

**FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA**



Consejo de Gobernadores

21° período de sesiones

Roma, 11 y 12 de febrero de 1998

Tema 11 del programa

Distr. **FIDA**
LIMITADA

GC 21/L.7
18 enero 1998

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**MARCO NORMATIVO DEL FIDA PARA REGULAR LAS RELACIONES
CON LOS PAÍSES QUE TIENEN ATRASOS**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Preámbulo	1
I. Introducción	1
II. Atrasos en el reembolso de los préstamos del FIDA	2
III. Causas de los atrasos	2
IV. Procedimientos del Fondo, consecuencias de los atrasos y esfuerzos para liquidarlos	2
V. Recapitulación	5
VI. Marco normativo de incentivos para atender el servicio de la deuda	6
VII. Decisiones adoptadas por el Presidente y la Junta Ejecutiva del FIDA y orientaciones y decisiones recabadas del Consejo de Gobernadores del Fondo	11
ANEXO Proyecto de resolución sobre el marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos	15
APÉNDICES	
I. Arrears on IFAD Loans (Atrasos en el reembolso de los préstamos del FIDA)	1
II. Causes of Arrears 3 (Causas de los atrasos)	
III. IFAD's Procedures, the Consequences of Arrears and Arrears Settlement Efforts 5 (Procedimientos del Fondo, consecuencias de los atrasos y esfuerzos para liquidarlos)	
IV. A Debt-Service Incentive Policy Framework (Marco normativo de incentivos para atender el servicio de la deuda)	9

MARCO NORMATIVO DEL FIDA PARA REGULAR LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES QUE TIENEN ATRASOS

Preámbulo

1. La presente es una versión revisada del documento EB 97/61/R.9 (que, a su vez, era una revisión del documento EB 96/59/R.73) y tiene en cuenta las observaciones hechas por la Junta Ejecutiva en su 61º período de sesiones, celebrado en septiembre de 1997. En el documento se propone un amplio marco normativo para regular las relaciones operacionales con los países pobres muy endeudados que frecuentemente se atrasan en sus pagos al Fondo en relación con los préstamos. La Junta Ejecutiva pidió a la Administración del Fondo lo siguiente: que someta la propuesta al Consejo de Gobernadores; que recabe de éste orientaciones acerca del marco normativo propuesto; que el Consejo de Gobernadores tome nota de las decisiones adoptadas por la Administración del FIDA (párr. 44); que solicite la aprobación de las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva (párr. 45) en su período de sesiones de septiembre de 1997; y que solicite la aprobación por el Consejo de Gobernadores del proyecto de Resolución que figura en el anexo.

I. Introducción

2. En varias ocasiones, la Junta Ejecutiva, el Comité de Comprobación de Cuentas y los Auditores Externos han señalado la necesidad de que el FIDA examine y fortalezca sus procesos y procedimientos relativos a la amortización de los préstamos (principal e intereses/cargos por servicios). Ha sido y sigue siendo un asunto de creciente importancia, ya que los atrasos en los pagos por ese concepto son aún considerables

3. Prácticamente todas las instituciones financieras tienen atrasos. Éstos son un reflejo en parte de las dificultades imprevisibles e imprevistas en materia de servicio de la deuda con que tropiezan los prestatarios, que con frecuencia se deben a factores externos (por ejemplo, conflictos civiles y catástrofes naturales; véase el Apéndice II). En estos casos, es difícil superarlas con ningún otro medio que no sean medidas correctivas. Sin embargo, para hacer frente a los atrasos debidos a una evaluación de riesgos, un seguimiento y actividades complementarias inadecuadas, se requiere un marco de acción positiva y preventiva. La cuestión de los atrasos no es simplemente un problema contable ligado a los préstamos. Las dificultades en el servicio de la deuda suelen ser ocasionadas con más frecuencia por los problemas económicos de un país: deficiencias estructurales, cíclicas o relacionadas con la gestión de la economía. El afrontar proactivamente esos factores de riesgo es parte integrante del sistema de gestión de riesgos de una institución financiera, lo cual debe comprender también la adopción de medidas correctivas y eventuales disposiciones para hacer frente a tales atrasos, a fin de proteger la integridad financiera de la institución y su capacidad para atender en forma equitativa las necesidades crediticias de todos sus Estados Miembros.

4. Si bien la Administración del Fondo ha presentado varias exposiciones al Comité de Comprobación de Cuentas y a la Junta Ejecutiva en anteriores períodos de sesiones, éstas han solido concentrarse en los aspectos de procedimiento y contabilidad interna del reembolso de los préstamos y el cobro de los atrasos. Los objetivos del presente documento son: a) proponer un marco normativo amplio y esencialmente proactivo para regular las relaciones del FIDA con los países que tienden a atrasarse en sus pagos, y b) recabar la orientación y aprobación de sus órganos rectores.

II. Atrasos en el reembolso de los préstamos del FIDA

5. Al 30 de noviembre de 1997, el total de los atrasos en los pagos al FIDA ascendía a USD 45,5 millones (USD 41,7 millones en noviembre de 1995 y USD 27,1 millones en noviembre de 1993). Como porcentaje de los flujos acumulativos en concepto de amortización de los préstamos, en mayo de 1997 la cifra global de atrasos representaba el 3,5%. Si bien la cuantía absoluta de los atrasos en los pagos al Fondo es pequeña en comparación con los de otras instituciones financieras internacionales (IFI) y con la deuda total de los países de que se trata, su acumulación relativamente importante en los cuatro últimos años pone de relieve los riesgos que ello comporta para el futuro. En el Apéndice I figuran detalles sobre las variaciones regionales, las variaciones con arreglo a las condiciones de los préstamos, y el riesgo del FIDA respecto de los países pobres muy endeudados. En comparación con el informe de 1996, la estructura de los atrasos no ha cambiado de un modo significativo en 1997.

III. Causas de los atrasos

6. Como se indica detalladamente en el Apéndice II, la cuestión de los atrasos debe abordarse como un problema económico de los países, las más de las veces de carácter estructural. El FIDA tiene que basar sus decisiones de programación y el marco normativo para la amortización de los préstamos en un análisis de los motivos por los cuales los países se atrasan en sus pagos, del tipo de problemas estructurales, de política y de gestión con que tropiezan esos países, y de la forma en que pueden resolverse esos problemas, al tiempo que se ayuda a la población rural pobre a salir de su situación de pobreza. El marco normativo del FIDA tiene que definir cómo debe actuar éste respecto de los países con atrasos de manera diferenciada, la cual vendrá determinada por las causas concretas de sus problemas en relación con el servicio de la deuda y los atrasos en los pagos.

IV. Procedimientos del Fondo, consecuencias de los atrasos y esfuerzos para liquidarlos

a) Procedimientos del Fondo

7. El Convenio Constitutivo del FIDA prevé que el Fondo proporcionará préstamos en las condiciones que considere apropiadas, teniendo en cuenta la situación y las perspectivas económicas del Estado Miembro y la naturaleza y las necesidades de la actividad de que se trate. Las Políticas y Criterios en materia de Préstamos del FIDA establecen los términos y condiciones de los préstamos del Fondo (incluidas las condiciones de amortización), que se exponen en forma resumida en el Apéndice III. También disponen que el Fondo determinará las condiciones para la habilitación de un país prestatario, teniendo en cuenta su situación y sus perspectivas económicas (mencionando en especial a los países de la Comunidad Financiera Africana (CFA)), su capacidad financiera - que deberá incluir su grado de endeudamiento, su capacidad para atender el servicio de la deuda y las causas de las dificultades con que tropieza respecto de este servicio - y los requisitos de la actividad de que se trate (criterios en materia de proyectos). La Junta Ejecutiva aprueba las condiciones propuestas para el préstamo que se aplicarán a cada proyecto.

8. El Fondo elaboró una amplia política y una serie de procedimientos en materia de reembolso de los préstamos y actividades complementarias en el caso de atrasos que, en general, están en consonancia con los de otras IFI, salvo en lo que respecta al establecimiento de provisiones para hacer frente a incumplimientos o a deudas incobrables. En las Condiciones Generales Aplicables a los Contratos de Préstamo y a los Contratos de Garantía (artículo IX) y en el documento titulado "Administración de préstamos y donaciones - Manual de operaciones" (capítulo 8) se describen en detalle los procedimientos de reembolso y las medidas complementarias en caso de pagos en mora, las sanciones cuando se registran atrasos en los pagos y las excepciones (véase el Apéndice III).

9. La política del Fondo es estricta en lo que se refiere a los planes de amortización de los préstamos. Estos se reembolsan de conformidad con el plan de amortización establecido en el contrato de préstamo, que prevé pagos semestrales en las condiciones aplicables al préstamo aprobadas por la Junta Ejecutiva, y que, en particular, fija la fecha límite para su reembolso. Los procedimientos operacionales sólo prevén tres casos en los que el FIDA puede modificar el plan de amortización de un préstamo (véase el Apéndice III). La única reserva, introducida por el Consejo de Gobernadores en febrero de 1997 (documento GC 20/L.6), se refiere al valor actual neto (VAN) del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados; ello equivaldrá a una modificación de facto y ex post de los planes convenidos de amortización y, por ende, de las condiciones de los préstamos.

10. El actual control de los pagos por concepto de reembolso de los préstamos consiste esencialmente en el envío de estados de cuenta (que, de hecho, son una invitación a efectuar el pago) y en un procedimiento basado en fax/télex de medidas complementarias y recordatorios de no haberse recibido los pagos.

b) Consecuencias de los atrasos

11. Suspensión de los proyectos y de toda la cartera del país. La consecuencia más importante de los atrasos es la suspensión de los desembolsos del préstamo. Un análisis de las suspensiones de préstamos del Fondo (véase el Apéndice III) indica sus efectos, a veces irreparables, en la dinámica de los proyectos, en la dedicación de los interesados sobre el terreno y, sobre todo, en la participación de los beneficiarios.

12. Ninguna prórroga de la fecha de cierre. Mientras estén suspendidos los proyectos, no se concederá ninguna prórroga de la fecha de cierre de los respectivos préstamos.

13. Cofinanciación. Se corre el riesgo de que el cofinanciador también interrumpa el proceso de desembolso, con lo cual se privará además al proyecto y al país de los recursos externos comprometidos.

14. Elaboración de nuevos proyectos. Mientras los desembolsos respecto de los proyectos en curso estén suspendidos, también se verán afectados los nuevos préstamos del modo siguiente:

- i) no se tramitará ni presentará a la Junta Ejecutiva ningún nuevo préstamo cuando un país acuse graves atrasos;
- ii) los préstamos que la Junta Ejecutiva haya aprobado no se firmarán si en la fecha prevista se registra un volumen más que marginal de atrasos, y
- iii) no se declarará la efectividad de los préstamos firmados si existen atrasos de un volumen más que marginal en la fecha en que se cumplen las condiciones para esa efectividad.

15. De resultados de esta política, y debido a la alta concentración actual de atrasos y suspensiones en una región (División África I), el FIDA tiene dificultades para ajustarse estrictamente a la estructura porcentual regional de su programa de préstamos, aprobada por sus órganos rectores en 1994/1995. Para resolver esta cuestión, el FIDA seguirá administrando la estructura del programa de préstamos con arreglo al promedio rotatorio trienal aprobado por sus órganos rectores, y continuará recabando el asesoramiento de la Junta Ejecutiva sobre este asunto - que precisa un enfoque flexible - mediante las observaciones preliminares sobre el Programa de Labores y Presupuesto del FIDA, en el período de sesiones de septiembre de la Junta Ejecutiva.

16. Efectos sobre la base de recursos financieros del FIDA. Los atrasos en los pagos por concepto de reembolso de los préstamos comportan una disminución temporal de los recursos de que dispone el FIDA para compromisos, y afectan a su capacidad para atender en forma equitativa las necesidades crediticias de todos sus Estados Miembros en desarrollo. Además, los atrasos afectan directamente a los ingresos del Fondo, por la pérdida de ingresos en concepto de inversiones. Si los atrasos siguen aumentando, es posible que el FIDA, en un futuro, tenga que hacer provisiones para cubrir las deudas incobrables. Esta cuestión debería considerarse en el contexto de un examen más amplio que tuviera en cuenta también la cuestión de la condición de acreedor preferente; se pedirá el asesoramiento de la Junta Ejecutiva y del Comité de Comprobación de Cuentas al respecto, cuando se necesite.

c) Hipótesis relativas a la liquidación de los atrasos, y enseñanzas extraídas

17. Cuando se registran atrasos y se llevan a efecto suspensiones, el Fondo mantiene un activo diálogo con las autoridades competentes a fin de llegar a una pronta solución. Cuando la situación no se ha resuelto, la Organización aplica diversas soluciones que se refieren específicamente a los países interesados (que se describen más detalladamente en el Apéndice III). Las enseñanzas extraídas de estas iniciativas indican que:

- i) la compensación de los atrasos con las nuevas solicitudes de reembolso de gastos puede afectar a la ejecución de los proyectos en curso;
- ii) el Fondo tiene que participar en los acuerdos de liquidación de la deuda financiados con préstamos puente del Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, o mediante los servicios de ajuste estructural;
- iii) no siempre se cumplen los compromisos asumidos en las negociaciones con los gobiernos, y el Fondo carece de instrumentos para hacer aplicar los acuerdos, salvo suspensiones repetidas;
- iv) es política del FIDA no reescalonar el reembolso de los préstamos. Como máximo ha renegociado el pago de los atrasos, dejando al mismo tiempo intactos los flujos futuros de la amortización. El Comité de Comprobación de Cuentas y la Junta Ejecutiva, aun habiendo aprobado los planes de liquidación de los atrasos convenidos, han expresado preocupación en el sentido de que los esfuerzos encaminados a una pronta liquidación de los atrasos no deberán representar un incentivo a los países para incumplir sus compromisos. Ello equivale a una expectativa implícita de que el valor actual neto (VAN) de los paquetes de medidas para liquidar los atrasos debe ser igual al VAN derivado de las condiciones originales de los préstamos, lo que representa una orientación para la formulación de la política futura. Algunos de los enfoques aplicados anteriormente por el Fondo no satisfacen esa expectativa. En ocasiones, la Organización

ha sacrificado una parte del VAN de la amortización prevista de préstamos cuando los paquetes de medidas debían haber incluido una anticipación del vencimiento y/o unos cargos por servicios más elevados, a fin de satisfacer la previsión normativa de un VAN constante, y

- v) una enseñanza sumamente importante es que, como los paquetes de medidas para liquidar los atrasos no afrontan las causas estructurales de la falta de sostenibilidad de la deuda o los atrasos, el riesgo de recaída es grande.

V. Recapitulación

18. Las conclusiones del análisis hasta ahora son que:

- a) los atrasos son una cuestión que se desarrolla gradualmente y que todas las instituciones financieras deben afrontar, preferiblemente en el contexto de iniciativas globales y coordinadas;
- b) el Fondo cuenta con procedimientos para hacer frente a los atrasos, pero son básicamente reactivos y no siempre se aplican sistemáticamente ni son eficaces;
- c) además, los procedimientos del Fondo son "estándar" y no responden a las situaciones específicas de los países ni abordan las causas de los atrasos. Hay grandes diferencias regionales, y los países pobres muy endeudados deben ser el principal objetivo de toda estrategia proactiva. Ello exigirá un enfoque caso por caso (dentro de un marco coherente), como el propuesto por el Comité para el Desarrollo del FMI/Banco Mundial y el Grupo de los Siete y aplicado por el Club de París.
- d) las suspensiones tienen efectos importantes en la ejecución de los proyectos, la identificación de la población local con ellos y el compromiso en favor del proyecto, la participación de los beneficiarios y la elaboración de nuevos proyectos, sobre todo en los países pobres. Cabe señalar que la suspensión de los préstamos suele producirse precisamente en los países más necesitados de ayuda y que hacen frente a los más graves problemas de balanza de pagos y de deuda, y
- e) los paquetes de medidas para liquidar los atrasos pueden diseñarse de forma que protejan mejor la integridad financiera del FIDA y la equidad entre todos sus prestatarios.

19. Un hecho crítico es que el Fondo se enfrenta con una situación ambigua; por un lado, tiene que proteger sus recursos evitando la acumulación de atrasos y restringiendo los desembolsos a los países con retrasos significativos que no tienen ningún plan para la gestión del servicio de la deuda; por el otro, el FIDA debe preocuparse de las repercusiones negativas de las suspensiones en sus actividades de programas de campo, en particular los efectos sobre la pobreza.

20. Otras instituciones financieras poseen medios programáticos para ayudar a los prestatarios que lo merezcan a resolver sus problemas de atrasos (préstamos para programas, servicios de ajuste y mecanismos análogos), que contribuyen a evitar interrupciones en la ejecución de programas. La índole de los préstamos del FIDA y sus instrumentos no permiten actuar con la misma flexibilidad; sin embargo, es particularmente importante la necesidad de evitar, siempre que sea posible, perturbaciones en los programas si no se quiere interrumpir la continuidad de las actividades encaminadas a erradicar la pobreza.

VI. Marco normativo de incentivos para atender el servicio de la deuda

21. El marco normativo de incentivos propuesto y los principios en que se ha basado su diseño se describen en detalle en el Apéndice IV; se tratará de un marco renovado con una doble vertiente, basado en:

- a) medidas proactivas para evitar problemas en el servicio de la deuda, atrasos y suspensiones;
- b) medidas correctivas para resolver los problemas que se presenten en relación con el servicio de la deuda.

a) Medidas proactivas para evitar problemas en el servicio de la deuda, atrasos y suspensiones

22. Estas medidas dinámicas son: mantenimiento de flujos financieros netos positivos hacia al prestatario; aumento de la capacidad de gestión de la deuda; evaluaciones por países; diseño de los proyectos y opciones de financiación; colaboración con el FMI y el Banco Mundial, y participación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, promovida por el Banco Mundial y el FMI.

23. Transferencias automáticas del Tesoro para una amortización a nivel de minimis. En su diálogo con los Estados Miembros prestatarios, el FIDA tiene que poner de relieve las importantes repercusiones de los atrasos de pequeña magnitud en el flujo de fondos y estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo para la realización de transferencias automáticas del Tesoro para atender el servicio de la deuda en general o, al menos, pagar las cantidades inferiores a un nivel de minimis de USD 10 000.

24. Mantenimiento de un flujo financiero neto positivo. La crisis registrada en México y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME tomada conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial han puesto claramente de manifiesto la validez del argumento en favor de corrientes sustanciales y estables de nuevos recursos externos en condiciones adecuadas de favor para inversiones productivas, a fin de asegurar un crecimiento constante de alta calidad, que comporte erradicación de la pobreza. El consiguiente incremento de los flujos financieros netos positivos entre deudores y acreedores contribuiría simultáneamente a sostener los esfuerzos de erradicación de la pobreza rural y a aumentar la capacidad del servicio de la deuda. Con la introducción de mejoras en su política y sus procedimientos actuales, el FIDA podrá contribuir en mayor medida a satisfacer esas necesidades.

25. La mejora de la ejecución mantendrá flujos financieros netos de signo positivo. La puntual ejecución de los proyectos y un proceso eficaz de desembolso generarán la corriente de nuevos recursos externos necesarios para apoyar los objetivos de desarrollo del país y, al mismo tiempo, atender el servicio de la deuda. Esto acrecienta la importancia del seguimiento y la buena gestión de la cartera de proyectos del país. Los elementos operacionales de la gestión de la cartera consisten en el apoyo y la supervisión de las actividades de ejecución. La presencia efectiva del FIDA sobre el terreno, su visibilidad y su utilidad contribuirán a prevenir problemas de servicio de la deuda y atrasos. En ese contexto, el Fondo colaborará estrechamente con sus instituciones cooperantes a fin de resolver los problemas del servicio de la deuda con que tropiecen los Estados Miembros prestatarios. El seguimiento y la gestión de la cartera de proyectos de un país también se basa en un diálogo continuo con el prestatario. Cuando parezca que un prestatario podría acumular un gran volumen de atrasos, el Fondo llevará a cabo un examen sistemático de la deuda con los funcionarios competentes del Estado para hallar medidas prácticas que faciliten la gestión de la deuda de ese Estado con el Fondo.

26. El problema de mantener flujos netos positivos es especialmente grave en el caso de los préstamos en condiciones intermedias y ordinarias, que tienen un período de gracia de cinco y tres años, respectivamente, y cuyo principal (según se define en el contrato de préstamo) debe reembolsarse desde los primeros años de ejecución del proyecto. Las medidas indicadas a continuación, que no se excluyen mutuamente, mejorarían la política actual:

- i) modificar el método actual para calcular el período de gracia y la fecha del primer pago por concepto de reembolso del principal; vincular el período de gracia con la efectividad del préstamo a fin de reflejar el período efectivo de ejecución; y ampliar el período de gracia en consonancia con el período de ejecución del proyecto, pero sin que exceda en ningún caso de seis años, al mismo tiempo que se mantiene un VAN constante en DEG; y
- ii) reformar el plan básico de amortización del principal previendo un método de pago progresivo a plazos, al tiempo que se mantiene un VAN constante en DEG.

27. Esta propuesta no tiene por finalidad aumentar el compromiso del FIDA con respecto a sus Estados Miembros que reciben préstamos en condiciones intermedias u ordinarias, sino sólo mejorar la eficacia de sus préstamos estrictamente limitados a esos países. El Fondo seguirá otorgando prioridad a los países más pobres, en particular del África subsahariana. Se invitará a la Junta Ejecutiva a examinar la propuesta relativa a las condiciones concretas de los préstamos, establecidas sobre la base indicada anteriormente, cuando considere el Informe y Recomendación del Presidente sobre el proyecto respectivo, de conformidad con su facultad general para aprobar los requisitos que deben reunir los países para recibir préstamos en determinadas condiciones.

28. El FIDA necesita una pronta reprogramación de la cartera de un país cuando se solucionen crisis importantes que hayan perturbado el proceso de ejecución de los proyectos y hayan dado lugar a la suspensión del desembolso de los préstamos. Hay países cuyo historial en materia de amortización de préstamos es satisfactorio, pero que han sufrido catástrofes naturales - desastres o conflictos civiles - que han reducido su capacidad para atender el servicio de la deuda. Incluso después de haber resuelto esas situaciones, les ha sido difícil liquidar los grandes atrasos pendientes. La reactivación de proyectos en curso, o la puesta en marcha de nuevos proyectos, permite al gobierno pagar los atrasos al FIDA con sus propios recursos, y al Fondo reponer las cuentas especiales de los proyectos, con lo cual también se proporcionan al país recursos en divisas.

29. Se propone, como cuestión normativa, proseguir la elaboración de nuevos proyectos durante un período de suspensión hasta que se haya excluido al país del régimen contable (300 días), a fin de dar seguridades a los prestatarios de que se podrá iniciar rápidamente la ejecución de nuevos programas en cuanto se liquiden los atrasos (aunque los préstamos correspondientes sólo pasarán a la fase de negociación, aprobación y firma de conformidad con los procedimientos del Fondo). Incluso en el caso de países que son

excluidos del régimen contable, se mantendrá un diálogo constante que ponga de manifiesto el auténtico interés del FIDA en realizar más actividades de programas una vez se liquiden los atrasos. Esas medidas permitirán a la Organización seguir la liquidación de acuerdo con el prestatario, cosa que ha resultado útil en algunas circunstancias.

30. Aumento de la capacidad para administrar la deuda. El apoyo y la asistencia técnica para aumentar la capacidad local de administración de la deuda han resultado necesarios en muchos países. Se propone que el FIDA conceda apoyo estrictamente limitado y vinculado a los proyectos con esta finalidad. De ser posible, habría de vincular el aumento de la capacidad para una pronta aplicación de proyectos al fortalecimiento requerido de la capacidad de la administración central y las administraciones locales para llevar a cabo una planificación y gestión de los recursos especialmente orientados a reducir la pobreza. Ello podría hacerse, quizás, con cargo a los recursos de las donaciones de asistencia técnica del FIDA, en el marco del Servicio de Operaciones Especiales. El FIDA proporcionaría apoyo a los programas de objetivos similares que cuentan con el respaldo del FMI y el Banco Mundial, como han pedido estas dos organizaciones en el contexto de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME.

31. Evaluación de la estrategia por países: vinculación con las causas de los atrasos. El FIDA define su estrategia a plazo medio por países en los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), en los que también se analizan las experiencias y las enseñanzas extraídas en los distintos países, se define el marco programático de préstamos a los países y las condiciones de los préstamos (que necesariamente tiene en cuenta el nivel de endeudamiento del país, su capacidad para atender el servicio de la deuda y las causas de las dificultades con que tropieza en relación con éste) y se identifican alianzas estratégicas. Se propone que los COSOP relativos a los PPME incluyan sistemáticamente una evaluación de su capacidad para atender el servicio de la deuda, un análisis de las causas de los problemas en esta esfera, un análisis de los problemas del servicio de la deuda con el FIDA y las consecuencias de los atrasos, y una estimación de lo que representa este análisis para la estrategia del Fondo. La definición de una estrategia por países pertinente para la sostenibilidad de la deuda puede contribuir al logro de un mejor servicio de la deuda en el FIDA. El Fondo procurará mantener una estrecha colaboración con el FMI (los documentos relativos al marco sobre política) y el Banco Mundial (el sistema de notificación de la deuda externa y las estrategias de ayuda a los países).

32. Diseño de los proyectos y opciones de financiación. El FIDA debe reflexionar acerca de su estrategia operacional en relación con los PPME, definir un marco para el programa de préstamos que se centre en la necesidad de esos países de flujos sustanciales y continuos de nueva financiación externa y determinar qué tipo de proyectos es preciso financiar para contribuir a eliminar las causas de las dificultades del servicio de la deuda. Además de la especial importancia que el Fondo debe atribuir a la erradicación de la pobreza, la estrategia operacional para los PPME debe considerar las siguientes necesidades: economizar divisas, obtener ingresos en divisas, movilizar los recursos internos, lograr una cofinanciación mixta y diversificar los instrumentos para prestar ayuda a los PPME, aparte de los préstamos ordinarios del FIDA para proyectos. Los programas formulados en el marco de esa estrategia serán objeto de un detallado análisis de sostenibilidad.

33. Estrecha colaboración con el FMI y el Banco Mundial, sobre todo en calidad de institución cooperante. Habida cuenta de sus mandatos macroeconómicos y sectoriales especializados, particularmente en relación con los países con gran riesgo de sufrir atrasos, se propone reforzar la colaboración con el FMI - en especial - y con el Banco Mundial, que vinculan su apoyo a la liquidación de los atrasos y tienen instrumentos para facilitar el cumplimiento de esta condición. En marzo de 1996 el Presidente del FIDA envió una carta al FMI en la que proponía esta colaboración; es menester un seguimiento más activo.

34. Participación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME. El objetivo de la reciente Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME consiste en reducir el VAN de la deuda de unos 22 países con niveles insostenibles o demasiado elevados de deuda (y con un historial positivo de reforma de política y ajuste estructural) hasta un nivel sostenible que no ponga en peligro sus esfuerzos para reformar la economía y erradicar la pobreza. El Consejo de Gobernadores (documento GC 20/L.6) aprobó la participación del FIDA en dicha Iniciativa; en el documento EB/97/61/R.8, que se sometió también al examen de la Junta Ejecutiva, en su 61º período de sesiones, figuraban los detalles del marco normativo propuesto y los mecanismos de la participación del FIDA, según había solicitado el Consejo de Gobernadores.

b) Medidas correctivas para resolver los problemas que surjan en relación con el servicio de la deuda

35. Se trata de las siguientes medidas: mejor seguimiento de los atrasos, al tiempo que se permite una suspensión parcial de los préstamos para cumplir los "contratos sociales", un marco para la liquidación de los atrasos en condiciones de VAN constante, y movilización de la asistencia de los Miembros donantes del FIDA.

36. Aplicación de los procedimientos actuales, con la introducción de mejoras. Hasta 1991, y con el propósito de reducir al mínimo la perturbación de los programas, la política que aplicaba el Fondo era suspender únicamente los préstamos en relación con los cuales se registraran efectivamente atrasos, aunque tenía el derecho de suspender todas las actividades de los proyectos en el país de que se tratara, habiéndolo hecho así en algunos casos concretos. Sin embargo, siguen registrándose cuantiosos atrasos, incluso en relación con préstamos ya cerrados que, por lo tanto, no pueden ser objeto de suspensión. La otra medida posible, es decir, la anticipación del vencimiento, no es una solución práctica y no se ha aplicado. El Fondo ha formulado pues una política revisada con arreglo a la cual la continuación de la suspensión de un préstamo 75 días después de la fecha de vencimiento irá seguida por la suspensión de toda la cartera de préstamos del país cuando se siga sin atender el servicio de la deuda en mora durante más de 120 días (es decir, 45 días después de la suspensión del primer préstamo vencido y pagadero, o cuando se anticipó el vencimiento del primer préstamo). A todos los prestatarios en mora se les informa periódicamente de los posibles efectos del impacto de los atrasos sobre el conjunto de la cartera. El Fondo debe entonces aplicar las medidas previstas en sus procedimientos para los períodos de 150 y 300 días (véase el Apéndice III).

37. Un número creciente de proyectos financiados por el FIDA se basan en el sistema de reparto de los costos con los beneficiarios. Este sistema se lleva a la práctica mediante acuerdos ("contratos de participación") entre una amplia variedad de organizaciones de beneficiarios oficiales y oficiosas y las autoridades encargadas de la administración del proyecto. Por lo general, estos acuerdos prevén una equivalencia determinada entre los recursos del préstamo y las contribuciones de los propios beneficiarios. Se propone que el Fondo preste la debida atención a esos contratos, que prevén la participación de los beneficiarios, concertados en el contexto de sus proyectos participativos, antes de decidir la suspensión de un préstamo. Asimismo, se debería considerar la posibilidad de una suspensión parcial, a fin de permitir que sigan aplicándose los "contratos de participación" efectivos. Los contratos de préstamo, y el anexo II en particular, tendrán que reflejar explícitamente los acuerdos de este tipo a fin de facilitar una aplicación transparente de esta política.

38. Los exámenes semestrales de la cartera de distintos países, presididos por el Presidente del FIDA, serían el foro para gestionar la aplicación de esos elementos de la política.

39. Marco para liquidar los atrasos, utilizando el VAN inicial como referencia. Se propone facilitar al personal operacional un marco normativo que, bajo la orientación de la Administración del FIDA en lo relativo a las políticas, permita negociar un paquete de medidas para liquidar los atrasos, cuya finalidad consista en garantizar, del mejor modo posible, el VAN inicial de los pagos en concepto de reembolso de los préstamos, teniendo en cuenta las condiciones reales del prestatario. Aunque el VAN de la liquidación debe mantener el VAN inicial de referencia del préstamo, se permitirá al personal negociar los distintos elementos que determinan conjuntamente dicho valor, a saber: duración del plazo de amortización, período de gracia y pagos iniciales de los atrasos, tipo de interés, cuantía de los plazos (e instrumentos jurídicos para garantizar esos pagos) y coeficiente de descuento en relación con la moneda específica, y vínculo entre el paquete de medidas y las causas de los atrasos y las iniciativas proactivas. Se elaborarán directrices y procedimientos técnicos detallados para facilitar la administración de esta política y garantizar su coherencia. A fin de contribuir a la aplicación de esas medidas, el FIDA se ocupará de la necesaria capacitación del personal y la contraparte y proporcionará los recursos presupuestarios que sean menester.

40. Este arreglo deberá preverse en las Condiciones Generales y en los contratos de préstamo del Fondo, y habrá que mantener informado al Comité de Comprobación de Cuentas de los paquetes de medidas de ese tipo para liquidar los atrasos. Asimismo, deberá indicarse claramente a los prestatarios que la participación del FIDA en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME en relación con el país de que se trate dependerá del pleno cumplimiento de las condiciones de esos paquetes de medidas.

41. Movilización de la asistencia de los Estados Miembros que son donantes bilaterales, en forma de diversos tipos de participación en los préstamos. En el Apéndice IV se dan más detalles acerca de las distintas opciones, pero la propuesta se refiere esencialmente a la necesidad de movilizar recursos suplementarios para financiar nuevos instrumentos destinados a ayudar a los Estados Miembros pobres a abordar la cuestión de la erradicación de la pobreza, al tiempo que se mantiene su deuda a un nivel sostenible.

c) Efectividad de la política

42. Es igualmente necesario definir la efectividad de la política, una vez que ésta haya sido aprobada. Hay tres posibilidades.

- i) La política se aplica inmediatamente a todos los atrasos, actuales y futuros. Las únicas excepciones serán los paquetes de medidas para liquidar los atrasos que hayan sido acordados antes de la fecha de aprobación de la política, y sólo en la medida en que se estén cumpliendo estrictamente. Esta es la opción más rigurosa, y también la más equitativa para los países que ya se han adherido a los planes convenidos de amortización de los préstamos.
- ii) La política se aplica a los atrasos registrados después de la fecha de aprobación de aquélla. Esto haría que durante un período considerable se mantuvieran dos tipos de atrasos, lo cual no es conveniente.
- iii) La política se aplica a los atrasos de los préstamos que hayan sido firmados después de la fecha de aprobación de aquélla. Esto haría que la política no surtiera efecto para los préstamos actuales, e iría en contra de gran parte de los objetivos propuestos.

43. En su período de sesiones de septiembre de 1997, la Junta Ejecutiva aprobó el marco normativo propuesto y respaldó la primera opción relativa a la efectividad de la política: su inmediata aplicabilidad a todos los atrasos. La Junta pidió a la Administración del FIDA que sometiera la recomendación, en su forma actual, a la aprobación del Consejo de Gobernadores.

VII. Decisiones adoptadas por el Presidente y la Junta Ejecutiva del FIDA
y orientaciones y decisiones recabadas del Consejo de Gobernadores del Fondo

Decisiones adoptadas por el Presidente del FIDA

44. El Presidente ha aprobado los siguientes elementos del marco normativo propuesto, que están comprendidas en su ámbito de competencia. En consecuencia, el FIDA:

- a) incluirá una evaluación de la capacidad para atender el servicio de la deuda en cada una de las evaluaciones de la estrategia por países, cuando se trate de países pobres muy endeudados (párr. 31);
- b) tratará de adoptar, en cada proyecto, opciones de diseño y financiación que tengan en cuenta las causas de la insostenibilidad de la deuda de los países pobres muy endeudados (párr. 32);
- c) estudiará con los prestatarios, durante las negociaciones sobre los préstamos, la viabilidad de establecer un mecanismo para la realización de transferencias financieras automáticas del Tesoro con destino al reembolso de los préstamos y a los pagos por concepto de intereses o cargos por servicios al Fondo (párr. 23);
- d) en estrecha colaboración con las IC, mejorará la ejecución de los proyectos y las actividades de desembolso a fin de garantizar flujos financieros netos de signo positivo y mantener un diálogo con los prestatarios, para que el reembolso se efectúe con arreglo al plan previsto en los contratos de préstamo (párr. 25);
- e) asegurará la reprogramación puntual de la cartera de préstamos del FIDA a un país cuando se resuelvan situaciones de crisis importantes que hayan dado lugar a la perturbación de la ejecución de los proyectos y a la suspensión de los desembolsos de los préstamos (párr. 28);
- f) velará por la pronta adopción de medidas complementarias cuando se registren atrasos, mediante una aplicación más estricta de los procedimientos existentes (párr. 36);
- g) proseguirá el diálogo con los prestatarios que hagan frente a problemas del servicio de la deuda, sobre el modo de llevar adelante los nuevos proyectos en tramitación para el país de que se trate (párr. 29);
- h) colaborará estrechamente con el FMI y el Banco Mundial (párr. 33) en lo concerniente a la aplicación de la política y estrategia del FIDA en el marco más amplio de la gestión de la deuda, y

- i) sobre la base de las decisiones de sus órganos rectores (véase más adelante), elaborará las directrices operacionales necesarias e informará periódicamente al Comité de Comprobación de Cuentas y a la Junta Ejecutiva acerca de los progresos logrados en la puesta en práctica del marco normativo que se apruebe.

Decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva

45. En su 61º período de sesiones, la Junta Ejecutiva adoptó las decisiones siguientes:

- a) enmendar las Condiciones Generales Aplicables a los Contratos de Préstamo a los Contratos de Garantía a fin de que el Fondo pueda liquidar los atrasos que se produzcan, utilizando el valor actual neto inicial en DEG del préstamo como VAN de referencia (párrafo 39). A la luz de la decisión que adopte en principio la Junta Ejecutiva a este respecto, se someterá un proyecto de enmienda de las Condiciones Generales a la Junta Ejecutiva durante 1998, en el marco de la revisión de dichas Condiciones Generales;
- b) someter a la consideración de la Junta Ejecutiva un número limitado de programas en apoyo del aumento de la capacidad de los países prestatarios para administrar la deuda (párr. 30), en colaboración con otras IFI y con programas bilaterales, de conformidad con los actuales procedimientos del Fondo acerca del empleo de los recursos de las donaciones de asistencia técnica;
- c) permitir al Presidente del Fondo que tenga en cuenta la necesidad de seguir cumpliendo los "contratos de participación" efectivos con los beneficiarios (párr. 37), cuando considere la suspensión total o parcial del desembolso de un préstamo debido a que el prestatario se haya atrasado en sus pagos;
- d) movilizar el apoyo de los Estados Miembros que sean donantes bilaterales, en forma de participaciones de distintos tipos en los préstamos; y
- e) someter a la consideración del Consejo de Gobernadores las observaciones y recomendaciones de la Junta Ejecutiva (que figuran a continuación).

Decisiones que se someterán a la consideración del Consejo de Gobernadores

46. Sobre la base de las observaciones y recomendaciones de la Junta Ejecutiva, el Presidente del Fondo pide al Consejo de Gobernadores que proporcione orientaciones acerca del marco normativo propuesto, y le invita a aprobar un proyecto de resolución que autorice al FIDA a:

- a) enmendar las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos (párrafo 31) para que el Fondo pueda tener en cuenta la situación de endeudamiento de los países prestatarios Miembros al definir los criterios de selección (párr. 31);
- b) enmendar las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos (párr. 32) para que el Presidente del Fondo pueda definir las condiciones crediticias en los casos de los préstamos en condiciones ordinarias e intermedias a los países pobres muy endeudados, teniendo presente la situación relativa a la sostenibilidad de la deuda de los prestatarios y previendo las opciones siguientes, que no se excluyan mutuamente (párr. 26):

- i) modificar el método actual para calcular el período de gracia y la fecha del primer pago por concepto de reembolso del principal, vinculando ese período a la efectividad del préstamo a fin de reflejar el período efectivo de ejecución del proyecto, y ampliar el período de gracia en consonancia con el de ejecución, pero sin que rebase en ningún caso seis años, manteniendo al propio tiempo el VAN en DEG de las condiciones intermedias y ordinarias estándar de los préstamos; y
- ii) reformar el plan básico de amortización del principal para que prevea un método de pago progresivo a plazos, al tiempo que se mantiene el VAN en DEG de las condiciones intermedias y ordinarias estándar de los préstamos).

47. El Consejo de Gobernadores también necesita examinar, para su aprobación, el respaldo por la Junta Ejecutiva de la inmediata y plena aplicación de la política a todos los atrasos (opción i) del párrafo 42).

PROYECTO DE RESOLUCIÓN SOBRE EL MARCO NORMATIVO DEL FIDA
PARA REGULAR LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES QUE TIENEN ATRASOS

Resolución ../XXI

Marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos

El Consejo de Gobernadores del FIDA,

Recordando su Resolución 83/XVII, de 28 de enero de 1994, relativa a las condiciones de los préstamos del FIDA, sus Resoluciones 89/XVIII, de 26 de enero de 1995, y 94/XIX, de 18 de enero de 1996, referentes a la enmienda de las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, y su Resolución 101/XX, de 21 de febrero de 1997, sobre la participación del FIDA en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, todas las cuales modificaban las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos,

Reiterando la conveniencia de hacer un examen periódico de las Políticas y Criterios del FIDA en Materia de Préstamos, a la luz de la experiencia adquirida en su aplicación,

Preocupado por el aumento del número de prestatarios que actualmente tienen atrasos en sus pagos al Fondo y de la cuantía de tales atrasos,

Preocupado también por los efectos que un alto nivel de endeudamiento tiene sobre la población rural pobre de los países que se encuentran en esa situación, así como sobre la sostenibilidad de las actividades de erradicación de la pobreza de un país,

Habiendo examinado el documento GC 21/L.7, relativo al marco normativo del FIDA para regular las relaciones con los países que tienen atrasos, y el proyecto de resolución en él contenido,

Decide que:

1. Se enmienden las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos (documento IFAD 8/Rev.2) de la manera siguiente (el texto que debe añadirse se ha subrayado):

- a) En el párrafo 31, agréguese un nuevo apartado del tenor siguiente:

"e) Al determinar las condiciones de los préstamos aplicables a un país, la Junta Ejecutiva tendrá también en cuenta la evaluación que haga el Presidente del FIDA de la sostenibilidad de la deuda de ese país y de su capacidad para atender el servicio de la deuda". 1/, y

1/ En la actualidad el FIDA utiliza esencialmente el PNB per cápita de un país como base para la recomendación relativa a su habilitación para que se le concedan los préstamos en condiciones muy favorables o intermedias. Esta enmienda permitirá al Presidente del Fondo tener en cuenta la sostenibilidad de la deuda del país, así como su capacidad para atender el servicio de dicha deuda, al formular una recomendación a la Junta Ejecutiva en relación con los países pobres muy endeudados.

- b) En el párrafo 32, agréguese el texto siguiente después de su apartado e):
- f) "La Junta Ejecutiva podrá modificar el período de gracia y la cuantía de cada plazo para el reembolso de los préstamos recibidos en condiciones intermedias y ordinarias. Al hacerlo, la Junta Ejecutiva, sobre la base de la información que le facilite el Presidente del FIDA, tendrá en cuenta la sostenibilidad de la deuda de un país y su capacidad para atender el servicio de ésta. Al presentar una propuesta a la Junta Ejecutiva en relación con las condiciones aplicables a un préstamo a un país, el Presidente del Fondo velará por que: i) el período de gracia del préstamo, que se establecerá en relación con la fecha en que éste entra en vigor y con la fecha en que cesará el desembolso de los recursos del mismo, no exceda de seis años 1/, y ii) se mantenga el valor actual neto en DEG de las condiciones intermedias y ordinarias especificadas en los apartados b) y c) supra."
 - g) A los efectos de la liquidación de los atrasos que puedan producirse de tiempo en tiempo en el pago de los intereses/cargos por servicios y el reembolso del principal de los préstamos, la Junta Ejecutiva podrá modificar las condiciones en que se haya concedido un préstamo aprobado a un país, incluido el período de gracia, la fecha de vencimiento y la cuantía de cada plazo para el reembolso del préstamo, al mismo tiempo que se mantiene el valor actual neto inicial."
2. El Presidente del FIDA informará periódicamente a la Junta Ejecutiva de los atrasos en que incurran los prestatarios en sus pagos al Fondo.

2/ En los actuales préstamos en condiciones intermedias y ordinarias sólo se prevé un período de gracia de cinco y tres años, respectivamente. Como se indica en el párrafo 26 del documento EB 97/61/R.9, ello da lugar con frecuencia a que el reembolso del principal comience cuando los desembolsos aún no han alcanzado un ritmo sostenido, lo que se traduce en flujos netos negativos de recursos entre el FIDA y el prestatario. Esta enmienda permitirá al Presidente tener en cuenta los perfiles previstos de desembolso al recomendar a la Junta Ejecutiva las condiciones intermedias y ordinarias de los préstamos correspondientes.