

Nuevo enfoque de la condicionalidad del FMI

Poco después de asumir el cargo de Director Gerente del FMI en mayo de 2000, Horst Köhler dio inicio a una reforma de la condicionalidad que la institución aplica a sus préstamos. ¿Por qué un nuevo enfoque, y en qué medida éste favorecería la implementación de reformas económicas en los países miembros?

*Masood Ahmed, Timothy Lane,
y Marianne Schulze-Ghattas*

DADO QUE EL PROGRAMA económico de Indonesia, emprendido en 1997–98 con el respaldo del FMI, se veía confrontado con una gran debilidad de los sectores financiero y empresarial, el FMI supeditó la financiación al saneamiento de diversas estructuras económicas, entre ellas el monopolio sobre la madera laminada y el clavo de olor. Para algunos observadores, esta exigencia reflejaba un exceso de condicionalidad por parte del FMI. Para otros, no solo fue un indicio claro de que las autoridades estaban decididas a atacar la crisis de raíz, sino que también benefició de inmediato a los grupos desfavorecidos de la sociedad indonesia, como los cultivadores de clavo de olor que antes se encontraban obligados a vender a agentes con conexiones políticas. ¿Qué tendría que hacer el FMI para equilibrar estos puntos de vista antagónicos? El caso de Indonesia es ilustrativo de un debate general sobre el alcance y los detalles de la condicionalidad, especialmente en lo que concierne a la reforma estructural como parte de los programas.

¿Qué objeto tiene la condicionalidad?

Una de las funciones importantes del FMI es suministrar financiamiento a países que sufren desequilibrios graves de balanza de pagos. Pero el financiamiento por sí solo no basta; los países deben esforzarse por superar

las causas del desequilibrio. Por ejemplo, si un país recurre a la creación de crédito interno para financiar el déficit fiscal y termina agotando las reservas internacionales, los fondos del FMI sirven para darle un respiro y permitirle hacer las correcciones necesarias, tales como la reducción del gasto y la restricción del crédito, atacando así la fuente del problema y evitando un ajuste desordenado.

Sin embargo, el FMI puede conceder financiamiento únicamente a condición de que las autoridades nacionales se comprometan a emprender y llevar adelante las reformas pertinentes, adaptándolas a las circunstancias. En esto consiste la condicionalidad del FMI, que conlleva un compromiso de ambas partes. Para el país es una seguridad: mientras ponga en práctica las medidas convenidas, seguirá recibiendo los fondos comprometidos por el FMI; para la institución es una salvaguardia: el crédito concedido cumple con el fin acordado —facilitar el ajuste— y el país podrá devolver lo que tomó del fondo común (al que contribuyen todos los países miembros).

Ampliación de la condicionalidad

Hasta la década de los ochenta, la condicionalidad del FMI se limitaba en gran medida a las políticas que influyen en los agregados macroeconómicos, como el control de la expansión del crédito interno y la reducción del déficit público, pero desde entonces la

complejidad y el alcance de las condiciones estructurales que acompañan a los préstamos del FMI han aumentado considerablemente, por dos razones.

Primero, hace 20 años se criticaba al FMI porque no pujaba lo suficiente por restablecer un crecimiento sostenido al lidiar con las crisis de la balanza de pagos. El argumento era que, al impulsar el crecimiento económico mediante la reforma estructural, estas crisis podrían encontrar solución y el nivel de vida podría mejorar. En consecuencia, el FMI comenzó a incorporar en los programas medidas estructurales, como la liberalización de los precios y el comercio, la privatización y diversas facetas de la gestión económica.

Segundo, el FMI comenzó a brindar financiamiento con frecuencia cada vez mayor a países de bajo ingreso, en transición y en crisis financiera, cuyos problemas eran muy diferentes de los que habían experimentado los demás. Aunque el ajuste fiscal y monetario tradicional resultaba a menudo indispensable, las dificultades reflejaban a la vez desequilibrios macroeconómicos y problemas estructurales que dificultaban una corrección rápida. La estabilización y el crecimiento de la economía exigían una reforma estructural.

Por consiguiente, los programas respaldados por el FMI llegaron a abarcar una gran variedad de medidas de política, algunas encaminadas a reforzar los cimientos estructurales de la macroeconomía, y otras, a fortalecer la resistencia de sectores críticos. Por ejemplo, en muchos países el déficit fiscal refleja en parte la falta de capacidad administrativa del gobierno para recaudar impuestos en muchos sectores de la economía; es frecuente, pues, que el FMI condicione un préstamo a que las autoridades amplíen la capacidad de recaudación o revisen las prioridades de gasto. En otros casos, las empresas estatales mal administradas representaban un pesado lastre dentro del presupuesto, y para restablecer la viabilidad fiscal a largo plazo era necesario abordar las causas de esa falta de eficiencia.

Ha habido situaciones, sobre todo durante la crisis asiática de 1997-98, en las cuales los países debieron recurrir a la asistencia del FMI a causa de problemas graves del sistema bancario, que habían producido salidas cuantiosas de capital y crisis en la balanza de pagos. De no haberse corregido estos problemas, el crédito del FMI habría financiado esas salidas sin lograr contenerlas muy bien. Por consiguiente, uno de los pilares de los programas de estos países fue una reforma estructural destinada a sanear los sistemas bancarios insolventes.

“Como prueba de los resultados del nuevo enfoque de la condicionalidad, cabe señalar que la cantidad media de condiciones se ha reducido en un tercio, con mayor concentración en el campo de especialidad del FMI y una división de trabajo más clara con el Banco Mundial”.

Identificación de los países con la política económica

La ampliación de la condicionalidad estructural no ha estado libre de asperezas. Muchos aspectos de la reforma estructural son complejos y a menudo es necesario especificar una serie de pasos para alcanzar un objetivo general. Por ejemplo, en Mauritania, la creación de un impuesto sobre el valor agregado —un solo objetivo estructural, que sin embargo toma mucho tiempo— exigió una secuencia de 19 parámetros de referencia estructurales (metas concretas que tienen por lo general un foco muy definido). También se fijaron numerosos puntos de referencia estructurales para guiar a Indonesia durante la reestructuración de la deuda del sector empresarial.

Una de las cuestiones que se plantea frente a la mayor complejidad de la condicionalidad es la influencia que ésta pueda tener en lo que respecta a la “identificación” de los países miembros con la política económica. La experiencia indica que, de no haber un firme compromiso de parte del gobierno, es difícil que las políticas se implementen debidamente y poco probable que perduren. La idea de añadir condiciones al crédito no tiene por qué estar reñida con el respaldo a programas creados en el propio país. Hay pruebas fehacientes de que para un gobierno, la determinación de emprender una reforma necesaria depende del apoyo político interno más que de ningún otro factor. Aun así, el sentido de identificación de un país puede variar según la manera en que se formule y aplique la condicionalidad. Si se fijan condiciones sobre políticas de índole muy diversa y pasos detallados para reformarlas, es posible que la toma de decisiones escape de las manos de las autoridades y que las instituciones políticas del país se debiliten. Irónicamente, esto es también lo que podría galvanizar la oposición a reformas necesarias. Si la condicionalidad va más allá de lo realista en sus ambiciones, teniendo en cuenta las limitaciones institucionales y políticas locales, el intento de alcanzar las metas acordadas podría fracasar una y otra vez, creando una predisposición al incumplimiento.

Si la condicionalidad abarca una amplia gama de cuestiones de política económica, ello puede significar una gran carga para la limitada capacidad administrativa de los países deudores y obstaculizar la atención a las tareas más importantes. Asimismo, si se incluyen temas ajenos al campo del FMI, como la privatización y algunos aspectos de la reforma del sector financiero, surgen cuestiones de coordinación con otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial.

Por último, las cartas de intención, en las cuales el gobierno declara sus objetivos, tienen ahora mayor alcance y más detalles, y a raíz de ello los límites de la condicionalidad han

perdido nitidez. Muchas contienen largas listas de medidas, sin indicar qué importancia le concederá a cada una el FMI a la hora de decidir si el ajuste está bien encauzado y si continuará el financiamiento, creando la impresión errada de que todas las medidas tienen el mismo peso.

Estas inquietudes, manifestadas dentro y fuera del FMI, han conducido a los actuales planes de focalización y racionalización de la condicionalidad.

Una condicionalidad más precisa

Al enfocarse con más definición la condicionalidad mediante el esclarecimiento de sus instrumentos, se pretende dar a los países más margen para fijar sus propias prioridades y mejorar la transparencia. Los aspectos fundamentales son dos:

- Primero, estableciendo una distinción entre las medidas que son críticas para los objetivos macroeconómicos de un programa y las que son pertinentes, pero no críticas, el FMI podrá decidir cuándo debe aplicar la condicionalidad y cuándo convendría limitarla.

- Segundo, estableciendo una división del trabajo más eficiente con el Banco Mundial y otras instituciones internacionales, el FMI evitará fijar condiciones ajenas a su campo de especialización sin

que por eso los países miembros dejen de recibir un respaldo internacional adecuado. El resultado neto no será traspasar las condiciones a otras instituciones, sino más bien establecerlas únicamente cuando sean cruciales para las metas de un programa y con la plena participación de los expertos en cada campo.

Al mismo tiempo, el FMI está abordando importantes cuestiones relacionadas con la aplicación de la condicionalidad, entre ellas, el grado de detalle y los límites que ésta debe tener. Las cartas de intención son ahora más claras en cuanto a qué es esencial para que el FMI determine si un programa está bien encauzado y, por ende, si se ajusta a la condicionalidad; las evaluaciones generales de la trayectoria de los programas abarcan ahora un campo más claramente delimitado, y los parámetros de referencia se aplican con más moderación a pasos importantes y representativos de las reformas.

El FMI está lidiando también con la necesidad de que la aplicación de las distintas herramientas de condicionalidad sea clara y coherente. Por ejemplo, está evaluando el uso de acciones previas; es decir, medidas económicas que los países miembros convienen en llevar a la práctica antes de oficializar

El FMI organiza consultas públicas en torno a la condicionalidad

Uno de los elementos clave en el reexamen de la condicionalidad ha sido la comunicación y discusión pública, el FMI invitó a lo público a opinar sobre una serie de estudios preparados por el personal técnico de la institución (en los que se basa este artículo). Los comentarios sobre el primer grupo de estudios fueron comunicados al Directorio Ejecutivo y se publicaron en Internet (www.imf.org). También se organizaron seminarios en Berlín, Tokio y Londres con una amplia participación de países deudores y acreedores. Estas consultas han proporcionado una valiosa orientación con respecto a muchas facetas del examen de la condicionalidad que el personal técnico del FMI podrá aprovechar en el futuro. Entre los estudios, publicados —en inglés— en Internet figuran “Conditionality in Fund-Supported Programs: An Overview”, “Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues”, “Structural Conditionalities in Fund-Supported Programs”, “Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality”, “Streamlining Conditionality: Review of Initial Experience” y “Conditionality in Fund-Supported Programs: External Consultations”.

un acuerdo para recibir recursos del FMI. Otro caso sobre el tapete es la suspensión de los criterios de ejecución; en otras palabras, la decisión del Directorio Ejecutivo de seguir suministrando fondos aunque no haya cumplido las condiciones concretas acordadas. Se encuentran en estudio otras propuestas, como la ampliación de la condicionalidad basada en resultados, que consiste en supeditar el financiamiento al logro de resultados ya especificados, y no a los pasos que conducen a esos resultados. También se está analizando en más detalle la naturaleza y la complejidad de la identificación con las políticas y la manera más eficaz de intensificarla.

La evolución hasta el momento

El FMI está estudiando la experiencia de los primeros meses y evaluando el manejo de la condicionalidad en cada caso. Al determinar la modalidad y el alcance de la condicionalidad, los países miembros y el FMI tendrán que tomar decisiones difíciles según las circunstancias del caso. Cada programa que llega al Directorio Ejecutivo representa una oportunidad para analizar el alcance de la condicionalidad, sus efectos sobre la identificación con las políticas y las posibilidades de éxito, así como la división de responsabilidades entre el FMI y el Banco Mundial.

Este sistema ya ha transformado en cierta medida la aplicación de la condicionalidad.

Países de bajo ingreso. Ya se han adoptado importantes medidas para que la negociación y la determinación del contenido de la condicionalidad contribuyan a fortalecer la identificación con las políticas. En los países de bajo ingreso, el financiamiento se basa en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que las autoridades preparan en consulta con los grupos afectados. Aunque el sistema de los DELP todavía no está del todo definido, promete ayudar a que las medidas respaldadas por el FMI sean las que contarán con el respaldo popular. De hecho, los últimos programas establecidos en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) muestran una estructuración más eficiente de las prioridades y contienen menos condiciones detalladas.

Como prueba de los resultados del nuevo enfoque de la condicionalidad, cabe señalar que la cantidad media de condiciones se ha reducido en un tercio, con mayor concentración en el campo de especialidad del FMI y una división de

trabajo más clara con el Banco Mundial. Por ejemplo, el programa anterior para Mozambique incluía un parámetro de referencia estructural vinculado a la protección de la industria nacional de refinamiento del azúcar que producía el efecto de un impuesto sobre la producción de azúcar puro, restaba ingresos a los cultivadores y reducía la exportación del producto. El programa actual no contiene ninguna condición sobre el sector azucarero. Aunque no dejaría de ser conveniente reformarlo por razones de eficiencia y equidad, no se considera que ésta sea una labor crítica para los objetivos macroeconómicos. El caso de Madagascar es parecido: en programas anteriores, se incluyeron acciones previas sobre la privatización de un banco y una compañía petrolera estatal, así como la empresa de telecomunicaciones y la compañía aérea nacional. Estas condiciones no figuran en el nuevo programa acordado con el FMI en marzo último, y el Banco Mundial ha asumido la responsabilidad del asesoramiento en relación con la privatización de la compañía aérea y la empresa de telecomunicaciones.

Países de ingreso mediano. Desde que entró en vigor la nueva política, la experiencia con los pocos préstamos aprobados para países de ingreso mediano (por lo general a través de acuerdos de derecho de giro o del servicio ampliado del FMI) ha sido variada y las diferencias de alcance y detalle de la condicionalidad han sido sustanciales, según las circunstancias locales. En algunos casos podría resultar difícil racionalizar la condicionalidad, sobre todo en países en crisis que quizás necesiten mecanismos más diversos, incluidas ciertas condiciones estructurales, para recuperar la confianza de los mercados; en otros, si los problemas económicos son consecuencia mayormente de desequilibrios fiscales y monetarios, podría aplicarse un mínimo de condicionalidad.

Colaboración con el Banco Mundial. La evolución de las operaciones del FMI y del Banco Mundial durante los últimos años exige una colaboración más estrecha en la formulación de los programas nacionales y en la determinación y el seguimiento de las condiciones que los acompañan. Lo que se procura es que, en la medida de lo posible, el personal de ambas instituciones se mueva dentro de un marco común, siguiendo la iniciativa del país. Otro elemento de la cooperación es la aplicación del concepto de “organismo líder”: una de las instituciones se ocupa de dirigir el diálogo con el país miembro sobre un ámbito determinado de las políticas y, si corresponde, su análisis de la puesta en práctica de las medidas pasa a formar parte de los informes del otro organismo y sirve de base para la evaluación general de la economía.

En los dos últimos años, la creación del sistema de DELP ha servido de marco común para las operaciones y ha mejorado la coordinación en los casos de países de bajo ingreso. En términos generales, el FMI se abstendrá de aplicar condiciones ajenas a su especialización, excepto cuando sean críticas para el logro de los objetivos del programa en cuanto a la posición fiscal y externa. Las medidas sociales y estructurales serán cubiertas por los programas complementarios respaldados por la Asociación Internacional de Fomento, la entidad afiliada al Banco Mundial que brinda préstamos a países de bajo ingreso en condiciones concesionarias.



Masood Ahmed (der.) Subdirector, **Timothy Lane (izq.)** Jefe de la División de Examen de Políticas, y **Marianne Schulze-Ghattas (centro)** Jefa de la División de Política de Supervisión, dentro del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

Los problemas que abordan los programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial en los países de ingreso mediano son más variados y requieren criterios más diferenciados y flexibles. Sin embargo, existe un empeño por mejorar la coordinación: ya en las primeras etapas de un programa, el personal de las dos instituciones realiza un examen conjunto de las prioridades para cada país y decide la división de responsabilidades.

Conclusión

El nuevo examen de la condicionalidad es un proceso de evolución que se nutre de extensas consultas con funcionarios gubernamentales, otras organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil (véase el recuadro). Su propósito es dar a los países un margen más amplio para tomar sus propias decisiones y concentrar la condicionalidad en las medidas indispensables para el éxito de los programas que respalda el FMI. El resultado ideal es que la condicionalidad cumpla mejor el fin para el que fue creada: garantizar que el financiamiento ayude a los países que se esfuerzan por solucionar los problemas que los aquejan, brindándoles un máximo de latitud para determinar la manera de proceder. **F&D**