

## RESPUESTA DEL PERSONAL TÉCNICO DEL FMI A LA EVALUACIÓN DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE ACERCA DE LA CONDICIONALIDAD ESTRUCTURAL DE LOS PROGRAMAS RESPALDADOS POR EL FMI

### Reunión del Directorio Ejecutivo 12 de diciembre de 2007

#### Resumen de los comentarios

- Las principales conclusiones del informe concuerdan con las presentadas en el examen de la condicionalidad realizado en 2005. Al respecto, merecen citarse algunas de las conclusiones a las que se llegó en ese momento (PIN No. 05/52).
  - Los directores coincidieron en que: i) “el número de condiciones es, en el mejor de los casos, una medida rudimentaria”, ii) “corresponde que la condicionalidad abarque todas las medidas esenciales” y iii) “aún más importante que el número de condiciones es su calidad y coherencia recíproca”.
  - Asimismo expresaron su satisfacción por “la racionalización del alcance de la condicionalidad, en consonancia con el requisito de que las condiciones se consideren ‘esenciales’ para los objetivos de los programas respaldados por el FMI” y por el hecho de que la condicionalidad “haya decrecido en los ámbitos que no constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencias de la institución”.
  - Los directores manifestaron sentirse complacidos por el hecho de que “ahora en la cobertura sectorial de la condicionalidad del Fondo no parece influir mayormente la existencia o no de un programa respaldado por el Banco”.
- En ese contexto, las diferencias entre la OEI y el personal técnico sobre la forma de interpretar las conclusiones formuladas por aquella surgen de conceptos distintos acerca del propósito de la condicionalidad. Según la opinión del personal técnico:
  - La racionalización tuvo por objeto producir un cambio en la perspectiva del Fondo con respecto al diseño de los programas, para pasar de un enfoque global a un uso más restringido y así focalizar los programas en ámbitos clave.
  - La relevancia crítica no puede definirse con un criterio mecánico sino que debe ser evaluada caso por caso. Por ejemplo, no es infrecuente que una misma reforma sustantiva comprenda numerosos pasos y, como consecuencia, tienda a estar supeditada a varias condiciones.
- Si bien la eficacia de la condicionalidad es difícil de medir, el personal técnico considera que dudosamente deba vincularse la medida a la promoción de reformas que excedan el alcance de los programas respaldados por el FMI, excepto —naturalmente— para garantizar que los objetivos del programa puedan sostenerse a mediano plazo. Más útil sería determinar si los objetivos del programa —definidos con un criterio restringido— se alcanzan y se mantienen en el tiempo.
- El personal disiente con la inferencia del informe de que el Banco Mundial debería necesariamente participar en aquellos sectores que el Fondo no atiende, y con la recomendación conexas respecto de que el FMI debería cumplir una “función subsidiaria” en los ámbitos de reforma ajenos a su núcleo básico de competencia.
- El personal coincide en que sus propios informes podrían documentar mejor la vinculación entre los objetivos y las estrategias de los programas, así como la explicación de la condicionalidad respectiva.
- También es necesario emprender una labor de divulgación y comunicación que permita a la sociedad civil y a otros sectores interesados comprender mejor el propósito y los límites de la condicionalidad del FMI.

1. **El informe de la OEI contiene abundante información y es un valioso complemento del examen de la condicionalidad realizado por el personal técnico (Examen de la condicionalidad, 2005).** Muchas de las conclusiones cuantitativas que se presentan en el informe de la OEI coinciden con las destacadas en dicho examen. Dado el carácter controvertido de la condicionalidad, la OEI puede aportar la credibilidad propia de su independencia al tratamiento del tema, lo cual resulta clave para mejorar el diseño de los programas. Como ocurre con cualquier evaluación, es importante determinar qué se puede aprender para el futuro, reconociendo las limitaciones del análisis y la necesidad de tomar en cuenta el marco de condicionalidad vigente establecido por el Directorio.

### Comentarios sobre la evaluación

2. **Si bien el personal técnico coincide con muchas de las conclusiones de la OEI, las diferencias con respecto a la forma de interpretar los datos surgen de conceptos distintos sobre el propósito de la condicionalidad.** Según la opinión del personal técnico, plasmada en las directrices sobre condicionalidad, esta tiene por objeto ayudar a los países miembros a resolver sus problemas de balanza de pagos centrándose en medidas que son esenciales para alcanzar los objetivos del programa del país y supervisar su implementación, interrumpiéndose el financiamiento del FMI cuando el logro de esos objetivos se torna improbable. De hecho, la condicionalidad le brinda al país seguridad acerca de la disponibilidad de crédito del Fondo, protegiendo al mismo tiempo el carácter rotatorio de los recursos financieros de la institución. Las directrices también estipulan que se exija condicionalidad cuando esta sea necesaria para la aplicación de disposiciones específicas del Convenio Constitutivo o de las políticas adoptadas conforme a ellas. En cambio, la OEI considera que la condicionalidad debe fomentar reformas más amplias en ámbitos determinados que exceden los objetivos del programa y el período cubierto por este, lo cual, en opinión del personal técnico, entrañaría una considerable intrusión en la formulación de las políticas nacionales y sería contrario al espíritu de las directrices y a la iniciativa de racionalización de la condicionalidad.

3. **Además, la iniciativa de racionalización no era —ni debería ser— un mero “juego de números”.** En primer lugar, como lo reconoce implícitamente la OEI en su informe, el número de condiciones poco dice sobre la intensidad o escala de las reformas, y el número de pasos específicos (y por ende, condiciones) que conlleva una única medida económica sustantiva probablemente difiera entre un programa y otro, ya que debe reflejar la naturaleza

de la reforma, incluidas las preferencias de las autoridades nacionales y su capacidad técnica. Segundo, como indica el informe de la OEI, el contenido de las medidas estructurales suele diferir ampliamente, al igual que la probable dificultad de su ejecución, de modo que el número total de condiciones no es un buen indicador de la carga que ellas suponen. Tercero, aunque quizá se esperaba que el número medio de condiciones disminuiría, la principal preocupación era que unos pocos programas tenían un número muy elevado de condiciones que sobrecargaban la capacidad de ejecución, y que los programas abarcaban demasiados ámbitos de reforma diferentes. A modo de ejemplo, los cinco mayores programas previos a la iniciativa de racionalización preveían 10 condiciones más por año de programa que en el período 2001–05<sup>1</sup>. Por último, como el fin es adaptar la condicionalidad a los objetivos que se respaldan mediante el programa, cabe reconocer que no es inusual que una misma reforma sustantiva comprenda numerosas medidas. En tales casos, la reforma tenderá a incluir un gran número de condiciones estructurales.

4. **En resumen, la racionalización tenía por objeto modificar la perspectiva del FMI con respecto al diseño de los programas**<sup>2</sup>. Antes de impartirse las directrices sobre condicionalidad, se tendía a incorporar medidas consideradas beneficiosas para el país desde el punto de vista económico, aun cuando no fuesen necesarias para la consecución de los objetivos del programa. A este respecto, la racionalización tuvo por objeto modificar el diseño de los programas, pasando de un enfoque global a un concepto más restringido en la aplicación de la condicionalidad. Más precisamente, la condicionalidad del FMI se limitaría a medidas consideradas esenciales para lograr los objetivos del programa y dar seguimiento a los mismos, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de la posición externa a mediano plazo. Desde luego, las autoridades nacionales pueden aplicar otras reformas, que —independientemente de cuán beneficiosas sean— no estarían sujetas a la condicionalidad del FMI<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Como se señala en el examen de la condicionalidad (2005), los directores ejecutivos recalcaron durante el examen correspondiente al período 2000–02 que el número de condiciones es solo uno de los indicadores, necesariamente imperfecto, del grado de progreso logrado con la racionalización.

<sup>2</sup>Véase el resumen de las deliberaciones de 2001 del Directorio Ejecutivo acerca de la condicionalidad de los programas respaldados por el FMI, en el que se expresa que si bien estas directrices deberían interpretarse según las circunstancias de cada caso en particular, el supuesto que plantean es que la condicionalidad debe pasar de un enfoque global a un concepto más restringido.

<sup>3</sup>Además, tanto en la nota preliminar de orientación como en las directrices sobre condicionalidad se recalca que en tales casos debería trazarse una clara distinción entre las reformas más generales previstas por las autoridades y las medidas que forman parte del programa respaldado por el FMI y están sujetas a su condicionalidad.

5. **Los datos presentados en el informe de la OEI confirman que ese cambio se ha producido** (documento del Directorio, ¶¶29-¶35). Por ejemplo, ha decrecido la proporción de condiciones referidas al comercio y a las restricciones comerciales en los programas aprobados en 2001–04 en comparación con los aprobados en 1995–2000 (documento del Directorio, gráfico 2.6). Como se señala en el informe de la OEI, “la disminución del número de condiciones relativas al comercio no se debió a una reducción de las restricciones comerciales, sino que fue fruto de la iniciativa encarada por el Fondo mismo para racionalizar su condicionalidad”. Este es precisamente el propósito de la iniciativa de racionalización: en la medida en que las reformas comerciales no sean esenciales para el logro de los objetivos del programa, no deberían estar sujetas a la condicionalidad del Fondo, independientemente de sus méritos y del grado de distorsión estructural del caso. Lo mismo cabría afirmar respecto de otros ámbitos, como la condicionalidad vinculada a la privatización (documento del Directorio, gráfico 2.7). En suma, mientras que en los acuerdos del FMI a menudo se incluían tales condiciones, del informe de la OEI se desprende que esta práctica ha disminuido.

6. **Asimismo, la relevancia crítica no puede definirse con un criterio mecánico y debe ser evaluada según las particularidades de cada caso, tal como se recalca en los comentarios correspondientes a los diversos países (apéndice 1)**. En el informe de la OEI (¶45) se sostiene que “en los acuerdos se siguió incluyendo condiciones que no parecen haber sido esenciales para los objetivos del programa” mientras que “pueden haberse descuidado algunos aspectos primordiales, especialmente en ámbitos ajenos al núcleo básico de atribuciones del FMI”.

- En cuanto a lo primero, el informe no presenta datos concretos más allá del indicador de profundidad estructural. Pero el concepto de profundidad estructural de la OEI no cuadra con el propósito de la condicionalidad. Por ejemplo, conforme a la definición de la OEI los parámetros estructurales a menudo serán medidas de profundidad estructural “limitada o nula”, ya que su finalidad es indicar hitos críticos en el proceso de ejecución de los programas (según se expresa en las directrices sobre condicionalidad, “servir como indicadores claros para evaluar el progreso logrado en la ejecución de reformas estructurales esenciales en el contexto de un examen del programa” (véanse las directrices sobre condicionalidad, ¶11d)ii)). Asimismo, el indicador de profundidad estructural no valora correctamente la adaptación de los programas a las circunstancias específicas de cada país; al respecto, la flexibilidad con

que se definen las medidas es un factor clave para el éxito de los programas (por ejemplo, se ha observado que la aplicación de medidas de menor envergadura funcionó mejor en algunos países)<sup>4</sup>. Por ello, el marco establecido por el Directorio para el diseño de los programas contempla expresamente que las condiciones pueden justificadamente tener lo que en el informe se considera como una profundidad estructural “limitada o nula”<sup>5</sup>.

- Además, el cambio de orientación hacia los ámbitos básicos de competencia del Fondo parece indicar que las medidas sujetas a la condicionalidad probablemente sean más esenciales que antes. Esta conclusión se ve reforzada por el análisis que hace la OEI de las interrupciones permanentes de los programas (que han disminuido, especialmente en el caso de los programas financiados mediante la Cuenta de Recursos Generales) y el análisis de las dispensas realizado por el personal técnico, que muestra que se ha reducido la “tasa de desviación”<sup>6</sup> (es decir, la proporción de todos los criterios de ejecución estructurales cuyo cumplimiento fue objeto de dispensa, permitiéndose que el programa continuara sin que se implementara la medida u otra equivalente; véase el examen de la condicionalidad), como cabría esperar si las medidas sujetas a la condicionalidad son ciertamente cruciales<sup>7</sup>.

<sup>4</sup>Por ejemplo, el criterio de ejecución referido a la licitación para la privatización de SONACOS en Senegal fue un paso clave para su venta, y si bien el proceso no estuvo exento de demoras, finalmente se logró una privatización con repercusiones fundamentales en el plano macroeconómico. En otros países, una medida similar podría referirse a la enajenación en sí. Si bien en ambos casos la medida termina por cumplirse, según el criterio de la OEI sólo a la segunda se le asignaría una alta calificación de profundidad estructural.

<sup>5</sup>Por cuanto las medidas de gran profundidad estructural tienden a ser más onerosas de ejecutar (según la OEI, la tasa de implementación ha sido ciertamente baja), cabe inferir que en el diseño de los programas se ha buscado aplicar un enfoque más restringido. Esto es congruente con las directrices sobre condicionalidad, que exigen que las condiciones se fijen de modo tal de alcanzar los objetivos del programa, adecuándolas al mismo tiempo a las consideraciones políticas de las autoridades del país y a su capacidad técnica.

<sup>6</sup>Véase el examen de la condicionalidad (2005), ¶50, gráfico 11.

<sup>7</sup>En la metodología que emplea la OEI para analizar las correlaciones ex post —donde no se observa una correlación significativa entre cumplimiento y eficacia ni entre cumplimiento y profundidad— quizá no se controle adecuadamente la incidencia de las circunstancias específicas del país. Por ejemplo, se puede haber impuesto una condicionalidad más exigente en los casos más difíciles, en cuyo caso la falta de correlación podría interpretarse como resultado de la imposición ex ante, por parte del Fondo, del equilibrio correcto de condicionalidad en el margen.

- En cuanto a la falta de atención de aspectos esenciales, en el informe no se distingue entre las medidas que pueden ser importantes (o incluso primordiales) para las reformas más generales previstas por las autoridades y aquellas que son vitales para alcanzar los objetivos del programa. Como se señaló antes, sólo las segundas deberían estar sujetas a la condicionalidad del FMI. Por consiguiente, cabría considerar que el acuerdo del FMI respalda sólo un subconjunto de las medidas de ese plan de reformas de mayor alcance previsto por las autoridades nacionales.

7. **Como uno de los fines de la condicionalidad es el de interrumpir el financiamiento del FMI cuando es improbable que se alcancen los objetivos, la medida de la eficacia que aplica la OEI parece ser demasiado estrecha**<sup>8</sup>. Aunque no correspondería dar marcha atrás a las reformas, de las conclusiones del informe se desprende que esto sucede sólo en un pequeño número minoritario de los casos (8% respecto de los ámbitos básicos y 13% en los restantes), y en aproximadamente 50% a 60% de los casos *hubo* además otras reformas. El personal técnico no considera que la condicionalidad deba juzgarse ineficaz si el país no emprende otras reformas en el ámbito en cuestión porque:

- Conforme a las directrices sobre condicionalidad, se prevé que estas medidas esenciales para el éxito del programa, no que dé origen a reformas que excedan su alcance<sup>9</sup>.
- Las medidas del programa pueden haber estado dirigidas a las reformas estructurales más importantes en ese sector (por ejemplo, si los precios se han liberalizado, no habría necesidad de hacerlo nuevamente).
- Aun cuando una medida pueda tener “escasa profundidad estructural” (según se la define en el informe de la OEI), ello no significa que no sea esencial para el éxito del programa. El caso citado en el informe de la OEI (¶16, nota 5) es un buen ejemplo de ello: la sanción del presupuesto anual seguramente resultará esencial en un programa cuyo objetivo es la estabilidad económica y el ajuste del sector externo.

<sup>8</sup>Aparte de las consideraciones de carácter práctico y presupuestario, esta es una de las razones por las que en la base de datos MONA no se da seguimiento a la condicionalidad una vez que el programa se desvía de su objetivo y vence el acuerdo.

<sup>9</sup>Un motivo por el cual en el informe se observa que las medidas correspondientes a los ámbitos básicos de competencia han sido más eficaces es que en el informe subsiguiente del Artículo IV quizá no se haya hecho un seguimiento de otros avances logrados en ámbitos ajenos a ese núcleo básico.

8. **En tanto la eficacia resulta difícil de medir, más útil sería determinar si la condicionalidad contribuyó a la consecución de los objetivos macroeconómicos del programa.** El propio análisis del personal técnico indica que las medidas estructurales han contribuido a sustentar esos objetivos. Por ejemplo, las medidas fiscales de índole estructural (medidas relacionadas con los ingresos) son estadísticamente significativas en relación con el ajuste fiscal, y aquellas que incrementan la eficiencia económica son estadísticamente significativas en relación con los resultados del crecimiento<sup>10</sup>. También habría sido útil resaltar el vínculo de la prestación oportuna y focalizada de asistencia técnica por parte del Fondo en el diseño y aplicación de la condicionalidad, en vista de la conclusión formulada en el informe acerca de un mayor cumplimiento de las condiciones en ámbitos a los cuales se dedican sustanciales recursos de ese tipo.

9. **El personal coincide en que el vínculo entre los objetivos y las estrategias de los programas, y la explicación de su respectiva condicionalidad, podría describirse mejor en los informes que presenta para acompañar las solicitudes de uso de los recursos del FMI.** En el informe de la OEI se señala que “la iniciativa de racionalización no llevó a una mejor explicación de los motivos por los que las condiciones, referidas o no a ámbitos básicos de competencia del FMI, eran esenciales, ni de la manera en que esas condiciones contribuirían a los objetivos del programa” (¶43) y “a veces la prisa quizás haya afectado solamente a la calidad de la documentación, pero en otros casos también puede haber sido un obstáculo para el diseño del programa y su eficacia” (¶49). Si bien en el examen de la condicionalidad se llegó a conclusiones algo más optimistas, también se observó que “todavía hay aspectos que pueden mejorarse, al menos en la presentación de las estrategias y posiblemente también en su formulación”.

10. **La concepción diferente de la OEI acerca del propósito de la condicionalidad se extiende a sus opiniones con respecto a la cobertura de la condicionalidad entre las instituciones de Bretton Woods.** En particular, no hay motivo para considerar que el Banco Mundial necesariamente debería incluir (o incrementar) su condicionalidad en ámbitos de reforma que la condicionalidad del Fondo ya no abarca (¶44). Las directrices sobre condicionalidad exigen que el FMI incluya condicionalidad referida a las medidas esenciales para alcanzar los objetivos de los programas que respalda, independientemente de que estas medidas se sitúen o no

<sup>10</sup>Véase el documento sobre el diseño de los programas respaldados por el FMI (OP 241, págs. 146–47).

dentro de los ámbitos básicos de sus atribuciones y competencia. En los ámbitos ajenos a ese núcleo básico, las directrices prevén que el Fondo recurra a la pericia y experiencia de otras instituciones (por ejemplo, el Banco) para el *diseño* de la condicionalidad que aplica y su seguimiento; de ahí el concepto de “organismo rector”, según el cual una de las dos instituciones encabezaría la provisión de asesoramiento sobre políticas sustantivas. Sin embargo, en el informe de la OEI no se hace distinción entre el suministro de *asesoramiento de política* —que debería ser responsabilidad de la institución con mayor idoneidad en ese plano— y la *condicionalidad*, en la que cada institución es responsable de sus propias decisiones crediticias y por lo tanto debe establecer condiciones si la medida es esencial para el programa que se respalda<sup>11,12</sup>.

## Comentarios sobre las recomendaciones de la OEI

**11. Si bien muchas de las conclusiones de la OEI son congruentes con la aplicación cabal de las directrices sobre condicionalidad, algunas efectivamente señalan aspectos que deben mejorarse. No obstante, ciertas recomendaciones que la OEI formula en su informe no toman adecuadamente en consideración el propósito de la condicionalidad y la diferencia entre el diseño de los programas y el asesoramiento sobre política económica en un plano más general.**

**12. En este contexto, el personal coincide en que los documentos del programa podrían ser de mayor utilidad;** en particular, exponiendo los objetivos del programa, la manera en que las estrategias propuestas contribuirían a su consecución y el tipo

<sup>11</sup>Como se señala en el examen de la condicionalidad (2005, ¶68), “no resulta obvio que las brechas entre la condicionalidad del Banco y del Fondo deban ser motivo de preocupación. Mucho más preocupante sería la existencia de brechas en la labor analítica, el asesoramiento de política o la asistencia técnica”. La colaboración entre el Banco y el Fondo en estos temas fue considerada en el Informe Malan y se la recoge en el plan de implementación presentado en este informe.

<sup>12</sup>Un ejemplo podría ser la privatización de una empresa telefónica. Dicha privatización (dentro de un cronograma establecido y en un plazo breve) podría ser vital para el programa respaldado por el Fondo porque: i) es preciso contar con los ingresos de la operación en el presupuesto o ii) la empresa está registrando importantes pérdidas presupuestarias. En cambio, en el caso de una operación del Banco —que podría involucrar una reestructuración global del sector de las telecomunicaciones— es menos probable que resulte crucial realizar la privatización según un cronograma fijo. No obstante esta distinción, convendría que el personal técnico del Fondo se basara en la pericia y experiencia del Banco, por ejemplo, para determinar si la operación de venta es coherente con la estrategia general para el sector y cuál sería un cronograma factible de cumplir.

de condicionalidad que puede usarse para supervisar la aplicación de tales estrategias. Podría ser conveniente que en las notas de orientación se profundizara la explicación de las directrices, reafirmando la necesidad de usar la condicionalidad con moderación y sólo cuando fuese vital para el logro de los objetivos del programa (y su seguimiento), o necesario para la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio Constitutivo o de políticas definidas conforme a ellas.

**13. El tope teórico propuesto plantea riesgos y podría no aportar mayor claridad.** Dicho tope podría constituir una pauta rígida y una limitación para el diseño de los programas, además de exponer al FMI a la crítica de que aplica un mismo criterio para todos los casos. Además, en el informe de la OEI no se proporcionan datos que indiquen que un número mayor de condiciones estructurales trajo aparejada una ejecución más deficiente; en todo caso, los datos indicarían que tuvo el efecto positivo de reducir las demoras de los programas (documento del Directorio, gráfico 2.11) y que no determinó una baja de los índices de implementación (¶21). No obstante lo dicho, un tope o pauta teórica —si su aplicación fuera flexible y tuviera debidamente en cuenta las circunstancias especiales de cada caso— podría eventualmente contribuir a una mayor focalización de los programas. En cuanto a los nuevos instrumentos no crediticios, el personal técnico considera que el Instrumento de Apoyo a la Política Económica (IAPE) constituye el mecanismo de fiscalización necesario cuando los programas a cargo de donantes tienen un papel central y que la supervisión bilateral sigue siendo el mejor medio para brindar asesoramiento de política fuera del marco de un programa respaldado por el FMI.

**14. El personal técnico no considera conveniente eliminar los parámetros estructurales, ni tampoco las medidas de escasa profundidad estructural.** Los parámetros de referencia cumplen muchas funciones (desde servir como hitos en los ámbitos de reforma más generales hasta marcar la dirección de la reforma en ámbitos críticos donde no es posible especificar ex ante las medidas requeridas con la precisión necesaria para determinar un criterio de ejecución). En particular, ayudan a **delimitar el alcance de los exámenes del programa** y a vincular así los avances logrados en el plan de reformas con la garantía de disponibilidad del financiamiento del FMI. Su eliminación debilitaría la seguridad que en este aspecto brinda la condicionalidad y reavivaría la acusación de que se van modificando las metas durante el proceso de reforma. Dicho esto, quizá convenga reiterar en las notas de orientación que los parámetros de referencia deben limitarse a ámbitos de reforma que resulten esenciales para

alcanzar los objetivos del programa. Como se señaló antes, lo que podría considerarse como una escasa profundidad estructural es, a veces, un paso clave hacia el éxito del programa respaldado por el FMI.

15. **El personal no está de acuerdo con la idea implícita en el informe de que el Banco Mundial debería participar en aquellos sectores que el Fondo no atiende, ni con su recomendación de que este último debería cumplir una función subsidiaria en los ámbitos de reforma que no constituyen el núcleo de sus atribuciones y competencia.** Las directrices exigen que el FMI establezca condicionalidad respecto de las medidas esenciales para el programa que respalda y, como no es de sorprender, el Banco Mundial tiene responsabilidades fiduciarias similares. También en este caso en el informe parece confundirse el asesoramiento sobre política económica con la necesidad de requerir condicionalidad. Naturalmente, se prevé que el personal técnico recurrirá a la pericia y experiencia de otras instituciones (especialmente el Banco Mundial u otros bancos multilaterales de desarrollo) para el asesoramiento de política y el diseño de la condicionalidad en los ámbitos ajenos a ese núcleo. Por otra parte, las iniciativas en curso (por ejemplo, el plan conjunto de acción de la administración, o JMAP por sus siglas en inglés) establecen procesos para iniciar y coordinar tareas en las que el Banco tiene una clara responsabilidad rectora y mayor idoneidad, así como para coordinar mejor los ámbitos conjuntos. De todos modos, las propias responsabilidades fiduciarias del FMI —confirmadas por el Directorio en numerosas ocasiones y especificadas claramente en las directrices sobre condicionalidad— exigirían fijar condiciones relativas a todos los ámbitos vitales para el éxito del programa.

16. **En el informe se reclama “orientación explícita del Directorio” cuando las reformas en ámbitos que no constituyen el núcleo de las atribuciones y competencia del Fondo sean esenciales para los objetivos del programa pero no se cuente con la participación del Banco (¶57).** Sin embargo, esta conclusión encerraría una incongruencia, ya que en otro tramo del informe se recomienda que todas las condiciones de los acuerdos del FMI “se encuadren en los ámbitos que constituyen el núcleo de sus atribuciones y competencia” (¶56). Esto último implica que nunca se deben fijar condiciones en ámbitos ajenos a ese núcleo. Según esta lógica, en los casos que exijan reformas cruciales en un ámbito no central pero en los que no pueda participar el Banco, la única opción sería que el IMF se rehusara a proporcionar financiamiento.

17. **El personal coincide en que sería útil contar con un marco para verificar si la documentación del programa establece los objetivos, las estrategias y los fundamentos de la condicio-**

**nalidad prevista.** Esta labor podría hacerse con una frecuencia mayor que el actual ciclo quinquenal de los exámenes de la condicionalidad y aportaría elementos útiles para el diseño de los programas. El personal no considera que el objeto principal de la condicionalidad sea fomentar otras reformas además de las necesarias para alcanzar los objetivos del programa; por ello, **no correspondería establecer un marco de seguimiento en el que se vinculen las condiciones a resultados específicos.** En cambio, los exámenes de la condicionalidad deberían centrarse en determinar si los programas lograron sus respectivos objetivos macroeconómicos.

18. **En cuanto a la disponibilidad de la base de datos MONA, gran parte de su contenido ya ha sido puesto a disposición de los investigadores y de la sociedad civil según lo requieran.** Por ejemplo, en el caso de programas anteriores y de las solicitudes originales de los acuerdos vigentes, los datos se divulgan cuando la información está en el dominio público (es decir, al publicarse el informe del personal técnico, que es el supuesto previsto para las solicitudes de uso de los recursos del Fondo). El suministro de información en tiempo real requeriría un uso muy intensivo de recursos, pero lo que se proporciona actualmente a los investigadores que lo solicitan podría ser publicado en Internet en forma rutinaria.

19. **El personal técnico concuerda en que es preciso mejorar las actividades de divulgación y comunicación del FMI.** De hecho, los datos presentados en el informe indican que la gran mayoría de las condiciones estructurales de los programas respaldados por la institución no sería muy gravosa de ejecutar, y “sin embargo la gran cantidad de condiciones es ampliamente percibida como una intromisión en el proceso de formulación de políticas y como un factor que menoscaba el sentido de identificación de la sociedad con el programa”. Esa resistencia y ese estigma obedecen en parte a la falta de conocimiento del público acerca de las fuentes y tipos de condiciones impuestas. Análogamente, según se desprende de la reseña bibliográfica (documento del Directorio, capítulo I), no se comprende cabalmente el propósito ni el funcionamiento de la condicionalidad del FMI.

## Apéndice I. Comentarios específicos y correcciones fácticas

### Comentarios generales

No resulta claro si todos los programas analizados en los “estudios documentales” (los 43 programas aprobados en 1999–2003) se encuadran dentro

de la iniciativa de racionalización. Sería útil incluir una lista de los programas cubiertos según cada método analítico utilizado, entre ellos los programas examinados correspondientes al período 2004–05.

La afirmación de que el Departamento de África no solicitó al Departamento de Finanzas Públicas asistencia técnica de seguimiento (cuadro 4.13.3) es incorrecta, ya que este último brindó asistencia técnica intensiva desde 2004 a solicitud del primero, incluida una misión de asistencia técnica sobre la gestión de las finanzas públicas (julio de 2005); una misión de asistencia técnica sobre administración impositiva y aduanera (marzo de 2006); visitas de expertos sobre administración impositiva (enero, mayo y septiembre de 2007) y administración aduanera (enero, mayo y septiembre de 2007), y misiones de asistencia técnica sobre política tributaria (febrero, julio y septiembre de 2007).

### Comentarios referidos a países

En opinión del personal técnico, las conclusiones extraídas de los estudios de casos se basan en una concepción excesivamente mecánica de la condicionalidad estructural, y podrían haber sido más equilibradas si hubieran considerado el contexto más general en el que se diseñaron los programas de cada país. Los comentarios que siguen destacan la importancia de otros factores, distintos de los atinentes al diseño, para el “éxito” final de un programa; por ejemplo, en Madagascar, donde los conflictos civiles impidieron el avance del programa, y en Ghana, donde la identificación de las autoridades con el nuevo programa fue un factor clave para su éxito.

#### Camerún

- Página 54, cuadro 4.2: Muchas de las reformas mencionadas sentaron las bases para sustanciales mejoras posteriores (especialmente en materia de gestión de las finanzas públicas), aun cuando se considere que sólo han tenido efectos limitados a corto plazo. Además, algunos de los logros a corto plazo del programa no están totalmente reflejados en el análisis del cuadro 4.2. Por ejemplo, la ausencia de una crisis del sistema financiero debería considerarse como un éxito, teniendo en cuenta las circunstancias imperantes en ese momento. Específicamente, la cuestión del embargo y la adjudicación (saisie-attribution) era un problema que amenazaba la viabilidad de los bancos, por lo que en el programa se tomaron medidas para poner fin a esta práctica.

#### Ghana

- Página 87, cuadro 4.9.4: i) En el informe se da a entender que habría sido conveniente poner antes el acento en la administración impositiva; sin embargo, la labor previa a la aplicación del programa de 2000 en el marco del SCLP se había centrado en la política tributaria (es decir, el IVA). La evaluación sobre el tema aduanero es excesivamente crítica: gracias a la condicionalidad y a la asistencia técnica crucial del Banco Mundial, el programa respaldado por el SCLP en 2000 puso en movimiento iniciativas de reforma que se hallaban estancadas y llevó a la adopción de medidas fundamentales (como la securitización del sistema informático aduanero PAGODE). ii) En la evaluación se debería considerar que en las reformas relativas a la gestión del gasto público intervienen muchos donantes, obteniéndose resultados desiguales. Por ejemplo, surgieron importantes demoras en la reforma de la clasificación presupuestaria, porque las recomendaciones de un consultor de la UE se oponían a las prácticas óptimas y a las recomendaciones del Departamento de Finanzas Públicas. iii) Desde la finalización del programa se han logrado considerables avances en la esfera de las adquisiciones públicas, aunque es preciso mejorar todavía más. iv) En materia de gestión de gobierno, la oficina de auditoría ya está en funcionamiento pero avanza con lentitud en la fiscalización de las cuentas públicas. v) En cuanto a la Iniciativa para los PPME, la escasa utilización de los recursos disponibles obedeció a la creación de un comité de donantes, una idea impuesta por estos al programa.

- Página 17, ¶29: En el informe se afirma que los avances del programa respaldado por el SCLP de 1999–2002 fueron “escasos o nulos”. Aunque no se cuestiona esta conclusión, el personal técnico desearía señalar que la falta de progreso se debió principalmente a la deficiente capacidad institucional y al débil compromiso político en el contexto de un despilfarro fiscal propio del período electoral. Un fenómeno llamativo en el caso de Ghana es que, tras el cambio de gobierno, los resultados obtenidos en el marco del programa respaldado por el SCLP finalizado en 2006 fueron exitosos. Aunque la condicionalidad estructural de la institución no se modificó en el segundo programa respaldado por el SCLP, lo que sí cambió fue el compromiso de las autoridades

con las reformas. Esto subraya el hecho de que, en última instancia, los programas del FMI tendrán éxito solo si las autoridades se identifican plenamente con ellos y asumen su autoría.

#### Kenya

- Página 17, ¶29: La afirmación de que el programa de Kenya tuvo escaso o nulo avance debe encuadrarse en el contexto correspondiente. La falta de progreso señalada es congruente con el hecho de que no se llevaron a cabo exámenes en el marco del acuerdo del SCLP aprobado en 2000. Por ejemplo, en el cuadro 4.11.3 (página 97), la observación de que “no hubo avances sustanciales en materia de gestión del gasto público a pesar del alto índice de cumplimiento de las autoridades” induce a error, porque las medidas aplicadas constituían sólo los pasos iniciales de un largo proceso de reforma. Si el programa no se hubiese desviado de su objetivo, seguramente se habrían alcanzado otros hitos. Con respecto al cuadro 4.11.4, las posibilidades de éxito de la reforma del sector financiero también habrían sido mayores si el programa se hubiera mantenido en el curso previsto y se hubieran llevado a cabo los exámenes respectivos.
- Páginas 97–98, cuadros 4.11.3 y 4.11.4: Hay una tensión irresuelta entre el análisis de las reformas del sector financiero (evaluación de resultados) y el de las instituciones y leyes contra la corrupción (utilidad). En el primer caso, el informe indica que la falta de avance se debió a que se exigía la presentación de la legislación al Parlamento, en lugar de su aprobación. Y a la inversa, con respecto al segundo tema se afirma que la exigencia de presentar legislación “ilustra cómo la condicionalidad estructural puede en realidad estigmatizar medidas beneficiosas”.

#### Madagascar

- Página 17, ¶29: La calificación de que el programa de Madagascar logró escaso o ningún avance parece excesivamente severa en vista

de las circunstancias especiales en las que se implementó (las luchas civiles de 2002, que hicieron caer el producto un 13%).

- Página 103, cuadro 14.13.1: En opinión del personal técnico, la creación de un mercado continuo de divisas era esencial, aun cuando los banqueros se opusieron en razón de sus costos.

#### República Democrática Popular Lao

- Cuadros 4.12.1, 4.12.3 y 4.12.4. Cabe señalar que el programa fue iniciado cuando la República Democrática Popular Lao emergía de un prolongado período de políticas endebles e inestabilidad macroeconómica. En este contexto, las autoridades y el personal técnico convinieron en que las etapas iniciales del programa debían centrarse primordialmente en asegurar la estabilidad macroeconómica. El objetivo de la condicionalidad era complementar los esfuerzos estabilizadores y fijar los cimientos para una transición gradual a un régimen de mercado, mientras se daba tiempo a las autoridades para obtener consenso sobre las reformas de mayor complejidad política. A este respecto, la evaluación acerca de la ejecución de la reforma estructural parece ser excesivamente negativa y no toma en cuenta las medidas de reforma recientemente adoptadas por las autoridades.
- Página 20, ¶34. El personal disiente categóricamente con la afirmación de que “la colaboración [con el Banco Mundial] fue más endeble en la República Democrática Popular Lao”, por considerar que no representa el consenso general entre los equipos actuales y anteriores del Fondo y del Banco con respecto a ese país.

#### Rumania

- Nota 11: En el informe se expresa que “los acuerdos del FMI proporcionaron un marco de seguimiento para el proceso de adhesión a la UE, explícitamente (por ejemplo, Rumania) o implícitamente (por ejemplo, Croacia)”. Sin embargo, no hubo ningún marco explícito en el proceso de adhesión de Rumania.