

COMENTARIOS DE LA OEI SOBRE LA RESPUESTA DE LA GERENCIA Y DEL PERSONAL TÉCNICO A LA EVALUACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD ESTRUCTURAL DE LOS PROGRAMAS RESPALDADOS POR EL FMI

Reunión del Directorio Ejecutivo

12 de diciembre de 2007

La OEI expresa su satisfacción ante la coincidencia de la Gerencia y el personal técnico con varias de las conclusiones y recomendaciones formuladas en la evaluación, y le complace saber que el informe ya ha servido como fuente de enseñanzas para el diseño de los programas del FMI y ha promovido un estimulante debate entre los departamentos de la institución sobre el tema de la condicionalidad.

La OEI coincide en que se han logrado avances respecto de un objetivo clave de la Iniciativa de Racionalización y las Directrices sobre Condicionalidad adoptadas en 2002, a saber, focalizar mejor los programas en ámbitos esenciales. No obstante, la indicación relativa a una aplicación más restringida de las condiciones iba más allá de la definición de los ámbitos que deben estar sujetos a la condicionalidad. Las Directrices establecieron que solo se incluirían condiciones cuya aplicación fuese esencial para alcanzar los objetivos del programa. La Iniciativa y las Directrices también dieron origen a la expectativa, tanto dentro como fuera del FMI, de que disminuiría el número de condiciones, como se reconoció en el examen de las Directrices sobre Condicionalidad de 2002 que se llevó a cabo en 2005.

Frente a esas expectativas, en la evaluación se determinó que el concepto de relevancia crítica previsto en las Directrices sobre Condicionalidad adoptadas en 2002 no ha demostrado ser un filtro suficientemente eficaz para alcanzar los resultados deseados. No se ha producido una disminución significativa en el promedio de condiciones por año de programa desde 2000, pese a los esfuerzos realizados para limitar los ámbitos cubiertos. Asimismo, continuaron incluyéndose condiciones que no eran esenciales; por ejemplo, en acuerdos de derecho de giro aprobados en 2004 y en 2005 se fijaron, respectivamente, condiciones con respecto al tipo de expertos médicos que podían verificar la certificación de discapacidad y a modificaciones específicas de la Ley de Delitos Menores (pueden encontrarse otros ejemplos en los estudios de casos, como los que

figuran en las páginas 62, 73, 107 y 117 de los documentos de referencia). En este contexto, la OEI propone fijar un límite máximo teórico al número de condiciones, para contribuir a su mayor focalización y reducir la condicionalidad estructural. Si se aplica con cierta flexibilidad, ese tope obligaría a todas las partes interesadas a establecer prioridades y a centrar la condicionalidad en las reformas esenciales, preservando al mismo tiempo un margen para atender las circunstancias propias de cada país sin exponer al FMI a la posibilidad de ser criticado por aplicar un criterio único a todos los casos. Ese tope teórico también daría respuesta a las opiniones expresadas a la OEI por algunos miembros del personal técnico en el sentido de que los incentivos contemplados en el sistema vigente de exámenes (y de supervisión del Directorio) siguen favoreciendo la aplicación de un enfoque global amplio, en lugar de un concepto más restringido, a fin de evitar una posible censura por haber descuidado algún aspecto.

Si bien según los funcionarios técnicos habría una falta de comprensión del propósito de la condicionalidad, en la evaluación se examinó de qué manera ayuda la condicionalidad estructural a alcanzar los objetivos de los programas y a dar seguridad a los países miembros acerca de la disponibilidad futura de los recursos del FMI, garantizando al mismo tiempo el carácter rotatorio de esos recursos. El bajo índice de cumplimiento de las condiciones y su bajo grado de profundidad estructural (definida como el grado de cambio estructural que aportarían si fueran implementadas) parecen indicar que, durante el período examinado, la condicionalidad estructural no desempeñó, en general, un papel crítico en el logro de esos objetivos. Si los programas alcanzaban sus objetivos, es difícil comprender cómo esas condiciones incumplidas podrían haber sido esenciales, o qué función les cabía en cuanto a brindar previsibilidad. Tampoco resulta claro de qué manera una condicionalidad de escasa profundidad estructural podría servir para proteger los recursos del FMI. Siguiendo

esta línea de análisis, en la evaluación se pasa a examinar si, pese a las deficiencias señaladas, las condiciones pueden haber contribuido a la adopción de reformas estructurales con el correr del tiempo. En la evaluación se analizó el grado en que la condicionalidad estructural contribuyó a generar cambios duraderos y compatibles con el logro de los objetivos declarados del programa. Estos objetivos excedían ampliamente las condiciones estructurales prescritas en los programas para los sectores respectivos. En general, la OEI observó solo una correlación débil entre el cumplimiento de la condicionalidad estructural y la promoción de las reformas.

Parece haber cierta confusión respecto de los comentarios formulados en la evaluación sobre el papel de la condicionalidad del FMI en ámbitos ajenos al núcleo básico de sus atribuciones y competencia. En la evaluación se observó que la condicionalidad estructural tiende a estar mejor diseñada y a registrar un cumplimiento más frecuente en ámbitos en los que el personal técnico del FMI tiene mayor pericia. También es más probable que las condiciones relativas a esos ámbitos básicos ejerzan una función catalizadora de nuevas reformas. De ahí la recomendación de focalizar la condicionalidad en esos ámbitos

centrales y cumplir un papel subsidiario en otros. La OEI reconoce que, en algunos casos, las reformas en otros ámbitos pueden ser esenciales para alcanzar los objetivos del programa, y que a veces esta situación se puede suscitar cuando ni el Banco Mundial ni otros organismos multilaterales están concentrándose en esos aspectos. No obstante, cabe esperar que esta posibilidad sea aplicable a mucho menos de un tercio de todas las condiciones, es decir, la proporción de condiciones referidas a ámbitos distintos de las atribuciones y competencias básicas que se observó durante el período considerado en la evaluación. Para esos casos, la OEI recomienda contar con más orientación del Directorio.

Por último, nos complace que se reconozca la necesidad de emprender una labor de divulgación y comunicación para permitir que la sociedad civil y otros sectores interesados comprendan mejor cuáles son los propósitos y límites de la condicionalidad del FMI. Para ejercer esa labor con eficacia se requerirá, por parte del Directorio Ejecutivo y en la orientación operativa, mayor claridad que la brindada actualmente en cuanto al propósito de la condicionalidad y a los conceptos anteriormente expuestos sobre el carácter esencial y la aplicación restringida que debe tener.