

Fondo Monetario Internacional

Examen de la política de transparencia del FMI

Preparado por el Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación

En consulta con otros departamentos

Aprobado por Reza Moghadam

26 de octubre de 2009

Índice	Página
Resumen ejecutivo	4
I. Introducción	7
II. Una década de transparencia: Experiencia y logros	9
A. Documentos sobre los países	11
Porcentajes de publicación.....	11
Rezagos de publicación.....	12
Supresión de información	14
Correcciones.....	16
Imparcialidad y costos	17
Franqueza	18
B. Documentos no relacionados con los países	18
C. Archivos	19
III. Una estrategia de reforma	20
A. Un compromiso con la transparencia	21
B. Opciones de reforma específicas	21
Recuadros	
1. Hitos principales en la transparencia del FMI y políticas conexas	10
2. La política de transparencia: Principales características	14
3. Nuevos procedimientos: Disposiciones transitorias y recordatorios	25
Apéndices	
I. Marco jurídico para la política de publicaciones del FMI	35
II. Disponibilidad pública actual de los documentos del Directorio Ejecutivo y otras series de documentos en el marco de la política de acceso a los archivos.....	38
III. Percepciones sobre la transparencia del FMI.....	42

IV. Documentos del Directorio Ejecutivo no comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia	45
V. Leyes de libertad de información en todo el mundo	46
VI. Modificaciones introducidas en el Examen de 2005 de la Política de Transparencia	49
VII. Consultas públicas con interlocutores externos: Resumen de buenas prácticas.....	51

Lista de acrónimos

ESRSF	Evaluación de la supervisión y regulación del sector financiero
AFR	Departamento de África
APD	Departamento de África y el Pacífico
BPI	Banco de Pagos Internacionales
OSC	Organización de la sociedad civil
EUR	Departamento de Europa
EXR	Departamento de Relaciones Externas
LCF	Línea de Crédito Flexible
LLI	Leyes de Libertad de Información
EESF	Evaluación de la Estabilidad del Sector Financiero
PPME	Países pobres muy endeudados
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
CMFI	Comité Monetario y Financiero Internacional
LEG	Departamento Jurídico
CI	Carta de intención
MPEF	Memorando de Política Económica y Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIN	Nota de Información al Público
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
DELPE	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
IAPE	Instrumento de Apoyo a la Política Económica
REO	Perspectivas económicas regionales
IOCN	Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas
SEC	Departamento de Secretaría
SPR	Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación
AT	asistencia técnica
TGS	Departamento de Tecnología y Servicios Generales
MTE	Memorando Técnico de Entendimiento
URF	uso de recursos del FMI
WHD	Departamento del Hemisferio Occidental

Este informe fue preparado por un equipo de funcionarios de la División de Política de Supervisión, de SPR, dirigido por Ketil Hviding e integrado por Lynn Aylward, Charleen Gust, Jung Yeon Kim, Kingsley Obiora, Wasima Rahman-Garrett y Pedro Rodríguez bajo la supervisión de Ulric Erickson von Allmen y Tessa van der Willigen. Jinsook Lee proporcionó amplia asistencia en la investigación y Gilda Ordonez-Baric y Ricardo Reinoso prestaron su invaluable asistencia administrativa. LEG (Katharine Christopherson Puh y Kyung Kwak) y EXR (Vasuki Shastry y Silvia Zucchini) prepararon los apéndices I y VII, respectivamente. EXR también suministró valioso apoyo en la organización de diversos eventos de consulta y la realización de una encuesta por Internet. TGS (Michelle Dolbec, Carol Diener-Plummer y Pamela Tripp-Melby), SEC (Katherine E. Fletcher y Ken Meyers) y LEG (Ceda Ogada y Olivier Fleurence) proporcionaron invaluable ayuda sobre cuestiones de publicación, clasificación y archivo. El equipo agradece a todos los participantes en la encuesta y a todos los entrevistados, cuyo aporte ha sido crucial como base para este informe.

RESUMEN EJECUTIVO

El FMI ha recorrido un largo camino desde que comenzó a aplicar su política de mayor apertura hace diez años. La mayor parte de los documentos del Directorio actualmente se publican; el volumen de información en los archivos del FMI ha aumentado significativamente, y el FMI ha intensificado sus actividades de divulgación y consulta a fin de explicar sus operaciones y opiniones a todo el mundo.

La transparencia y la apertura han pasado a ser cada vez más un componente normal y esencial de las operaciones del FMI. Una mayor transparencia trae consigo importantes beneficios: refuerza la capacidad del FMI para influir en el debate público, expone al FMI al escrutinio externo y fortalece la legitimidad del FMI al exigirle una mayor rendición de cuentas. Estos beneficios solo pueden incrementarse a medida que el FMI asume un papel más relevante en los esfuerzos por contrarrestar los riesgos para la economía mundial, a fin de ayudar a prevenir crisis económicas y financieras en el futuro. De hecho, en el mundo de hoy en general se espera que instituciones públicas como el FMI actúen con apertura.

Al mismo tiempo, la experiencia en la aplicación de la política de transparencia es dispar. Si bien una gran mayoría de los informes sobre países se publican, los rezagos de publicación son muy prolongados, y muchos informes están sujetos a extensas modificaciones. Aunque la mayoría de las supresiones y correcciones son totalmente acordes con la política de transparencia, no ocurre lo mismo con una minoría de supresiones y correcciones que suavizan el mensaje de los informes, lo cual crea riesgos para la reputación del FMI. Sin embargo, en general las reglas sobre modificaciones han resultado útiles para mantener la franqueza de los informes originales del personal técnico.

Hay signos de que estas tensiones se han agudizado durante la crisis. Como reflejo de las mayores vulnerabilidades y sensibilidades, el porcentaje de informes que se publican con modificaciones ha aumentado, y se han incrementado las solicitudes de modificaciones sustantivas.

También hay deficiencias e inconsistencias en varios aspectos relacionados con la política de transparencia. Se han planteado inquietudes con respecto a la puntualidad y disponibilidad del material de archivo, los métodos tradicionales que permiten del acceso del público a los archivos (establecidos antes de Internet) y las reglas sobre clasificación y desclasificación que limitan el acceso externo a los informes.

En este contexto, el personal técnico propone una estrategia de amplia base que repercute en diversos aspectos de la política. Esta estrategia incluiría medidas para incrementar el volumen del material que se publica y la puntualidad de las publicaciones, proteger la integridad de los documentos del FMI y mejorar la rendición de cuentas y la legitimidad del FMI. Esta estrategia se plasmaría en un principio rector por el cual la información se pondría a disposición de manera oportuna, a menos que razones sólidas y específicas justificaran que no se divulgara.

<i>Principales propuestas de reforma</i>	
Objetivo	Propuesta
<i>Principio rector</i>	Procurar divulgar documentos e información a menos que existan razones poderosas y específicas por las cuales no deberían publicarse.
<i>Incrementar el volumen y la puntualidad de la información</i>	
<i>Modificar el régimen básico de publicación</i>	Reemplazar la necesidad de consentimiento explícito para la publicación por un sistema según el cual se consideraría que el país da su consentimiento implícitamente si no presenta objeciones. Exigir una explicación para no publicar.
<i>Unificar y reforzar la presunción de publicación de los documentos relativos al uso de recursos del FMI (URF)</i>	Ampliar la aplicación de la cláusula de que “la Directora Gerente en general no recomendará” la aprobación de un acuerdo o la conclusión de una revisión a menos que el país miembro dé su consentimiento para la publicación —que actualmente se aplica a los informes del personal técnico en casos de acceso excepcional— a todos los documentos sobre URF, los Instrumentos de Apoyo a la Política Económica (IAPE) y documentos conexos sobre intenciones de política económica.
<i>Reforzar el régimen de publicación de los informes de EESF, IOCN, ESRSF y los informes del personal técnico sobre programas supervisados</i>	Alinear el régimen de publicación de los informes de Evaluación de la Estabilidad del Sector Financiero (informes EESF), IOCN, ESRSF y los informes del personal técnico sobre programas supervisados con el régimen de publicación de los informes sobre las consultas del Artículo IV a fin de que la publicación sea “voluntaria pero presunta”.
<i>Reforzar el régimen de publicación de los documentos del Directorio no relacionados con los países</i>	Ampliar el principio de publicación presunta a todos los documentos de política que se preparan para el Directorio, incluidos los distribuidos para divulgar información pero excluidos los que tratan de asuntos internos o administrativos. Se deberá proveer una explicación cuando no se propone la publicación.
<i>Plazos más estrictos para la solicitudes de modificación</i>	Establecer la presunción de que las solicitudes de modificación deben recibirse a más tardar dos días antes de la reunión del Directorio.
<i>Proteger la integridad de los documentos del FMI</i>	
<i>Límites más claros para las supresiones</i>	Afirmar que no deben permitirse las supresiones que creen el riesgo de comprometer la evaluación general y la credibilidad del informe.
<i>Notas más claras sobre descargo de responsabilidad</i>	Incluir notas de descargo de responsabilidad solo en los informes que han sido objeto de supresiones.
<i>Aclarar los criterios de correcciones</i>	Permitir la supresión de ambigüedades evidentes, siempre y cuando los cambios sean limitados y el significado del texto no cambie.

<i>Reforzar la rendición de cuentas del FMI</i>	
<i>Clasificación</i>	Publicar los criterios de clasificación. Establecer procedimientos para una desclasificación más automática.
<i>Mejorar el acceso a los documentos del Directorio</i>	Abrir al público los archivos con las actas y los documentos del Directorio reduciendo el período estipulado de diez años a cinco y de cinco años a tres, respectivamente. Permitir la publicación en Internet del material digital o digitalizado cuando los documentos se pongan a disposición del público según la política de archivos.

I. INTRODUCCIÓN

1. **Ha transcurrido más de una década desde que el FMI lanzó una serie de iniciativas para incrementar la transparencia.** La crisis asiática y la crisis mexicana de los años noventa pusieron de relieve la importancia de la transparencia. En respuesta, el Directorio Ejecutivo tomó una serie de decisiones encaminadas a reforzar la transparencia de las actividades del FMI, así como promover la transparencia entre los países miembros de la institución. El presente examen se centra en la transparencia del propio FMI.

2. **En la actualidad se reconocen ampliamente los beneficios de la transparencia tanto en la supervisión como en los programas.** La transparencia contribuye a la *eficacia* del FMI al ofrecer un canal a través del cual sus opiniones influyen en el debate público y su asesoramiento reviste mayor influencia y eficacia. Contribuye a la calidad de la supervisión y de los programas, entre otras formas al someter al FMI al escrutinio externo, y en términos más generales, refuerza la legitimidad del FMI al exigirle una mayor rendición de cuentas. A este respecto, actualmente se espera que las instituciones públicas de carácter internacional actúen con apertura, y esta ha pasado a ser esencial para su eficacia y legitimidad.

3. **En los últimos diez años, la apertura del FMI ha operado a través de tres vías conexas entre sí**:**

- ***Publicación de los documentos del Directorio.*** Después de una fase inicial de carácter experimental en 1999, el FMI avanzó gradualmente hacia un régimen de publicación voluntaria de los informes sobre las consultas del Artículo IV y el URF, en 2001, al régimen actual de publicación “voluntaria pero presunta”. En el caso de los documentos sobre cuestiones de política, se presume su publicación. La política permite la supresión de información delicada contenida en los documentos publicados a fin de proteger al país miembro en cuestión y el papel del FMI como asesor confidencial y de confianza y preservar la franqueza del informe discutido en el Directorio (véase en el apéndice I un panorama general de los principios jurídicos de la política del FMI en materia de publicación de documentos)¹.
- ***Comunicaciones y actividades de divulgación y consulta.*** La estrategia de comunicaciones del FMI establece el marco para las interacciones del FMI con el resto del mundo, en particular los medios de comunicación y la sociedad civil. Entre otras cosas, prevé ruedas de prensa quincenales, discursos, artículos y trabajos de

** Los documentos citados en este informe están a disposición del público en www.imf.org.

¹ Véase [Transparency and Fund Policies – Publication Policies](#), Decisión No. 13564-(05/85), adoptada el 5 de octubre de 2005 y posteriormente modificada.

investigación, relaciones con los medios y diálogo con los “interlocutores externos”. Esta estrategia fue objeto de examen por última vez en 2007².

- **Apertura de los archivos.** En 1996 se estableció el acceso externo a los archivos tras un período estipulado de 30 años. Este plazo se redujo en dos etapas, en 1999 y 2002, y actualmente es de cinco años para la mayoría de las series de documentos del Directorio, 10 años para las actas del Directorio y series conexas y de 20 años para la mayor parte del resto del material archivado (véase en el apéndice II una lista completa). La política de archivos fue revisada en 2003.

4. **Aunque en ocasiones aún suscita controversias, en el FMI la transparencia ha pasado a ser cada vez más un componente normal y esencial de sus operaciones.** Se han logrado grandes avances que han permitido que el FMI sea una institución más abierta, y al respecto está en una buena posición en comparación con otros organismos internacionales (apéndice III)³. La apertura ha contribuido a que se comprenda mejor la labor del FMI y a que la institución cuente con un mayor apoyo.

5. **En este contexto, este examen aborda la transparencia desde una perspectiva amplia y propone reformas que se sustentan en los avances ya realizados.** Actualmente, la transparencia se ve afectada por una serie de políticas, incluidas las políticas relativas a: publicación de documentos del Directorio, comunicaciones, archivos, cartas complementarias, publicaciones en idiomas distintos del inglés, divulgación de información sobre la asistencia técnica y clasificación de la información. Si bien estas políticas en general han logrado cumplir con los cometidos para los que fueron establecidas, en este documento se propone un principio rector que refleja el enfoque del FMI en materia de transparencia—comprendidas todas estas políticas—así como reformas concretas de las políticas.

6. **En dos suplementos se presenta información adicional sobre la labor realizada por el personal técnico en el contexto de este examen.** En un documento de antecedentes (suplemento 1) se resumen los resultados de las actividades de divulgación y consulta con organizaciones de la sociedad civil y se presenta una evaluación de las cuestiones de implementación basados en encuestas (por Internet) de jefes de misión y otros encuestados, como agentes del sector financiero, en revisiones de informes por parte del personal técnico y en una evaluación econométrica de las causas de los rezagos de publicación. En un suplemento informativo (suplemento 2) se presenta un conjunto de cuadros con las principales tendencias en cuanto a los porcentajes de publicación y los rezagos de publicación, y un detalle de los resultados de las encuestas.

² [The IMF's Communication Strategy](#), mayo de 2007.

³ La comparación con otras instituciones resulta a menudo compleja debido a diferencias en la terminología. Por ejemplo, la política del Banco Mundial en materia de “divulgación de información” abarca áreas que en el FMI están comprendidas en las políticas en materia de transparencia y archivos.

II. UNA DÉCADA DE TRANSPARENCIA: EXPERIENCIA Y LOGROS

7. **El FMI ha recorrido un largo camino desde que comenzó a aplicar su política de mayor apertura (recuadro 1).** La mayor parte de los documentos del Directorio⁴ actualmente se publican. El volumen de información en los archivos del FMI ha aumentado significativamente, y actualmente esta información está disponible con mayor rapidez. Asimismo, el FMI ha intensificado sus actividades de divulgación y consulta a fin de explicar sus operaciones y opiniones a todo el mundo.

8. **Pero el ritmo de estos cambios se ha desacelerado recientemente.** En el examen de la política de transparencia realizado en 2005, los directores ejecutivos celebraron el aumento en los porcentajes de los documentos sobre los países que se publican, pero hicieron notar que la publicación tiene lugar con prolongados retrasos. También expresaron inquietudes por las disparidades entre los países miembros en cuanto al uso de modificaciones sustantivas a los informes del personal técnico y por los rezagos de publicación y la cantidad de recursos que debe utilizar tanto el personal técnico como las autoridades nacionales cuando se introducen modificaciones extensas. Las reformas adoptadas en ese momento han contribuido a reducir los rezagos de publicación y a mejorar la aplicación de la política de correcciones y supresiones (apéndice VI), pero, como se explica más abajo, persisten considerables inquietudes en ambas áreas.

9. **Recientemente, la crisis financiera mundial ha planteado nuevos desafíos para la aplicación de la política de transparencia.** Se espera que los informes del personal técnico presenten evaluaciones claras y francas de los riesgos. Es importante que los riesgos y vulnerabilidades se evalúen de manera franca tanto en los documentos internos como en los documentos publicados. Al mismo tiempo, al aumentar la volatilidad en los mercados y acrecentarse la vulnerabilidad de los países a las noticias adversas, se ha incrementado el número de solicitudes de modificación de los documentos.

⁴ “Documentos del Directorio” abarca documentos preparados para el Directorio Ejecutivo, a los efectos de su consideración (ya sea en seminarios o en reuniones formales del Directorio) o para fines de información.

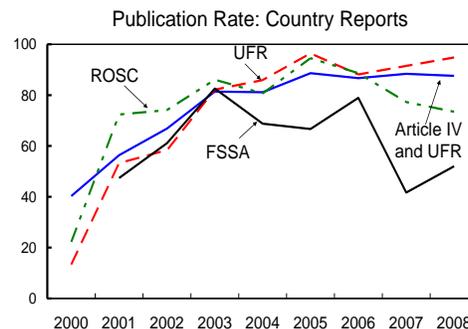
Recuadro 1. Hitos principales en la transparencia del FMI y políticas conexas

- Jul. 1994: Primera publicación rutinaria de los documentos del Directorio. Comienza aplicarse la política de presunción de autorización para publicar los documentos de antecedentes.
- Ene. 1996: Los archivos del FMI se ponen a disposición del público. El Directorio aprobó el acceso público a documentos guardados en los archivos del FMI tras un período estipulado de 30 años (excepto los documentos clasificados como “secretos” o “estrictamente confidenciales”).
- Abr. 1997: Las Notas de Información al Público (PIN) sobre las consultas del Artículo IV se publican con carácter voluntario.
- Mar. 1999: Reducción del “período de espera” para el acceso público a los archivos (acceso a los documentos del Directorio después de cinco años y 20 años para otros materiales archivados).
- Jun. 1999: Proyecto piloto para la publicación voluntaria de los informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV.
- Ene. 2001: Publicación voluntaria de los informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV y el URF; presunción de autorización para publicar los documentos sobre intenciones de política económica de los países.
- Nov. 2002: Reducción a 10 años del “período de espera” para el acceso público a las actas de las reuniones del Directorio. Publicación voluntaria de EESF.
- Feb. 2004: Publicación “voluntaria pero presunta” de los documentos relativos a las consultas del Artículo IV, los informes del personal técnico sobre el URF y los documentos sobre intenciones de política económica. Presunción de autorización para aplicar los documentos sobre políticas.
- Sep. 2007: Lanzamiento de sitios web en idiomas distintos del inglés. El FMI puso en funcionamiento sitios web en árabe, chino, japonés y ruso.

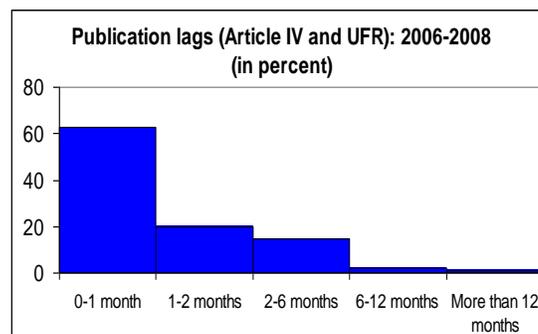
A. Documentos sobre los países

Porcentajes de publicación

10. **La mayor parte de los informes del personal técnico sobre los países actualmente se publican.** La proporción de informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV y el URF que se publican es ahora de 88% (gráfico). La proporción de documentos publicados es especialmente alta en el caso de los documentos sobre URF, y todos los informes recientes del personal técnico sobre URF en los casos de acceso excepcional se han publicado, en consonancia con el régimen más estricto de publicación que se aplica a estos documentos⁵. En cambio, los porcentajes de publicación de los informes de EESF e IOCN, sujetos a un régimen menos estricto, son relativamente bajos: 62 y 75%, respectivamente.



11. **Sin embargo, una pequeña minoría de países miembros no ha dado su consentimiento para que se publiquen los respectivos informes del personal técnico (gráfico 1).** Diez países miembros nunca han permitido que se publiquen los informes del personal técnico, entre ellos varias grandes economías de mercados emergentes⁶. Para algunos de estos países se trata de una cuestión de principio: consideran que estos informes se preparan para su discusión en el Directorio Ejecutivo del FMI y que su publicación compromete la franqueza de los informes, la franqueza de las discusiones entre el personal técnico y las autoridades y, por lo tanto, el papel del FMI como asesor confidencial. Unos pocos países permiten la publicación en algunos años pero no en otros, o la publicación de ciertos documentos pero no de otros. De las actividades de consulta realizadas para este examen y del posterior análisis de sus resultados surge que, cuando el informe sobre un país no se publica, la percepción del FMI como institución abierta y transparente se ve menoscabada.



⁵ Con anterioridad al proyecto piloto de 1999, solo podían publicarse determinados documentos complementarios, como los documentos sobre temas seleccionados y de antecedentes (“selected issues” y “background papers”); estaba prohibida la publicación de los informes sobre las consultas del Artículo IV y los informes sobre URF.

⁶ Hasta el 14 de septiembre de 2009, Arabia Saudita, Bahrein, Brasil, Brunei, Guyana, Myanmar, Omán, República Dominicana, Turkmenistán y Venezuela nunca habían publicado los respectivos informes preparados por el personal técnico del FMI.

Rezagos de publicación

12. **Los rezagos de publicación siguen siendo prolongados** (gráfico). A pesar de los esfuerzos por reducir los retrasos (véase la sección II en el documento de antecedentes), en promedio el desfase entre el debate en el Directorio Ejecutivo y la publicación de los informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV y el URF fue de 42 días en 2006–08. Si bien es ligeramente menor que el promedio de 49 días del trienio anterior al examen de 2005, sigue siendo considerablemente mayor que el plazo máximo de 30 días previsto en

la Decisión sobre la Transparencia. Los rezagos de publicación varían considerablemente: una quinta parte de los informes se publicaron con una demora superior a los dos meses, y 12 informes se publicaron con demoras que superaron los 200 días. Cuando el retraso es prolongado, los informes del personal técnico pierden actualidad, a la vez que se reduce su valor para el resto del mundo: de hecho, ante los rápidos cambios que acontecen en la economía mundial, los informes publicados con rezagos prolongados pueden resultar decididamente confusos para el público. En el caso de los informes sobre URF, los rezagos prolongados pueden dar lugar a que las publicaciones se superpongan, en los casos en que un informe se publica cerca de la fecha en que se está completando el siguiente estudio (ha habido siete casos de este tipo desde 2005).

13. **Las causas de estos rezagos varían según los distintos países y a lo largo del tiempo, pero las demoras en la obtención de la “aprobación” de las autoridades nacionales sigue siendo un factor**

importante (sección II del documento de antecedentes). Alrededor de la mitad de los jefes de misión encuestados alegaron que el proceso para obtener el consentimiento activo de las autoridades contribuía en “alguna medida” o “en gran medida” al retraso en la publicación de los informes. En general no hay una explicación para las grandes diferencias entre las distintas regiones, pero pueden estar relacionadas con diferencias en la capacidad, los procedimientos administrativos, la disponibilidad de recursos en los departamentos regionales y las necesidades de traducción (gráfico).

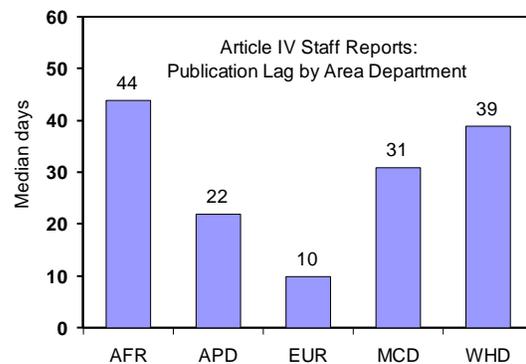
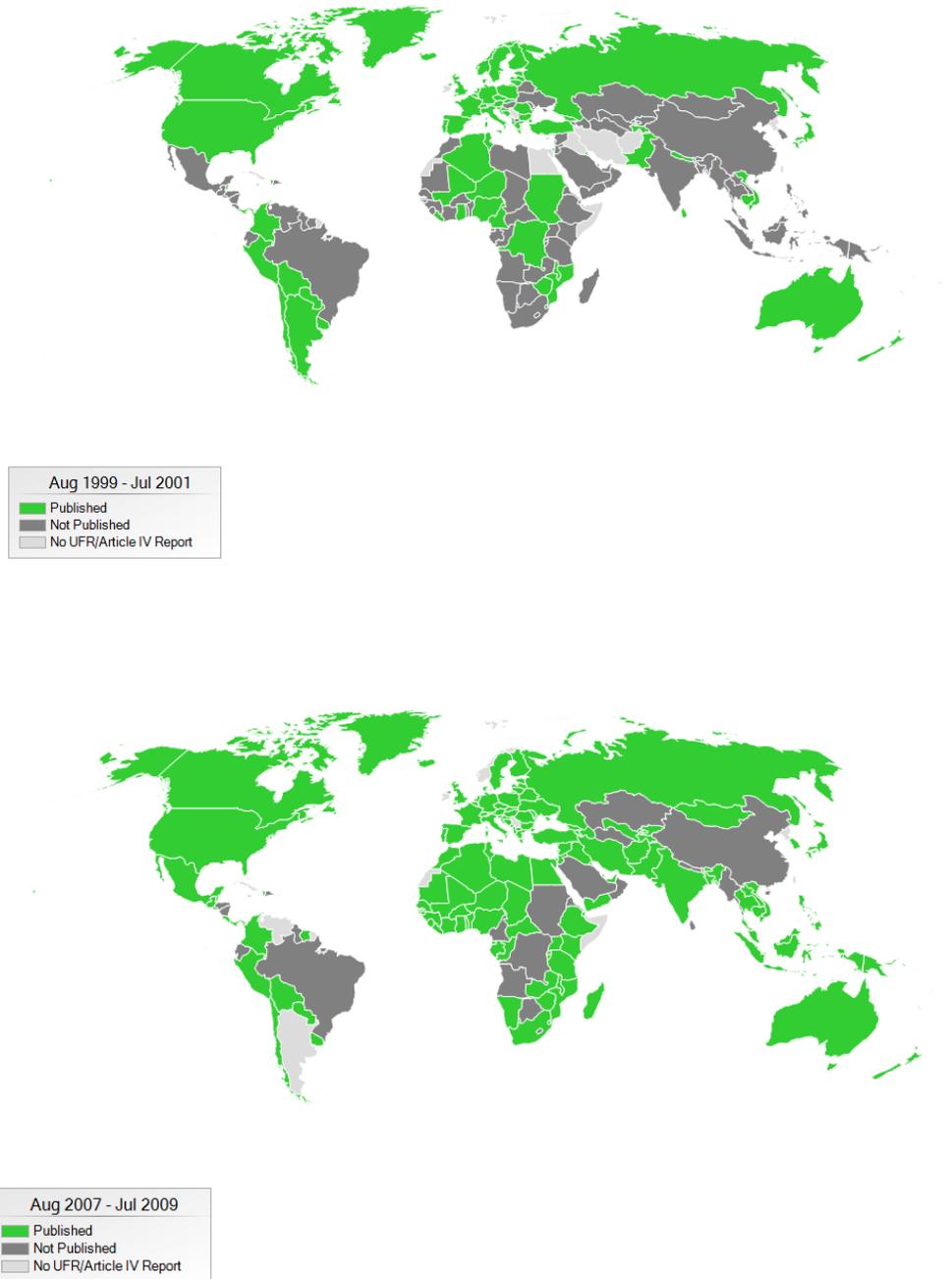


Figure 1. Publication of Article IV and UFR Staff Reports Around the Globe ¹

1/ Publication status is based on the most recent staff reports discussed during the periods indicated above and published as of September, 2001 and 2009, respectively (i.e., where two reports were issued during the period, only the most recent is considered).

Source: IMF Staff

Supresión de información

14. **La supresión de información tiene por objeto proteger al país miembro, resguardar el papel del FMI como asesor confidencial y ayudar a preservar la franqueza.** Al permitir que se suprima información que puede tener un fuerte efecto en los mercados y que se divulguen prematuramente las intenciones en materia de política económica, la política de supresiones contribuye a asegurar que, con la publicación, se preserve la franqueza en las discusiones entre las autoridades nacionales y el personal técnico y entre este y el Directorio (véase el recuadro 2).

15. **En el trienio transcurrido desde el último examen, solo 10% de los informes del personal técnico se publicaron con supresiones, pero en algunos casos los criterios para permitir supresiones se aplicaron con liberalidad.** La supresión de información a menudo implicó evaluaciones difíciles, por ejemplo, sobre si se trataba de información delicada por su efecto en los mercados. Debido al carácter cooperativo del FMI, el personal técnico tiende a actuar con cautela y a otorgar a las autoridades nacionales el beneficio de la duda al evaluar las solicitudes de supresión de información, lo cual en algunos casos da lugar a interpretaciones laxas de la política al respecto. Esta tendencia, combinada con las inquietudes en torno a la imparcialidad, también pueden dar como resultado una “dilución” gradual de los criterios, dado que al considerar las solicitudes se tienen en cuenta las supresiones aprobadas en casos anteriores. Basándose en un análisis ex post de todas las supresiones realizadas en 2008, el personal técnico llegó a la conclusión de que la mayoría de las supresiones eran claramente compatibles con la política establecida. Pero en el 26% de los casos no lo eran.

Recuadro 2. La política de transparencia: Principales características¹

Cobertura: Principalmente informes preparados para el Directorio (para su consideración o información) y documentos que dan a conocer las opiniones del Directorio sobre asuntos relativos a los países y las políticas.

Principios: A fin de mantener la integridad del análisis del personal técnico, los informes preliminares no deben compartirse con las autoridades nacionales antes de ser enviados al Directorio Ejecutivo, con algunas excepciones (por ejemplo, los documentos de la serie “Selected Issues” y los Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN)), y el texto no debe negociarse. Las evaluaciones incluidas en los informes deben ser francas y completas. Se permite un número limitado de modificaciones de los informes a fin de garantizar la exactitud de los datos fácticos y para evitar que el FMI publique información que podría perjudicar a los países miembros (es decir, información que pueda afectar a los mercados o divulgación prematura de las intenciones de política).

Régimen de publicaciones:

Informes sobre las consultas del Artículo IV y el URF, PIN y declaraciones del Presidente del Directorio: La publicación es “voluntaria pero presunta”. La publicación exige el consentimiento explícito del país miembro y, para los informes sobre las consultas del Artículo IV y el URF, se prevé realizarla dentro de un plazo de 30 días calendario después de la reunión del Directorio.

Acceso excepcional al URF y Líneas de Crédito Flexible (LCF): La gerencia. En general, no recomendará la aprobación de la solicitud o la revisión de un acuerdo a menos que el país miembro dé su consentimiento para publicar los informes conexos.

Documentos de los países sobre intenciones de política económica: La publicación de las Cartas de Intención (CI), Memorandos de Política Económica y Financiera (MPEF) y Memorandos Técnicos de Entendimiento (MTE) con contenido de políticas es “voluntaria pero presunta”, excepto cuando están relacionados con programas supervisados por el FMI.

Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPE): La gerencia no recomendará la aprobación del uso de recursos del FMI en el marco del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y con respecto a la solicitud o revisión de un IAPE a menos que el país miembro publique el documento relacionado con el DELPE.

Informes de EESF, IOCN e informes independientes de los programas supervisados por el FMI: La publicación es (solo) “voluntaria” pero recomendada.

Documentos sobre políticas examinados por el Directorio: Se presume que se publicarán pero con sujeción al consentimiento del Directorio. Esta presunción no se aplica a los materiales preparados para las reuniones sobre asuntos administrativos.

Los trabajos que no están comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia se publican de acuerdo con las circunstancias de cada caso (véanse los apéndices I y IV).

Modificaciones a los documentos sobre países:

Solo deben introducirse *correcciones* para asegurar la exactitud de los datos fácticos y se limitan a: i) errores tipográficos y en los datos; ii) errores en la información fáctica, y iii) presentación equívoca de las opiniones de las autoridades nacionales. Las correcciones presentadas a la consideración del Directorio después de la conclusión de las deliberaciones del Directorio sobre el documento en cuestión solo deben realizarse cuando, de no hacerlo, se comprometiera el valor de la publicación. Las correcciones dan lugar a la modificación del informe interno del personal técnico y a su versión publicada.

Las supresiones eliminan información del documento publicado. Se permiten solo si es información que todavía no se encuentra en el dominio público y constituye material que puede afectar a los mercados o constituye una divulgación prematura de las intenciones de política económica. La información delicada desde el punto de vista político no deberá suprimirse a menos que cumpla con uno de los dos criterios mencionados. Solo las autoridades del país al que se refiere el informe pueden solicitar supresiones, dentro del plazo de 21 días de las deliberaciones del Directorio o 35 días de la presentación del documento al Directorio, lo que ocurra en último lugar.

Modificaciones a los documentos sobre políticas:

La corrección de errores fácticos y las supresiones de información delicada que puede afectar a los mercados y de referencias a países específicos pueden realizarse antes de la publicación. El texto debe indicar claramente las propuestas del personal técnico que no fueron aprobadas por el Directorio. El personal técnico puede tomar en cuenta las opiniones de los directores ejecutivos en cuanto a las referencias a los países, en *Perspectivas de la economía mundial* y en el informe sobre la estabilidad financiera mundial (*Global Financial Stability Report*), pero de lo contrario la política sobre modificaciones a los documentos sobre políticas no se aplica a estos documentos.

¹ Véase la Decisión No. 13564-(05/85), adoptada el 5 de octubre de 2005, y posteriormente modificada.

La mayor parte de estos casos que caen en una “zona gris” obedecen a que se ha interpretado de manera laxa lo que puede considerarse información con fuerte efecto en los mercados (véase la sección II en el documento de antecedentes). Como ejemplos cabe mencionar la supresión de la parte del texto relacionada con la evaluación del tipo de cambio y de “escenarios adversos extremos” aun cuando estos se describieran como eventos de muy baja probabilidad, lo cual refleja, en cierta medida, una tendencia a considerar automáticamente

cierto tipo de información como “suprimible”. En algunos casos, se suprimieron partes significativas del texto, lo cual es contrario al espíritu de la Decisión sobre la Transparencia.

16. **Según datos preliminares, las solicitudes de supresiones han aumentado durante la crisis.** La proporción de informes publicados con supresiones se elevó a 16% en el período septiembre de 2008–junio de 2009, si bien en un contexto en que se publicaron todos los informes del personal técnico sobre programas en el marco de acuerdos con acceso excepcional. Significativamente, por primera vez desde que se instituyó la política de publicación de informes, se suprimieron las metas cuantitativas sobre reservas internacionales netas incluidas en los programas, sobre la base de que contenían información sobre el margen de maniobra de las autoridades para intervenir en el mercado de cambios y por lo tanto podían alentar la especulación.

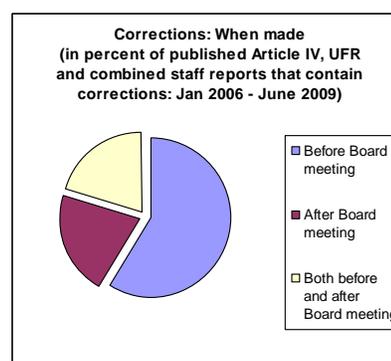
17. **Las supresiones de información sustantiva, aun cuando se encuadren en los criterios establecidos, pueden poner en riesgo la reputación del FMI.** Por ejemplo, las supresiones frecuentes de estimaciones cuantitativas de los desajustes del tipo de cambio pueden hacer que se deteriore la percepción del público con respecto al rigor y la calidad de la supervisión que realiza el FMI en materia cambiaria. La supresión de escenarios adversos ha llevado a que se cuestione el realismo de las evaluaciones del riesgo que realiza el FMI. Y la supresión de los “criterios de ejecución” para evaluar las reservas internacionales netas ha llevado a cuestionar la “solidez” de algunos programas. Si bien la Decisión sobre la Transparencia estipula que, si las supresiones son de tal carácter que la publicación comprometería “la evaluación global y la credibilidad del FMI, el Director Gerente puede recomendar al Directorio que el documento no se publique”, se trata de una opción bastante drástica a la que nunca se ha recurrido.

Correcciones

18. **Las reglas relativas a correcciones tienen por objeto asegurar que los informes del personal técnico sean correctos desde el punto de vista fáctico —sea que el informe se publique o no— sin abrir la posibilidad de que se negocie la redacción.** Los informes del personal técnico del FMI no son documentos negociados y no se comparten con las autoridades antes de su presentación al Directorio Ejecutivo. En consecuencia, como se aclaró en el examen de 2005, las correcciones deben limitarse a: i) errores tipográficos y en los datos; ii) errores en la información fáctica; y iii) presentación equívoca de las opiniones de las autoridades nacionales (véase el recuadro 2). Las correcciones no deben utilizarse para facilitar la publicación de un informe, mejorar la presentación, o ampliar los argumentos planteados por el personal técnico o las autoridades nacionales; en su lugar, las autoridades nacionales tienen el “derecho de réplica”. Las correcciones también deben utilizarse de manera restrictiva y, en el caso de las solicitudes presentadas después de la reunión del Directorio, se requiere una explicación de las correcciones que tienen implicaciones significativas para un informe.

19. **En una quinta parte de los casos, sin embargo, las correcciones no son categóricamente compatibles con la política establecida.** Al examinar una muestra de 50 informes sobre las consultas del Artículo IV se observó que en alrededor del 20% de los casos las correcciones no se encuadraban claramente en alguna de las tres categorías permitidas. En algunos casos las correcciones constituían aclaraciones y parecían mejorar el informe preparado por el personal técnico al reducir la posibilidad de malentendidos. En otros, en cambio, las correcciones suavizaban la evaluación realizada por el personal técnico o suprimían material que podría considerarse delicado desde el punto de vista político o que podría poner a las autoridades nacionales en una situación embarazosa.

20. **Además, muchas de las correcciones se introdujeron después de la reunión del Directorio:** en alrededor del 40% de los informes corregidos, todas o algunas de las correcciones se presentaron después de la reunión del Directorio (gráfico). Aunque están sujetas a los mismos criterios, las correcciones tardías son más problemáticas que las correcciones que se efectúan antes de la reunión del Directorio—en particular cuando son sustantivas— debido a que el debate del Directorio se habría basado en el informe original no corregido.



Imparcialidad y costos

21. **Se observan diferencias notables entre los distintos grupos de países en cuanto al uso de modificaciones, lo cual plantea inquietudes con respecto a la imparcialidad.** En el período examinado, las economías avanzadas fueron las que más recurrieron al uso de correcciones: más del 90% de los países de este grupo introdujeron correcciones. Los países de mercados emergentes son los que más recurrieron a supresiones de información (cuadro). Las causas de esta situación no son claras, y podrían entrar en juego diversos factores, entre ellos las diferencias en la capacidad administrativa y un mayor grado de repercusión en los mercados en el caso de los países de mercados emergentes que en la mayoría de los países de bajo ingreso y, en el caso de las correcciones, la estrecha vinculación con muchos países de bajo ingreso a través de programas. Pero las tendencias también pueden reflejar el diferente grado de capacidad o inclinación para ejercer influencia en el personal técnico o la gerencia. De hecho, los países con economías avanzadas y emergentes—sobre todo los países “influyentes”, teniendo en cuenta sus cuotas relativas en el FMI y/o el hecho de que estén representados por su propio director ejecutivo en el Directorio—concentraron una cantidad desproporcionadamente grande de correcciones que se situarían en una “zona gris” con respecto a la interpretación de la política. La tendencia ha sido similar en lo que respecta a las

Staff Reports with Modifications 1/

	Advanced	Emerging	Low-income	Total
Correction	93	71	44	56
Deletion	13	19	5	9

1/ In percent of published reports: Jan 2006 - June 2009.

supresiones, pero el número de supresiones que caerían en la “zona gris” es demasiado pequeño para extraer conclusiones firmes (documento de antecedentes, sección II).

22. **El proceso de aplicación de la política de transparencia sigue siendo engorroso y relativamente costoso.** Incluso después de las aclaraciones introducidas en el examen de 2005, la encuesta de jefes de misión y las conversaciones informales con directores ejecutivos indican que tanto el personal técnico como las autoridades nacionales a menudo consideran que el proceso para introducir modificaciones es dificultoso y consume mucho tiempo. La discusión de las modificaciones también puede ser motivo de tensión. De hecho, en algunos casos, las discusiones al respecto pueden repercutir negativamente en la relación con las autoridades durante semanas. Si bien es difícil calcular con precisión el costo de recursos, según estimaciones del personal técnico del FMI la aplicación de la política de transparencia insume anualmente, como mínimo, 4 a 6 años de personal, en algunos casos con una cantidad significativa de tiempo de trabajo de altos funcionarios, y el costo ha aumentado a lo largo del último año. Se excluye de esta estimación el tiempo que insume a las autoridades y los directores ejecutivos presentar las solicitudes y evaluar si el informe debería publicarse o no.

Franqueza

23. **Como aspecto positivo, en parte gracias a la política de supresiones, la franqueza de los informes del personal técnico que se presentan ante el Directorio no parece haberse visto significativamente afectada por el hecho de que haya aumentado el número de informes que se publican.** A pesar de la posibilidad de suprimir material delicado, existe la inquietud—expresada, por ejemplo, por varios directores ejecutivos en el examen de 2005 y nuevamente en las discusiones informales con el personal técnico para la realización de este examen— de que la expectativa de que los informes se publiquen puede llevar a que las discusiones entre las autoridades nacionales y el personal técnico del FMI sean menos francas y a que los informes del personal técnico sean menos sinceros, lo cual menoscaba el papel del FMI como asesor confidencial y confiable. Puede sostenerse, no obstante, que la perspectiva de escrutinio público también puede servir para fortalecer la independencia del personal, teniendo en mira su reputación profesional, y para crear mayores incentivos para que las autoridades nacionales interactúen con el personal técnico del FMI a un alto nivel. En cualquier caso, una comparación de informes del personal técnico realizada para este examen no reveló evidencias de pérdida de franqueza de los informes del personal técnico. Comparando diversos conjuntos de documentos, algunos de los cuales se esperaba que se publicasen y otros no, el personal técnico no halló evidencia alguna de pérdida de franqueza (véase el documento de antecedentes, sección II). Sin embargo, en una encuesta de jefes de misión, prácticamente uno de cada ocho encuestados manifestó sentir que la expectativa de publicación limitaba la redacción de un informe sincero.

B. Documentos no relacionados con los países

24. **Debido al régimen de publicación presunta, actualmente la gran mayoría de los documentos del FMI sobre políticas discutidos en el Directorio se publican como**

cuestión de rutina. De todos los documentos sobre políticas discutidos formalmente por el Directorio Ejecutivo en 2008, el 93% se publicaron. En consonancia con la flexibilidad que ofrece la política establecida, la publicación de los documentos que contienen propuestas de reformas de las políticas a menudo se pospone hasta que se llega a un acuerdo sobre la totalidad del plan de reformas.

25. En lo que respecta a los demás documentos, la práctica seguida con respecto a su publicación es más dispar:

- *Los informes presentados al Directorio como información* están comprendidos en la el Decisión sobre la Transparencia y su publicación está permitida pero no se presume. Las prácticas con respecto a su publicación varían. Por ejemplo, las notas de orientación operativa (*staff operational guidance notes*) suelen publicarse, pero no de forma sistemática: desde el examen de 2005 se publicaron alrededor de la mitad de dichas notas y no se han seguido criterios claros con respecto a su publicación. En el caso de las cartas de evaluación (*assessment letters*), estas pueden ser publicadas por la organización que las recibe si las autoridades nacionales están de acuerdo; si las autoridades no están de acuerdo con la publicación, el personal técnico del FMI debe notificar al respecto a la institución destinataria de las cartas.
- *Los documentos presentados al Directorio para su discusión en seminarios formales o informales* no están explícitamente comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia, pero en 2008 se publicaron todos los documentos preparados para los seminarios formales y alrededor del 40% de los preparados para seminarios informales. Al igual que para los demás documentos del Directorio, su publicación requiere aprobación del Directorio.
- *Los documentos no preparados para el Directorio* no están comprendidos en dicha decisión, pero pueden publicarse previa aprobación del Director Gerente, salvo unas pocas excepciones relacionadas principalmente con información confidencial y con opiniones del FMI sobre un país miembro (véanse el recuadro 2 y el apéndice I). Varios documentos que no se preparan para el Directorio se crean específicamente como documentos de divulgación y debate: los documentos de las series *working papers*, *staff position notes* y *Regional Economic Outlook (REO)*⁷.

C. Archivos

26. El acceso del público a los archivos del FMI ha aumentado de manera significativa. A medida que se ha incrementado el número de documentos disponibles en el marco de la política de archivos, y ha aumentado la rapidez con que se puede acceder a los mismos, el número de investigadores externos que solicitan información de los archivos ha

⁷ Los informes de AT están sujetos a un régimen específico de publicación y cada vez se publican más.

crecido de forma constante: por ejemplo, el número de investigadores externos que visitaron en persona los archivos en la ciudad de Washington aumentó de 32 en 2005 a 64 en 2008 (y el número de días que permanecieron en los archivos aumentó de 119 a 233, respectivamente), mientras que el número de solicitudes que el personal de los archivos pudo atender telefónicamente o por correo electrónico se mantuvo estable en 135.

27. **Sin embargo, existen inquietudes en lo que respecta a la forma y la rapidez con que se puede acceder al material archivado.** Muchos observadores, incluida la OEI en su examen de la gestión de gobierno del FMI, así como importantes organizaciones de la sociedad civil durante las actividades de consulta realizadas para este examen, consideran que sería posible acortar los períodos de archivo y facilitar el acceso a los archivos (actualmente es necesario presentarse personalmente para hacer búsquedas en los documentos archivados). Asimismo, solo se puede acceder a través de los archivos a documentos clasificados como estrictamente confidenciales si el departamento que los generó o la autoridad pertinente los desclasifica. El proceso de desclasificación consume mucho tiempo, y muchos documentos siguen siendo material clasificado mucho después de la fecha en que la información que contienen ha dejado de ser delicada⁸. La clasificación también repercute en el acceso interno del personal técnico a los documentos clasificados.

28. **En las consultas realizadas para este examen se determinó que existe cierta inquietud por el hecho de que hay información importante que nunca queda a disposición del público⁹.** Un ejemplo son las cartas complementarias, que contienen acuerdos confidenciales sobre políticas que complementan o detallan las incluidas en las cartas de intención de las autoridades nacionales. Si bien las cartas complementarias están sujetas al mismo régimen de desclasificación que los documentos “estrictamente confidenciales” según la política de archivos, en la práctica ninguna de dichas cartas ha sido desclasificada¹⁰. También hay una percepción de falta de claridad sobre los criterios aplicados para la clasificación de los documentos, lo cual se consideró que menoscaba la credibilidad del enfoque del FMI en cuanto a la transparencia.

III. UNA ESTRATEGIA DE REFORMA

29. **Si bien se han hecho considerables avances en materia de transparencia a lo largo de la última década, hay margen para mejorar muchos aspectos.** Esta sección propone un

⁸ En el informe de la OEI sobre el gobierno del FMI también se analizó esta cuestión y se recomendó que se revisaran y dieran a conocer al público los criterios actuales para clasificar los documentos en “estrictamente confidenciales” y “secretos”, junto con los criterios utilizados para la desclasificación.

⁹ *Use of Fund Resources—Side Letters*, Decisión No. 12067-(99/90108), 22 de septiembre de 1999.

¹⁰ Desde el último examen de las cartas complementarias en 2002, ha habido 20 de dichas cartas, para 15 países.

principio rector para el enfoque de transparencia del FMI y un conjunto de opciones de reforma específicas.

A. Un compromiso con la transparencia

30. **Hasta la fecha, el FMI ha enfocado la transparencia en gran medida de manera pragmática y reactiva, en lugar de basarse en un marco global al respecto.** Si bien este pragmatismo ha permitido lograr progresos significativos en el volumen de documentos disponibles, también ha dado lugar a diferencias en el tratamiento de documentos relativamente similares y a la aplicación fragmentaria de políticas poco claras o contradictorias.

31. **La adopción de un principio que defina el enfoque del FMI con respecto a la transparencia y que abarque todos los documentos e informaciones ayudaría a orientar las diversas políticas.** Esto contribuiría a reafirmar el compromiso del FMI con la transparencia en forma amplia, y serviría de orientación en los aspectos no regidos por una política explícita o en los casos en que las políticas establecidas no son claras. Se propone que el enfoque del FMI con respecto a la transparencia podría presentarse como un principio rector:

El FMI procurará divulgar los documentos e informaciones de manera oportuna a menos que haya razones sólidas y específicas que justifiquen no publicarlos

32. **Este principio en sí mismo no daría lugar a ningún cambio en la política, pero haría que el centro de la discusión pase de ser “por qué” la información debería divulgarse a “por qué no”.** Aunque podría haber razones prácticas, jurídicas y políticas para no publicar un informe— por ejemplo, para no publicar informes sobre países específicos—el principio enunciado precedentemente implica que se harán esfuerzos serios para ampliar el alcance de la información que se publica, y para publicarla de manera más oportuna. Por lo tanto, la transparencia no debería ser considerado un tema accesorio a las deliberaciones del Directorio sino más bien un componente integral de las actividades del FMI. El principio rector que se propone también sería acorde con la tendencia mundial hacia un gobierno más abierto y se asemejaría a las leyes sobre “libertad de información” adoptadas por muchos países miembros, cuyo postulado básico es que, salvo en excepciones claramente definidas, el público tiene derecho a información oportuna (apéndice V).

B. Opciones de reforma específicas

33. **En este contexto, el personal técnico propone reformas en tres ámbitos:** i) incrementar la cantidad y oportunidad de la información; ii) proteger la integridad de los informes, y iii) reforzar la rendición de cuentas del FMI. Estas reformas se orientan a fortalecer y, en algunos casos, también a armonizar el régimen de publicación de los documentos del Directorio, establecer reglas más firmes con respecto a supresiones y correcciones, facilitar el acceso a los archivos y mejorar las políticas sobre clasificación de información. Las propuestas que requieren una modificación de la Decisión sobre la

Transparencia se indican con la sigla (TP)¹¹ y las que requieren modificar las decisiones sobre la política de archivos con la sigla (AP)¹².

Reformas para incrementar la cantidad y oportunidad de la información

34. **Un planteo obvio es si el FMI debería considerar reemplazar el régimen de publicación “voluntaria pero presunta” por la publicación obligatoria de los informes del personal técnico sobre los países.** A pesar del alto porcentaje de publicación, el hecho de que algunos informes del personal técnico no se publican representa un riesgo para la reputación del FMI. Este es especialmente el caso de los informes sobre el URF, cuya no publicación puede crear la impresión de que tienen lugar “tratos secretos”, según los resultados de las consultas realizadas por el personal técnico. La publicación obligatoria también ayudaría a que se entienda mejor que el informe del personal técnico es realmente “del personal técnico”, como su nombre lo indica.

35. **Pero la publicación obligatoria se apartaría mucho del marco actual.** Establecer la publicación obligatoria podría considerarse incompatible con la naturaleza cooperativa del FMI. Asimismo, una importante limitación jurídica es que la publicación obligatoria exigiría modificar el Convenio Constitutivo a fin de publicar documentos tales como las exposiciones sumarias o las notas de información al público que contienen opiniones del Directorio Ejecutivo sobre un país en particular¹³. Y la publicación obligatoria privaría de la posibilidad de no publicar un informe aun cuando se estimara que la supresión de información delicada menoscabaría la evaluación y la credibilidad del FMI, con lo cual habría que tomar la desafortunada decisión de correr el riesgo de provocar una crisis o presentar al público información degradada. En cualquier caso, se han logrado muchos avances en el marco del régimen de publicación voluntaria pero presunta: como se mencionó antes, se publican casi todos los informes sobre el URF y una abrumadora mayoría de los informes sobre las consultas del Artículo IV.

¹¹ [Decision No. 13564-\(05/85\)](#), adoptada el 5 de octubre de 2005, y posteriormente modificada.

¹² Véase [Opening of Fund Archives](#), Decisión No. 11192-(96/2), adoptada el 17 de enero de 1996, y posteriormente modificada, y [Policy on Access to Fund's Archives-Review](#), Decisión No. 12981-(03/34), adoptada el 9 de abril de 2003.

¹³ Para que la publicación obligatoria de los informes del personal técnico sobre los países sea compatible con el Artículo XII del Convenio Constitutivo, debería modificarse el formato actual de dichos informes a fin de suprimir las referencias a las opiniones del FMI (es decir, el Directorio Ejecutivo) sobre un país miembro, y suprimir la información proporcionada por las autoridades en el entendimiento de que es confidencial. La publicación obligatoria de las exposiciones sumarias y las notas de información al público requeriría modificar el Artículo XII, Sección 8 del Convenio Constitutivo, que según se ha interpretado establece que el FMI no puede publicar sus opiniones (es decir, las opiniones del Directorio Ejecutivo) con respecto a un país miembro sin el consentimiento de este. Véase el apéndice I.

36. **En su lugar, el personal técnico propone algunas medidas importantes pero menos radicales encaminadas a establecer una mayor automaticidad de publicación, si bien manteniendo su carácter voluntario.** Podría decirse que, a esta altura, es improbable que los esfuerzos por incrementar el porcentaje de publicación, que ya es alto, rindan grandes frutos. En cambio, los esfuerzos deberían concentrarse en reducir los rezagos de publicación, simplificar los complejos procedimientos para obtener el consentimiento, y proteger la integridad de los informes del personal técnico (tema que se analiza más abajo). Por consiguiente, el personal técnico propone introducir los siguientes cambios en la política¹⁴:

- *Reemplazar la necesidad de consentimiento explícito para la publicación por un sistema por el cual el consentimiento del país en cuestión se considere otorgado si no se presenta objeción alguna* (TP), es decir, el FMI procedería a la publicación del informe a menos que el país (directamente o por medio de su director ejecutivo) cuestione la publicación (ante el Departamento de Secretaría) antes de la conclusión de la reunión del Directorio[†] ¹⁵. La publicación de los informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV y el URF y los documentos conexos sobre intenciones de política económica seguiría siendo voluntaria, pero se modificaría el método para obtener el consentimiento del país en cuestión para estas publicaciones¹⁶. Este cambio en el régimen básico sería acorde a la práctica seguida por la gran mayoría de los países miembros que publican sus informes, que por lo tanto se beneficiarían con la simplificación del procedimiento. La modificación del régimen básico también ayudaría a reducir los rezagos de publicación. En apoyo de este cambio, en el memorando del Secretario que acompaña al informe se indicaría que este se publicará a menos que el país en cuestión plantee alguna objeción antes de la conclusión de la reunión del Directorio. Asimismo, los departamentos regionales enviarían un recordatorio al director ejecutivo pertinente en el momento en que el informe se presente al Directorio. A fin de ayudar a los países a adaptarse a los nuevos

¹⁴ También se ha considerado establecer criterios más flexibles con respecto a las supresiones y correcciones, como forma de simplificar la aplicación de la política, pero se estimó que hacerlo sería contraproducente. Véase el párrafo 39.

[†] Esta propuesta del personal técnico contó con el respaldo del Directorio Ejecutivo, con sujeción a aclaraciones de los procedimientos. Véase [Review of the Fund's Transparency Policy—Supplementary Information and Proposed Decisions](#).

¹⁵ Estos procedimientos serían similares a los aplicados para la divulgación de los informes de AT a los directores ejecutivos (véase [Dissemination of Technical Assistance Information](#), abril de 2008).

¹⁶ En opinión de la iniciativa mundial para la transparencia (*Global Transparency Initiative*), el requisito actual de que las autoridades nacionales den su permiso explícito por escrito antes de que se publique un documento representa en la práctica una “presunción de no divulgación”. Véase su informe [Transparency at the IMF—A guide for civil society on getting access to information from the IMF](#), octubre de 2007.

*Esta propuesta del personal técnico no recibió el respaldo del Directorio Ejecutivo. Véase [Review of the Fund's Transparency Policy—Supplementary Information and Proposed Decisions](#).

procedimientos, podría establecerse un período de transición para garantizar que todos los países miembros estén al corriente del cambio, similar a los procedimientos que se aplicaron en el contexto de la divulgación de los informes de AT. Los procedimientos se describen con mayor detalle en el recuadro 3.

- *Establecer la expectativa de que los países que no deseen publicar sus informes del personal técnico presentarán una explicación al Directorio (TP). Esta explicación podría proporcionarse en el documento BUFF del director ejecutivo, o de forma oral en la reunión del Directorio.*
- *Reemplazar el plazo actual para solicitar modificaciones por la presunción de que las solicitudes al respecto deberán presentarse dos días antes de la reunión del Directorio (TP). Si las solicitudes de modificación no son categóricamente aceptables en el marco de la política de transparencia, se instará a las autoridades a presentar la solicitud antes, para permitir que el personal técnico envíe la modificación al Directorio antes de la reunión de este¹⁷. Esto contribuiría a asegurar que las deliberaciones en el Directorio se basen en la versión correcta de los informes del personal técnico y a acelerar la publicación de los informes después de la conclusión de la consulta.*

¹⁷ En circunstancias excepcionales, cuando no se siga el período normal de circulación, la presunción sería que las modificaciones se presentarán lo antes posible.

Recuadro 3. Nuevos procedimientos: Disposiciones transitorias y recordatorios

Si se adoptan, los nuevos procedimientos de consentimiento y el cronograma para la presentación de solicitudes de modificación deberán estar acompañados de disposiciones transitorias y un sistema de recordatorios.

Advertencia general sobre los cambios en el procedimiento. Durante un período de transición de tres meses a partir de la fecha en que se apruebe la modificación de la Decisión sobre la Transparencia, continuará vigente el requisito de consentimiento explícito. Los directores y los países miembros serán notificados acerca de la nueva regla de no objeción y las modificaciones de los plazos, entre otros medios mediante una comunicación del Departamento de Secretaría (SEC) sobre la Decisión modificada, una solicitud de SEC de que los directores informen a sus respectivos países, por medio de los canales establecidos, acerca de los nuevos procedimientos, la inclusión del cambio en la nota de información al público sobre este documento del Directorio, y la publicación de los cambios en un lugar destacado del sitio web externo¹.

Aviso de implementación de los nuevos procedimientos en casos individuales. Después del período de transición, se continuará recordando del cambio a los países en el memorando de SEC con el que se remiten los informes sobre cada país, en el cual se indicará que el documento será publicado a menos que el país presente objeciones antes de la conclusión de la reunión del Directorio, y que todas las solicitudes de modificación deben presentarse al Directorio dos días antes de la reunión. Además, en el momento de presentar el informe sobre el país al Directorio, los departamentos regionales le recordarán al director ejecutivo pertinente los nuevos procedimientos.

¹ Los procedimientos se ajustarán estrechamente a los utilizados en el contexto de las reformas de la divulgación de los informes de asistencia técnica (véase el documento SM/08/97, Sup. 1).

37. **Otro conjunto de reformas unificaría y reforzaría el régimen de publicación de diversos tipos de documentos.** Los siguientes cambios contribuirían a armonizar el tratamiento de los documentos que son similares y a simplificar la política de transparencia y los procedimientos conexos:

- *Hacer extensiva la aplicación del actual régimen de publicación de los informes sobre casos de acceso excepcional y LCF, que es más estricto, a todos los informes sobre URF e IAPE y a los documentos conexos sobre intenciones de política económica (TP)^{18*}. Actualmente, si bien la publicación de la mayoría de los documentos sobre URF es “voluntaria pero presunta” (es decir, se requiere el consentimiento del país en*

¹⁸ Se mantendría la disposición de que el Director Gerente “no recomendará” la aprobación de acuerdos o revisiones en el marco de nuevos servicios a favor de países de bajo ingreso, la aprobación del punto de decisión o de culminación para los PPME, o la aprobación de la solicitud de un IAPE, a menos que las autoridades autoricen la publicación de un DELP provisional o definitivo, informes sobre la situación de la preparación de un DELP, o un informe anual sobre el DELP.

* El Directorio Ejecutivo aprobó una versión modificada de esta propuesta. Véase [Review of the Fund's Transparency Policy—Supplementary Information and Proposed Decisions](#).

cuestión), la política es más estricta en el caso de los informes del personal técnico sobre casos de acceso excepcional y uso de la LCF: en estos casos, en general el Director Gerente no recomendará su aprobación [...] a menos que el país miembro dé su consentimiento para que se publique el pertinente informe del personal técnico. El personal técnico no ve una justificación valedera para este tipo de tratamiento diferente entre los casos de URF, y ampliar el ámbito de aplicación del régimen tal como se propone permitiría aumentar el porcentaje de publicación del actual 95%, aproximadamente, a casi 100%. Los beneficios de la transparencia en los casos de URF— por ejemplo, señalización, escrutinio público del diseño de los programas y la condicionalidad—se aplica a todos los programas, y no solo a los que implican un acceso excepcional o el uso de la LCF¹⁹. Hacer extensiva la aplicación del régimen a los documentos sobre intenciones de política económica refleja el hecho de que estos documentos son parte integral de la documentación de los programas²⁰.

- *Armonizar el régimen de publicación de los informes de EESF, IOCN y ESRSF con el aplicable a los informes sobre las consultas del Artículo IV, incluidos—si el Directorio da su respaldo—los nuevos procedimientos que se describieron antes para obtener el consentimiento (TP). Aunque se presentan al Directorio junto con los informes sobre las consultas del Artículo IV, el régimen de publicación de los informes de EESF, IOCN y ESRSF actualmente es diferente del aplicable a los informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV: la publicación de estos últimos actualmente es “voluntaria pero presunta” (es decir, se requiere el consentimiento del país en cuestión pese a que se da por supuesto que el informe se publicará) en tanto que la publicación de los informes de EESF, IOCN y ESRSF es simplemente “voluntaria” (es decir, no se da por supuesta su publicación). La armonización del régimen de publicación de estos informes concordaría con los esfuerzos por reforzar la supervisión del sector financiero e integrar mejor el PESF con la consultas del Artículo IV, y haría que dichos esfuerzos fueran más visibles para el público²¹. Si bien a menudo los informes de EESF, IOCN y ESRSF contienen*

¹⁹ Dado que el FMI está reconfigurando sus servicios de crédito y la condicionalidad, la publicación de los informes del personal técnico ha sido importante para ayudar a convencer a los interlocutores externos de que el FMI está respondiendo a las críticas y adaptándose a la evolución de las circunstancias.

²⁰ El personal técnico no propone que se modifique el régimen de publicación de los documentos sobre los países que se distribuyen al Directorio solo con fines de información, que sigue siendo voluntaria. Una categoría notoria de estos documentos del personal técnico son los informes sobre el URF de alto acceso o acceso excepcional, cuya publicación no se da por supuesta, dado que son parte del proceso deliberativo del Directorio. Sin embargo, es posible acceder a estos documentos después de 5 años en el marco de la decisión sobre archivos, si no han sido clasificados como “estrictamente confidenciales”.

²¹ Véase [Financial Sector and Bilateral Surveillance—Toward Further Integration](#), agosto de 2009 y [Financial Sector Assessment Program after Ten Years](#), agosto de 2009.

efectivamente información que puede tener un fuerte impacto en los mercados, la política de supresiones permitiría eliminar dicha información antes de publicar los informes.

- *Armonizar el régimen de publicación de los informes del personal técnico sobre los programas supervisados por el FMI con el aplicable a los informes sobre las consultas del Artículo IV.* La publicación de los informes del personal técnico sobre programas supervisados es solamente “voluntaria”. Los programas supervisados se utilizan para ayudar a los países a establecer una trayectoria de implementación de políticas en el marco de un acuerdo financiero del FMI o de asistencia de emergencia post-conflicto, o para restablecer dicha trayectoria cuando un acuerdo se ha desviado de su curso. No hay ninguna “razón sólida y específica” para no reforzar el régimen de publicación de los informes sobre estos programas.
- *Aplicar el régimen de publicación presunta a todos documentos sobre políticas preparados para el Directorio (TP)*²². Esto incluiría los documentos preparados para su consideración en seminarios formales e informales, sobre la base de su aprobación tácita si no se presenta ninguna objeción dentro del plazo fijado, y los presentados como información. Con respecto a los documentos de seminarios del Directorio, que actualmente no están comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia, se propone preautorizar su publicación en el marco de dicha decisión. Se establecería la presunción de publicación antes de una determinada fecha, a menos que algún director presente una objeción. Si se presentara alguna objeción, el Directorio debería tomar una decisión sobre la publicación. Asimismo, conforme al principio rector propuesto, y para asegurar una mayor coherencia en la práctica, si se propone que no se publique un documento sobre políticas, el personal técnico debería explicar la razón (en la carta de remisión del informe). Los documentos sobre cuestiones internas o administrativas del FMI en general seguirían estando excluidas de esta presunción, con una posible excepción que se considera en el párrafo siguiente. Aunque se recomendaría la publicación inmediata, en consonancia con las políticas actuales, puede posponerse la publicación de algunos documentos si, por ejemplo, se considera que el documento contiene información que puede tener un fuerte impacto en los mercados (como los documentos sobre acuerdos financieros), o si fuera difícil llegar a una conclusión sobre los asuntos tratados si no se postergara la publicación del documento.
- *Establecer un régimen de publicación presunta para los documentos relacionados con ingresos, financiamiento y presupuesto del FMI, dada la importancia de la transparencia financiera (TP).* Esto concuerda con la tendencia general hacia una

²² Esto sería independiente de que el documento se distribuya al Directorio en forma electrónica, se publique en una página web dirigida al Directorio, o se distribuya en forma impresa.

mayor divulgación de información financiera y responde a la solicitud que vienen planteando desde hace tiempo varios observadores externos.

Reformas para proteger la integridad de los documentos del FMI

38. **Para que el FMI sea considerado un organismo líder serio y legítimo en cuestiones de política económica, el análisis y asesoramiento que brinda deben ser convincentes, francos e independientes.** Este es un hecho reconocido. El Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) ha pedido al FMI que mejore el proceso de supervisión, por ejemplo, centrando más su atención en la eficacia del diálogo sobre políticas y en la claridad de la comunicación, con hincapié en la franqueza, imparcialidad e independencia. El comunicado de la reunión de los ministros de Hacienda y gobernadores de los bancos centrales del G-20 celebrada en Londres en septiembre de 2009 también destaca la importancia “de la supervisión franca, imparcial e independiente del FMI”.

39. **Por lo tanto, las modificaciones sustantivas de los informes del personal técnico pueden ser problemáticas.** Como se señaló anteriormente, las modificaciones sustantivas pueden socavar la integridad del informe y la percepción de independencia. Esto es cierto incluso si las modificaciones satisfacen los criterios exigidos, y más aún si no están claramente circunscritas al alcance de la política establecida.

40. **El personal técnico considera que los criterios sobre supresiones y correcciones son adecuados en términos generales, y propone tan solo una leve ampliación de los criterios relativos a las correcciones.** Si bien la aplicación de los criterios es estricta, la relajación de los criterios podría dar lugar a un aumento de las solicitudes de modificaciones; alrededor de 80% de los jefes de misión encuestados señalaron que la aplicación de criterios menos estrictos entorpecería su trabajo “en cierta o en gran medida”, ya que dificultaría la tarea de resistir “solicitudes no razonables de modificación de los informes” (véase el capítulo II del Suplemento informativo). En principio, los criterios sobre supresiones delimitan adecuadamente el tipo de información que, de ser divulgada, podría ser perjudicial para el país miembro. Los criterios sobre correcciones, en cambio, identifican en términos generales las revisiones que pueden y deberían hacer en los informes del personal técnico sin que sea necesario negociar la redacción, pero con una excepción para la cual el personal técnico propone lo siguiente:

- *Aclarar que las correcciones para eliminar ambigüedades evidentes son aceptables, siempre y cuando los cambios sean moderados y el significado del texto no se altere (TP).* Con este ajuste, la política se alinearía con la práctica actual de aceptar pequeñas reformulaciones del texto que simplemente ayudan a los lectores externos a comprender el significado. También ayudaría al personal técnico a definir más claramente lo que constituiría una solicitud de corrección impropia, al permitirles aceptar solicitudes que parecen ser perfectamente razonables pero que en la actualidad no están permitidas por la política establecida.

41. **Dado que la política de supresiones es necesaria para proteger a los países miembros, el personal técnico tiene previsto modificar la práctica actual sobre descargos de responsabilidad para limitar el riesgo reputacional que las supresiones suponen para el FMI, concretamente adoptando la siguiente medida:**

- *Aplicar el descargo solamente a los informes publicados con supresiones, en lugar de la política actual de aplicar un descargo de responsabilidad genérico a todos los informes que se publican**. Esto serviría para reducir los riesgos para la reputación del FMI y evitar sospechas y malentendidos con respecto al contenido de la gran mayoría de informes que se publica sin supresiones.

* Esta propuesta del personal técnico no fue avalada por el Directorio Ejecutivo. Véase [Review of the Fund's Transparency Policy—Supplementary Information and Proposed Decisions](#).

42. **Sin embargo, en lo que se refiere a modificaciones, el desafío consiste en garantizar la aplicación coherente de la política.** Sin duda se necesita un cumplimiento más coherente de los criterios sobre supresiones y correcciones, que promoverá la imparcialidad al hacer que a los países les resulte más difícil recibir un trato ventajoso al margen de la política establecida. Además, dada la tendencia a que cada excepción establezca una nueva norma (menos estricta), se necesita un esfuerzo formal para evitar caer en una “pendiente resbaladiza” en la implementación de la política. El cumplimiento más coherente de la política no es algo que solo le compete al personal técnico y a la gerencia. Para que la política funcione, los países miembros también tienen que cooperar y mostrar moderación a la hora de solicitar modificaciones.

43. **Dos medidas podrían ayudar a garantizar la implementación coherente de la política:**

- *Incluir indicadores adicionales sobre supresiones y correcciones en los cuadros sobre las principales tendencias que se distribuyen al Directorio Ejecutivo.* Esto incluiría información sobre la imparcialidad, e impondría disciplina entre el personal técnico.
- *Cerciorarse de que el personal técnico recuerde tempranamente a las autoridades sobre las reglas que rigen las modificaciones (y hacer hincapié en este aspecto en la nota de orientación sobre transparencia).* Acortar el proceso de publicación exigiría, en cualquier caso, realizar consultas tempranas con las autoridades sobre posibles supresiones y correcciones.

44. **Si bien la mayor parte del esfuerzo para mejorar la implementación puede realizarse sin modificar formalmente la política, el personal técnico considera que hay un aspecto de la política sobre supresiones que merece la pena aclarar:**

- *Establecer un requisito que disponga que el Director Gerente se abstendrá de recomendar la publicación de un informe con supresiones que menoscaben la evaluación general y la credibilidad del FMI (TP).* Esto reforzaría la disposición

actual según la cual el Director Gerente “*puede recomendar al Directorio que un documento no sea publicado*” (las bastardillas se han agregado) si a su juicio las supresiones dieran a lugar a un documento que, de publicarse, menoscabaría la evaluación general y la credibilidad del FMI. Si bien este cambio sería en gran medida simbólico (la disposición vigente todavía no ha sido invocada), podría ayudar a emitir una señal sobre la gravedad del asunto tanto a las autoridades nacionales como al personal técnico.

45. **Con respecto a las modificaciones, el personal técnico propone una revisión de la política para permitir, dentro de límites estrictos, introducir supresiones solicitadas por “terceros”.** La mayor atención dedicada a los efectos de contagio en los informes del personal técnico ha planteado la pregunta de si deberían permitirse que países diferentes del país objeto del informe soliciten supresiones, al margen de la necesidad de garantizar que no se publique la información confidencial presentada por cualquier país. Es posible que un informe del personal técnico sobre un país miembro incluya información que otros países miembros (tercero) consideren que constituye información delicada por su impacto en los mercados o una divulgación prematura de sus intenciones de política. Para permitir estas supresiones, y a la vez evitar la multiplicación de solicitudes y sin dejar de reconocer que los países tienen un interés legítimo en la integridad de los informes del personal técnico sobre el propio país, el personal técnico propone lo siguiente:

- *Enmendar la política para permitir solicitudes de supresión de “terceros” provenientes de otros países miembros, siempre y cuando el país objeto del informe respalde la solicitud (TP).*

Reformas para reforzar la rendición de cuentas del FMI

46. **La transparencia es fundamental para la rendición de cuentas, y la experiencia y las consultas indican que hay margen para mejorarla.** Si bien el FMI debe rendir cuentas solo antes los países miembros, la apertura y la interacción con el mundo en general es un aspecto importante para que el FMI sea considerada una institución legítima y fiable.

47. **Se propusieron las siguientes reformas:**

- *Reducir el período de espera para la publicación de los documentos y las actas del Directorio Ejecutivo a tres y cinco años, respectivamente (AP) (véase una lista de documentos en el apéndice II). Muchas de las partes consultadas para este examen señalaron que los períodos de espera para la publicación (5, 10 y 20 años) especificados en la política de acceso a los archivos son muy largos. No hay un período de espera que sea “adecuado”. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) recomienda acortar el período de espera normal para los documentos del Directorio Ejecutivo (actualmente cinco años) a dos años. El personal técnico reconoce las ventajas de esta medida, pero propone que los documentos sujetos a la regla de acceso a los cinco años pasen a estar sujetos a una regla de tres años, para que coincida con el*

límite normalmente aplicado a la mayoría de los acuerdos del FMI. Análogamente, el período de espera para acceder a las actas del Directorio Ejecutivo y otros documentos, en la actualidad de diez años, podría reducirse a cinco años. La regla que se aplica a las actas de las Comisiones del Directorio Ejecutivo (en la actualidad 20 años) se alinearía con la de las actas del Directorio Ejecutivo, ya que no hay ninguna razón de peso que justifique un tratamiento diferente.

- *Aclara la implementación de la política acceso a los archivos.* Algunas series de documentos del Directorio Ejecutivo relacionadas con documentación informal del Directorio Ejecutivo (por ejemplo, distribución en *Front Office*, FO/DIS, y memorandos de departamentos, DM²³) no han sido divulgadas de manera regular. El personal técnico definirá procedimientos para garantizar que estos documentos se divulguen conforme a los calendarios adecuados, siempre y cuando no estén sujetos a las exclusiones mencionadas en la política de acceso a los archivos.
- *Publicar los criterios de clasificación.* La publicación de los criterios de clasificación debería permitir que el público comprenda mejor las políticas del FMI con respecto a la información delicada. Lo que se pretende con estos criterios es, principalmente, determinar quién puede acceder a los documentos dentro del FMI, aunque, en la medida en que se clasifiquen como estrictamente confidenciales, estos documentos también inciden en la disponibilidad de documentos en el marco de la política de acceso a los archivos. Por lo tanto, conforme a las recomendaciones de la OEI y los comentarios recabados durante las consultas, la gerencia tiene previsto publicar los criterios de clasificación descritos en la orden administrativa general No. 35 sobre seguridad de la información. Teniendo en cuenta las prácticas óptimas en este ámbito, el personal técnico se cerciorará de que estos criterios se actualicen y revisen cuando sea necesario.
- *Mejorar los procedimientos para la desclasificación (AP).* El material estrictamente confidencial ha de desclasificarse para que sea puesto a disposición del público en el marco de la política de acceso a los archivos (a diferencia del material designado como “exclusivamente para uso oficial” o “confidencial”, que se desclasifica automáticamente para su publicación una vez cumplida la respectiva regla de acceso)²⁴. El proceso para solicitar la desclasificación de material estrictamente confidencial es engorroso y costoso. Pero de no mediar una solicitud, el material

²³ Los últimos memorandos departamentales se emitieron en 1992. El contenido de estos memorandos es similar al de los memorandos del personal técnico.

²⁴ En el marco de la política, el acceso está denegado en cuatro categorías de documentos: i) documentos y registros que mantiene el Departamento Jurídico y que están protegidos por la obligación de secreto profesional; ii) material documental proporcionado por los países miembros y terceros con carácter confidencial, salvo que medie autorización de quien los proporcionó; iii) registros de personal, médicos y de otro tipo relativos a personas físicas, y iv) documentos relativos al Comité de Apelación Interna del FMI.

puede permanecer clasificado más de lo necesario. Por esta razón, por ejemplo, la mayoría de los informes del personal técnico sobre la crisis de Asia aún no están disponibles a través de los archivos, al igual que el informe de 1995 sobre la evaluación realizada por el FMI sobre México en el período previo a la crisis de 1993/1994. Para el futuro, el personal técnico propone una nueva regla de desclasificación de documentos en el marco de la Decisión sobre la Transparencia que están designados como “estrictamente confidencial”. Conforme a la regla propuesta, los documentos “estrictamente confidenciales” se desclasificarían automáticamente cuando venza el período especificado en la política de acceso a los archivos. Sin embargo, dado que algunos documentos siguen siendo delicados aun después de los períodos especificados en dicha política, al determinar la clasificación inicial, los jefes de los departamentos encargados de la elaboración de los documentos estarían autorizados para especificar los documentos que no estarían sujetos al régimen de desclasificación automática. En el caso de estos documentos seguiría rigiendo la actual política de desclasificación. Con respecto a documentos distintos de los que están comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia (por ejemplo, documentos informativos y memorandos internos del personal técnico, correspondencia externa con el personal y cartas complementarias), el personal técnico procurará establecer, dentro del actual marco jurídico, procedimientos simplificados de desclasificación.

- *Permitir la publicación en Internet de material digital o digitalizado una vez que se ponga a disposición del público en el marco de la política de acceso a los archivos (AP). La necesidad de viajar a Washington para lograr pleno acceso a los archivos es un legado anacrónico de la era “pre-Internet” y plantea problemas relacionados con el principio de imparcialidad con todos los países miembros²⁵. En el marco de la actual decisión sobre la política de acceso a los archivos, los documentos que cumplen las reglas especificadas de tiempo se ponen a disposición de “personas externas, por pedido”. Hasta ahora, un “pedido” para este fin ha significado una solicitud escrita (por correo electrónico, por ejemplo) o verbal (presencia física o llamada telefónica). La decisión sobre la política de acceso a los archivos se modificaría para aclarar que toda pulsación o clic en la sección de la página web externa designada para acceso al material archivado también se considerará como una “solicitud” para fines de la política de acceso a los archivos. En la medida en que lo permitan los recursos presupuestarios, el Departamento de Tecnología y Servicios Generales está procurando incrementar la cantidad de información y documentos que están disponibles en formato digital²⁶.*

²⁵ *Aspects of IMF Corporate Governance—Including the Role of the Executive Board*, mayo de 2008.

²⁶ En cooperación con otros departamentos, el Departamento de Tecnología y Servicios Generales está procurando aprovechar las prácticas óptimas para una digitalización eficaz en función de los costos del material que es objeto de consultas frecuentes, como por ejemplo mediante el uso de nuevas tecnologías de búsqueda y reconocimiento de texto.

- *Elaborar una “Guía sobre la información del FMI” para el público y ponerla a disposición en el sitio web externo.* Esta guía proporcionaría un inventario de los distintos tipos de documentos del FMI e indicaría si están disponibles y dónde. Así se complementarían los continuos esfuerzos del Departamento de Relaciones Externas para mejorar la accesibilidad a los documentos del FMI en su sitio web externo.
- *Procurar aprovechar la práctica óptima para la realización de consultas públicas más eficaces sobre cuestiones fundamentales relacionadas con las políticas.* Las consultas públicas preliminares sobre las reformas clave de las políticas del FMI pueden mejorar las reformas y ayudar a consolidar el respaldo público a favor de estas reformas. El personal técnico del FMI mantiene su compromiso de fortalecer su diálogo en torno a las principales iniciativas sobre políticas, en la medida de lo posible dadas las actuales limitaciones de recursos. En el apéndice VII se analizan algunas de las prácticas óptimas para dichas consultas.

Otras propuestas de modernización

48. Además de las reformas señaladas anteriormente, el personal técnico recomienda los siguientes cambios para simplificar los procedimientos:

- *Eliminar el requisito de mencionar las dispensas de los criterios de ejecución aprobadas por el Directorio Ejecutivo en la Declaración del Presidente del Directorio con respecto al uso de los recursos del FMI o el IAPE, cuando se publican los pertinentes informes del personal técnico* *. La razón de este requisito era garantizar que el público y los mercados se formaran una idea adecuada de la evolución del programa. Pero esto también puede hacer pensar que los comunicados de prensa (que incluyen la Declaración del Presidente) prestan demasiada atención a las dispensas, sobre todo cuando estas se otorgan con respecto a desviaciones leves del programa. En un entorno en que se publica la mayoría de los informes sobre uso de los recursos del FMI (y más con la norma más estricta de publicación presunta de dichos informes que se propone en este estudio), el público y los mercados obtendrían la información sobre las dispensas en el informe del personal técnico.

*Esta propuesta del personal técnico no fue avalada por el Directorio Ejecutivo. Véase [Review of the Fund's Transparency Policy—Supplementary Information and Proposed Decisions](#)

- *Agregar los documentos de evaluación ex post a la lista de “documentos sobre países” que forma parte de la Decisión sobre la Transparencia (TP).* Esta modificación de la Decisión sobre la Transparencia eliminaría la necesidad de decisiones individualizadas del Directorio Ejecutivo para cada documento de evaluación ex post que se publique. Si los documentos de evaluación ex post comprendieran análisis comparativos de varios países, se necesitaría el consentimiento de todos estos países. El método para obtener el consentimiento y las reglas para efectuar modificaciones serían iguales a las de los documentos sobre países, tal como se proponen en este estudio.

IV. TEMAS DE DEBATE

Al debatir el estudio preparado por el personal técnico, los directores ejecutivos deberían indicar sus puntos de vista con respecto a los siguientes temas:

- La experiencia en la aplicación de la Política de Transparencia.
- El principio general propuesto para el enfoque del FMI sobre la transparencia.
- Las propuestas específicas resumidas en letra bastardilla en la sección III.B.

APÉNDICE I. MARCO JURÍDICO PARA LA POLÍTICA DE PUBLICACIONES DEL FMI²⁷

Como se explica en más detalle a continuación, la publicación de “documentos del FMI” está sujeta a la aprobación del Directorio Ejecutivo, en el caso de “documentos del Directorio Ejecutivo” (por ejemplo, documentos sobre países y sobre políticas), o de la gerencia del FMI, en el caso de “documentos no relacionados con el Directorio Ejecutivo” (por ejemplo, informes de asistencia técnica). Además, si el documento del FMI contiene información confidencial proporcionada por un país miembro, los principios generales de Derecho le impiden al FMI divulgar dicha información, salvo que el país otorgue su consentimiento, el cual puede ser explícito o implícito. La Decisión sobre la Transparencia rige la publicación de “documentos del Directorio Ejecutivo” especificados y, en virtud de esa decisión, el Directorio Ejecutivo ya ha proporcionado la autorización para la mayoría de los documentos del Directorio Ejecutivo en las condiciones estipuladas en la decisión. Por lo tanto, la publicación de documentos del Directorio Ejecutivo no comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia exige una “autorización ad hoc” del Directorio Ejecutivo.

Publicación de documentos del FMI. Todos los documentos preparados por el personal técnico del FMI en el ejercicio de sus funciones oficiales son propiedad intelectual del FMI. Por lo tanto, la publicación de dichos documentos exige la aprobación del FMI (es decir, el Directorio Ejecutivo). En principio, en virtud de la Regla N-5, el Directorio Ejecutivo ha autorizado al Director Gerente para que apruebe la publicación de documentos elaborados por el personal técnico. Sin embargo, esta facultad no se interpreta de modo que comprenda los informes que el personal técnico presenta al Directorio Ejecutivo, dado que estos informes se elaboran para el uso del Directorio Ejecutivo y por lo tanto constituyen una parte integrante de la labor de este órgano (“documentos del Directorio Ejecutivo”). Si bien la divulgación de documentos no relacionados con el Directorio Ejecutivo en general está regida por reglamentos especiales (por ejemplo, las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica), la publicación de la mayoría de los “documentos del Directorio Ejecutivo” está regida por la Decisión sobre la Transparencia²⁸. Los documentos del Directorio Ejecutivo básicamente pueden clasificarse como informes sobre países y documentos sobre políticas. A continuación se describen brevemente las actuales reglas de publicación aplicables a los documentos del Directorio Ejecutivo:

- 1) *Informes sobre países presentados al Directorio Ejecutivo para su consideración o solo como información.* En virtud del párrafo 3 de la Decisión sobre la Transparencia, la publicación de estos documentos es voluntaria pero presunta, salvo en el caso de documentos relacionados con PESF y programas supervisados, cuya publicación es voluntaria.

²⁷ Preparado por el Departamento Jurídico. Además de la política de publicación, el FMI cuenta con otras políticas para el intercambio de información, como la política de acceso a los archivos ([Decisión No. 11192-\(96/2\)](#), adoptada el 17 de enero de 1996, con sus modificaciones) y la política de distribución de información ([Decisión No. A-9786-\(93/20\)](#), adoptada el 11 de febrero de 1993, con sus modificaciones).

²⁸ Véase la [Decisión No. 13564-\(05/85\)](#), adoptada el 5 de octubre de 2005, con sus modificaciones.

2) *Documentos sobre políticas presentados a la consideración del Directorio Ejecutivo.* En virtud del párrafo 15 de la Decisión sobre la Transparencia, se da por supuesta la publicación de estos documentos, salvo en el caso de documentos relacionados con cuestiones administrativas del FMI, cuya publicación individual puede ser decidida por el Directorio Ejecutivo en función de las circunstancias de cada caso.

3) *Documentos sobre política presentados al Directorio Ejecutivo solo como información.* La publicación de estos documentos está regida por el párrafo 18 de la Decisión sobre la Transparencia. Estos documentos pueden publicarse inmediatamente después de su presentación al Directorio Ejecutivo.

4) *Documentos sobre políticas para su examen en un seminario del Directorio Ejecutivo.*²⁹ La publicación de documentos debatidos en seminarios formales o informales no está regida por la Política de Transparencia. En la medida en que un documento haya sido elaborado específicamente para que los directores ejecutivos lo debatan en un seminario formal o informal, la decisión de publicar tal documento le compete al Directorio Ejecutivo, y la aprobación de este órgano es necesaria para la publicación ad hoc del documento.

Límites sobre la publicación de documentos del FMI. La facultad de la institución para publicar documentos del FMI está limitada por las siguientes consideraciones:

1) *Obligación de salvaguardar la información confidencial*³⁰. Como principio jurídico general, la gerencia y el personal técnico del FMI no podrán divulgar ni siquiera al Directorio Ejecutivo información que un país miembro u otra parte les haya proporcionado en forma confidencial, salvo si esa parte otorga su consentimiento a dicha divulgación. Para determinar si determinada información ha sido proporcionada en forma confidencial se examinarán todas las circunstancias pertinentes, incluida la naturaleza de la información proporcionada; se trata de definir si el personal técnico y la otra parte convinieron en que esta información no sería divulgada sin el consentimiento de esta última. Este acuerdo puede ser expreso o implícito.

Al mismo tiempo, existen límites sobre la capacidad de la gerencia y el personal técnico del FMI para decidir no divulgar cierta información al Directorio Ejecutivo. El Directorio Ejecutivo ha adoptado ciertas políticas (por ejemplo, la política sobre cartas complementarias) que efectivamente exigen que la gerencia y el personal técnico del FMI divulguen al Directorio Ejecutivo determinados tipos de información proporcionada en forma confidencial. Cuando el Directorio Ejecutivo haya establecido una política que exija que cierta información recibida de los países miembros sea divulgada al Directorio Ejecutivo, le corresponde a la gerencia y al personal técnico del FMI informar al país sobre esta política antes de que este

²⁹ Es poco probable que el Directorio Ejecutivo debata un informe sobre un país en el contexto de un seminario.

³⁰ Véase la Decisión No. 11192-(96/2), adoptada el 17 de enero de 1996 y posteriormente modificada, sobre la política de acceso a los archivos, y el documento [Dissemination of Technical Assistance Information](#), de abril de 2008.

proporcione la información. En este contexto, si el país proporciona la información, se considera que está al tanto de que ni la gerencia ni el personal técnico del FMI preservarán el carácter confidencial de la información frente al Directorio Ejecutivo³¹.

2) *Artículo XII, Sección 8 del Convenio Constitutivo*. Se considera que esta disposición exige que el FMI no publique sus opiniones (es decir, las opiniones del Directorio Ejecutivo) con respecto a un país miembro sin el consentimiento de este, salvo en ciertas circunstancias especificadas. Concretamente, la publicación por parte del FMI de un documento sobre un país miembro que contenga opiniones del FMI relativas a “factores que tiendan directamente a producir un grave desequilibrio” no requerirá el consentimiento del país miembro en cuestión, si el FMI consigue una mayoría del 70% del número total de votos. Sin embargo, nunca se ha presentado un caso en que el FMI haya procurado aplicación la disposición relativa a la mayoría del 70%³².

Publicación “voluntaria” y “presunta”. En el marco de la política de publicación, “publicación voluntaria” significa que la publicación requiere el consentimiento explícito del país miembro. “Publicación presunta” significa que existe la expectativa de que un documento será publicado. La publicación no se llevará a cabo si las autoridades indican su deseo de que no se publique el documento o si no indican su preferencia con respecto a la publicación³³. Aun después de que se haya otorgado el consentimiento para la publicación, la práctica del FMI ha consistido en permitir que los países miembros retiren dicho consentimiento en cualquier momento previo a la publicación del documento.

³¹ Sin embargo, cabe señalar que subsisten cuestiones relacionadas con la confidencialidad aun cuando se exige el suministro de información al Directorio Ejecutivo. Concretamente, el Directorio Ejecutivo no podrá publicar información que haya recibido de un país miembro con el entendimiento de que dicha información conservará su carácter confidencial ante el público, salvo que el país otorgue su consentimiento en el sentido contrario. Véase el documento *Dissemination of Technical Assistance Information*, de abril de 2008.

³² Cuando documentos preparados por el personal técnico recogen únicamente las opiniones del personal técnico, que por definición no son las opiniones del FMI, dichos documentos no están sujetos a las restricciones sobre la comunicación de opiniones del FMI en el marco del Artículo XII, Sección 8. El FMI puede publicarlos en el marco del Artículo XII, Sección 7 b). Sin embargo, un documento que contenga solamente opiniones del personal técnico requerirá el consentimiento del país miembro si en dicho documento consta información proporcionada por el país al personal técnico bajo la condición de que se preserve el carácter confidencial de la información. Aun si el documento no contiene ningún tipo de información confidencial, por práctica el FMI solicita el consentimiento del país para publicar las opiniones del personal técnico.

³³ Véase el documento *The Fund's Transparency Policy—Issues and Next Steps* de septiembre de 2003, párrafo 7.

APÉNDICE II. DISPONIBILIDAD PÚBLICA ACTUAL DE LOS DOCUMENTOS DEL DIRECTORIO EJECUTIVO Y OTRAS SERIES DE DOCUMENTOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LOS ARCHIVOS³⁴

Serie de documentos del Directorio sujetos a la regla de acceso a los cinco años

- Temarios de las reuniones del Directorio Ejecutivo (documentos EB/A)
- Calendarios de las reuniones del Directorio Ejecutivo (documentos EBC)
- Documentos de la serie Asuntos Administrativos del Directorio Ejecutivo (documentos EBAM)
- documentos BUFF—exposiciones sumarias o conclusiones del Presidente del Directorio
- Comisiones del Directorio Ejecutivo—Temarios, documentos, declaraciones e informes no preparados como documentos
 - Comisión de Temarios y Procedimientos del Directorio
 - Comisión de Asuntos Administrativos del Directorio Ejecutivo
 - Comisión de Políticas Administrativas
 - Comisión de Presupuesto
 - Comisión de Enlace con las Partes Contratantes del GATT
 - Comisión de Ingreso de Países Miembros y Comisión Plenaria sobre el Ingreso de Países Miembros
 - Comisión Plenaria sobre la Revisión de las Cuotas
 - Comisión sobre Aumentos Ad Hoc de las Cuotas (China)
 - Comisión sobre las Reglas para la Elección Ordinaria de Directores Ejecutivos
 - Comisión Plenaria sobre el Informe anual
 - Comisión Plenaria para el Comité para el Desarrollo
 - Comisión Plenaria sobre Metodología de Cálculo de las Cuotas de las Repúblicas de la Antigua Unión Soviética
 - Comisión Plenaria sobre la Revisión de la Remuneración del Personal
 - Comisión Plenaria sobre las Modificaciones Propuestas para el Plan de Jubilación del Personal
 - Comisión Plenaria sobre el Ingreso de Países Miembros
 - Comisión de Enlace con la Organización Mundial del Comercio
 - Comisión de Evaluación
 - Comisión de Jubilaciones (documentos RP/CP)

³⁴ Además de los documentos clasificados como “estrictamente confidenciales” o “secretos” (e independientemente de la serie a la que pertenezca el documento) no es posible acceder a cuatro categorías de documentos: i) documentos y registros que mantiene el Departamento Jurídico y que están protegidos por la obligación de secreto profesional; ii) material documental proporcionado por los países miembros y terceros con carácter confidencial, salvo que medie autorización de quien los proporcionó; iii) registros de personal, médicos y de otro tipo relativos a personas físicas, y iv) documentos relativos al Comité de Apelación Interna del FMI.

- Documentos administrativos del Directorio Ejecutivo (documentos EBAP)
- Documentos del Directorio Ejecutivo (documentos EBD)
- Temarios de los Seminarios del Directorio Ejecutivo (documentos SEM/A)
- Documentos especiales del Directorio Ejecutivo (documentos EBS)
- Documentos de la serie “Mercados Cambiarios y Financieros” (documentos FEFM)
- Circulares del Secretario (documentos SEC/CIRC)
- Informe del Secretario sobre Temarios de las Sesiones Informales (documentos IS/A)
- Memorandos del Personal Técnico del FMI (documentos SM)
- Documentos sobre la Supervisión (documentos SUR)

Serie de documentos del Directorio Ejecutivo sujetos a la regla de acceso a los diez años

- Decisiones y Decisiones Administrativas
- Actas del Directorio Ejecutivo (documentos EBM)
- Actas Restringidas del Directorio Ejecutivo (documentos EBM/R) [los desclasificados a la categoría de confidenciales]
- Documentos BUFF—declaraciones del Director Gerente o representantes del personal técnico ante el Directorio Ejecutivo
- Documentos BUFF/ED—declaraciones de los directores ejecutivos ante el Directorio Ejecutivo
- Actas de los Seminarios del Directorio Ejecutivo (documentos SEM/Mtg)
- Documentos GRAY—versión preliminar de las declaraciones de los directores ejecutivos ante el Directorio Ejecutivo
- Informe del Secretario sobre las Actas de las Sesiones Informales (documentos IS/Mtg)
- Actas resumidas de las reuniones del Directorio Ejecutivo—reemplazadas por actas resumidas semanales
- Actas resumidas semanales—reemplazadas por el Informe Semanal de Decisiones
- Informe Semanal de Decisiones

Serie de documentos del Directorio Ejecutivo sujetos a la regla de acceso a los veinte años

- Actas de la Comisión de Evaluación
- Actas de las Comisiones del Directorio Ejecutivo:
 - Comisión de Temarios y Procedimientos del Directorio
 - Comisión de Asuntos Administrativos del Directorio Ejecutivo
 - Comisión de Políticas Administrativas
 - Comisión de Presupuesto
 - Comisión de Enlace con las Partes Contratantes del GATT
 - Comisión de Ingreso de Países Miembros

- Comisión Plenaria sobre la Revisión de las Cuotas
- Comisión sobre Aumentos Ad Hoc de las Cuotas (China)
- Comisión de Normas para la Elección Ordinaria de Directores Ejecutivos
- Comisión Plenaria sobre el Informe anual
- Comisión Plenaria para el Comité para el Desarrollo
- Comisión Plenaria sobre Metodología de Cálculo de las Cuotas de las Repúblicas de la Antigua Unión Soviética
- Comisión Plenaria sobre la Revisión de la Remuneración del Personal
- Comisión Plenaria sobre las Modificaciones Propuestas para el Plan de Jubilación del Personal
- Comisión Plenaria sobre el Ingreso de Países Miembros
- Comisión de Enlace con la Organización Mundial del Comercio
- Grupo de Evaluación
- Comisión de Jubilaciones (documentos RP/CP/Mtg)

Series de documentos de dominio público

- Discursos del Director Gerente (documentos MD/SP)
- Notas Informativas (documentos NB)
- Comunicados de Prensa (documentos PR)
- Informes de Prensa (documentos PRep)
- Documentos de Análisis de Política Económica (documentos PDP)
- Notas de Información al Público (documentos PIN)
- Documentos de Trabajo (documentos WP)
- Documentos de Análisis y Evaluación de Políticas (documentos PPAA)—reemplazados por Documentos de Análisis de Política Económica
- Comunicados de Prensa-Oficina de Evaluación Independiente (documentos PR/IEO)

Series de documentos excluidas del acceso público

- Actas Restringidas del Directorio Ejecutivo (documentos EBM/R) *[las clasificadas como estrictamente confidenciales]*
- G-10—Grupo de los Diez *[no son registros del FMI]*
- G-24—Grupo de los Veinticuatro *[no son registros del FMI]*
- Comité Provisional (documentos ICMS) *[no son registros del Directorio Ejecutivo]*
- Comité para el Desarrollo (documentos DC) *[no son registros del Directorio Ejecutivo]*
- Comité Monetario y Financiero Internacional (documentos IMFC) *[no son registros del Directorio Ejecutivo]*
- Comité Monetario y Financiero Internacional/Suplentes (documentos IMFC/DEP) *[no son registros del Directorio Ejecutivo]*

- Comité Monetario y Financiero Internacional/Comité Conjunto para el Desarrollo (documentos IMFC/DC) *[no son registros del Directorio Ejecutivo]*
- Comisión Conjunta Ad Hoc sobre la Organización de las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del Banco y el Fondo (documentos JCAAM) *[registros conjuntos del Banco Mundial y el FMI]*

APÉNDICE III. PERCEPCIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA DEL FMI

El grado de transparencia del FMI es bueno en comparación con otros organismos internacionales y el público externo tiene en general una opinión favorable del grado de apertura de la institución³⁵. Según el *2006 Global Accountability Report* (informe mundial de rendición de cuentas de 2006) elaborado por One World Trust, el FMI ocupa el tercer lugar entre más de diez organismos intergubernamentales evaluados³⁶. Las consultas realizadas para este estudio revelaron que muchos interlocutores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil (OSC), centros de estudio y universitarios y agentes del sector de mercados financieros valoran la información que el FMI divulga sobre países miembros y sobre sus propias operaciones, y están muy satisfechos con los métodos que utiliza el FMI para divulgar la información. La mayoría de los encuestados (65%) considera que la información contenida en los informes del FMI es mejor que la de otras fuentes (véanse más detalles en el gráfico y en el documento de antecedentes y el suplemento informativo).

Pero los observadores del FMI consideran que aún hay un margen significativo para mejoras. Las propuestas externas van más allá del acceso a los documentos del Directorio Ejecutivo, y enfocan el tema del acceso a la información en términos más generales y la posibilidad de que escuchen las opiniones externas. En particular, *Global Transparency Initiative*, una red de OSC, considera que el acceso a borradores de documentos sobre políticas es un factor de vital importancia para influir en el debate sobre políticas en el seno del FMI. En el contexto de las consultas realizadas por el personal técnico para este examen, la mayoría de las OSC consideraron que los objetivos de la Política de Transparencia del FMI deberían ser los siguientes:

- Incluir el principio de que debería divulgarse tanta información como fuera posible, junto con una lista claramente definida de exclusiones.
- Exigir la publicación de todos los informes sobre países, salvo cuando el FMI o el país presente razones para que los informes no se publiquen (estas razones deberían divulgarse).
- Establecer claramente quién ha publicado (quién no ha publicado) distintos informes.
- Incluir un proceso claro para solicitar información, para responder a todos los pedidos y un proceso de apelación.
- Garantizar que en los documentos del FMI se utilice un lenguaje claro y preciso, evitando términos que pueden tener diferente significado para diferentes personas.

³⁵ Véase más información sobre opiniones externas acerca del grado de apertura del FMI en el *Review of the Fund's External Communications Strategy* y el *Triennial Review of Surveillance*.

³⁶ La misma organización llevó a cabo un estudio similar en 2008, pero el FMI no formó parte de la muestra en esa oportunidad.

Comparación de políticas de divulgación de información en instituciones financieras internacionales

Criterio de comparación	FMI	BPI	OCDE	Banco Mundial
Características y cobertura				
Nombre y características ¿principales política de divulgación de información	Política de Transparencia. La publicación de la mayoría de los documentos del Directorio Ejecutivo es "voluntaria pero presunta". Esto significa que la publicación exige el consentimiento explícito del país miembro y que se prevé que la publicación ocurrirá dentro de un plazo de 30 días calendario después del examen por parte del Directorio Ejecutivo.	El BPI no tiene una política oficial de divulgación de información, pero la Política de Clasificación de Seguridad de la Información ofrece directrices para la aprobación y divulgación de todos los documentos elaborados por el BPI.	Política de Divulgación de la Información. La divulgación se da por supuesta. Los documentos se clasifican como Oficiales o Confidenciales. Los documentos no se publican si su divulgación "perjudicaría gravemente los intereses de la Organización o de cualquiera de sus miembros", pero esta situación no se da con frecuencia.	Política de Divulgación de Información. La política estipula una "presunción a favor de la divulgación", pero al mismo tiempo especifica una amplia gama de información que puede divulgarse. El Banco Mundial está sometiendo su política de divulgación a un examen exhaustivo y se prevé que el Directorio examinará las propuestas en noviembre de 2009. La política de divulgación propuesta tiene por objeto divulgar toda la formación que no conste en una lista de excepciones.
¿Se publican documentos antes de que sean examinados por el Directorio?	Los documentos relacionados con los DELP y los IOCN pueden publicarse una vez que son presentados al Directorio Ejecutivo.	El Directorio del BPI no suele examinar las publicaciones de la institución. La aprobación y divulgación de documentos de trabajo, estudios del BPI (compendios de actas de conferencias), el informe trimestral del BPI y la memoria anual son responsabilidad de los respectivos comités editoriales y editores. Los informes de los comités basados en el BPI requieren la aprobación del comité.	No, los documentos de trabajo que están siendo examinados no suelen divulgarse antes de que se haya alcanzado un consenso, salvo que la OCDE solicite comentarios del público.	Antes de presentar propuestas u operaciones sobre políticas se suelen realizar consultas entre el Banco Mundial y las partes afectadas, grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas, pero las partes interesadas tienen acceso a la versión final de los documentos solo después de que los directores los hayan examinado y hayan alcanzado su decisión. En 2005, un proyecto piloto permitió la divulgación de ciertos exámenes de políticas operativas paralelamente con su circulación en el Directorio.
Modificaciones				
¿Está permitido efectuar correcciones o supresiones en documentos oficiales antes de su publicación?	Sí, las modificaciones están sujetas a directrices internas y se efectúan por pedido de las autoridades del país.	Sí, pueden efectuarse correcciones y supresiones por pedido del autor o editor antes de la publicación.	Sí, los delegados nacionales pueden solicitar modificaciones de los documentos durante las fases de debate.	Antes de finalizar los documentos operativos que se examinan habitualmente con los países, el Banco pide a los países que especifiquen cualquier información confidencial o delicada en el informe, y el Banco aborda estas inquietudes de la manera que estime adecuada. En casos excepcionales, el Banco puede restringir la divulgación de documentos en los que se tratan numerosos aspectos confidenciales o delicados o perjudiciales para las relaciones de la institución.
¿En qué etapa del ciclo de publicación se permiten esas modificaciones?	Se espera que las correcciones se efectúen antes de la reunión del Directorio ejecutivo. Es posible efectuar un número limitado de modificaciones después de la distribución del documento al Directorio Ejecutivo. El país miembro puede solicitar supresiones en un documento después del examen del Directorio Ejecutivo y antes de la publicación.	Suelen permitirse modificaciones hasta la etapa de cierre de todas las publicaciones, pero se procura que los cambios de última hora sean mínimos. En el caso de publicaciones como la memoria anual y los informes trimestrales, los cambios de última hora suelen efectuarse solo si lo justifican cambios significativos en los datos o para corregir errores, y requieren la aprobación del consejo económico o el editor de la publicación en cuestión.	Se efectúan modificaciones hasta que las publicaciones se desclasifiquen y se hagan públicas. Una vez desclasificados, los documentos se divulgan sin que se efectúen cambios posteriores. Los documentos que posteriormente se publican de manera formal a menudo sufren modificaciones, al menos de índole editorial.	Las modificaciones suelen ocurrir antes de la finalización de los documentos y su distribución al Directorio. Las modificaciones se basan en información que a juicio del país o el prestatario es confidencial o delicada, o que si se divulga podría perjudicar las relaciones con el Banco.
Política de acceso a los archivos				
¿Cuáles son las reglas de acceso a los archivos para las principales clases de documentos, incluidos los registros institucionales?	Los documentos del Directorio Ejecutivo están disponibles para publicación al cabo de 5 años, las actas se ponen a disposición pública al cabo de 10 años, y otros archivos institucionales al cabo de 20 años, excepto los documentos clasificados.	La mayoría de los registros relativos a transacciones y actividades operativas del BPI que tienen más de 30 años están disponibles para consulta, salvo un número limitado de registros.	El acceso público a documentos históricos está permitido al cabo de 10 años, con ciertas excepciones.	Si bien la política dispone la divulgación de cierta información al cabo de 5 años y otra al cabo de 20 años, en todos los casos la solicitud de divulgación tiene que ser examinada y aprobada por el asesor jurídico principal para cerciorarse de que los registros no contengan información sujeta a las restricciones de la política. Si la información tiene menos de 20 años y guarda relación con un país, el director también tienen que obtener el consentimiento del país. Disposiciones de "acceso especial" y "divulgación acelerada" permiten la divulgación de información histórica, previa obtención de autorizaciones similares.
¿Qué procedimientos se siguen para poner los archivos a disposición del público?	Los usuarios externos pueden acceder a los archivos físicos del FMI programando una vista con por lo menos 10 días hábiles de anticipación. Las solicitudes de archivos también se atienden por teléfono y correo electrónico.	Los usuarios externos por lo general pueden acceder a los archivos físicos del BPI. El BPI pide que las solicitudes se cursen por escrito o por correo electrónico, y la institución responde a las consultas externas de investigación dentro de un plazo de 30 días después de recibirlas. El BPI también puede enviar un número limitado de copias impresas a investigadores, y escanear documentos como adjuntos de correos electrónicos.	Algunos documentos desclasificados desde 1990 están disponibles en versión electrónica en el sitio web de la OCDE. Los archivistas en la sede de la institución en París ayudan al público a localizar los archivos históricos y los preparan para consulta en las instalaciones de la institución.	Las solicitudes de acceso a información histórica se conceden una vez que se hayan resuelto aspectos confidenciales, delicados y que puedan incidir en las relaciones del Banco. La información aprobada para divulgación puede ponerse a disposición en línea o en forma electrónica, o puede accederse en la sala de lectura de archivos.
Actas				

<p>¿Se publican las actas de las reuniones del directorio o la junta directiva?</p>	<p>Las actas del Directorio Ejecutivo se ponen a disposición del público al cabo de 10 años. Las notas de información al público, que contienen la las evaluaciones del Directorio Ejecutivo sobre una reunión, suelen publicarse sin demora.</p>	<p>Las actas del Directorio se ponen a disposición de los investigadores al cabo de 30 años. Con el consentimiento de comité respectivo, las actas de las reuniones del comité (por ejemplo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea) también pueden ponerse a disposición de los investigadores al cabo de 30 años.</p>	<p>La OCDE no publica las actas de las reuniones del Consejo Ministerial, las cuales pueden ser dadas a conocer por medio de un comunicado.</p>	<p>Las actas, definidas como información sobre la fecha de reunión del directorio, el tema tratado y las políticas o préstamos aprobados, se ponen a disposición del público al cabo de unas semanas desde la reunión, previa aprobación del Directorio. No se divulgan ni actas de las sesiones ejecutivas del Directorio, ni las transcripciones ni los resúmenes de los debates del Directorio y tampoco las actas de los comités.</p>
---	---	---	---	---

**APÉNDICE IV. DOCUMENTOS DEL DIRECTORIO EJECUTIVO NO COMPRENDIDOS EN LA
DECISIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA³⁷**

Los documentos del Directorio Ejecutivo son documentos preparados por el Directorio Ejecutivo, ya sea para su consideración o con fines de información. Los documentos preparados principalmente para otras partes que forman parte del proceso de toma de decisiones en el Directorio se consideran documentos del Directorio Ejecutivo (ESFF, DELP). Los documentos del Directorio Ejecutivo no comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia se publican de manera individual previa aprobación del Directorio Ejecutivo (véase el apéndice I).

Documentos del Directorio Ejecutivo no comprendidos en la Decisión sobre la Transparencia:

- i) Documentos sobre políticas preparados para seminarios (formales e informales) del Directorio Ejecutivo.
- ii) Documentos sobre políticas preparados para consideración del Directorio Ejecutivo sobre la base de la aprobación tácita si no presenta ninguna objeción dentro del plazo fijado?.
- iii) Documentos sobre incumplimiento de obligaciones y declaración inexacta de datos.
- iv) Actas del Directorio Ejecutivo (documentos EBM)
- v) Declaraciones de directores ejecutivos (documentos BUFF, BUFF/ED, GRAY).
- vi) Decisiones y Decisiones Administrativas (documentos DEC).
- vii) Documentos preparados sobre asuntos administrativos del FMI o cuestiones relativas al personal, por ejemplo, el presupuesto operativo del FMI, políticas de personal, plan de jubilación del personal y gestión de activos (documentos EBAM, EBAP, AC, UNDOC, Circulares del Secretario y ciertos FO/DIS).

³⁷ Al 23 de octubre de 2009.

APÉNDICE V. LEYES DE LIBERTAD DE INFORMACIÓN EN TODO EL MUNDO

Las Leyes de Libertad de Información (LLI) han sido adoptadas por 78 países en todas las regiones del mundo (cuadro 1). Las LLI están cada vez más generalizadas, reflejando la creciente importancia de la transparencia, la apertura y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Los defensores sostienen que las LLI ayudan a evitar la mala gestión, reforzar la rendición de cuentas y fomentar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos.

Tendencias regionales

La mayor parte de los países de Europa cuentan con LLI, luego que los países de Europa central y oriental adoptaran una ola de estas leyes tras la caída del muro de Berlín. Lo mismo ocurre en Asia central. En América del Norte, América Central y América del Sur, muchos países tienen proyectos pendientes al respecto o ya han adoptado LLI. En la región de Asia y el Pacífico, la adopción de LLI ha sido más lenta, mientras que en África se han emprendido esfuerzos para adoptar tales leyes, en especial en países miembros de la Commonwealth. En Oriente Medio existen menos LLI.

Características de las LLI

Las siguientes son características comunes de las LLI³⁸.

- *Definición del material que es accesible.* Si bien las leyes más antiguas hacen referencia a los registros oficiales y las leyes más nuevas al derecho a la información, en la práctica la mayoría de las leyes definen el derecho de manera que incluye toda la información que se registra.
- *Definición de quién puede solicitar información.* La mayoría de los países permiten que los individuos soliciten información independientemente de su ciudadanía o residencia.
- *Exenciones.* La mayor parte de las LLI establecen categorías de información que pueden no publicarse, y generalmente requieren demostrar que la divulgación de información causará daño. La mayor parte de las leyes requieren que la información sea divulgada después de un período estipulado, cuando el posible daño que podría causar su divulgación haya disminuido. El criterio del interés público está cada vez más presente en las leyes nacionales; este criterio requiere que se dé a conocer la información si los beneficios públicos de conocer la información son mayores que el daño que podría causar su divulgación.

³⁸ Véanse David Banisar, Privacy International, *Freedom of Information Around the World A Global Survey of Access to Government Information Laws*, 2006; Transparency International, *Implementation Guidelines: Developing and Implementing Access to Information Laws*; y el Artículo 19, *Public's Right to Know Principles on Freedom of Information Legislation*, junio de 1999.

- *Mecanismos de apelación independientes y cumplimiento.* Los mecanismos de apelación normalmente comienzan con una apelación interna, seguida de una apelación externa, por ejemplo ante una comisión independiente. El nivel final de supervisión en la mayoría de los países es la apelación ante los tribunales nacionales.
- *Sanciones.* Casi todas las LLI contienen disposiciones que sancionan a la autoridad pública si se oculta información de manera ilegal.
- *Publicación afirmativa.* La divulgación automática de ciertas categorías de documentos, cada vez más a través de sitios web de organismos gubernamentales, es una característica común en la mayoría de las LLI. Esto también reduce la carga administrativa de procesar solicitudes individuales.
- *Protección de los denunciantes.* Más de 30 países cuentan con disposiciones cuya finalidad es proteger a los denunciantes de la aplicación de sanciones, y varios países, entre ellos Ghana y Sudáfrica, promulgaron leyes integrales al respecto.

Si bien la adopción de LLI es un paso importante en la promoción de gobiernos transparentes, la eficacia de las leyes depende de su aplicación. El hecho de que haya recursos suficientes para apoyar la ley, el nivel de esfuerzos para informar al público acerca de la ley y la existencia de un sistema adecuado de gestión de registros, entre otras cosas, son todos factores pertinentes a este respecto.

Cuadro 1. Países con LLI por región y año de adopción o año en el cual la LLI fue promulgada¹

África		Europa		Oriente Medio y Asia central	
Angola	2002	Albania	1999	Armenia	2003
Sudáfrica	2000	Alemania	2005	Azerbaiyán	2005
Uganda	2005	Antillas Neerlandesas	1999	Georgia	1999
Zimbabwe	2002	Aruba	1999	Jordania	2007
		Austria	1987	Kazajstán	1993
		Bélgica	1994	Pakistán	2002
Asia y el Pacífico		Bosnia y Herzegovina	2000	República Kirguisa	2007
Australia	1982	Bulgaria	2000	Tayikistán	2002
China	2007	Croacia	2003	Uzbekistán	1997
Corea	1996	Dinamarca	1970		
Filipinas	1987	Eslovenia	2003	Las Américas	
India	2002	España	1992	Antigua y Barbuda	2004
Japón	1999	Estonia	2000	Belice	1994
Nepal	2007	Finlandia	1951	Canadá	1982
Nueva Zelanda	1982	Francia	1978	Chile	2008
Tailandia	1997	Grecia	1986	Colombia	1888
		Hungría	1992	Ecuador	2004
		Irlanda	1997	Estados Unidos	1966
		Islandia	1969	Honduras	2006
		Israel	1998	Jamaica	2002
		Italia	1990	México	2002
		Kosovo	2003	Nicaragua	2007
		Letonia	1998	Panamá	2002
		Lituania	1996	Perú	2002
		Macedonia	2006	República Dominicana	2004
		Moldova	2000	Trinidad y Tabago	1999
		Montenegro	2005	San Vicente y las Granadinas	2003
		Noruega	1970		
		Países Bajos	1978		
		Polonia	2001		
		Portugal	1993		
		Reino Unido	2000		
		República Checa	1999		
		República Eslovaca	2000		
		Rumania	2001		
		Serbia	2004		
		Suecia	1766		
		Suiza	2004		
		Turquía	2003		
		Ucrania	1992		

Fuente: R. Vleugels, *Overview of all 86 FOIA Countries*, 22 de septiembre de 2008.

¹ Los países están organizados según los grupos de países de los departamentos regionales del FMI.

APÉNDICE VI. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL EXAMEN DE 2005 DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

El último examen de la Política de Transparencia del FMI se efectuó en 2005³⁹. En ese momento existía un acuerdo general de que se habían logrado avances para incrementar el volumen de la información publicada, y las reformas se centraban en la manera de mejorar el funcionamiento de las reglas sobre supresión y corrección de información y en reducir los retrasos en la publicación de informes. Se introdujeron las siguientes reformas:

Con respecto a supresiones:

- Aclaración del significado de “información delicada por su posible impacto en los mercados”.
- Nuevos criterios de supresión: “divulgación prematura de detalles operativos de las intenciones de política económica”.
- Introducción de la expectativa de que las solicitudes de supresión de información se presenten por escrito a más tardar 21 días después de la reunión del Directorio Ejecutivo o, si sucede más tarde, 35 días después de la presentación del informe pertinente al Directorio Ejecutivo (incentivo para acelerar la publicación).

Con respecto a correcciones:

- Las correcciones deberán restringirse a lo siguiente: i) errores tipográficos o en los datos; ii) errores fácticos; y iii) caracterizaciones incorrectas de las opiniones vertidas por las autoridades.
- Revocación de la prohibición de correcciones de opiniones, análisis y evaluaciones del personal técnico, siempre y cuando corrijan errores fácticos.
- Adopción de normas más estrictas para las correcciones efectuadas después de la reunión del Directorio Ejecutivo (incentivo para acelerar la publicación).
- Adopción del requisito de que se proporcione una explicación de las razones de las correcciones que tengan implicaciones significativas para el informe.

Otras:

- Recordatorios que se enviarán a los directores ejecutivos después de la reunión del Directorio Ejecutivo (incentivo para acelerar la publicación).
- Incorporación de información sobre la puntualidad de la publicación en las estadísticas agregadas de publicación divulgadas fuera del FMI (documento sobre las principales tendencias en la aplicación de la Política de Transparencia del FMI, “Key Trends in Implementation of the Fund’s Transparency Policy”).

³⁹ *Review of the Fund's Transparency Policy*, de mayo de 2005 y *Review of the Fund's Transparency Policy—Proposed Amendments*, de julio de 2005.

APÉNDICE VII. CONSULTAS PÚBLICAS CON INTERLOCUTORES EXTERNOS: RESUMEN DE BUENAS PRÁCTICAS⁴⁰

Como parte de su compromiso con una mayor transparencia y rendición de cuentas, el FMI se comunica regularmente con los interlocutores externos para explicar sus políticas y programas. Interactúa con partes interesadas externas —parlamentarios, organismos no gubernamentales, sindicatos, asociaciones profesionales, la comunidad universitaria y centros de estudio— a menudo a través de reuniones bilaterales, seminarios y teleconferencias. En particular, desde 2007 el FMI ha participado en consultas públicas focalizadas con interlocutores externos sobre importantes iniciativas de políticas.

El objetivo principal de estas consultas es obtener elementos de juicio de los interlocutores externos para la formulación de las políticas del FMI. Las consultas han comprendido una combinación de a) encuestas (usadas, por ejemplo, en el Examen Trienal de la Supervisión); b) solicitudes de comentarios a través de Internet (por ejemplo, publicación del resumen del examen de políticas en *imf.org* y solicitud de comentarios públicos, como se hizo en el caso del Examen de la Transparencia y el examen de 2008 sobre la función del financiamiento del FMI en los países miembros); c) reuniones con la sociedad civil (por ejemplo, exámenes del IAPE y los servicios financieros para los países de bajo ingreso); y d) formas más amplias de colaboración con la sociedad civil (por ejemplo, la búsqueda de argumentos para las reformas de la estructura de gobierno del FMI en el marco del “proceso del cuarto pilar”). Para el examen de la transparencia, el personal técnico realizó una encuesta, solicitó comentarios a través de Internet y celebró reuniones con la sociedad civil.

Un repaso general de las prácticas sobre consultas públicas en grandes organismos internacionales y nacionales⁴¹ arroja el siguiente resumen de buenas prácticas:

- *Objetivo de las consultas.* Los organismos realizan consultas públicas con el objetivo específico de solicitar ideas y comentarios a los interlocutores externos. La Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido tiene por ley la obligación de realizar consultas públicas sobre los reglamentos que pretende formular. El objetivo de esta disposición es garantizar que las facultades para la formulación de reglamentos se ejerzan de una manera focalizada y transparente. En su documento sobre la política de comunicaciones públicas de marzo de 2005, el Banco Asiático de Desarrollo señala “proporcionará información de una manera oportuna, clara y pertinente de forma que pueda comunicarse con las partes interesadas, escucharlas y considerar sus comentarios”.

⁴⁰ Preparado por el Departamento de Relaciones Externas.

⁴¹ Los organismos incluyen el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Autoridad Monetaria de Singapur, y la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido.

- *Modalidad de las consultas.* Las consultas públicas suelen ir acompañadas de un documento de consulta que se publica en la página web, con una invitación para las partes interesadas aporten comentarios. Estas consultas pueden complementarse con otras modalidades de consulta (por ejemplo, reuniones bilaterales, encuestas, creación de comités de partes afectadas). El proceso de solicitud de ideas y comentarios de interlocutores externos, señala el Banco Mundial en su página web, sirve para garantizar “que tengan como resultado mejores políticas y programas”.

Seguimiento de las consultas. Se presume que los comentarios y puntos de vista de los interlocutores externos serán considerados detenidamente. Las directrices sobre consultas públicas de la Autoridad Monetaria de Singapur indican que existe la expectativa de que el banco central publique un resumen de las consultas y las respuestas en el momento en que se concreten y anuncien las nuevas políticas.