

El CMFI respalda los mecanismos de prevención de crisis

En la reunión celebrada el 29 de abril por el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) se respaldaron firmemente las propuestas formuladas por el Director Gerente del FMI, Horst Köhler, en el sentido de reforzar los mecanismos de prevención de crisis con que cuenta la institución. El Comité destacó en su comunicado que “la prevención decidida y eficaz de las crisis merece una muy alta prioridad”.

Köhler observó que el respaldo del Comité a los recientes esfuerzos por reorientar el FMI impulsan nuestro avance hacia un FMI más eficaz, especialmente en la prevención de crisis y el fomento de la estabilidad del sector financiero.

Específicamente, el CMFI expresó su satisfacción por la decisión del Director Gerente de establecer el Departamento de Mercados Internacionales de Capital, como parte de la tarea de profundizar la comprensión y evaluación, por parte del FMI, de los problemas de estos mercados, a fin de mejorar su capacidad de alerta anticipada y fortalecer la prevención de crisis. El Comité solicitó al FMI que avance en su labor en torno a los indicadores de alerta anticipada de posibles crisis en los países y en los mercados financieros internacionales. Observó igualmente el progreso alcanzado con respecto a diversas iniciativas anteriores en el campo de la prevención de crisis, incluidos la formulación de normas y códigos financieros, la implementación de normas para la divulgación de datos, iniciativas sobre transparencia y el refuerzo de la supervisión del sector financiero.

El FMI en el proceso de cambio

El CMFI, que había recibido un informe del Director Gerente sobre el FMI en el proceso de cambio, señala en su comunicado que el FMI está prestando adecuada atención a:

- El fomento de la estabilidad macroeconómica y financiera como



Gordon Brown, Presidente del CMFI (der.) y Horst Köhler, Director Gerente del FMI, en la conferencia de prensa celebrada al término de la reunión.

condición previa para lograr un crecimiento económico sostenido.

- El fomento de la estabilidad e integridad del sistema monetario y financiero internacional, en su calidad de bien público mundial.
- La ayuda a los países miembros para desarrollar sectores financieros sólidos a fin de brindar protección contra la vulnerabilidad, movilizar el financiamiento destinado a inversiones productivas y aprovechar las oportunidades de los mercados financieros mundiales.

La economía mundial

En un examen de las perspectivas de la economía mundial, el CMFI observa en su comunicado que, si bien las perspectivas de crecimiento mundial a corto plazo se han debilitado sustancialmente, es probable que la desaceleración actual sea de corta duración.

- Se ha registrado una pronunciada desaceleración de la actividad económica en Estados Unidos. Si bien el Comité considera que la flexibilización de la política monetaria lograda en los últimos meses es oportuna y satisfactoria, la política monetaria debe seguir encaminada a restablecer el potencial de crecimiento al tiempo que se mantiene la estabilidad de los precios.

- El Comité expresó satisfacción por la introducción de un nuevo marco de política monetaria en

Japón, que subraya la importancia de la decisión tomada por las autoridades de mantener una orientación expansionista hasta que se elimine el riesgo de deflación.

- El crecimiento en la zona del euro ha sido bastante sostenido, y el CMFI destacó la importancia de intensificar y acelerar más las reformas estructurales para promover las posibilidades de crecimiento a más largo plazo.

• Otros países se ven afectados, tanto por la desaceleración del crecimiento en las economías avanzadas como por el deterioro de las condiciones de los mercados financieros internacionales. Al mismo tiempo, el Comité observó que se espera que el crecimiento siga siendo relativamente sólido en China e India.

- El Comité expresó su especial preocupación ante la posibilidad de que la desaceleración del crecimiento mundial afecte a los países miembros más pobres. Este riesgo, señaló el Comité, exige un volumen suficiente de asistencia oficial para el desarrollo y la aplicación de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) a fin de lograr un nivel de deuda viable y la apertura de los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo.

Destacando la importancia de la apertura de los mercados para el fortalecimiento de la economía mundial, el CMFI instó a todos los países —desarrollados y en desarrollo— a definir puntos en común para lanzar este año una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. El Comité opinó unánimemente que “recurrir al proteccionismo sería una respuesta equivocada a la desaceleración económica mundial y a las consiguientes dificultades de determinados sectores”.

El texto del comunicado del CMFI y los textos de todos los demás comunicados y declaraciones que se emitieron tras las reuniones de abril pueden consultarse en el sitio del FMI en Internet: www.imf.org.

El papel del FMI en la reducción de la pobreza

Stanley Fischer

En abril de 2001, el Departamento de Estudios del FMI patrocinó un seminario sobre política macroeconómica y reducción de la pobreza, en el que participaron expertos de círculos académicos e instituciones financieras internacionales. En este artículo se resume parte de la intervención del Primer Subdirector Gerente del FMI.

Al fundarse el FMI y el Banco Mundial, en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, los problemas económicos de los países pobres no eran una cuestión primordial para los fundadores. Tras la disolución de los regímenes coloniales y la independencia de numerosas naciones, el mundo en desarrollo afirmó su posición dentro de estas instituciones. Al aumentar el número de países miembros, aumentaron también las solicitudes de crédito. En este contexto, comenzaron a plantearse críticas que hoy resultan familiares. En particular, se señaló que, para abordar problemas a largo plazo, el FMI exigía soluciones a corto plazo que resultaban innecesariamente difíciles para los países.

Desde fines de los años setenta, los países de bajo ingreso y los países de mercado emergente han sido los principales prestatarios del FMI. Comenzamos a otorgarles préstamos en condiciones concesionarias en 1986 a través del servicio de ajuste estructural, que posteriormente se amplió, convirtiéndose en el servicio reforzado de ajuste estructural. Actualmente seguimos realizando esta labor mediante el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. De este modo, participamos cada vez más en lo que algunos denominan irónicamente “el negocio de la pobreza”. Algunos observadores cuestionan nuestra mera presencia en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza. Yo no estoy de acuerdo con ellos, por varias razones de peso.

Primero, el FMI debe prestar asistencia a todos sus 183 países miem-

bros. La solidez y cohesión de esta institución y de su Directorio Ejecutivo provienen, en gran parte, de su carácter de organismo universal en el que todos los países miembros tienen derechos y obligaciones. La mayoría de los países que reciben préstamos del FMI son países pobres en los que la lucha contra la pobreza es fundamental en el debate sobre políticas. Por consiguiente, al realizar una labor de supervisión y financiamiento en estos países, el FMI debe analizar la repercusión de las políticas en la pobreza.

Pero, ¿no debería el FMI concentrarse en ayudar a los países a lograr la estabilización macroeconómica y dejar que otros se ocupen de la reducción de la pobreza? Es cierto que la estabilización, en última instancia, nos beneficia a todos, pero sus efectos no se distribuyen uniformemente. Las reducciones del gasto fiscal o los cambios de política tributaria, por ejemplo, afectan de manera diferente a los distintos grupos. Necesitamos determinar cuáles serán estos efectos y velar por que las políticas que respaldamos contribuyan, en la medida de lo posible, a reducir la pobreza e incrementar el bienestar social.

Del mismo modo, tras muchos años de debate sobre el efecto de la inflación en la pobreza, generalmente se conviene en que los altos niveles de inflación tienen efecto negativo sobre la pobreza. Por lo tanto, nuestra labor de asesoramiento en materia de política monetaria y fiscal también hace necesario comprender, en cierta medida, el efecto de esas políticas en la pobreza.

Cuando un país cuenta con capacidad adecuada para analizar políticas, el Gobierno puede encargarse de determinar y tomar en cuenta su efecto distributivo. Sin embargo, el FMI colabora con muchos países que no tienen esa capacidad, y debemos contar con los fundamentos analíticos y empíricos necesarios para proveer asesoramiento y asistencia técnica adecuados.

Durante la crisis de Asia pudimos observar un segundo problema, muy vinculado a lo expuesto: el efecto de las políticas de estabilización en la pobreza depende de las estructuras institucionales existentes. Por ejemplo, si se estima que el programa de estabilización tendrá un efecto particularmente negativo sobre el desempleo, la salud, o el acceso de los pobres a los alimentos básicos, el personal del FMI debe saber cómo asesorar al país para que adopte las medidas necesarias al entrar en efecto el programa. Generalmente, si el país necesita asistencia para el desarrollo institucional, otros organismos—como el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo—proveerán esa asistencia. Pero el FMI no puede desconocer estas necesidades ni mantenerse al margen de los esfuerzos por que se adopten las medidas necesarias.

Tercero, sabemos que, para lograr una reducción persistente de la pobreza, es necesario un crecimiento sostenido. No obstante, los vínculos entre el crecimiento y la pobreza son complejos. No basta con reconocer simplemente que “el crecimiento beneficia a los pobres”, aun cuando ello es cierto. Tenemos que determinar además cuáles, entre las políticas macroeconómicas que fomentan el crecimiento, son las más eficientes para reducir la pobreza, y debemos promover su adopción.

Éste es el fundamento intelectual de nuestra participación en la lucha contra la pobreza. Para quienes no estén convencidos a este respecto, quisiera plantear un argumento político y pragmático. Primero, las políticas no serán viables—en cualquier país, rico o pobre—si no se perciben como políticas equitativas. Por lo tanto, para que las políticas que respaldamos sean viables, debemos tener en cuenta su efecto distributivo. Segundo, el FMI no gozará de respaldo público en los países que financian nuestros préstamos si se considera que estamos

promoviendo políticas que perjudican a los pobres.

Indudablemente, hay otra razón para prestar atención a la pobreza en las políticas macroeconómicas: es la actitud correcta. Pero, dado que para algunos resulta más cómodo un argumento basado en la *realpolitik* más que en la moralidad, vale la pena señalar que ambos razonamientos apuntan en la misma dirección.

Si reconocemos que el FMI debe tomar en cuenta las repercusiones sobre la pobreza al ofrecer asesoramiento en materia de políticas, ¿en qué medida debe participar también en las investigaciones sobre la pobreza? Permítanme comenzar con tres proposiciones básicas. Primero, las investigaciones sobre la pobreza estarán, en gran medida, a

cargo de otros organismos, por ejemplo, el Banco Mundial y las instituciones académicas. Segundo, la gran mayoría de las investigaciones del FMI guardarán relación con otros temas y deben seguir centrándose en los problemas macroeconómicos de siempre. Tercero, el FMI está centrando su condicionalidad en sus principales áreas de competencia, que no incluyen la reducción de la pobreza. Nuestra actividad de investigación debe reflejar esto.

No obstante estas proposiciones, si nos preocupa la pobreza —y he sostenido que debe preocuparnos—, tendremos que realizar nuestras propias investigaciones sobre los vínculos entre el marco de políticas, nuestras políticas y la pobreza. Seamos o no conscientes

de ello, las instituciones operan en un marco intelectual. Pero este marco debe actualizarse continuamente. Si no se tienen en cuenta en nuestro marco macroeconómico sus vínculos con la pobreza, éste resultará cada vez más inadecuado para muchos de nuestros países miembros.

Indudablemente, gran parte de esta labor estará a cargo de personas ajenas a la institución, que pueden examinar estos problemas con más independencia. Al mismo tiempo, debemos ser capaces de asimilar estas investigaciones y aplicarlas a nuestra propia labor. Es, por lo tanto, esencial que el FMI cuente con la capacidad necesaria para estudiar los problemas relacionados con la pobreza.

El FMI racionaliza la condicionalidad

Timothy Lane

Las condiciones aplicadas para el uso de los recursos financieros del FMI, colectivamente denominadas "condicionalidad", constituyen uno de los aspectos más importantes de su relación con los países miembros. El financiamiento otorgado por el FMI y las reformas de política adoptadas por el país miembro son, de hecho, dos aspectos vinculados de una estrategia conjunta frente a los desequilibrios de la balanza de pagos.

La lógica de la condicionalidad es bastante simple. El FMI provee financiamiento en cuotas sucesivas o "tramos", que se entregan al cumplirse ciertas condiciones previamente acordadas. Esto tiene como fin salvaguardar los recursos del FMI, estableciendo que éstos solo seguirán desembolsándose en la medida en que sigan aplicándose ciertas políticas fundamentales, y asegurar al país que continuará recibiendo financiamiento siempre que cumpla las condiciones establecidas.

La condicionalidad ha evolucionado mucho y, en consecuencia, el FMI debe examinarla periódicamente. El financiamiento otorgado por el FMI ha conllevado cierto

grado de condicionalidad desde mediados de la década de los cincuenta, aunque el alcance de ésta se ha ampliado a través de los años, sobre todo desde los años ochenta. En este proceso pueden surgir tensiones entre la necesidad del FMI de supervisar las políticas esenciales para la ejecución de un programa y el reconocimiento de que la supervisión no debe afectar indebidamente el proceso nacional de adopción de decisiones. En las directrices sobre condicionalidad de 1979 se subraya que las pautas para evaluar los resultados de los programas nacionales deben limitarse al mínimo que permita al FMI determinar si se están aplicando las políticas necesarias para garantizar el logro de los objetivos del programa. En estas directrices se señala también que el FMI debe tener debidamente en cuenta los objetivos sociales y políticos del país, sus prioridades económicas, y sus circunstancias sociales y económicas particulares.

El Directorio Ejecutivo llevó a cabo el examen más reciente de la condicionalidad en marzo de 2001, y convino en que, si bien la condicionalidad sigue siendo indispensa-

ble, es necesario racionalizarla y focalizarla mejor a fin de dejar el mayor margen posible para las decisiones de los países en materia de política y, al mismo tiempo, velar por que se apliquen las políticas esenciales. Este último examen recibió un impulso adicional cuando Horst Köhler asumió el cargo de Director Gerente, en mayo de 2000. Desde el comienzo, Köhler indicó que era una tarea prioritaria racionalizar y focalizar mejor la condicionalidad del FMI, y expuso esta posición en las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial, en septiembre del año pasado. Este enfoque fue respaldado también por el Comité Monetario y Financiero Internacional, compuesto por los ministros de Hacienda (u otros funcionarios de rango similar) de los países miembros del FMI.

En marzo de 2001, el Directorio identificó varios aspectos importantes que examinaría posteriormente:

- Dónde establecer la línea divisoria entre las medidas que son fundamentales para lograr los objetivos del programa de un país, que seguirán siendo objeto de condicionalidad, y las medidas que, si bien son importantes, no son cruciales,

en cuyo caso la condicionalidad se aplicaría con menor intensidad.

- Cómo mejorar la coordinación con otras entidades, como el Banco Mundial, en lo relativo a medidas que están al margen de las áreas de actividad fundamentales del FMI, incluidos varios aspectos de la reforma estructural y social.

- Qué medidas debe adoptar el FMI cuando solicita respaldo financiero un país que no ha demostrado una firme decisión de aplicar las políticas necesarias para lograr una balanza de pagos viable.

- Qué posibilidades existen de adoptar una condicionalidad basada en los resultados, en virtud de la cual el FMI sólo proveería financiamiento una vez alcanzados ciertos resultados específicos en materia de política (en lugar de suministrarlo en función del pro-

greso logrado en la búsqueda de esos resultados).

- La posibilidad de que el FMI desempeñe un papel más dinámico a fin de ayudar a los países a identificarse con políticas adecuadas.

Además, el Directorio respaldó las medidas adoptadas para esclarecer los límites de la condicionalidad. Por ejemplo, las cartas de intención, en las que los gobiernos describen sus programas globales de política en relación con el uso de los recursos del FMI, a menudo cubren un campo más amplio que la condicionalidad.

Reconociendo que los comentarios del público sobre el tema de la condicionalidad serían particularmente útiles para orientar la labor del FMI, el Directorio decidió publicar los documentos preparados por el personal técnico que sirvieron de

base para sus deliberaciones y solicitar comentarios. En los documentos se presenta una visión general de estos temas, se examina la ampliación de la condicionalidad durante los últimos años, y se analizan distintos enfoques para racionalizarla. Dichos documentos se han publicado en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org). También pueden solicitarse copias, sin cargo, a la División de Relaciones Públicas del FMI (Public Affairs Division, International Monetary Fund, Washington, D.C. 20431, EE.UU.).

Timothy Lane es el Jefe de la División de Examen de Políticas, del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

El FMI publica un nuevo volumen de estudios

Paul Robert Masson

El FMI ha publicado el segundo volumen de *International Economic Policy Review (IEPR)*. Esta publicación anual incluye una selección de documentos no técnicos —preparados por funcionarios y consultores del FMI— en los que se explican los fundamentos analíticos de los programas respaldados por el FMI en los países miembros y se describen a grandes rasgos las opciones de política de que disponen los ministerios y bancos centrales.

En el primer documento de la sección I, titulada “Economic Growth, Inflation, and Poverty”, se sostiene que el lento crecimiento económico de África al sur del Sahara —razón fundamental de los bajos niveles de vida y la pobreza generalizada en esa región— se debe a las distorsiones económicas y las deficiencias institucionales, que han ahuyentado a los posibles inversionistas y frenado el aumento de la productividad de los factores. En el segundo documento se examinan las causas de la pobreza rural, incluida la inestabilidad macroeconómica, las distorsiones de las políticas y los problemas estructurales, y

se propone un marco estratégico para aliviar esa pobreza.

En el tercer documento se analizan las estrategias para la gestión de las crisis de la deuda en los países de bajo ingreso. Se sigue la evolución de las medidas de política desde los años ochenta hasta el presente, de las reprogramaciones en condiciones no concesionarias y los nuevos préstamos a la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME). En el cuarto documento de esta sección se examina el papel del FMI en el logro de una mejor gobernanza y la lucha contra la corrupción en los países bálticos y la Comunidad de Estados Independientes. En el último documento, sobre los efectos reales de una alta tasa de inflación, se advierte que los episodios de acelerada inflación se ven asociados con fuertes efectos de contracción y llevan a una reducción apreciable de los salarios reales.

La sección II, “Capital Account Liberalization and Financial Sector Vulnerability”, cubre un área de creciente importancia para el FMI. En el primer documento se discu-

ten los distintos enfoques analíticos para evaluar la vulnerabilidad del sector financiero en el contexto de las recientes crisis financieras y sus repercusiones en los resultados macroeconómicos. En el segundo documento se abordan los aspectos económicos de la política comercial en el campo de los servicios financieros. Al final de esta sección se presenta un estudio de caso relacionado con la fuga de capitales de Rusia, y los autores extraen algunas conclusiones para la futura formulación de políticas.

La sección III, titulada “Exchange Rate Relations of Advanced Transition Economies”, se centra en los países de Europa central y oriental que son —o pronto serán— candidatos a ingresar en la Unión Europea. En los tres documentos de esta sección se examina la forma en que estos países pueden lograr una transición sin tropiezos hacia la unión monetaria y la zona del euro.

Paul Robert Masson es Asesor Principal en el Departamento de Estudios del FMI.