

Calificación del desempeño del FMI

Un examen de los primeros tres estudios realizados por la nueva Oficina de Evaluación Independiente

Peter B. Kenen

El FMI, ¿adopta una estrategia genérica en materia de política fiscal en los países a los que ayuda, exigiendo en todos los casos reducciones del gasto? ¿Fueron las disposiciones fiscales de los programas del FMI responsables de las fuertes contracciones del producto en los países afectados por la crisis asiática de 1997-98? ¿Por qué los programas demoraron tanto en frenar las fugas de capital? ¿Acaso deprimen el crecimiento y perjudican a los pobres? ¿Y por qué ciertos países dependen crónicamente del financiamiento supuestamente temporal del FMI?

La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI ofrece respuestas nuevas en su primera tanda de estudios que, si sientan precedente, beneficiarán mucho al FMI y los países miembros. Se trata de análisis cabales que comprenden un minucioso trabajo cuantitativo, estudios detallados de los países y entrevistas con personal del FMI y funcionarios nacionales, entre otros. Sus conclusiones son sumamente sensatas y, si bien algunas de las recomendaciones tropiezan con el complejo conflicto entre la franqueza y la transparencia, la mayoría debería adoptarse.

Para el primer año, la OEI eligió tres temas: el ajuste fiscal en los programas respaldados por el FMI, la función del FMI en las tres crisis de cuenta de capital (Indonesia, Corea y Brasil), y el uso prolongado de los recursos del FMI.

Evaluación del ajuste fiscal

En su informe, la OEI plantea dos cuestiones básicas: ¿Han exigido los programas del FMI un ajuste fiscal

excesivo? En cuanto a su composición, viabilidad e incidencia, sobre todo su efecto en el gasto social y en los sectores vulnerables de la sociedad ¿ha sido adecuada la calidad del ajuste?

Un país obligado a mejorar su saldo en cuenta corriente normalmente tiene que destinar más recursos a las exportaciones y a la producción de bienes que compitan con las importaciones, y luego debe reducir la demanda interna agregada. Al menos por esta razón, suele ser necesario incrementar la austeridad de la política fiscal. Pero no se puede determinar el grado del incremento sin antes proyectar el gasto agregado, sobre todo la inversión interna. Además, a veces el ajuste es necesario en vista de las limitaciones de la capacidad de endeudamiento del gobierno o la necesidad de lograr o mantener la viabilidad de la deuda.

No obstante, la OEI señala que el vínculo entre los saldos fiscal y en cuenta corriente es más tenue de lo que cabría suponer. Un análisis transversal de 143 programas recientes revela una concordancia positiva entre los signos de la meta de variación del saldo fiscal primario y la variación proyectada del saldo en cuenta corriente, pero con volúmenes muy diferentes. Mientras la mejora proyectada en la cuenta corriente es de un 1% del PIB, la del saldo fiscal equivale a apenas un quinto de esa cifra. Un porcentaje mucho más importante de la meta de variación en el saldo fiscal depende

Cuadro 1

Estrategias distintas

No todos los programas del FMI exigían mejoras en los saldos fiscal y en cuenta corriente.

Categoría	Porcentaje de programas	Inicial como porcentaje del PIB	
		Cuenta corriente	Saldo fiscal
Mejora en el saldo fiscal:			
Mejora en cuenta corriente	43	-6,6	-5,7
Deterioro en cuenta corriente	27	-1,9	-4,4
Deterioro en el saldo fiscal:			
Mejora en cuenta corriente	15	-8,2	-1,1
Deterioro en cuenta corriente	15	-3,7	-1,1

Fuente: OEI, *Evaluation of Fiscal Adjustment*, cuadro 2.3.



Cuadro 2

¿Se ha deprimido el crecimiento?

Según la OEI, el crecimiento fue *más rápido* en los países que aplicaron programas del FMI

(Porcentaje)

Categoría	Tendencia en década previa	Año previo al programa	Años del programa	
			Primero	Segundo
Todos los programas	1,6	1,4	2,2	3,8
Países de bajo ingreso ¹	1,7	2,8	4,4	4,3
Países en transición ²	-2,1	-3,3	0,4	3,0
Resto de países ³	3,6	2,4	0,9	3,7
Crisis de cuenta de capital	4,8	2,9	-5,0	4,7
Otros programas	3,4	2,3	2,1	3,5

Fuente: OEI, *Evaluation of Fiscal Adjustment*, cuadro 5.1.

¹Promedio de 64 programas en el marco del servicio reforzado de ajuste estructural o el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

²Promedio de 34 programas en el marco de acuerdos de derecho de giro o del servicio ampliado del FMI.

³Promedio de 61 programas en el marco del acuerdo de derecho de giro o el servicio ampliado del FMI; 10 están relacionados con crisis de la cuenta de capital y los resultados se indican por separado.

de la situación inicial del saldo. Si un gobierno tiene un déficit presupuestario grande, se supone que debe reducirlo.

La misma tendencia se nota en el cuadro 1, donde la mayoría de los mismos programas se clasifican según las variaciones proyectadas en ambos saldos. Aunque el 70% contempla una mejora del saldo fiscal, solo dos tercios buscan una mejora del saldo en cuenta corriente. En el primer grupo, la principal característica es el tamaño inicial del déficit fiscal. En cambio, la mitad de los programas que prevén un deterioro del saldo fiscal aún abogan por una mejora del saldo en cuenta corriente.

Según la conclusión convincente de la OEI, los programas del FMI *no* denotan una estrategia genérica ni atrofian el crecimiento económico (cuadro 2). Por lo general, el crecimiento del PIB en el año anterior al programa es mucho más lento que la tendencia de crecimiento en la década previa, excepto en los países de bajo ingreso. Y en todos salvo uno de los grupos de países, el crecimiento en el primer año del programa es más rápido que en el previo, y tiende a acentuarse más en el segundo. El cuadro también muestra que la excepción (crecimiento más lento en el primer año) se debe básicamente a bruscas contracciones económicas en los pocos países afectados por las crisis de cuenta de capital de los últimos años, lo cual se analiza más adelante.

La evaluación también aborda las críticas frecuentes de que el FMI no demuestra suficiente sensibilidad al efecto del ajuste fiscal en programas sociales vitales, como sanidad y educación. A tales efectos, la OEI compara los niveles de gasto público en cada país en los años de aplicación del programa con los de otros años. En la gran mayoría de los casos, no hay diferencias sustanciales, sin importar cómo se mida el gasto, pero cuando las hay, la tendencia es al aumento. Sin embargo, la OEI señala que los sectores vulnerables de la sociedad no siempre están bien protegidos contra los efectos del ajuste fiscal, y cita un ejemplo penoso.

En 1999, Ecuador sufrió una crisis macroeconómica. La inflación alcanzó el 60%, los salarios del sector público aumentaron en un 34% y la moneda se depreció acentuadamente, pero el presupuesto de salud se incrementó apenas un 12%. Se visitaron seis hospitales públicos para determinar cómo afrontaban el alza de los salarios y los costos mucho mayores de los insumos médicos a causa de la depreciación. Al tener que reducir el cuidado a los pacientes, la atención externa disminuyó en más del 25%, el número de recetas cayó marcadamente en los tres hospitales, y al menos en uno de ellos las raciones de comida de los pacientes se redujeron, mientras las del personal permanecieron más o menos iguales.

La OEI concluye que la protección de ciertas partidas presupuestarias no salariales pequeñas, pero esenciales, es un aspecto muy complicado de la concepción y supervisión del ajuste fiscal, y que el FMI no lo puede solucionar solo. Se precisa la ayuda del Banco Mundial para formular las debidas salvaguardias.

Formulación y aplicación del ajuste fiscal

La OEI rechaza las críticas más frecuentes a las medidas fiscales de los programas del FMI, pero plantea tres cuestiones relativas a su formulación y aplicación.

Primero, un optimismo exagerado respecto a la recuperación del producto y, sobre todo, de la inversión tiende a sesgar las medidas fiscales hacia la austeridad. Por eso, el ajuste del saldo en cuenta corriente es más pronunciado de lo previsto. Tras analizar 52 programas convencionales (en los que no participaban países en transición ni países de bajo ingreso con derecho a financiamiento concesionario), la OEI determinó que la variación proyectada en la balanza en cuenta corriente durante el segundo año del programa por lo general se aproximaba a cero, pero la mejora efectiva tendía a superar el 1% del PIB, a pesar de que, en el caso del equilibrio fiscal, esa mejora fuese normalmente inferior a la proyectada. El FMI no exige un ajuste fiscal en todos los programas, pero puede ser que en demasiados de ellos pida uno excesivo.

Segundo, a la OEI no le satisface el argumento con el que se justifican los aspectos fiscales de los programas del FMI. En base a la documentación de 15 programas, concluyó que, en muchos casos, no se justifican ni la magnitud ni el ritmo de las medidas, ni tampoco se explican cómo se compaginan las metas fiscales con los supuestos respecto de la recuperación económica o con el resto del



programa. La OEI indica que estos asuntos se tratan más a fondo en informes posteriores sobre el avance de los programas e insta al personal a explorar más ideas en los documentos preliminares para formular con claridad tanto la justificación de las medidas fiscales como los riesgos de los programas y las modificaciones necesarias ante los riesgos. En respuesta, el personal señala que los supuestos básicos de los programas del FMI deben negociarse con los gobiernos interesados y que el optimismo excesivo puede obedecer al deseo de éstos de lograr una reactivación rápida de la confianza y generar apoyo interno para los programas. En tal caso, la viabilidad de los programas podría correr peligro.

Juntas, estas dos inquietudes se ven corroboradas por otra observación. Cuando los programas se revisan por primera vez, la mayoría de las modificaciones de las medidas fiscales son leves, y las pocas de carácter importante se distribuyen de forma más o menos equitativa entre cambios al alza y a la baja en las metas fiscales. Pero en la segunda revisión, son más las modificaciones a la baja que al alza, lo cual hace pensar que las metas originales eran demasiado exigentes.

Por último, la OEI critica los tipos de medidas fiscales de muchos programas, señalando que se centran más en el ingreso que en el gasto y que las medidas de estímulo del ingreso están demasiado focalizadas. Indica que, en lo que se refiere al ingreso, el FMI, con razón, considera el impuesto al valor agregado como la piedra angular de un sistema tributario moderno, pero no presta suficiente atención a los impuestos sobre la renta y la propiedad ni a la necesidad de combatir la evasión fiscal. En cuanto al gasto, la OEI advierte que el FMI se ha preocupado demasiado por reducir el empleo en el sector público o limitar la masa salarial, medidas que suelen ser transitorias porque pueden revertirse fácilmente.

La OEI reconoce que estas deficiencias reflejan desfases cronológicos inevitables: los programas del FMI no duran lo suficiente para que las reformas más fundamentales lleguen a buen término. Por eso insiste, lógicamente, en una mayor integración de los programas y en la supervisión. En los programas se deberían aprovechar las conclusiones extraídas en el ejercicio de supervisión, y en éste se debe verificar la consolidación de las reformas que introducen los programas.

El FMI y las recientes crisis de cuenta de capital

Las inquietudes respecto al ajuste fiscal en los programas del FMI también están presentes en el estudio de tres crisis de cuenta de capital realizado por la OEI: Corea e Indonesia en 1997-98 y Brasil en 1998-99. En las dos primeras, el FMI exigió un ajuste fiscal excesivo porque no previó el colapso de la inversión y la consiguiente caída del producto. En cambio, en la crisis de Brasil, el ajuste recomendado fue insuficiente, dada la necesidad de lograr la viabilidad de la deuda. Al igual que otros estudios internos (Lane y otros en 1999 sobre la crisis asiática, y Ghosh y otros en 2002 sobre las crisis de cuentas de capital), la OEI atribuye el descalabro

de la inversión en Corea e Indonesia a los efectos imprevistos de la depreciación de la moneda en los balances. También señala que el FMI modificó las metas fiscales rápidamente y, por eso, lo absuelve de la acusada caída del producto. En cambio, en Brasil, el FMI tomó el rumbo opuesto: recomendó un ajuste fiscal más intenso después de que el país dejara flotar su moneda y de que la consiguiente depreciación incrementara la carga de la deuda del gobierno, ya que gran parte de ésta estaba denominada en dólares o vinculada a esta moneda.

La OEI respalda con menos firmeza las políticas monetarias recomendadas por el FMI, señalando que Indonesia y Brasil no acataron las recomendaciones en las etapas ini-

Convendría que la OEI realizara estudios de seguimiento para determinar si sus recomendaciones han tenido el resultado esperado.

ciales de la crisis. Explica que, en ninguno de los estudios recientes, se han despejado las dudas en cuanto a la ventaja neta de elevar las tasas de interés cuando un país se enfrenta a una crisis cambiaria. Teóricamente, las tasas de interés más altas pueden fortalecer o debilitar a una moneda, pero la experiencia no ha zanjado la cuestión, y el problema se complica aún más con una crisis bancaria y cambiaria simultánea. Por ende, concluye la OEI, resulta difícil emitir un fallo definitivo acerca de la idoneidad de la condicionalidad monetaria en los tres países afectados por las crisis.

La OEI tiene menos reservas al evaluar la evolución de los programas del FMI. Ninguno de los tres programas iniciales logró estabilizar la moneda nacional. En Indonesia, se culpa al gobierno no solo por la falta de identificación con el programa, sino también por menoscabarlo. En Corea, la culpa recae sobre los principales accionistas del FMI por imponer condiciones imprecisas para el uso del financiamiento bilateral que suministraron y por demorar más de la cuenta la participación de los acreedores del sector privado. En Brasil, la culpa se divide entre el gobierno y el FMI por tratar de defender una moneda sobrevalorada y por no hacer frente a la desfavorable dinámica de la deuda pública. Pero también se acusa al FMI de no detectar algunos de los factores de vulnerabilidad que explican la intensidad de las crisis de Corea e Indonesia, y por no subrayar los que sí se detectaron.

Estos análisis detallados de las crisis arrojan luz sobre las relaciones entre el FMI y sus principales accionistas. Existe una opinión generalizada de que el FMI y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos trabajaron muy de cerca para resolver las crisis estudiadas. Sin embargo, hubo profundas diferencias entre el FMI y sus principales accionistas. En el caso de Corea, el FMI determinó rápidamente que el financiamiento disponible era insuficiente y de inmediato

instó en vano a los principales gobiernos accionistas para que renovaran las líneas de crédito bancarias. En Indonesia, al programa de enero de 1998 se sumó una larga lista de reformas estructurales a solicitud de los principales accionistas; la idea era que la única forma de restablecer la confianza era romper claramente con el pasado. Según la OEI, esta estrategia desvió la atención que se debía haber prestado a reformas vitales del sector bancario y debilitó la voluntad del gobierno de Suharto para identificarse con el programa.

El FMI ya ha abordado algunas de las cuestiones planteadas en la evaluación de la OEI, algo que la oficina no duda en reconocer. Por ejemplo, ha decidido excluir reformas estructurales, como las de Corea e Indonesia, salvo que sean imprescindibles para los objetivos macroeconómicos. Empero, es posible que la ejecución de algunas de las otras recomendaciones de la OEI resulte más problemática, particularmente las que se refieren a la supervisión que ejerce el FMI. A veces, la OEI da a entender que la franqueza y la transparencia son conceptos complementarios: la publicación de las opiniones del FMI puede propiciar el debate público sobre las políticas nacionales y lograr que

la presión del mercado haga ceder a un gobierno obstinado. En otras ocasiones, admite que ambas prácticas pueden ser contradictorias. Cuando la franqueza se combina con la transparencia, los mercados reaccionan bruscamente, sin dar tiempo para que los gobiernos puedan reaccionar constructivamente. Para compaginar ambos conceptos, la OEI señala que el FMI debe buscar la manera de emitir señales progresivas de alerta cuando durante la supervisión el personal descubra factores de vulnerabilidad importantes pendientes. Este método sería un punto de equilibrio entre las funciones del FMI como asesor confidencial de los gobiernos y fuente de información para los mercados. Pero también da por hecho que los mercados responderán progresivamente a la intensificación de las señales emitidas por el FMI, lo cual no parece muy probable. Quizá sea más conveniente basarse en las advertencias confidenciales de que un gobierno no conseguirá financiamiento del FMI a gran escala si, por no subsanar los factores de vulnerabilidad básicos, acaba con una crisis de cuenta de capital.

¿Pero qué debe decirle el personal al Directorio cuando el riesgo que corre un programa del FMI no se deriva de perturbaciones imprevistas o de presuntos factores de vulnerabilidad, sino que es de carácter político (es decir, el riesgo de que un gobierno carezca de voluntad o capacidad para ejecutar un programa del FMI)? La OEI aborda este tema en su informe sobre el uso prolongado de los recursos.

Uso prolongado de los recursos del FMI

La OEI considera a un país como usuario persistente de los recursos si ha aplicado programas del FMI por siete o más años en un periodo de 10 años. Según esta definición, un país probablemente no será usuario persistente a menos que haya ejecutado por lo menos dos programas de tres años en un lapso de 10 años. Sin embargo, la OEI advierte que el uso prolongado ha aumentado desde los años setenta, ya sea en términos del número de países afectados o el volumen total de crédito del FMI. En buena medida, se debe a la adaptación de las políticas y los servicios financieros del FMI a las necesidades especiales de los países de bajo ingreso, la mayoría de los usuarios persistentes. Pero en gran parte del aumento del volumen de crédito derivado del uso prolongado influyen países de ingreso mediano, como Argentina, México y Turquía. Para la OEI, ambos tipos de uso prolongado se deben en parte a fallas en las políticas y los programas del FMI.

Si bien los resultados que constan en este informe se derivan del estudio del uso prolongado, algunos tienen una aplicabilidad más amplia, por ejemplo, a la condicionalidad:

- La estructura concreta de la condicionalidad no es tan importante como el compromiso político de fondo del país con el ajuste básico de políticas.
- Los antecedentes deficientes, las dudas en cuanto a la identificación con el programa o el apoyo a grupos reformistas dentro de un gobierno han dado lugar a una condicionalidad demasiado detallada, pero que no parece haber sido eficaz.



● La condicionalidad centrada en reglas y procedimientos de políticas, y no en medidas discrecionales extraordinarias, a la larga ha resultado más eficaz.

¿Cómo y dónde debería la viabilidad política pasar a formar parte del proceso de decisión del FMI? La OEI indica que las opiniones sobre la viabilidad política influyen en los jefes de misión del FMI que trabajan con los gobiernos y que los miembros del personal por lo general comprenden los riesgos políticos implícitos, pero que no las mencionan en los informes al Directorio. Sin embargo, la conclusión apunta a una solución diferente a este grave problema. Las opiniones relativas a los riesgos políticos deben distinguirse claramente de las opiniones sobre otros riesgos, y deben transmitirse con transparencia al Director Gerente y al Directorio Ejecutivo, que asumirán la responsabilidad. Pero esto obviamente significa que se debe instar al personal a hacerlo.

Volviendo al uso prolongado de los recursos, la OEI observa que los donantes de ayuda y otras entidades, como el Club de París, suelen vincular sus decisiones a las del FMI. Esta práctica puede inducir al FMI a tolerar el uso prolongado, y por eso debería idear otras formas de dar el visto bueno a las políticas de un país, como por ejemplo el uso más frecuente de la supervisión reforzada, programas virtuales y acuerdos de carácter precautorio.

Desafortunadamente, la OEI no indaga lo suficiente otras razones del uso prolongado. Puede ser que el FMI lo tolere para evitar a toda costa la consecuencia obvia de negarse a aprobar otro programa: que un país grande de ingreso mediano no pague lo que ya debe. En su análisis de los préstamos concesionarios que el FMI concede a países de bajo ingreso, James Boughton, Historiador del FMI, señala que la práctica se originó cuando el FMI empezó a preocuparse de la capacidad de esos países para amortizar los préstamos concesionarios provenientes del fondo fiduciario creado tras la primera crisis petrolera. Inquietudes similares podrían justificar el reciente incremento del uso prolongado por parte de ciertos países de ingreso mediano. Cuesta pensar que tales inquietudes no hayan incidido en la decisión de aprobar un nuevo programa para Argentina en 2003.

El futuro

Me permito hacer dos observaciones generales basadas en la labor realizada hasta la fecha, los temas de los tres próximos estudios y la lista de posibles temas posteriores.

Los primeros estudios de la OEI abarcan un tema amplio, a pesar de que dos de ellos también comprenden documentos detallados de países. Por tal motivo, algunas de las recomendaciones han sido demasiado generales como para generar respuestas firmes del Directorio Ejecutivo. Casi todas las recomendaciones sobre el uso prolongado son, en sentido amplio, aplicables a la labor del FMI y hasta el momento han provocado respuestas más bien vagas. La OEI ha hecho recomendaciones operativas, una de las cuales —la idea de cobrar intereses más altos a los usuarios persistentes— fue rechazada por el Directorio. Pero para fomentar

debates puntuales en el Directorio, quizá lo más adecuado sea hacer recomendaciones concretas que, de prosperar, se pondrían en práctica. Por ejemplo, el Directorio decidió adoptar una definición operativa de uso prolongado y aplicarla para evaluar la eficacia de los programas del FMI con esas características.

Además, los temas generales suelen dar lugar a documentos extensos, como es justamente el caso de los tres primeros preparados por la OEI. Éstos, a pesar de su buena organización, con resúmenes y anexos técnicos, pueden ser demasiado largos para cumplir cabalmente uno de los fines básicos de la OEI: ampliar el concepto que se tiene del FMI. Los estudios más cortos sobre temas más específicos podrían tener un público más numeroso.

Más hacia futuro, convendría que la OEI realizara estudios de seguimiento para determinar si sus recomendaciones han tenido el resultado esperado. Los nuevos temas no se agotarán, pero tampoco conviene esperar mucho para reexaminar los ya tratados. ■

Peter B. Kenen enseña Economía y Finanzas internacionales en la Universidad de Princeton.

Referencias:

Boughton, James M., 2001, *Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979–1989* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Ghosh, Atish, y otros, 2002, *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises, Occasional Paper 210* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Lane, Timothy, y otros, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment, Occasional Paper 178* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Oficina de Evaluación Independiente, 2002, *Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

_____, 2003, *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

_____, *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Annual Report • Annual Meetings • Article IV Consultations • Articles of Agreement • Asian Crisis Response • Balance of Payments • Bookstores • By-Laws • Fund and Staff • International Organizations • Communiqués • Conditionality • Commodity Prices • Country Assessments • Country Information • DSBB • Data Standards • Directorio • Directory of Economic Commodity and Development Organizations • Employment Opportunities • EIU • ESAF • Exchange Rates • Executive Director's Office • Evaluation of ESAF • Finance & Development • Financial Statements • Frequently Asked Questions • Gold • Governors • Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) • How to apply for employment • IMF • IMF publications • IMF Contacts • IMF and the World • IMF Relationships • Investments • Joint Vienna Institute • Joint World Bank-International Monetary Fund Library • Lending • Letters

Más información sobre el FMI:
www.imf.org

Con mano firme se logran buenos resultados

Karin Lissakers, ex Directora Ejecutiva por Estados Unidos

PARA MÍ siempre fue importante la evaluación independiente de los programas y del desempeño del FMI, no solo para responder a las críticas de fuera, cada vez más estruendosas en los años noventa, sino también para ayudar a la institución a enfrentar los desafíos nuevos y crecientes de los mercados financieros mundiales.

Algunos directores ejecutivos pensábamos al principio que bastaría con evaluaciones de ciertos casos, guiadas por el Directorio mismo. El examen del servicio reforzado de ajuste estructural, por ejemplo, nos aportó elementos valiosos. Pero el desempeño de la OEI ha sido superior y confirma cuán acertados estaban los directores ejecutivos como el canadiense Tom Bernes, que abogaban por un órgano profesional permanente. También confirma lo acertado de haber puesto a Montek Singh Ahluwalia al frente de la OEI.

La OEI se ha destacado hasta la fecha, con informes detallados y al grano, de una calidad que demuestra que el FMI y los gobiernos miembros están cooperando y dando a los evaluadores la información que necesitan. Sin esa cooperación, las evaluaciones no tendrían sentido. El Directorio Ejecutivo y la gerencia parecen tomar en serio el proceso y las recomendaciones.

Los temas de evaluación de 2002–03 merecían atención prioritaria. El ajuste fiscal que integra los programas del FMI es el aspecto de la condicionalidad que se ha criticado más rotundamente desde fuera. Las crisis de cuenta de capital de los años noventa fueron la prueba más dura para el FMI, ya que exigieron un financiamiento sin precedentes y complicaron la formulación de políticas probablemente como nunca antes. Quizás el más importante sea el estudio del uso (muy) prolongado de los recursos del FMI en un pequeño grupo de países. El uso prolongado es una señal de fracaso institucional, ya que plantea la posibilidad de un uso ajeno al Convenio Constitutivo. O lo que es peor, que el FMI ha brindado mal asesoramiento, o que los países no le prestan atención y aun así siguen recibiendo fondos.

Usuarios persistentes

Los estudios de los usuarios persistentes de los recursos del FMI son muy reveladores de una interacción a menudo compleja, y a veces sorprendente, entre la concepción del programa, la ejecución en el país y las decisiones del Directorio. Pakistán, por ejemplo, parece tener dificultades crónicas para identificarse políticamente con las reformas y ejecutar los programas. Según la OEI, contrariamente a lo que cabría esperar, las décadas de asesoramiento, colaboración y condicionalidad del FMI no facilitaron la ejecución, sino que parecen haberla obstaculizado al no dejar lugar para un debate fundamental en el que se forjara un consenso político sólido a favor de la reforma.

Una y otra vez, el FMI absolvió a los dirigentes y a la clase económica reinante de responsabilidad en cuanto a las finanzas y las políticas. Según los propios funcionarios pakistaníes, las repetidas exenciones a la condicionalidad otorgadas por el FMI crearon riesgo moral. La situación del personal se vio comprometida por un optimismo exagerado en las proyecciones de crecimiento y exportación, y por la falta de ajustes en las políticas que compensaran una ejecución crónicamente débil. Ni el Directorio ni el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas exigieron justificaciones claras de los parámetros de los programas. Así se crearon las condiciones para el fracaso con el Directorio de cómplice, ya que estuvo dispuesto a darle a Pakistán una segunda, tercera, cuarta y quinta oportunidad, generalmente por la sola razón de que había nuevas caras en los ministerios, incluso aunque no hubiera cambiado la dinámica política de base. Para la OEI, entraron en juego factores políticos bilaterales, pero a la vez el personal no siempre alertó al Directorio de la gravedad. Así sucedió también en Filipinas y en otros casos. En Pakistán, las autoridades sumaron una escandalosa falsificación generalizada de datos económicos.



El FMI como guardián

La OEI formuló recomendaciones interesantes para evitar el uso prolongado. Aplaudo la mejora de la diligencia debida, que creo ya está en marcha. No estoy del todo de acuerdo con la idea de que, para frenar las presiones por un “visto bueno” y mantener programas en marcha pese al incumplimiento, el FMI debe intentar ofrecer “alternativas viables a sus mecanismos de préstamo como condición para otros flujos oficiales”. Es poco probable que un país poco comprometido con un programa del FMI use bien los recursos de otro donante. Ha habido casos en que el personal le ha comunicado extraoficialmente a otros prestamistas que un país estaba “más o menos encarrilado” —facilitando otros préstamos o acuerdos con el Club de París— cuando la realidad era muy distinta. El resultado no fue bueno ni para el país ni para los otros prestamistas. Debilitar las “señales” que da el FMI también va en contra de la nueva tendencia de los donantes bilaterales de encauzar el grueso de la ayuda hacia los países más cumplidores. Más que nunca, los donantes esperan que el FMI actúe de guardián. Por eso, en vez de debilitar las señales que dan sus decisiones de préstamo o hacer caso omiso del incumplimiento para evitar las consecuencias de denegar una solicitud, el FMI debería redoblar sus esfuerzos para que los programas funcionen no solo en teoría, sino también en la práctica, precisamente porque hay tanto en juego.

Convenido: si la sola justificación de un préstamo del FMI es la tranquilidad de otros donantes o acreedores, habría que encontrar otra manera para que el FMI certifique la calidad de las políticas y el desempeño del país. En principio, podría ser la supervisión, si las consultas del Artículo IV (cuando el FMI examina la economía de los países miembros) estuvieran suficientemente libres de ambigüedad, o quizás, un sistema parecido al de las entidades de calificación del riesgo.

Sangre nueva

Muchas de estas reflexiones son válidas en otros campos, como señalan los evaluadores. Por ejemplo, la asistencia técnica del FMI no mejora duraderamente la capacidad de los países que participan en un programa, y el FMI aún no maneja muy bien los obstáculos políticos y de gobernabilidad, aunque les presta más atención.

El primer problema debería ser bastante fácil de corregir mejorando la capacitación e intensificando la formación local, y no enviando especialistas en crisis. Esta última opción puede parecer más rápida, pero la primera da resultados duraderos. El Directorio propugna desde hace mucho tiempo el aumento del número de funcionarios de los países miembros que, a mitad de sus carreras, pasan por el FMI: la experiencia demuestra que el personal jerárquico (y los directores ejecutivos) que han dejado el FMI por cargos en gobiernos y bancos centrales han realzado sus nuevas instituciones. Esta fertilización cruzada debería ser la regla, no la excepción.

También se necesitaría más sangre nueva para corregir la debilidad frente a los obstáculos políticos y de gobernabilidad que traban la reforma económica. La recomendación de una “modesta inversión” en educación politicoeconómica para el personal podría ayudar, pero no debe reemplazar la

contratación de personal con experiencia política a nivel intermedio y gerencial ni la captación de economistas jóvenes con una formación más diversificada.

Algunas recomendaciones necesarias

La evaluación de la respuesta del FMI a las crisis de la cuenta de capital llevó a algunas conclusiones importantes y muy necesarias; entre ellas, que debe prestar más atención a los efectos de la evolución macroeconómica y las medidas de política en los balances. Algunos directores llevábamos mucho tiempo defendiendo esa idea, casi sin resultado. Otra conclusión fue que una cautela exagerada en el financiamiento oficial aumenta las probabilidades de fracaso ante una crisis. Más allá de la polémica, la intervención en la “crisis tequila” fue una respuesta muy satisfactoria, en gran medida porque no hubo dudas en cuanto al volumen de financiamiento oficial que exigían las obligaciones externas de México. La audaz decisión de aprobar un programa inesperadamente generoso para Brasil durante su última crisis

El FMI debería redoblar sus esfuerzos para que los programas funcionen no solo en teoría, sino también en la práctica.

muestra que el FMI y una mayoría de sus accionistas finalmente han aprendido esa lección.

El informe anual de 2003 de la OEI es importante porque resalta los aspectos que estas evaluaciones tienen en común. La conclusión común más importante probablemente sea la necesidad de fortalecer la supervisión, incorporándole por ejemplo pruebas de tensión, y no dejar que las revisiones de los programas ocupen el lugar de las consultas anuales con los países miembros. El Directorio insiste desde hace tiempo en que las pruebas de tensión permiten prever y prevenir mejor las crisis de la cuenta de capital. Asimismo, con toda probabilidad se habrían detectado y corregido mucho antes las deficiencias de los programas y las fallas crónicas de ejecución en los casos de uso prolongado si la supervisión regular de estos países hubiera estado en manos de personal no directamente vinculado a la negociación y la concepción de los programas. Corresponde celebrar la reciente adopción de la publicación de los informes del Artículo IV por decisión presunta, aunque habría sido preferible un régimen obligatorio.

Probablemente sea demasiado pronto para saber hasta qué punto el FMI incorporará a su labor diaria las recomendaciones de reforma de la OEI, ya que parece estar aún evaluando algunas de ellas e intentando decidir cómo implementarlas. Pero está claro que los efectos de la OEI ya se están haciendo sentir y cabe esperar que continúen. Será interesante leer la evaluación de Argentina y los otros estudios en curso. ■

Karin Lissakers es Asesora de George Soros sobre globalización.

Aprender más y mejor

Jean-Claude Milleron, ex Director Ejecutivo por Francia

UNO DE los principales objetivos de la OEI es lograr que el FMI pueda aprender más y mejor. Los que sentamos los cimientos de la OEI obviamente pensamos no solo en el personal y la gerencia de la institución, sino también en el Directorio Ejecutivo, al que le quedaba por aprender —más y mejor— en muchos sentidos.

Es por eso que hoy, como antiguo miembro del Directorio, me planteo con toda franqueza lo siguiente: en ese entonces, ¿me habría sentido más preparado de haber tenido los análisis que produce hoy la OEI? La respuesta es sin duda afirmativa, pero con dos salvedades. Primero, la información de la que dispone hoy la OEI suele ser mucho más amplia que la que tenía el Directorio para tomar decisiones difíciles. Segundo, la OEI tiene la ventaja de poder analizar esas decisiones —tomadas a menudo bajo tremendas presiones— en retrospectiva.

Conceptos

Lo primero que hay que mirar es el “marco conceptual” del trabajo de la OEI. El Directorio Ejecutivo necesita definiciones claras —inclusive de ese marco— acordadas de antemano por sus miembros para poder tomar decisiones y realizar análisis transversales comparativos con fundamento y coherencia. Por ejemplo, el notable esfuerzo que ha hecho la OEI por definir realmente el “uso prolongado de los recursos del FMI” debería ser un punto de partida excelente para muchas decisiones del Directorio sobre solicitudes de renovación del financiamiento. Recuerdo ocasiones en que, a falta de una definición precisa del uso prolongado, el Directorio tomó decisiones que pueden no haber sido coherentes, o incluso justas. Eso me recuerda un aforismo de Leon Blum, el gran político socialista francés: “Aclarar es moralizar”.

Los estudios de la OEI muestran la importancia de un marco analítico común para la labor del FMI. Es correcto afirmar que la gerencia y el personal eran plenamente conscientes de la fragilidad de los activos de las instituciones financieras de muchos países, pero también es verdad que en el FMI no comprendíamos del todo las consecuencias que podía tener esa fragilidad. En última instancia, para la gente de mi generación la labor de la OEI es una invitación a releer a Don Patinkin: en su conocido *Money, Interest and Prices* fue el primero en intentar seriamente integrar los aspectos financieros al análisis de equilibrio general a través de los efectos del saldo real. Personalmente, si lo hubiera releído, habría podido aprender más y mejor.

Es bueno que la OEI haga el mismo énfasis que los programas y las políticas del FMI en la prevención y respuesta a los shocks, sobre todo los externos. Esta orientación, que

merece mis felicitaciones, se pone de manifiesto especialmente en la evaluación del caso argentino. Cuando estaba en las Naciones Unidas a mediados de los años noventa, formé un grupo de trabajo dedicado a analizar la estrategia de desarrollo desde ese mismo ángulo. En retrospectiva, me da la impresión de que el Directorio del FMI no aceptó fácilmente este tipo de enfoque.

Desearía finalizar esta primera sección expresando respetuosamente un deseo. No es tarea fácil definir las referencias conceptuales correctas para las evaluaciones de la OEI. Deben ser explícitas y mantenerse al margen de la corriente o ideología del momento. Por ejemplo, cuando leí que en una crisis de la cuenta de capital no se tenía suficientemente en cuenta la magnitud de la depreciación de la moneda que podría ocurrir en vista de la posibilidad de múltiples equilibrios, no supe muy bien cómo interpretar la frase. Como ex director ejecutivo, no me sentiría muy culpable por rehusarme a hacer lo que implícitamente se me pide, que es un complejo análisis de equilibrio con expectativas racionales. Si eso es lo que tienen en mente los autores de la OEI y si



consideran que esa metodología es crucial para este tipo de apreciación, ¡deben justificarla y presentarla con claridad!

Definiciones en un contexto político

Habiendo formado parte de los directorios ejecutivos del FMI y del Banco Mundial, tengo gratos recuerdos de numerosos debates y polémicas con mis pares y con el personal. El trabajo era difícil, a menudo instructivo, pero siempre cordial. Cuando irrumpo en una de mis pesadillas, no puedo dejar de pensar que habría estado mucho mejor preparado si hubiera tenido los datos y referencias útiles que brinda la OEI. Permítanme dar unos ejemplos.

Primero, la OEI demostró la importancia de presentar los hechos de manera equilibrada. Quizá la política fiscal fijada en el programa para Corea que el FMI respaldó en 1997 fue demasiado restrictiva. Ya al comienzo, el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI determinó que las políticas restrictivas eran un punto débil del programa. Todavía se suele señalar a las políticas restrictivas como un elemento tradicional de los programas del FMI: según los detractores, pretenden llevar a la salvación a través del sufrimiento. Pero gracias a la OEI debemos recordar que en un 40% de los 169 programas incluidos en una muestra multinacional, el déficit fiscal debía **augmentar** como porcentaje del PIB.

Un tema conexo es el gasto social, sobre todo en salud y educación. La OEI realizó un aporte útil e importante al concluir que cuando un país adopta un programa del FMI, su gasto social termina siendo en promedio más elevado. Así que la opinión simplista de que el FMI siempre propone la misma solución para los países en crisis es un mito, difundido a todo viento por académicos y organizaciones no gubernamentales poco informados. A menudo la mejor respuesta a la ideología es un estudio econométrico transversal. Ese tipo de análisis habría sido muy útil, sobre todo cuando las críticas que llovían sobre el FMI venían del Banco Mundial. Eso me recuerda también audiencias difíciles en el parlamento francés, en las que me habría sentido mucho más cómodo si hubiera tenido a mano esos estudios útiles e interesantes.

También me gusta la manera en que la OEI evalúa la idoneidad del asesoramiento sobre política monetaria brindado por el FMI, como lo recapitula el informe anual de 2003. Es verdad que aún persiste un enorme interrogante en cuanto a la eficacia y las consecuencias reales de una política monetaria restrictiva. Pero la OEI está en lo correcto al enfatizar que en distintos casos y por distintas razones no se aplicó la política formulada por el FMI. Eso es indiscutiblemente lo que sucedió en Indonesia y, al menos en las primeras etapas del programa, en Brasil (dos de los países cuya cuenta de capital entró en crisis). Recuerdo charlas con Joseph Stiglitz, el economista en jefe del Banco Mundial, que tenía buenos argumentos teóricos sobre los costos y efectos irreversibles de una política monetaria demasiado estricta. Probablemente sea cierto que entre nosotros muy pocos cuestionaron en ese momento si la política que estábamos debatiendo realmente había sido puesta en práctica. Tampoco cabe duda

de que, nuevamente, habría sido mejor conocer las conclusiones de la OEI.

Por último, en cuanto a la viabilidad política de las medidas propuestas, hay una respuesta sencilla: antes de aprobar un programa del FMI, el Directorio debe evaluar si las autoridades nacionales sienten las reformas como propias y qué probabilidades de éxito tienen. Eso es exactamente lo que deberíamos haber hecho. Pero al leer el informe anual de 2003, me pareció que el equipo de la OEI no está completa-

Me pareció que el equipo de la OEI no está completamente al tanto de las limitaciones de los directores para actuar con independencia de criterio.

mente al tanto de las limitaciones de los directores para actuar con independencia de criterio. De hecho, en el Directorio rige un código —ritualizado en la frase “Nuestras autoridades consideran que. . .”— que debe interpretarse con los matices del caso. Y cuando las “instrucciones” de las autoridades a los directores ejecutivos son tipo “No se quede solo en el Grupo de los Siete”, los pobres directores a veces tienen que hacer de veleta y cambiar de opinión según de dónde sople el viento.

Supervisión

La tarea de infundirle más franqueza a la supervisión, y así más eficacia, es seria, y las sugerencias publicadas por la OEI en sus tres informes me parecen sólidas y totalmente pertinentes. Aun así, querría mencionar brevemente como material de reflexión algunos aspectos que considero dudosos.

Primero, hay que tener muy en claro que la franqueza es incompatible con la declaración deliberada de datos inexactos de los países miembros al FMI. Cuando me fui de Washington hace dos años, este tema era candente. El silencio de hoy, ¿significa que el problema ya no existe?

Segundo, en el campo de la supervisión, nos enfrentamos a tensiones difíciles entre los departamentos regionales y los departamentos técnicos del FMI. ¿Es consciente de este hecho la OEI? ¿No es un tema en el que la gerencia debería ejercer al máximo su función coordinadora? ¿No habría que abordarlo de manera eficaz para mejorar la credibilidad y utilidad global de la supervisión?

Por último, ¿necesitamos un recordatorio de que el valor de los activos financieros de los países que solicitan asistencia financiera del FMI debe ser evaluado por expertos (en la mayoría de los casos ajenos al FMI) completamente independientes de quienes posiblemente vayan a rescatar a las empresas en cuestión? No estoy seguro de que en Asia, por ejemplo, haya habido siempre una plena garantía de “independencia”. ■

Jean-Claude Milleron está jubilado y divide su tiempo entre París y Pelvoux, en el suroeste de Francia.

Buen inicio, resultados por ver

Carol Welch, Amigos de la Tierra

LA CREACIÓN de la OEI fue un paso importantísimo con miras a incrementar la transparencia del FMI y su deber de rendir cuentas. Hasta entonces, para la sociedad civil en general el examen interno —complementado a veces por exámenes externos— no era sino un espaldarazo simbólico que obviaba temas de fondo. Pero un ente fiscalizador independiente que realiza evaluaciones deficientes, o que no puede influir en las instituciones, tampoco sería muy útil. Concluido su primer año completo de labores, cabe analizar la medida en que la OEI ha cumplido su cometido.

Amigos de la Tierra propugnó durante mucho tiempo la creación de una oficina que efectuara evaluaciones independientes del FMI. En 1997, cuando se inició un proceso especial de examen externo, supervisamos su desarrollo e hicimos comentarios sobre los exámenes y sugerencias sobre el proceso y su aplicación, que a nuestro juicio eran deficientes porque no cumplían con los dos o tres exámenes anuales prometidos. Insistimos en la necesidad de un organismo permanente.

Por eso nos complació el anuncio de la creación de la OEI durante las reuniones del FMI y el Banco Mundial en abril de 2000. Antes de que se tomaran las decisiones correspondientes en las Reuniones Anuales de ese año, enviamos al personal y a los directores ejecutivos del FMI recomendaciones acerca de la estructura de la oficina. Nuestro interés era que fuese independiente y que rindiera cuentas al Directorio, y que gozara de la mayor libertad posible al seleccionar los temas.

Nos preocuparon las observaciones finales del Presidente tras las deliberaciones del Directorio del 3 de agosto de 2000, en el sentido de que “las políticas y procedimientos que sean objeto de debate actualmente en el Fondo o los programas en curso respaldados por el Fondo no serían ámbitos adecuados de evaluación por la OE [su sigla original]”. Parecía que se intentaba limitar el mandato de la nueva oficina. En una carta al Director Gerente, Horst Köhler, varias organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales señalaron que las palabras del Presidente se distanciaban de lo dicho en los documentos de referencia sobre la oficina, es decir, que no se limitara de entrada su mandato. Los grupos de la sociedad civil también quisieron aportar a la elaboración del programa de trabajo de la nueva oficina y apoyaron la contratación de personal externo con conocimientos prácticos.

Nuestro análisis del examen de la OEI abarcó su estructura, el proceso y los temas examinados.

Estructura

El resultado fue bastante satisfactorio para grupos como Amigos de la Tierra. La OEI rendiría cuentas directamente al Directorio y su mandato no tendría limitaciones previas, aunque sí se le pidió que evitara “interferir” en las actividades operativas. El Directorio asimismo se comprometió a contratar externamente a la mayoría del personal de la OEI y decidió que su director no podría aceptar un nombramiento posterior en el FMI. Nos parece que este es un indicador importante de la capacidad y la voluntad del director para no estar influenciado por la gerencia del FMI.

Algunas ONG, entre ellas Amigos de la Tierra, plantearon desde un inicio la posibilidad de que, para realzar su prestigio, la nueva oficina esté dirigida por un comité, pero hoy está claro que eso habría resultado engorroso. Con su director, la OEI se ha desempeñado de forma profesional y eficiente. En su primer año realizó tres estudios sobre temas polémicos, basados en investigaciones profundas y sometidos a amplias evaluaciones. El Directorio no prometió publicar todos los exámenes, pero se manifestó a favor de la divulgación; de hecho, los tres que se han presentado al Directorio han sido publicados.

Proceso

Sin embargo, aún hay cuestiones pendientes. La OEI se ha comprometido a que la mayoría de sus integrantes provenga de afuera, pero la información y los antecedentes del personal no son muy asequibles. Algunos empleados provienen del Banco Mundial, algo que dista de la infusión de nuevas ideas y perspectivas que muchos sectores de la sociedad civil esperaban. Además, la OEI puede contratar consultores externos para complementar los conocimientos del personal, pero es difícil evaluarlos y determinar si el cometido se está cumpliendo.



La OEI está genuinamente preocupada por ser abierta y ha acogido las solicitudes de reuniones enviadas por Amigos de la Tierra y nuestros colegas, pero aún se puede mejorar. La OEI debería tomar la iniciativa y aproximarse a las agrupaciones de la sociedad civil, particularmente en el mundo en desarrollo. La mayoría de las consultas se han realizado en Washington o en las capitales de otros grandes países industriales. En el primer año, la OEI destinó menos de un tercio de su partida presupuestaria a programas de consultas, aunque hay que admitir que el personal es reducido y puede ser que carezca de los recursos necesarios. También es posible que la OEI se resista, comprensiblemente, a depender del Departamento de Relaciones Externas para llevar a cabo las consultas. Su objetivo es establecerse como un órgano de evaluación y no como un frente de las relaciones externas del FMI. Sin embargo, la OEI podría apoyarse más en las organizaciones internacionales de la sociedad civil para programar las consultas, y podría aprovechar algunos de sus encuentros, como el Foro Social Mundial o reuniones paralelas a cumbres de ministros de comercio o similares, con el fin de ampliar su alcance. Así, la OEI cumpliría más fielmente los objetivos de aclarar la función del FMI y, potencialmente, afianzar la credibilidad externa de la institución.

Han surgido algunas quejas sobre la capacidad de los sectores de la sociedad civil para sugerir temas de examen. Si bien la OEI se ha preocupado debidamente de recabar comentarios sobre sus planes de trabajo provisionales, persisten las dudas sobre si los aportes externos inciden realmente en las decisiones finales. En el tercer trimestre de 2001, la OEI publicó en Internet una lista larga de los temas de evaluación. Junto con solicitudes de comentarios, algunas ONG recibieron un documento “secundario”, con una lista más corta de temas. Esto dio la impresión de que había dos tipos de consulta. Las ONG creían que estaban comentando sobre información desactualizada que ya no formaba parte de las bases de decisión.

También se habían recibido solicitudes externas —antes y después de la creación de la OEI— para que una oficina de evaluación presente un mecanismo oficial para que las partes externas interesadas plantearan inquietudes sobre los programas y procedimientos del FMI y que recibieran respuestas oficiales. Para la sociedad civil, esta medida sería la más útil para fortalecer la credibilidad externa del FMI.

Temas examinados

Los exámenes de la OEI han sido muy exhaustivos y sin duda me han permitido comprender mejor la labor del FMI. El Directorio Ejecutivo ha respondido favorablemente a los informes de la OEI, pero las reacciones del personal preocupan porque no parecen ser genuinamente receptivas ante la oportunidad de mejorar la cultura de aprendizaje del FMI. Por ejemplo, la respuesta al estudio sobre ajuste fiscal es una reivindicación clara de la orientación fiscal del FMI. La reacción ante el estudio sobre el uso prolongado de recursos es defensiva: en el primer párrafo se destaca que el personal enfrenta estas cuestiones a diario y que ya ha puesto en práctica muchas de las recomendaciones, lo cual suena a “gracias por preguntar, pero todo está bajo control”. El informe del grupo de trabajo no ahonda en muchos de los asuntos que menciona, como la reco-

mendación de que el personal del FMI proponga alternativas de políticas para que los países las debatan. No se trata de una idea nueva; las ONG ya la habían planteado en las evaluaciones del documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Otras recomendaciones importantes suelen quedar supeditadas a evaluaciones internas y exámenes en curso, pero el personal, en sus actuaciones, no demuestra que en los procesos internos del FMI se tenga en cuenta el tema de fondo planteado por la OEI.

Una de las inquietudes acerca de la labor de la OEI hasta la fecha es que haya interpretado de forma exagerada el mandato de no interferir en los programas de préstamos del FMI, con lo cual los exámenes se han reducido básicamente a evaluaciones posteriores. Por ejemplo, al analizar la crisis de cuenta de capi-

No se debería impedir que la OEI examine cómo incorpora el FMI lo aprendido a los nuevos acuerdos.

tal, la OEI optó por excluir los programas vigentes en Indonesia o Brasil. En la propuesta para analizar el acuerdo de derecho de giro con Turquía, el plan provisional de trabajo de la OEI menciona conspicuamente que evaluará el programa que se canceló en febrero de 2002 y no los acuerdos que vencerán en diciembre de 2004. Dada la polémica en torno a su mandato, es posible que la OEI sienta presión para no evaluar programas vigentes. Es cierto que la OEI no debería interferir en la negociación y supervisión de los programas en curso, pero tampoco se le debería impedir que examine cómo incorpora el FMI lo aprendido a los nuevos acuerdos. Esto podría limitar el aporte del OEI a la cultura de aprendizaje del FMI.

Hacia el futuro

La OEI se ha esmerado en fijar desde el inicio expectativas altas para la calidad del trabajo y en abordar asuntos muy pertinentes al FMI. Dos desafíos básicos parecen probables. Uno es la aplicación. ¿Se tomarán en serio y se considerarán debidamente las recomendaciones de la OEI? ¿Se incorporarán en todas las operaciones del FMI las recomendaciones acordadas? Si se las obvia, ¿se atenuarán las críticas de la OEI o se dirigirán a aspectos menos esenciales?

El otro desafío es el alcance. ¿Se considerará a los estudios de la OEI básicamente como evaluaciones de actividades concluidas? De ser así, la falta de medidas podría tener como excusa que las cosas ya están cambiando. Y los que se vean afectados por las políticas del FMI, ¿juzgarán los estudios como intrascendentes y tratarán de reemplazarlos con un mecanismo de quejas, por ejemplo? Tras un año de labores, la OEI ha logrado bastante. Nadie debería desestimar su utilidad, y ninguna de las partes interesadas —el Directorio Ejecutivo, el personal, la gerencia ni los que se vean afectados— puede desperdiciar esta oportunidad por completo. ■

Carol Welch es Directora de los Programas Internacionales de Amigos de la Tierra.