

IEO

Independent Evaluation Office

Oficina de Evaluación Independiente
del Fondo Monetario Internacional

INFORME DE EVALUACIÓN

Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI

2007

Índice

Prólogo	vii
Abreviaturas	ix
Resumen general	I
I Introducción	2
2 Métodos y datos	3
3 Condicionalidad estructural: Estructura y eficacia	4
A. Características de las condiciones estructurales de los programas respaldados por el FMI	4
B. Cumplimiento de las condiciones estructurales	9
C. ¿Cuál es el grado de eficacia de la condicionalidad estructural en la promoción de reformas estructurales?	9
D. Factores determinantes de la eficacia	13
4 Impacto de la iniciativa de racionalización	18
A. Nota preliminar de orientación de 2000 y directrices sobre condicionalidad de 2002	18
B. Volumen y composición de la condicionalidad: ¿Qué ocurrió en la práctica y por qué?	18
5 Conclusiones y recomendaciones principales	22
Recuadros	
1. Condicionalidad estructural: Opiniones de las autoridades nacionales	13
2. Condicionalidad estructural: Opiniones de la sociedad civil	16
Gráficos	
1. Distribución de la condicionalidad estructural por sector económico	5
2. Número promedio de condiciones estructurales por año de programa, 1995–2004	19

Cuadros

- | | |
|---|----|
| 1. Ejemplos de la condicionalidad estructural, por tipo de condición y profundidad estructural | 6 |
| 2. Distribución de la condicionalidad estructural, por profundidad, programa y tipo de instrumento de seguimiento en los 43 estudios de caso | 8 |
| 3. Cumplimiento de la condicionalidad estructural, por profundidad y tipo de programa | 10 |
| 4. Avances en la reforma estructural en los ámbitos respaldados por la condicionalidad estructural | 12 |
| 5. Superposición de la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial en las condiciones relacionadas con la privatización en los programas respaldados por el SCLP | 14 |

Referencias 25

**DECLARACIÓN DEL DIRECTOR GERENTE,
RESPUESTA DEL PERSONAL TÉCNICO DEL FMI,
COMENTARIOS DE LA OEI SOBRE LA RESPUESTA DE LA GERENCIA Y EL
PERSONAL TÉCNICO DEL FMI, Y EXPOSICIÓN SUMARIA DEL
PRESIDENTE DEL DIRECTORIO EJECUTIVO**

Declaración del Director Gerente	29
Respuesta del personal técnico del FMI	31
Comentarios de la OEI sobre la respuesta de la Gerencia y el personal técnico del FMI	39
Exposición sumaria del Presidente del Directorio Ejecutivo	41

CD-ROM

El CD-ROM que acompaña este ejemplar impreso contiene los siguientes documentos, que también pueden consultarse en el sitio de la OEI en Internet (www.ieso-imf.org).

Informe principal (español, francés e inglés)

Documentos de referencia (inglés)

Declaración de la Gerencia, respuesta del personal técnico del FMI y comentarios de la OEI (español, francés e inglés)

Exposición sumaria del Presidente del Directorio Ejecutivo (español, francés e inglés)

En esta publicación se utilizan las siguientes convenciones:

- En los cuadros, una celda en blanco indica “no corresponde”; tres puntos (. . .) indican que no se dispone de datos, y 0 ó 0,0 indican “cero” o “insignificante”. Las pequeñas discrepancias entre las sumas y los totales se deben al redondeo de las cifras.
- Un guión (–) entre los años o meses (por ejemplo 2005–06 o enero–junio) indica los años o meses que abarca el período, incluidos el inicial y el final; se emplea el signo / entre los años o meses (por ejemplo 2005/06) para indicar un ejercicio fiscal o financiero.
- Puntos básicos son centésimas de punto porcentual (por ejemplo, 25 puntos básicos equivalen a $\frac{1}{4}$ de 1 punto porcentual).
- En esta publicación, el término “país” no se refiere en todos los casos a una entidad territorial que constituya un Estado conforme al derecho y la práctica internacionales; el término puede designar también algunas entidades territoriales que no son Estados, pero sobre las cuales se mantienen datos estadísticos en forma separada e independiente.
- Algunos documentos aquí citados no se habían dado a conocer al público al momento de publicarse este informe. En el marco de la actual política de acceso público a los archivos del FMI, algunos de estos documentos se divulgan cinco años después de su fecha de emisión interna. Pueden aparecer mencionados como “documento EBS/AA/NN” y “documento SM/AA/NN”, donde EBS y SM indican la serie a la que pertenece el documento y el año de emisión. Algunos otros documentos se dan a conocer entre 10 a 20 años después de la fecha de emisión interna, según la serie a la que pertenezcan.

Prólogo

Contra el telón de fondo de los debates sobre el uso y la eficacia de las condiciones estructurales, la Oficina de Evaluación Independiente puso en marcha una evaluación del uso de la condicionalidad estructural en los programas respaldados por el FMI, centrándose en dos dimensiones: la eficacia de la condicionalidad estructural cuando el objetivo es producir un cambio económico duradero y el impacto de la Iniciativa de Racionalización de 2000, destinada a focalizar mejor el uso de la condicionalidad en los servicios financieros del FMI.

El informe concluye que una cantidad considerable de condiciones estructurales son muy detalladas, no tienen una relevancia crítica obvia y a menudo parecen pecar de intromisión y dificultarle al país la identificación con el programa. La mayor parte de los programas no dejaron en claro por qué se necesitan tantas condiciones, y a tal nivel de detalle, para llevar a término las reformas duraderas deseadas. Otra de las observaciones del informe es que el grado de cumplimiento de la condicionalidad estructural, que ronda el 50%, es bajo en comparación con el cumplimiento de la condicionalidad macroeconómica, del orden del 85%. En esas circunstancias es difícil discernir la contribución de la condicionalidad estructural al objetivo de salvaguardar debidamente el uso de los recursos del FMI o al de brindarles seguridad a los países prestatarios en cuanto a las condiciones bajo las cuales disponen de los recursos de la institución, en otras palabras, el papel que el Convenio Constitutivo le asigna a la condicionalidad.

La evaluación revela también que el número promedio de condiciones estructurales en los programas respaldados por el FMI no ha disminuido desde el lanzamiento de la Iniciativa de Racionalización en 2000 y se mantiene en unas 17 condiciones por año de programa. Sin embargo, como hecho positivo, la composición de la condicionalidad estructural sí ha cambiado, ya que se puede observar una orientación considerable hacia el núcleo de experiencia de la organización: una disminución marcada del porcentaje de condiciones vinculadas al comercio exterior y la privatización, y un aumento de las cuestiones pertenecientes a la política tributaria, la administración del gasto público y el sector financiero. Aun así, alrededor de un tercio de las condiciones estructurales aún pertenecen a ámbitos ajenos al núcleo de experiencia del FMI. El informe encuentra que la falta de disminución del número de condiciones puede atribuirse al considerable margen de decisión que dejan las pautas sobre condicionalidad adoptadas en 2002 (y a la dificultad de aplicar en la práctica el criterio de relevancia crítica), además de la falta de un claro asesoramiento al personal por parte de la Gerencia y del Directorio Ejecutivo.

Mejorar la formulación de la condicionalidad estructural en los programas que respalda el FMI sigue siendo un reto. El mensaje predominante que pretende transmitir el informe es la necesidad de concentrarse en modificar los incentivos dentro de la institución para que los programas estén mejor adaptados a las capacidades técnicas y a las realidades políticas de los países, así como para alcanzar una mayor parsimonia en el número de condiciones y una focalización más precisa en el núcleo de experiencia del FMI, en otras palabras, los objetivos originales de la Iniciativa de Racionalización. La Gerencia y el Directorio deben brindar nuevo ímpetu a esa Iniciativa reiterando su compromiso con el logro de sus objetivos.



Thomas A. Bernes
Director
Oficina de Evaluación Independiente

La condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI

Esta evaluación, preparada por un equipo dirigido por Ruben Lamdany y A. Javier Hamann, fue puesta en marcha inicialmente por un equipo integrado por Marcelo Selowsky, quien se jubiló en agosto de 2006. El equipo inicial estuvo integrado por Philippe Hall, A. Javier Hamann, Emilio Pineda y Luis Álvaro Sánchez-Barracaldo. Los principales colaboradores fueron Nils Bjorksten, Markus Berndt, Jeffrey Allen Chelsky, Axel Dreher, Tony Killick, Thomas Reichmann, Marko Skreb, Sophie Brown, Halim Kucur, Camelia Minoiu, Roxana Pedraglio, Teresa Pérez, Scott Standley y Misa Takebe. Arun Bhatnagar, Annette Canizares y Jeanette Abellera se encargaron de las tareas administrativas, Rachel Weaving de la redacción, y Esha Ray, Emily Ku y Jeffrey Allen Chelsky, de la producción general. El informe fue aprobado por Thomas A. Bernes.

Abreviaturas

AP	Acciones previas
CE	Criterios de ejecución
CRG	Cuenta de Recursos Generales
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
GGP	Gestión del gasto público
IAPE	Instrumento de Apoyo a la Política Económica
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
PE	Parámetros estructurales
PESF	Programa de Evaluación del Sector Financiero
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
SAF	Servicio Ampliado del FMI
SBA	Stand-By Arrangement (acuerdo de derecho de giro)
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SEAASS	Servicio Especial de Asistencia para África Subsahariana
SRAE	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural
UE	Unión Europea

Resumen general

En esta evaluación se examinan los factores que influyen en la eficacia de la condicionalidad estructural del FMI para promover la reforma estructural, y se analiza el impacto de la iniciativa de racionalización puesta en marcha en 2000 y de las directrices sobre condicionalidad adoptadas en 2002. Ambas tienen por objeto reducir el volumen y el alcance de la condicionalidad estructural mediante el uso “restringido” de las condiciones y estipulan que las condiciones deben ser “esenciales” para alcanzar los objetivos del programa.

En la evaluación se llega a la conclusión que durante el período 1995–2004 el uso de la condicionalidad estructural en los programas respaldados por el FMI fue amplio y se estableció un promedio de 17 condiciones por año de programa. La mayor parte de estas condiciones se caracterizaron por su escasa profundidad estructural y solo alrededor de la mitad se cumplió oportunamente. El cumplimiento estuvo solo ligeramente correlacionado con los avances subsiguientes en la reforma estructural. La identificación del equipo económico y los ministerios a cargo de la implementación de las medidas específicas con el programa de reforma fue necesaria tanto para el cumplimiento como para la continuidad de la reforma. El cumplimiento y la eficacia se situaron en niveles más altos en los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI, como la gestión del gasto público y las cuestiones relacionadas con los impuestos, y más bajos en ámbitos tales como la privatización y la reforma del conjunto del sector público.

La iniciativa de racionalización no redujo el volumen de la condicionalidad, debido en parte a que las condiciones estructurales continuaron utilizándose para realizar el seguimiento de otras iniciativas como los programas de apoyo de los donantes y el proceso de adhesión a la Unión Europea (UE). No obstante, contribuyó a modificar la composición de la condicionalidad, orientándola hacia los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI y en nuevas

esferas de la reforma fiduciaria básica. Asimismo, el FMI se retiró de las esferas polémicas en las que su impacto había sido poco significativo y que correspondían en gran medida a los ámbitos propios del cometido básico del Banco Mundial. Sin embargo, los acuerdos del FMI aún incluían condiciones que no parecían esenciales para alcanzar los objetivos del programa.

Una de las recomendaciones es reafirmar la necesidad de reducir el volumen de la condicionalidad estructural. Como primera medida práctica, podría establecerse un tope teórico, posiblemente de cuatro o cinco condiciones al año, es decir, la mitad del promedio actual, para los criterios de ejecución y las acciones previas. Deberían eliminarse los parámetros estructurales, y las medidas con un contenido estructural bajo no deberían formar parte de la condicionalidad. Normalmente, la condicionalidad debería limitarse a los ámbitos que constituyen el núcleo de las atribuciones y competencia del FMI. En otras esferas críticas como el conjunto del sector público, el FMI debería cumplir una función subsidiaria que complemente la desempeñada por el Banco Mundial, que tiene más experiencia en estos ámbitos. Será necesaria la orientación explícita del Directorio cuando las reformas de política en ámbitos que no constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI se consideren esenciales pero no pueda lograrse oportunamente una cooperación eficaz con el Banco Mundial. El FMI debería establecer un marco de evaluación y seguimiento en el que se vinculen las reformas con los objetivos, lo que proporcionaría una base más sólida para evaluar los resultados de los programas. En los documentos de los programas debería explicarse en qué medida la condicionalidad propuesta es esencial para alcanzar los objetivos explícitos. En el caso de los acuerdos respaldados por el SCLP, en particular, las solicitudes de aprobación de un programa deberían incluir una hoja de ruta operativa que abarque toda la duración del programa, en la que se expliquen las reformas propuestas, la secuencia de las mismas y el impacto previsto.



Introducción

1. A partir de mediados de los años ochenta, los préstamos del FMI estaban cada vez más condicionados a la aplicación de reformas estructurales orientadas a fortalecer la sostenibilidad del ajuste macroeconómico, fomentar el crecimiento, orientar la transformación de las economías en transición y, en los últimos años, a reducir la pobreza. Esta tendencia estaba relacionada con la creación de servicios a más largo plazo para los países de bajo ingreso y con los desafíos planteados por las economías en transición. La cobertura sectorial y temática de la condicionalidad estructural se amplió con el tiempo y abarcó los cambios en la legislación, las políticas y la estructura de los incentivos económicos, así como la reforma institucional.

2. El creciente uso de la condicionalidad estructural suscitó considerables críticas, como por ejemplo, que entraña una intrusión en el proceso doméstico de formulación de políticas y menoscaba la identificación de los países con las políticas; que no se centra en forma suficiente en las prioridades esenciales y sobrecarga la capacidad local; que no es útil porque si la identificación de los países con las reformas es sólida, es innecesaria, y si no existe dicha identificación, entonces es poco probable que sea eficaz, y que las condiciones impuestas en ámbitos tales como la reforma comercial y la privatización están basadas en consideraciones ideológicas y suelen aplicarse en la dirección equivocada¹. Además, muchas partes interesadas, tanto dentro como fuera del FMI, no están de acuerdo en que la institución participe excesivamente en las reformas que no constituyen el núcleo de sus atribuciones y competencia, y sostienen que se han producido casos en que la misión ha desbordado las esferas de incumbencia.

3. En respuesta a estas críticas, en septiembre de 2000 el Director Gerente del FMI emitió una nota preliminar de orientación para racionalizar la condicionalidad estructural (FMI, 2000). En esta nota

se hacía hincapié en la necesidad de que los países miembros se identifiquen con las políticas económicas respaldadas por los acuerdos del FMI e introdujo el requisito de que las condiciones estructurales sean relevantes desde el punto de vista macroeconómico. Dos años después, el Directorio Ejecutivo aprobó las nuevas directrices sobre condicionalidad que exigen el uso “restringido” de las condiciones y estipulan que las condiciones deben ser “esenciales” para alcanzar los objetivos del programa (FMI, 2002). Se esperaba que las directrices sobre condicionalidad contribuirían a reducir el número de condiciones estructurales y a focalizarlas en ámbitos clave, y fortalecerían la participación de las autoridades nacionales en el diseño de los programas. En los párrafos siguientes, la publicación de la nota preliminar de orientación y la aprobación de las directrices sobre condicionalidad constituyen conjuntamente la denominada iniciativa de racionalización.

4. Esta evaluación abarca los programas aprobados en 1995–2004 y se centra en dos conjuntos de cuestiones. En primer lugar, ¿ha sido eficaz la condicionalidad estructural en la promoción de la reforma estructural?, es decir, ¿qué características con respecto al diseño y qué condiciones en los países contribuyen en mayor medida a la eficacia de la condicionalidad estructural? En segundo lugar, ¿cuál ha sido el impacto de la iniciativa de racionalización en el número de condiciones y su composición?

5. La estructura del informe es la siguiente. En el capítulo 2 se describen brevemente los métodos y los datos utilizados en la evaluación. En el capítulo 3 figura información de referencia sobre los programas respaldados por el FMI y el uso de las condiciones estructurales, y se presentan las principales conclusiones de la evaluación sobre la eficacia de la condicionalidad estructural. En el capítulo 4 se analiza la iniciativa de racionalización y se examina su impacto, y en el capítulo 5 se presentan las recomendaciones.

¹En el capítulo I del documento de referencia se analizan las razones por las que se aplica la condicionalidad y las principales críticas sobre la misma.

6. En los capítulos III–V del documento de referencia se describen con detalle las fuentes de datos y los métodos analíticos utilizados para la evaluación; a continuación se presenta un breve resumen.

7. En esta evaluación una condición estructural se define como una condición del programa que no sea una meta cuantitativa relacionada con la programación financiera de un acuerdo. El análisis se basa en la información proveniente de tres fuentes que coinciden parcialmente:

- i) **La base de datos MONA.** Para analizar el cumplimiento de la condicionalidad, así como el número de condiciones y la distribución sectorial de la condicionalidad estructural, se utilizó la base de datos empleada por el FMI para supervisar la evolución de los acuerdos. Esta base de datos, denominada MONA, incluye los datos sobre las 7.139 condiciones estructurales de los 216 programas respaldados por el FMI en 94 países que se aprobaron en 1995–2004.
- ii) **Estudios documentales, 1999–2003.** Los datos sobre una muestra de 43 programas aprobados entre 1999 y 2003 se utilizaron para analizar la profundidad estructural de las condiciones, es decir, el grado de cambio estructural que aportaría la implementación de estas condiciones, y su eficacia en la promoción de las reformas de seguimiento. Estos programas representan 1.567 de las 3.652 condiciones en los 103 programas aprobados durante ese período, y el análisis se basó en las 1.306 condiciones con respecto a las cua-

les se disponía de información sobre todas las variables pertinentes. De los 43 programas se seleccionaron aleatoriamente 30 y los 13 restantes a partir de una muestra estratificada, a fin de establecer un conjunto representativo de países para preparar los estudios de caso detallados descritos a continuación.

- iii) **Estudios de caso detallados, 1999–2003.** Se prepararon estudios de caso detallados de los programas respaldados por el FMI en 13 países con el objeto de analizar el diseño de los programas, examinar los factores determinantes de la eficacia y solicitar la opinión de las autoridades sobre este proceso. Los 13 estudios de caso se basaron en entrevistas con las autoridades, otras partes interesadas en los países y el personal técnico del FMI y del Banco Mundial, así como en un examen detallado de una amplia gama de documentos relacionados con los programas. Además, se solicitó a las **autoridades de los países su opinión** sobre los diversos aspectos del diseño de los programas, como el estilo de la negociación y el número, el detalle y el alcance de las condiciones estructurales. También se solicitaron comentarios a las organizaciones de la sociedad civil y a representantes del mundo académico.
8. Se llevó a cabo una **encuesta del personal técnico** sobre diversas cuestiones relacionadas con la iniciativa de racionalización y la cooperación entre el FMI y el Banco Mundial (véase el capítulo V del documento de referencia).

Condicionalidad estructural: Estructura y eficacia

9. En esta sección se describen los diferentes tipos de condiciones estructurales y se examina su eficacia en la promoción de la reforma estructural. En primer lugar se presenta una clasificación de las condiciones estructurales según la condición jurídica, la distribución sectorial y el grado de cambio estructural que aportarían si fueran implementadas. A continuación figura un análisis del cumplimiento de estas condiciones y de su eficacia. Por último, se analizan varios factores que podrían afectar al diseño de la condicionalidad estructural y su impacto en la reforma.

A. Características de las condiciones estructurales de los programas respaldados por el FMI

10. De los 216 acuerdos aprobados entre 1995 y 2004, 119 se financiaron a través de la Cuenta de Recursos Generales del FMI (99 acuerdos de derecho de giro y 20 acuerdos en el marco del Servicio Ampliado) y 97 con recursos concesionarios (35 en el marco del SAE/SRAE y 62 del SLCP); en este documento, estos dos grupos se denominan acuerdos de derecho de giro y acuerdos respaldados por el SCLP respectivamente². De los acuerdos financiados con recursos concesionarios, 70 correspondieron a países habilitados para beneficiarse de la reducción de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Conjuntamente, los 216 programas comprendían más de 7.000 condiciones estructurales, de las cuales alrededor del 30% correspondían a acciones previas, el 20% a criterios de ejecución de tipo estructural y el 50% a parámetros estructurales.

11. Las acciones previas, los criterios de ejecución y los parámetros estructurales difieren en su condición jurídica y en el momento en que son examinados en el

marco de las deliberaciones de un programa en el Directorio Ejecutivo. Las acciones previas son medidas que se espera que un país miembro adopte antes de la aprobación de un acuerdo o la finalización de un examen (una condición esencial para el desembolso en los tramos de crédito); estas acciones son establecidas por la Gerencia del FMI. Desde 2000, en los documentos de los programas remitidos al Directorio debe describirse el avance en la adopción de las acciones previas (esto no siempre fue así antes de 2000). Los criterios de ejecución son condiciones aprobadas por el Directorio que deben cumplirse antes de que se efectúen los desembolsos en el marco de un acuerdo. En el caso de incumplimiento de un criterio de ejecución, el Directorio debe conceder una dispensa antes de que pueda efectuarse el desembolso. La decisión de otorgar una dispensa suele basarse en la garantía de que el programa está bien encaminado y/o que se han adoptado acciones correctivas. Los criterios de ejecución se aplican a variables o medidas claramente especificadas, con una fecha de aplicación considerada importante y a las que el personal técnico del FMI puede dar un seguimiento objetivo. Los parámetros estructurales, por otra parte, se aplican a las medidas que no pueden especificarse para dar un seguimiento objetivo a su ejecución, o a las medidas cuyo incumplimiento de un solo elemento no se consideraría suficiente para desviar el programa de su curso. Como los criterios de ejecución, los parámetros estructurales son aprobados por el Directorio Ejecutivo. El incumplimiento de un parámetro estructural no da lugar automáticamente a la interrupción del programa y, por lo tanto, no requiere una dispensa del Directorio Ejecutivo. No obstante, en respuesta al incumplimiento de uno o más parámetros estructurales, la Gerencia puede prorrogar o negarse a solicitar la aprobación por el Directorio del examen en curso de un programa si considera que dicho incumplimiento impedirá alcanzar los objetivos del programa³.

²En cinco casos (Azerbaiyán 1996, Pakistán 1997, Yemen 1997, Macedonia 2000 y Sri Lanka 2003), se utilizaron dos servicios —el SCLP y el SAF— para respaldar el programa del país. En estos casos, el marco del programa se basó en el SCLP mientras que se utilizaron los recursos en el marco del SAF para “ampliar” los proporcionados en el marco del SCLP. En esta evaluación, estos programas se contaron una sola vez como acuerdos respaldados por el SCLP.

³Si las autoridades no están de acuerdo con la Gerencia sobre la finalización de un examen, de todos modos a pedido de un Director Ejecutivo puede convocarse una reunión del Directorio para tratar el tema. Sin embargo, en esas circunstancias la Gerencia puede decidir no presentar al Directorio su recomendación de finalizar el examen.

12. A los efectos de esta evaluación, la OEI clasificó las condiciones estructurales en nueve categorías sectoriales, de acuerdo en general con las clasificaciones utilizadas por el personal técnico del FMI en los exámenes internos (véase el capítulo III del documento de referencia). Cuatro de estos sectores —los impuestos, la gestión del gasto público, la reforma del sector financiero y otras actividades básicas del FMI, incluidas las cuestiones relacionadas con el comercio, el tipo de cambio y la política monetaria— están estrechamente vinculados con la definición de los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI incluida en las directrices sobre condicionalidad de 2002 y que se denominan ámbitos “básicos” en los párrafos siguientes de este informe⁴.

13. Durante el período de evaluación (1995–2004) alrededor de las dos terceras partes de todas las condiciones estructurales se concentraban en unos pocos ámbitos básicos de las atribuciones y competencia del FMI, de las cuales aproximadamente un 20% en cada una de las esferas siguientes: los impuestos, la gestión del gasto público y la reforma del sector financiero, y el 6% en otros ámbitos básicos. Alrededor de la mitad de las condiciones restantes se centraban en la reformas de las empresas estatales y la privatización, y el resto correspondían a un gran número de sectores en los que el Banco Mundial tiene más experiencia que el FMI, como las políticas sociales, la reforma de la función pública y la reforma regulatoria (gráfico 1).

14. Los tipos de condiciones utilizadas variaron de un sector a otro. Aunque la estructura general era similar en el caso de los acuerdos de derecho de giro y de los respaldados por el SCLP, existían algunas diferencias importantes; especialmente, las condiciones relacionadas con el sector financiero eran más frecuentes en los acuerdos de derecho de giro, mientras que las vinculadas con la gestión del gasto público eran más relevantes en los acuerdos respaldados por el SCLP. Dentro de los sectores que no forman parte del núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI, las condiciones que afectaban a la reforma y la privatización de las empresas estatales constituyeron en general acciones previas y criterios de ejecución, mientras que las que afectaron a otros sectores ajenos a su núcleo básico de competencia tendieron a ser parámetros de referencia.

⁴En las directrices sobre condicionalidad se definen los ámbitos que se sitúan dentro de las atribuciones básicas del FMI: la estabilización macroeconómica, especialmente las políticas cambiaria, monetaria y fiscal, incluidos los regímenes institucionales que los sustentan y las medidas estructurales vinculadas a estos ámbitos, y las cuestiones relacionadas con los sistemas financieros, incluido el funcionamiento de los mercados financieros nacionales e internacionales.

Gráfico 1. Distribución de la condicionalidad estructural por sector económico

(Porcentaje de todas las condiciones)



Fuentes: Base de datos MONA y estimaciones del personal técnico de la OEI.

15. Los efectos de la condicionalidad estructural no solo dependen del número de condiciones sino también del grado de cambio estructural que aportarían si fueran implementadas, y la duración de este cambio. En esta evaluación estas características constituyen el contenido estructural o profundidad de las condiciones. En el cuadro 1 se presentan ejemplos de la condicionalidad estructural por tipo de condición (parámetro estructural, criterio de ejecución y acción previa) y se clasifican y califican según las tres categorías siguientes de la profundidad estructural⁵:

⁵Las definiciones de las categorías son completas y exclusivas, es decir, cada condición entra en una sola categoría únicamente. La clasificación incluye un sesgo con el fin de clasificar cada condición en la categoría más alta de profundidad estructural, como se muestra en los ejemplos del cuadro 1. Alrededor de 12 condiciones que no encajan claramente con una sola categoría se clasificaron en la correspondiente a la profundidad estructural limitada. Véase el capítulo III del documento de referencia.

Cuadro I. Ejemplos de la condicionalidad estructural, por tipo de condición y profundidad estructural

Prof. estruc.	Parámetros estructurales (1)	Criterios de ejecución (2)	Acciones previas (3)
Prof. estruc. alta (2)	<p>i) Privatización de la compañía de generación de electricidad Egasa (acuerdo de derecho de giro a favor de Perú en 2002) (EBS/02/12, pág. 65).</p> <p>ii) Aprobación por el Congreso de la Ley de Responsabilidad Fiscal (acuerdo de derecho de giro a favor de Colombia en 2003) (EBS/02/210, pág. 100).</p> <p>iii) Aprobación de la ley por la que se establece la Oficina Central de Estadística autónoma para finales de septiembre de 2001 (SCLP a favor de Sierra Leona en 2001) (SM/05/158, pág. 41).</p>	<p>i) Privatizar el Banco de Desarrollo de Uganda (UDB, por sus siglas en inglés) (SCLP a favor de Uganda en 2002) (EBS/02/163, pág. 68).</p> <p>ii) El Parlamento aprobará la ley por la cual se cerrarán las tiendas libres de impuestos en todos los pasos fronterizos por tierra para reducir el contrabando y la evasión fiscal (SCLP a favor de Albania en 2002) (EBS/02/94, pág. 63).</p> <p>iii) Aprobación por el Congreso de la ley para la resolución bancaria bajo riesgo sistémico (acuerdo de derecho de giro a favor de la República Dominicana en 2003) (EBS/03/116, pág. 12).</p>	<p>i) Adoptar la ley para la privatización efectiva de cinco bodegas estratégicas a través de un proceso de licitación transparente (SCLP a favor de Moldova en 2000) (EBS/00/249, pág. 38).</p> <p>ii) Aprobar la ley para permitir la participación del sector privado en la construcción y el funcionamiento de las carreteras (SRAE a favor de Honduras en 1999) (SM/04/24, pág. 26).</p> <p>iii) El Parlamento ha adoptado una nueva ley del IVA que es compatible el Memorando de Política Económica y Financiera (acuerdo de derecho de giro a favor de Macedonia, ejercicio 2003) (EBS/03/51, pág. 58).</p>
Prof. estruc. limitada (1)	<p>i) Establecer el monto de los atrasos del sector de carreteras y reducirlos en C30.000 millones durante el primer semestre de 1999 (SRAE a favor de Ghana en 1999) (EBS/99/57, pág. 55).</p> <p>ii) Emisión de un decreto para eliminar las vacantes existentes en la función pública con efecto inmediato, y cerrar las vacantes derivadas de la jubilación de funcionarios, como se señala en el párrafo 17 del Memorando de Política Económica y Financiera (acuerdo de derecho de giro a favor de Colombia en 2003) (EBS/02/210, pág. 99).</p> <p>iii) Adoptar un programa de acción conjunta acordado por el Tesoro y el SEAFSS para supervisar las cuentas bancarias de las entidades presupuestarias, garantizar que los problemas de atrasos en los pagos se resuelvan adecuadamente y establecer un cronograma para reducir progresivamente y eliminar los atrasos (SCLP a favor de Mongolia en 2001) (EBS/01/166, pág. 74).</p>	<p>i) Aprobación por el Congreso de un proyecto de ley de presupuesto para 2004 que sea compatible con las metas fiscales del programa (acuerdo de derecho de giro a favor de la República Dominicana en 2003) (EBS/03/116, pág. 12).</p> <p>ii) Auditoría de los funcionarios públicos (SCLP a favor de Côte d'Ivoire en 2002) (EBS/02/44, pág. 64).</p> <p>iii) Aumentar el salario máximo sujeto a las contribuciones utilizadas por la CNSS a 70.000 ouguiyas (SCLP a favor de Mauritania en 2003) (EBS/03/94, pág. 76).</p>	<p>i) Adopción y aprobación por el Parlamento de un presupuesto para 2001 que sea plenamente compatible con el programa económico descrito en este memorando, incluidas las revisiones vinculadas con el código tributario (SRAE a favor de Georgia en 2001) (EBS/00/258, pág. 56).</p> <p>ii) Implementación del IVA a la tasa única del 18% (SRAE a favor de Mali en 1999) (EBS/99/129, pág. 63).</p> <p>iii) Establecer los departamentos de control financiero dentro del Ministerio de Hacienda (acuerdo de derecho de giro a favor de Estonia en 2000) (EBS/00/18, pág. 74).</p>
Prof. estruc. escasa o nula (0)	<p>i) Presentar al Parlamento un proyecto de ley sobre la divulgación de información financiera, que exija la declaración periódica por parte de las altas autoridades nombradas y elegidas (SCLP a favor de Moldova en 2000) (EBS/00/249, pág. 76).</p> <p>ii) Acordar con el BROU, el BCU y el gobierno un plan de reforma para el BROU (acuerdo de derecho de giro a favor de Uruguay en 2002) (SM/05/84, pág. 24).</p> <p>iii) Nombrar a un gerente encargado de la implementación (Comisario General Interino) (SCLP a favor de Lesotho en 2001) (EBS/01/18 pág. 53).</p>	<p>i) Lanzar una licitación para la privatización de SONACOS (SCLP a favor de Senegal en 2003) (EBS/03/49, pág. 91).</p> <p>ii) Llevar a cabo y publicar un análisis económico y medioambiental, y preparar un plan de acción con un cronograma para la producción eficaz en función de los costos, la distribución y la venta de combustibles y otros productos derivados del petróleo en Ecuador (acuerdo de derecho de giro a favor de Ecuador en 2003). (EBS/03/21, pág. 11).</p> <p>iii) Poner a KESC en condiciones de venta, como se señala en el Memorando de Política Económica y Financiera, párra. 23 (SCLP a favor de Pakistán en 2001) (EBS/01/197, pág. 83).</p>	<p>i) Acordar los principales elementos de la reestructuración de los bancos comerciales de propiedad estatal que se definirán en consulta con el BAsD y el Banco Mundial (SRAE a favor de la República Democrática Popular Lao en 2001) (EBS/01/53, pág. 76).</p> <p>ii) El Gobierno presentará al Parlamento una ley del trabajo que reúna las condiciones especificadas en el párrafo 24 del Memorando de Política Económica y Financiera (que será supervisado en consulta con el Banco Mundial) (acuerdo de derecho de giro a favor de Croacia en 2003) (EBS/03/3, pág. 76).</p> <p>iii) Anunciar que el Cocobod asegurará el acceso equitativo al financiamiento de cosechas y a los servicios de almacenamiento (SRAE a favor de Ghana en 1999) (EBS/99/57, pág. 55).</p>

Fuentes: Informes del personal técnico del FMI y evaluaciones ex post.

- **Profundidad estructural escasa o nula (0).** Esta categoría incluye las condiciones que no aportarían en sí mismas ningún cambio económico significativo aunque podrían servir como punto de partida para aplicar reformas importantes. Estas condiciones comprenden la preparación o el anuncio de planes, estrategias o legislación.
- **Profundidad estructural limitada (1).** Esta categoría incluye las condiciones que exigen la aplicación de medidas excepcionales que se espera tengan un efecto inmediato y posiblemente significativo, pero que deberán complementarse después de su aplicación con otras medidas para que este efecto sea duradero. Comprende condiciones de dos tipos principales: las que requieren medidas fiduciarias excepcionales y las condiciones cuantitativas cuasimacroeconómicas. Las primeras condiciones incluyen la publicación, en una fecha determinada, del presupuesto federal o las cuentas de las empresas públicas, o la preparación de auditorías específicas. Las condiciones cuantitativas cuasimacroeconómicas comprenden los cambios de los precios controlados, las limitaciones al aumento del gasto salarial o la reducción de los atrasos de ciertas empresas públicas.
- **Profundidad estructural alta (2).** Esta categoría incluye las condiciones que, en sí mismas, aportarían cambios duraderos en el entorno institucional. La mayor parte de las condiciones de esta categoría suponen cambios legislativos (por ejemplo, la aprobación, la adopción o la promulgación de leyes por el parlamento). Esta categoría también comprende las condiciones que requieren la adopción de ciertas medidas fiduciarias de forma periódica y/o permanente, aunque no sea necesaria la adopción de legislación (con frecuencia estas medidas se implementan mediante regulación). Estas medidas se parecen esencialmente a las condiciones de profundidad limitada, pero se espera que tengan efectos más duraderos. Esta categoría también comprende las condiciones que tienen un impacto estructural duradero —por ejemplo, la implementación de la reforma de la función pública o la privatización— que pueden estar fundamentadas en la legislación vigente pero que probablemente no podrían modificarse sin la adopción de nuevas leyes.

16. Al examinar la lista completa de las condiciones estructurales de los 43 programas se observa que menos del 5% de las 1.306 condiciones tenían

un contenido estructural alto (cuadro 2). Más de la mitad de las condiciones tenían un contenido estructural limitado, y el 43% restante un contenido escaso o nulo⁶. Las condiciones tendían a ser muy detalladas y alrededor de una tercera parte abarcaban ámbitos que no constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI y que se sitúan fuera de las funciones directas de los principales socios del equipo del FMI. En el análisis se señala que no hay una distinción clara entre los tipos de condiciones que se utilizaron en los acuerdos respaldados por el SCLP y en los acuerdos de derecho de giro. También se indica que con pequeños cambios, se aplicaron las mismas condiciones como criterios de ejecución en algunos casos y como parámetros estructurales en otros. En comparación con los acuerdos de derecho de giro, los acuerdos respaldados por el SCLP tenían una proporción más alta de condiciones con una profundidad estructural limitada (el 56% frente al 43%), en parte debido al gran número de medidas fiduciarias excepcionales vinculadas con la Iniciativa para los PPME y otras iniciativas impulsadas por los donantes. La profundidad estructural promedio de las condiciones fue mayor en los sectores básicos que en otros sectores ajenos al núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI —en una escala del 0 al 2 fueron de 0,68 frente a 0,62 en el caso de las acciones previas, y de 0,71 frente a 0,60 en el caso de los criterios de ejecución— lo que indica que el FMI respaldó reformas sectoriales más ambiciosas en los sectores que se sitúan dentro de los ámbitos básicos de sus atribuciones y competencia.

17. El análisis sectorial de los 43 países respalda esta conclusión. Para cada programa, el estudio identificó las condiciones con la profundidad estructural más alta en cada sector. Este método proporciona un buen indicador del alcance del programa de reforma sectorial global, cuando las estrategias sectoriales incluían una condición principal (de profundidad alta) que se complementaba con otras de profundidad sectorial más baja, orientada probablemente a aspectos menos críticos de la reforma. En alrededor del 10%

⁶Dos aclaraciones con respecto a la clasificación: en primer lugar, la aprobación de una ley presupuestaria específica se clasificó en la categoría de profundidad limitada. Si bien esta condición suele requerir una medida legislativa, el presupuesto de un ejercicio, en sí, no tendría necesariamente un impacto duradero ya que debe producirse en cada ejercicio. En segundo lugar, la presentación de legislación al parlamento se clasificó en la categoría de profundidad estructural baja porque en sí no aporta ningún cambio económico significativo. En algunos regímenes, la mayor parte de las leyes presentadas al parlamento se aprueban, pero la sanción correspondiente de la legislación se detecta en el análisis de la eficacia o las reformas de seguimiento. En cualquier caso, la clasificación de la presentación de leyes en la categoría de profundidad estructural alta aumenta la proporción de esta categoría en alrededor del 10% del total, y no cambia el resto del análisis de forma significativa.

Cuadro 2. Distribución de las condiciones estructurales por profundidad, programa y tipo de instrumento de seguimiento en los 43 estudios de caso¹

Número del sector	Descripción del sector Profundidad	Número de condiciones				Proporción del total				Profundidad promedio ²
		Total	Baja	Limitada	Alta	Total	Baja (Porcentaje)	Limitada	Alta	
1	Política tributaria/administración tributaria	246	83	148	15	19	34	60	6	0,72
2	Gestión del gasto público	273	97	169	7	21	36	62	3	0,67
3	Sector financiero	293	154	128	11	22	53	44	4	0,51
4	Reforma de las empresas estatales	147	48	96	3	11	33	65	2	0,69
5	Privatización	83	53	21	9	6	64	25	11	0,47
6	Reforma de la función pública	42	24	15	3	3	57	36	7	0,50
7	Políticas sociales	34	20	12	2	3	59	35	6	0,47
8	Otros sectores básicos del FMI	72	25	45	2	6	35	63	3	0,68
9	Otros sectores básicos del Banco Mundial	116	54	56	6	9	47	48	5	0,59
Total	Todos los sectores	1306	558	690	58	100	43	53	4	0,62
Por programa	CRG	335	167	143	25	26	50	43	7	0,58
	SCLP	971	391	547	33	74	40	56	3	0,63
Por tipo	Acuerdo de derecho de giro	646	310	306	30	49	48	47	5	0,57
	Criterios de ejecución	260	99	147	14	20	38	57	5	0,67
	Acciones previas	400	149	237	14	31	37	59	4	0,66
Básicos frente a	Básicos	884	359	490	35	68	41	55	4	0,63
No básicos	No básicos	422	199	200	23	32	47	47	5	0,58

¹Incluye todas las 1.306 condiciones evaluadas integralmente en los 43 estudios de caso entre 1999 y 2003. No se han ajustado las condiciones a fin de tener en cuenta la duración del programa.

²Calculada de la forma siguiente: Baja=0, Limitada=1 y Alta=2.

Fuentes: MONA, informes del personal técnico del FMI y cálculos del personal técnico de la OEI.

de las reformas sectoriales, la condición principal tenía una profundidad sectorial alta, y solamente en una cuarta parte de los casos todas las condiciones tenían una profundidad estructural escasa o nula. La distribución de las condiciones principales según su profundidad estructural fue similar en los acuerdos respaldados por el SCLP y en los acuerdos de derecho de giro. También en este caso, este indicador apunta a la aplicación de reformas de gran alcance en los sectores básicos: la condición principal tenía en general una profundidad sectorial más alta en los sectores básicos que en los sectores ajenos al núcleo básico de competencia. Entre los sectores básicos, el 83% tenía por lo menos una condición con una profundidad sectorial alta o limitada, frente al 61% en los sectores que no constituían el núcleo básico de competencia.

18. En resumen, los programas incluían un gran número de condiciones estructurales relacionadas con muchos aspectos de la formulación de la polí-

tica económica. Con frecuencia estas condiciones eran muy detalladas, incluso cuando abarcaban ámbitos en los que el FMI tenía poca experiencia y que no constituían el núcleo básico de las atribuciones y competencia de la institución. Si bien los críticos pueden percibir estas condiciones como una intromisión y como un factor que menoscaba la identificación del gobierno con el proceso de reforma, menos del 5% de las condiciones estructurales requería efectivamente la aplicación de reformas estructurales duraderas y más del 40% exigía solamente la preparación de planes o de proyectos de ley. Con todo, casi el 60% de las condiciones estructurales habría tenido por lo menos un impacto limitado o temporal, si se hubieran cumplido, y esta proporción fue algo mayor en los sectores básicos y en particular en los acuerdos respaldados por el SCLP. Alrededor de la mitad de las condiciones de profundidad estructural más alta constituían acciones previas o criterios de ejecución, y el resto parámetros estructurales.

B. Cumplimiento de las condiciones estructurales

19. Más de la mitad de las condiciones (54%) se cumplieron oportunamente (cuadro 3)⁷. Las tasas de cumplimiento de las condiciones fueron considerablemente más altas en los sectores básicos, especialmente en los acuerdos respaldados por el SCLP (60% de cumplimiento en los sectores básicos frente al 39% en los sectores que no constituían el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI) y en los criterios de ejecución en todos los tipos de programas (60% de cumplimiento en los sectores básicos frente al 37% en los que se situaban fuera de los ámbitos básicos de competencia del FMI). Las tasas de cumplimiento fueron mucho más bajas (en menos de una tercera parte) en el caso de las condiciones con una profundidad estructural alta —probablemente porque estas condiciones son en general más difíciles de implementar— y variaron poco con respecto a las condiciones estructurales con una profundidad estructural limitada o nula.

20. La tasa de cumplimiento promedio varió ampliamente de un país a otro, pero no estuvo significativamente correlacionada con el éxito global del programa correspondiente. Si bien el promedio global fue de alrededor del 50%, la tasa de cumplimiento abarcó desde alrededor del 80% en algunos países (por ejemplo, Brasil, Guinea y Mozambique) hasta menos de una tercera parte en otros (por ejemplo, Croacia, Ecuador y Tayikistán). Se observa un grado similar de variabilidad en la muestra de los 13 estudios de caso detallados. En promedio, los acuerdos respaldados por el SCLP registraron una tasa de cumplimiento más alta que los acuerdos de derecho de giro. El cumplimiento varió considerablemente de un sector a otro dentro de cada programa, y en general fue más alto en los sectores básicos.

⁷Las tasas de cumplimiento son similares en los 43 países que figuran en el cuadro 3 y en el caso de las 7.139 condiciones en la base de datos MONA. Estas cifras no incluyen las acciones previas porque se cumplen casi por definición, ya que la base de datos no incluye las condiciones de los programas que se han desviado de la trayectoria prevista. Si se incluyeran las acciones previas, la tasa de cumplimiento aumentaría en alrededor de dos terceras partes; por otro lado, la tasa se reduciría a menos de la mitad si se incluyeran los programas que se desviaron de la trayectoria prevista (excluidas las acciones previas). Según la base de datos MONA, alrededor de la mitad de las condiciones estructurales que no se cumplieron oportunamente fueron condiciones cumplidas con retraso o solo en parte. La base de datos MONA no establece una distinción entre estas dos categorías hasta 2001, ni tampoco especifica el grado del retraso ni del cumplimiento. En cualquier caso, esta información no está disponible en la mayor parte del período de este estudio. Estas cifras son comparables a la tasa de cumplimiento de más del 80% en el caso de las condiciones cuantitativas macroeconómicas (FMI, 2005a, pág. 28).

21. La tasa de cumplimiento estaba negativamente correlacionada con el número de sectores que abarca el programa, pero no con el número de condiciones en un programa. Una explicación posible es que la cobertura multisectorial de la condicionalidad estructural puso a prueba la coordinación y la capacidad de implementación de los principales socios del FMI, aun cuando las condiciones no eran en sí muy difíciles de implementar. Además, las autoridades monetarias y fiscales pudieron en general supervisar y llevar un seguimiento del cumplimiento de un gran número de condiciones en los ámbitos de su competencia, pero esta tarea fue más difícil en los sectores ajenos al núcleo básico de su competencia. Esto coincide con las conclusiones de los estudios de caso detallados, que indican que el cumplimiento fue más alto en ámbitos bajo el control directo de las autoridades encargadas de gestionar los programas de reforma.

22. Alrededor de una cuarta parte de todas las condiciones estructurales tenían una profundidad significativa o limitada y se cumplieron. Esta proporción es mayor en los sectores básicos, en particular en el caso de los acuerdos respaldados por el SCLP que representó una tercera parte. Esta proporción aumenta ligeramente (a alrededor del 40%) si se tienen en cuenta las condiciones cumplidas parcialmente o con retraso. Según este criterio, las condiciones estructurales con una tasa de cumplimiento más alta fueron los criterios de ejecución en los sectores básicos de los acuerdos respaldados por el SCLP, la mitad de las cuales se cumplió, aunque esta tasa sigue siendo relativamente baja.

23. Es sorprendente que las tasas de cumplimiento fueran tan bajas, especialmente porque casi la mitad de las condiciones no requerían cambios de política o institucionales. También sorprende observar que existe muy poca diferencia entre las tasas de cumplimiento de los criterios de ejecución y las de los parámetros de referencia, y especialmente entre las condiciones con diferentes grados de contenido estructural, ya que cabría esperar que las tasas de cumplimiento estuvieran vinculadas con la dificultad a la hora de implementar las condiciones. Estas bajas tasas de cumplimiento plantean un riesgo de reputación para la función del FMI en la promoción de las reformas estructurales.

C. ¿Cuál es el grado de eficacia de la condicionalidad estructural en la promoción de reformas estructurales?

24. Los acuerdos respaldados por el FMI tienen por objeto respaldar los esfuerzos realizados por los países miembros para alcanzar la viabilidad externa a mediano plazo y fomentar el crecimiento sostenible. La condicionalidad estructural permite brindar a los

Cuadro 3. Cumplimiento de la condicionalidad estructural, por profundidad y tipo de programa

Profundidad estructural		Todas las condiciones				Todos los programas				
Número del sector	Descripción del sector	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento
1	Pol. tributaria/adminis. tributaria	189	21	64	70	17	59	109	24	69
2	Gestión del gasto público	174	19	53	67	16	58	101	22	51
3	Sector financiero	209	23	56	111	27	58	90	20	58
4	Reforma de las empresas estatales	77	8	43	24	6	42	52	11	44
5	Privatización	51	6	29	33	8	30	12	3	33
6	Reforma de la función pública	32	4	31	18	4	22	11	2	45
7	Políticas sociales	28	3	43	18	4	44	8	2	50
8	Otros ámbitos básicos del FMI	53	6	64	20	5	70	31	7	61
9	Otros ámbitos básicos del Banco Mundial	93	10	54	48	12	58	39	9	49
Total	Todos los sectores ¹	906	100	54	409	53	56	453	100	56
	Básicos	625	69	58	268	66	59	331	73	60
	No básicos	281	21	43	141	34	43	122	27	45
SCLP										
Profundidad estructural		Todas las condiciones				Todos los programas				
Número del sector	Descripción del sector	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento
1	Pol. tributaria/adminis. tributaria	162	23	63	58	19	57	99	26	67
2	Gestión del gasto público	153	22	56	58	19	60	90	24	54
3	Sector financiero	135	19	61	64	21	69	64	17	58
4	Reforma de las empresas estatales	58	8	38	16	5	31	41	11	41
5	Privatización	37	5	30	26	9	27	11	3	36
6	Reforma de la función pública	28	4	32	16	5	25	10	3	40
7	Políticas sociales	13	2	31	9	3	33	4	1	25
8	Otros ámbitos básicos del FMI	47	7	70	19	6	68	26	7	73
9	Otros ámbitos básicos del Banco Mundial	78	11	49	39	13	51	37	10	49
Total	Todos los sectores	711	100	54	305	100	54	382	100	56
	Básicos	497	70	61	199	65	63	279	62	61
	No básicos	214	30	39	106	35	37	103	23	43
CNG										
Profundidad estructural		Todas las condiciones				Todos los programas				
Número del sector	Descripción del sector	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento	Número	Porcentaje del total	Tasa de cumplimiento
1	Pol. tributaria/adminis. tributaria	27	14	70	12	12	67	10	14	90
2	Gestión del gasto público	21	11	38	9	9	44	11	15	27
3	Sector financiero	74	38	47	47	45	43	26	37	58
4	Reforma de las empresas estatales	19	10	58	8	8	63	11	15	55
5	Privatización	14	7	29	7	7	43	1	1	0
6	Reforma de la función pública	4	2	25	2	2	100	1	1	100
7	Políticas sociales	15	8	53	9	9	56	4	6	75
8	Otros ámbitos básicos del FMI	6	3	17	1	1	100	5	7	0
9	Otros ámbitos básicos del Banco Mundial	15	8	80	9	9	89	2	3	50
Total	Todos los sectores	195	100	51	104	100	52	71	100	54
	Básicos	128	18	49	69	23	48	52	11	52
	No básicos	67	9	54	35	11	60	19	4	58

¹Incluye 906 condiciones evaluadas integralmente en los 43 estudios de caso, excluidas todas las acciones previas. No se han ajustado las condiciones a fin de tener en cuenta la duración del programa.
Fuentes: MONA; informes del personal técnico del FMI, y cálculos del personal técnico de la OEI.

países miembros la seguridad acerca de la disponibilidad de recursos del FMI si cumplen las políticas acordadas, supervisar el programa del país miembro y establecer un mecanismo para interrumpir el respaldo del FMI cuando se observa claramente que no se lograrán los objetivos acordados en el programa.

25. En esta evaluación se examina si la condicionalidad estructural ha sido eficaz en la promoción de reformas estructurales complementarias y si estas se han mantenido a lo largo del tiempo. Esta cuestión es particularmente difícil porque no se llegó a un acuerdo con respecto al marco para evaluar los resultados ni la rendición de cuentas y, por lo tanto, no se recopiló datos específicamente para este propósito. La evaluación se basó en dos enfoques para analizar esta cuestión. El primer enfoque, a partir de los datos correspondientes a 43 países, se centró principalmente en las reformas en los sectores incluidos en la condicionalidad estructural; el segundo, a partir de los 13 estudios de caso detallados, consistió en examinar el impacto de la condicionalidad estructural al nivel de país. Para evitar problemas de causalidad difíciles, en el análisis se examina si la condicionalidad estructural constituyó un paso dentro de la reforma sectorial de mayor alcance —por ejemplo, si el cumplimiento de una condición determinada se complementó con reformas adicionales en el sector correspondiente— pero no se procuró establecer un vínculo directo. Se reconoce que este criterio representa un umbral muy bajo para establecer la eficacia, ya que vincula las condiciones específicas con las reformas sectoriales que podrían estar conectadas solo de forma marginal (suponiendo que lo estén) con la condición correspondiente, y con las reformas que podrían haberse implementado sin la condicionalidad estructural. Con respecto a los 13 estudios de caso detallados, en la evaluación se analiza el impacto de la condicionalidad estructural en el marco global de política económica del país, y también se procura identificar los factores determinantes de la eficacia. Cada uno de estos enfoques tiene limitaciones, pero conjuntamente plantean consideraciones útiles.

26. El análisis sectorial indicó que solamente existe un vínculo frágil entre el cumplimiento de la condicionalidad estructural y la eficacia en implementar la reforma y asegurar que esta será duradera. El análisis se basó en la evaluación de la implementación de nuevas reformas para alcanzar los objetivos explícitos o implícitos en los sectores incluidos en la condicionalidad estructural. Una condición determinada se consideró eficaz si la reforma avanzó en el sector correspondiente después del cumplimiento de esta condición. En el caso de las condiciones cuyo cumplimiento permitió llevar a cabo una reforma, principalmente las condiciones con una profundidad estructural alta, la eficacia se comprobó examinando si se habían producido desviaciones con respecto al

objetivo. Se llevaron a cabo reformas adicionales más allá del programa en alrededor del 55% de los sectores incluidos en la condicionalidad estructural. La reforma se estancó en casi el 40% de los sectores incluidos y dio marcha atrás en más del 5%. Las tasas de seguimiento fueron ligeramente más altas en los países que se beneficiaron de acuerdos respaldados por el SCLP en comparación con las de los acuerdos de derecho de giro, en los sectores básicos más que en los que no constituían el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI, y en el caso de los criterios de ejecución más que de las acciones previas y los parámetros estructurales⁸.

27. La conclusión más sorprendente del análisis sectorial es que las cifras sobre la eficacia son casi idénticas independientemente de que las condiciones se cumplan totalmente, parcialmente o después de cierto tiempo, o que no se cumplan. En el análisis tampoco se demuestra que exista una correlación significativa entre el cumplimiento sectorial promedio y las reformas complementarias (el indicador correspondiente a la eficacia de la condicionalidad estructural en este estudio), ya sea en los sectores individuales o a nivel agregado, en los sectores básicos o en los que no forman parte de las actividades básicas. En el estudio también se examina si la condicionalidad estructural de una profundidad estructural más alta fue más eficaz a la hora de garantizar la continuidad de las reformas, pero también en este caso no se observa ninguna correlación significativa⁹. En resumen, en este análisis sencillo se señala que el cumplimiento de la condicionalidad estructural no es en sí un buen indicador que permita predecir si las reformas sectoriales serán duraderas.

28. En los 13 estudios detallados de países se examinó si la condicionalidad estructural fue un instrumento eficaz para respaldar la reforma económica y fortalecer el marco económico global del país, a pesar que la condicionalidad solo estaba ligeramente correlacionada con la reforma al nivel sectorial. La condicionalidad estructural podría ser eficaz incluso en estas circunstancias porque los

⁸La cifra de seguimiento del 55% tiene cierto sesgo al alza porque en muchos casos las condiciones específicas no estaban conectadas con las reformas sectoriales que tuvieron lugar posteriormente. Este sesgo no está presente en el caso de las desviaciones, en las que la cifra se refiere a las medidas específicas adoptadas. El análisis se basa en los informes preparados por el personal técnico para la primera consulta del Artículo IV después del vencimiento de los programas, las evaluaciones ex post y las solicitudes de un nuevo acuerdo, cuando fuera pertinente.

⁹De hecho, los sectores incluidos en la condicionalidad estructural de una profundidad estructural alta registraron una tasa promedio de desviaciones con respecto a las políticas acordadas más alta (más del 10%, frente al 6% para toda la muestra). Es posible que esto se deba al sesgo de selectividad, es decir, el FMI puede estar más dispuesto a solicitar condiciones con una profundidad alta cuando la identificación de los países con los programas es baja o cuando la situación fundamental es particularmente difícil.

Cuadro 4. Avances en la reforma estructural en los ámbitos respaldados por la condicionalidad estructural

Grado de avance	Acuerdos de derecho de giro	SCLP
Satisfactorio	<p>Colombia (2003): Acceso alto de tipo precautorio para reducir las incertidumbres en el mercado y abordar las reglas fiscales a largo plazo y las cuestiones cuasifiscales. Avance satisfactorio a pesar de la oposición del Congreso a varias medidas clave. (Acuerdo de derecho de giro a dos años, nuevo gobierno, finalizado.)</p> <p>Rumania (2001): Se abordaron eficazmente las principales cuestiones cuasifiscales relacionadas con las empresas estatales, en particular en el sector de la energía, en el contexto de la adhesión a la UE. No obstante, el programa no incluyó la formulación de reglas más permanentes para los ajustes de los precios. (Acuerdo de derecho de giro a dos años, nuevo gobierno, alto nivel de condicionalidad en relación con el acceso, finalizado.)</p>	<p>Armenia (2001): Continuación de una serie de medidas posteriores al programa centradas en el sector bancario y en la aplicación de reformas estructurales fiscales y cuasifiscales. Avance satisfactorio en el sector bancario y las reformas del sector de la energía. (Programa finalizado.)</p> <p>Pakistán (2001): Programa para ayudar la reestructuración de la deuda y respaldar las reformas tributarias y en los sectores financieros y de la energía. Avance satisfactorio en el ámbito de las leyes bancarias, de comercio y de responsabilidad fiscal. Menos avances en el sector de la energía. (Cancelación anticipada a solicitud del gobierno.)</p>
Moderado	<p>Croacia (2003): Acuerdos precautorios cortos para evitar desviaciones en el período anterior a las elecciones, y en el contexto de la adhesión a la UE. Avance satisfactorio en las reformas del mercado de trabajo, resultados desiguales en materia de garantías estatales y en el sector de la energía. (Acuerdo precautorio a 14 meses, acceso muy bajo, no se finalizó el programa.)</p>	<p>Malí (1999): El programa se vio afectado por un shock de los términos de intercambio y se racionalizó en el curso del mismo centrando la atención en el sistema de gasto público debido en parte a la Iniciativa para los PPME. Las finanzas del gobierno central y los sistemas de gestión del gasto público mejoraron considerablemente. No obstante, no se avanzó mucho en el ámbito del sector público ampliado: por ejemplo, el sector del algodón y el sistema de pensiones. (Programa finalizado.)</p>
Limitado	<p>Ecuador (2003): Programa de gran alcance orientado a respaldar la balanza de pagos y aprobación de legislación importante con la oposición considerable del Congreso. Avances muy limitados en materia de legislación. La mayor parte de las medidas fueron fiduciarias (por ejemplo, la liquidación de atrasos) en el ámbito de las finanzas públicas. (Acuerdo de derecho de giro a 13 meses, no se finalizó el programa.)</p>	<p>Ghana (1999), Camerún (2000) y Madagascar (2001): La evolución de los programas se vio muy afectada por los shocks políticos y externos y se refocalizaron las prioridades orientándolas hacia cuestiones fiduciarias de la gestión del gasto público, en particular en respuesta a los objetivos de la Iniciativa para los PPME. Avance limitado en la gestión del gasto público, la recaudación de ingresos y la gestión de las empresas públicas y la fijación de precios, en particular en el sector de la energía. (Solo Madagascar finalizó el programa.)</p>
Efecto poco significativo	<p>República Dominicana (2003): Programa orientado a contener la crisis bancaria y de balanza de pagos al final del mandato de gobierno. Falta de identificación con el programa para llevar a cabo las reformas estructurales en el ámbito tributario y hacer frente al deterioro del sector eléctrico. (Acuerdo de derecho de giro a dos años, programa no finalizado.)</p>	<p>Kenya (2001): Un programa bastante artificial “impulsado desde el exterior” para hacer frente a las principales cuestiones de gobernabilidad que requerían legislación. (No se finalizó el programa.)</p> <p>R. D. P. Lao (2001): Surgieron importantes diferencias en la dirección estratégica del programa entre el personal técnico del FMI y las autoridades. Estas diferencias llegaron a ser irreconciliables. Se logró el financiamiento del proyecto de Nam Theun. (No se finalizó el programa.)</p>

acuerdos respaldados por el FMI, y la condicionalidad estructural en particular, están diseñados, negociados e implementados primordialmente por el banco central y los ministerios de economía, que son, en general, las entidades encargadas del marco económico global del país. Esta relación explica en parte el cumplimiento de la condicionalidad estructural más alto en los sectores básicos, que están directamente bajo el control de estas autoridades. Además, los acuerdos respaldados por el FMI se han establecido con frecuencia para respaldar estos objetivos, como la catalización del financiamiento público o privado, que no están directamente rela-

cionados con los programas sectoriales. Para examinar estas cuestiones, en 13 estudios se analizó si la presencia y el cumplimiento de la condicionalidad estructural afectó al marco de política económica global y al éxito del programa. En el cuadro 4 se resume la evaluación de cada uno de los 13 casos (véase un análisis más detallado en el capítulo IV del documento de referencia). En el recuadro 1 se presentan las opiniones de las autoridades de estos países. También se solicitaron las opiniones del sector académico y de las organizaciones de la sociedad civil; ambos sectores fueron muy críticos, aunque en algunos casos manifestaron su

Recuadro 1. Condicionalidad estructural: Opiniones de las autoridades nacionales

En el marco de la evaluación se solicitaron las opiniones de las autoridades nacionales que participaron en la aplicación de un programa respaldado por el FMI en los países incluidos en los 13 estudios de caso detallados. Estas autoridades incluyeron a funcionarios en los diferentes niveles y capacidades en cada país, primordialmente los que negociaron los programas.

Las opiniones sobre el diseño y el proceso de negociación de los programas fueron variadas, pero en general, las autoridades consideraron la condicionalidad del FMI de forma más positiva en aquellos países en que los programas fueron más eficaces. Las autoridades de algunos países, por ejemplo, Armenia, Colombia y Rumania, consideraron las condiciones estructurales como el resultado de un proceso de negociaciones relativamente flexible, para respaldar un programa formulado en gran parte a escala nacional, aunque con distintos grados de apoyo fuera del gobierno. Sin embargo, en otros países (por ejemplo, en Ghana, Madagascar y Pakistán) las autoridades señalaron que el personal técnico del FMI había sido innecesariamente inflexible con respecto a algunos requisitos específicos de política económica. En Ghana, por ejemplo, las autoridades consideraron que el personal técnico no fue lo suficientemente flexible ante los shocks que hacían necesario el ajuste de las políticas. Las autoridades de

Pakistán observaron, sin embargo, que habían percibido un cambio gradual hacia un enfoque más consensual desde el acuerdo anterior.

Aunque las autoridades de algunos países, sobre todo Madagascar, indicaron que la condicionalidad podría haber sido excesiva, esta cuestión no suscitó preocupación en Armenia o Rumania, dos de los países que tenían el mayor número de condiciones. Las autoridades de Rumania señalaron que ni el gran número de condiciones estructurales (46 condiciones por año de programa) ni la naturaleza muy detallada de las mismas plantearon un problema.

En muchos países que aplicaron programas respaldados por el SCLP, las autoridades consideraron que la condicionalidad estructural fue impuesta por los donantes (Kenya) o por el FMI (Madagascar y R.D.P. Lao), y señalaron que las condiciones no se adaptaban a las circunstancias institucionales, la capacidad de implementación o las dificultades políticas del país. Sus comentarios se centraron en los plazos poco realistas y en la necesidad de llevar a cabo un proceso de consultas eficiente. En Colombia, Ecuador, Kenya y Pakistán las autoridades indicaron que el personal técnico del FMI debe comprender mejor las ramificaciones políticas de la condicionalidad, y que algunas condiciones pueden reforzar el control de la oposición, en particular si se requieren cambios legislativos.

satisfacción por el proceso de consultas en el marco del DELP (recuadro 2).

29. En general, los análisis detallados señalan que los resultados son desiguales a nivel de los países en los ámbitos incluidos en la condicionalidad estructural y en los programas de reforma en general. Se consideró que los avances fueron satisfactorios o moderadamente satisfactorios en seis casos (Armenia, Colombia, Croacia, Malí, Pakistán y Rumania), y limitados o nulos en los otros siete (Camerún, Ecuador, Ghana, Kenya, Madagascar, la República Democrática Popular Lao y la República Dominicana). Las experiencias también variaron de un sector a otro en cada país. La condicionalidad estructural contribuyó más eficazmente a respaldar las reformas en la gestión del gasto público, los impuestos y el sector financiero que en la privatización, la reforma del sector público (ampliado) o las políticas del sector social. En general, fue especialmente difícil reducir las transferencias cuasifiscales y las vulnerabilidades fiscales de las empresas públicas estatales. Estas conclusiones coinciden con las del análisis sectorial basado en 43 casos.

D. Factores determinantes de la eficacia

30. ¿Qué determina si la condicionalidad estructural es eficaz? Si bien la condicionalidad estructural no fue muy eficaz en la promoción y la sostenibilidad

de la reforma estructural, las diferencias significativas de un caso a otro nos permiten extraer enseñanzas sobre las características del diseño y las condiciones de los países que podrían mejorar la eficacia. En esta sección se examinan las características del diseño (por ejemplo, la cobertura sectorial) y las condiciones de los países (por ejemplo, la identificación de los países con las reformas) que podrían mejorar la eficacia de la condicionalidad estructural.

31. La eficacia, como el cumplimiento, parece ser más alta en los sectores básicos, lo que parece estar vinculado a dos factores interrelacionados. En primer lugar, en estos sectores el personal del FMI tiene una experiencia técnica sólida y ampliamente reconocida y conoce bien los problemas que plantea a las autoridades la implementación de las reformas. Estos factores contribuyen a mejorar el diseño de la condicionalidad y a que esta sea más fácilmente aceptada por las autoridades y otras partes interesadas del país. En segundo lugar, estos sectores suelen estar bajo el control directo de los principales socios del FMI, lo que parece indicar que las autoridades aceptan estas condiciones con un conocimiento más detallado de cómo serán implementadas.

32. A nivel más general, los estudios de caso apuntan a la identificación de un equipo económico sólido con el programa de reforma como condición esencial para que el programa sea eficaz. A veces el equipo económico de un país puede utilizar la

Recuadro 2. Condicionalidad estructural: Opiniones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han sido uno de los principales críticos de la condicionalidad estructural. En resumen, las tres principales críticas son las siguientes:

- Normalmente las condiciones son impuestas por los donantes y los países no se identifican con las mismas; por lo tanto, falta un requisito esencial para el desarrollo eficaz. Eurodad sostiene que esta imposición sobrepasa las capacidades nacionales y socava cualquier posibilidad de identificación a nivel local con estas políticas (Eurodad, 2006). Wood y Lockwood, del Proyecto Bretton Woods, señalan que la proliferación de la condicionalidad estructural y sus efectos perjudiciales en la identificación nacional con los programas han llevado a los países a cumplir con la condicionalidad solo por “razones tácticas” y que, después de recibir ayuda, los países modifican totalmente las políticas promulgadas (Wood y Lockwood, 1999). Oxfam ha planteado su preocupación por la legitimidad de las políticas acordadas con el FMI, ya que considera que algunos sectores clave de la sociedad no fueron debidamente consultados o fueron excluidos de las negociaciones del programa (Oxfam International, 2004).
- Los donantes con frecuencia recomiendan políticas y condiciones basadas en principios dogmáticos e

ideológicos más que en datos concluyentes. Los críticos ponen como ejemplo la liberalización del comercio y los precios internos y la privatización. Action Aid (2004) analiza la omnipresencia de las condiciones orientadas a la privatización de los servicios de abastecimiento de agua y electricidad en los países de bajo ingreso, a pesar de que no existen datos concluyentes que demuestren que estas políticas mejoran el acceso de los grupos más pobres, la rendición de cuentas a los consumidores o la eficacia en función de los costos.

- La vinculación de la ayuda con las condiciones causa incertidumbre e inestabilidad en los desembolsos de ayuda, lo que reduce su eficacia. Para hacer frente a los arraigados problemas de la pobreza o el acceso limitado a los servicios de atención de la salud, un país necesita un flujo de ayuda previsible en el que pueda basar sus decisiones sobre los programas que necesita. La falta de cumplimiento de la condicionalidad desestabiliza estos programas. En un informe reciente de Jubilee Debt Campaign se señala que las condiciones del FMI incluidas en los programas respaldados por el SCLP son la razón principal de las demoras experimentadas por los países prestatarios en la obtención de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME (Jubilee Debt Campaign, 2006).

condicionalidad estructural del FMI como palanca para avanzar en la reforma deseada. Para mantener el avance de la reforma, sin embargo, la identificación del gobierno a nivel más general —por lo menos la identificación de las entidades encargadas de implementar una reforma específica con la condicionalidad estructural correspondiente— parece ser una condición necesaria¹⁰. Entre los estudios de caso de países, los que han logrado mayores avances han sido aquellos en los que el gobierno se ha identificado en mayor medida con las reformas respaldadas por la condicionalidad (por ejemplo, Armenia, Colombia, Pakistán y Rumania). Los países que menos han avanzado han sido aquellos en los que las autoridades tenían poco interés por las reformas correspondientes (por ejemplo, la República Democrática Popular Lao y la República Dominicana), o donde el programa respondía en gran medida a intereses del exterior y no gozaba del amplio respaldo de las autoridades (por ejemplo, Kenya).

33. Los programas que tuvieron resultados satisfactorios se fundamentaban en un análisis más sólido

en los ámbitos sujetos a la condicionalidad estructural. Contenían objetivos relativamente bien especificados y hojas de ruta a mediano plazo en las que se indicaba la secuencia y se relacionaban las condiciones específicas a las distorsiones que debían corregirse (por ejemplo, Armenia y Colombia). No ocurrió así en la mayor parte de los programas respaldados por el SCLP estudiados, lo que podría explicar por qué estos acuerdos tuvieron resultados decepcionantes. Muchos de estos acuerdos no incluían hojas de ruta de políticas a mediano plazo adecuadas, y tenían una perspectiva a un plazo sorprendentemente corto¹¹. En muy pocos casos se identificaron las prioridades y las soluciones de compromiso respecto de los cambios de política o se especificó la secuencia adecuada de las reformas más allá del plazo de un año, y la mayor parte de la condicionalidad estructural no incluía un cambio institucional duradero. Además, con frecuencia en los documentos del programa no se explicaba la razón por la cual un conjunto determinado de condiciones era esencial ni por qué representaba la mejor forma de alcanzar los objetivos del programa.

¹⁰En este estudio no se evalúa la función del concepto de identificación aceptado a nivel más general, que incluye el respaldo de los diferentes grupos de la población a las políticas aplicadas por las autoridades.

¹¹La falta de una hoja de ruta en los acuerdos respaldados por el SCLP también se puso de relieve en la evaluación de la OEI sobre la función del FMI en los DELP y el SCLP (OEI, 2004).

34. Fuera de los sectores básicos, la estrecha colaboración con el Banco Mundial es esencial para proporcionar la base de conocimientos necesaria para la reforma. La colaboración con el Banco Mundial fue satisfactoria en el sector financiero a través de la participación en los programas de evaluación del sector financiero (PESF), que dio como resultado diagnósticos detallados y recomendaciones técnicas, algunas de las cuales se incorporaron en las condiciones estructurales. La coordinación en otros ámbitos fue más problemática, ya que ambas instituciones adoptaron enfoques distintos con respecto a la reforma y la condicionalidad. La comparación de la condicionalidad en el ámbito de la privatización en la muestra de acuerdos respaldados por el SCLP en paralelo con las operaciones del Banco Mundial ilustra estas dificultades (cuadro 5). En esta comparación se observa que en los acuerdos respaldados por el SCLP con frecuencia se incluían condiciones precisas (dentro de un cronograma establecido y en un plazo breve), mientras que las operaciones paralelas del Banco no tenían condicionalidad, o incluían condiciones que eran muy generales en el contexto de un tipo de préstamo para programas dividido en tramos flexibles. A nivel más general, el Banco avanzaba hacia “respaldar el éxito” ex-post y el fortalecimiento de la identificación de los países con los programas más que en establecer condiciones por anticipado. A pesar de estas diferencias, en los estudios de caso se observa una colaboración productiva a nivel de país en Armenia, Colombia, Croacia, Pakistán y Rumania. La colaboración fue más débil en la República Democrática Popular Lao, la República Dominicana y Madagascar, donde la falta de conocimientos previos sobre las cuestiones estructurales afectó al diseño de los programas.

35. Paralelamente a la función de respaldar la estabilización y la reforma estructural, los acuerdos del FMI fueron utilizados por los donantes y otras partes interesadas como mecanismos de seguimiento y de envío de señales para otras iniciativas. Por ejemplo, se utilizaron como mecanismo de activación de las etapas del proceso de la Iniciativa

emprendidas para la adhesión a la UE y contribuyeron a movilizar el financiamiento proveniente para los PPME, sirvieron para el seguimiento de las reformas de los bancos multilaterales de desarrollo, el Club de París y los organismos donantes oficiales¹². Esta función fue reconocida a nivel general, pero no siempre se indicó explícitamente en los documentos del Directorio. En la mayoría de los casos, la presencia de la condicionalidad estructural fue importante para que el acuerdo del FMI pudiera desempeñar estas funciones, y a veces estas necesidades de seguimiento y de envío de señales impulsaron el programa de condicionalidad estructural y el momento de aplicación del acuerdo. Se aceleraron algunos programas para permitir a los países alcanzar el punto de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME en un plazo establecido de forma exógena. En algunas ocasiones se incluyeron condiciones que, si bien desempeñaban una importante función de seguimiento, no eran de importancia crítica para alcanzar los objetivos explícitos del programa. La proliferación de condiciones debilitó la atención de las autoridades hacia aquellas condiciones que exigían reformas más esenciales. En general, los acuerdos del FMI y la condicionalidad estructural fueron eficaces en el desempeño de las funciones de seguimiento y envío de señales.

36. A pesar de que la condicionalidad estructural se utiliza eficazmente como mecanismo de seguimiento y envío de señales, este uso plantea importantes preguntas. ¿Debería ser una de las funciones legítimas de los acuerdos del FMI y la condicionalidad estructural? ¿Debería indicarse en los documentos del Directorio que este es uno de los objetivos primordiales del acuerdo? Parece que es necesario sopesar las ventajas e inconvenientes entre la función de la condicionalidad estructural como mecanismo de seguimiento y envío de señales y su papel en la promoción de reformas. En la medida en que estas ventajas e inconvenientes son significativos, ¿podrían encontrarse otros instrumentos, entre los mecanismos con los que cuenta el FMI u otros nuevos, que desempeñen estas funciones?

¹²De los 13 países examinados en los estudios de caso, la reestructuración de la deuda benefició a Ecuador, Kenya, Pakistán y la República Dominicana. La República Democrática Popular Lao pudo movilizar el financiamiento para el proyecto hidroeléctrico Nam Theun. Los acuerdos del FMI proporcionaron un marco de seguimiento para el proceso de adhesión a la UE, explícitamente (por ejemplo, Rumania) o implícitamente (por ejemplo, Croacia).

Cuadro 5. Superposición de la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial en las condiciones relacionadas con la privatización en los programas respaldados por el SCLP

Pais	Sector	Condición del FMI	Condición del Banco Mundial en operaciones paralelas	Operación del Banco Mundial	
Madagascar	Algodón	Finalización del proceso de licitación para la venta de la compañía algodонера HASYMA (criterio de ejecución, cuarto examen, incumplido). Finalización del proceso de licitación para la privatización de HASYMA (acción previa, quinto examen, cumplida).	...		
	Cacao	Oferta para la venta de la compañía Produce Buying Co. (PBC) (criterio de ejecución, demora en el cumplimiento; cumplido posteriormente como acción previa para el primer examen).	Licitación de la PBC (condición complementada por otras orientadas a la venta de PBC).	ERSO II (5/99-6/03)	
Ghana	Electricidad	Nombrar a un asesor para la venta de la compañía de electricidad (ECG) (criterio de ejecución, cumplido).	Prestatario remitirá una 'solicitud de propuestas' a los posibles asesores en una lista de candidatos pre-seleccionados (condición complementada por otras orientadas a la venta de PBC).	ERSO III (7/01-12/02)	
	Petróleo	Oferta para la venta de la refinería de petróleo Tema (TOR) (criterio de ejecución, demora en el cumplimiento; cumplido como acción previa para el quinto examen). Aprobación por parte del Gobierno del plan de reestructuración de la deuda de la refinería de petróleo TOR (acción previa para el primer examen, cumplida).	...		
	Transporte	Finalizar la venta de la compañía estatal de transportes y la compañía de cements GHACEM (acción previa para la solicitud de un programa, cumplida).	...		
	Telecomunicaciones	Seleccionar a un asesor para la venta de por lo menos el 10% de las acciones del gobierno en la compañía de telecomunicaciones Ghana Telecom (acción previa para el segundo examen, cumplida).	...		
	General	Proporcionar al FMI el programa de trabajo para poner en condiciones de venta, incluidas las metas anuales con respecto a los ingresos de la venta para 1999-2001 (acción previa para la solicitud de un programa, cumplida).	...		
	General	Nombrar a un asesor para la venta de la compañía aérea Ghana Airways y la compañía de ferrocarriles Ghana Railways (criterio de ejecución, cumplido parcialmente).	...		
	General	Aprobación por parte del Gobierno de una lista de activos valorados por lo menos en US\$50 millones para su venta en 2001, incluidas las fechas estimadas de la venta (medida previa para el tercer examen, cumplida).	...		
	Mali	Abastecimiento de agua, Algodón	Campaña de licitación para la venta de los activos de la compañía algodонера (CMDT) y de abastecimiento de agua (OHVN), necesaria para la instalación de un operador privado en la zona de OHVN (criterio de ejecución, cumplido con demora).	Poner en condiciones de venta todos los activos pertenecientes a la CMDT y la OHVN en la Zona OHVN.	CAE III (12/01-6/04)
		Transporte	Licitación para la privatización de la gestión de los aeropuertos de Mali ADM (parámetro estructural, incumplido).	...	
		Electricidad	Oferta para la obtención de capital para la compañía de electricidad (EDM) (criterio de ejecución, cumplido con demora).	...	
Manufactura		Venta de las participaciones minoritarias del gobierno en las empresas de conservas (SOMACO), de servicios aéreos (MALITAS), de productos químicos (SMPC) y de maquinaria (SEMA) (acción previa para la solicitud de un programa, cumplida).	...		
Tabaco		Firma del acuerdo para la privatización de la sociedad nacional de tabacos y fósforos SONATAM (acción previa para la solicitud de un programa, cumplida).	...		
Telecomunicaciones		Licitación internacional para la concesión de por lo menos una licencia de operación de telefonía móvil al sector privado (parámetro estructural, cumplido con demora).	...		
General		Adopción de un plan de acción para 1999-2002 con el fin de reducir el número de empresas públicas no bancarias en la cartera del gobierno de 33 a 18 (acción previa para la solicitud de un programa, cumplida).	...		

Cuadro 5 (conclusión). Superposición de la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial en las condiciones relacionadas con la privatización en los programas respaldados por el SCLP

País	Sector	Condición del FMI	Condición del Banco Mundial en operaciones paralelas	Operación del Banco Mundial
Camerún	Abastecimiento de agua	Reanudar las deliberaciones con el adjudicatario de la compañía de abastecimiento de agua (SNEC) sobre la base de la evaluación de la oferta realizada con la asistencia del Banco Mundial (parámetro estructural, cumplido).	Publicación del pliego de condiciones de la licitación para la privatización de la SNEC y otras dos empresas estatales. Emitir una invitación a los adjudicatarios para la venta de SNEC y otras cinco empresas estatales a fin de iniciar las negociaciones.	CAE III (6/98-3/04) CAE III (6/98-3/04)
	Telecomunicaciones Electricidad	Remitir al FMI y al Banco Mundial la carta de notificación del Jefe del Estado en la que se validan las recomendaciones sobre la privatización del Comité Interministerial (CIM) con respecto a las ofertas definitivas de los adjudicatarios provisionales para la privatización de las compañías de telecomunicaciones (CAMTEL) y electricidad (SONEL) (Acción previa, cumplida).	Emitir una invitación a los principales adjudicatarios para la venta de SNEC y otras tres empresas estatales a fin de iniciar las negociaciones	CAE III (6/98-3/04)
	Telecomunicaciones	Emisión al adjudicatario de CAMTEL de una invitación para negociar.		
Pakistán	Telecomunicaciones	Poner a la compañía de telecomunicaciones en condiciones de venta mediante una licitación pública abierta y transparente (parámetro estructural, incumplido). Poner a la compañía de electricidad KESC en condiciones de venta (criterio de referencia, incumplido).	Poner en condiciones de venta a las siguientes empresas: PTCL, KESC y otras cinco empresas estatales.	Medidas de seguimiento (FY03-05)
	Electricidad	Decisión del Gobierno sobre la estrategia de privatización de KESC (acción previa para el primer examen, cumplida).	Aprobación por el gobierno de una estrategia a mediano y corto plazo y un calendario para la privatización centrados en las grandes empresas estatales esenciales en el sector de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, los servicios bancarios, el petróleo y el gas (no es un mecanismo de activación).	SAC (6/01-12/01)

Impacto de la iniciativa de racionalización

37. En esta sección se examinan los efectos de la iniciativa de racionalización. Se presentan asimismo la nota preliminar de orientación y las directrices sobre condicionalidad de 2002, los dos principales documentos que han regulado el enfoque del FMI con respecto a la condicionalidad estructural desde 2000, y se analizan sus objetivos y los requisitos principales. A continuación se examinan los factores que afectan su implementación con respecto al volumen y la composición de la condicionalidad.

A. Nota preliminar de orientación de 2000 y directrices sobre condicionalidad de 2002

38. En 2000, en gran parte en respuesta a la proliferación de la condicionalidad estructural a mediados de los años noventa y las críticas que ello suscitó, la Gerencia del FMI preparó una nota preliminar de orientación para reforzar la identificación de los países con las reformas y establecer diversos principios para limitar el alcance de la condicionalidad estructural a un conjunto de condiciones estructurales que fueran “relevantes desde el punto de vista macroeconómico”. Posteriormente se llevó a cabo un examen de la condicionalidad y, en septiembre de 2002, el Directorio Ejecutivo aprobó las directrices sobre condicionalidad de 2002, que reemplazaron la nota preliminar de orientación de 2000 y las directrices sobre condicionalidad de 1979.

39. En las directrices sobre condicionalidad se reiteró la importancia de la identificación de los países con las reformas y la coordinación eficaz con el Banco Mundial, y se requirió el uso “restringido” de las condiciones y que estas fueran “esenciales”. En las directrices se estableció que solo se incluirían condiciones “de importancia crítica para alcanzar los objetivos del programa del país miembro” y que “normalmente consistirán en variables macroeconómicas y medidas estructurales que se sitúan en el ámbito de las atribuciones básicas del FMI”.

40. En general, se esperaba que las directrices sobre condicionalidad dieran lugar a la reducción del

número de condiciones¹³. Desde el principio, sin embargo, se discutió qué implicaba la relevancia crítica para la composición sectorial de la condicionalidad estructural. Aunque las directrices sobre condicionalidad dejaban cierto margen para el establecimiento de condiciones que se situaran en ámbitos que no constituyeran el núcleo de las atribuciones y competencia del FMI, se esperaba que estos casos fueran excepcionales y que el personal técnico proporcionara una explicación más detallada sobre la importancia crítica de esas condiciones. Las directrices sobre condicionalidad establecían la aplicación del “marco del organismo rector” cuando las reformas se situaran fuera de los ámbitos básicos de las atribuciones y competencia del FMI. Concretamente, se hizo hincapié en la necesidad de reforzar la colaboración con el Banco Mundial en la formulación y el seguimiento de estas reformas. Por lo tanto, la letra de las directrices sobre condicionalidad deja cierto margen al FMI para abordar las circunstancias específicas de cada país.

B. Volumen y composición de la condicionalidad: ¿Qué ocurrió en la práctica y por qué?

41. No se percibe una reducción en el número de condiciones estructurales después de la introducción de la iniciativa de racionalización (gráfico 2).

¹³Por ejemplo, en la “Orientación operativa respecto a las nuevas directrices sobre condicionalidad” —publicada en 2003 y enmendada en 2006— se establece que las directrices sobre la condicionalidad de 2002 “reemplazan las normas menos estrictas de relevancia macroeconómica contenidas en la nota preliminar de orientación” aplicando el criterio de que toda variable seleccionada para la condicionalidad formal debe ser de “importancia crítica” en el sentido de que “si esta no se implementa, cabe esperar que no se logren los objetivos [del programa]”. Además, en el último examen de la condicionalidad, el personal técnico señaló que “cabe esperar, en general, que las directrices contribuyan a la reducción del número de condiciones estructurales” (FMI, 2005a, pág. 14). Con respecto a las expectativas fuera del FMI, Abdilina y Jaramillo-Vallejo (2005) señalan que “la iniciativa de racionalización comprendió la reducción del número de condiciones en los programas y al mismo tiempo una mayor focalización de las mismas” (pág. 85).

Gráfico 2. Número promedio de condiciones estructurales por año de programa; 1995–2004



Fuentes: Base de datos MONA y estimaciones del personal técnico de la OEI.

El número promedio de condiciones estructurales por año de programa se mantuvo en alrededor de 17, al comparar el período de cuatro años después de la puesta en marcha de la iniciativa de racionalización (2001–04) con el período de cuatro años que lo precedió (1997–2000). En el marco de los acuerdos respaldados por el SCLP, este promedio se redujo ligeramente de alrededor de 16 a 15 condiciones, mientras que en los acuerdos de derecho de giro aumentó de 18 a 19. Pero ninguno de estos cambios es significativo desde el punto de vista estadístico. Tampoco se produjeron cambios importantes en la proporción de las acciones previas, los criterios de ejecución y los parámetros estructurales en el número total de condiciones. Estas conclusiones son un tanto sorprendentes porque en las directrices sobre condicionalidad se señaló que los “acuerdos que respaldan los programas a más largo plazo tendrán una condicionalidad estructural más amplia [...] porque es más probable que las reformas estructurales sean esenciales para alcanzar los objetivos a más largo plazo”, y se explica asimismo que la dependencia excesiva de las acciones previas podría poner a prueba la capacidad de implementación y reducir la eficacia.

42. La iniciativa de racionalización afectó a la composición temática y sectorial de las condiciones estructurales. Tanto en los acuerdos respaldados por el SCLP como en los acuerdos de derecho de giro, la

condicionalidad estructural dirigida hacia la privatización de las empresas estatales y la reforma del comercio fue sustituida por la orientada hacia la política y la administración tributarias, la gestión del gasto público y la reforma del sector financiero. Estas conclusiones son compatibles con los estudios internos del FMI (FMI, 2005a, b) en los que se demuestra que el número de condiciones no se redujo y que la condicionalidad estructural se orientó hacia los ámbitos básicos de competencia del FMI: la gestión económica y el sector financiero. Algunas de estas modificaciones sectoriales obedecieron a un cambio de enfoque más que a una respuesta ante la situación económica básica. Por ejemplo, el análisis del capítulo II del documento de referencia apunta a una correlación entre el número de condiciones del sector financiero y la privatización y el nivel correspondiente de distorsiones en el sector. Al parecer esta relación cambió aproximadamente cuando se puso en marcha la iniciativa, es decir, dado un grado de distorsión determinado, el número de condiciones aumentó en el sector financiero y se redujo en el ámbito de la privatización. En algunos sectores las directrices sobre la condicionalidad reforzaron los cambios que se habían iniciado anteriormente. Por ejemplo, en el sector financiero el número de condiciones comenzó a aumentar en 1998, lo que estuvo vinculado con la atención cada vez mayor prestada a la supervisión del sector financiero después de 1997.

43. La iniciativa de racionalización no dio lugar a una mejor explicación de los motivos por los que las condiciones, referidas o no a ámbitos básicos de competencia del FMI, eran esenciales, ni de la manera en que esas condiciones contribuirían a los objetivos del programa. Se presentaron hojas de ruta a mediano plazo detalladas en los acuerdos respaldados por el SCLP solo en aquellos países que habían incluido en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) una evaluación de política económica a mediano plazo bien desarrollada. Para examinar en qué medida los documentos del programa han justificado las condiciones impuestas, al llevar a cabo la evaluación se compararon los documentos de una muestra de acuerdos del FMI aprobados en 2004–05 con los de los programas de los 13 estudios de caso detallados (aprobados entre 1999 y 2003). Se observó que el uso de condiciones estructurales específicas no se justifica mejor en los programas recientes que en los anteriores¹⁴. En la mayoría de los casos, los objetivos del programa eran muy amplios, las medidas específicas sujetas a la condicionalidad se alejaban del objetivo final que debían respaldar y no se especificaban los objetivos intermedios o los mecanismos a través de los cuales las medidas afectarían los objetivos. Los acuerdos más recientes respaldados por el SCLP tampoco incluyen hojas de ruta de política económica detalladas. Solo en el caso de Mozambique, cuyo DELP tiene un marco de evaluación de la política económica a mediano plazo bien desarrollado, se observó que la documentación relacionada con el SCLP incluye una perspectiva multianual adecuada.

44. La distribución sectorial de la condicionalidad del Banco Mundial cambió en la misma dirección que la del FMI durante el mismo período, y de hecho este alejamiento del Banco Mundial de la privatización y la reestructuración de las empresas estatales fue más pronunciado que el del FMI (Banco Mundial, 2005). Los acuerdos del FMI con frecuencia incluyeron criterios de ejecución y acciones previas detallados en ámbitos básicos de competencia del Banco Mundial, mientras que este impuso solamente condiciones vagas o ninguna condición. Al mismo tiempo, ambas organizaciones aumentaron su participación en el sector financiero y en las cuestiones fiduciarias básicas. Dada la falta de hojas de ruta mencionada anteriormente en la documentación de los programas, es difícil juzgar si estos cambios reflejan graves problemas de cooperación entre el FMI y el Banco Mundial o el establecimiento más

eficaz de prioridades de las reformas estructurales por ambas instituciones. En cualquier caso, estos cambios van en sentido contrario a la expectativa de que el Banco Mundial será el organismo rector de la labor realizada en los ámbitos básicos no macroeconómicos, mientras que el FMI reducirá su participación. Esta conclusión plantea el interrogante de cómo debería el FMI abordar las reformas esenciales que se sitúan en ámbitos ajenos a su núcleo básico de competencia, sobre todo cuando el Banco Mundial no se encarga de abordarlas.

45. Las conclusiones de la evaluación no son totalmente compatibles con los fines de las directrices sobre condicionalidad, ya que i) el número de condiciones estructurales no disminuyó y ii) los acuerdos siguieron incluyendo condiciones que no parecen haber sido “esenciales para los objetivos del programa”, mientras que algunos aspectos esenciales, especialmente en ámbitos ajenos al núcleo básico de atribuciones del FMI, pueden haber sido descuidados.

46. Varios factores contribuyeron a la falta de avances en la reducción del número de condiciones. Al examinar las deliberaciones de los directores sobre los acuerdos presentados al Directorio del FMI en 2003–04, así como las deliberaciones durante los exámenes de los programas de los países y los exámenes bianuales de la condicionalidad, se observa que la falta de avances no fue un motivo de gran preocupación para el Directorio o la Gerencia¹⁵. En algunos programas específicos de países, las objeciones a la condicionalidad excesiva por parte de algunos directores ejecutivos se vieron contrarrestadas por el interés de otros directores, normalmente de los países donantes, en la función que estas condiciones podrían desempeñar en el seguimiento de sus propias iniciativas. En general, los directores que consideraban necesarias más condiciones tenían un interés mucho mayor en los programas en cuestión¹⁶. Un

¹⁵La muestra incluye todos los programas solicitados en 2004 y algunos en 2003 —divididos igualmente entre acuerdos de derecho de giro y acuerdos respaldados por el SCLP. El grupo global incluye Argentina (acuerdo de derecho de giro, 2003), Bangladesh (SCLP, 2003), Bolivia (acuerdo de derecho de giro, 2003), Ghana (SCLP, 2003), Kenya (SCLP, 2003), Nepal (SCLP, 2003), Paraguay (acuerdo de derecho de giro, 2003), Macedonia (ex Rep. Yug.) (acuerdo de derecho de giro, 2003), Gabón (acuerdo de derecho de giro, 2004), Bulgaria (acuerdo de derecho de giro, 2004), Croacia (acuerdo de derecho de giro, 2004), Perú (acuerdo de derecho de giro, 2004), Rumania (acuerdo de derecho de giro, 2004), Ucrania (acuerdo de derecho de giro, 2004), Burundi (SCLP, 2004), Georgia (SCLP, 2004), Honduras (SCLP, 2004), Mozambique (SCLP, 2004), la República del Congo (SCLP, 2004), Zambia (SCLP, 2004) y Malí (SCLP, 2004).

¹⁶En sus intervenciones aproximadamente la mitad de los directores no recomendaron más o menos condicionalidad estructural, y varios expresaron su satisfacción por el volumen propuesto de condicionalidad estructural. Del resto, los que recomendaban más condicionalidad estructural superaron a los que proponían menos condicionalidad por un amplio margen. En algunos casos,

¹⁴La justificación es clara en tres de los diez programas (Ucrania, Bulgaria y Mozambique), pero solo moderadamente clara en otros dos (Burundi y Georgia) y relativamente poco clara en el resto de los programas (Gabón, Honduras, Perú, la República del Congo y Zambia).

ejemplo parecido es el del respaldo de muchos países miembros de la UE a la aplicación de condiciones muy variadas y de gran alcance en los acuerdos con los países que iniciaron el proceso de adhesión a la UE. En algunos casos, las propias autoridades solicitaron incluir condiciones que consideraban que les ayudarían a enviar señales a los donantes de que se había producido un cambio en sus compromisos con algunas reformas específicas. Además, durante el examen de las directrices sobre condicionalidad de 2005, los directores señalaron que el número de condiciones no se había reducido, pero coincidieron en que las cifras son “en el mejor de los casos una medida rudimentaria”.

47. El Directorio Ejecutivo, la Gerencia y personal técnico han señalado que el cambio de orientación de la condicionalidad hacia los ámbitos básicos es compatible con la implementación de las directrices sobre condicionalidad. No obstante, las opiniones varían a la hora de determinar si los programas han prestado atención suficiente a la relevancia crítica de las reformas. Concretamente, el Directorio ha enviado señales contradictorias, ya que algunos directores han señalado que hay margen para racionalizar aún más la condicionalidad, mientras que otros lamentan que la racionalización de la condicionalidad quizás haya ido demasiado lejos y recomiendan ampliar la cobertura de las reformas orientadas a fomentar el crecimiento y la eficiencia.

48. La encuesta del personal técnico llevada a cabo para preparar esta evaluación muestra que hay amplias diferencias de opinión entre los funcionarios con respecto a lo establecido en las directrices sobre condicionalidad acerca de los objetivos (y el número) de las condiciones estructurales, y a la forma de interpretar el criterio de relevancia crítica de las reformas. Aproximadamente las dos terceras parte de los funcionarios encuestados consideraron que la pertenencia a un ámbito que constituye el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI es una condición esencial para que una medida esté sujeta a la condicionalidad; mientras que alrededor del 20% señaló que la medida debe ser esencial para alcanzar los objetivos establecidos en el programa independientemente de que se sitúe dentro de ese núcleo. Cabe destacar que la mayoría de los encuestados consideró que la iniciativa de racionalización debi-

los directores reconocieron que el número de condiciones era muy alto pero, no obstante, lo aceptaron, debido a las circunstancias específicas de los países, en particular los que iniciaron el proceso de adhesión a la UE y aquellos que tenían una trayectoria deficiente en la implementación de reformas. Esta conclusión coincide con las respuestas del personal técnico a una encuesta, en la que una tercera parte señaló que los directores expresaron su preocupación por la condicionalidad estructural insuficiente. En cambio, solo el 6% indicó que los directores habían manifestado sus reservas sobre la condicionalidad excesiva.

litó algunos programas, y alrededor de la mitad indicó que “con frecuencia” o “con mucha frecuencia” se pasaban por alto algunas condiciones esenciales en los ámbitos que no constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI. Durante las deliberaciones del grupo de discusión, el personal técnico señaló que al diseñar la condicionalidad se prestó atención especial a las directrices sobre condicionalidad, así como a las reacciones anteriores de los directores ejecutivos a la condicionalidad y al diseño de los programas, pero estas no habían aportado una orientación clara con respecto a la cuestión del criterio de relevancia crítica de las reformas.

49. En el proceso de examen interno del FMI¹⁷ se hizo hincapié en la necesidad de reforzar las políticas de reforma esenciales tanto en los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI como en las esferas ajenas a ese núcleo. Algunos participantes en el examen recomendaron aumentar la condicionalidad, pero en muy pocas ocasiones propusieron eliminar otras condiciones específicas. El proceso de examen puso de relieve las deficiencias en la documentación de los programas, y la necesidad en algunos casos de definir más claramente los objetivos del programa y las estrategias para lograrlos, y de adoptar una perspectiva a más largo plazo en el diseño de los acuerdos respaldados por el SCLP. No obstante, el proceso de examen tuvo un impacto limitado en la calidad de la documentación de los programas; de los diez acuerdos respaldados por el SCLP aprobados en 2004–05 que se examinaron en el marco de esta evaluación, la mayoría incluía definiciones demasiado amplias de los objetivos, explicaciones deficientes de las estrategias intermedias para alcanzarlos y ninguna explicación detallada de la razón por la cual se habían incluido ciertas condiciones. Los propios exámenes pusieron de relieve una causa importante de estas deficiencias: los programas parecían estar formulados precipitadamente y de forma prematura. A veces la prisa quizás haya afectado solamente a la calidad de la documentación, pero en otros casos también puede haber sido un obstáculo para el diseño del programa y su eficacia, particularmente en los países que tienen una trayectoria deficiente en la aplicación de reformas. El cronograma acelerado vino determinado con frecuencia por procesos externos, por ejemplo, el cumplimiento de los plazos en el marco del proceso de la Iniciativa para los PPME, mientras que en otras ocasiones estuvo motivado por el respaldo a un grupo reformista dentro del gobierno.

¹⁷En el examen interno participan funcionarios de todos los departamentos, salvo los del departamento regional correspondiente. El análisis del examen interno se basó en los documentos correspondientes a 10 acuerdos aprobados en 2004.

Conclusiones y recomendaciones principales

Conclusiones y observaciones principales

50. Las principales conclusiones y observaciones de la evaluación, de las que se derivan las recomendaciones, son las siguientes:

- 1) El número de condiciones estructurales en los programas respaldados por el FMI se mantuvo estable en alrededor de 17 por año de programa, contrariamente a las expectativas generadas cuando se puso en marcha la iniciativa de racionalización. Ello obedeció en parte a que los donantes y otras partes interesadas exigieron que se incluyera la condicionalidad estructural como un instrumento de seguimiento para sus propios programas e iniciativas, como la Iniciativa para los PPME o el proceso de adhesión a la UE. Además, en algunos casos, los miembros del equipo económico solicitaron condiciones específicas para ayudarles a alcanzar sus objetivos de política interna.
- 2) La mayor parte de las condiciones estructurales solo tenía una profundidad estructural limitada: más del 40% requería la preparación de planes o proyectos de ley y alrededor de la mitad exigía cambios extraordinarios fácilmente reversibles. Menos del 5% requería cambios en la legislación u otros cambios estructurales duraderos, y dentro de este grupo menos de una tercera parte se aplicó.
- 3) A pesar de estos factores, la gran cantidad de condiciones es ampliamente percibida como una intromisión en el proceso de formulación de políticas y como un factor que menoscaba el sentido de identificación de la sociedad con el programa. La resistencia a la condicionalidad del FMI y el estigma relacionado con ella obedecen en parte a la falta de conocimiento y comprensión cabal por parte del público acerca de los diferentes tipos y fuentes de condiciones impuestas.
- 4) Solo alrededor de la mitad de las condiciones estructurales se cumplió oportunamente. Además, se observó solo una vinculación débil entre el cumplimiento de la condicionalidad estructural incluida en un programa respaldado por el FMI y las reformas adicionales subsiguientes en el sector correspondiente: un indicador débil de la eficacia de las condiciones en la promoción de las reformas.
- 5) La identificación de un equipo de formulación de la política económica sólido con el programa de reforma es esencial para la implementación de la condicionalidad. No obstante, la identificación del gobierno a nivel más general —por lo menos la identificación de las entidades encargadas de implementar las reformas con la condicionalidad específica— parece ser una condición indispensable para mantener las reformas a los niveles sectorial y del país.
- 6) El cumplimiento y la eficacia variaron de un sector a otro; ambos tendieron a ser más altos en los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI, como la gestión del gasto público y la administración tributaria, y más bajos en los ámbitos ajenos a ese núcleo como la privatización y la reforma del sector público a nivel más general.
- 7) A partir de la puesta en marcha de la iniciativa de racionalización, la composición de la condicionalidad estructural cambió considerablemente y se orientó hacia los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI, como la gestión del gasto público y la administración tributaria, y hacia nuevos ámbitos de reformas fiduciarias básicas, como la gestión y los controles financieros, que se convirtieron en aspectos importantes para los donantes que querían reemplazar la ayuda basada en proyectos por el apoyo presupuestario general. Al mismo tiempo, el FMI se alejó de los ámbitos polémicos donde no tenía un impacto significativo y que se situaban primordialmente dentro del núcleo de competencia del Banco Mundial.

- 8) No puede determinarse claramente si el cambio fue totalmente compatible con el requisito de la “relevancia crítica” establecido en las directrices sobre condicionalidad. Muchas de las condiciones no parecen haber sido esenciales para alcanzar los objetivos del programa, mientras que quizás algunas políticas no incluidas en la condicionalidad podrían haber sido críticas.
- 9) La condicionalidad del Banco Mundial se ha alejado de algunos ámbitos como la privatización y la reestructuración de las empresas estatales que constituyen el núcleo básico de sus atribuciones y competencia. El cambio simultáneo en ambos organismos plantea dudas acerca de si no se abordaron algunas reformas esenciales.
- 10) Los avances han sido desiguales en los esfuerzos por asegurar que en los documentos de los programas se estableciera claramente el criterio de relevancia crítica, por ejemplo, cómo algunas condiciones estructurales específicas respaldarían los objetivos del programa. Además, en la mayor parte de los acuerdos respaldados por el SCLP, en la documentación del programa no se especifica una hoja de ruta para las reformas previstas.

Recomendaciones principales

51. **Examen de políticas.** El Directorio debería exponer claramente lo que espera con respecto al número y el foco de atención de las condiciones estructurales. Las conclusiones de la evaluación parecen indicar que sería conveniente que el Directorio reafirmara la necesidad de utilizar la condicionalidad estructural esporádicamente y solo cuando sea esencial para alcanzar los objetivos del programa o salvaguardar los recursos del FMI. Como primera medida práctica, el Directorio podría considerar el establecimiento de un tope teórico al número de condiciones estructurales por año de programa. En un principio, el tope podría establecerse en alrededor de la mitad del promedio actual de los criterios de ejecución y las acciones previas, es decir, unas cuatro o cinco condiciones al año. Esta limitación mecánica obligaría a todas las partes (por ejemplo, el Directorio, la Gerencia y el personal técnico) a justificar la “relevancia crítica” de cada condición. Para ayudar a implementar esta recomendación, el Directorio debería explicar claramente en qué medida y cómo debería seguir utilizándose la condicionalidad estructural en los acuerdos del FMI como mecanismo de seguimiento para los programas a cargo de los donantes y otras iniciativas. Para abordar la demanda de condicionalidad estructural para estos fines, el

FMI debería considerar el fortalecimiento de los instrumentos no financieros, como por ejemplo, el uso más frecuente de la supervisión y otros instrumentos de seguimiento existentes y nuevos.

52. **Diseño de los programas y condicionalidad.** El personal técnico debería trabajar con las autoridades de los países para identificar claramente los objetivos principales de cada programa y establecer las condiciones estructurales que contribuyan significativamente a alcanzar estos objetivos. Deberían utilizarse menos acciones previas y criterios de ejecución, y estos deberían focalizarse en las reformas que tengan un impacto significativo y sostenible. Para garantizar la relevancia y el diseño adecuado de las condiciones, así como para mejorar su eficacia, estas deberían encuadrarse en los ámbitos que constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI en los que el personal técnico tiene conocimientos profundos: la política fiscal y monetaria, y ciertos aspectos de las finanzas y el comercio. Deberían eliminarse los parámetros estructurales, y las condiciones con un contenido estructural bajo no deberían formar parte de la condicionalidad. En general, el FMI debería tener en cuenta el deseo de las autoridades de incluir en los documentos relacionados con el programa políticas que no estén sujetas a la condicionalidad. No obstante, en estos documentos deberá hacerse una distinción clara entre las condiciones de las que depende el apoyo financiero del FMI y otros elementos del programa de política económica de las autoridades.

53. **Cooperación con el Banco Mundial.** La sostenibilidad de las reformas estructurales y de los ajustes macroeconómicos con frecuencia depende de los cambios en el conjunto del sector público de un país y de la reestructuración de los gastos cuasifiscales. Sin embargo, al establecer la condicionalidad estructural en estos ámbitos, el FMI debería cumplir una función subsidiaria que complemente la que desempeña el Banco Mundial, el cual tiene la responsabilidad primordial y más experiencia en estos ámbitos. La Gerencia de ambas organizaciones deberá considerar diversos mecanismos para ayudar a las autoridades de los países a diagnosticar los problemas y preparar estrategias de reforma diseñadas a nivel local. La orientación explícita del Directorio aún será necesaria cuando las reformas de política en ámbitos que no constituyen el núcleo básico de las atribuciones y competencia del FMI se consideren esenciales pero no pueda lograrse oportunamente una cooperación eficaz con el Banco Mundial.

54. **Desarrollo de un marco de seguimiento y evaluación.** La evaluación del grado de eficacia de la condicionalidad estructural en los acuerdos del FMI se complica debido a la falta de un marco convenido para evaluar los resultados y la rendición de cuentas, y la consiguiente falta de parte de la información

necesaria. El FMI debería establecer un marco de evaluación y seguimiento que vincule las condiciones de cada programa con reformas y objetivos específicos. Ello sentaría una base más sólida para supervisar la implementación y la evaluación de los programas, y facilitaría el aprendizaje de los elementos que son eficaces y los que no. Este marco permitirá al personal definir más adecuadamente los datos que deben recopilarse antes, durante y después de un programa. Como medida provisional, el personal técnico deberá mejorar el sistema utilizado para realizar el seguimiento de la condicionalidad (MONA), a fin de divulgar estos datos y, por lo tanto, facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje de las autoridades en los países miembros.

55. Información en los documentos del Directorio. La documentación sobre los programas debe ser más explícita con respecto a los objetivos respaldados por el FMI y debe indicarse cómo ayudarán las medidas propuestas a alcanzar estos objetivos. En el

caso de los acuerdos respaldados por el SCLP, en particular, la solicitud de un programa se presentará conjuntamente con una hoja de ruta operativa en la que se examinará la duración del programa, se explicarán las diversas modalidades de las reformas, y se analizarán la secuencia y el impacto previsto de las mismas.

56. Actividades de divulgación y comunicación del FMI. Las críticas externas sobre la condicionalidad y la resistencia a solicitar el respaldo del FMI para los programas de estabilización y reforma económica podrían obedecer en parte a la confusión existente con respecto a cómo se establecen las condiciones y quién las establece. Si bien la implementación de las recomendaciones anteriores probablemente contribuiría a mejorar la situación, el FMI debería intensificar sus esfuerzos de divulgación y comunicación para explicar claramente estas cuestiones. Para ser eficaces, estos esfuerzos deberán ser respaldados por el Directorio Ejecutivo y los países miembros.

Referencias

- Abdilina y Jaramillo-Vallejo, 2005, "Streamlining Structural Conditionality in World Bank- and International Monetary Fund-supported Programs", en Stefan Koerberle *et al.*, compiladores, *Conditionality Reviewed*, Washington: Banco Mundial.
- Action Aid, 2004, "Money Talks: How Aid Conditions Continue to Drive Utility Privatisation in Poor Countries", Reino Unido.
- Banco Mundial, 2005, "Recent Trends and Practices", Background Paper No. 3 en *Review of World Bank Conditionality*, septiembre. Washington: Banco Mundial.
- Eurodad, 2006, "World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice", Informe Eurodad (junio).
- FMI, 2005a, "Review of the 2005 Conditionality Guidelines", documento SM/05/81 (marzo). Washington.
- _____, 2005b, *Review of the 2002 Conditionality Guidelines—Selected Issues*, documento SM/05/82 (marzo).
- _____, 2002, *Guidelines on Conditionality*. Washington. Disponible en www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf+IMF+conditionality+guidelines&hl=en&ct=clnk&cd=1
- _____, 2000, "Interim Guidance Note on Streamlining Structural Conditionality". Disponible en www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/071001.pdf
- Jubilee Debt Campaign, 2006, "Tightening the Chains or Cutting the Strings? The Status of HIPC Conditionality in 2006".
- Oficina de Evaluación Independiente (OEI), Fondo Monetario Internacional, 2004, *Informe sobre la Evaluación de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)*. Washington: OEI.
- Oxfam International, 2004, "From 'Donorship to Ownership?' Moving Towards PRSP Round Two", Oxfam Briefing Paper 51 (enero).
- Wood, Angela, y Matthew Lockwood, 1999, "The 'Perestroika of Aid'? New Perspectives on Conditionality", Bretton Woods Project, Washington. Disponible en www.brettonwoodsproject.org/topic/governance/poa2.pdf.