

Uso prolongado de los recursos del FMI

¿Hasta qué punto es un problema?

David Goldsbrough, Kevin Barnes, Isabelle Mateos y Lago y Tsidi Tsikata



Plantación de arroz en Filipinas.

LA MISIÓN encomendada originalmente al FMI consistía en proporcionar asistencia a los países miembros en situaciones de crisis de corto plazo pero, en la práctica, varios países han dependido de la asistencia de la institución durante períodos largos. Filipinas, por ejemplo, participó en programas respaldados por el FMI durante casi 25 años entre 1971 y 2000, y varios otros países (como Haití, Panamá, Pakistán y Senegal) durante 20 o más años.

Estos casos de uso prolongado de los programas respaldados por el FMI plantean muchas cuestiones justo en unos momentos en que reina la controversia respecto al papel de la institución en países que requieran un período de ajuste más largo. Hay quienes argumentan que el uso prolongado de los recursos no se ajusta a la misión tradicional de proporcionar asistencia temporal con fines de balanza de pagos y podría ser motivo para pensar que los programas respaldados por el FMI no son eficaces. Otros sostienen que el recurso frecuente a los acuerdos de préstamo puede obedecer a buenas razones en países con problemas de ajuste muy enraizados y que puede ser compatible con la misión encomendada a la institución. Por este motivo, la Oficina de Evaluación Independiente, creada en 2001, decidió en su primer estudio investigar el tema del uso prolongado de los recursos. En el informe se examinan los factores que inciden en dicho uso, hasta qué punto es un problema y qué puede hacerse para mejorar la situación.

¿Qué países hacen uso prolongado de los recursos?

Los casos antes mencionados son sintomáticos del notable aumento, en los 20 últimos años, del número de países que componen esta categoría (30 actualmente) y que en este estudio se definen como aquellos países que llevan aplicando programas respaldados por el FMI durante siete años de cada diez. En el período 1971–2000, 51 países de un total de 128 prestatarios utilizaron en forma prolongada los recursos en algún momento (cuadro 1). La mayor parte del aumento corresponde a países de bajo ingreso habilitados para recibir préstamos o acogerse a los “servicios” del FMI en condiciones concesionarias (a tasas de interés bajas) pero, en términos financieros, el grueso de los compromisos corresponde a recursos en condiciones no concesionarias y su expansión ha sido

incluso mayor (véase gráfico). El uso prolongado también es persistente en el sentido de que son relativamente pocos los países que encuentran una salida definitiva al problema.

En nuestro estudio observamos que, normalmente, los países que hacen uso prolongado de los recursos del FMI tienen desequilibrios más grandes y problemas más arraigados que otros países que reciben financiamiento de la institución. Sin embargo, esto no significa necesariamente que hayan de utilizar los recursos en forma prolongada. Por lo tanto, es necesario buscar otras explicaciones. Pudimos identificar tres

Cuadro 1

Países con uso más prolongado de recursos del FMI

Durante el período 1971–2000, 51 países entraron, en algún momento, en la categoría de uso prolongado de los recursos, siendo Filipinas el caso extremo.

	Años acogidos a acuerdos con el FMI (acuerdos precautorios) ¹	Número de acuerdos	Años con obligaciones pendientes mayores del 100% de la cuota ²
Filipinas	25(1)	16	24
Panamá	21(10)	17	13
Pakistán	20(0)	15	13
Haití	20(5)	15	5
Senegal	20(0)	13	13
Guyana	20(4)	14	12
Kenya	19(1)	13	13
Uganda	18(0)	9	8
Madagascar	18(0)	11	9
Uruguay	18(6)	16	3
Jamaica	18(0)	12	19
Mauritania	17(0)	10	5
Malí	17(0)	9	4
Malawi	17(0)	9	11
Togo	17(0)	10	5
Argentina	16(3)	10	19

¹Acuerdos precautorios son aquellos en los que el gobierno del país miembro indica en su carta a la Gerencia del FMI que tiene intención de no girar recursos.

²Las cuotas son las suscripciones de los países miembros al capital del FMI. Para que haya uniformidad de trato para todos ellos, a pesar de las diferencias de tamaño de sus economías, el acceso a los recursos de la institución se expresa normalmente en porcentaje de la cuota del país, tanto en los acuerdos de préstamo específicos como en la política de acceso. Un 100% de la cuota representa el nivel máximo de acceso anual por lo que se refiere a los recursos generales.

Fuente: Departamento de Tesorería del FMI y cálculos de la OEI.



Venta de especias en un mercado de Pakistán.



Construcción de un lago artificial en Haití.

factores sistémicos, combinados con deficiencias en el diseño de los programas y problemas de gestión de gobierno.

El primer *factor sistémico* es que, con el tiempo se aceptó que muchos problemas de balanza de pagos, sobre todo en los países de bajo ingreso, tenían su origen en problemas estructurales muy arraigados que requerían más tiempo para el ajuste. Con ello se aceptó también que el FMI proporcionara financiamiento a más largo plazo a esos países y que se crearan los servicios concesionarios a mediados de los años ochenta, flexibilizándose primero y eliminándose después los límites en cuanto al tiempo de duración del acuerdo. No obstante, en la evolución de estos servicios no se reconocieron explícitamente algunas de las posibles consecuencias. Como resultado, el FMI se enfrentó a un desajuste entre su enfoque operativo básico (que todavía se centra en la promesa y la consecución del restablecimiento de la viabilidad externa en un plazo relativamente corto) y algunas de las nuevas funciones que se le piden que desempeñe. Este desajuste de marcos temporales es un factor importante en la tendencia que se destaca en el informe hacia un exceso de optimismo en el diseño de los programas.

El segundo factor es el excesivo hincapié en los acuerdos de préstamo del FMI como “garantía” para otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, los préstamos con fines de ajuste

y alivio de la deuda o las donaciones de muchos donantes multilaterales y bilaterales). No obstante, observamos que vinculando la asistencia a los programas respaldados por el FMI se puede comprometer la calidad del programa y, por ende, la calidad de la “garantía” antes mencionada. Y ello es así porque esta relación eleva lo que está en juego en las negociaciones de los programas hasta el punto de ejercer fuertes presiones tanto sobre las autoridades nacionales como sobre el propio FMI para llegar a un acuerdo aun cuando ambas partes tengan dudas sobre la viabilidad del programa.

El tercer factor guarda relación con las opciones respecto a la divisoria entre programas y supervisión (es decir, las consultas ordinarias con los países miembros, en el marco de las cuales el FMI evalúa independientemente las respectivas políticas económicas). En algunos casos, la continuación de la participación en el programa ha reflejado la opinión de que la supervisión no ha sido un medio suficientemente eficaz para alcanzar los resultados deseados. No obstante, los esfuerzos realizados últimamente para dar más transparencia a las evaluaciones, perfeccionar el diagnóstico de los factores de vulnerabilidad y fomentar la observancia de las normas y códigos aceptados internacionalmente (por ejemplo, en materia de estadísticas o transparencia fiscal) brindan ya instrumentos más sólidos que los que existían durante una gran parte del período de evaluación.

Las deficiencias en *el diseño y la aplicación de los programas económicos* respaldados por los préstamos del FMI también han contribuido al uso prolongado de los recursos. Observamos varias razones por las que algunos programas fueron menos eficaces de lo previsto en la consecución de los objetivos, aunque algunas no son específicas de los casos de uso prolongado.

- Los programas de los países que hicieron uso prolongado de los recursos presentaban con frecuencia un sesgo optimista, especialmente en las proyecciones de crecimiento del PIB real y (en el caso de los usuarios de los servicios

El uso de los recursos del FMI es cada vez más prolongado

Por número de países con uso más prolongado, la mayor parte del aumento corresponde a países habilitados para recibir préstamos a tasas de interés bajas (en condiciones concesionarias) pero, atendiendo a las obligaciones financieras, una gran parte es atribuible a los países que utilizaron otros servicios no concesionarios.

Uso prolongado por número de países



Por obligaciones pendientes frente al FMI (Miles de millones de DEG)



Fuente: Departamento de Tesorería del FMI y cálculos de los funcionarios de la OEI.
SCLP= Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.



Barcos cruzando el Canal de Panamá.



Compra de pescado en Senegal.

concesionarios) de crecimiento de las exportaciones (cuadro 2). Se prestaba muy poca atención a analizar cómo respondería la economía real a las principales medidas de política y a evaluar las fuentes de crecimiento previstas.

- Muchos programas tenían dificultades para hacer frente a la incertidumbre, en parte porque en los documentos pertinentes no se analizaban los riesgos clave ni se especificaba cómo responderían en general las políticas a esos riesgos.

- Se daba poca importancia al riesgo de que los países no sintieran el programa como propio y a la falta de compromiso político y no se prestaba suficiente atención a la evaluación ni al desarrollo de la capacidad de implementación.

- La voluntad política para emprender los ajustes fundamentales era mucho más importante que el alcance y la estructura de las condiciones específicas de las políticas en los programas respaldados por el FMI (“condicionalidad”).

- Con frecuencia, la condicionalidad respecto a las políticas estructurales era excesivamente amplia, sin un orden claro de prioridades entre las condiciones, y la especificación no siempre garantizaba una eficaz integración con el diseño de los programas. Como resultado, la observancia de un subgrupo de estas condiciones no garantizaba que se hiciera

frente a los problemas más acuciantes, aunque bastaba para seguir teniendo acceso a los recursos del FMI.

El buen gobierno y otros factores institucionales internos del FMI han contribuido en forma importante a los problemas de diseño de los programas mencionados anteriormente y al uso prolongado de los recursos. Por ejemplo, en varias ocasiones, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó los elementos de una estrategia para reducir dicho uso (incluidas la mejora de los análisis y las evaluaciones, “estrategias de salida” más explícitas, en las que se detallaban las circunstancias en que no se prestaría más asistencia del FMI, la reducción gradual del acceso al financiamiento de la institución y un uso más intenso de la condicionalidad). Sin embargo, la estrategia no se aplicó sistemáticamente, entre otras razones, por la falta de una definición explícita de “uso prolongado”.

Además, en el enfoque adoptado por el FMI respecto al diseño de los programas no se ha dado suficiente prioridad a la adecuada evaluación de las limitaciones de la capacidad de implementación con que podría tropezar un programa, ya sea por cuestiones de viabilidad política e identificación con el mismo, o por problemas de capacidad administrativa.

De los estudios de casos se desprende también que la supervisión se vio “desplazada” por las cuestiones relativas a los programas y, por lo tanto, no brindó la oportunidad de examinar con mirada crítica la idoneidad del diseño de los programas ni extraer conclusiones de experiencias anteriores.

Por último, hay cierta evidencia de que, en ocasiones, las consideraciones políticas han sido un factor importante en las decisiones relativas a los programas. Aunque es normal que así sea en las decisiones que adopta una institución en la que, en última instancia, la aprobación depende de los gobiernos de los países miembros, la confusión de las evaluaciones técnicas con las consideraciones políticas contribuyó, en esos casos, a que se diluyeran las responsabilidades y a la pérdida de credibilidad de los programas.

¿Es un problema el uso prolongado de los recursos?

A juzgar por la evaluación, el uso prolongado de los recursos plantea problemas que no se tuvieron suficientemente en cuenta cuando se tomaron las decisiones que, probablemente, alentaron a seguir acogiéndose por más tiempo al programa.

- Algunos datos cualitativos indican que el uso prolongado de los recursos obstaculiza la correcta formulación de las

Cuadro 2

¿Cuán exactas son las proyecciones?

Los programas de los países que han hecho uso prolongado de los recursos del FMI se basaban en proyecciones muy optimistas. En este cuadro se indican las proyecciones medias menos los resultados observados (puntos porcentuales por año)¹.

	Pakistán	Filipinas ²	Senegal	Marruecos ³
Crecimiento del PIB real	1,4	2,1	1,7	1,2
Crecimiento de las exportaciones (en dólares)	5,7	2,5	2,8	0,9
Saldo fiscal (porcentaje del PIB)	1,9	1,6	1,9	1,8
Ingresos públicos (porcentaje del PIB)	1,3	1,1 ⁴	0,0	0,0
Ahorro nacional (porcentaje del PIB)	2,3	0,5 ⁵	2,8	-0,8

¹Promedio de todas las proyecciones iniciales para los programas posteriores a 1983, para el año en que se inició el programa y para los dos años siguientes.

²Crecimiento y coeficientes expresados como razón respecto al PNB.

³En el caso de Marruecos, salvo el crecimiento de las exportaciones, las proyecciones corresponden al año en que se inició el programa y al inmediatamente posterior, debido al limitado horizonte temporal de las proyecciones en los documentos del programa.

⁴Ingreso tributario del gobierno nacional como porcentaje del PNB.

⁵El visible aumento de la tasa de ahorro en Filipinas a finales de los años noventa y principios del nuevo milenio puede estar sobredimensionado debido a las deficiencias estadísticas. Fuente: Informes de los funcionarios del FMI y cálculos de la OEI.

políticas internas con el tiempo, aunque no es posible comprobar cómo se habrían desarrollado las instituciones de no haber habido una participación prolongada en el programa.

- Existe una tensión intrínseca entre la condicionalidad cuasi permanente implícita en el uso prolongado y la “identificación con los programas”, en el sentido de responsabilizarse de la ejecución de la política económica, tanto directamente como aceptando las consecuencias de sus decisiones.

- De los estudios de casos se desprende también que la percepción de que puede haber recursos del FMI disponibles durante mucho tiempo, a pesar de las desviaciones respecto a las trayectorias establecidas, puede haber reducido los incentivos para tomar medidas contundentes a fin de hacer frente a los problemas de ajuste subyacentes.

- Si, como parece ser el caso, el uso prolongado ha tenido su origen, en ocasiones, en las presiones que ha sufrido el FMI para plegarse a una serie de programas imperfectos, la eficacia de dichos programas se reducirá y, al mismo tiempo, puede resentirse la credibilidad de todos los programas respaldados por la institución. En casos extremos, una serie de programas imperfectos puede dar lugar al uso prolongado y autosostenido de los recursos en forma de atrasos o de créditos motivados principalmente por consideraciones defensivas (en otras palabras, para evitar la acumulación de atrasos).

Algunos de los problemas de ajuste que sufren los países miembros del FMI, especialmente los más pobres tardan, de hecho, mucho tiempo en resolverse y ello justifica, una mayor aceptación del uso prolongado de los recursos. Además, si una gran proporción de países aceptase participar en un programa durante mucho tiempo, ello tendría consecuencias en la función del FMI y en su lugar en la arquitectura financiera internacional. Por consiguiente, es necesario entender con claridad qué se espera del FMI en el largo plazo en esos casos, sobre todo, en relación con los organismos de desarrollo como el Banco Mundial, para que el enfoque operativo pueda corresponder a esa función y encajar en una estrategia de salida prospectiva y bien concebida.

Principales recomendaciones

¿Qué puede hacerse para reducir los incentivos que alientan el uso prolongado de los recursos y sus consecuencias negativas? Nuestras recomendaciones abarcan una amplia gama de temas relacionados con el fundamento lógico en que se apoyan el respaldo financiero del FMI, el diseño y la implementación de los programas y la gestión de gobierno de la institución. Destacamos a continuación cinco recomendaciones que creemos pueden tener el máximo impacto.

- ◆ En primer lugar, el FMI debe adoptar una definición explícita de uso prolongado como detonante de procedimientos automáticos de debida diligencia. Podrían utilizarse criterios distintos para los recursos generales y los recursos concesionarios. Entre dichos procedimientos, se debería formular una estrategia de salida explícita, aunque sin establecer límites rígidos en cuanto al tiempo de duración de los acuerdos con el FMI.

- ◆ En segundo lugar, se deben intensificar los esfuerzos para ajustar los programas a las limitaciones de implementación de los países. A tal efecto, el FMI debe reforzar los conocimientos

de su personal para que, analizando las cuestiones de economía política, comprendan mejor qué elementos pueden bloquear o potenciar las reformas y tomarlos en cuenta en el diseño de los programas. También hay que determinar cuándo un país está preparado para aplicar los programas, especialmente en situaciones de uso prolongado de los recursos. Teniendo esto en cuenta, el FMI debe estar dispuesto a ser más selectivo al otorgar asistencia, por muy difícil que resulte tomar la decisión.

- ◆ En tercer lugar, el FMI debe brindar a la comunidad internacional alternativas creíbles a los programas que respalda como requisito previo para la provisión de muchas otras fuentes de financiamiento. Una posibilidad sería formular un menú de instrumentos que otorgaran esa garantía y que podrían basarse en los ya existentes (como la supervisión reforzada, las evaluaciones de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, los acuerdos de carácter precautorio o los programas supervisados por el FMI) y adaptarlos para que se ajusten mejor a las necesidades de los donantes y los acreedores.

- ◆ En cuarto lugar, se deberían adoptar procedimientos de operaciones específicos para que el diseño de los programas se apoye, en mayor medida, en el proceso nacional de formulación de las políticas y haga más hincapié en la identificación del país con los programas. Habría que ser más selectivos en cuanto al número de condiciones impuestas en los programas, basándose en una escala de prioridades más clara y prestando especial atención a los cambios institucionales clave y al fortalecimiento de la capacidad de implementación.

- ◆ En quinto lugar, los procedimientos deben formularse de tal manera que las consideraciones políticas, que inevitablemente están presentes en la decisión de brindar a un país acceso a los recursos del FMI, se tomen en consideración de manera transparente, dejando claramente las decisiones y la responsabilidad a nivel del Directorio Ejecutivo.

El Directorio se adhirió, en general, a la mayoría de las recomendaciones del informe, que serán examinadas por un grupo de trabajo interno creado por la Gerencia del FMI para estudiar sus repercusiones operativas y en materia de políticas. Se prevé que el grupo presente sus propuestas concretas al Directorio a principios del próximo año. **F&D**

David Goldsbrough es Subdirector de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI y dirigió el equipo (integrado por Kevin Barnes, Isabelle Mateos y Lago y Tsidi Tsikata) que preparó el informe sobre el uso prolongado de los recursos del FMI. La OEI fue creada en 2001. Las funciones que tiene asignadas garantizan su funcionamiento independiente respecto a la Gerencia del FMI y al Directorio Ejecutivo. La mayoría de sus funcionarios proceden de fuera del FMI.

El presente artículo se basa en el informe de la OEI titulado “Evaluation of the Prolonged Use of IMF Resources”, (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002). El informe completo, incluidos los estudios de casos, las respuestas de la Gerencia y el personal del FMI y la exposición sumaria de las deliberaciones del Directorio Ejecutivo, pueden consultarse en el sitio de la OEI en Internet (www.imf.org/ieo).

La OEI invita a los lectores a que envíen sus comentarios sobre el informe para enriquecer la labor del grupo de trabajo encargado del seguimiento. A tal efecto, pueden utilizar la dirección electrónica ieo@imf.org.