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza, el cual afianzó la agenda del alivio de la pobreza del FMI, si bien los requisitos de acceso y la condicionalidad siguen siendo discutibles. Las medidas de estímulo fiscal que fueron creadas para la recuperación tras el covid-19 por el FMI sugieren también su preocupación por las personas con mayores vulnerabilidades y riesgo de sufrir dificultades económicas. Se prevé que se seguirán mejorando los financiamientos orientados hacia el logro de los ODS y vinculados a la lucha contra la pobreza, un ejemplo es el Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad del 2022; en todo caso, el FMI tiene que seguir trabajando en mejorar sus servicios y su participación en la agenda internacional.

La manera en que se ofrece asistencia financiera a los países más pobres ha cambiado en los últimos años, en particular por las modificaciones en los condicionantes del FMI. Ahora se aplican menos condiciones relacionadas a cambios estructurales y los préstamos se conceden en base a compromisos más negociados entre las IFIs y el país, acuerdos que toman en cuenta las preocupaciones de desarrollo del país a largo plazo. Sin embargo, no hay consenso dentro de la doctrina en qué medida, o si el contenido de las políticas de préstamos, y en concreto las condiciones, son ahora menos intrusivas o más favorables a la reducción de la pobreza. Se debe seguir avanzando en adaptar mejor las condicionantes estructurales a las circunstancias y necesidades específicas de cada país, las condiciones impuestas deben contribuir al crecimiento sostenible de los países beneficiarios. Los DELP parecen, en general, aportar a los objetivos del crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza del país que requiere el financiamiento, es necesario mejorar los procedimientos de creación y aprobación de los programas por las IFIs, pero la tendencia es seguir incorporando los intereses relacionados con la reducción de la pobreza integral e incluir elementos sociales en la elaboración de los programas. Los programas de asistencia financiera y recomendaciones de política son más ajustados a los requerimientos específicos de los países y alineados con objetivos más amplios de desarrollo.

Los análisis de la sostenibilidad de la deuda en los países de ingresos bajos que realiza el Banco Mundial en asociación con el FMI deberían reflejar principios de endeudamiento más adecuados a la evolución del entorno internacional y considerar obligaciones en ma-

teria de derechos humanos para orientar mejor la determinación de los financiamientos.

La carga del servicio de la deuda y la deuda pública internacional están obstaculizando el progreso hacia el alivio de la pobreza, especialmente al ser una limitación en la realización de gastos públicos esenciales de los países. Las IFIs deben comprometerse en sus acciones para vencer los desafíos de la deuda, como mejorar las medidas de alivio y gestión de la deuda, y avanzar en las reformas en la arquitectura global de la deuda soberana. El Banco Mundial y el FMI realizan acciones sustantivas para ayudar a reducir la deuda, dando alivio específico para los países sobreindeudados. En concreto, la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), que se implementa desde 1996, ha tenido en general resultados positivos para evitar una carga de deuda insostenible, sin embargo, los procesos y tiempos para cumplir con los criterios estrictos establecidos de reformas económicas estructurales y sociales han sido complejos. Se debe trabajar en evitar que resurjan las vulnerabilidades de la deuda, encontrando procesos de reestructuración más eficientes, con iniciativas como el Marco Común del Tratamiento de la Deuda o con la creación de una entidad única internacional para la gestión de la deuda. Falta mucho para alcanzar niveles sostenibles de deuda en los países pobres y para lograr que no se afecte excesivamente a los ciudadanos más pobres. Se tiene que trabajar también en acuerdos amplios y holísticos sobre el manejo de la deuda y reestructuraciones de la deuda, para evitar niveles insostenibles de deuda, que no perjudiquen fuertemente al crecimiento sostenible.

La variedad de iniciativas y de programas de las IFIs orientados a reducir la pobreza necesitan mejorar en su propósito y gestión para que se pueda avanzar con firmeza para resolver los desafíos globales. En particular, el Banco Mundial está reformando su dirección estratégica mediante la implementación de la *Hoja de Ruta de su Evolución*, que se anuncia como una evolución en su misión, su modelo operativo y su capacidad financiera y que hace hincapié en la importancia de abordar la pobreza, desde la sostenibilidad y resiliencia.

Se observa que el respaldo del FMI y el Banco Mundial a la protección social ha aumentado, actuando en base al concepto amplio que incluye el gasto en protección social, salud y educación, que actúa como instrumento de política clave para promover el crecimiento inclusivo, disminuir la desigualdad, y proteger a los grupos vulnerables. También existe la necesidad de crear políticas sociales más amplias que ayuden a afrontar la pobreza y las transiciones económicas más sostenibles. Sus acciones y programas siguen supeditadas a que se cumpla con el criterio de gasto macrocrítico, pero últimamente este requisito se va interpretando por el FMI en una perspectiva más amplia.

Si bien, tanto el BM como el FMI tienen objetivos y funciones vinculadas a metas macroeconómicas y están aún comprometidos con un neoliberalismo reformado, las consideraciones y perspectivas del desarrollo sostenible, del derecho al desarrollo e incluso los derechos humanos, se ven cada vez mejor reflejadas en sus funciones, directrices y herramientas normativas. El análisis realizado ha cubierto diversas muestras de esta evolución y se ha enfocado en el marco del financiamiento de las IFIs para los países más pobres; en las estrategias para el alivio de la deuda y reformas de la arquitectura de la deuda soberana; y en las iniciativas para promover cada vez más una protección social universal o gasto social. Asimismo, recientes iniciativas transversales están centradas en la reducción de la pobreza, como la iniciativa del Fondo Paraguas del Banco Mundial, y en acciones más amplias como la estrategia sobre los países afectados por la fragilidad, conflicto y violencia del Banco Mundial, que tienen especial trascendencia en la reducción de la desigualdad. Los objetivos relacionados con la reducción de pobreza están también reflejados en los diversos programas de asesoramiento y capacitación técnica del Banco Mundial y el FMI.

Existe cada vez mayor inserción de temas sociales en las IFIs, que se realiza no solamente desde el discurso político de las IFIs, sino también en sus actividades operacionales y en la mejora en sus procedimientos. El fundamento y motivación de esta inclusión parece provenir, por un lado, de la influencia importante de la agenda para el desarrollo sostenible de la ONU, así como de las transformaciones mundiales geopolíticas, las graves circunstancias financieras y económicas de los recientes años, y las crisis internacionales, que están haciendo mella en los posicionamientos político-económicos tradicionales. El marco regulatorio de las IFIs se expande para comprender objetivos de lucha contra la pobreza y convertir los programas y recomendaciones en condicionantes de políticas de desarrollo.

Se ha encontrado que los instrumentos o ejes de actuación de las IFIs revisados se configuran como relevantes condicionantes directos e indirectos para la creación de políticas y marcos nacionales vinculados con objetivos socioeconómicos, dentro de ellos, la reducción de la pobreza, las desigualdades y las vulnerabilidades de su población. El Banco Mundial y el FMI tienen cada vez más en cuenta su rol en la creación de políticas de desarrollo, pero es necesario un mayor compromiso de la sociedad internacional en materia de financiación para los ODS y mayores reformas de las IFIs.

