

ACTUALIDAD: De Rato respalda las reformas palestinas

Aprovechando una visita al Magreb, Rodrigo de Rato hizo escala en Londres el 1 de marzo, donde participó en una reunión a favor de la creación de un Estado palestino viable y prometió asistencia técnica reforzada del FMI. Se refirió a medidas recientes tomadas por las autoridades palestinas e israelíes para reactivar el proceso de paz de Oriente Medio, e instó a los países a aprovechar la coyuntura para respaldar las reformas del Presidente Mahmoud Abbas (derecha).



Francois Lenoir/Reuters

51

ASISTENCIA TÉCNICA: Informe de la OEI

Todos los años el FMI destina unos US\$80 millones a la asistencia técnica para ayudar a los países miembros a afianzar sus políticas macroeconómicas y del sector financiero y reforzar la capacidad institucional. En un informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) se analiza si el dinero está bien utilizado y si las tareas de supervisión y evaluación realmente garantizan que las enseñanzas se asimilen rápido y bien. Marcelo Selowsky, jefe del equipo, explica los resultados y las recomendaciones.



54

EN ESTE NÚMERO

- 50 Calendario
- 50 Indicadores
Datos financieros del FMI
- 51 Actualidad
De Rato en el Magreb
Afganistán
El Salvador
Comoras
Finlandia
- 54 Asistencia técnica
Examen de la OEI
- 56 Foro
Economía del desarrollo
Transparencia de la banca central
- 60 Análisis
Experiencia de posguerra en África subsahariana
- 64 Políticas
Aplicación de la política monetaria

FORO: Cómo impulsar el crecimiento

En un simposio reciente organizado por el FMI, especialistas en desarrollo coincidieron en que las instituciones influyen mucho en el crecimiento a largo plazo, pero debatieron opiniones distintas sobre el efecto de las instituciones en el crecimiento a corto plazo y la utilidad de los experimentos microeconómicos en el ámbito macroeconómico, e intercambiaron ideas y estrategias para activar y mantener el crecimiento en los países de bajo ingreso. Arvind Subramanian, Jefe de División del Departamento de Estudios del FMI (derecha), fue el moderador.



Michael Spiloto/FMI

56

ANÁLISIS: Economía de posguerra en África

Un nuevo libro del FMI titulado *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa* examina cómo los países, tras años de conflicto, logran la paz y el crecimiento económico. Centrándose en la experiencia de la República Democrática del Congo, pero extrayendo enseñanzas para casos semejantes, la obra subraya la importancia de la estabilización macroeconómica en la posguerra, así como la secuencia de los flujos de ayuda a lo largo de un período sostenido.



Marcus Longari/AP/P/Getty Images

60

Calendario

MARZO

14-15 Seminario de alto nivel: "Foreign Aid and Macroeconomic Management", FMI-DfID-InWEnt, Maputo, Mozambique

14-18 Comisión del Comercio de la UNCTAD, noveno período de sesiones, Ginebra, Suiza

16 135ª Reunión de la Conferencia de la OPEP, Isfahan, Irán

16-18 "International Conference on Nuclear Security", Organismo Internacional de Energía Atómica, Londres, Reino Unido

16 Seminario del FMI para organizaciones de la sociedad civil, Dili, Timor-Leste

17-18 Seminario del FMI para legisladores, Dili, Timor-Leste

20-21 "China in the World Economy", OCDE, China Development Forum 2005, Pekin, China

21-22 "International Conference on Nuclear Power for the 21st Century", Organismo Internacional de Energía Atómica, París, Francia

24-25 Seminario del FMI para legisladores, Phnom Penh, Camboya

ABRIL

5 Se publica *Global Financial Stability Report*, del FMI (abril de 2005)

8 Foro del Libro, FMI, Thomas Friedman, *The World Is Flat: A Brief History of the 21st Century*, Washington

10-12 Reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Okinawa, Japón

13 Se publica *Perspectivas de la economía mundial* (abril de 2005)

16-17 Reuniones de abril de 2005 del FMI y el Grupo del Banco Mundial, Washington

18 Reunión de alto nivel de ECOSOC: FMI, Banco Mundial, OMC y UNCTAD en la sede de la ONU, Nueva York

18-20 Banco Asiático de Desarrollo, conferencia internacional sobre el logro de resultados en el sector privado, Manila, Filipinas

19-20 Seminario de alto nivel: "Asset Securitization and Structured Finance", FMI, Washington

20-22 Foro sobre políticas mundiales para la sociedad civil, Banco Mundial, Washington

20-22 Simposio público de la OMC, "La OMC 10 años después: Problemas mundiales y soluciones multilaterales", Ginebra, Suiza

MAYO

4-6 Reunión anual del Banco Asiático de Desarrollo, Estambul, Turquía

18-20 Seminario del FMI para legisladores y periodistas, San José, Costa Rica

18-19 Reunión anual del Banco Africano de Desarrollo, Abuja, Nigeria

Directorio Ejecutivo del FMI

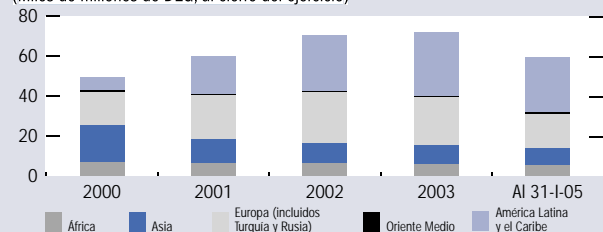
Véase una lista actualizada de las reuniones del Directorio Ejecutivo en <http://www.imf.org/external/np/sec/bc/eng/index.asp>.

Indicadores

Datos financieros del FMI

Crédito total del FMI y préstamos pendientes de reembolso, por región

(Miles de millones de DEG, al cierre del ejercicio)



Recursos del FMI disponibles

(Capacidad de compromiso futura a un año, miles de millones de DEG)



Nota sobre los derechos especiales de giro del FMI

Los derechos especiales de giro o DEG son un activo de reserva internacional creado por el FMI en 1969 para complementar las reservas oficiales de los países miembros.

Principales monedas, tipos de cambio frente al DEG

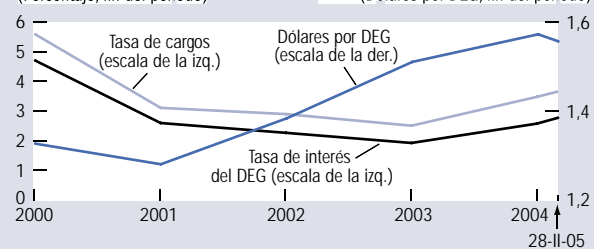
(Fin del período)

| | Febrero de 2005 | Un año atrás |
|-----------------|-----------------|--------------|
| Euro | 1,156 | 1,192 |
| Yen japonés | 160,445 | 161,328 |
| Libra esterlina | 0,797 | 0,800 |
| Dólar de EE.UU. | 1,532 | 1,480 |

Tasas relacionadas

Tasa de interés del DEG, tasa de cargos de los préstamos no concesionarios del FMI pendientes de reembolso y dólares por DEG

(Porcentaje, fin del período)



Los DEG se asignan a los países en proporción a su cuota en el FMI. Los DEG también sirven como unidad de cuenta para el FMI y otros organismos internacionales. Su valor se basa en una cesta de monedas internacionales principales.

De Rato promete más apoyo del FMI a las reformas palestinas e insta a una mayor cooperación económica en el Magreb

En una conferencia en Londres el 1 de marzo, el Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, prometió apoyo de la institución a los esfuerzos de la Autoridad Nacional Palestina para desarrollar instituciones económicas y financieras sólidas y mejorar la economía. “Estamos en una coyuntura crítica, y la comunidad internacional debe estar lista para respaldar plenamente las reformas palestinas encaminadas a reforzar la gestión de gobierno y fomentar el desarrollo económico”, dijo De Rato durante la reunión organizada por el Gobierno del Reino Unido y a la que asistieron ministros de 23 países. Los participantes acordaron varias medidas para ayudar a la Autoridad Palestina a consolidar sus instituciones de gobierno, combatir la corrupción y unificar sus fuerzas de seguridad, y comprometieron hasta US\$1.200 millones para las reformas.

En un breve desvío durante su viaje al Magreb, De Rato explicó que, aparte del enorme costo humano, los últimos cuatro años de conflicto han supuesto un duro golpe para la economía palestina. El ingreso real per cápita ha disminuido en un 35%, el desempleo se mantiene en un elevado 26%, y aproximadamente la mitad de la población vive en la pobreza. El resultado es una situación fiscal sombría, que depende mucho del apoyo externo.

Pero pese a las dificultades, señaló De Rato, las autoridades han seguido ejecutando reformas y mejorando la transparencia y responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas. Aplaudió el programa de reformas del Presidente Mahmoud Abbas orientado a mejorar los servicios públicos y la transparencia en las inversiones. Explicó que las reformas exigirán ingentes fondos externos para cubrir los déficit presupuestarios, solventar la deuda y los atrasos con los bancos comerciales y financiar las pensiones, las redes sociales y la reestructuración de los órganos de seguridad.

La asistencia reforzada, como la que ofrece el Centro de Asistencia Técnica del Oriente Medio del FMI en Beirut, se centrará en modernizar la administración tributaria, fortalecer las aduanas y mejorar el sistema de pagos y la intermediación bancaria para facilitar el desarrollo del sector privado. La Autoridad Nacional Palestina no es miembro del FMI, pero a pedido de la comunidad internacional de donantes la institución ha colaborado estrechamente con la Autoridad en asuntos fiscales y monetarios y ha informado con regularidad sobre la situación fiscal.

Visita al Magreb

Marruecos. Antes de la conferencia en Londres, De Rato estuvo en Marruecos el 28 de febrero, como parte de su viaje



Jean Blondin/Reuters
Driss Jettou, Primer Ministro de Marruecos (izq.), conversa con Rodrigo de Rato en Rabat.

por tres países del Magreb. En conversaciones con las autoridades, abogó por una mayor cooperación regional para afianzar las ventajas de la liberalización del comercio multilateral, y propuso la realización de un seminario regional sobre fomento del comercio. De Rato felicitó a las autoridades por sus constantes esfuerzos por lograr una cohesión social que propicie el desarrollo económico. Si bien Marruecos ha gozado de estabilidad macroeconómica desde comienzos de los años noventa, el crecimiento económico aún no es suficiente para reducir el desempleo y la pobreza.

De Rato instó a las autoridades a acelerar las reformas estructurales, aprovechar al máximo las ventajas de la integración comercial y reordenar las finanzas públicas. En cuanto al efecto que tendría la extinción de los acuerdos preferenciales para el comercio de textiles, De Rato coincidió con las autoridades en que la solidez de la situación de la balanza de pagos de Marruecos podría absorber un posible shock en el sector.

Argelia. En Argelia, el 2 de marzo, De Rato elogió los avances de la última década hacia una economía abierta y de mercado, pero señaló que “aún hay obstáculos importantes, sobre todo para acelerar el ritmo del crecimiento sostenible y reducir la alta tasa de desempleo”. Alentó a las autoridades a aprovechar la sólida situación fiscal y la mayor estabilidad política para abordar retos futuros, con medidas tales como la gestión prudente de la riqueza de los hidrocarburos y la ejecución de reformas estructurales e institucionales decisivas, dando prioridad al sector financiero.

Túnez. En Túnez, el 3 de marzo, De Rato reconoció los esfuerzos de reforma del país a lo largo de la última década, que han redundado en mayor crecimiento económico y mejores condiciones sociales. Señaló que el país tiene que fomentar el crecimiento y reducir el desempleo mediante una mayor liberalización y mejoras en el entorno empresarial. Estuvo de acuerdo con las autoridades en que las exportaciones seguirán siendo el pilar de la estrategia de desarrollo de Túnez, y que la reciente extinción del Acuerdo Multifibras es otra razón para acelerar la reforma económica. Al referirse a los preparativos para la liberalización gradual de la cuenta de capital, dijo que las autoridades también deben afianzar las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. Concluyó felicitando al país por haber asumido con seriedad las políticas de reforma y por el alto grado de transparencia. ■

La economía de Afganistán crece, al igual que la producción de amapola

Tras más de 20 años de conflicto, con terremotos y sequías de por medio, la economía del Estado Islámico del Afganistán ha registrado un crecimiento relativamente sólido desde 2001, aunque con una base de referencia bastante baja. Así lo ha indicado el FMI en su evaluación económica anual, puntualizando que las condiciones meteorológicas han perjudicado la producción agrícola en los últimos 18 meses, pero que otros sectores, sobre todo la construcción y los servicios, se han beneficiado del dinamismo de la demanda. No obstante, la producción de amapola siguió aumentando en 2004, y se estima que los estupefacientes ilícitos generan unos US\$2.800 millones en ingresos, es decir, el equivalente a aproximadamente el 60% del PIB del país, excluidas las drogas. Advirtiendo que esta situación podría amenazar la seguridad y la estabilidad macroeconómica, el Directorio Ejecutivo del FMI ha respaldado los esfuerzos recientes del gobierno y de la comunidad internacional para trazar un plan que permita atacar la economía del opio desde varios ángulos.

En 2004, las autoridades pusieron en marcha una estrategia a largo plazo para la creación de un Estado autofinanciado capaz de atender las necesidades sociales básicas y aliviar la pobreza. A mediano plazo, los objetivos son reforzar la seguridad, fomentar el crecimiento impulsado por el sector privado, redoblar los esfuerzos de recaudación, eliminar la

economía de la droga y desarrollar aún más la capacidad institucional. El banco central ha logrado, en general, controlar la inflación y la volatilidad del tipo de cambio utilizando un método flexible basado en una flotación regulada.

Según el Directorio, el actual programa económico —supervisado muy de cerca por el FMI— ha ayudado a mantener el ímpetu de la reforma y a sentar las bases para un posible programa respaldado por el FMI. En vista de que la estrategia de reforma del gobierno depende del apoyo constante de los donantes y de una buena coordinación de la asistencia técnica, el Directorio instó a la comunidad de donantes a que cumpla con sus compromisos financieros. ■

| Afganistán | 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 |
|---|----------------------|---------|---------|--------------|
| | Estimaciones | | | Proyecciones |
| | (Porcentaje) | | | |
| Crecimiento del PIB real (excluido el opio) | ... | 29,0 | 16,0 | 8,0 |
| | (Dólares de EE.UU.) | | | |
| PIB per cápita (excluido el opio) | 123,0 | 182,0 | 199,0 | 228,0 |
| | (Porcentaje) | | | |
| IPC (Kabul, variación anual) | -43,4 | 52,3 | 10,3 | 10,2 |
| | (Porcentaje del PIB) | | | |
| Cuenta corriente (incluidas las donaciones) | ... | -2,1 | -1,8 | -3,4 |

Fuente: Informe del personal técnico del FMI.

En El Salvador las reformas rinden fruto, pero factores externos opacan el crecimiento

En la última década, la rigurosa ejecución de variadas reformas estructurales en El Salvador ha contribuido a mejorar sustancialmente el ingreso per cápita y las condiciones sociales. En 2001 la reforma culminó con la dolarización oficial, que ayudó a reducir las tasas de interés y consolidar una inflación baja, como se explica en la evaluación económica anual del FMI. Sin embargo, en años recientes el crecimiento económico ha perdido fuerza a causa de los altos precios del petróleo, los desastres naturales, la disminución de la relación de intercambio y la desaceleración económica en Estados Unidos.

El Directorio Ejecutivo del FMI elogió las notables reformas del país en ámbitos como la liberalización del comercio, las privatizaciones y la reorganización de la política tributaria, la función

pública y el sistema de jubilación, pero señaló que todavía está pendiente la reactivación del crecimiento económico. Subrayó que la dolarización exige que se dediquen más esfuerzos a la consolidación de las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda. En tal sentido, el nuevo gobierno adoptó hace poco ciertas medidas impositivas, algunas destinadas a mejorar la administración tributaria, que se prevé incrementarán los ingresos anuales en aproximadamente un 1% del PIB. Para garantizar que la deuda pública entre en una trayectoria descendente, se necesitará un moderado superávit fiscal primario. El Directorio respaldó el aumento previsto del gasto social y en infraestructura, pero alentó a las autoridades a mejorar la gestión del gasto público mediante el control del gasto corriente, incluida la masa salarial.

El Directorio aplaudió el interés del gobierno en el reordenamiento de las finanzas públicas y en las reformas estructurales con miras a fomentar el ahorro interno y estimular la productividad y la competitividad. Recomendó esfuerzos para profundizar la reforma del comercio, reforzar aún más el sistema bancario, solucionar las limitaciones de infraestructura, flexibilizar el mercado del trabajo e incentivar más la inversión privada. Para lograrlo, el Directorio señaló la importancia de que el programa de reformas cuente con el respaldo del público. ■

| El Salvador | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-------------------------|------|------|--------------|------|
| | Resultados preliminares | | | Proyecciones | |
| | (Variación porcentual) | | | | |
| PIB real | 1,7 | 2,2 | 1,8 | 1,5 | 2,5 |
| Precios al consumidor (fin del período) | 1,4 | 2,8 | 2,5 | 5,5 | 2,5 |
| | (Porcentaje del PIB) | | | | |
| Déficit del sector público consolidado | 4,3 | 4,6 | 3,8 | 2,9 | 3,1 |
| Deuda del sector público (fin del período) | 39,4 | 43,5 | 46,1 | 44,8 | 46,2 |

Fuente: Informe del personal técnico del FMI.

Renace la esperanza de cooperación y progreso económico en Comoras

El 24 de febrero, el Presidente de Comoras, Azali Assoumani, se reunió en Washington con el Director Gerente del FMI, Rodrigo de Rato, para agradecer el apoyo y hablar del compromiso del país con un programa económico de 12 meses supervisado por el FMI. Estos programas están concebidos para ayudar a los países a establecer una trayectoria de mejora macroeconómica y reformas, y, si prosperan, suelen abrir las puertas a reformas más ambiciosas y a los fondos del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI.

Comoras está intentando salir de casi una década de conflicto político. Desde su independencia en 1975, el país —que consta de tres islas sin una historia política común previa al gobierno francés— ha vivido un período marcado por la inestabilidad política, los golpes de Estado y los intentos secesionistas. Hasta hace poco, las tensiones entre los gobiernos de las tres islas y el gobierno de la unión habían estancado el desarrollo económico. Sin embargo, con la firma de un



Azali Assoumani, Presidente de Comoras (izq.), y Rodrigo de Rato, Director Gerente del FMI.

acuerdo de transición en diciembre de 2003 y las elecciones parlamentarias de marzo-abril de 2004, se ha renovado la esperanza de lograr un acuerdo político duradero y un progreso económico sostenido.

Los pilares del ambicioso pero razonable programa de Comoras son la estabilización macroeconómica —centrada en la aplicación de un presupuesto consolidado para los gobiernos de la unión y de las islas— y un avance rápido en una serie de reformas estructurales, en particular la privatización de las empresas estatales de hidrocarburos y telecomunicaciones antes de finales de 2005.

El progreso dependerá de que continúe la cooperación interinsular y aumente el reconocimiento de que la coherencia de las políticas económicas y la normalización de las relaciones con donantes y acreedores son el único camino hacia la reactivación del crecimiento y la reducción de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. ■

La sólida economía finlandesa afronta el reto del envejecimiento de la población

Según la evaluación económica anual del FMI, la economía finlandesa ha progresado mucho en los últimos años, pero será la primera en enfrentar el problema del envejecimiento en la Unión Europea. Ayudada por fuertes aumentos de la productividad, un marco de política macroeconómica estable, baja inflación y superávit fiscales considerables, la economía capeó la reciente desaceleración mundial relativamente bien, y la mejor situación interna y externa favorecerá el crecimiento. Sin embargo, el desempleo estructural continúa alto y el empleo sigue estancado.

El Directorio Ejecutivo del FMI elogió la evolución económica de Finlandia, pero animó a las autoridades a poner en marcha un ciclo de fortalecimiento del empleo, el crecimiento y las finanzas públicas para afrontar el reto del envejecimiento. Unas reformas amplias reducirían el grado de ajuste presupuestario necesario para asegurar la viabilidad fiscal a largo plazo. La situación fiscal del país se ha deteriorado rápidamente en los últimos años y, si bien aún se prevé un superávit a medio plazo, las perspectivas a largo plazo son menos alentadoras. Se estima que las presiones fiscales por el envejecimiento de la población serán fuertes, dada la amplitud del sistema de bienestar público. El Directorio recomendó que los recortes del impuesto sobre la renta previstos para 2005-07 se compensen

| Finlandia | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 Proyecciones |
|----------------------------|-----------------------------------|------|------|------|----------------------|
| | (Variación porcentual) | | | | |
| PIB | 1,1 | 2,3 | 2,0 | 3,1 | 2,9 |
| Demanda interna | 1,7 | 1,3 | 2,1 | 2,4 | 2,5 |
| | (Porcentaje de la fuerza laboral) | | | | |
| Tasa de desempleo | 9,1 | 9,1 | 9,0 | 8,8 | 8,3 |
| | (Porcentaje del PIB) | | | | |
| Saldo del gobierno general | 5,2 | 4,3 | 2,1 | 2,1 | 1,9 |

Fuente: Informe del personal técnico del FMI.

con una reducción del gasto público, preferiblemente mejorando la eficiencia de los servicios de asistencia social.

El Directorio elogió la importante reforma paulatina de las pensiones y pidió que se propongan políticas para aumentar el empleo, especialmente en los dos extremos del espectro de edades, donde la utilización de mano de obra es relativamente baja. También recomendó a las autoridades que refuercen la competencia en los mercados de productos, atraigan más inversión extranjera directa, aceleren las privatizaciones y reduzcan los subsidios agrícolas. ■

Véanse más detalles en las notas de información al público No. 05/9 (Afganistán), No. 05/14 (Finlandia) y No. 05/21 (El Salvador) en www.imf.org.

Examen de la OEI

Compromiso y aplicación: La clave de la asistencia técnica

El FMI gasta alrededor de US\$80 millones anuales en asistencia técnica, de los cuales casi el 70% se destina a países de bajo ingreso. Para medir la eficacia de esta inversión, la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) examinó recientemente el programa de asistencia técnica del FMI, cuyo fin es ayudar a los países a reforzar sus políticas. Marcelo Selowsky, Director Adjunto de la OEI y jefe del equipo que elaboró el informe, habló con Christine Ebrahim-zadeh, del Boletín del FMI, sobre los resultados y las recomendaciones.

BOLETÍN DEL FMI: El FMI ha examinado varias veces la eficacia de la asistencia técnica. ¿Ha adoptado la OEI un enfoque nuevo?

SELOWSKY: Nuestro enfoque es nuevo en dos aspectos. En primer lugar, nos preocupamos de dividir el proceso en tres fases: fijación de prioridades, entrega y seguimiento y evaluación. Esto nos permitió identificar con mayor claridad lo que debe hacerse para mejorar la eficacia y analizar los vínculos entre las diferentes fases. Por ejemplo, si mejoramos el seguimiento y la evaluación, la información puede servir para decidir prioridades futuras. En segundo lugar, fuimos a Camboya, Honduras, Niger, Ucrania, Yemen y Zambia para entrevistar a más de 100 homólogos del FMI muy compenetrados con el proceso de asistencia técnica.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Por qué se eligieron solo estos seis países?

SELOWSKY: Porque representan a una serie de países que afrontan diversos retos institucionales y porque han recibido cantidades importantes de asistencia técnica en relación con el tamaño de sus economías. Ucrania, por ejemplo, ha recibido asistencia significativa en el contexto de las dificultades institucionales típicas de un país en transición. Otros países, como Zambia y Niger, afrontan retos bastante habituales en África subsahariana. El caso de Yemen sirvió para analizar cuestiones importantes sobre la capacidad de absorción, ya que el volumen de asistencia técnica se aceleró mucho durante el período de estudio.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Les sorprendió algún resultado del examen?

SELOWSKY: Nos pareció muy interesante el grado de resistencia que encuentran los organismos cuando intentan aplicar la capacidad adquirida con la asistencia técnica. En las áreas de recaudación fiscal y supervisión bancaria, por ejemplo, el FMI hace un buen trabajo facilitando capacitación actualizada, mo-

dernizando los procesos y sistemas y presentando a las autoridades las experiencias de otros países. Pero cuando comienzan a aplicar los conocimientos e intentan inspeccionar a los evasores de impuestos o derechos aduaneros, los organismos suelen encontrarse con injerencias políticas significativas. Igual ocurre en el caso de la asistencia técnica prestada a organismos de supervisión del sistema bancario, en cuyo caso la resistencia surge cuando los organismos intentan inspeccionar a los bancos débiles o exigir mejoras en sus posiciones activas.

Me sorprendió lo sistémico que es el problema en los distintos países. El FMI tiene que vigilar mucho más de cerca si los organismos aplican los nuevos conocimientos y sacar conclusiones para tener un diálogo franco con las autoridades.

BOLETÍN DEL FMI: En el examen se menciona una relación más bien tenue entre las prioridades de asistencia técnica y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza [DELP] o las cuestiones clave en materia de políticas señaladas en las consultas anuales [del Artículo IV]

con los países. ¿Cómo pueden subsanarse estas deficiencias?

SELOWSKY: Un paso clave sería que los departamentos regionales del FMI ejercieran un liderazgo mayor en el establecimiento de prioridades de asistencia técnica. Estos departamentos son el eje de los procesos de consulta del Artículo IV y de los DELP y son idóneos para definir las prioridades en función de las necesidades de los países a corto y mediano plazo. También están en condiciones de dar una opinión neutral sobre las necesidades más urgentes de asistencia técnica en aspectos cubiertos por los departamentos funcionales del FMI (especializados en política monetaria y fiscal y cuestiones estadísticas y legales). En los países de bajo ingreso, el mejor modo de definir estas prioridades es en el marco DELP o del proceso de consulta, especialmente en la medida en que abordan cuestiones de política a mediano plazo.

BOLETÍN DEL FMI: Si en la práctica los DELP y las consultas del Artículo IV no han sido los motores principales de la asistencia técnica, ¿cómo se han fijado las prioridades?

SELOWSKY: Comprobamos que mucha asistencia técnica se debe a iniciativas institucionales, como el Programa de evaluación del sector financiero [PESF] y los Informes sobre la observancia



Michael Spillito/FMI

Selowsky: Nos pareció muy interesante el grado de resistencia que encuentran los organismos cuando intentan aplicar la capacidad adquirida con la asistencia técnica.

de los códigos y normas [IOCN] y la iniciativa de lucha del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo [ALD/LFT]. Ello no tiene nada de malo, pero queremos asegurarnos de que estas iniciativas no ahoguen otras necesidades de los países. De hecho, son los mismos países los que mejor articulan estas necesidades en el proceso de DELP y en la consulta anual del Artículo IV, donde los departamentos regionales desempeñan un papel fundamental. Además, si queremos que el proceso de asignación de la asistencia se base más en la demanda y que el sistema de reasignación de recursos entre departamentos sea menos estático y más acorde con las necesidades cambiantes de los países, volvemos al argumento de que la función de los departamentos regionales debe ser más preponderante.

BOLETÍN DEL FMI: *¿No tenderían las recomendaciones de la OEI a poner más presión en el presupuesto del FMI en un momento en que los recursos van a ser más escasos?*

SELOWSKY: El Directorio Ejecutivo del FMI planteó esta cuestión cuando debatió nuestro examen. Muchas de nuestras recomendaciones pueden requerir menos asistencia, pero más focalizada, lo cual quizás implique un trueque entre cantidad y calidad. Sin embargo, muchas de nuestras recomendaciones suponen cambios en los hábitos y las prácticas, y no aumentos del trabajo o los recursos. Por ejemplo, gran parte del seguimiento y control que recomendamos podría incorporarse cuando la actividad de asistencia está en curso.

BOLETÍN DEL FMI: *Hay quienes han instado al FMI a cobrar por la asistencia técnica aduciendo que ello podría mejorar el compromiso del país y aliviar las limitaciones de recursos. ¿Por qué la OEI se muestra escéptica a esta idea?*

SELOWSKY: El objetivo de nuestra evaluación no era aumentar los ingresos del FMI, sino mejorar la eficacia de la asistencia. Ahondamos en la cuestión de cobrar solo desde el punto de vista del compromiso de los países. Comprobamos que la mayoría de la asistencia técnica del FMI va a países con una renta per cápita anual inferior a US\$1.000. Este cobro podría simplemente hacer que estos países recurran a donantes que ofrecen asistencia gratuita. Los países que tienen amigos donantes no tendrán mayores problemas, pero los que no los tienen enfrentarán un poco más de dificultades, por lo que no sería una solución justa.

En segundo lugar, las prioridades de asistencia técnica se fijan mal por la falta de consenso en los gobiernos. Si hay favoritismo político, el proceso se desvirtúa desde un inicio, y cobrar por la asistencia no eliminaría el problema. Una mejor manera de evitar la distorsión es que los países dediquen más interés y recursos a la concepción de la asistencia, lo cual sería una señal mucho más eficaz de compromiso. Hemos realizado varias recomendaciones en este sentido. ■

El texto completo, en inglés, de *IEO Evaluation of the Technical Assistance Provided by the Fund* puede consultarse en www.imf.org/external/np/ieo/2005/ta/eng/013105.htm.

Resultados

- La asistencia técnica parece estar bien focalizada en los países de bajo ingreso.
- Las nuevas iniciativas del FMI, como los Informes sobre la observancia de los códigos y normas, se han convertido en motores importantes de la asistencia técnica.
- Las actividades de asistencia técnica carecen de marcos de políticas nacionales a mediano plazo que permitan fijar prioridades.
- Los filtros de prioridades no han sido un buen instrumento para la fijación de prioridades de asistencia técnica dentro de los países y entre países.
- Los homólogos locales de los países miembros por lo general se han mostrado satisfechos con los expertos residentes proporcionados por el FMI.
- La participación de las autoridades en la definición de los objetivos de las misiones ha sido en general pasiva.
- Existen muchos casos de mala coordinación entre el FMI y los donantes, aunque la comunicación con el Banco Mundial es mejor.
- La asistencia técnica por lo general ha mejorado los recursos técnicos de los organismos, pero hay diferencias significativas entre unos organismos y otros en su capacidad para aprovechar plenamente los mayores recursos.
- La documentación y los informes del FMI no segregan ni hacen un seguimiento claro de las diferentes fases del proceso, lo cual limita la

- capacidad de FMI para aprovechar experiencias pasadas a la hora de tomar decisiones sobre asistencia técnica futura.
- La injerencia política o la falta de apoyo suele impedir que los organismos usen eficazmente los nuevos conocimientos.
- Puede ser que cobrar por la asistencia técnica no ayude a reforzar el compromiso de los países ni a identificar las necesidades más urgentes de asistencia técnica.

Recomendaciones

- Elaborar un marco de políticas nacionales a mediano plazo para fijar las prioridades de asistencia técnica.
- Desarrollar métodos más sistemáticos para el seguimiento de las principales actividades de asistencia técnica e identificar los motivos de las deficiencias más importantes.
- Incluir más a las autoridades y los homólogos en la formulación de las actividades de asistencia y los mecanismos de seguimiento.
- Redoblar los esfuerzos —recurriendo a expertos— para identificar opciones y debatir alternativas con las autoridades locales antes de redactar las recomendaciones de asistencia técnica.
- Aumentar las evaluaciones retrospectivas de asistencia técnica e implantar procedimientos más sistemáticos para difundir las conclusiones.
- Sustituir los filtros de prioridades con mecanismos que hagan más eficaz la asignación de asistencia técnica.

Especialistas debaten cómo activar y mantener el crecimiento

Los factores que impulsan el crecimiento y el desarrollo, ese fue el difuso tema del simposio del 16 de febrero con el que concluyó una conferencia del Departamento de Estudios del FMI sobre los desafíos macroeconómicos en los países de bajo ingreso. Intervinieron como ponentes Abhit Bannerjee (Massachusetts Institute of Technology, MIT), Tim Besley (London School of Economics), Simon Johnson (funcionario del FMI con licencia del MIT), Dani Rodrik (Universidad de Harvard) y John Williamson (Instituto de Economía Internacional), moderados por Arvind Subramanian (Economista del FMI). Los participantes coincidieron en la importancia de las instituciones de calidad para lograr el crecimiento a largo plazo, pero contrastaron puntos de vista sobre la función de las instituciones como motores del crecimiento y el uso de los microexperimentos para explicar las grandes diferencias entre los países.

Para defender la idea de que los microexperimentos ayudan a explicar los datos macroeconómicos, Bannerjee simuló una entretenida conversación entre un “macroeconomista impaciente” y un “microeconomista engreído” a bordo de un avión. En su opinión, los macroeconomistas tienen mucho que aprender de los estudios microexperimentales, cuyas estimaciones pueden dar respuestas a preguntas demasiado concretas para ser analizadas mediante datos agregados; lo específico no niega la abstracción, y los datos microeconómicos pueden llevar a los

macroeconomistas a investigar ciertos aspectos y mantenerse atentos a posibles sesgos. Cuando el avión imaginario se disponía a aterrizar, el macroeconomista impaciente se había convencido de que las regresiones macroeconómicas y los microexperimentos pueden ser complementarios y mutuamente provechosos.

Pero para Rodrik, el hecho de que el ingreso mundial y las desigualdades se atribuyan en gran medida a las diferencias entre países, no dentro de ellos, “tiene implicaciones metodológicas importantes”. Rodrik duda de que los microexperimentos puedan extrapolarse para ayudar a comprender las grandes diferencias entre países con grados de desarrollo muy distintos (por ejemplo, por qué Kenia no se parece más a Suecia) y no cree que esos experimentos aleatorios puedan ampliarse de forma lineal. Bannerjee respondió que la gran incertidumbre en torno a las diferencias de crecimiento en-

tre los países es lo que justifica la continuación de los experimentos, pues son “lo único a lo que podemos aferrarnos”.

Instituciones y desarrollo

La mejora de la calidad de gobierno se considera ahora uno de los principales problemas del desarrollo. Pero cabe preguntarse si este reciente interés en las instituciones no es más que una nueva moda. Tim Besley dijo que estaba algo perturbado por los recientes esfuerzos para estudiar las normas institucionales, las estructuras de apoyo y los cambios institucionales empleando comparaciones entre países. Mencionó el caso de la India como ejemplo de un país con enormes variaciones internas en el diseño institucional, tanto en espacio como en tiempo. Aunque es obvio que las instituciones cambian mucho con el tiempo, hay que reconocer que en la transición de la autocracia a la democracia suele darse una sorprendente continuidad. Según Besley, un estudio de las democracias arrojaría resultados muy heterogéneos. Sin embargo, lo bueno es que se están planteando las preguntas adecuadas, y que ahora existe un acervo de datos y experiencias que hasta hace poco no se tomaba en cuenta, y que puede ayudar a ilustrar otros matices del desarrollo.

Por el contrario, Simon Johnson restó importancia a las diferencias entre países en cuanto a las estructuras jurídicas, sociales y económicas que soportan a las instituciones, y las calificó como “detalles no tan importantes”. Explicó que las instituciones son importantes, a corto y largo plazo, porque determinan la evolución económica y las amplias diferencias en la prosperidad de los países, y señaló que la historia demuestra que, con el tiempo, la deficiencia institucional crea inestabilidad y, más a la larga, reduce el nivel de ingresos.

Johnson subrayó la importancia de reforzar los derechos de propiedad y desarrollar al mismo tiempo una democracia que los mantenga. Coincidió con Besley en que las instituciones cambian con frecuencia. En alusión a la “enérgica ola de democratización” de los últimos 20 años, Johnson apuntó que, en general, las instituciones políticas se han democratizado, mientras que las económicas han experimentado menos mejoras. Sin embargo, no confía en que la influencia



Dani Rodrik



Tim Besley



Abhit Bannerjee

“extranjera” en las instituciones sea positiva, pues si bien fue considerable en el pasado, a menudo fue impuesta como parte de la colonización.

El cambio toma tiempo

Dani Rodrik disiente de Johnson alegando que “el buen gobierno no es necesario para impulsar el crecimiento”. Tampoco comparte su visión del cambio institucional, pues cree que este toma tiempo y que, aun si no se da a corto plazo, los países pueden crecer. Rodrik opina que las diferencias en la “calidad institucional” determinan el crecimiento, pero solo a largo plazo, y como “nadie sabe cómo crear instituciones idóneas”, la utilidad de este dato es “sorprendentemente escasa” desde el punto de vista de las políticas. Gracias a información empírica ahora se sabe que la aceleración del crecimiento no parece requerir cambios institucionales a gran escala.

Rodrik propuso tres etapas para la creación de estrategias de crecimiento: analizar qué factores limitan más el crecimiento; formular y focalizar políticas que alivien esas limitaciones, e institucionalizar ese proceso de análisis, pues las limitaciones cambian con el tiempo. Rodrik concluyó diciendo que su propuesta no es heterodoxa, dado que se basa en datos empíricos y en la teoría económica clásica.

Williamson coincidió con el resto de los participantes en que, desde los años noventa, todo apunta a que “las instituciones importan”. Williamson, que acuñó la expresión “consenso de Washington” para describir las políticas que las instituciones de Washington recomendaban para América Latina a finales de los años ochenta, señaló que nunca conoció la expresión como un “recetario” para la reforma. Recalcó que el programa de políticas no ha de considerarse estático, y que podría actualizarse para incluir la reforma institucional, así como medidas y políticas macroeconómicas anticíclicas que mejoren la distribución de los ingresos y combatan la rigidez del mercado laboral.

Rodrik, Johnson y Besley debatieron la importancia relativa de las reformas institucionales para el crecimiento y el plan de análisis propuesto por Rodrik. A la pregunta de Johnson de cómo su propuesta pretende activar y mantener el crecimiento, Rodrik respondió que la obsesión actual con la reforma institucional y el buen gobierno distrae la atención de las medidas que sí funcionan y que son realistas. Si las reformas institucionales fueran tan cruciales para el crecimiento como dice Johnson, irían siempre seguidas de grandes cambios en el poder y la riqueza de los privilegiados, protegidos por la estructura institucional anterior. Sin embargo, los auges de crecimiento de los últimos 40 ó 50 años demuestran que los privilegiados siempre han salido beneficiados. Besley señala que el asunto es delicado, pues esas elites arraigadas pueden tanto fomentar

como retardar el crecimiento (como ocurrió en Gran Bretaña en el siglo XIX).

Cuidado con las “panaceas”

Animados por el público, los panelistas opinaron sobre la manera en que el FMI y el Banco Mundial enfocan el crecimiento y el desarrollo. Williamson declaró no estar muy disconforme, pero expresó su preocupación por las políticas cambiarias, destacando la importancia de “evitar una excesiva sobrevaluación”, sobre todo en países con tipos de cambio flotantes. Rodrik manifestó su inquietud por la “obsesión actual” con las estrategias de objetivos directos de inflación, la independencia del banco central y los tipos de cambio flotantes.

En cuanto al Banco Mundial, Johnson se mostró asombrado de que se distribuya tanta ayuda sin buscar un método más aleatorio. Elogió el “notable avance” del Banco a la hora de evaluar las instituciones y lo que puede ponerse en marcha, pero señaló que la labor carece de cohesión y no contribuye a crear una herramienta de diagnóstico lógica. Bannerjee lamentó que el Banco Mundial haya abandonado los proyectos y logros específicos y optado por el financiamiento de proyectos y el respaldo presupuestario general. Resaltó la importancia, y la dificultad, de que en el ámbito del desarrollo se siga investigando lo que sí y lo que no funciona. En tal sentido, advirtió que no se deben buscar las “panaceas” para los problemas del desarrollo y el crecimiento económico mundial. El microcrédito, añadió, es un ejemplo de una “gran idea” que debió haberse evaluado adecuadamente y, según los resultados, aplicado a mayor escala. ■



Simon Johnson



John Williamson

Jacqueline Irving
FMI, Departamento de Relaciones Externas

Los videos de las ponencias y los estudios, en inglés, presentados en las sesiones previas a la conferencia “Macroeconomic Challenges in Low-Income Countries” se encuentran en www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/macro/index.htm.

Los bancos centrales buscan calidad en la transparencia

Hoy en día se da por descontada la importancia de la transparencia de la política monetaria, en marcado contraste con lo que Alan Greenspan alguna vez dijo a una comisión del Congreso de Estados Unidos: “He aprendido a farfullar con mucha coherencia. Si lo que digo les suena demasiado claro, es seguro que me habrán interpretado mal”. Ahora los bancos centrales procuran mejorar no tanto la cantidad sino la calidad de la transparencia. Para apoyar este esfuerzo, el 7 de febrero representantes de bancos centrales, académicos y funcionarios del FMI organizaron un seminario sobre la aplicación del Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras (Código de transparencia).

En la actualidad hay un amplio consenso en torno a la importancia de la transparencia de la política monetaria, y no únicamente en los países de arraigada responsabilidad democrática y autonomía del banco central. En su discurso de apertura, Agustín Carstens, Subdirector Gerente del FMI, afirmó que incluso los países que aún no han evaluado sus políticas monetarias y financieras muestran cada vez más interés en las buenas prácticas de transparencia, y uno de los motivos es el vínculo entre la transparencia, la credibilidad y la eficacia de las políticas, un tema clave del seminario.

En septiembre de 1999, el Comité Provisional (actual Comité Monetario y Financiero Internacional), que es el organismo que guía las decisiones del FMI, adoptó el Código de transparencia. Desde entonces, los funcionarios del FMI han evaluado las prácticas de transparencia de más de 60 países, y el Directorio Ejecutivo, a su vez, ha revisado dos veces el Código, que será objeto de un próximo documento del Directorio.

¿Qué espera lograr un país con la adopción del Código? Mark Stone, del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI, expuso los principales temas planteados por los países, explicando que el Código se ha implantado en diversos contextos institucionales y jurídicos y que la importancia que se da a la transparencia varía de un país a otro. Stone indicó que al analizar las experiencias de los países se observa que la búsqueda de una mayor transparencia obedece a una de varias causas: la adopción de una estrategia de objetivos directos de inflación, el paso de una economía dirigida a una de mercado, una aceleración del desarrollo de los mercados financieros, la participación en el Programa de evaluación del sector financiero (PESF), o la reforma de las estructuras de supervisión financiera.

Ventajas de la transparencia

Los profesionales y académicos coinciden en la importancia de la transparencia, pero las opiniones sobre las ventajas de la apli-

cación del Código son dispares. Pablo García, del Banco Central de Chile, señaló que, al fomentar la rendición de cuentas, la transparencia puede servir para compensar el vacío de legitimidad que surge cuando una autoridad no elegida asume responsabilidades cruciales relacionadas con el bienestar público. Ridha Ben Achour, del Banco Central de Túnez, mencionó como ventajas un mayor acceso a los mercados de capital y mejores condiciones para el financiamiento público. Los estudios de casos demuestran que una mayor transparencia a la hora de asignar responsabilidades entre los bancos centrales y los ministerios de Hacienda puede mejorar la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal. De no existir esa coordinación, las consecuencias pueden ser el surgimiento de actividades cuasifiscales, la monetización del déficit público, la duplicación de los objetivos de gestión de la deuda y la liquidez y otros factores que socavarían la estabilidad monetaria.

La transparencia de la política monetaria ha influido también en la estabilidad de los precios porque permite prever los canales de transmisión, sobre todo cuando se producen fuertes perturbaciones imprevistas. Helio Mori, del Banco Central de Brasil,

se refirió a lo sucedido en su propio país, cuando la transparencia sirvió para disipar la preocupación suscitada por las conmociones externas y por la desviación con respecto a los objetivos de inflación a causa de los precios de los activos, que culminó en la depreciación del tipo de cambio. Andrew Hauser, Director Ejecutivo Suplente del FMI por el Reino Unido, explicó que la apertura en la divulgación de datos y la creación de un amplio programa de publicaciones ayudaron a que el Banco de Inglaterra realizara una mejor labor gracias a un temprano escrutinio público.

—Andrew Hauser

Como es lógico, la transparencia también acarrea costos de producción (publicación de documentos, mantenimiento de un sitio en Internet y redacción de actas con argumentos claros) y de uso (tiempo necesario para leer y entender la documentación y dilatados procesos consultivos sobre cambios del reglamento financiero). Para Hauser, el aspecto más problemático es cómo comunicar un resultado previsto pero que aún no se conoce a ciencia cierta.

De la rendición de cuentas a la eficacia política

Carl Walsh, de la Universidad de California en Santa Cruz, afirmó que no siempre se les ha dado la misma importancia a las prácticas de transparencia. Las políticas de transparencia dependen del grado de autonomía institucional, que es lo que determina si el gobierno debe divulgar las instrucciones que da

al banco central o si este tiene que informar sobre sus actividades. Al exigírseles una mayor rendición de cuentas, los bancos centrales autónomos se han visto obligados a divulgar información sobre políticas y, a la larga, a adoptar estrategias de comunicación más previsoras.

Walsh explicó que en un inicio los debates sobre la transparencia se habían centrado en la rendición de cuentas y en el sesgo inflacionario debido a la discrecionalidad, pero que ahora se orientan hacia la eficacia de las políticas. La optimización de una sencilla regla de Taylor (fijar las tasas de interés en función de dos variables: la inflación y las desviaciones de la producción potencial) acercó los resultados de las políticas a la frontera de su eficacia (el equilibrio ideal entre la inflación mínima alcanzable y la variabilidad de la producción). Los cambios cualitativos —como los datos claros sobre el rumbo futuro de la política de las tasas de interés— constituyen un avance en la propia frontera de la eficacia. En resumen, Walsh dijo que la comunicación de las políticas facilita el compromiso, porque aclara las ventajas y desventajas de cada opción y estabiliza las expectativas de inflación.

Transparencia y flexibilidad de las políticas

La paradoja de la credibilidad está en la diferencia sutil que existe entre los compromisos que se adquieren al divulgar datos y las acciones concretas, que pesan más que las palabras “ambiguamente constructivas”. En el caso de un banco central creíble, la flexibilidad y la transparencia pueden ir de la mano. Donald Kohn, Gobernador de la Reserva Federal de Estados Unidos, recordó cuando el Comité de Operaciones de Mercado Abierto empezó a revelar la “inclinación” de sus políticas. Tras la reacción exagerada del mercado ante la información sobre las tasas de interés, que redujo la flexibilidad del Comité para adaptarse a circunstancias imprevistas, la Reserva revisó las prácticas de divulgación y decidió que solo deberían divulgarse análisis sobre el equilibrio entre los riesgos de inflación y la producción, para no crear falsas expectativas en el mercado con respecto a las posibles reacciones.

Según Kohn, no tiene por qué haber tensiones entre la transparencia y la flexibilidad de las políticas, siempre que el mercado entienda que existen factores subyacentes que condicionan los resultados y que el grado de incertidumbre es alto. Esta opinión fue secundada por los otros participantes, y en particular por García, quien señaló que la tensión surgía no tanto entre el exceso de transparencia y la falta de flexibilidad, sino entre el exceso de transparencia y el poco valor asignado a la incertidumbre.

Medidas anticíclicas y estabilidad financiera

García también afirmó que la transparencia de los objetivos de inflación, con su incidencia positiva en la credibilidad, amplía la

frontera de la eficacia y crea un margen para aprovechar el efecto anticíclico de las políticas monetarias o para abordar los problemas de estabilidad financiera. Añadió que las medidas educativas también ayudan a sensibilizar a la opinión pública y aclaran la función estabilizadora de las políticas. Las posturas inmovilistas o neutrales son la prueba definitiva de las estrategias de comunicación de los bancos centrales, sobre todo en los mercados emergentes, donde el mecanismo de transmisión depende más del sentido de la variación de la tasa de interés que de la tasa de interés en sí. Pierre St. Amant, del Banco de Canadá, también afirmó que cuanto más confía el público en que se cumplirán los objetivos de inflación, menos tienden los mercados a reaccionar exageradamente ante las perturbaciones, y mencionó como ejemplo la menor volatilidad de la producción en Canadá tras la adopción de una estrategia de objetivos directos de inflación.

El efecto de la transparencia en la estabilidad financiera fue el tema de un panel de expertos presidido por Tomás Baliño, del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI, quien hizo una distinción entre la transparencia a posteriori y a priori.

Cuanto más confía el público en que se cumplirán los objetivos de inflación, menos tienden los mercados a reaccionar exageradamente ante las perturbaciones.

—Pierre St. Amant

Para Edward Offenbacher, del Banco de Israel, la transparencia a posteriori es más obvia en el caso de la política monetaria, pues los bancos centrales publican información rutinaria sobre los resultados de la inflación para posibilitar la rendición de cuentas. La divulgación a priori (las previsiones, por ejemplo) es más problemática, ya que puede hacer las delicias de los analistas a costa de confundir a la opinión pública sobre los objetivos y las proyecciones. Del mismo modo, las intervenciones en el mercado cambiario y la

asistencia de liquidez en casos de emergencia suelen divulgarse a posteriori, tomando precauciones para limitar la volatilidad del tipo de cambio y el riesgo moral.

A modo de síntesis, Hervé Ferhani, del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros, observó que los bancos centrales ahora prestan más atención a las cuestiones operativas y a las modalidades de comunicación con los mercados financieros. Así pretenden mejorar, y no solo aumentar, la transparencia, tal como lo dispone el Código de transparencia. ■

Marie-Thérèse Camilleri Gilson
FMI, Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros

Para obtener más información sobre la transparencia de las políticas monetarias y financieras, véase el texto completo del Código de transparencia en www.imf.org/external/np/mae/mft/code/.

La República Democrática del Congo: Enseñanzas de la guerra

La República Democrática del Congo, el tercer país de África en tamaño, está dando pasos importantes para superar una guerra que, con tres millones de muertos, ha sido una de las más cruentas en la historia del continente. Estos avances y la difícil tarea de estabilizar y reconstruir el país se analizan en el libro *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa con el fin de extraer enseñanzas para otros países en etapa de posguerra*. Jean A.P. Clément, compilador, y Bernardin Akitoby, Ragnar Gudmundsson y Charles Amo Yartey, tres de los autores, examinaron los principales temas con Jacqueline Irving, del Boletín del FMI.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Por qué eligieron este país y cuáles fueron sus principales conclusiones?

CLÉMENT: El extraordinario vuelco político y económico del país ofrece enseñanzas valiosas. En particular, se destaca la importancia de una participación activa de la comunidad internacional, incluso antes del acuerdo de paz. La temprana participación del FMI fue esencial para encauzar el respaldo internacional y recomendar políticas oportunas a los sectores reformistas, lo cual impulsó más la recuperación.

La identificación con el programa de reforma en los niveles superiores de gobierno también es esencial, al igual que la coordinación entre los socios internacionales y la participación de la sociedad civil desde las fases iniciales. En este caso, el mismo Presidente Kabila se comprometió con el programa.

En casos de posguerra, el FMI y los donantes deben actuar con flexibilidad. Para mantener el buen ritmo de las reformas y consolidar el proceso de paz se requiere una visión global que incluya los aspectos regionales del conflicto.

Además, un acuerdo de paz sin una base económica puede derrumbarse pronto, probablemente privando a la población de los beneficios de la paz e incrementando la posibilidad de nuevos enfrentamientos.

Nos parece que estas enseñanzas son valiosas para otros países en etapa de posguerra y consideramos que era importante informar sobre estos avances a la comunidad

internacional y a la población del país. Los mismos congoleños nos solicitaron que documentáramos estas experiencias para evitar que esas enseñanzas se pierdan.



Michael Spiloto/FMI

Un acuerdo de paz sin una base económica puede derrumbarse pronto, probablemente privando a la población de los beneficios de la paz.

Jean Clément



Michael Spiloto/FMI

Las causas fundamentales de la guerra en esa región son un crecimiento lento, instituciones deficientes, la corrupción y la pobreza.

Amo Yartey

tar que resurja el conflicto es necesaria una asistencia apropiada y prolongada.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cuáles fueron las principales causas de la guerra y cuáles son las características del ciclo del conflicto?

YARTEY: Para determinar las causas usamos un modelo Collier-Hoeffler, pero solo nos centramos en África subsahariana e incorporamos indicadores de calidad institucional y corrupción. Los resultados indican que las causas fundamentales de la guerra en esa región son un crecimiento lento, instituciones deficientes, la corrupción y la pobreza. La dependencia de los productos básicos también es un factor importante, pero que se puede mitigar con una política económica adecuada y una gestión transparente de los ingresos. Comprobamos que la probabilidad de guerra civil es mucho mayor en la zona de los Grandes Lagos (27%) que en el resto de la región (9%).

CLÉMENT: También examinamos conflictos en 20 países durante las últimas tres décadas. Observamos que estos eran más prolongados en la década anterior a la caída del muro de Berlín. En general, desde 1990 han sido más intensos, pero más breves. La contracción del producto en los países en etapa de posguerra es, actualmente, más marcada que en conflictos anteriores, y la inflación es sumamente elevada. Esto hace necesario un período de estabilización macroeconómica inmediatamente después del conflicto. También han surgido importantes cambios en el volumen y las características de la ayuda suministrada a los países en guerra. Antes de 1990, los países solían seguir recibiendo asistencia durante la guerra debido a factores geopolíticos. Desde 1990, la asistencia en general se reduce tras iniciarse la guerra y se reanuda cuando termina. La duración media del ciclo de guerra es de unos 15 años (preguerra, guerra y posguerra).

Descubrimos que, con demasiada frecuencia, la asistencia internacional a los países en etapa de posguerra disminuye poco después de alcanzarse la paz. No obstante, para consolidar la paz y evitar que resurja el conflicto es necesaria una asistencia apropiada y prolongada.

GUÐMUNDSSON: Los flujos de asistencia deben programarse bien y cubrir un período largo. Según un informe reciente del Banco Mundial, la ayuda externa tiende a estimular mejor el crecimiento si se suministra cinco años después del fin de la guerra. Por tanto, es importante que los donantes no se centren solo en la ayuda humanitaria inmediata. Durante el conflicto y en el período subsiguiente es mejor destinar los recursos a la ayuda humanitaria; durante la posguerra, la asistencia para la reconstrucción deberá destinarse al desarrollo del sector de bienes transables, haciendo hincapié en el restablecimiento de los servicios públicos y la infraestructura que faciliten la reanudación del crecimiento.

La asistencia técnica también es crucial, ya que la capacidad administrativa de los países en la posguerra suele ser deficiente. Esta ayuda es necesaria para incrementar el ingreso tributario, mejorar la gestión del gasto público, establecer una política monetaria independiente, restablecer un sistema de pagos eficiente, garantizar una supervisión bancaria eficaz y facilitar la ejecución de reformas estructurales, incluido un sistema racional y transparente de adquisición pública. Esto último es esencial para garantizar el uso eficiente y transparente de los flujos de asistencia.

BOLETÍN DEL FMI: En el libro se destaca la importancia de formular y aplicar un programa multidimensional de políticas. ¿Cómo se compagina esto con la necesidad de fijar prioridades?

CLÉMENT: El caso de la República Democrática del Congo demuestra que es crucial contar con un buen diagnóstico inicial de las condiciones económicas e institucionales que sea comparado con las autoridades nacionales y la sociedad civil. Ese fue el objetivo de la misión multisectorial del FMI encabezada por el Departamento de África en febrero de 2001, en colaboración con el Banco Mundial, antes de la firma del acuerdo de paz. Las políticas formuladas sin un diagnóstico preciso pueden fracasar.

El FMI ofreció, desde el comienzo, asistencia para la formulación de políticas fiscales, monetarias, financieras y cambiarias y para la compilación de estadísticas. Esta concentración inicial en la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades —en la que participaron los respectivos departamentos del FMI y el Banco Mundial— permitió hacer un

diagnóstico general de la situación económica y elaborar una estrategia de asistencia técnica bien focalizada y coordinada. A pedido del Presidente Kabila, se establecieron prioridades teniendo en cuenta las necesidades más inmediatas y los objetivos a mediano y largo plazo.

La apertura fue crucial para el éxito de la nueva estrategia. Con la ayuda de las autoridades nacionales y con la participación del sector privado, los sindicatos y los medios de información determinamos las medidas prioritarias y su aplicación sucesiva. Los medios formularon preguntas directas que ayudaron a identificar algunos problemas fundamentales y a intercambiar información. La nueva estrategia económica y social fue aprobada en el marco de un diálogo nacional en el que participaron unos 350 representantes de los grupos rebeldes, la oposición política y la sociedad civil. Este respaldo demostró que gran parte de la sociedad civil se identificaba con dicha estrategia. Sin este respaldo nacional, y dados los intereses personales surgidos en la posguerra, es muy probable que los problemas hubieran reaparecido rápidamente.

YARTEY: En los países en etapa de posguerra, la prioridad debe ser evitar que vuelva a brotar la violencia, ya que la propensión a los conflictos suele ser más alta en estos casos. Debe darse prioridad a respaldar los acuerdos de paz en vigor y evitar que resurjan las tensiones. Puesto que la falta de capacidad institucional y la corrupción son factores críticos que propician el conflicto y la guerra civil, una de las prioridades en la República Democrática del Congo fue el desarrollo de instituciones eficaces. Si la clave para evitar el conflicto es la capacidad de la población para plantear sus posturas sin violencia, deberán crearse y reformarse las instituciones políticas y gubernamentales apropiadas.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cómo se determinaron las prioridades?

CLÉMENT: Se delimitaron tres etapas principales —estabilización, reconstrucción y desarrollo— y posteriormente se incluyeron en la estrategia nacional de reducción de la pobreza. La finalidad de la primera fue eliminar las distorsiones más graves y romper el círculo vicioso de hiperinflación y desvalorización de la moneda. Debió darse prioridad al pago puntual de los salarios de la función pública y



Michael Spilto/FMI

La ayuda externa tiende a estimular mejor el crecimiento si se suministra cinco años después del fin de la guerra.

Ragnar Gudmundsson



Michael Spilto/FMI

Las autoridades describieron los principales obstáculos para el crecimiento y formularon proyectos que podrían iniciarse de inmediato.

Bernardin Akitoby

el ejército para distender las tensiones sociales y recuperar la confianza en la administración pública. También fue necesario reforzar, con la ayuda del Banco Mundial, la capacidad administrativa de los principales ministerios, incluidos el de Hacienda y el banco central. Esta es una tarea difícil, pues muchos funcionarios públicos murieron durante la guerra. La capacitación de suplentes toma tiempo, y de ahí la importancia de prolongar la ayuda externa. Al mismo tiempo, se sentaron las bases para crear una igualdad de condiciones en el sector privado.

AKITOBY: Las autoridades describieron los principales obstáculos para el crecimiento y formularon proyectos que podrían iniciarse de inmediato y tener un efecto manifiesto. Por ejemplo, con la ayuda del Banco Mundial, se comenzó a reconstruir las vías de acceso a Kinshasa, la capital, para facilitar el abastecimiento de productos básicos. La programación también es crucial. Debe darse prioridad a la reestructuración de los sectores que tendrán el efecto más inmediato; en este caso, la minería, la silvicultura y el transporte.

Otro aspecto importante de la estabilización fue la liberalización de las políticas cambiarias y la unificación del mercado de divisas. Como se previó, la ruptura del ciclo de hiperinflación permitió estabilizar el tipo de cambio. Con la introducción de un régimen de flotación, la prima del mercado paralelo se ha reducido del 500% a menos del 2%.

BOLETÍN DEL FMI: En el examen trienal más reciente del programa económico respaldado por el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI se indica que, en general, se avanza por buen camino, pero que no se han cumplido las metas de gasto a favor de los pobres. ¿Qué se debe hacer al respecto?

CLÉMENT: La comparación entre el gasto público a fines de 2004 y a comienzos de 2001 indica que el gasto en servicios sociales para los pobres aumentó acusadamente. El país elaboró un documento de estrategia de lucha contra la pobreza que incluye este objetivo central. También hemos observado que, dadas las características particulares de un país en etapa de posguerra, las políticas deben ser flexibles. Sin duda habrá sucesos difíciles de prever, como un resurgimiento de la violencia en ciertas zonas. Lo importante es que, en general, la reforma avance por buen rumbo y que el régimen macroeconómico se mantenga estable.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cuáles serán las tareas más difíciles para el año que sigue?

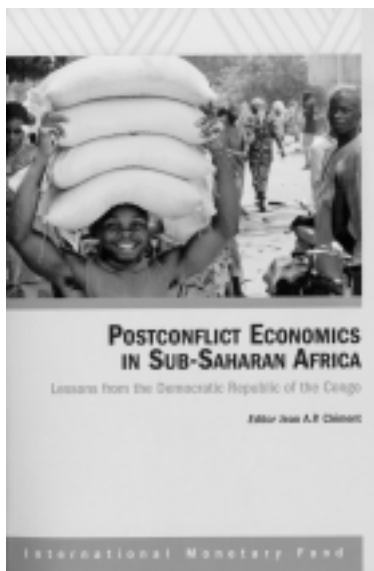
CLÉMENT: Es fundamental mantener y reforzar un sentido de identificación del país con el programa económico. En el gobierno de transición participan representantes de muchos partidos y de los antiguos grupos rebeldes, de modo que es esencial mantener la unidad. Deberán adoptarse numerosas medidas políticas, sociales y económicas antes de las elecciones, lo cual exige cooperación dentro del gobierno. Por tanto, la participación continua de las altas esferas es crítica. El compromiso con el programa conlleva, además, un diálogo permanente con la sociedad civil y con medios de información independientes.

La segunda tarea consiste en fomentar una cultura de buen gobierno y transparencia. Sin ella, las instituciones, cualesquiera que sean, no funcionarán. Para lograr esto, deberá castigarse la corrupción y la mala conducta.

La continua participación de la comunidad internacional es necesaria para asegurar la paz en la región, que sigue siendo muy inestable. Es esencial alcanzar un nivel adecuado de seguridad en todo el país; por ello, deberá contarse con respaldo financiero

para crear un ejército y una fuerza pública profesional que rinda cuentas.

El afianzamiento de la estabilidad macroeconómica y la profundización de las reformas estructurales y sectoriales también seguirán siendo metas básicas que requerirán el respaldo y la coordinación constantes del FMI, el Banco Mundial y otros organismos internacionales, además de un enfoque flexible y soluciones innovadoras. También se precisará una política eficaz de descentralización. El país se compone de múltiples etnias y 11 provincias, y por eso la capacidad administrativa debe afinarse en las provincias, y la paz debe beneficiar a todo el país. Por último, la población deberá ver en las próximas elecciones un proceso justo y transparente. ■



Pueden adquirirse ejemplares de *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa*, estudio compilado por Jean Clément, al precio de US\$28,00. Véanse las instrucciones de pedido en la pág. 64.

Alivio de la deuda de los PPME (al 17 de febrero de 2005)

| Pais miembro del FMI | Punto de decisión | Punto de culminación | Monto aprobado | Monto desembolsado ¹ |
|--|--------------------|----------------------|--------------------|---------------------------------|
| (Millones de DEG) | | | | |
| Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) | | | | |
| En virtud de la Iniciativa original de 1996 | | | | |
| Bolivia | Septiembre de 1997 | Septiembre de 1998 | 21,2 | 21,2 |
| Burkina Faso | Septiembre de 1997 | Julio de 2000 | 16,3 | 16,3 |
| Côte d'Ivoire | Marzo de 1998 | -- | 16,7 ² | -- |
| Guyana | Diciembre de 1997 | Mayo de 1999 | 25,6 | 25,6 |
| Mali | Septiembre de 1998 | Septiembre de 2000 | 10,8 | 10,8 |
| Mozambique | Abril de 1998 | Junio de 1999 | 93,2 | 93,2 |
| Uganda | Abril de 1997 | Abril de 1998 | 51,5 | 51,5 |
| Total PPME original | | | 235,3 | 218,6 |
| En virtud de la Iniciativa reforzada para los PPME | | | | |
| Benin | Julio de 2000 | Marzo de 2003 | 18,4 | 20,1 |
| Bolivia | Febrero de 2000 | Junio de 2001 | 41,1 | 44,2 |
| Burkina Faso | Julio de 2000 | Abril de 2002 | 27,7 | 29,7 |
| Camerún | Octubre de 2000 | Flotante | 28,5 | 5,5 |
| Chad | Mayo de 2001 | Flotante | 14,3 | 7,2 |
| Congo, República Democrática del | Julio de 2003 | Flotante | 228,3 ³ | 2,3 |
| Etiopia | Noviembre de 2001 | Abril de 2004 | 26,9 ⁴ | 28,1 |
| Gambia | Diciembre de 2000 | Flotante | 1,8 | 0,1 |
| Ghana | Febrero de 2002 | Julio de 2004 | 90,1 | 94,3 |
| Guinea | Diciembre de 2000 | Flotante | 24,2 | 5,2 |
| Guinea-Bissau | Diciembre de 2000 | Flotante | 9,2 | 0,5 |
| Guyana | Noviembre de 2000 | Diciembre de 2003 | 31,1 | 34,0 |
| Honduras | Junio de 2000 | Flotante | 22,7 | 8,8 |
| Madagascar | Diciembre de 2000 | Octubre de 2004 | 14,7 | 16,4 |
| Malawi | Diciembre de 2000 | Flotante | 23,1 | 6,9 |
| Mali | Septiembre de 2000 | Marzo de 2003 | 34,7 | 38,5 |
| Mauritania | Febrero de 2000 | Junio de 2002 | 34,8 | 38,4 |
| Mozambique | Abril de 2000 | Septiembre de 2001 | 13,7 | 14,8 |
| Nicaragua | Diciembre de 2000 | Enero de 2004 | 63,5 | 71,2 |
| Niger | Diciembre de 2000 | Abril de 2004 | 21,6 ⁵ | 24,1 |
| Rwanda | Diciembre de 2000 | Flotante | 33,8 | 14,4 |
| Santo Tomé y Príncipe | Diciembre de 2000 | Flotante | -- | -- |
| Senegal | Junio de 2000 | Abril de 2004 | 33,8 | 38,4 |
| Sierra Leona | Marzo de 2002 | Flotante | 98,5 | 62,0 |
| Tanzania | Abril de 2000 | Noviembre de 2001 | 89,0 | 96,4 |
| Uganda | Febrero de 2000 | Mayo de 2000 | 68,1 | 70,2 |
| Zambia | Diciembre de 2000 | Flotante | 468,8 | 351,6 |
| Total PPME reforzado | | | 1.562,4 | 1.123,4 |
| Total combinado para 28 países miembros | | | 1.797,7 | 1.342,0 |

Definiciones

Punto de decisión: Punto en el que el FMI decide habilitar a un país miembro para recibir asistencia en virtud de la Iniciativa para los PPME (normalmente al cabo de un período inicial de ejecución de tres años) y el monto de la asistencia aprobada.

Punto de culminación: Punto en el que el país recibe la mayor parte de la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME, sin más condiciones de política. En virtud de la Iniciativa reforzada para los PPME, el punto de culminación guarda relación con la ejecución de reformas estructurales fundamentales previamente acordadas (es decir, un punto de culminación flotante).

¹ Incluye intereses por montos comprometidos en virtud de la Iniciativa reforzada para los PPME.

² Equivalente al monto comprometido de US\$22,5 millones a los tipos de cambio del punto de decisión (17 de marzo de 1998).

³ El monto comprometido equivale al saldo restante del total de asistencia del FMI en virtud de la Iniciativa PPME por valor de DEG 337,9 millones, una vez deducidos DEG 109,6 millones que representan el elemento concesionario relacionado con el desembolso de un préstamo en virtud del servicio para el crecimiento y la lucha

contra la pobreza tras la eliminación de los atrasos de la República Democrática del Congo frente al FMI el 12 de junio de 2002.

⁴ No incluye el compromiso adicional de asistencia PPME reforzada por valor de DEG 18,19 millones sujeta a la recepción de seguridades de financiamiento satisfactorias de otros acreedores.

⁵ No incluye el compromiso adicional de asistencia PPME reforzada por valor de DEG 9,664 millones sujeta a la recepción de seguridades de financiamiento satisfactorias de otros acreedores.

Datos: FMI, Departamento Financiero.

Más operaciones de mercado abierto

A partir de una tendencia que tuvo origen en los años setenta en los países industriales, la mayoría de los bancos centrales de las economías de mercados emergentes y de los países en desarrollo ha intentado aplicar su política monetaria recurriendo a operaciones en el mercado de dinero. La experiencia ha resultado variopinta, según un documento publicado hace poco por el FMI y titulado *Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development*. Mientras que algunos países han podido valerse de los instrumentos de mercado para aplicar su política monetaria, otros no han logrado crear la sólida infraestructura de mercado que es necesaria para aprovechar todo el potencial de estas herramientas de control de la liquidez. Además, en otros países se ha comprobado que la falta de competencia ha dificultado el uso de operaciones de mercado de dinero.

Desde 1999, la asistencia técnica del FMI ha ayudado a más de 100 países a efectuar una transición hacia entornos de mercado. Las autoridades de los bancos centrales de todo el mundo por lo general coinciden en que el uso de operaciones de mercado abierto para dirigir la política monetaria es un complemento de las reformas más amplias con las que se pretende reducir la intervención directa del gobierno en la economía, mejorando la capacidad de las instituciones financieras para movilizar el ahorro interno e intensificando el papel que desempeñan las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos financieros.

Basándose en la experiencia de la asistencia técnica y en un examen detallado de una docena de países y regiones, en el documento se identificaron factores comunes que complican la transición hacia las operaciones de mercado. La falta de una separación clara entre la creación de dinero y las necesidades de financiamiento público, así como la poca participación en los mercados y la ausencia de un marco efectivo que permita decidir el momento y el volumen de las operaciones de los bancos centrales, a menudo limitó la eficacia de las operaciones en el mercado de dinero.

En un suplemento del documento se examinan los casos de Egipto, Gambia, Malta, la República Democrática del Congo, la República de Kirguisa,

La política monetaria basada en los mercados

Más bancos centrales de países en desarrollo y de mercados emergentes están eliminando los controles sobre el crédito y las tasas de interés.

| | Países en desarrollo | Países emergentes | Países desarrollados |
|--|----------------------|-------------------|----------------------|
| (porcentaje de los países de la muestra) | | | |
| Controles del crédito y las tasas de interés | 4 | 22 | 0 |
| Coeficiente de activos líquidos | 65 | 30 | 9 |
| Encaje legal | 100 | 96 | 70 |
| Servicios financieros abiertos/fijos | 96 | 96 | 100 |
| Financiamiento discrecional y de mercado | 96 | 96 | 100 |

Fuente: FMI; datos basados en una encuesta de 23 países en desarrollo, 23 países emergentes y 23 países desarrollados a finales de 2001.

Tonga, Túnez, Ucrania, Uganda, la Unión Monetaria del Caribe Oriental, Vanuatu y Zambia.

En el documento se llega a la conclusión de que aunque el desarrollo de las operaciones en el mercado de dinero tiene que adaptarse a las circunstancias específicas de cada país, las reformas suelen ser más eficaces cuando hay un contexto de estabilidad macroeconómica y políticas fiscales sólidas, un sistema financiero competitivo y estable y un marco de supervisión adecuado, y cuando el banco central goza de un grado significativo de autonomía institucional y capacidad operativa.

Al debatir el documento, el Directorio Ejecutivo respaldó la recomendación del personal de formular una serie de opciones para implantar una política monetaria que tenga en cuenta los obstáculos que subyacen al desarrollo del mercado, incluidos el grado de dolarización, el tamaño del país, las necesidades de financiamiento público, el exceso de liquidez estructural, la capacidad de ejecución del banco central y la fuerza del sistema bancario. ■

Véanse más detalles en la nota de información al público No. 05/15 y en el documento del personal del FMI titulado *Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development*, elaborado por un equipo del FMI dirigido por Bernard J. Laurens, en www.imf.org.



Laura Wallace
Directora

Sheila Meehan
Redactora Principal

Christine Ebrahim-zadeh
Jefa de producción

Camilla Andersen
Jacqueline Irving

Conny Lotze
Redactoras

Maureen Burke
Lijun Li

Kelley McCollum
Ayudantes de redacción

Julio Prego
Diseñador gráfico

Con la colaboración de
Graham Hacche

Prakash Loungani

Edición en español

División de Español
Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

Carlos Viel
Traducción

Virginia Masoller
Corrección de pruebas

Tania Fragnaud
Composición gráfica

El Boletín (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 22 números en español, francés e inglés, además de *El FMI en Foco*. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de *National Geographic*; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información, salvo las fotografías e ilustraciones que no pueden reproducirse en forma alguna. La correspondencia debe dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: imfsurvey@imf.org. El Boletín del FMI se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: first class; otros países: airspeed). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79.

Para solicitar la suscripción al Boletín del FMI o publicaciones del FMI, sírvase dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2005, IMF, Washington, DC 20431 EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; Fax: (202) 623-7201; Correo electrónico: publications@imf.org.