

Condisionalidad e identificación: Un punto de encuentro

Mohsin S. Khan y Sunil Sharma

La comunidad internacional tiene que resolver un gran problema: conciliar la necesidad de que los países encaren los programas de ajuste y reforma como si fuesen suyos con el requisito de que los préstamos del FMI conlleven condiciones. Los críticos sostienen que las condiciones son excesivas, o que suponen intromisión y que, por ende, obstaculizan la idea de que los países se identifiquen con los programas. Se estudian varias soluciones, una de ellas que las condiciones se apliquen no solo a las políticas sino también a los resultados.

CUANDO el FMI otorga un préstamo a un país miembro, lo condiciona, algo nada inusitado en un mundo de prestatarios y prestamistas donde se da por sentado que en casi todas sus relaciones debe haber cierta condicionalidad. El Convenio del FMI le exige conceder transitoriamente asistencia financiera a sus países miembros cuando éstos tienen dificultades de balanza de pagos, con las "garantías adecuadas". Por ende, el FMI debe tener la seguridad de que los fondos se rembolsarán.

Los países que necesitan préstamos del FMI por lo general carecen de garantías con valor internacional; de lo contrario, podrían recurrir a prestamistas privados. Cuando no hay garantías, los contratos de préstamo privados suelen incluir estipulaciones diversas que protegen al prestamista y prohíben al prestatario realizar actos que podrían reducir la probabilidad de rembolso. La condicionalidad del FMI es, en cierta manera, una estipulación contractual compleja con ese mismo fin, que remplaza a la garantía.

En los últimos años, la comunidad internacional ha venido reconociendo cada vez más la importancia de que los países identifiquen como propios los programas de ajuste y reforma porque, así, prestatario y prestamista comparten el incentivo y contribuyen al éxito. En el caso del país, esta identificación —reflejo de un firme compromiso oficial— implica que es más probable que se pongan en práctica las difíciles medidas que exige la corrección de los problemas macroeconómicos. Desde la perspectiva del FMI, esa identificación significa que hay más probabilidades de éxito para los programas y que aumenta el "valor" de la garantía que significa la condicionalidad para sus recursos.

Es evidente que hay una razón tanto para la condicionalidad como para la identificación de los países con los programas, pero el problema es el punto de encuentro. ¿Por qué resulta difícil lograrlo? Primero, la condicionalidad del FMI es mucho más complicada que la que suelen aplicar los contratos privados. Exige una evaluación de los desequilibrios macroeconómicos o las deficiencias

estructurales que los causan y luego un acuerdo negociado con las autoridades nacionales encargadas de corregirlos. Segundo, es difícil, si no imposible, asignarle un “valor”, ya que este depende del grado en que las autoridades nacionales se comprometan con el programa. Tercero, para los prestamistas privados quizás sea suficiente tratar solo con los directivos de una empresa, pero el FMI tiene que tener en cuenta la postura que haya adoptado una multitud de partes interesadas. Cuarto, el concepto en que se basa el FMI es el de una cooperativa que otorga préstamos a sus miembros soberanos. Si no cumplen los pagos, no existe tribunal al que se pueda apelar, ni tampoco una garantía tangible que pueda usarse para compensar los recursos. Y quinto, por su mandato y su estructura, ajenos al ámbito privado, el FMI enfrenta lo que se denomina el dilema del samaritano. Los países saben que cuando los resultados no son los esperados y la economía es débil, probablemente el FMI, que debe preocuparse por el bienestar nacional, no impondrá una condicionalidad estricta o, en otras palabras, las sanciones *ex ante* tienen escasa credibilidad porque son pocas las probabilidades de que se las aplique *ex post*.

En los últimos tiempos la comunidad internacional ha propuesto una serie de ideas para lograr la coexistencia, todas con la meta de intensificar la identificación de los países con los programas: alentar a los países para que conciban ellos mismos sus programas, presentar listas de opciones para que las autoridades escojan, e invertir tiempo y esfuerzo en “vender” el programa a los diversos grupos del país. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, que se usan como base de las operaciones crediticias con países pobres desde 1998, marcan este nuevo rumbo, con auspiciosos resultados iniciales.

Se han planteado otras cuatro propuestas que modificarían el enfoque del FMI en cuanto a la condicionalidad y fomentarían la identificación de los países con los programas; a saber, preseleccionar los países habilitados para recibir préstamos; racionalizar la condicionalidad estructural; flexibilizar los plazos para la adopción de medidas estructurales (condicionalidad de “tramo flotante”), y aplicar la condicionalidad a los resultados en lugar de las políticas (condicionalidad “sobre los resultados”). Examinaremos aquí los pro y los contra de cada propuesta, así como cierta experimentación inicial.

Preselección de países

Este método, recomendación principal de la Comisión Meltzer, se basa en la idea de que si se aligera la condicionalidad, para garantizar los rembosos habrá que establecer una calificación previa y más estricta de los países que pueden obtener préstamos. El FMI proporcionaría recursos hasta un límite específico a los países que tradicionalmente han aplicado políticas acertadas y que son vulnerables a los efectos de contagio,

actitud que se corresponde con la protección de los recursos de la institución y que además alienta a los países a buscar financiamiento en el mercado antes de recurrir al FMI, lo que refuerza su función de prestamista de última instancia. Obviamente, la preselección de países con buenos antecedentes hace menos necesaria la condicionalidad explícita.

¿Cuáles son los inconvenientes de este método? El más grave es que la preselección no es garantía contra las variaciones indeseables de la orientación de la política económica de un país (quizás por un cambio de gobierno) y, en consecuencia, puede debilitar la protección de los recursos de la institución. El requisito de la calificación previa impediría que el FMI efectuase préstamos a muchos países miembros que no tienen acceso a los mercados internacionales de capital. Hay otro problema grave: ¿cuál ha de ser la actitud del FMI cuando la política económica de un país deja de ser acertada? Si lo descalifica, tal vez se desate una crisis y es principalmente por esto que los países son renuentes a usar la línea de crédito contingente, creada por el FMI en 1999 y basada en este requisito de calificación previa.

“Este método implica que el FMI desembolsará los préstamos conforme a resultados y no según medidas que previsiblemente llevarán a la consecución de los objetivos del programa”.

Racionalización de las condiciones estructurales

El segundo método es reducir el número de condiciones de los programas del FMI, que han proliferado en los últimos 20 años. Aunque en los programas relacionados con la macroeconomía, dicha cifra se ha mantenido relativamente estable, las condiciones estructurales se han multiplicado, pasando de un promedio de 3 a finales de los ochenta a 15 al terminar los noventa. Hubo casos en que el número de estas condiciones se remontó a la estratosfera, lo que es evidente en los programas de la época de la crisis financiera de Asia y en el programa de 1996 de Rusia. Ahora se reconoce ampliamente que esta expansión dejaba poco campo para que un país eligiera opciones de política, lo que potencialmente menoscabaría la identificación de los países con los programas.

¿Por qué se multiplicaron tanto las condiciones estructurales? Algunas razones de peso son:

- A fines de los setenta y principios de los ochenta se criticó al FMI por interesarse solo en resultados limitados (de balanza de pagos) y no mucho en el crecimiento. La respuesta fue la incorporación de políticas tendientes a eliminar los impedimentos estructurales para el crecimiento y la asignación eficaz de los recursos.
- El FMI debe tratar de mejorar la situación económica a mediano plazo, en forma sostenida, a fin de asegurarse de que

el rembolso del préstamo tenga lugar en la fecha de vencimiento. Esto suele requerir reformas estructurales.

• El FMI suele negociar con funcionarios reformistas que quieren tomar medidas que obligan a aceptar la reforma a quienes no la quieren.

• Algunas medidas estructurales quizás se toman por razones simbólicas, para mostrar que se trabaja en forma distinta, como algunas reformas incluidas en los programas asiáticos de fines de los años noventa. Se consigue así supuestamente credibilidad para el gobierno, tanto dentro del país como en los mercados financieros internacionales.

• Otras medidas se implantan para tratar de superar las inquietudes acerca de la gestión de gobierno. Un prestamista privado, frente a la posibilidad de que el país no pueda implementar las políticas adecuadas, puede optar por no prestar, pero el FMI no puede desentenderse de esta forma de un país miembro. Tiene entonces que imponer una condicionalidad que compense los problemas de esta gestión y proteja sus recursos.

• Quizá sea necesario garantizar que se abordan las reformas estructurales clave. Se entiende que se necesitan más condiciones estructurales porque los países no emprenderían voluntariamente las reformas necesarias; es decir, las condiciones son necesarias por falta de identificación de los países con los programas.

Estas razones justifican la expansión de la condicionalidad que se ha producido, pero a nivel internacional se concuerda en que el FMI ha ido demasiado lejos y ha sobrecargado los programas. Muchas de las reformas estructurales no son críticas para la estabilidad macroeconómica; tampoco hay pruebas contundentes de que los programas con muchas condiciones estructurales tengan más éxito y, además, se corren dos graves riesgos. Uno, que el aumento de las condiciones estructurales se traduzca en una menor identificación con los programas, atentando contra su eficacia; y dos, que por no poner en práctica reformas estructurales no críticas para la estabilidad macroeconómica se reduzca la confianza en el programa en general, desencadenando así reacciones negativas en los mercados nacionales e internacionales de capital.

¿Cuál es la solución? Sería difícil e indeseable volver atrás y eliminar todas las condiciones estructurales, pero habrá que determinar con cuidado cuáles son decisivas para alcanzar los objetivos principales de un programa. Es factible recortar mucho la lista de condiciones sin poner en peligro el éxito de un programa ni las posibilidades de rembolso al FMI. En otras palabras, establecer prioridades o racionalizar no significa debilitar la condicionalidad.

En consecuencia, en colaboración con el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo, el FMI ha emprendido una vigorosa campaña para racionalizar la condicionalidad. En 2000, la gerencia dio a conocer al personal ciertas pautas provisionales al respecto, estableciendo que debería cubrir las reformas decisivas para alcanzar los objetivos macroeconómicos del programa y que son competencia fundamental de la institución.

Los tramos flotantes

En este método se supone que los plazos de aplicación de las medidas estructurales deben ser flexibles y, en consecuencia, la

condicionalidad se aplica por medio del diseño del programa y los mecanismos de seguimiento de la ejecución oportuna y eficaz de las políticas convenidas. La supervisión asume diversas formas, según las circunstancias del país y el servicio financiero utilizado, pero suele abarcar:

• *Acciones previas*: cuando el país acepta tomar ciertas medidas antes de que un programa se debata o examine en el Directorio Ejecutivo.

• *Criterios de ejecución*: metas cuantitativas (como un mínimo de reservas internacionales netas) que deben cumplirse para que continúe el financiamiento del FMI y que también pueden incluir medidas estructurales (como la reducción de los aranceles aduaneros).

• *Parámetros de referencia estructurales*: metas indicativas de variables macroeconómicas y políticas estructurales consideradas importantes para la ejecución eficaz del programa (como la privatización y la reforma de la administración pública), cuyo incumplimiento no provoca directamente una interrupción de los desembolsos.

• *Exámenes del programa*: para evaluar si se ha avanzado hacia los objetivos, identificar la razón de las desviaciones y tomar medidas correctivas; en general, se especifican como criterios de ejecución.

El problema es que estos criterios y estos parámetros están acompañados siempre por una fecha y los países suelen opinar que, en el caso de reformas estructurales de magnitud, los plazos rígidos limitan sus opciones y sobrecargan la capacidad de ejecución.

Con el método del tramo flotante, los desembolsos no tendrían una fecha específica sino que se producirían al llegar a término una reforma estructural convenida, lo que da al país flexibilidad en el plazo de ejecución; además, permite desvincular los desembolsos relacionados con la concreción de distintas partes de un programa.

En particular, este método podría servir para dividir la condicionalidad en dos segmentos: una parte del financiamiento del FMI dependería de los habituales criterios cuantitativos de ejecución, con plazos fijos o predeterminados, y la otra —el tramo flotante—, de la aplicación de ciertas medidas estructurales antes que termine el programa.

Es evidente que este tipo de condicionalidad no debería aplicarse a todas las reformas estructurales ya que algunas son críticas para el contexto macroeconómico. Por ejemplo, puede considerarse que se necesita un banco central independiente para promover la estabilidad monetaria. Los plazos de estas reformas no pueden quedar abiertos.

En principio, se puede decir que las acciones previas son una variante de la condicionalidad de tramo flotante. Lo mismo puede decirse de los exámenes de los programas, puesto que su finalización (y los consiguientes desembolsos) depende de la adopción de medidas convenidas. El Banco Mundial también ha experimentado con estos tramos flotantes en el financiamiento para fines de ajuste de mayor impacto, que se comenzó a usar en África en 1995. El desembolso de los fondos se realiza en tramos y, una vez cumplidas las reformas, hay más desembolsos. Los primeros resultados han sido prometedores.

Condicionalidad sobre los resultados

Este método implica que el FMI desembolsará los préstamos conforme a resultados y no según medidas que previsiblemente llevarían a la consecución de los objetivos del programa. Habría que fijar criterios de ejecución respecto del cumplimiento de ciertas metas correspondientes a los objetivos de política económica en determinadas fechas. Los objetivos se negociarían con el FMI, pero el contenido del programa dependería principalmente de las autoridades.

No es un método tan radical como parece porque en los programas, y como parte de la condicionalidad, se han definido variables de los resultados; por ejemplo, como criterio de ejecución se suele incluir un mínimo para las reservas internacionales netas. La condicionalidad basada en los resultados podría aplicarse a otras variables; entre ellas, la balanza comercial, la cuenta corriente, la inversión, el crecimiento y la inflación.

En principio, este método tiene dos beneficios importantes. El primero es que compete a las autoridades del país diseñar las políticas necesarias para alcanzar las metas deseadas. Aumenta así la identificación del país con los programas porque las autoridades y el personal del FMI solo tienen que estar de acuerdo en cuanto a los objetivos del programa y no necesariamente en lo que se refiere a los mecanismos que vinculan estos objetivos con determinadas políticas. El segundo es que los fondos solo se desembolsarían cuando se alcanzaran ciertas metas, lo que significa que estarían protegidos. Si una política no logra el resultado previsto, tanto el FMI como el país tendrán que repensar la estrategia económica.

Pero quizás surjan algunas dificultades al poner en práctica este método. Este tipo de condicionalidad concentraría los desembolsos al final del programa y los fondos tal vez se necesiten para salvar transitoriamente un déficit de liquidez o para financiar reformas estructurales. Puede que haya también una demora significativa en la notificación de los resultados, sobre todo en el caso del sector real y las cuentas de comercio, y que estos datos se revisen con frecuencia, lo que dificultaría la realización oportuna de la supervisión y de los desembolsos. Además, en los objetivos de los programas influyen no solo las políticas que controlan las autoridades sino también factores exógenos que escapan de sus manos.

¿Cómo superar estos problemas? En primer lugar, el desembolso de los fondos se podría hacer en tramos, incluso con una condicionalidad basada en resultados. Por ejemplo, un programa que tenga por finalidad corregir un desequilibrio de balanza de pagos puede cumplir su objetivo (un nivel adecuado de reservas internacionales) en varias etapas. De hecho, hasta el desembolso del primer tramo podría estar sujeto a acciones previas. Por lo tanto, al dividir la supervisión y los desembolsos en un conjunto de componentes más pequeños, una secuencia de criterios basados en resultados puede proporcionar suficiente garantía y simultáneamente evitar que el financiamiento se concentre al término del programa. En segundo lugar, como cualquier otro acreedor, el FMI puede combinar esta condicionalidad con un sistema de supervisión que le permita intervenir para contener el daño, tomar con prontitud medidas correctivas y tratar de modi-



Mohsin S. Khan (izq.), Director del Instituto del FMI y Sunil Sharma, Subjefe de División en el mismo Departamento.

ficar la estrategia del prestatario, si hay un deterioro de la posición de éste que lo justifique.

Conclusiones

En suma, el FMI está afinando la condicionalidad para lograr una mayor identificación del país con los programas mediante una combinación de enfoques, entre los que se plantea:

- Limitar los objetivos de los programas, lo que permitiría ajustar más la condicionalidad a las circunstancias y tener un número menor de medidas estructurales.
- Asesorar en cuanto a los méritos de diversas reformas estructurales, pero incluir en los programas como condiciones solo aquellas que son críticas para respaldar directamente el marco macroeconómico.
- Plantearse la condicionalidad sobre los resultados e investigar la aplicación de tramos flotantes, sobre todo para las reformas estructurales, además de la condicionalidad normal basada en las políticas.

La conclusión es que estas modificaciones deberían de fomentar la identificación de las autoridades con los programas, ya que tendrían mayor discreción y flexibilidad al elegir las medidas macroeconómicas y estructurales adecuadas, protegiendo debidamente a la vez los recursos del FMI. **F&D**

Este artículo se basa en Mohsin S. Khan y Sunil Sharma, 2001, "IMF Conditionality and Country Ownership of Programs", IMF Working Paper 01/142 (Washington), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15374.0>.

Bibliografía:

- FMI, 2001a, "Streamlining IMF Structural Conditionality: Review of Initial Experience", <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/review.htm>.
- _____, 2001b, "Strengthening Country Ownership of Fund-Supported Programs", <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/strength/120501.htm>.
- _____, 2002, "The Modalities of Conditionality-Further Considerations", <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/modal/010802.htm>.