



CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Relaciones de la OIT con las instituciones de Bretton Woods

1. Habida cuenta de las limitaciones de tiempo que obstaculizaron la discusión por la Comisión del documento sobre las relaciones con las instituciones de Bretton Woods, presentado a la reunión de noviembre de 1999¹, varios de sus miembros pidieron que dicho punto volviera a figurar en el orden del día de la presente reunión. En este documento se ha incluido, pues, un recuento actualizado de los hechos más destacados en la evolución de las relaciones a nivel político con estas instituciones, desde el mes de noviembre pasado. El documento original presentado en la reunión de noviembre figura en [anexo](#). El examen de las relaciones con las instituciones de Bretton Woods en los campos más específicos del comercio y de la mundialización, dentro del sistema de las Naciones Unidas, así como del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social figura en los documentos GB.277/WP/SDL/2, GB.277/8 y GB.277/ESP/3, respectivamente.

Hechos recientes**1. Reducción de la pobreza en el marco de un desarrollo global**

2. Las decisiones tomadas por las instituciones de Bretton Woods en ocasión de sus reuniones anuales de 1999, en el contexto de la reforma de las estructuras financiera y social internacionales — de la que se dio cuenta a la Comisión en noviembre pasado — se han venido poniendo en práctica en un grado considerable, acorde con el objetivo de formular una metodología coordinada y dotada de metas más precisas para reducir la pobreza en un marco de desarrollo más completo e integrado. Para ello, el *Servicio financiero reforzado de ajuste estructural* (SRAE) del FMI será reemplazado por el nuevo *Servicio de reducción de la pobreza y crecimiento* (PRGF); además, todos los préstamos concedidos por intermedio de la Asociación Internacional de Fomento (del Grupo del Banco Mundial) y del PRGF, así como la asistencia financiera prestada por la versión reforzada de la *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados* (PPME),

¹ Documento GB.276/ESP/5.

quedarán vinculados a la preparación de los documentos sobre política económica *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) por las autoridades competentes de cada país.

3. En sus reuniones de diciembre pasado, los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI aprobaron la adopción del procedimiento de PRSP como mecanismo principal para desarrollar y coordinar los programas de préstamos destinados a los países de menores ingresos, y en particular, para dar curso a los compromisos de aporte de fondos en el marco de la Iniciativa para los PPME. La decisión tomada por estas instituciones se basó en las propuestas contenidas en documentos de circulación pública preparados conjuntamente por el personal de ambas instituciones, que trataban de la situación del proceso PRSP, las medidas futuras y los problemas prácticos relativos al mismo. Los Directores del Banco Mundial y del FMI convinieron en que, de conformidad con los principios del Marco Integral de Desarrollo ², el proceso de los PRSP debería estar sujeto a un control nacional y funcionar según un mecanismo de amplia participación de las instituciones democráticas, la sociedad civil y los copartícipes del proceso de desarrollo. En particular, deberían tomarse en consideración las características nacionales específicas y las causas de la pobreza, con miras a la obtención de resultados concretos, vinculando la gestión pública con el logro de avances en la lucha contra la pobreza, especialmente mediante un crecimiento más rápido y de amplia base económica. Una de las características del proceso debería ser su flexibilidad, a fin de plasmar en el mismo la diversidad propia de cada contexto y potencial nacional. De acuerdo con su formulación actual, se prevé que el tiempo necesario para completar un PRSP debería ser normalmente de un año, que la formulación de un nuevo PRSP debería tener lugar cada tres años y que en el período intermedio deberían presentarse informes de situación anuales. Como medida transitoria para la adopción de decisiones urgentes en el marco del PRGF o de la Iniciativa para los PPME, habría que disponer de un PRSP provisional más reducido, el que debería servir por lo menos para definir los términos del proceso de participación y, en la medida de lo posible, para formular los elementos principales de la estrategia. En cada etapa, el PRSP o los informes de situación serán evaluados conjuntamente por personal del FMI y del Banco Mundial, con miras a su aprobación por los Directorios Ejecutivos respectivos y a su utilización como marco de referencia para la adopción de decisiones de asistencia financiera. Todo el proceso de preparación de los PRSP será revisado en su momento, y se prevé en particular que los avances en su aplicación sean objeto de un informe de situación que se presentará a las reuniones del Banco y del Fondo previstas para el mes de abril; además, se preparará otro informe de situación destinado a las reuniones anuales que tendrán lugar en septiembre de 2000, y se procederá a una revisión completa durante el segundo trimestre de 2001. La OIT aprovechará su nuevo estatuto oficial de observador en el Comité Internacional Monetario y Financiero y en el Comité para el Desarrollo, que se le otorgó en 1999, así como su condición de institución observadora en las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial, para desempeñar un papel adecuado en dichas reuniones.
4. En lo que concierne al Banco Mundial, los PRSP deberían ayudarle a definir el ámbito de sus estrategias de asistencia por país y a adoptar decisiones en materia de préstamos, contribuyendo asimismo a mejorar la coordinación de la asistencia al desarrollo. En este contexto, la puesta en práctica del proceso de PRSP debería servir también para impulsar las actividades del Marco Integral de Desarrollo (CDF), poniéndolo en marcha en particular en los países beneficiarios de bajos ingresos.
5. El FMI ha aceptado que los programas con respaldo del *Servicio de reducción de la pobreza y crecimiento* (PRGF) se basen en las estrategias de reducción de la pobreza bajo

² Documento GB.276/ESP/5, párrafo 12.

control nacional, adoptadas en un proceso democrático con participación de la sociedad civil y los distintos actores del desarrollo e integradas en un PRSP. Esto tiene por objeto garantizar que cada programa sea congruente con un marco global de políticas macroeconómicas, estructurales y sociales encaminadas a impulsar el crecimiento y reducir la pobreza. En este contexto, el Directorio Ejecutivo del FMI afirmó una vez más la importancia que atribuye a la estabilidad macroeconómica, las reformas basadas en el desarrollo del mercado y la buena gestión pública, factores que permiten generar un crecimiento rápido y sostenible como requisito previo para crear las condiciones de una reducción de la pobreza duradera, en que los sectores desfavorecidos puedan contribuir al crecimiento y beneficiarse de sus frutos. Allí donde se haya establecido ya un *Servicio de reducción de la pobreza y crecimiento* (PRGF), los PRSP de carácter transitorio permitirán que las actividades en curso sigan desarrollándose normalmente. Al mismo tiempo, en el plano macroeconómico se pondrá en práctica una estructura y matriz política consensuada trienal, la que será objeto de una revisión tan pronto como se haya completado el PRSP, un año más tarde. Ahora bien, subsisten dudas con respecto a algunos eslabones del proceso, como, por ejemplo, las repercusiones del comercio en la reducción de la pobreza; al respecto, el Directorio Ejecutivo del FMI ha insistido en que no cabe establecer un modelo rígido para poner en marcha el proceso de los PRSP, y en que lo más atinado es sacar enseñanzas de la experiencia adquirida y adaptar en consecuencia las operaciones que se prevean.

2. Reducción de la pobreza y alivio de la deuda

6. Por lo que se refiere al alivio de la deuda, tanto el Banco Mundial como el FMI están cooperando estrechamente y contribuyendo financieramente con la puesta en práctica de la versión reforzada de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), que beneficia a muchos países. En el marco de la Iniciativa para los PPME, en su versión original, ya se había acordado la prestación de asistencia para aliviar la deuda de Uganda, Bolivia, Guyana y Mozambique. Posteriormente, se acordó también prestar asistencia al respecto a Burkina Faso, Côte d'Ivoire y Malí. En el marco de la Iniciativa reforzada, el número de países con derecho a esta asistencia aumentó en un tercio, a un total de por lo menos 36, incluidos Bolivia, Mauritania, Uganda y Mozambique y otros cuatro a siete países que tal vez sean incluidos a fines de abril. Honduras y Nicaragua han recibido ya asistencia para el alivio de la deuda otorgada por el Fondo Fiduciario de Emergencia para Centroamérica, y se espera que también queden incluidos dentro de poco en el marco de la Iniciativa para los PPME. Con el objeto de velar por que los recursos liberados por la reducción de la deuda se utilicen de manera que beneficien específicamente a los sectores más pobres, los países que solicitan en la actualidad la asistencia de la Iniciativa para los PPME deben dar cumplimiento no sólo a los programas de ajuste y reforma preconizados por el FMI y el Banco Mundial, sino que además deben formular los PRSP respectivos antes de la adopción de las decisiones de asistencia por la Iniciativa PPME. Para los casos cuyo trámite ya se ha iniciado, se aceptará un PRSP provisional, a condición de que a la fecha de la conclusión de la estrategia se presente un PRSP completo y se haya cumplido un año de aplicación satisfactoria del mismo (situación que será evaluada mediante un informe sobre el avance del PRSP). Además de dar su respaldo a las medidas de alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los PPME, algunos países industrializados están examinando la posibilidad de condonar las deudas bilaterales, a condición de que los ahorros se apliquen directamente a medidas de reducción de la pobreza.

3. Cuestiones por resolver

7. Algunos de estos aspectos han suscitado un cierto grado de controversia. Por ejemplo, se han planteado dudas en cuanto a los posibles efectos que la presión constante encaminada

a poner en práctica las reformas macroeconómicas y lograr la estabilidad de la economía podrían tener en el nivel del gasto estatal en las partidas de índole social. También se han manifestado otros interrogantes en cuanto a la división de tareas entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como a la evidente expansión del ámbito de actividades del FMI, habiéndose expresado algunas opiniones en el sentido de poner freno a esta tendencia. También ha suscitado interés la cuestión de que el proceso de los PRSP podría convertirse en un nivel suplementario de condicionalidad de la asistencia. Los asistentes a la reunión cumbre de Jefes de Estado africanos, celebrada en Gabón en enero pasado, se refirieron a los niveles de desempleo desalentadores registrados en sus países y pidieron encarecidamente que se tomaran medidas mucho más enérgicas para reducir la pobreza. La citada reunión aprobó el nuevo *Servicio de reducción de la pobreza y crecimiento* (PRGF) del FMI, en cuyo marco se ha previsto delegar en los países mayores atribuciones por lo que se refiere a la formulación de los programas económicos, pero pidió al mismo tiempo que las prestaciones de este Servicio no fueran a traducirse en la imposición de nuevas condiciones para la asistencia, como las que la hacen depender del logro de determinadas metas en cuanto al déficit, el crecimiento y la reforma de los mercados.

8. Es evidente que las instituciones de Bretton Woods han atribuido al proceso de los PRSP una máxima prioridad en su programa de colaboración con las demás instituciones del sistema, como la OIT. A mediados de diciembre de 1999, los jefes de los organismos multilaterales, incluida la OIT, recibieron una carta firmada conjuntamente por el Sr. Wolfensohn y el Sr. Camdessus. En dicha comunicación, además de hacerse hincapié en la necesidad de estrechar los vínculos de colaboración interinstitucional, se subrayaba que la búsqueda de respuestas adecuadas a las grandes expectativas suscitadas por este nuevo enfoque era un reto de la mayor importancia, que implicaba la introducción de cambios significativos en las operaciones del Banco Mundial y del FMI, y que su puesta en práctica satisfactoria sería posible únicamente si todas las partes interesadas aunaban sus esfuerzos para asegurar el éxito de esta iniciativa.

Un aporte de la OIT: la importancia del Trabajo Decente

9. De acuerdo con el análisis hecho por la OIT, el enfoque adoptado por las instituciones de Bretton Woods hace hincapié en la integración de las dimensiones económicas, estructurales y sociales, y centra su atención en la enseñanza, la salud, otros servicios sociales y los problemas de la buena administración, pero, en principio, no da la importancia debida a la creación de empleo o a la necesidad de contar con una oferta de puestos de trabajo de calidad como una de las vías importantes para reducir la pobreza. Esto queda de manifiesto no sólo en los documentos que se han difundido en relación con el Marco Integral de Desarrollo (CDF) y el PRSP, sino también en el borrador del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001*, del Banco Mundial, difundido en enero de 2000 y dedicado a la reducción de la pobreza. Este importante tema fue objeto de las consultas hechas en febrero pasado a propósito del citado *Informe* por los representantes de la OIT; la OIT ha seguido colaborando con el Banco a fin de mejorar éstos y otros aspectos contenidos en el texto del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* que interesan a la OIT.
10. Como se indicó en el documento presentado a la reunión de noviembre, la OIT ha venido realizando una revisión interna de sus propias actividades con relación a la Memoria *Trabajo Decente* y a las relaciones entre ésta y el PRSP, con el objeto de potenciar al máximo la sinergia entre los componentes de *Trabajo Decente* y los procesos de reducción de la pobreza impulsados por las instituciones de Bretton Woods. El inventario de las aportaciones que la promoción de la Declaración de la OIT, así como de las normas, el

empleo, la protección social y el diálogo social, ha hecho a los procesos iniciados por las instituciones de Bretton Woods puso de relieve las posibilidades de cooperación interorganismos en los niveles político, institucional, analítico y operativo. Tal colaboración debería convertirse en una sólida base para el refuerzo mutuo de los objetivos institucionales, así como en un mecanismo práctico para proyectar las preocupaciones de la OIT expresadas en *Trabajo Decente* e insertarlas en el contexto de Bretton Woods, intensificando al mismo tiempo la lucha contra la pobreza y la exclusión.

11. Estas consideraciones estuvieron en el centro del diálogo mantenido por la OIT y el Banco Mundial en el curso de las reuniones organizadas en Washington a comienzos de marzo de este año, en las que se retomaron las discusiones iniciadas en las últimas reuniones anuales del Banco Mundial y el FMI, en septiembre de 1999. En el programa especial preparado por la OIT para esta ocasión, figuró una alocución del Director General a todo el personal del Banco Mundial (segunda intervención, después de la pronunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, de un programa de alocuciones por jefes de organismos de las Naciones Unidas) y un programa de debates a nivel de personal. Estas actividades tuvieron por objeto la promoción de las posibilidades reales de establecer una asociación a mediano y largo plazo basada en las complementariedades y las ventajas comparativas de cada institución, proyecto en cuyo marco se ha reconocido y respaldado la función capital que incumbe a la OIT³. En los días que precedieron a este programa, la OIT tuvo la oportunidad de participar activamente en la Semana sobre el Desarrollo Humano organizada por el Banco Mundial, concretamente en los campos de la formación, la protección social y los mercados de trabajo, debate en el que se insistió sobre todo en la importancia de aprovechar las enseñanzas que dejó la crisis financiera de Asia (tema que ya había sido desarrollado conjuntamente por la OIT y el Banco Mundial en la Reunión de Tokyo, de noviembre de 1999). La Oficina pudo así afianzar la acogida favorable recibida por el programa de la OIT, que ya se había manifestado en el seno del Banco Mundial.
12. Los diálogos interorganismos de esta naturaleza cumplen una función sumamente importante en la construcción del entorno institucional favorable que se requiere para hacer prosperar la participación activa y la cooperación a nivel nacional. El Marco Integral de Desarrollo y el PRSP son procesos centrados en los países, que tienen como una de sus características esenciales el control nacional de los programas. Por lo tanto, las formas concretas que revestirá la participación de la OIT no se definirán principalmente en el diálogo con el Banco Mundial o el FMI, sino más bien en el marco de consultas y de actividades de cooperación con los organismos nacionales competentes. Esto implica que la OIT tendrá una responsabilidad considerable para con los mandantes de los países que participen en estas iniciativas, y que las oficinas y equipos técnicos de la OIT en el exterior deberán desplegar un gran esfuerzo de apoyo a estas actividades. La etapa piloto del Marco Integral de Desarrollo (CDF) del Banco Mundial (de una duración prevista de 18 meses, que se cumplen en septiembre próximo) comprendía en su ámbito de aplicación a 12 países⁴, además de la Orilla Occidental y la faja de Gaza; en la mayoría de los casos, las autoridades nacionales del CDF al parecer no han incorporado de forma sustantiva a la OIT en dicho proceso. La puesta en práctica del PRSP está avanzando en forma mucho más rápida. En principio, unos 80 países podrían tener derecho a la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del PRGF del FMI. De estos países, 31 habían establecido ya estructuras de PRGF a fines de noviembre de 1999; se estima que

³ Habida cuenta del poco tiempo transcurrido entre estas actividades y la reunión del Consejo de Administración, se dará cuenta de ellas en un addendum al presente documento.

⁴ Bolivia, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Eritrea, Etiopía, Ghana, Jordania, Kirguistán, Marruecos, Rumania, Uganda y Viet Nam.

24 países podrían obtener compromisos de asistencia de la Iniciativa para los PPME. Se ha previsto que todos los países beneficiarios del PRGF que preparan la revisión anual, los países que han presentado nuevas solicitudes al PRGF, así como los que han pedido créditos a la Asociación Internacional de Fomento y los que han pedido asistencia para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME se incorporen al proceso del PRSP⁵. A este respecto, la OIT debe estar dispuesta a participar y aportar su ayuda, dentro de los límites definidos por su capacidad y en asociación con los mandantes y los demás actores en el campo del desarrollo. Ahora bien, la OIT tendrá al mismo tiempo la tarea prioritaria de demostrar la importancia de la contribución que constituyen el programa definido por la Memoria *Trabajo Decente* y sus componentes, eligiendo a tal efecto a un grupo de países cuyas condiciones y circunstancias se presten de manera óptima para realzar el valor de los estudios, las investigaciones y las actividades de cooperación técnica pertinentes de la OIT, así como de la función normativa y de la puesta en práctica del diálogo tripartito.

Ginebra, 28 de febrero de 2000.

⁵ Los interesados pueden solicitar las listas de: i) los países que tienen derecho a la asistencia de la AIF y del PRGF, ii) los países acogidos a mecanismos de asistencia del PRGF y iii) los países que reciben o que podrían recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME.