

Octavo Director Gerente del FMI

Köhler asume el cargo: Abordará aspectos prioritarios para la economía mundial

El 1 de mayo de 2000, Horst Köhler asumió como el octavo Director Gerente y Presidente del Directorio del FMI. El Directorio Ejecutivo lo había seleccionado por unanimidad el 23 de marzo (véase *Boletín del FMI*, 10 de abril de 2000, pág. 97). Al asumir sus funciones, Köhler manifestó que “estaba contento de estar en Washington y de comenzar a trabajar y examinar las prioridades”. Al preguntársele acerca de los aspectos planteados por los críticos del FMI en oportunidad de las reuniones de abril, dijo que era preciso tomar con mucha seriedad ese tipo de debates, y dar respuestas basadas en un juicio sólido.

Antes de asumir como Director Gerente del FMI, Köhler fue Presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo en Londres, cargo al que fue nombrado en septiembre de 1998. Con anterioridad había sido Viceministro de Hacienda de Alemania entre 1990 y 1993, calidad en que estuvo a cargo de las relaciones financieras y monetarias internacionales, y entre 1993 y 1998 fue Presidente de la Asociación Alemana de Bancos de Ahorro.



Horst Köhler (centro) llega a la sede del FMI para iniciar su primer día de trabajo. A la derecha, el Primer Subdirector Gerente, Stanley Fischer.

Köhler, que es ciudadano alemán, posee un doctorado en economía y ciencias políticas de la Universidad de Tübingen, donde fue asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones de Economía Aplicada. Es casado y tiene dos hijos. ■

Consenso sobre la necesidad de la reforma

Conferencia en Moscú: Se analizan el clima de inversión y las perspectivas de crecimiento

Las recientes elecciones parlamentarias y presidenciales llevadas a cabo en Rusia han provocado un intenso análisis de las prioridades económicas del país y la forma de llevarlas a la práctica. Los economistas rusos y otros observadores están debatiendo la mejor forma de lograr un crecimiento económico sostenido y un clima fértil de inversión que incremente el bienestar económico de los ciudadanos del país.

Para promover este debate, entre el 5 y el 7 de abril se reunieron en Moscú más de 450 expertos rusos en economía, derecho, sociología y administración provenientes del gobierno, la duma y el sector privado, con el objeto de analizar el clima de inver-

sión y las perspectivas de crecimiento económico. La conferencia fue auspiciada por la Escuela Superior de Economía de la Universidad Estatal, el FMI y el Banco Mundial. Como manifestó Stanley Fischer, Director Gerente Interino del FMI, en su discurso de apertura: “Los asistentes provienen de una gama notablemente amplia de escuelas de pensamiento... y el fortalecimiento de la reforma está en la mente de todos”.

Durante los tres días de reunión se hizo evidente un notable nivel de acuerdo acerca de la necesidad de la reforma de mercado. El profesor Yevgeny Yasin, supervisor académico de la Escuela Superior de Economía y principal

(Continúa en la pág. 146)

En este número

145
Köhler asume
el cargo

145
Conferencia sobre
inversión y perspec-
tivas de crecimiento

148
Regímenes
cambiaros

150
Conferencia ABCDE

153
Descentralización
en Indonesia

153
Directorio examina
acontecimientos
en Pakistán

155
Experiencia del IVA

158
Filipinas: Crecimiento
y reforma

y...

149
Tasas del FMI

152
Publicaciones
recientes

157
Novedades en
Internet

El 4 de mayo, el Banco Nacional de Ucrania dio a conocer un informe de PriceWaterhouseCoopers sobre la gestión de las reservas de divisas durante 1996-97. El texto del informe puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org).

(Continuación de la pág. 145) organizador de la conferencia, confirmó que si bien los participantes provenían de diferentes profesiones y ámbitos académicos mostraron un notable grado de consenso acerca de las principales consideraciones sobre las que se basaron las discusiones.

Ninguno de los oradores se refirió a algunos de los argumentos que podían oírse hace algunos años, es decir, que para crecer se necesita una elevada inflación o que la industria requiere crédito barato.



De izquierda a derecha: Lev Yakobson, Alexander Shokhin, Stanley Fischer, Yevgeny Yasin, Aleksei Kudrin y Yaroslav Kuzminov.

La conferencia representó el aspecto más público del proceso que está llevándose a cabo bajo la dirección del Presidente Vladimir Putin, que ha encargado al Centro de Investigaciones Estratégicas —un grupo de estudios encabezado por el reformista German Gref— la preparación de un plan para racionalizar la economía rusa. La tarea abarcará desde la modernización del engorroso código tributario hasta la reducción de la burocracia. El plan estratégico deberá presentarse en breve.

La primera etapa de la conferencia comprendió la formación de cuatro grupos de trabajo que se concentraron en las condiciones macroeconómicas para el crecimiento económico, las limitaciones institucionales y estructurales que obstaculizan el creci-

miento, la política social y el desarrollo económico, y la regulación estatal de la economía. Las presentaciones y los debates se basaron en 47 documentos preparados por expertos rusos y de las instituciones financieras internacionales. Las reuniones de los grupos de trabajo culminaron en una sesión plenaria en la que las autoridades de la Escuela Superior de Economía presentaron resúmenes: el profesor Yevgeny Gavrilenko, el presidente Alexander Shokhin, el profesor Lev Yakobson y el canciller Yaroslav Kuzminov. También hablaron en la sesión plenaria Fischer, Yasin y Johannes Linn, Vicepresidente para Europa y Asia Central del Banco Mundial. Muchos de los oradores se refirieron en forma positiva a las perspectivas de la economía rusa. Gavrilenko comentó que “si bien las discusiones con frecuencia fueron animadas durante las reuniones de los talleres de trabajo y se expresaron puntos de vista divergentes, todos los participantes estuvieron de acuerdo en que la economía rusa está creciendo y se halla en una fase ascendente, y que el FMI estima que una tasa de crecimiento del 4–5% a mediano plazo podría considerarse conservadora”.

Pero en un documento titulado “Estrategia económica y clima de inversión”, Yasin y sus coautores (Sergei Aleksashenko, Yevgeny Gavrilenko y Arkady Dvorkovich) señalaron que “ciertas tendencias positivas en el desarrollo de la economía rusa... surgieron después de un período de difíciles reformas de mercado. Ello, sin embargo, no da lugar a la complacencia. Las transformaciones no han terminado. Tenemos una economía de mercado, pero no una economía libre y, en consecuencia, es ineficiente. Esa es la razón por la que se presentarán nuevas crisis si no avanza la transformación”.

Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que la preservación de la estabilidad macroeconómica y la ampliación y la aceleración de las reformas estructurales son esenciales para lograr una elevada productividad y un crecimiento sostenible del producto. Concordaron en que actualmente el desafío clave es mejorar el clima de inversión, y que el ahorro, que es más que adecuado, debe mantenerse en el país mediante incentivos apropiados.

“El mejoramiento del clima de inversión podría resultar sumamente beneficioso para la economía”, dijo Fischer en su alocución. “También podría contribuir a revertir la fuga de capitales, que ha alcanzado un promedio de US\$10.000 a US\$20.000 millones al año desde principios de los años noventa. La economía rusa y las necesidades financieras rusas serán muy diferentes cuando el ahorro ruso, en vez de fugarse al exterior, se utilice para financiar inversiones productivas en la economía nacional. La falta de fortalecimiento del imperio de la ley y el mejoramiento de la gestión pública, tanto en el sector público como en el empresarial, constituyen la base de

Escuela Superior de Economía de la Universidad Estatal

La Escuela Superior de Economía de la Universidad Estatal fue creada por el Gobierno ruso en 1992, con el objeto de contribuir a la reforma económica mediante la capacitación de profesionales en economía moderna y otras ciencias sociales, y proveer asesoramiento en estos campos. La Escuela Superior de Economía es una universidad autónoma que desempeña funciones de centro de capacitación e investigaciones científicas para el Ministerio de Economía de la Federación de Rusia. Tiene oficinas regionales en todo el país, y mantiene intercambios, entre otras instituciones, con la London School of Economics, la Sorbona y la Universidad de Harvard.

la debilidad de la inversión, la falta de reestructuración de las empresas y la fuga de capitales”.

De la conferencia surgieron varias conclusiones generales, así como medidas específicas.

- El fortalecimiento del imperio de la ley y la eliminación de la corrupción requieren que las leyes se aclaren, que se elimine la discreción en su interpretación y que las leyes federales se apliquen en toda Rusia. El poder judicial necesita una adecuada remuneración y los tribunales y los jueces deben tener cada vez más independencia. Debe asimismo incrementarse la transparencia del sector público, especialmente en actividades que actualmente no están sujetas al control de la tesorería, como el Fondo Vial.

- Debe continuarse la reestructuración industrial, y mejorarse la gestión empresarial. Ello incluye completar el proceso de privatización, promover la competencia y abordar el problema de las empresas no competitivas. La promoción de condiciones igualitarias requiere la protección de los derechos de propiedad y de los accionistas minoritarios. Asimismo, es preciso aumentar la responsabilidad legal de los administradores e introducir normas contables internacionales.

- Deben eliminarse los impuestos arcaicos, como el impuesto sobre la cifra de negocios. Igualmente es preciso fortalecer el proceso de quiebras en varios campos, entre ellos su utilización más vigorosa por parte de las autoridades tributarias.

- Debe continuarse la reestructuración de bancos e incrementarse la transparencia en el banco central. Gavrilenkov señaló que durante la conferencia los participantes estuvieron unánimemente de acuerdo en la necesidad de reestructurar el sector bancario. Los bancos deben pasar a ser intermediarios más efectivos entre los ahorros y la inversión, y no deben proporcionar crédito dirigido a sectores o empresas particulares. Es preciso actuar más firmemente con los bancos insolventes, estimulándose la competitividad del sector bancario privado, entre otras medidas mediante la promoción del ingreso de bancos extranjeros. También debe fortalecerse la supervisión de bancos, mejorarse los procedimientos contables y las prácticas de divulgación del banco central, y procederse a la venta de filiales.

- Existe la necesidad de reformar el sector público mediante reformas tributarias y de gasto y de la administración pública. Gref señaló que la desregulación parecía ser uno de los aspectos más importantes. Es preciso aclarar el papel y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, y fortalecer y simplificar la administración tributaria. Debería procurarse un mayor equilibrio entre los derechos de los contribuyentes y las autoridades tributarias, y eliminarse la mayor parte de las exenciones tributarias, particularmente en el caso del impuesto al valor agregado y el impuesto a las utilidades de las empresas. Además, merece examinarse la carga de los impuestos a la renta de las personas físicas.

- La red de protección social para los pobres, los ancianos, los jóvenes y quienes están imposibilitados de trabajar requiere ser fortalecida con el objeto de respaldar la reestructuración y el crecimiento y al mismo tiempo reducir la pobreza. Ello implica focalizar cuidadosamente

los escasos recursos disponibles. Deben revisarse los subsidios a la vivienda e iniciarse la reforma de los sistemas de pensiones y de atención de la salud. La inversión en educación es igualmente esencial para ayudar a las nuevas generaciones a enfrentar la economía de mercado, enfatizó Yakobson, y añadió “Los temas más recurrentes [en el grupo de trabajo sobre política social] son el mercado laboral y el reconocimiento de que la política educacional debe ayudar a la nueva generación a adaptarse a las nuevas condiciones”.

La inversión en educación es igualmente esencial para ayudar a las nuevas generaciones a enfrentar la economía de mercado, enfatizó Yakobson, y añadió “Los temas más recurrentes [en el grupo de trabajo sobre política social] son el mercado laboral y el reconocimiento de que la política educacional debe ayudar a la nueva generación a adaptarse a las nuevas condiciones”.

- La reforma agrícola y de la propiedad de la tierra es necesaria para facilitar el desarrollo de un genuino mercado inmobiliario que asegure el pleno derecho de poseer, comprar, vender, alquilar e hipotecar tierras.

En general, para sustentar la reforma es preciso desarrollar una amplia base de apoyo y resistir los intereses creados. Esta es la clave para que Rusia se identifique con las reformas y para mejorar las perspectivas de éxito del país.

La conferencia dejó abiertos algunos aspectos que requerirán mayor análisis, entre ellos el tamaño apropiado del sector público y la forma de abordar el problema de los monopolios naturales, pero se extrajeron numerosas enseñanzas y no hubo escasez de buenas ideas. El interrogante es si Rusia podrá desarrollar su propio programa de reforma económica, un programa llevado a cabo por rusos, respaldado efectivamente por la sociedad civil y con el que Rusia pueda identificarse. ■

Kathleen White
Departamento de Relaciones Externas del FMI



Yevgeny Yasin, coordinador de la conferencia (derecha), conversa con Stanley Fischer, del FMI.

El texto completo de la alocución de Fischer puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org). Los documentos de la conferencia se incluirán en Internet y en el sitio de la Escuela Superior de Economía (www.hse.ru).

Corrección: En el cuadro sobre los acuerdos del FMI al 31 de marzo, que figura en la pág. 143 del número del 1 de mayo de 2000 del *Boletín del FMI* no se incluyó a Argentina en la lista de países miembros que tienen acuerdos de derecho de giro con el FMI. La línea correspondiente a Argentina debió haber sido:
Fecha del acuerdo: 10 marzo 2000; *Fecha de vencimiento:* 9 marzo 2003; *Monto aprobado:* DEG 5.398,61 millones; *Saldo no utilizado:* DEG 5.398,61 millones.

El régimen cambiario depende de las circunstancias y del respaldo de política, según estudio del FMI

Según un trabajo que se publicará en la serie de estudios del FMI, las crisis cambiarias y de pagos de los años noventa, el incremento general en la movilidad del capital y las fluctuaciones en los flujos de capitales a los países en desarrollo vuelven a plantear el tema de los regímenes cambiarios apropiados. El estudio, titulado *Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, fue preparado por un equipo del Departamento de Estudios del FMI. El 14 de abril, el Consejero Económico y Director del Departamento de Estudios, Michael Mussa, convocó una reunión de información a la prensa para analizar el estudio. Participaron en la misma dos de los



Michael Mussa

principales contribuyentes al estudio: Alexander Swoboda, asesor principal de políticas, que está en uso de licencia del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra y Paul Masson, asesor principal, que actualmente se desempeña en la Universidad de Georgetown y la Brookings Institution en uso de licencia sabática del FMI.



Alexander Swoboda

Mussa explicó que el Comité Monetario y Financiero Internacional solicitó a los funcionarios del FMI que reexaminaran el tema de los regímenes cambiarios a la luz de los importantes cambios que se han producido en la economía mundial. En particular, se les solicitó que estudiaran las implicaciones del incremento en la movilidad internacional del capital y en la participación de muchos países en desarrollo —los llamados países de mercados financieros emergentes— en el sistema financiero internacional.

“Consideramos que nuestra tarea era muy amplia”, dijo Mussa. “El FMI es una organización virtualmente universal, y queríamos examinar el tema de los regímenes cambiarios en la totalidad de los países miembros, desde los países industriales más grandes cuyas monedas nacionales constituyen la base del sistema

monetario y financiero internacional, hasta los países miembros más pequeños”.

Mussa explicó que no debe sorprender el hecho de que con una gama tan amplia de países con distintos niveles de desarrollo y diversos grados de complejidad financiera, no puede pretenderse llegar a una conclusión uniforme acerca de un régimen cambiario que se aplique universalmente a todos esos países. Quizá la conclusión más importante del estudio, dijo, es que “no existe un régimen cambiario óptimo para todos los países, todos los momentos y todas las circunstancias”.

Esta conclusión no significa, por supuesto, que “todo vale”, advirtió Mussa. Ciertos tipos de regímenes cambiarios, dijo, parecen adaptarse mejor a ciertos países y determinadas circunstancias y momentos.

Relaciones monetarias clave

La iniciación del euro en enero de 1999 marcó una nueva fase en la evolución del sistema financiero y cambiario internacional de la posguerra, señaló Swoboda, que incluyó un reordenamiento de las relaciones entre las principales monedas del sistema. El estudio del FMI sugiere que es probable que la volatilidad observada en el pasado —principalmente entre el dólar estadounidense y el marco alemán— continúe en el futuro entre el euro y las demás monedas, principalmente el dólar de Estados Unidos. La zona del euro, en su totalidad, es una economía más cerrada que sus componentes, dijo, y el Banco Central Europeo (BCE) tiene el claro mandato de concentrar la política monetaria en la inflación en vez del tipo de cambio.

El estudio también examina las perspectivas a mediano plazo de una gestión más activa de los principales regímenes cambiarios, dijo Swoboda. Las propuestas que se han presentado van desde un “banco central mundial” hasta una flotación absoluta y limpia, con algún tipo de régimen intermedio. Pero el estudio predice que las relaciones entre las tres principales monedas se acercarán mucho a una flotación pura. No existe suficiente compromiso político como para estabilizar los tipos de cambio en un mundo en que el capital muestra una elevada movilidad, dijo, y “no contemplamos la posibilidad de que la Reserva Federal o el BCE sacrifiquen los objetivos internos en aras de la estabilización cambiaria”.

En las tres principales zonas monetarias se observa una compensación entre la estabilización del tipo de

Fotos: Denio Zara, Padraic Hughes, Pedro Márquez y Michael Spilotro, FMI; Michele Iannacci, Banco Mundial, páginas 150 y 151.

cambio y la estabilización de la economía interna, señaló Swoboda, pero la volatilidad puede no necesariamente ser causa de inquietud si refleja variaciones debidas a que las principales economías se encuentran en diferentes puntos del ciclo económico, en vez de graves desajustes entre las distintas monedas. Sin embargo, destacó que los desajustes prolongados y grandes entre los principales tipos de cambio inquietan seriamente a los propios países industriales y al resto del mundo. Definitivamente, la supervisión del FMI y la acción concertada del Grupo de los Tres y el Grupo de los Siete pueden contribuir a evitar las formas más severas de desequilibrio.

Régimen cambiario para los países en desarrollo

El actual entorno internacional se caracteriza por un grado sustancial de flexibilidad, dijo Masson, y la elección de regímenes cambiarios por parte de los países en desarrollo debe estar condicionada a ese entorno. Sin embargo, las circunstancias particulares de cada uno de ellos también influirán sobre la elección del régimen cambiario, oscilando entre una sustancial flexibilidad a una caja de conversión o una unión monetaria. En un punto intermedio, agregó Masson, se hallan diversos regímenes —como las bandas móviles y los vínculos ajustables— que se caracterizan porque no se adhieren a una sustancial flexibilidad o a un vínculo fijo o inalterable.

Se ha sostenido que estos regímenes intermedios probablemente desaparecerán porque son insostenibles, especialmente para aquellos países que procuran integrarse más estrechamente a los mercados internacionales de capital. El estudio, señaló Masson, reconoce que la mayor integración de los mercados de capitales hace más imperiosa la conveniencia de regímenes cambiarios intermedios.

Si bien parece observarse una tendencia hacia una mayor flexibilidad entre los países en desarrollo, Masson dijo que es probable que en el futuro se mantenga la actual gama de regímenes cambiarios. Las consideraciones que influyen sobre la elección de un régimen cambiario incluyen, por ejemplo, el grado de diversificación comercial, en cuyo caso la flexibilidad entre las principales monedas ocasionará algunos problemas a la vinculación a una sola moneda, ya que dicha vinculación implicará sustanciales fluctuaciones en relación con las demás.

La vinculación a una sola moneda, sin embargo, es actualmente —y sin duda seguirá siéndolo— un régimen sumamente deseable para aquellos países en los cuales el comercio se concentra en uno de los principales bloques. En los países que se desplazan hacia una mayor flexibilidad cambiaria, es preciso encontrar una alternativa al uso del tipo de cambio como ancla nominal, y contar con instituciones que sostengan esa ancla alternativa.

En estos países, es improbable que la desatención benévola del tipo de cambio —es decir, una flotación per-

fectamente libre— vaya a constituir una actitud deseable, dijo Masson. Los regímenes sostenibles de libre flotación requieren mercados de divisas muy desarrollados, con los que en general no cuentan los países en desarrollo. De manera que es probable que subsista cierto grado de intervención y preocupación por las oscilaciones del tipo de cambio en la fijación de la política monetaria.

Respondiendo a una pregunta acerca de la tentación de impedir que una moneda se aprecie mediante la vinculación de facto del tipo de cambio y si una medida de esta naturaleza crearía los mismos problemas que condujeron a la crisis asiática, Mussa manifestó que, con la excepción de Malasia, las monedas asiáticas son formalmente flotantes. “Sigue preocupándonos, sin embargo, que si se retorna a una vinculación de facto, podrían crearse los mismos problemas que observamos en Asia”.

“De manera que es importante”, destacó, “si se tiene un régimen de tipo de cambio flotante, que realmente lo haga en respuesta a las fuerzas del mercado, y que las empresas que comercian —particularmente cuando obtienen y otorgan préstamos y realizan transacciones en el mercado de capitales— reconozcan que realmente existe un riesgo cambiario. Es decir, el tipo de cambio fluctuará, y las empresas no tienen una garantía implícita de que el gobierno las rescatará si adoptan medidas desacertadas acerca de la estructuración de sus actividades y sus balances”.



Paul Masson

Tasas del FMI

Semana del	Tasa de interés del DEG	Tasa de remuneración	Tasa de cargos
1 de mayo	4,29	4,29	4,88
2 de mayo	4,29	4,29	4,97
8 de mayo	4,41	4,41	5,11

La tasa de interés del DEG y la tasa de remuneración se calculan como promedio ponderado de las tasas de interés de determinados valores financieros nacionales a corto plazo que se negocian en los mercados monetarios de los cinco países cuyas monedas constituyen la cesta de valoración del DEG (al 1 de mayo de 1999 las ponderaciones eran: dólar de EE.UU., 41,3%; euro (Alemania), 19%; euro (Francia), 10,3%; yen japonés, 17%, y libra esterlina, 12,4%). La tasa de remuneración es la tasa de rentabilidad del saldo remunerado de los países miembros en el tramo de reserva. La tasa de cargos, una proporción de la tasa de interés del DEG (hasta el 1 de mayo, 113,7%; a partir del 2 de mayo, 115,9%), es el costo del uso de los recursos financieros del FMI. Las tres tasas se calculan todos los viernes y se aplican a la semana siguiente. Las tasas básicas de remuneración y de cargos se ajustan además con arreglo a los mecanismos de distribución de la carga. Las tasas más recientes pueden obtenerse llamando al teléfono (202) 623-7171 o consultando Internet (www.imf.org/external/np/tre/sdr/sdr.htm).

Datos: FMI, Departamento de Tesorería.

Una nueva estrategia enfatiza la identificación de los países y el marco global para el desarrollo

En los últimos 50 años, el enfoque adoptado en materia de asistencia para el desarrollo ha evolucionado considerablemente, de un enfoque restringido a la estabilidad macroeconómica y la liberalización a un marco global que abarca todos los aspectos de la economía —incluidos los aspectos sociales y ambientales y la reducción de la pobreza— adecuado a las circunstancias específicas de cada país. Además, se ha reconocido la importancia de incluir en el proceso de desarrollo a los individuos y gobiernos, no sólo a los donantes y los organismos de asistencia. Las conversaciones sostenidas en el marco de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, que tuvo lugar en Washington del 18 al 20 de abril, se centraron en esta nueva orientación en materia de asistencia para el desarrollo, colaboración y cooperación a nivel nacional e internacional.

El desarrollo en el nuevo milenio

Joseph Stiglitz, ex Economista Jefe del Banco Mundial, observó, en un discurso pronunciado el 18 de abril, que el desarrollo es posible, pero de ninguna manera inevitable. Desafortunadamente, agregó, no existe una fórmula mágica para garantizar el éxito. Sigue debatiéndose en qué medida las políticas aplicadas en los últimos años han promovido el crecimiento económico. Sin embargo, se coincide en que, al menos en algunos casos, las políticas y la forma en que han sido impuestas han aumentado la inseguridad económica y el sentido de impotencia de los individuos.

Según Stiglitz, actualmente se reconoce que para lograr un crecimiento sostenible a largo plazo debe existir consenso con respecto a las políticas de reforma. Estas políticas, recalcó, no pueden imponerse desde el exterior. Es por ello que la asistencia financiera externa vinculada a condiciones impuestas desde fuera no ha dado siempre buenos resultados. Un proceso democrático bien fundado, observó, junto con la aplicación de políticas que promueven la equidad, puede fomentar la creación de consenso y un sentido de participación.

La transformación del desarrollo, señaló Stiglitz, no sólo incluye la solución de los problemas económicos técnicos para mejorar la eficiencia y la movilización de recursos, no obstante la importancia que esto reviste. Nuestras ideas sobre desarrollo han trascendido los proyectos y han comenzado a centrarse en las instituciones, por ejemplo las que promueven la competencia y la buena gestión en los sectores público y privado. La reducción de la pobreza y la distribución más justa del ingreso, concluyó, han adquirido importancia no sólo como metas sino también como medios para lograr mejores resultados económicos.

Nuevas ideas sobre el desarrollo

Refiriéndose a la eficacia de la asistencia en el proceso de desarrollo, Paul Collier, funcionario del Banco Mundial, señaló que para avanzar en la reducción de la pobreza son necesarios cambios institucionales y de política. La estrategia del Banco para alentar estos cambios consistía, en el pasado, en proveer asistencia a cambio de una promesa negociada y explícita de reformar las políticas. En teoría, explicó Collier, la asistencia incentivaría la reforma. Sin embargo, esta teoría supone además que los gobiernos adoptarán reformas para obtener asistencia, y no necesariamente porque esas reformas son beneficiosas para el país.

Otro problema de utilizar la asistencia como incentivo para la adopción de reformas era que los donantes las “compraban” y, por consiguiente, les “perteneían” a ellos, y no a los beneficiarios. Cuando un gobierno adoptaba y mantenía una reforma de política, los donantes reclamaban el crédito. Por consiguiente, incluso cuando aplicaban reformas porque realmente creían en ellas, los gobiernos tenían grandes dificultades para lograr que los inversionistas reconocieran su autoría de esas reformas. Además, la asistencia para la reforma puede haber reducido la capacidad de los gobiernos para formular y dar a conocer sus propias estrategias. De cualquier modo, los gobiernos tenían pocos incentivos para promover estas políticas frente a sus electorados.

La asistencia para la reforma, aunque bien intencionada, indicó Collier, descansaba en una interpretación equivocada de lo que es una evolución sostenible de las políticas e instituciones. Un enfoque alternativo, observó, consiste en capacitar a los electorados para la reforma mediante la educación y la participación.

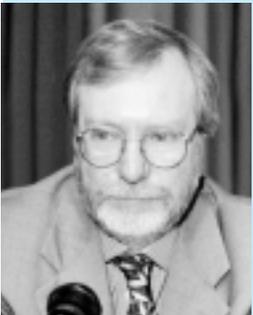
Estrategias de desarrollo formuladas en el país

Según Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard, la experiencia adquirida durante el siglo XX demuestra que el éxito del desarrollo depende de la existencia de instituciones públicas sólidas. Si bien el comercio internacional puede ser un poderoso motor de desarrollo económico, la dependencia con respecto al comercio debe equilibrarse con una estrategia nacional de inversión. El éxito de los países industriales, explicó, se debe a que éstos han aplicado sus propios modelos específicos y viables de economía mixta. Por consiguiente, los encargados de las políticas en los países en desarrollo no deben confiar excesivamente en los “criterios o modelos tradicionales”. Más bien, las estrategias nacionales deben ajustarse a las características y condiciones de cada país.

Si bien el aprendizaje y la imitación son elementos importantes de una estrategia de desarrollo exitosa,



Joseph Stiglitz



Paul Collier



Dani Rodrik

Rodrik observó que los modelos importados deben filtrarse a través de la experiencia y el análisis. El comercio y los flujos de capital son importantes para el desarrollo en la medida que permiten a los países el acceso a bienes de capital más baratos. Sin embargo, los vínculos entre la liberalización del comercio y los flujos de capital, por una parte, y el crecimiento ulterior, por la otra, son precarios e inciertos y se ven afectados por las instituciones internas. Actualmente, en los países en desarrollo, como en los países avanzados, el desarrollo económico se deriva, en última instancia, de las estrategias formuladas en el país, no de los mercados mundiales. Los encargados de las políticas en los países en desarrollo, concluyó, deben evitar las modas, poner en perspectiva la globalización, y centrarse en el fortalecimiento de las instituciones internas.

Replantear la asistencia

En los últimos años se ha cuestionado el papel de la asistencia como factor de cambio, según Jan Willem Gunning, de la Universidad Libre de Amsterdam y el Centro para el Estudio de las Economías Africanas. La idea central de los préstamos para ajuste estructural es que la asistencia puede “comprar” la reforma de las políticas. Sin embargo, los datos recientes parecen indicar que la asistencia sólo es eficaz en un contexto de políticas adecuadas y que no sirve para fomentar la reforma. Estas conclusiones, según Gunning, indican que, en materia de financiamiento para fines de ajuste, la condicionalidad *ex ante* —es decir, las políticas formuladas por los donantes que los países beneficiarios deben aceptar como condición para recibir la asistencia— es ineficaz.

Si la eficacia de la asistencia depende de la calidad de las políticas y los donantes no pueden modificar dichas políticas mediante la asistencia, la condicionalidad *ex post* es la única forma de mejorar la eficiencia, señaló Gunning. Con este tipo de condicionalidad la asignación de la asistencia se vincula con el éxito y permitiría a los donantes desempeñar una importante función orientadora al transmitir información sobre las políticas oficiales a los agentes privados.

Gunning reconoció que se han planteado objeciones al enfoque de la selectividad. Por ejemplo, la condicionalidad *ex post* dejaría indefensos a los pobres frente a las políticas ineficaces aplicadas por sus gobiernos. Sin embargo, observó, es improbable que la asistencia a estos gobiernos beneficie a los pobres, y podría perjudicarlos si se usa para financiar la continuación de las políticas inadecuadas. Una segunda objeción es que los países que aplican políticas apropiadas no necesitan asistencia, lo que, según Gunning, simplemente no es cierto.

División mundial del trabajo

En un discurso pronunciado el 19 de abril, Jeffrey Sachs, del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, expresó su satisfacción por lo que, según señaló, en muchos aspectos constituye “un nuevo consenso mundial para ayudar a los más pobres

de los pobres”. Observó que muchas de las críticas contra el FMI y el Banco Mundial están fuera de lugar y se culpa a ambas instituciones por el hecho de que, a pesar de este consenso incipiente, muchos de los países ricos siguen ignorando a los pobres. En consecuencia, agregó, algunos programas internacionales de alivio de la pobreza como la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) tienen graves problemas de financiamiento.

Al mismo tiempo, Sachs criticó al FMI y al Banco por su énfasis en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, enfoque que considera demasiado simplista y que, según indicó, sólo es una parte del problema. Igualmente importante, en su opinión, es el gasto en salud, educación, avances tecnológicos y ajuste estructural, junto con la diversificación de las exportaciones. Instó al FMI y al Banco a que tomen la iniciativa en la condonación de la deuda cancelando en libros los créditos otorgados en el marco del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) y la Asociación Internacional de Fomento.

Crisis y recuperación

En su análisis de la crisis asiática, Eisuke Sakakibara, ex Viceministro de Hacienda para asuntos internacionales de Japón, examinó ciertas “soluciones alternativas lógicamente viables” para hacer frente a futuras crisis. Las soluciones son, por una parte, un prestamista internacional de última instancia y el libre flujo de capitales y, por la otra, el restablecimiento de controles permanentes de capital. Si bien actualmente el FMI no actúa como prestamista de última instancia, observó, podría desempeñar esa función junto con los países del Grupo de los Siete, si estuvieran dispuestos a otorgar un volumen adecuado de préstamos. Sin embargo, mientras la crisis siga afectando a determinados países o regiones, los países que no se ven afectados no tienen una necesidad política apremiante de asumir los elevados costos vinculados con el desempeño de esa función.

Al no existir un verdadero prestamista de última instancia, explicó Sakakibara, los países podrían optar por aislar sus economías en determinadas áreas y seguir beneficiándose del libre flujo de bienes y servicios. Observó que Malasia y Singapur adoptaron medidas destinadas a proteger su economía durante la crisis de Asia aunque no cerraron totalmente sus puertas al resto del mundo.

Seguidamente, señaló que la idea de un fondo monetario asiático, que despertó oposición cuando fue propuesta originalmente en 1997, podría ser valiosa si su función se restringe al suministro de liquidez en tiempos de crisis y se incluye una fórmula específica para la participación del sector privado. Este fondo, agregó, podría complementar la labor del FMI.

El avance hacia una economía libre

En un discurso pronunciado el 20 de abril (“Ten Years After *The Road to a Free Economy*: The Author’s Self



Willem Gunning



Jeffrey Sachs



Eisuke Sakakibara

Evaluation”) János Kornai, profesor de economía en la Universidad de Harvard y el Collegium Budapest, reevaluó las propuestas formuladas en su libro *The Road to a Free Economy*—publicado en 1990— sobre la forma en que debe llevarse a cabo la transición postsocialista. Se centró en dos aspectos: la reforma del régimen de propiedad y la estabilización macroeconómica.

Al iniciarse la transición, señaló, existía poco acuerdo sobre la forma en que debía estructurarse el régimen de propiedad privada en las economías postsocialistas o sobre cómo llevar a cabo el proceso. Dos estrategias, que identificó como las estrategias A y B, fueron objeto de un acalorado debate. Observó que él había sido partidario de la estrategia A, pues estimaba que el desarrollo del capitalismo debía ser un proceso orgánico y evolutivo. Esta estrategia, adoptada en Hungría y Polonia, se centró en la creación de condiciones que alentarán el desarrollo “de abajo hacia arriba” de un nuevo sector privado mediante la venta de las empresas estatales a agentes externos dispuestos a invertir y concentrar la propiedad de esas empresas. En el marco de un proceso de “selección natural”, señaló, las empresas mejor capacitadas sobrevivirán, mientras que el resto irá a la quiebra. La estrategia B hizo hincapié en una privatización acelerada—la rápida liquidación de los activos del sector estatal— principalmente mediante la venta de acciones de las empresas estatales a través de cupones o las compras efectuadas por directivos. En Rusia se aplicó una forma extrema de esta estrategia, mientras que en la República Checa se aplicó de manera

más moderada. La estrategia A, señaló, ha dado mejores resultados.

En su libro, Kornai defendió una “cirugía radical”, es decir, una estabilización “inmediata”. Aunque sigue defendiendo la necesidad de adoptar programas audaces, ahora comprende, señaló, que, para que sean sostenibles, las medidas “inmediatas” deben ser seguidas por años de reforma institucional.

Kornai observó que, en el debate sobre las ventajas y desventajas del enfoque gradualista frente a la “terapia de choque”, muy en boga hace 10 años, no se planteó adecuadamente el problema pues se hacía hincapié en la velocidad que, si bien es importante, no debe ser el principal indicador del éxito. Para fundamentar adecuadamente un sistema capitalista es necesario crear estabilidad social y política, instituciones políticas sólidas, un crecimiento sostenible, una infraestructura jurídica adecuada, y apoyo popular basado en un progreso tangible, no en expectativas. Destacó la importancia de permitir el surgimiento de una extensa clase media que respalde dicho sistema, y observó que la transición del socialismo al capitalismo es un proceso que debe ir modificándose en la práctica y que no puede imponerse. ■

Los trabajos presentados en la conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo pueden consultarse en el sitio del Banco Mundial en Internet, <http://wb.forumone.com/research/abcde>.

Publicaciones recientes

Working Papers (Documentos de trabajo; US\$7)

- 00/64: *Does “Grease Money” Speed Up the Wheels of Commerce?*, Daniel Kaufmann y Shang-Jin Wei
- 00/65: *Auction Quotas with a Foreign Duopoly*, Ling Hui Tan
- 00/66: *Central Banks’ Use of Derivatives and Other Contingent Liabilities: Analytical Issues and Policy Implications*, Mario I. Blejer y Liliana Schumacher
- 00/67: *Currency Crises: In Search of Common Elements*, Jahangir Aziz, Francesco Caramazza y Ranil Salgado
- 00/68: *Banks and Monetary Shocks in Emerging Markets: How Far Can We Go With the “Credit View”?*, Luis Catão y Sergio L. Rodríguez
- 00/69: *Using Credit Ratings for Capital Requirements on Lending to Emerging Market Economies: Possible Impact of a New Basel Accord*, Brieuc Monfort y Christian Mulder

- 00/70: *Institutions Matter in Transition, but So Do Policies*, Oleh Havrylyshyn y Ron van Rooden
- 00/71: *Financial Market Spillovers in Transition Economies*, Gaston Gelos y Ratna Sahay
- 00/72: *Terms of Trade Shocks in Africa: Are They Short-Lived or Long-Lived?* Paul Cashin y Catherine Pattillo

Policy Discussion Papers (Documentos de análisis de política económica; US\$7)

- 00/2: *Interventions in Banks During Banking Crises: The Experience of Indonesia*, Charles Enoch
- ### *IMF Staff Country Reports* (Informes del FMI sobre las economías nacionales; U\$15)
- 00/53: Bulgaria: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation and Third Review Under the Extended Arrangement
 - 00/54: Bulgaria: Selected Issues and Statistical Appendix
 - 00/57: Israel: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation

Los pedidos deben dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2000, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; fax: (202) 623-7201; correo electrónico: publications@imf.org.

La información sobre el FMI en Internet—incluidos la versión completa en inglés del *Boletín del FMI*, el suplemento anual del *Boletín del FMI, Finanzas & Desarrollo*, el catálogo actualizado de publicaciones, y los tipos de cambio diarios del DEG con respecto a 45 monedas— puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org). El texto completo (en inglés) de todos los documentos de trabajo del FMI y de los documentos de análisis de política económica también puede consultarse en dicho sitio.

Seminario en Jakarta sobre descentralización: Se analizan experiencias de otros países

A mediados de 1999, Indonesia aprobó una ley sobre descentralización que modificará fundamentalmente la estructura del Estado que desde los años cincuenta ha sido sumamente centralizada. Si bien existen considerables presiones en favor de la descentralización de la gestión pública, la transición no será fácil y deberá llevarse a cabo de acuerdo con una secuencia cuidadosamente establecida. El 20 y 21 de marzo se realizó en Jakarta un seminario titulado “Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda”, con el objeto de colocar el esfuerzo de centralización en el contexto de la experiencia internacional. El seminario estuvo auspiciado por el Departamento de Finanzas Públicas del FMI, el Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Indonesia y el Banco Mundial. En el discurso de apertura, Bambang Subianto —miembro del Consejo Nacional de Asesoramiento Económico del presidente y ex ministro de Hacienda— dijo que el tiempo disponible para poner en práctica la reforma es muy reducido, y que muchas de las disposiciones de la ley deberían ponerse en práctica en el presupuesto para 2001.

Enseñanzas de otros países

El seminario examinó la experiencia de varios países en materia de descentralización, entre ellos Brasil, China, Colombia, India e Italia. Incluyó presentaciones de expertos externos, así como de funcionarios y académicos

indonesios. Se concentró en aspectos clave que interesan a Indonesia, desde la transferencia de la responsabilidad por las decisiones de gasto y la recaudación de ingresos hasta la gestión del proceso presupuestario y el diseño de transferencias intergubernamentales, incluso las transferencias no condicionadas para propósitos generales.

El FMI no tiene una noción preconcebida acerca del nivel óptimo de descentralización en sus países miembros, según Ehtisham Ahmad, asesor del Departamento de Finanzas Públicas de la institución. Los distintos países deben decidir lo que consideran más conveniente desde el punto de vista histórico y político. Sin embargo, señaló, el proceso de descentralización debe tener una cuidadosa secuencia para evitar agravar los desequilibrios macroeconómicos, como lo ilustra la experiencia de varios países que ya han encarado este proceso. Una enseñanza clave es que la descentralización de los ingresos y las transferencias no debe preceder a la devolución de responsabilidades. Además, con el fin de evitar un efecto político contraproducente, es imperativo que no se ponga en peligro la provisión de servicios públicos como la salud y la educación durante la transición a un sistema descentralizado. Es preciso diseñar cuidadosamente las políticas de ingresos y de gastos, creando incentivos para que los gobiernos locales administren eficazmente las finanzas públicas y asegurando que un sistema centralizado

Declaración de datos inexactos y medidas correctivas en Pakistán

En una nota informativa emitida el 28 de abril, el Directorio Ejecutivo del FMI anunció que había examinado las revisiones de datos y la declaración de datos inexactos en Pakistán junto con el compromiso de las autoridades de recomprar [repagar] DEG 18,95 millones de la deuda pendiente con el FMI, y recomprar voluntariamente otros DEG 22 millones para el 31 de mayo de 2000. El Subdirector Gerente del FMI, Eduardo Aninat, resumió las conversaciones, que se presentan a continuación. El texto completo de la nota informativa No. 00/23 puede verse en el sitio del FMI en Internet (www.imf.org).

“Los directores ejecutivos expresaron su inquietud por la declaración de datos fiscales inexactos al FMI entre 1997 y 1999. Después de descubrir las discrepancias en los datos fiscales a fines de 1999, las autoridades informaron a los funcionarios del FMI y solicitaron asistencia técnica para llevar a cabo el proceso de revisión de los datos. En respuesta, una misión del Departamento de Finanzas Públicas visitó Islamabad en enero de 2000, para evaluar la magnitud de las discrepancias y los factores que las causaron. Como resultado de subsiguientes revisiones de los datos, el déficit presupuestario de Pakistán, correspondiente a 1997/98, se revisó al alza un 2% del PIB,

fijándose en el 7,5% del PIB, y el correspondiente a 1998/99 se elevó un 1,4% del PIB, fijándose en el 5,9% del PIB.

“Observando que las discrepancias en los datos fiscales habían sido descubiertas por las propias autoridades actuales y que inmediatamente habían sido advertidas a los funcionarios del FMI, los directores elogiaron a las autoridades actuales por su rápida y completa cooperación con el personal en el proceso de revisión de los datos.

“En vista de que las autoridades prestaron su plena cooperación durante el proceso de revisión de datos y por la rápida aplicación de medidas destinadas a fortalecer la declaración de datos fiscales, los directores consideraron que las recompras propuestas constituían una acción correctiva congruente con las prácticas sobre declaración de datos inexactos que se hallaban en vigencia en el momento de declararse los datos fiscales inexactos. Muchos directores expresaron la esperanza de que, después de estas medidas adoptadas como consecuencia del episodio de declaración de datos inexactos, las autoridades podrían seguir adelante con el decidido y amplio programa de reforma destinado a lograr una trayectoria de crecimiento elevada y sostenible que pueda respaldarse con recursos del FMI. En este sentido, se contempla el envío de una misión a Islamabad en un futuro próximo”.

ineficiente no sea reemplazado por una estructura local aún más ineficiente y corrupta.

Asignación de funciones y coordinación de los presupuestos

En el seminario se plantearon varios temas. En primer lugar, los participantes destacaron que para que la descentralización resulte eficaz en Indonesia, es importante asignar diferentes funciones a los niveles apropiados de gobierno local: provincias, distritos o asociaciones de distritos. La legislación requiere que la mayor parte de las funciones de gasto se devuelvan de una sola vez a los distritos durante 2001. Si bien los participantes consideraron que sería relativamente fácil asignar la participación de los ingresos y las transferencias a las entidades locales, no se mostraron seguros acerca de si el gobierno central y los gobiernos subnacionales podrán decidir, dentro del tiempo disponible, cuáles funciones devolverían a los distritos en 2001 y si éstos se hallarían en condiciones de asumir tales funciones.

Como a partir de 2001 el ciclo del presupuesto nacional pasará de abril a enero, sólo quedan cuatro meses para incorporar las propuestas de descentralización en el presupuesto que se presentará al parlamento. Los participantes también destacaron que el éxito del programa de descentralización dependerá de que se establezcan sistemas para coordinar la administración y la divulgación de los presupuestos subnacionales.

Otros aspectos clave que Indonesia debe abordar al descentralizar el gobierno, según los participantes del seminario, son si el actual personal central se asignará a las unidades locales; quién asegurará la provisión de los activos pertinentes, como los edificios y otras obras de infraestructura; quién tendrá a su cargo la regulación, y si la formulación de políticas se coordinará entre las distintas regiones. También reviste importancia crítica —y lo exige la legislación— que se cuente con el necesario financiamiento una vez que determinadas funciones hayan pasado a diferentes niveles de gobierno. Ello ayudará a prevenir dificultades macroeconómicas (como un mayor déficit público) y asegurará que el 1 de enero de 2001 se paguen los salarios de los antiguos empleados del gobierno central (incluidos los maestros, los médicos y los contratistas) que pasarán a ser responsabilidad de los gobiernos locales.

Ingresos y gastos

Un equipo del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Indonesia señaló que es preciso dar mayor consideración a las asignaciones existentes de ingresos. En la actualidad, observó el equipo, los gobiernos locales no tienen control sobre las tasas tributarias, y en consecuencia no pueden incrementar los ingresos para financiar gastos adicionales en el margen. Tal control reviste importancia crítica para la responsabilidad local. Los ingresos provenientes del impuesto sobre la tierra y la propiedad, por ejemplo, se comparten, pero el gobierno central determina

la tasa tributaria y la administración tributaria central recauda los impuestos. Se acordó que las unidades locales de gobierno deberían poder fijar las tasas de estos impuestos, incluso aunque la administración central continúe siendo responsable por la tasación de la tierra, el cobro de los pagos y las auditorías.

Los participantes consideraron que no debería conferirse a las regiones posibilidades ilimitadas de préstamos, que también podrían conducir a dificultades macroeconómicas. Emil Salim, presidente del Consejo Nacional de Asesoramiento Económico, sugirió que Indonesia tenía mucho que aprender de la experiencia de los países latinoamericanos en materia de préstamos locales no restringidos. Se propusieron varias medidas para administrar los gastos, y los participantes señalaron que el Departamento de Finanzas Públicas del FMI está proporcionando asistencia técnica en esta materia.

Los participantes analizaron otras posibles fuentes de ingresos que la administración tributaria central podría compartir con los niveles locales y provinciales de gobierno. Una posibilidad sería que el gobierno central asignara a los gobiernos locales un cierto número de puntos porcentuales del impuesto sobre la renta de las personas físicas o, al nivel provincial solamente, del impuesto sobre la renta de las empresas. Según los participantes, las propuestas para compartir los ingresos públicos derivados de la producción de petróleo y gas con las provincias y los distritos en los que se originan, presentan muchas incertidumbres. La complejidad que supone la determinación de la proporción de los ingresos, dados los acuerdos existentes, podría conducir a disputas sobre el monto a compartirse. Una solución que se propuso sería asignar una regalía claramente definida, aplicar impuestos específicos sobre la producción para contrarrestar el daño ambiental y compartir el impuesto sobre la renta antes referido. La participación en los ingresos también agravaría las disparidades interregionales. En cualquier caso, señalaron los participantes, el tema de la disparidad regional debe abordarse en el contexto de un sistema general de transferencia entre gobiernos subnacionales.

Conclusión

Los participantes se concentraron en alternativas más graduales de descentralización. En vista de la enormidad de la tarea, las autoridades indonesias podrían adoptar dos posibles estrategias. Para el año 2001 podrían decidir descentralizar rápidamente al nivel provincial en una primera etapa. Alternativamente, se mantendría la concentración en los distritos, pero éstos asumirían las responsabilidades que pueden absorber. En ambos casos, es preciso mantener el principio de que el financiamiento debe seguir a la función, con el fin de no poner en peligro la estabilización económica de Indonesia. ■

Ehtisham Ahmad
Departamento de Finanzas Públicas del FMI

El IVA resulta apropiado para muchas economías, pero su éxito depende de ciertas condiciones

Recientemente, el Departamento de Finanzas Públicas presentó al Directorio Ejecutivo del FMI los resultados de un estudio detallado sobre el impuesto al valor agregado (IVA). El estudio fue enviado a diversas autoridades nacionales para que formulen sus observaciones. Sus autores, Liam Ebrill y Michael Keen, examinaron sus conclusiones con el Boletín del FMI.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué es el IVA?

KEEN: El IVA es un impuesto que se aplica a la venta de productos —bienes y servicios— en todas las etapas de la producción. El elemento crucial es que acredita los impuestos pagados sobre los insumos contra los impuestos cobrados sobre los productos. En contraste, en un impuesto simple sobre la cifra de negocios se gravan todas las transacciones. Dicho impuesto se proyecta a través de todo el proceso de producción creando enormes incentivos para, entre otras cosas, evitar el pago mediante la integración vertical. El método de crédito del impuesto permite que el impacto del proceso tributario sobre la actividad económica sea mucho más neutro.

BOLETÍN DEL FMI: ¿A qué se debe la amplia y relativamente rápida aceptación del IVA?

EBRILL: A la necesidad de aumentar los ingresos —que hizo necesario incrementar las tasas impositivas en general— y a las graves deficiencias en la asignación de recursos producidas por los impuestos anteriores, como por ejemplo, el impuesto sobre la cifra de negocios. Además, el IVA se aplica principalmente como un impuesto al consumo, lo que resulta atractivo desde el punto de vista económico. La difusión del IVA ha sido verdaderamente extraordinaria (véase el mapa en la pág. 156).

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué motivó al Departamento de Finanzas Públicas a realizar un estudio de este tipo?

EBRILL: El Departamento ha venido suministrando asistencia técnica sobre cuestiones tributarias durante muchos años y el IVA es un componente importante de esa labor. Queríamos asegurarnos de que nuestro asesoramiento era adecuado y determinar si era necesario modificarlo en ciertos aspectos, o al menos hacerlo más coherente.

KEEN: Además, los estudios sobre el IVA son extremadamente escasos. Para abordar nuestras inquietudes en materia de asistencia técnica tuvimos que examinar el IVA en un contexto más amplio, procurando determinar cuáles han sido los resultados obtenidos mediante su aplicación y si ha permitido mejorar la eficiencia.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cuáles fueron los objetivos del estudio?

KEEN: Uno de los objetivos fundamentales fue determinar si ciertos componentes de nuestro asesora-

miento no habían dado buenos resultados. Se entrevistó a expertos en el IVA en diversos países, lo cual nos permitió comparar el asesoramiento del FMI con las medidas aplicadas en la práctica. En los casos en que hubo diferencias sistemáticas entre ambos nos preguntamos si nuestro asesoramiento es inadecuado o si no lo promovemos eficazmente. El estudio aportó valiosa información en varios aspectos.

EBRILL: Comprobamos que el verdadero problema son los detalles. El estudio nos permitió comprender mucho mejor algunos aspectos específicos del impuesto.



BOLETÍN DEL FMI: ¿Ha sido inapropiado el IVA en cierto tipo de países? ¿Deben cumplirse ciertas condiciones para que un país pueda aplicar un IVA?

EBRILL: Cuando se aplicó por primera vez en Europa se dio por sentado que el IVA era un impuesto para países avanzados con contribuyentes sofisticados. Actualmente el impuesto se aplica en una gran variedad de economías. Comprobamos que, si se hace hincapié en el mecanismo de crédito y se toman en cuenta las circunstancias específicas de cada país, el IVA puede aplicarse prácticamente en cualquier país. Sólo persisten ciertos interrogantes con respecto a las economías insulares abiertas más pequeñas.

Una de las enseñanzas más importantes del estudio tuvo relación con las condiciones previas, lo que tampoco habíamos previsto. Antes de aplicar un IVA, los países deben adoptar ciertas reformas en materia de gestión tributaria, lo cual es más difícil y lento de lo que habíamos pensado. Nuestros resultados indican, convincentemente, que la autoliquidación y un historial en materia de pago de impuestos son condiciones necesarias para la aplicación eficaz de un IVA.

KEEN: Además, observamos que en algunos países la aplicación del IVA ocurre con bastante naturalidad. La aplicación de un IVA puede parecer una medida radical, pero, en muchos casos, un país que cuenta con una base tributaria amplia advierte la existencia de problemas relacionados con el efecto de cascada e introduce

Liam Ebrill
(izquierda) y
Michael Keen.

mecanismos de crédito. De hecho, el IVA contribuye a poner orden y su aplicación, por supuesto, constituye una profundización del proceso tributario, si bien desde el punto de vista estructural su surgimiento es determinado, frecuentemente, por las condiciones imperantes.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cuáles fueron las conclusiones del estudio en lo que respecta a los problemas de política tributaria?

EBRILL: El estudio ofreció resultados definitivos en ciertos aspectos; en otros, nos permitió comprender



mejor un determinado problema pero no ofreció necesariamente respuestas definitivas. En lo que respecta al debate sobre si es preferible usar tasas múltiples o una tasa única para el IVA, observamos que tanto las consideraciones de administración tributaria —que favorecen la tasa única— como las consideraciones de política tributaria —que recomiendan tomar en cuenta las diferencias en la demanda de varios productos— ofrecen ventajas y desventajas. La mayoría de los expertos siguen prefiriendo una tasa única, aunque indudablemente hay ciertos aspectos de este problema que no pueden resolverse definitivamente.

KEEN: Por el contrario, logramos auténticos avances en lo que respecta a dónde fijar el umbral para un IVA. El estudio demostró que nosotros recomendamos, con bastante regularidad, umbrales más altos que los que se adoptan en la práctica. Nos preguntamos en qué factores se fundaron estas consideraciones y cuál sería el umbral óptimo para un IVA. Determinamos —mediante un modelo simple— los costos y beneficios marginales de modificar el umbral.

Un umbral más alto reduce el costo para las autoridades tributarias y los contribuyentes, pero también tiene un costo en términos de ingreso y podría crear distorsiones entre las empresas situadas por encima y por debajo del umbral. Si bien la teoría confirma, generalmente, la preferencia del FMI por un umbral más alto, ¿por qué razón no hemos logrado convencer de esto a los países? Tal vez tendimos a ignorar la importancia de imponer un impuesto simple a personas situadas por debajo del umbral, pues el ingreso resultante era escaso. Sin embargo, ese impuesto podría

contribuir, desde el punto de vista político, a mantener un umbral alto y, por consiguiente, podría ser ventajoso. Esto nos ayudó a unificar los aspectos administrativos y de política y a utilizar una estrategia coherente.

El estudio proveyó además valiosa información en materia de exenciones, que exoneran del pago del impuesto sobre los productos pero no acreditan el monto pagado sobre los insumos. En lo que respecta a la neutralidad del impuesto, el IVA puede resultar sumamente atractivo, al menos para algunos individuos. Incluso las tasas múltiples mantienen la elegancia del IVA al conservar el componente fundamental de la acreditación. Pero las exenciones realmente lo compli-can. Una vez iniciado el efecto de cascada, el sistema tributario pierde totalmente su transparencia.

BOLETÍN DEL FMI: El estudio contiene algunos resultados cruciales en materia de administración tributaria.

EBRILL: El estudio se centró en los aspectos de mayor dificultad, especialmente la auditoría, la autoliquidación y los reembolsos. La auditoría exige un uso racional y eficaz de recursos escasos. Se comprobó que en muchos casos no se atribuye la necesaria importancia a la función de auditoría en la etapa de ejecución. Al principio, los contribuyentes dan por sentado que todo el mundo los está observando, de modo que esto no causa problemas. Los problemas surgen más adelante si los contribuyentes se dan cuenta de que no están siendo vigilados.

También se examinó detenidamente el sistema de autoliquidación, mediante el cual los contribuyentes preparan su propia liquidación de impuestos. Comprobamos que la introducción de un IVA en los países donde la autoliquidación es dificultosa causa ciertos problemas. A veces, las autoridades agudizan estos problemas al imponer más requisitos a los contribuyentes, en lugar de reducir los existentes. Indudablemente, estos países deberían considerar un mejoramiento de esa capacidad antes de introducir un IVA.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cómo puede un país mejorar la capacidad de autoliquidación?

KEEN: Deben aprovecharse los recursos disponibles. La educación del contribuyente también ayuda. Además, el proceso tributario debe ser simple. En los países que cuentan con mecanismos de retención final la mayoría de los contribuyentes no tendría que preparar inicialmente una declaración de impuestos y el número de contribuyentes que deben realizar gestiones vinculadas con sus obligaciones tributarias se minimizaría. Sería un proceso incremental. El sistema puede evolucionar en la medida en que los individuos aprenden a colaborar. **EBRILL:** En muchos países el reembolso de impuestos constituye indudablemente un problema importante. Las exportaciones no deberían gravarse y el exportador debe tener derecho a cualquier IVA incluido en el producto. En la práctica, sin embargo, esto no da buenos resultados. Los países con problemas fiscales se

resisten a abandonar los ingresos recaudados y, si existen inquietudes en materia de fraude, las autoridades podrían desconfiar de su capacidad para identificar las solicitudes genuinas. Cualquiera sea la razón, en muchos países no se efectúan reembolsos, lo cual menoscaba el principio fundamental del IVA. Cuantitativamente, esto puede representar un problema muy grave; en muchos países en desarrollo, la mitad del ingreso bruto por concepto de IVA podría ser reembolsable.

KEEN: En algunos países se restringen los reembolsos a los exportadores o los bienes de capital. En apariencia, esto reduce la gravedad del problema, pero sigue comprometiendo el mecanismo de acreditación. Hemos tratado —sin pleno éxito— de formular un indicador simple del nivel adecuado de reembolso en un país.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Cuáles son las prioridades para la asistencia técnica y la labor de investigación del FMI en el futuro?

EBRILL: El estudio nos permitió reunir una gran cantidad de información útil, de manera convincente, para lograr que nuestro programa de asistencia técnica sea lo más coherente y fructífero posible. Hemos enviado este estudio a los Directores Ejecutivos del FMI y esperamos recibir las observaciones de las autoridades nacionales. Además, estamos estudiando la posibilidad de organizar conferencias regionales para reunirnos con funcionarios e identificar con precisión las dificultades relativas al IVA.

KEEN: En el futuro deberá hacerse mayor hincapié en dos aspectos: el funcionamiento del IVA en los sistemas federales de gobierno y el creciente impacto del comercio electrónico sobre el IVA.

El IVA ha dado buenos resultados a medida que aumenta la integración económica de los países, pues elimina eficazmente el impuesto indirecto sobre las exportaciones. Esta es una de las razones de su éxito en la Unión Europea. La ironía es que el impuesto ha creado problemas cuando la integración supera un

cierto punto. Esto sucede porque se hace mucho más difícil hacer aplicar un régimen de tasa cero para las exportaciones cuando no existen controles fronterizos; simplemente es más difícil verificar si los productos han sido de hecho exportados. Actualmente, uno de los desafíos es cómo aplicar un IVA en un contexto de unidades económicas cada vez más integradas que se consideran como un solo país. Es por ello que, en Europa por ejemplo, prácticamente ha dejado de avanzarse en lo relativo a la aplicación del IVA.

Este problema también se plantea en otros países. No es coincidencia el hecho de que el IVA no existe en dos de los países más grandes, Estados Unidos e India, que tienen un sistema federal de gobierno. Este problema se ha manifestado en el marco de nuestra labor de asistencia técnica en la Comunidad de Estados Independientes, Bosnia e India (que recientemente anunció su intención de aplicar un IVA a nivel estatal). Hemos venido realizando una labor conceptual en este terreno y estimamos que este aspecto será importante en el futuro.

Con respecto al impacto del comercio electrónico, el interrogante es si el Internet modificará los factores fundamentales o simplemente intensificará los problemas actuales. Estimamos que, en gran medida, intensificará los problemas actuales, especialmente en lo relativo al tratamiento tributario de los servicios. La gestión de servicios siempre ha sido difícil al existir un IVA, dada la dificultad de interceptarlos cuando se suministran a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, el comercio electrónico podría dificultar aun más el control de nuevas transacciones. Cuando las transacciones son electrónicas, es difícil interceptarlas. ■

El estudio sobre el impuesto al valor agregado ha sido sometido a las autoridades nacionales para sus comentarios. Dicho estudio será la base de un libro que los autores prepararán próximamente.

Publicado en Internet (www.imf.org)

Comunicados de prensa

00/33: IMF Approves \$9.0 Million PRGF Credit for São Tomé and Príncipe, 28 de abril

00/34: IMF and World Bank Support Debt Relief for Uganda, 2 de mayo

Notas informativas

00/23: IMF Executive Board Reviews Pakistan Misreporting, Remedial Steps, 28 de abril [véase la página 153]

00/24: IMF Completes Turkey Review and Approves \$293 Million Credit, 28 de abril

00/25: IMF Statement on Uganda Reaching Enhanced HIPC Completion Point, 2 de mayo

Notas de información al público

00/33: Israel, 24 de abril

Cartas de intención y memorandos de política económica y financiera (fecha de publicación)

Memorando de Política Económica del Gobierno del Ecuador para 2000, Ecuador, 24 de abril

São Tomé and Príncipe, 28 de abril

Turkey, 1 de mayo

Otros

Reports on the Observance of Standards and Codes: An Update, 19 de abril

IMF's Civic Program, 24 de abril

Notas de información al público: Evaluaciones del Directorio sobre las perspectivas y las políticas económicas de los países miembros, que se publican, con el consentimiento de éstos, al término de las consultas del Artículo IV, con información de referencia de los países en cuestión; y evaluaciones divulgadas por decisión del Directorio tras sus deliberaciones sobre aspectos de política.

Cartas de intención y memorandos de política económica y financiera: Estos documentos, preparados por los países miembros, describen las políticas que el país se propone aplicar en el contexto de su solicitud de asistencia financiera al FMI.

Después de la crisis asiática, Filipinas debe evitar volver a las bruscas fluctuaciones pasadas

En las últimas dos décadas, Filipinas ha salido de un largo período de lento crecimiento y desequilibrios económicos, transformándose en una dinámica economía de mercado emergente. Un hábil manejo de la crisis le permitió evitar en gran parte las recientes turbulencias registradas en Asia, lo que fortaleció aún más su imagen como una economía fuerte y pujante.

Las reformas que se aplican desde fines de los años ochenta (respaldadas en los años noventa por un servicio ampliado y un acuerdo de derecho de giro del FMI) continúan dando frutos, aunque algunos hechos

ocurridos en los últimos dos años también ponen en evidencia lo que todavía queda por hacerse. No sólo es necesario restablecer el crecimiento y la confianza de los inversionistas, sino también mantener el impulso alcan-

zado. Filipinas debe evitar los ciclos de auges y caídas del pasado y asegurar que el país se beneficie plenamente de la integración al mercado mundial. Para lograr estos objetivos se deberá hacer frente a la todavía arraigada herencia del pasado, especialmente los escasos ahorros, la pobreza generalizada, la atención a las actividades de búsqueda de renta económica y las debilidades estructurales del sector público.

crecimiento, especialmente desde 1993, y el país dio muestras de una renovada capacidad de resistencia durante la crisis asiática (véase el cuadro de esta página). En plena crisis, el PIB real de Filipinas se contrajo sólo un ½% en 1998, en comparación con las caídas del 6 al 14% registradas en otros países más afectados por la crisis. El crecimiento de la productividad parece haber repuntado, y se han producido cambios con respecto al pasado, cuando Filipinas dependía de un sistema de producción que requería mucho capital y se basaba en la competencia con las importaciones. Los estudios empíricos realizados por el FMI, presentados en el estudio mencionado, indican que la mejora de los resultados se basa en la creciente apertura económica, en tasas de inversión estables y en la expansión de la inversión extranjera directa.

El crecimiento sostenido dependerá de que continúe la aplicación de políticas orientadas hacia el exterior y basadas en el mercado. Para incrementar las tasas de ahorro y de inversión y mejorar la productividad, será esencial retornar a la consolidación fiscal y racionalizar el sector público; mantener políticas monetarias prudentes; crear condiciones igualitarias mediante la continua liberalización del comercio y el fortalecimiento de la gestión de gobierno; mejorar los marcos de prudencia, supervisión y resolución de deudas en el sector financiero y empresarial e implementar políticas destinadas a reducir la pobreza y aumentar la equidad.

Finanzas públicas

A comienzos de los años noventa, las cuentas fiscales de Filipinas mejoraron sensiblemente. Esto fue consecuencia no sólo de una fuerte consolidación del presupuesto del gobierno nacional y de una reducción sustancial del déficit de las empresas del Estado, sino también de una mejor situación de otras entidades del sector público. Como resultado, la deuda pública se ha reducido sensiblemente desde su punto máximo a mediados de los años ochenta (véase el gráfico de esta página). Desde 1997, sin embargo, el saldo fiscal ha vuelto a mostrar déficit más elevados, dado que la política fiscal se ha tornado expansionista para apoyar la demanda interna.

Las importantes reformas fiscales efectuadas en los últimos años han mejorado la estructura impositiva, pero hace falta reforzar aún más la recaudación. La racionalización de los incentivos que actualmente erosionan la base tributaria crearía un sistema fiscal menos distorsionante y más eficiente, y una reforma más profunda de la administración tributaria estimularía los ingresos y garantizaría el tratamiento transparente y uniforme de los contribuyentes.

La sostenibilidad fiscal ha mejorado considerablemente en los últimos años, pero la situación fiscal

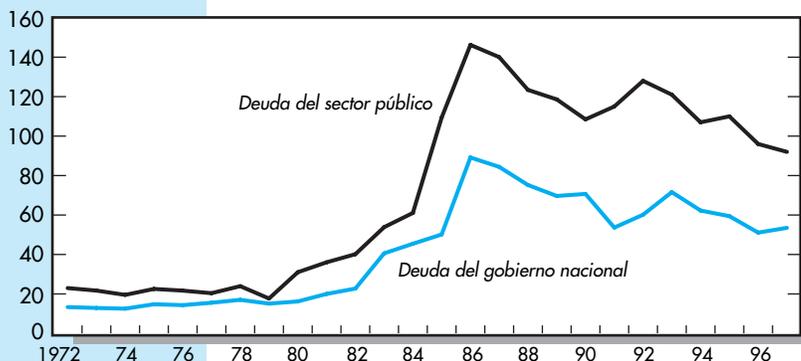
Crecimiento del PIB (Variación porcentual)

	Filipinas	Malasia	Indonesia	Tailandia
1969-74	4,0	7,6	5,6	4,6
1975-80	3,9	6,6	5,9	5,5
1981-86	-1,3	1,5	3,4	3,4
1987-92	2,6	7,1	4,4	6,5
1993-99	3,0	4,0	1,4	1,8

Datos: FMI, estudio No. 187 de la serie Occasional Papers.

Filipinas: Deuda pública y deuda del gobierno nacional

(Porcentaje del PNB)



Datos: FMI, estudio No. 187 de la serie Occasional Papers.

Crecimiento económico

Las menores tasas de crecimiento han diferenciado a la economía filipina de sus vecinos asiáticos, pero los resultados recientes dan pie al optimismo. Los beneficios de las reformas están evidenciándose en un mayor

sigue siendo vulnerable a las perturbaciones. Un vigoroso crecimiento económico, junto con la continuación de las reformas fiscales, mantendrían la deuda pública dentro de lo viable en el mediano plazo.

Políticas monetaria y cambiaria

Hacia fines de los años noventa, las instituciones de política monetaria de Filipinas habían llegado a conformar un sistema eficiente. En los últimos 15 años, el país ha reformado tanto la estructura como los instrumentos de política monetaria, y ha creado el Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP). Desde que reemplazó al viejo (e insolvente) Banco Central de Filipinas en 1993, el BSP se ha convertido en una autoridad monetaria independiente con autonomía administrativa total y un claro mandato legal para lograr la estabilidad de precios. Se ha concentrado especialmente en la estabilidad macroeconómica, respondiendo con flexibilidad a situaciones nuevas.

Desde 1984, Filipinas ha basado formalmente su política monetaria en un tipo de cambio flotante y metas monetarias. Si bien ello proporciona un marco global apropiado de política monetaria, a veces ha dado la sensación de que el BSP perseguía objetivos múltiples (por ejemplo, mediante la adopción de facto a fines de 1995 de un tipo de cambio vinculado a otra moneda, manteniendo al mismo tiempo metas de base monetaria). Aun así, el BSP ha logrado reducir la inflación frente a los desafíos de política económica planteados por la afluencia de capitales y la inestabilidad de la demanda de dinero a mediados de los años noventa, y ha manejado eficazmente la política monetaria durante la crisis asiática, combinando la flexibilidad cambiaria con una política de tasas de interés relativamente restrictiva. Aunque sin defender agresivamente un determinado nivel del peso, el BSP usó las tasas de interés como base de apoyo para hacer frente a la presión del mercado cambiario y sólo intervino para fortalecer las reservas y mantener ordenadas las condiciones del mercado. Una vez calmada la crisis y afianzada la estabilidad, el banco central modificó su actitud hacia un mayor apoyo a la recuperación económica y redujo las tasas de interés por debajo de los niveles que tenían antes de la crisis.

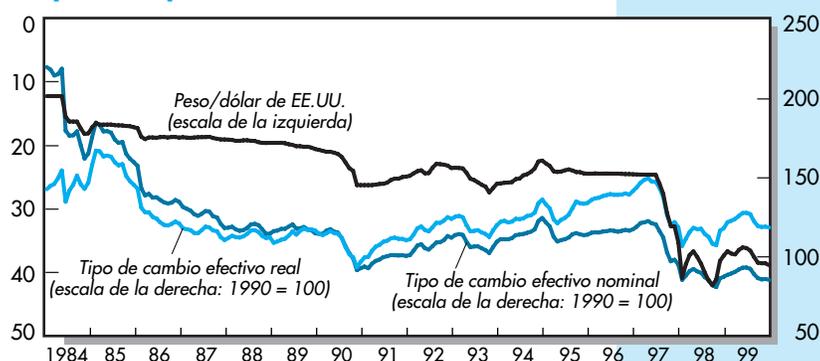
En el futuro próximo, el principal desafío del BSP será mantener la estabilidad de precios, un objetivo establecido por ley y reflejado en su reciente decisión de dirigir su atención, el año próximo, a objetivos inflacionarios. Ello permite al BSP aplicar una política monetaria en un marco coherente y transparente, claramente entendido por el público.

Sector externo

El sector externo de Filipinas sufrió una fuerte presión durante la crisis asiática, pero dio muestras de menor vulnerabilidad que otros países de la región. Las enseñanzas recogidas de crisis anteriores, especialmente en cuanto a gestión de la deuda externa y a políticas bancarias, evidentemente contribuyeron a contener la

proliferación de desequilibrios a mediados de los años noventa. Sin embargo, la voluminosa afluencia de capitales durante ese período estuvo cerca de tener un efecto abrumador sobre el marco de políticas, y condujo a una sobrevaluación del peso (véase el gráfico de abajo), un déficit creciente en la cuenta corriente y un rápido aumento de la deuda a corto plazo. Cuando la corriente se invirtió en 1997, y se produjo una salida de capitales, las autoridades reaccionaron rápidamente disponiendo la flotación del peso, el aumento de las tasas de interés y la aceleración de las reformas estructurales. Estas políticas estabilizaron la situación externa sin los graves trastornos experimentados en algunos

Filipinas: Tipo de cambio



Nota: Un movimiento ascendente indica una apreciación del peso.
 Datos: FMI, estudio No. 187 de la serie Occasional Papers.

otros países afectados por la crisis. Hacia 1999, la cuenta corriente registraba un considerable superávit, impulsado por un sólido comportamiento de las exportaciones durante la crisis y por el lento crecimiento de las importaciones. Durante este período, el país alcanzó un nivel de reservas sin precedentes.

La continua y significativa liberalización del comercio ha inducido cambios estructurales favorables desde los años ochenta. La tasa arancelaria promedio se redujo al 10% en 1999, y las exportaciones filipinas han registrado un fuerte aumento, lo que denota el rápido crecimiento de su participación en el mercado mundial de productos y componentes electrónicos (véase el gráfico de la pág. 160). Aunque ese crecimiento se ha producido en parte a expensas de algunas de las exportaciones más tradicionales, el país ha demostrado su capacidad de competir eficazmente en uno de los mercados de exportación más dinámicos del mundo.

A pesar de esta mejoría en su situación externa, todavía está pendiente un difícil programa político a mediano plazo para reducir la vulnerabilidad ante las conmociones. Será necesario que las políticas macroeconómicas combinen una prudente gestión de la demanda con flexibilidad cambiaria para respaldar un rápido crecimiento y evitar un excesivo apalancamiento y deuda. Para sostener la mayor participación en el mercado, Filipinas deberá brindar asistencia al sector exportador mediante crecientes inversiones en



Ian S. McDonald
Director

Sara Kane • Sheila Meehan
Elisa Diehl
Redactoras
Philip Torsani
Director de artes gráficas

Edición en español

División de Español
Dirección de Servicios Lingüísticos
Carlos Tripodi
Traducción
Inés Csapó y Magaly Torres
Corrección de pruebas
Martha A. Amas
Autoedición

El *Boletín* (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 23 números en español, francés e inglés, además del *Suplemento del Boletín del FMI* y un índice anual. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de National Geographic; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información. Las cartas al director deben dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: imfsurvey@imf.org. El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: *first class*; otros países: *airspeed*). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79. Las solicitudes deberán dirigirse a: Publication Services, Box X2000, IMF, Washington D.C. 20431, EE.UU. Teléfono: (202) 623-7430. Fax: (202) 623-7201. Correo electrónico: publications@imf.org.

infraestructura, proporcionar un mayor acceso a las pequeñas y medianas empresas al financiamiento, y mejorar los servicios (incluso en la administración pública). Además, para fomentar una mayor integración a los mercados mundiales, la liberalización del comercio deberá continuar en concordancia con el compromiso del país de reducir el arancel general uniforme al 5%.

Reformas financieras y empresariales

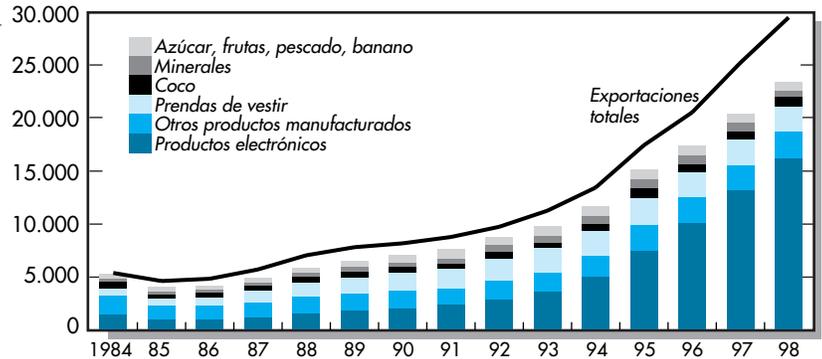
En la medida en que los resultados económicos mejoraron durante los años noventa, el sector bancario también se hizo más eficiente y resistente para enfrentar las conmociones. Las reformas del sector financiero anteriores a la crisis de 1997 fomentaron una mayor competencia, fortalecieron los sistemas de supervisión y regulación, y modernizaron los instrumentos de política monetaria. Estas reformas mejoraron sustancialmente la intermediación financiera y los flujos de pagos del sistema, y contribuyeron a proteger al sistema bancario filipino de los peores efectos de la crisis asiática de 1997–1998. No obstante, la proporción de préstamos no redituables con respecto a los préstamos totales se elevó del 4% antes de la crisis a un máximo del 14½% a comienzos de 1999. En consecuencia, las autoridades encararon nuevas reformas destinadas a fortalecer la capacidad de los bancos para hacer frente a impactos adversos, mejorar la capacidad de supervisión y reforzar el marco institucional para asistir a los bancos que experimentaban problemas.

Para fortalecer aún más el sistema y elevar la calidad de la supervisión al nivel de las prácticas internacionales más exigentes, se requerirán continuas reformas que reduzcan las distorsiones en la intermediación financiera (como la eliminación de los programas de asignación obligatoria de crédito), mejoren los marcos de prudencia y supervisión, racionalicen el proceso de cierre y saneamiento de bancos, y vuelvan a colocar al único gran banco en dificultades (el Banco Nacional Filipino) en una situación financieramente viable (junto con su privatización, para la cual ya se ha aprobado un plan de acción).

Las empresas filipinas, que tenían niveles controlables de endeudamiento total y de exposición a la deuda externa al comienzo de la crisis, superaron bastante bien las dificultades. Pero las reformas destinadas a llevar la gestión empresarial a los niveles de las mejores prácticas internacionales podrían ayudar a crear confianza en el mercado y a alentar inversiones estables a largo plazo. Otras reformas útiles podrían implementarse para abordar las deficiencias en la protección de los derechos de los acreedores y accionistas minoritarios, la resolución de deudas y la insolvencia, el cumplimiento de las normas contables y de divul-

Filipinas: Algunos componentes de las exportaciones

(Millones de dólares)



Datos: FMI, estudio No. 187 de la serie Occasional Papers.

gación de datos, y la adhesión a las normas para solicitar y otorgar préstamos (especialmente en lo que respecta a los préstamos privilegiados).

Equidad y crecimiento

A medida que el crecimiento ha evolucionado favorablemente, la incidencia de la pobreza ha disminuido: de un 44% en 1985 a un 32% en 1999. Pero el nivel de pobreza sigue siendo elevado, especialmente en las zonas rurales, y la distribución del ingreso es muy desigual. Los indicadores de pobreza parecen reflejar políticas agrícolas, fiscales y externas que tienden a perjudicar al sector rural. En el sector agrícola, una intensa regulación y la incertidumbre con respecto a la implementación de la reforma agraria dificultaron la llegada de inversiones muy necesarias. En materia fiscal, la proporción del gasto en educación ha aumentado, pero sigue habiendo preocupación respecto de su calidad y su distribución. Además, el gasto en salud y nutrición sigue siendo bajo en comparación con los países de la región, y está más volcado a la salud personal en desmedro de la prevención. En el sector externo, las políticas de intercambio y de comercio históricamente han contribuido a la desigualdad protegiendo al sector manufacturero a expensas del agrícola. Además, la protección y otros incentivos alentaron al sector manufacturero a sustituir la mano de obra.

Si bien anteriormente el elevado crecimiento había ayudado a reducir la pobreza, el logro de las metas del gobierno en materia de alivio de la pobreza (una incidencia de pobreza del 25–28% en 2004) muy probablemente requerirá, además de un elevado crecimiento, intervenciones específicas en las zonas rurales así como un gasto fiscal más focalizado dirigido al logro de objetivos sociales. ■

Piyabha Kongsamut
Departamento de Asia y el Pacífico del FMI

Pueden adquirirse ejemplares del N° 187 de la serie Occasional Papers, *Philippines: Toward Sustainable and Rapid Growth*, de Marcus Rodlauer, Prakash Loungani, Vivek Arora, C. Christofides, Enrique G. de la Piedra, Piyabha Kongsamut, Kristina Kostial, Victoria Summers y Athanasios Vamvakidis, por US\$18 (precio académico: US\$15) cada uno, en Servicios de Publicaciones del FMI. Véanse instrucciones de compra en la pág. 152.