
Estado actual de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional

Este artículo ha sido elaborado por Xavier Serra Stecher, de la Dirección General de Asuntos Internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de un acuerdo de préstamo alcanzado entre un país con dificultades financieras y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el término «condicionalidad» (*conditionality*) hace referencia al conjunto de condiciones —formuladas como objetivos cuantitativos y reformas estructurales— incluidas en los programas económicos financiados por este organismo. La adopción y cumplimiento de este protocolo de compromisos ofrece una doble garantía: mientras el país beneficiario de la asistencia financiera asegura la continuidad de los fondos puestos a su disposición por la institución, el FMI verifica que sus recursos financieros —propios o administrados— se destinan a la consecución de los objetivos plasmados en el programa.

Como se advierte, el país suscriptor del acuerdo de préstamo con el FMI contrae con este dos clases de obligaciones bien diferenciadas: una obligación financiera de reembolso, con intereses, de los fondos puestos a su disposición, y otra obligación programática de aplicación y cumplimiento de las condiciones incorporadas en el programa apoyado por el FMI. Desde esta segunda perspectiva, la condicionalidad opera, en ausencia de un colateral financiero, como el colateral de compromisos vinculado a la utilización de los recursos del FMI. La condicionalidad del FMI puede ser considerada, por tanto, como el principal canal de transmisión de la doctrina económica que emana de esta institución. En el ámbito político, algunos detractores de la condicionalidad tienden a identificarla con el diseño de los programas y cuestionan su efectividad en términos de éxito o fracaso de dichos programas (1).

En el seno del organismo, persiste el reconocimiento unánime de que el vínculo entre el cumplimiento de condiciones y la concesión de recursos es absolutamente necesario. Esta postura institucional no impide al mismo FMI reconocer que en las dos últimas décadas la expansión de la condicionalidad ha podido limitar la efectividad de los programas e incluso representar, en ocasiones, una cierta injerencia para los países responsables de su ejecución. Dos elementos fundamentan este reconoci-

(1) Para un análisis de la efectividad de los programas financiados por el FMI en términos de balanza de pagos, reservas internacionales, inflación y crecimiento, véase Haque y Khan (1998).

miento explícito: la multiplicación de reformas estructurales dentro y fuera de las áreas de especialización del FMI, y la ausencia de mecanismos que garanticen una mayor titularidad nacional (*ownership*) de los programas. En un sentido amplio, promover la titularidad nacional de un programa supone conferir al país la responsabilidad última en el diseño, aplicación y seguimiento de dicho programa. Obviamente, una concepción tan radical de la titularidad nacional plantea un dilema en relación con la condicionalidad del FMI.

Fruto de estas preocupaciones, en marzo de 2000 el FMI emprendió un proceso de revisión de la condicionalidad con la finalidad de racionalizar las condiciones incluidas en los programas apoyados por la institución y, paralelamente, fomentar una mayor participación e identificación de los países perceptores de la ayuda con dichos programas. En septiembre del pasado año, el FMI aprobó unas nuevas directrices sobre esta materia. El nuevo texto deroga las directrices vigentes desde 1979 y da el necesario cierre normativo al mencionado proceso de revisión.

Este artículo revisa las aportaciones más recientes sobre la condicionalidad del FMI y examina cuál es su estructura actual. El resto del trabajo se organiza en cinco secciones. La segunda sección aborda el concepto, finalidad y posibles alternativas de la condicionalidad. La tercera sección traza los principales rasgos de la condicionalidad antes de que la institución acometiera su reforma. La cuarta sección analiza uno de los dos elementos centrales de la reciente revisión: el fomento de la titularidad nacional de los programas. La quinta sección describe el estado actual de la condicionalidad, conforme a las nuevas directrices. La última sección recoge las conclusiones.

2. CONDICIONALIDAD. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y ALTERNATIVAS

2.1. Cuestiones preliminares

El FMI, a diferencia del resto de instituciones financieras multilaterales, es una organización peculiar en cuanto a su naturaleza y funcionamiento. Concebido según un esquema cooperativo, sus recursos ordinarios provienen de las aportaciones de moneda de sus países miembros. La terminología del FMI hace referencia insistentemente al acceso y al uso de sus recursos financieros más que a la concesión de líneas de crédito tradicionales. Esta matización no es gratuita. El FMI funciona como un fondo multidivisa a disposición de sus miembros. Cuando uno de ellos experimenta desequili-

brios exteriores, puede acudir a la institución para comprar otra divisa a cambio de su propia moneda, con el compromiso de recomprar esta última tan pronto como cesen los problemas que motivaron el recurso al FMI. Mientras esta práctica no sobrepase un determinado límite —la aportación del país miembro al FMI en forma de cuota— no cabe hablar de crédito. No obstante, antes incluso de alcanzar dicho límite, el FMI introduce como línea de defensa de sus recursos el establecimiento de determinadas garantías, bajo la forma de condiciones en sus programas de préstamo.

La financiación del FMI descansa sobre un triángulo cuyos vértices, no siempre bien delimitados, son un programa económico, un acuerdo institucional y una determinada línea de financiación o facilidad financiera. El programa es el resultado de las negociaciones entre las autoridades del país y el FMI. En él se detallan las medidas monetarias, cambiarias, fiscales y estructurales que el país tiene intención de aplicar para alcanzar la estabilización económica y sentar las bases de un crecimiento sostenido. Conviene aclarar que no todas las medidas incluidas en el programa son condiciones ligadas a la continuidad de la financiación del FMI.

El acuerdo es una decisión aprobada por el Consejo Ejecutivo del FMI en virtud de la cual la institución se compromete a proveer divisas o Derechos Especiales de Giro (DEG) al país, de acuerdo con los términos de la decisión y durante un período de tiempo especificado. El acuerdo se alcanza en apoyo del programa y carece de naturaleza contractual.

Finalmente, la facilidad es el instrumento específico de financiación del programa. Las líneas de financiación del FMI difieren en cuanto a su finalidad, vigencia, límites de acceso, remuneración, calendario de reembolsos y otras características (recuadro 1 y cuadro 1). A lo largo de su historia, el FMI ha ido adaptando paulatinamente su repertorio de facilidades financieras a los requerimientos institucionales y a las crisis de cada momento. Con frecuencia, la literatura sobre la condicionalidad del FMI ha tendido a centrarse únicamente en este vértice del triángulo.

2.2. Concepto y fundamento de la condicionalidad

Gutián (1995) define la condicionalidad del FMI como el cuerpo pragmático y flexible de medidas y procedimientos que gobiernan el acceso y el uso de sus recursos. La necesidad de este cuerpo de condiciones se fundamenta en cuatro requerimientos: asegurar el cumplimiento del código de conducta de la institución,

Principales líneas de financiación del FMI

El FMI proporciona financiación a sus países miembros bajo diferentes facilidades financieras.

Acuerdo de derecho de giro

Estos acuerdos (*Stand-By Arrangements*) se establecieron en 1952 con una finalidad preventiva, si bien pronto se extendió su utilización para cubrir necesidades financieras inmediatas. La duración de los acuerdos varía desde los seis meses hasta un máximo legal de tres años, aunque lo frecuente es que cubran períodos regulares de uno o dos años. Los reembolsos oscilan entre los dos años y un trimestre y los cinco años después de la fecha del desembolso original. Los desembolsos bajo este acuerdo que excedan del 25% de la cuota del país están sujetos a una condicionalidad centrada en medidas macroeconómicas de corte fiscal, monetario y cambiario para corregir el desequilibrio de balanza de pagos (*upper credit tranche conditionality*). Desde mediados de la década de los ochenta, un elevado número de estos acuerdos han incorporado también la aplicación de reformas estructurales. Más recientemente, en los acuerdos aprobados en apoyo de las crisis de cuenta de capital, el núcleo principal de los programas se ha concentrado en torno a las reformas del sector financiero.

Servicio ampliado

Este servicio (*Extended Fund Facility*, EFF) se creó en 1974 para proporcionar asistencia financiera a medio plazo a aquellos países miembros afectados por problemas de balanza de pagos crónicos debidos a distorsiones estructurales o a un débil crecimiento económico. La duración habitual de esta facilidad es de tres años, con una posible extensión a cuatro años. Los reembolsos se mueven entre los 4 años y medio a los 10 años desde la fecha del correspondiente desembolso. Aunque la condicionalidad de esta facilidad es análoga a la de los Acuerdos de Derecho de Giro, los programas que financia suelen ser más intensivos en reformas estructurales.

Servicio de complementación de reservas

Esta facilidad (*Supplemental Reserve Facility*, SRF) se estableció a finales de 1997, durante la fase más virulenta de la crisis asiática. Su finalidad es suministrar asistencia financiera a aquellos países afectados por dificultades excepcionales de balanza de pagos, debidas a una cuantiosa necesidad de financiación a corto plazo, por una pérdida súbita de confianza reflejada en presiones sobre la cuenta de capital y las reservas exteriores. El acceso a esta facilidad carece de un límite explícito y este es independiente de las otras facilidades del FMI. No obstante, sus recursos se otorgan bajo un Acuerdo de Derecho de Giro o la aprobación de un Servicio Ampliado, y comparte con estos servicios la misma condicionalidad. Los períodos de reembolso son más cortos que en las facilidades anteriores, porque se confía en que su utilización sirva para restablecer rápidamente el equilibrio.

Línea de crédito contingente

El FMI creó esta línea de crédito (*Contingent Credit Line*, CCL) en 1999 como mecanismo preventivo de posibles contagios internacionales. Dos son los elementos diferenciadores en cuanto al uso de los recursos de este servicio: la precalificación y un relativo automatismo. Esta línea está concebida para países que no tengan una necesidad de apelación al FMI en el momento de su aprobación, que evidencien una adecuada trayectoria, más un programa en curso satisfactorio a juicio de la institución, y muestren unas relaciones constructivas con sus acreedores privados. Tras la aprobación de la línea, el FMI pone a disposición del país una pequeña cantidad, aunque no se espera que disponga de ella. Si la crisis finalmente se manifiesta, el país solicita del FMI la activación de la línea en dos fases. En la primera, el FMI debe dictaminar que la crisis no es imputable a las medidas del país, sino que obedece a un contagio, y pone a su disposición en torno a un tercio del total de financiación comprometida. En la segunda fase, el FMI concreta los desembolsos y aprueba la condicionalidad macroeconómica de la cantidad remanente. Como en el caso de la SRF, los fondos de la CCL se otorgan bajo un Acuerdo de Derecho de Giro, pero el límite de este acceso no computa para el resto de facilidades. El tipo de interés es inferior al de la SRF y sus períodos de reembolso son más cortos. Revisada en dos ocasiones, para hacerla más atractiva e incentivar su utilización, no ha sido usada nunca.

Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza (PRGF)

A diferencia de las demás líneas de crédito del FMI, esta facilidad concesional (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) no se nutre de los recursos ordinarios de la institución, sino que obtiene sus fondos principalmente de las contribuciones voluntarias de los países miembros a un servicio fiduciario administrado por el FMI para esta finalidad. Creada en 1999 en sustitución de otra facilidad aprobada en los años ochenta, apoya estrategias integrales de fuerte orientación social formuladas por el propio país, a partir de un proceso de participación nacional e internacional relativamente amplio. La facilidad abarca un período de tres años, con reembolsos a partir de los 5 años y medio hasta los 10 años desde el desembolso correspondiente, a un tipo de interés fijo subsidiado del 0,5%. Los criterios de ejecución y las revisiones de los programas financiados por la PRGF tienen normalmente una periodicidad semestral, que puede ser trimestral en los casos que requieren de un seguimiento más estrecho.

Principales facilidades financieras del FMI

	Límites de acceso En % de la cuota	Cargo sobre el tipo del DEG	Reembolsos		
			Esperados	Obligatorios	N.º de reembolsos
RECURSOS GENERALES:					
Stand-By	100 anual - 300 acum.	Según volumen (a)	2 años y 3 meses - 4 años	3 años y 3 meses - 5 años	8 trim.
EFF	100 anual - 300 acum.	Según volumen (a)	4 años y 6 meses - 7 años	4 años y 6 meses - 10 años	6 sem. 12 sem.
SRF	Sin límites	300 - 500 pb (b)	2 años - 2 años y 6 meses	2 años y 6 meses - 3 años	2 sem.
CCL	300 - 500	150 - 350 pb (b)	1 año - 1 año y 6 meses	2 años - 2 años y 6 meses	2 sem.
	Límites de acceso En % de la cuota	Tipo de interés aplicado	Calendario de reembolsos		Nº. de reembolsos
RECURSOS ADMINISTRADOS:					
PRGF	140 - 185	Subsidiado al 0,5% sin sobrecargo	A partir de 5 años y 6 meses - 10 años		10 sem.

Fuente: FMI.
(a) 100 pb por encima del 200% de la cuota y 200 pb por encima del 300% de la cuota.
(b) A partir del límite inferior, se incrementa en 50 pb tras el primer año y en 50 pb adicionales cada seis meses.

plasmado en su Convenio Constitutivo; prevenir o limitar el riesgo de endeudamiento y préstamo imprudentes (*debtor-creditor moral hazard*); proteger la calidad de los activos del FMI y garantizar una movilización de unos recursos que —dada la naturaleza cooperativa de la institución— son limitados y rotatorios.

El FMI considera la condicionalidad como un vínculo explícito entre la puesta en práctica de ciertos aspectos específicos de los programas y la aprobación o la continuación de la financiación por parte del organismo. Para ello, la condicionalidad dispone de una amplia batería de instrumentos con los que seguir la ejecución de los programas y la progresión hacia sus objetivos: acciones previas, criterios de ejecución, objetivos indicativos y parámetros de referencia estructurales (recuadro 2). Estos instrumentos proporcionan dos ventajas añadidas: un marco sólido para la extracción de señales y, en su caso, un mecanismo de limitación de pérdidas (*stop loss mechanism*).

2.3. Alternativas a la condicionalidad

Autores como Killick (1997) sostienen que la condicionalidad debería ser la excepción y no la regla. Este autor argumenta que la financiación condicional del FMI, en vez de apoyar las políticas propias del país, ha presionado para que se aplicaran reformas que, de otro modo, el país o no hubiera adoptado o, de haberlo hecho, tal vez las hubiera aplicado de una forma menos traumática. White y Morissey (1997), basándose en modelos principal-agente con información asimétrica, refrendan la posición de

Killick. Argumentan que, en el contexto de la asistencia al desarrollo, las instituciones financieras internacionales (IFI) tienden a *comprar* con su financiación reformas no deseadas por el país. Esta situación con frecuencia se agrava en la medida en que las IFI carecen de la penetración suficiente para observar directamente parte de las actuaciones del país.

Varias son las propuestas para reemplazar la condicionalidad o restringir su alcance. Algunas de ellas persiguen directamente estos objetivos, mientras que otras lo que buscan es potenciar una mayor titularidad nacional de los programas, dentro de una redefinición más amplia y más o menos explícita del papel del FMI dentro del sistema financiero internacional. En síntesis, se pueden agrupar según tres tipos de propuestas:

2.3.1. Adopción de criterios de calificación

Esta opción supone que el FMI preste incondicionalmente a cambio de una mayor selección en el acceso a sus recursos. Collier y Dollar (2000), y Dollar y Svensson (2000) argumentan que, como la ayuda multilateral solo contribuye al crecimiento en entornos adecuados, el papel primordial de las IFI sería el de *identificar gobiernos reformadores*, en vez de diseñar e impulsar reformas.

Con diferente énfasis, la Comisión Meltzer (2000) considera que una condicionalidad detallada es lesiva para los programas del FMI y propone reemplazarla por una estricta precalificación, basada en varios criterios. Según esta

Instrumentos de la condicionalidad del FMI

Acciones previas

Las acciones previas (*prior actions*) son medidas que un país conviene en adoptar antes de *a)* alcanzar un acuerdo de préstamo con el FMI, *b)* culminar la revisión de un programa económico previamente aprobado o *c)* que el FMI autorice la exención en el cumplimiento de un determinado criterio de ejecución. En el primer caso, las acciones previas forman la base preliminar del futuro programa financiado por el FMI. El reajuste del tipo de cambio, la eliminación de determinados controles interiores o la aprobación inmediata del presupuesto público de un determinado ejercicio ilustran posibles acciones previas.

Criterios de ejecución

Los criterios de ejecución (*performance criteria*) son objetivos cuantitativos o medidas estructurales cuyo cumplimiento o puesta en práctica se establece como una condición formal para efectuar los desembolsos previstos bajo el acuerdo de préstamo contraído con el FMI. Los criterios de ejecución cuantitativos se formulan en términos de niveles máximos y mínimos sobre determinadas variables macroeconómicas (reservas internacionales, agregados monetarios y crediticios, saldos fiscales, endeudamiento externo, etc.). Los criterios de ejecución estructurales se introducen cuando el programa económico contempla también la adopción de reformas sustanciales sobre determinados sectores clave (sistema bancario, mercado laboral, sector energético, etc.).

Objetivos indicativos

Los objetivos indicativos (*indicative targets*) son indicadores cuantitativos que se introducen opcionalmente en la fase inicial del programa, cuando el grado de incertidumbre acerca del ciclo económico es alto. Conforme se disipa la incertidumbre, las medidas indicativas pueden transformarse, con las necesarias modificaciones, en criterios de ejecución cuantitativos. Adicionalmente, los objetivos indicativos también pueden medir el grado de progresión en la consecución de los objetivos del programa cuando este se somete a revisión.

Parámetros de referencia estructurales

De forma análoga, a los objetivos indicativos, los parámetros de referencia estructurales (*structural benchmarks*) son indicadores empleados en la revisión de un programa para evaluar los avances de las reformas formuladas como criterios de ejecución estructurales. A diferencia de estos criterios, el incumplimiento de los parámetros no interrumpe la financiación del FMI.

Revisión de los programas

La revisión semestral de un programa por el FMI proporciona el marco de referencia para evaluar si se encuentra bien encauzado y si requiere de modificaciones. Con carácter general, la revisión se fundamenta en la trayectoria económica del país y en las intenciones futuras de sus autoridades. En particular, considera el cumplimiento de los criterios de ejecución, los objetivos indicativos y los parámetros de referencia estructurales, además de la necesidad estatutaria de salvaguardar los recursos de la institución.

Cuando un país apoyado por el FMI acumula atrasos en los pagos de su deuda soberana con otros acreedores oficiales y privados, o cuando, en virtud de la imposición de controles de cambios, acumula atrasos en los pagos de su deuda externa no soberana, el FMI efectúa también un examen de las garantías financieras del país. Esta revisión tiene por finalidad determinar si, dadas las circunstancias del país, se mantienen las adecuadas salvaguardas para un posterior acceso a los recursos del FMI y si unas relaciones poco constructivas entre deudor y acreedores minan los esfuerzos de ajuste del país. Mientras el país se encuentre en esta situación de acumulación de pagos pendientes frente a terceros, todo desembolso del acuerdo de préstamo aprobado se encontrará sujeto a la resolución satisfactoria de esta revisión.

Exenciones

A solicitud del país, el FMI puede autorizar la exención o dispensa (*waiver*) en el cumplimiento de un determinado criterio de ejecución o suspender su seguimiento, siempre y cuando no se cuestione la finalización satisfactoria del programa económico.

propuesta, el FMI solo proveería fondos —hasta un límite específico y a tipos penalizados— a países con una adecuada supervisión financiera y una buena trayectoria en la aplicación de medidas. Con ello, se protegerían los recursos de la institución, se animaría a los países a que primero demandaran financiación en los mercados internacionales de capitales y el recurso al FMI solo tendría lugar en los casos verdaderamente necesarios.

En realidad, esta propuesta no reemplaza la condicionalidad, sino que la transforma en otra *ex ante*. Otras objeciones a la propuesta de la Comisión Meltzer se refieren a los límites de la prevención y, en particular, a la imposibilidad de determinar con fines preventivos todas las causas determinantes de una crisis. En el ámbito institucional, también puede objetarse que un esquema como el propuesto supone una discriminación —contraria a la naturaleza cooperativa y a los estatutos del FMI— para aquellos países sin posibilidad de acceso a los mercados internacionales de capitales.

Un ensayo de condicionalidad *ex ante* que el FMI ha intentado implantar, aunque sin éxito, es la que incorpora la Línea de Crédito Contingente (*Contingent Credit Line*, CCL), concebida para apoyar a economías emergentes sanas que verifiquen determinadas precondiciones. En la práctica, ningún país miembro ha solicitado esta línea de crédito desde que se estableciera en 1999, y el FMI estudia su posible suspensión en noviembre de 2003.

2.3.2. Cumplimiento de estándares y códigos internacionales

Como alternativa a una detallada condicionalidad, la literatura propone que el FMI confíe en la adopción de estándares y códigos internacionales y anime a los países a aplicarlos. El Institute for International Economics (IIE, 1999) sugiere la creación de una nueva facilidad preventiva de posibles contagios, libre de condiciones y basada en la adhesión voluntaria a un cuerpo de estándares y códigos internacionales. La iniciativa abre también interrogantes sobre la uniformidad de trato entre los miembros del FMI. En una línea similar, Williamson (2000) también apoya una sustitución de la condicionalidad por estos instrumentos.

De una forma más matizada, Kenen (2000) propone segregar de la condicionalidad del FMI las reformas a largo plazo que se aplicarían sobre el sector financiero. Estas reformas se regularían mediante contratos de cinco años de duración con la adopción de estándares y códigos internacionales. La principal ventaja de

este enfoque reside en que, en caso de crisis, y en la medida en que el país hubiera ya acometido las reformas financieras básicas, se acelerarían las negociaciones con el FMI y se restauraría antes la confianza.

Con carácter voluntario y sin un vínculo explícito con la financiación del FMI, la institución actualmente promueve entre sus miembros la emisión de Informes sobre la Observancia de Estándares y Códigos (*Reports on the Observance of Standards and Codes*, ROSC).

2.3.3. Empleo de colateral

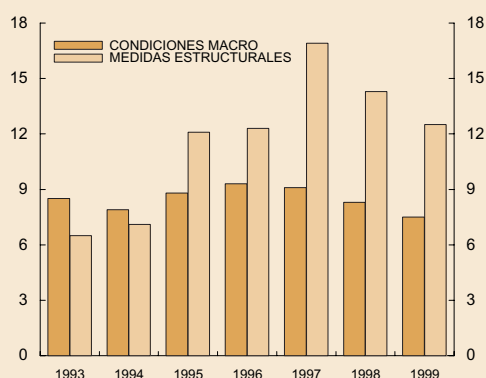
Feldstein (1998) y Meltzer (1998) proponen reemplazar la condicionalidad por la entrega de colateral (bonos estadounidenses, ingresos fiscales o petrolíferos, etc.). Esta opción se encuentra contemplada en los estatutos del FMI (2). Goldstein (2000) señala como principal objeción la calidad del colateral. Si este tuviera calidad suficiente, entonces el país se financiaría en los mercados internacionales de capitales, antes de apelar a la financiación multilateral.

Como se aprecia, ninguna de las alternativas apuntadas garantiza una sustitución satisfactoria de la condicionalidad, y algunas de ellas cuestionan incluso la naturaleza y funciones del FMI. En el supuesto de impago, la institución rara vez dispone de un colateral tangible ni, por supuesto, de un tribunal internacional al que apelar. *A priori*, solo cuenta con una calificación de acreedor preferente, una financiación condicional y una combinación informal de elementos de disuasión orientados a mantener la reputación del país prestatario. La experiencia reciente del FMI evidencia los límites de estos tres elementos. A esta reflexión cabe añadir lo que la literatura denomina el *dilema del samaritano*: en el ámbito mercantil, un acreedor privado no dudaría en liquidar el patrimonio del deudor, al objeto de ver reembolsados todos sus créditos. Por el contrario, del FMI siempre se espera que anteponga el salvamento de sus miembros en dificultades a otras prioridades, sin comprometer con ello los recursos de la institución. Drazen y Fischer (1997) argumentan que esta situación lleva a las autoridades del país en crisis a la certeza de que, en la peor de las situaciones, el programa siempre se renegociará.

(2) El Artículo V, Sección 4, del Convenio Constitutivo referido a la dispensa del cumplimiento de condiciones establece: «El Fondo también tendrá en cuenta la anuencia del país miembro a entregar como garantía prendaria activos aceptables cuyo valor sea suficiente, a juicio del Fondo, para proteger sus intereses, y podrá exigir como condición para la dispensa la prestación de dicha garantía real».

GRÁFICO 1

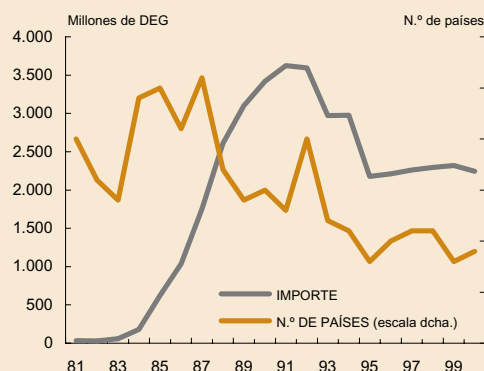
Evolución del número de condiciones macroeconómicas y medidas estructurales (a)



Fuentes: FMI y base de datos MONA.
(a) Valores promedio por programa.

GRÁFICO 2

Evolución de los atrasos prolongados con el FMI 1981-2000 (a)



Fuente: FMI.
(a) Datos a fin de período.

3. PRINCIPALES RASGOS DE LA CONDICIONALIDAD EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

La actuación del FMI en esta década se centró en la asistencia a tres grandes grupos de países: de bajos ingresos, en transición hacia economías de mercado y con mercados emergentes afectados por severas crisis de cuenta de capital. Estas últimas incluyen las crisis más graves de los últimos años, como, por ejemplo, Méjico, Sudeste asiático, Brasil, Turquía, Argentina, Uruguay, etc. Un examen del número de medidas incluidas en los programas apoyados por el FMI durante el período 1993-1999 revela cómo la estabilidad en el número de condiciones macroeconómicas contrasta con el incremento del número de medidas estructurales (gráfico 1). Por países destinatarios de la ayuda, el grueso de medidas estructurales se concentró en los países de bajos ingresos y en las economías en transición, si bien este tipo de reformas tuvieron también un papel significativo e inesperado en los programas en apoyo de las crisis del Sudeste asiático. La expansión de las reformas estructurales incluidas en los programas vino acompañada por un mayor grado de detalle en cuanto al seguimiento de dichas reformas.

Evaluar la eficacia de la condicionalidad del FMI bajo las directrices de 1979 comporta dar contestación a dos cuestiones: en qué medida se ha conseguido proteger los recursos de la institución y cuál ha sido el grado de desembolso de las facilidades financieras inicialmente otorgadas.

La primera cuestión, por aproximación, remite a cómo ha evolucionado el estado de los

atrasos prolongados con el FMI (gráfico 2). Durante el período considerado, el volumen de las obligaciones en mora por principal e intereses con la institución tuvo un acusado crecimiento en la década de los ochenta y cayó durante la primera mitad de la década siguiente, hasta estabilizarse en torno a los 2.250 millones de DEG. Contrariamente, el número de países con acumulación de atrasos se redujo a cerca de la mitad. Se trata de unos volúmenes poco significativos en comparación con los recursos propios de la institución (actualmente, en torno a los 213.000 millones de DEG) y muy concentrados en unos pocos países, por lo general de bajos ingresos (Congo, Liberia, Somalia, Sudán, Zambia, etc.).

Según la Oficina de Evaluación Independiente del FMI (IEO, 2002), cerca del 70% de los países en mora con el FMI desde mediados de los ochenta incurrieron también en lo que el organismo tipifica como un uso prolongado de sus recursos; es decir, la aplicación continuada de programas económicos por espacio de 7 o más años, sobre un período total de cómputo de 10 años.

Con respecto a la segunda cuestión, la que se refiere a la continuidad de la financiación del FMI, Mussa y Savastano (1999) emplean como variable *proxy* la proporción de fondos girados sobre el total de fondos aprobados. Para estos autores, un porcentaje elevado de desembolsos denota éxito del programa financiado por el FMI y, contrariamente, un porcentaje bajo indica fracaso. Con un umbral de éxito del 75% de desembolso o superior, concluyen que en el período 1977-1997 solo el 45% de los programas tuvieron éxito. Entre las objeciones al análisis, se halla el hecho de que

este no contempla la posibilidad de que la interrupción de los fondos girados obedezca, en algunos casos, a una consecución anticipada de los objetivos del programa y, en otros, a una relajación en el cumplimiento o en el seguimiento de sus condiciones.

4. TITULARIDAD NACIONAL DE LOS PROGRAMAS DEL FMI

4.1. Concepto y alcance de la titularidad nacional

El origen de la preocupación del FMI por la titularidad nacional de los programas financiados con sus recursos data de 1959, en el contexto de las discusiones de un préstamo a favor de España (3). Se trata de un concepto de difícil definición y el FMI, hasta la última revisión de la condicionalidad, no contribuyó mucho a su clarificación.

Dentro de la literatura oficial del FMI, entran distintas acepciones para este concepto. Unas defienden el liderazgo de las autoridades del país en la formulación, diseño y puesta en práctica de las medidas contenidas dentro del programa, sean estas o no condiciones vinculadas al uso de los recursos de la institución. Otras se orientan más por una titularidad basada en el hecho de que las autoridades del país perciban como *suyos* los objetivos cuantitativos y las reformas estructurales plasmados en el programa, con independencia de quién los proponga.

La propia condicionalidad del FMI abre interrogantes sobre la titularidad nacional. Las condiciones de los programas no son, en un sentido estricto, una imposición del organismo, sino el resultado de una negociación asimétrica. Durante el proceso negociador, las autoridades del país disponen de un mayor volumen de información que el FMI, y este cuenta con la asistencia financiera y técnica necesaria. La negociación requiere que ambas partes identifiquen las causas de la crisis, convengan unos objetivos comunes e incorporen el mayor número de condiciones propias.

Según el FMI, son las autoridades del país quienes deciden qué medidas adoptar, incluida la decisión de apelar a la financiación del FMI, y son plenamente responsables de la aplicación

(3) En apoyo del Plan de Estabilización, España y el FMI suscribieron un Acuerdo de Derecho de Giro por valor de 25 millones de dólares norteamericanos que nunca fue utilizado. Por el contrario, España giró contra el FMI por el doble de esta cantidad, de acuerdo con el derecho de uso de la cuota, que había sido establecida en 100 millones de dólares. Para más detalles de las relaciones entre España y el FMI, ver Muns (2001).

del programa. Paralelamente, la institución provee fondos solo si estima que el programa es capaz de alcanzar los objetivos de una forma coherente respecto a los propósitos del organismo.

En la interpretación anterior, el FMI introduce un elemento de debate añadido, al identificar titularidad nacional con gubernamental. Esta identificación se sustenta en el hecho evidente de que los interlocutores directos e inmediatos del FMI en la negociación de un programa y su posterior seguimiento son las autoridades económicas y financieras del país, como los ministerios de economía y hacienda o el banco central. No obstante, la aspiración real del FMI va más allá y persigue involucrar en la formulación del programa a una base amplia y suficientemente representativa de interlocutores nacionales e internacionales.

Este propósito se evidencia con claridad en la asistencia financiera que otorga el organismo a los países miembros con ingresos más bajos. Desde 1999, el Banco Mundial y el FMI han venido promoviendo un diseño concertado de estrategias orientadas a la reducción de la pobreza, mediante una estrecha participación gubernamental, parlamentaria, civil, de IFI y de otros agentes involucrados en las políticas de fomento del desarrollo. Naturalmente, la concurrencia de más de un interlocutor tiende a complicar y dilatar las negociaciones, pero, en contrapartida, ancla el programa sobre un diálogo sólido.

Quienes defienden que condicionalidad y titularidad nacional son términos incompatibles, argumentan que solo hay titularidad cuando se verifica una identidad entre el contenido de un programa financiado por el FMI y el que elaboraría el país en ausencia de intervención del FMI. Otra línea de argumentación se fundamenta en reducir la titularidad a la aceptación voluntaria de una imposición. Contrariamente, autores como Branson y Hanna (2000) o Drazen (2002) abogan por una posible complementariedad entre ambas nociones, siempre que la condicionalidad no sea tan fuerte que lesione el margen de actuación de los países. Bird (2000) ilustra la idea anterior proponiendo una *curva de Laffer* de la condicionalidad: hasta un determinado valor, condicionalidad y titularidad crecen juntas; superado este máximo, toda condición adicional disminuye la titularidad y el número de reformas finalmente completadas.

4.2. Propuestas para fomentar la titularidad nacional

En el curso de la última revisión de la condicionalidad del FMI, se propusieron cinco iniciativas orientadas a promover una mayor titulari-

dad nacional de los programas. Entre estas, las dos últimas son las de mayor calado.

4.2.1. *Formulación nacional de los programas*

En su versión más radical, implica reemplazar las condiciones del FMI por las que impongan las autoridades del país. Según este enfoque, el FMI vincularía su financiación al cumplimiento de un programa íntegramente diseñado por el país. Esta opción no siempre es factible —por las limitaciones en la capacidad institucional del país— e introduce incertidumbre sobre la protección de los recursos del FMI y el cumplimiento del principio de uniformidad de trato entre sus miembros.

Una versión más ecléctica sugiere que las autoridades desarrollen el programa a partir de un núcleo mínimo de objetivos previamente convenido. Esta iniciativa, implícita en la intención del FMI, tropieza con varias objeciones, entre otras los posibles retrasos en la fase de negociación y la preferencia de las autoridades del país porque el FMI *dé siempre el primer paso* y anticipe cuáles son sus intenciones respecto al diseño del programa que se negocia.

4.2.2. *Elección de condiciones según un menú de opciones*

La posibilidad de que el FMI proponga de antemano un menú de opciones con distintos escenarios se va consolidando paulatinamente. En el anejo que acompaña a las directrices recientemente aprobadas, se manifiesta la predisposición del FMI a proporcionar este tipo de menús. Como en la iniciativa anterior, determinadas crisis no admiten una excesiva demora en la evaluación de todas las opciones planteadas.

4.2.3. *Fomento de la transparencia y promoción de los programas*

La transparencia en las negociaciones se orienta hacia una titularidad nacional de base amplia y participativa, en la que se genere un consenso que vaya más allá del gobierno del país. No obstante, en ocasiones la transparencia tiene ciertos límites, ya que puede provocar un efecto contrario al deseado. Sería tarea de las autoridades nacionales promover en el seno del país una aceptación suficientemente amplia del futuro programa.

4.2.4. *Condicionalidad basada en resultados*

La iniciativa de condicionar los desembolsos de los préstamos del FMI al logro de determina-

dos resultados es antigua y se encuentra sugerida en la literatura por Díaz-Alejandro (1984), Spraos (1986) y, más recientemente, Goldstein (2000). Este criterio de *resultados primero y financiación después*, admite tres formas de aplicación: el cumplimiento de un mínimo normativo e institucional, la consecución de objetivos macroeconómicos o la finalización satisfactoria de reformas.

La preocupación del FMI por racionalizar la condicionalidad estructural ha centrado el debate fundamentalmente sobre esta última variante. En síntesis, supone identificar aquellas áreas donde la puesta en práctica de reformas pueda ser seguida en función de resultados, en vez de en función de compromisos de actuación detallados.

De la adopción de una condicionalidad por resultados se desprenden dos ventajas: una para el país que aplica el programa y otra para el FMI. En principio, este tipo de condicionalidad fomenta una mayor titularidad nacional, porque concede a las autoridades del país mayor flexibilidad en la elección de las medidas para alcanzar los resultados convenidos y disminuye el grado de detalle con el que el FMI sigue la puesta en práctica del programa. Desde el punto de vista del FMI, este protege más eficazmente sus recursos en la medida en que solo efectúa desembolsos una vez que verifica el cumplimiento de dichos resultados.

Sin embargo, una condicionalidad por resultados tropieza con, al menos, tres obstáculos. En primer lugar, añade incertidumbre sobre las circunstancias que posibilitan el acceso a los recursos del FMI y puede demorar en exceso, o incluso denegar, la asistencia financiera necesaria. Es posible que este riesgo, además, incentive a las autoridades del país a adoptar actuaciones inadecuadas, con el único propósito de alcanzar antes y a cualquier coste los resultados convenidos.

En segundo lugar, una condicionalidad basada en resultados traslada al país el riesgo de no recibir ayuda del FMI por un incumplimiento de objetivos que no sea imputable a la actuación del propio país, sino a perturbaciones exógenas fuera del control de las autoridades o a errores de modelización. Esta circunstancia se puede paliar mediante la figura de la exención en el cumplimiento de una condición.

En tercer lugar, con este tipo de condicionalidad el calendario de desembolsos del FMI tiende a aplazarse de forma sustancial (*back-loading*), con el riesgo de que estos tengan lugar en un momento cíclicamente inadecuado. Esta posibilidad puede verse agravada si se

producen retardos en la disponibilidad de la información. Cuando se aborda la revisión de un determinado programa, el seguimiento de los objetivos indicativos y, sobre todo, de los parámetros de referencia estructurales permite contrarrestar este inconveniente.

Los programas financiados por el FMI para responder a una crisis de la cuenta de capital, donde la clave es recuperar la confianza y restaurar el flujo de capitales hacia el país, no se adaptan bien a una condicionalidad según resultados, porque lo que prima es un desembolso sustancial e inmediato de financiación oficial. Consideraciones análogas son de aplicación para los países que experimentan desequilibrios macroeconómicos más tradicionales. En el extremo contrario, se encuentran los programas financiados por el servicio PRGF (recuadro 1), donde la clave es alcanzar un crecimiento económico sostenido a medio plazo mediante la adopción de reformas estructurales. Estos programas y, en menor medida, los apoyados mediante el Servicio Ampliado, ofrecen más posibilidades de reorientar la condicionalidad hacia el cumplimiento de resultados que los programas financiados bajo un Acuerdo de Derecho de Giro tradicional.

La opción de poner más el énfasis en el cumplimiento de resultados que en la puesta en práctica de determinadas medidas depende de la naturaleza y del horizonte temporal de las reformas y del papel de estas últimas dentro de cada programa económico. Cuando lo que se adoptan son reformas estructurales, cuya aplicación exige un tiempo dilatado y cuyos resultados solo son visibles a más largo plazo, habría que buscar el necesario equilibrio para no demorar en exceso los desembolsos. Para posibilitar este equilibrio, los desembolsos del FMI podrían organizarse por tramos, el primero de ellos basado en una expectativa. Actualmente, los programas del FMI combinan condiciones basadas en la puesta en práctica de actuaciones con otras fundamentadas en la consecución de resultados. Las nuevas directrices sobre condicionalidad vienen a ratificar esta práctica.

4.2.5. Introducción de tramos flotantes

Esta propuesta cuenta con dos precedentes: la condicionalidad de los *Higher Impact Adjustment Lending* (HIAL) introducidos por el Banco Mundial en el continente africano en 1995 y, más recientemente, la posibilidad de que un país pueda concluir antes la iniciativa de alivio de deuda *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), siempre que, a juicio del Banco y del Fondo, verifique una progresión

mínima en su estrategia de desarrollo (*Floating Completion Point*).

La introducción de tramos flotantes implica dividir los desembolsos del acuerdo en dos tramos: uno fijo, vinculado con el cumplimiento de los criterios de ejecución macroeconómicos, y otro flotante, ligado a la puesta en práctica de criterios de ejecución de las reformas estructurales, en cualquier momento, con anterioridad a la finalización del acuerdo y siempre que el programa se encuentre bien encauzado. Bajo este segundo tramo, las autoridades del país disponen de una relativa autonomía y flexibilidad para llevar a la práctica estos criterios estructurales, mientras que el FMI protege adecuadamente sus recursos, desembolsándolos solo cuando verifica la materialización de las referidas reformas. Como se aprecia, la introducción de tramos flotantes complica el ritmo o la periodicidad de los desembolsos del FMI (*phasing*), pero, en contrapartida, puede fomentar una mayor titularidad nacional de los programas apoyados por la institución.

Qué proporción de condiciones corresponde a cada tramo depende de la naturaleza de las medidas incluidas en el programa. No obstante, conviene evitar el automatismo de incluir bajo el tramo flotante todos los desembolsos ligados a las reformas estructurales, por cuanto que algunas de ellas deben contemplar una fecha específica de finalización. Se trata, en definitiva, de decisiones negociadas caso por caso entre las autoridades del país y el FMI. Como en la condicionalidad basada en el logro de resultados, son los programas financiados por el servicio PRGF los que mejor se adaptan a la introducción de tramos flotantes.

5. LAS NUEVAS DIRECTRICES SOBRE CONDICIONALIDAD

Las nuevas directrices sobre condicionalidad aprobadas por el FMI (2002b) son el resultado de la tercera revisión integral de este protocolo de compromisos. A diferencia del texto aprobado en 1979, referido únicamente a los Acuerdos de Derecho de Giro, el texto actual cubre la totalidad de las líneas de financiación del organismo. Los elementos más novedosos se refieren a la titularidad nacional de los programas, la delimitación y alcance de las diferentes condiciones, el posible fundamento de la condicionalidad en función de resultados y no solo por actuaciones, las relaciones del FMI con otras IFI, la especificación de todos los instrumentos para seguir la ejecución del programa y la posibilidad de establecer tramos flotantes vinculados a la aplicación de determinadas reformas estructurales.

Como complemento a las nuevas directrices y para facilitar su interpretación, el FMI acompaña un anejo en el que sienta los cinco principios rectores de la condicionalidad: titularidad nacional, número limitado de condiciones (*parsimony*), adaptación de los programas a las circunstancias del país (*tailoring*), coordinación efectiva con otros organismos multilaterales y claridad en la especificación de condiciones.

5.1. Propósito y marco normativo de la condicionalidad

La condicionalidad del FMI —definida en las directrices como las condiciones relativas a los programas— especifica cómo se vincula la financiación del organismo a la puesta en práctica de un adecuado programa de políticas de ajuste, en respuesta a los desequilibrios exteriores del país beneficiario de los recursos de la institución. Este vínculo persigue una provisión de recursos segura y coherente con los estatutos de la institución.

5.2. Señal anticipada y prevención

Las directrices caracterizan la condicionalidad como un elemento más dentro de una estrategia amplia para ayudar a los países miembros a fortalecer sus políticas económicas y financieras. Mediante las consultas formales e informales con el FMI, la supervisión y vigilancia multilateral, el asesoramiento sobre la adopción voluntaria de los adecuados estándares y códigos y la provisión de asistencia técnica, la institución anima a sus miembros a prevenir posibles desequilibrios exteriores o a adoptar medidas correctivas en un estadio preliminar. Como ya se ha discutido, la literatura reciente propone algunas de estas figuras como alternativas plausibles para reemplazar a la condicionalidad.

5.3. Titularidad de los programas y capacidad para aplicarlos

Para que los programas apoyados por el FMI sean efectivos, las directrices consideran crucial que el país disponga de un adecuado marco institucional y asuma la titularidad de las medidas económicas y financieras del mismo. Consecuentemente, el FMI se guiará, en el establecimiento de las condiciones de los programas, por el principio de que la responsabilidad primaria en la selección, diseño y aplicación de las medidas contempladas por el programa recae en el propio país.

El FMI puntualiza que la noción de titularidad nacional se basa en la asunción, por parte

de las autoridades del país que formula y ejecuta el programa, de que este es alcanzable y beneficioso para el país. Esta concepción encierra al menos tres implicaciones: la titularidad nacional no es observable hasta que las medidas se aplican; la titularidad nacional supone titularidad gubernamental; y esta caracterización no prejuzga el proceso —con distintos grados de participación nacional— por el cual se ejecutan los compromisos del programa.

Para el FMI, los juicios sobre la amplitud y profundidad de la titularidad nacional son inherentemente complejos y subjetivos y pueden variar con el curso del tiempo. La institución señala que las nuevas directrices aspiran a promover la titularidad nacional por medio de una condicionalidad bien diseñada y formulada a través de un proceso de mutua aceptación, liderado por el país. Las directrices también indican que la titularidad nacional implica un cierto grado de discrecionalidad, en la medida en que la aprobación del uso de los recursos del FMI depende de la evaluación acerca de si el país se encuentra suficientemente comprometido con la ejecución satisfactoria del programa.

Que la titularidad nacional prospere depende en parte de un proceso integral y efectivo de plena implicación entre las autoridades del país y el FMI. Ante una petición de recursos, la institución determina primero las intenciones de ajuste de las autoridades del país e intenta alcanzar después determinados compromisos de entendimiento sobre la consecución de los objetivos. Cuando la capacidad institucional del país es limitada, el FMI manifiesta su disposición a asesorar a las autoridades con un menú de medidas y planes y proveer la asistencia técnica adecuada para facilitar la selección de los criterios de condicionalidad apropiados.

5.4. Circunstancias de los países miembros

En apoyo del diseño del programa, el FMI tendrá en cuenta los objetivos sociopolíticos nacionales, las prioridades económicas y las circunstancias del país, incluidas las causas de su desequilibrio exterior. La condicionalidad también considerará las características de la línea de crédito bajo la cual el FMI financia el programa. Un factor adicional que será tenido en cuenta es la actuación anterior del país, en especial en qué medida en el pasado se han producido interrupciones en la aplicación de las políticas y reformas acordadas. El FMI interpreta que el reconocimiento de diferencias entre los países miembros no contradice la aplicación consistente de su política de mantener un tratamiento uniforme para todos los países que integran el organismo.

5.5. Aprobación del acceso a los recursos del FMI

Con objeto de mantener un tratamiento uniforme, el FMI garantizará la coherencia en la aplicación de las medidas relacionadas con el uso de sus recursos. La petición de fondos de un país será aprobada solo si el FMI estima que el programa es coherente con las políticas de la institución y, en particular, si juzga que el país se encuentra suficientemente comprometido con la aplicación del programa. Coherencia y compromiso guiarán la aprobación de un determinado acuerdo.

5.6. Objetivos del programa

Las nuevas directrices señalan que los programas apoyados por el FMI persiguen dos grandes objetivos macroeconómicos: resolver los desequilibrios de balanza de pagos sin recurrir a medidas lesivas para la prosperidad nacional o internacional y alcanzar la viabilidad externa a medio plazo, mientras se impulsa un crecimiento económico sostenido (4). El FMI define este último como un crecimiento sólido, duradero y equitativo, con un grado razonable de estabilidad de precios.

5.7. Alcance de las condiciones

Este asunto ocupa una posición central dentro de las nuevas directrices y en él coinciden dos cuestiones clave: la caracterización de las variables o medidas que forman parte de la condicionalidad del FMI y el escueto reconocimiento de que la condicionalidad puede basarse en actuaciones y resultados.

Con relación a la primera cuestión, el FMI ha otorgado cada vez más énfasis a la idea de limitar a un mínimo necesario el número de condiciones incluidas en los programas. Estas condiciones se establecerán solo en función de aquellas variables o medidas que se encuentran de forma razonable bajo el control directo o indirecto del país y que generalmente son tanto de importancia crítica para alcanzar los objetivos del programa, o para seguir la aplicación del mismo, como necesarias para la protección de los recursos de la institución.

(4) Esta mención amplía lo dispuesto en el Artículo 1 v) del Convenio Constitutivo sobre los fines del FMI: «infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición temporalmente los recursos del Fondo, bajo las garantías adecuadas, dándoles así la oportunidad de que corrijan los desequilibrios en su balanza de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional».

Las condiciones normalmente serán variables macroeconómicas o medidas estructurales dentro de las áreas de especialización del FMI. En este sentido, las directrices señalan las siguientes áreas: estabilización macroeconómica, medidas monetarias, cambiarias y fiscales —incluidos los acuerdos institucionales subyacentes y las medidas estructurales estrechamente relacionadas con aquellas— y los aspectos del sistema financiero vinculados con el funcionamiento tanto de los mercados financieros nacionales como internacionales.

Las variables y medidas fuera de las áreas de especialización del FMI también son susceptibles de ser incluidas como condiciones, siempre que se justifique detalladamente su importancia crítica para la consecución de los objetivos del programa o el seguimiento de su ejecución. Las condiciones se pueden formular en términos de adopción y puesta en práctica de actuaciones y consecución de resultados.

5.8. Responsabilidad del FMI en materia de condicionalidad

Las directrices reconocen que el FMI es plenamente responsable del establecimiento y seguimiento de las condiciones vinculadas al uso de sus recursos. No tiene cabida ningún tipo de *condicionalidad cruzada*, bajo la cual el uso de los recursos de la institución estaría directamente sujeto a las normas y decisiones de otras organizaciones internacionales. Cuando se establezcan y sigan condiciones basadas en variables y medidas fuera de sus áreas de especialización, el FMI, en la medida de lo posible, girará fondos bajo consulta de otras instituciones multilaterales, en particular el Banco Mundial. Con relación a este organismo, la puesta en práctica de la iniciativa conjunta de *agencia líder* (5) se aplicará de forma flexible, teniendo en cuenta las circunstancias del país y el solapamiento de intereses de las dos instituciones, con respecto a determinados aspectos de las medidas del país.

Siempre que sea posible, el asesoramiento, el diseño de los programas y la condicionalidad del FMI serán coherentes y estarán integrados con los de otras instituciones internacionales, dentro de un marco liderado por el país. El papel de cada institución, incluida toda condicionalidad relevante, se reflejará con claridad en la documentación de los programas.

(5) En julio de 2001, el FMI y el Banco Mundial convinieron designar, para cada área de especialización, a una de las dos organizaciones como *agencia líder* en las negociaciones con las autoridades del país. Esta iniciativa conjunta persigue delimitar con más precisión las competencias de cada institución en apoyo de un mismo país.

5.9. Naturaleza de los acuerdos del FMI

Un acuerdo del FMI es una decisión del Fondo por la cual un país miembro asegura la posibilidad de recibir desembolsos de la institución según los términos de dicha decisión, durante un período de tiempo especificado y hasta un determinado importe. Los acuerdos del FMI no son acuerdos internacionales y, en consecuencia, su redacción y la de los documentos del programa carecerán de connotaciones contractuales. Todos los acuerdos incorporarán las adecuadas cláusulas consultivas.

5.10. Seguimiento de la ejecución del programa

La condicionalidad del FMI dispone de distintas herramientas para determinar el grado de cumplimiento de los programas: acciones previas, criterios de ejecución, objetivos indicativos, parámetros de referencia estructurales, revisión de los programas y de las garantías financieras, y exenciones en el cumplimiento de las condiciones (recuadro 2).

En un sentido estricto, solo son condiciones de los programas las variables y reformas que revisten la forma de criterios de ejecución. Los objetivos indicativos y los parámetros de referencia estructurales son, respectivamente, variables y reformas incluidas en los programas como indicadores del grado de ejecución. Esto comporta que el incumplimiento de estos dos instrumentos no detiene los desembolsos de la facilidad.

Las anteriores directrices normalizaban el uso de los criterios de ejecución y la posibilidad de revisar formalmente los programas. La adopción de acciones previas y objetivos indicativos se contemplaba más tangencialmente, como medidas correctivas que permitieran la aprobación de un Acuerdo de Derecho de Giro o como provisiones para revisar indicadores que —por motivos de incertidumbre— no se podían calificar como criterios de ejecución en el momento de la aprobación del acuerdo. El nuevo marco normativo consolida la finalidad y características de todas estas herramientas.

5.11. Tramos flotantes

Normalmente, las condiciones de los programas vienen referidas a fechas específicas o son de aplicación continuada. No obstante, cuando el FMI juzgue que la puesta en práctica de una determinada reforma estructural o el cumplimiento de un objetivo de ejecución no necesariamente se puede referir a una determi-

nada fecha o cuando la titularidad nacional del programa aconseje cierta flexibilidad en el calendario, el acuerdo puede contemplar que los desembolsos de fondos se hagan efectivos cuando la medida se ejecute o se alcance el objetivo. En principio, los tramos flotantes son de aplicación para los criterios de ejecución estructurales, incluidos por su importancia para la sostenibilidad exterior y el crecimiento a medio plazo.

5.12. Evaluación de los programas y revisión periódica de la condicionalidad

El FMI analizará y evaluará sus programas en conexión con las consultas supervisoras del Artículo IV y, en su caso, con posteriores peticiones de fondos. El FMI revisará la aplicación de sus Decisiones al menos cada dos años. Las revisiones evaluarán la consistencia de la condicionalidad con sus directrices, la adecuación y puesta en práctica de los programas y la efectividad de la instrumentación de las medidas.

6. CONCLUSIONES

Como en otras áreas del FMI, la condicionalidad se mantiene en un difícil equilibrio entre un enfoque basado en la norma, que dé garantías al país y asegure la uniformidad de trato a todos sus miembros, con otro enfoque más discrecional, que favorezca una mayor flexibilidad y se adapte a las circunstancias intrínsecas del país que solicita financiación. Como ejemplo de este equilibrio, mientras que el establecimiento de un criterio de ejecución obedece a un enfoque basado en la norma, la exención de su cumplimiento requiere de una cierta discrecionalidad.

Con frecuencia, se tiende a identificar la condicionalidad de los programas económicos financiados por el FMI con los propios programas. Como se ha discutido, no todos los objetivos cuantitativos y reformas estructurales incluidos en un programa apoyado por la institución son condiciones cuyo incumplimiento paraliza los desembolsos del organismo. Además de los indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten —sin interrumpir los desembolsos— observar la progresión del programa cuando este se revisa, determinadas medidas —atribuibles al país, al FMI o a la negociación entre ambos— no revisten la forma de condiciones.

Con carácter general, las principales críticas a la condicionalidad del FMI apuntan en realidad al mandato y a la doctrina de la institución. Dentro del organismo se constata un amplio

consenso sobre la necesidad de que la financiación del FMI se condicione a una serie de compromisos. Esta visión no solo es compartida por el *staff* y la dirección del FMI, sino por la generalidad de los 184 países integrantes de este organismo. Las propuestas orientadas a eliminar la condicionalidad, reemplazándola por la utilización de criterios de calificación, estándares y códigos internacionales o colateral financiero, no satisfacen todos los requisitos institucionales y estatutarios del FMI con relación al acceso a sus recursos.

En las dos últimas décadas, varios factores contribuyeron a complicar la condicionalidad del FMI: el número de condiciones estructurales incluidas en los programas se incrementó sustancialmente; con frecuencia se establecieron condiciones de corte microeconómico en áreas dentro y fuera de la especialización natural del FMI; en ocasiones, las condiciones de los programas financiados por el FMI se duplicaron y solaparon con las condiciones de los programas apoyados por el Banco Mundial y otras IFI (particularmente bancos multilaterales y regionales de desarrollo); las revisiones oficiales de los programas tendieron a multiplicarse, etc.

Este cuadro general motivó que la condicionalidad se percibiera como excesiva y con una fuerte carga de injerencia. Esta percepción abrió un proceso de revisión integral de la condicionalidad durante el período 2000-2002, impulsado por dos ideas motrices: afinar el vínculo entre condiciones y recursos, y fomentar una mayor identificación del país con las condiciones que garantizan la continuidad de los fondos.

Tanto dentro como fuera de la institución, no hay una interpretación unánime de lo que se entiende por titularidad nacional de los programas. Esta falta de uniformidad conduce bien a confrontar condicionalidad y titularidad nacional como dos conceptos antagónicos e incompatibles, bien a abrir vías intermedias de conciliación de ambas nociones. La condicionalidad basada en el logro de determinados resultados y la introducción de tramos flotantes son dos propuestas que pueden dar más margen de intervención a las autoridades del país que aplica el programa. Un aspecto clave para resolver el conflicto planteado es considerar que las condiciones no son una imposición del FMI sino el resultado de una negociación asimétrica, en la que el país dispone de más información que el FMI, y este dispone de los fondos que necesita el país o de la capacidad suficiente para atraerlos de otras fuentes oficiales y privadas.

La última revisión de la condicionalidad puede calificarse de muy oportuna. Desde la aprobación de las anteriores directrices (1979), se

han producido cambios sustanciales dentro del sistema financiero internacional, y el FMI ha tenido que adaptarse, con diferente fortuna, a dichos cambios. Con relación a la condicionalidad, el FMI ha emprendido, con alguna demora, un positivo ejercicio de autocrítica y corrección.

En líneas generales, las nuevas directrices reflejan de forma adecuada el debate planteado, pero persiste la impresión final de que quedan aún algunos cabos sueltos. Entre los aspectos positivos, se pueden reseñar los siguientes: el nuevo texto contribuye a aclarar la titularidad nacional de los programas; delimita las diferentes condiciones y su alcance; amplía la posibilidad de basar parte de la condicionalidad en resultados; descarta la *condicionalidad cruzada* con otras IFI; precisa los vínculos con el Banco Mundial; especifica todos los instrumentos para seguir la ejecución de un programa; posibilita que se establezcan tramos flotantes vinculados a la aplicación de determinadas reformas estructurales, y se compromete a efectuar revisiones de la condicionalidad cada dos años.

Entre los aspectos aún susceptibles de mejora, cabe reseñar dos: uno relativo a los criterios por los que una variable o una reforma entra a formar parte de la condicionalidad, y el otro referido a la ausencia de un enfoque por facilidades financieras. Con relación al primer aspecto, aunque las anteriores directrices ya reconocían la aspiración de que el número de condiciones se limitara al mínimo necesario para la consecución de los objetivos macroeconómicos del programa, sin embargo esta aspiración no siempre se ha visto avalada en la práctica. Pese a que el FMI ha dado importantes pasos en esta dirección, el actual marco normativo no garantiza plenamente este objetivo y, en última instancia, deja al arbitrio del FMI la interpretación de si una determinada medida o reforma merece o no ser incluida como condición del programa.

Un enfoque novedoso y que finalmente no se incorporó al nuevo marco normativo era el de considerar la condicionalidad no solo desde el punto de vista de los acuerdos institucionales y programas económicos, sino también de las diferentes clases de facilidades financieras en apoyo de los programas. La opción de incorporar este enfoque por líneas de financiación dentro de las nuevas directrices hubiera sido muy conveniente. La revisión de la condicionalidad puso de manifiesto que su cobertura, modalidades e instrumentos difieren también en función del tipo de facilidad que financia el programa. En consecuencia, las nuevas directrices hubieran podido hacer referencia explícita a las características de las distintas líneas de financiación, con especial mención a los préstamos

PRGF, para clarificar cómo afectan sus provisiones a las condiciones contenidas en los correspondientes programas.

En suma, el FMI ha culminado de forma globalmente satisfactoria el proceso de revisión integral de su condicionalidad, mediante la aprobación de un cuerpo normativo completo, actualizado y con el alcance suficiente para garantizar los propósitos que impulsaron el mencionado proceso de revisión.

15.7.2003.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRD, G. (2000). *IMF Programs: Is there a Conditionality Laffer Curve?*, Surrey Centre for International Economic Studies, University of Surrey.
- BRANSON, W. y HANNA, N. (2000). «Ownership and Conditionality», Operations Evaluation Department, WP n.º 8, Banco Mundial, Washington, DC.
- CFR ITF (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS INDEPENDENT TASK FORCE) (1999). «Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture», por M. Goldstein *et al*, IIE (Institute for International Economics), Washington, DC.
- COLLIER, P. y DOLLAR, D. (2000). «Aid Allocation and Poverty Reduction», Development Research Group, Banco Mundial, Washington, DC.
- DOLLAR, D. y SVENSSON, J. (2000). «What Explains the Success or Failure of Structural Adjustments Programmes?», *The Economic Journal*, vol. 110.
- DRAZEN, A. (2002). «Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach», *IMF Staff Papers*, vol. 49, *Special Issue*, Washington, DC.
- DRAZEN, A. y FISCHER, S. (1997). «Conditionality and Selectivity in Lending by International Financial Institutions», conferencia en memoria de Michael Bruno, noviembre, Jerusalem.
- FELDSTEIN, M. (1998). «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs*, marzo-abril, pp. 20-33, Council on Foreign Relations.
- FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL) (2001a). *Structural Conditionality in Fund-Supported Programs*, febrero, Washington, DC.
- (2001b). *Streamlining Structural Conditionality: Review of Initial Experience*, julio, Washington, DC.
- (2001c). *Strengthening Country Ownership of Fund Supported Programs*, diciembre, Washington, DC.
- (2002a). *Guidance on the Design and Implementation of IMF Conditionality: Preliminary Considerations*, mayo, Washington, DC.
- (2002b). *Guidelines on Conditionality*, septiembre, Washington, DC.
- GOLDSTEIN, M. (2000). «IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?», presentado en *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*, NBER (National Bureau on Economic Research), octubre, Woodstock.
- GUITIAN, M. (1995). «Conditionality: Past, Present and Future», en *IMF Staff Papers*, vol. 42, n.º 4, Washington, DC.
- HAQUE, N. y KHAN, M. (1998). «Do IMF-Supported Programs Work? A Survey of Cross-Country Empirical Evidence», WP/98/169, diciembre, FMI, Washington, DC.
- IEO (INDEPENDENT EVALUATION OFFICE) (2002). *Evaluation of the Prolonged Use of Fund Resources*, FMI, septiembre, Washington, DC.
- IFIAC (INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTION ADVISORY COMMISSION) (2000). «Meltzer Report», por A. H. Meltzer *et al*, Washington, DC.
- KENEN, P. (2000). «Financial-Sector Reform in Emerging-Market Countries: Getting the Incentives Right», presentado en *Strengthening the Resilience of Financial Systems*, Fundación Per Jakobsson, junio, Lucerna.
- KILLICK, T. (1997). «Principals Agents and the Failings of Conditionality», *Journal of International Development*, vol. 9, n.º 4.
- MELTZER, A. H. (1998). «What's Wrong With the IMF? What Would Be Better?», presentado en *Asian: An Analysis on Financial Crisis*, Federal Reserve Bank of Chicago, octubre.
- MUNS, J. (2001). «España y el Fondo Monetario Internacional (FMI)», en *Internacionalización de la economía española*, Economistas, año XIX, n.º 90, Madrid.
- MUSSA, M. y SAVASTANO, M. (1999). «The IMF Approach to Economic Stabilization», WP/99/104, FMI, Washington, DC.
- SVENSON, J. (1999). «Why Conditional Aid Doesn't Work and What Can Be Done About It?», Working Paper, Banco Mundial, Washington, DC.
- WHITE, H. y MORRISSEY, O. (1997). «Conditionality When Donor and Recipient Preferences Vary», *Journal of International Development*, vol. 9, n.º 4.
- WILLIAMSON, J. (2000). «A more focused IMF», IIE (Institute for International Economics), Washington, DC.