

## El SRAE y la Iniciativa para los PPME

Desde mediados de los años ochenta, el FMI ha otorgado financiamiento en condiciones concesionarias a través del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) y de su antecesor, el servicio de ajuste estructural (SAE), para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos que afectan a muchos de los países en desarrollo más pobres. En diciembre de 1993, el Directorio amplió y prorrogó el SRAE con la finalidad de asegurar que el servicio pueda seguir haciendo llegar la ayuda concesionaria del FMI a los países de bajo ingreso y, en septiembre de 1996, aprobó el marco general en que se encuadrará la continuación de las operaciones del SRAE. Al 30 de abril de 1998, se habían desembolsado DEG 1.800 millones en virtud de 38 acuerdos en el marco del SAE, aprobados para 37 países y DEG 6.400 millones en virtud de 71 acuerdos en el marco del SRAE a favor de 48 países (véase también el capítulo XII).

A pesar de que la comunidad internacional ha procurado encauzar el financiamiento externo y los fondos para el alivio de la deuda hacia los países en desarrollo a través de múltiples y diversos mecanismos, muchos países pobres muy endeudados (PPME) han seguido teniendo dificultades para atender las obligaciones del servicio de su deuda externa. Con el fin de abordar los problemas de esos países, el FMI y el Banco Mundial aprobaron en septiembre de 1996 una iniciativa para prestar asistencia especial a los PPME que aplicaran programas acertados de ajuste y reforma respaldados por ambas instituciones, pero en cuyo caso los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda no eran suficientes para garantizar el logro de una posición sostenible en materia de deuda externa a mediano plazo. Todos los acreedores proporcionarían asistencia suficiente a los países habilitados, de modo de reducir la carga de la deuda a un nivel viable. En la mayoría de los casos, el FMI contribuye a esta Iniciativa principalmente con subvenciones —o con posibles préstamos en custodia en otros casos— que se utilizan para atender parte de las obligaciones del servicio de la deuda del país frente a la institución. Las contribuciones del Banco Mundial se canalizan sobre todo a través del Fondo Fiduciario para los PPME administrado por la Asociación

Internacional de Fomento (AIF) (que también utilizan otros acreedores).

### Movilización del financiamiento

Durante el ejercicio, el Directorio se reunió en dos ocasiones a fin de considerar la situación y posibles opciones en materia de financiamiento del SRAE y de la Iniciativa para los PPME. Confirmó el marco general convenido en septiembre de 1996 (véase el recuadro 10), incluidas las necesidades de financiamiento estimadas en un total de DEG 2.800 millones. Los compromisos de contribuciones bilaterales para atender estas necesidades ascendían aproximadamente a unos DEG 1.250 millones cuando se examinó la situación en noviembre de 1997 y durante el resto del ejercicio aumentaron muy poco. Con respecto a estos compromisos, aún no se han especificado ni el monto, ni las fechas, ni la modalidad de las contribuciones; además, en algunos casos, estarán sujetos a condiciones especiales. A fin de asegurar el pleno financiamiento de los compromisos asumidos por el FMI correspondientes a la primera etapa de implementación de la Iniciativa, el Directorio autorizó, como mecanismo puente hasta alcanzar el pleno financiamiento de las Iniciativas relativas al SRAE y a los PPME, la transferencia de un máximo de DEG 250 millones, en caso necesario, de la Cuenta de Reservas de la Cuenta Fiduciaria a la Cuenta Especial de Desembolsos que se utilizarán para conceder préstamos o subvenciones para los PPME en el marco de la Cuenta Fiduciaria. Además, el Directorio tomó la decisión de que no se efectuarían reembolsos a la Cuenta de Recursos Generales para cubrir los costos de administración de la Cuenta Fiduciaria del SRAE en 1997/98 y 1998/99, y de transferir montos equivalentes de la Cuenta de Reservas de la Cuenta Fiduciaria del SRAE al Fondo Fiduciario SRAE-PPME.

En sus deliberaciones del mes de noviembre de 1997, los directores destacaron la urgencia de obtener los recursos adicionales necesarios para el pleno financiamiento de las Iniciativas relativas al SRAE y a los PPME, mencionando los costos que ocasionan los retrasos en términos de pérdidas de renta de la inversión.

## Recuadro 10

**Recursos del SRAE**

En vista del consenso que predomina en el Directorio de que el SRAE ha sido, y debe seguir siendo, el elemento fundamental del apoyo que brinda el FMI a los países más pobres—incluso en el contexto de la Iniciativa para los PPME— los Directores convinieron, en septiembre de 1996, un marco para la continuación de las operaciones del SRAE. Se prevé que los recursos actuales del SRAE serán suficientes para atender las demandas hasta finales del año 2000, aproximadamente. Los recursos que se necesitan para lograr un *SRAE autofinanciado*, con capacidad para asumir compromisos por valor de unos

DEG 800 millones al año, podrán utilizarse a partir del año 2005, o quizás antes, ya que las reservas anteriormente destinadas a proteger a los prestamistas del SRAE frente al incumplimiento del pago por parte de los prestatarios se van liberando a medida que se reembolsa a los prestamistas. Así pues, habrá un período *transitorio* de unos cuatro años en el que será necesario movilizar un monto estimado en DEG 1.700 millones para cubrir la subvención de la tasa de interés. Se calcula, además, que se necesitarán DEG 1.100 millones para operaciones especiales del SRAE en el marco de la Iniciativa para los PPME.

En opinión de los directores, habría que poner más empeño en obtener otras contribuciones bilaterales, pero casi todos los oradores consideraron que seguiría siendo necesario complementar esas contribuciones con recursos propios del FMI. Si bien en este contexto, la mayoría de los directores se mostraron partidarios de vender parte del oro del FMI, hasta 5 millones de onzas, para “optimizar la gestión de las reservas” de la institución, unos pocos siguieron oponiéndose. Los directores convinieron en que es importante contar con un amplio respaldo para esa decisión, y que el Directorio debía volver a considerar el tema en 1998.

En la reunión celebrada en Washington en abril de 1998, el Comité Provisional mencionó la necesidad de intensificar los esfuerzos que despliega el FMI para lograr el pleno financiamiento del SRAE y de la Iniciativa para los PPME. Dados los compromisos actuales y futuros previstos en el marco de la Iniciativa y los considerables costos que causaría el retraso en la movilización de los recursos financieros necesarios, el Comité instó a todos los países miembros a actuar con prontitud para lograr el financiamiento de estas iniciativas lo antes posible, y solicitó que el Directorio Ejecutivo presente un informe sobre este asunto en la próxima reunión del Comité que se celebrará en octubre de 1998.

### Avances en la implementación de la Iniciativa para los PPME

A fin de poder acogerse a esta Iniciativa, un país debe estar habilitado para recibir asistencia en condiciones concesionarias del FMI y del Banco Mundial, afrontar una carga inviable de la deuda incluso después de aplicados los mecanismos tradicionales de alivio, y establecer un historial de reforma y políticas acertadas mediante la aplicación de programas que cuenten con el respaldo de ambas instituciones. En el gráfico 4 se

presentan las distintas etapas del proceso decisorio previsto en la Iniciativa; entre ellas figuran el *punto de decisión*, momento en que el Directorio de la AIF, que administra los fondos de la Iniciativa en nombre del Grupo del Banco Mundial, y el Directorio del FMI deciden oficialmente si el país está en condiciones de acogerse a ella y comprometen anticipadamente el otorgamiento de asistencia en el marco de la Iniciativa; y un *punto de culminación*, cuando los dos Directorios deciden que un país ha cumplido las condiciones para el desembolso de dicha asistencia.

En abril de 1998, Uganda se convirtió en el primer país que alcanza el punto de culminación de la Iniciativa para los PPME demostrando firmeza

en la aplicación de los programas respaldados por el SRAE y la AIF, y los otros acreedores se comprometieron debidamente a tomar las medidas pertinentes. Uganda recibirá asistencia por el equivalente de unos US\$350 millones en valor neto actualizado, un monto que reduciría la relación valor neto actualizado de la deuda-exportaciones del país en un 196%, porcentaje que encaja en la gama de 192%–212% convenida en el punto de decisión; en cuanto al servicio nominal, el ahorro llegaría a casi US\$650 millones. La asistencia prestada por el FMI reduciría el valor actualizado de la deuda de Uganda frente a la institución en US\$69 millones; esto cubriría en promedio el 22% del servicio anual de esta deuda durante los próximos nueve años.

Además, durante 1997/98, cinco países alcanzaron el punto de decisión: Burkina Faso (septiembre de 1997), Bolivia (septiembre de 1997), Guyana (diciembre de 1997), Côte d'Ivoire (marzo de 1998) y Mozambique (abril de 1998). El monto de la asistencia comprometida para estos cinco países en el punto de decisión asciende a un total de unos US\$2.600 millones en valor neto actualizado que, según se estima, reducirá el servicio nominal en aproximadamente US\$5.000 millones. Se prevé que los cinco países llegarán al punto de culminación de la Iniciativa en diversas fechas entre septiembre de 1998 y marzo de 2001 (véase el cuadro 8).

Durante los meses de marzo y abril de 1998, los Directorios del FMI y de la AIF debatieron los documentos preliminares correspondientes a Malí y Guinea-Bissau e indicaron que estos países están próximos al punto de decisión y podrían quedar habilitados para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa. Conforme a lo expresado por los Directorios, se prevé que en los próximos meses se presentarán los documentos definitivos, previa consulta con otros acreedores.

Gráfico 4

## Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME

### Primera etapa

- *El Club de París* accede a una reprogramación de los flujos en las actuales condiciones de Nápoles, es decir, se reprograman los pagos del servicio de la deuda reprogramable que venza en el período de consolidación de tres años (reducción de hasta un 67% de los vencimientos reprogramables en valor neto actualizado).
- *Otros acreedores* bilaterales y comerciales conceden un tratamiento por lo menos similar.
- *Las instituciones multilaterales* siguen otorgando apoyo financiero para el ajuste en el marco de programas de ajuste respaldados por el Banco Mundial y el FMI.
- *El país* establece una primera trayectoria trienal de resultados satisfactorios (puede tenerse en cuenta el historial previo a la puesta en marcha de la Iniciativa).

### Punto de decisión

#### Acuerdo final

- La operación de reducción del saldo de la deuda del Club de París en las condiciones de Nápoles (reducción de hasta el 67% del valor neto actualizado de la deuda reestructurable) y el tratamiento similar concedido por otros acreedores bilaterales y comerciales permite al país alcanzar el objetivo de la viabilidad de la deuda a más tardar en el punto de culminación: el país no puede recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME.

#### Habilitado

- La operación de reducción del saldo de la deuda del Club de París (en las condiciones de Nápoles) no basta para que la deuda global del país resulte viable a más tardar en el punto de culminación: el país solicita respaldo adicional al amparo de la Iniciativa para los PPME y los Directorios del FMI y del Banco Mundial determinan si está habilitado al efecto.

#### Casos ambiguos

- En los casos ambiguos, en que existen dudas sobre la posibilidad de lograr la viabilidad a más tardar en el punto de culminación mediante una operación de reducción del saldo de la deuda en las condiciones de Nápoles, se ofrecería al país una nueva reprogramación de los flujos en las condiciones de Nápoles.

### Segunda etapa

- *El Club de París* sobrepasa las condiciones de Nápoles para ofrecer una reducción más favorable de la deuda de hasta el 80% del valor neto actualizado.
- *Otros acreedores* bilaterales y comerciales otorgan al país un tratamiento por lo menos similar.
- *Los donantes y las instituciones multilaterales* ofrecen un mayor respaldo adoptando medidas transitorias.
- *El país* establece un segundo historial de resultados satisfactorios en el marco de programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial.

### Punto de culminación

- *Todos los acreedores* actúan en forma coordinada para brindar suficiente asistencia y reducir así la deuda del país a un nivel viable.
- *El Club de París* otorga una reducción aún mayor del saldo de la deuda reprogramable, que puede llegar al 80% del valor neto actualizado.
- *Otros acreedores* bilaterales y comerciales otorgan al país un tratamiento por lo menos similar con respecto al saldo de la deuda.
- *Las instituciones multilaterales* adoptan las medidas necesarias para reducir el valor neto actualizado de sus títulos de deuda, teniendo en cuenta la asistencia brindada por los acreedores no multilaterales y su condición de acreedor privilegiado.

- Si, en el punto de culminación, se logran los resultados previstos o resultados aún mejores, los acreedores del Club de París concederían al país una operación de reducción del saldo de la deuda en las condiciones de Nápoles, y otros acreedores bilaterales y comerciales le brindarían un tratamiento similar.

- Si los resultados en el punto de culminación son peores de lo previsto, el país podría recibir respaldo financiero adicional en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME para que pueda encontrar solución al problema de la deuda insostenible.

Cuadro 8

Iniciativa para los PPME: Situación de los primeros casos<sup>1</sup>

País (Clasificación según los puntos de decisión previstos dentro de cada grupo)	Punto de decisión	Punto de culminación	Meta para la razón VNA de la deuda/ exportaciones (Porcentaje)	Asistencia en el punto de culminación (Millones de dólares de EE.UU., valor actualizado en el punto de culminación)					Reducción porcentual en VNA <sup>2</sup>	Alivio total estimado del servicio de la deuda en valores nominales (Millones de US\$)	Seguridades satisfactorias de otros acreedores
				Total	Bilateral	Multilateral	FMI	Banco Mundial			
Alcanzado el punto de culminación											
Uganda	IV-97	IV-98	202	347	73	274	69	160	20	650	Recibidas
Alcanzado el punto de decisión y asistencia comprometida por el FMI y el Banco Mundial											
Burkina Faso	IX-97	IV-2000	205	115	21	94	10	44	14	200	Pendientes de obtención
Bolivia	IX-97	IX-98	225	448	157	291	29	54	13	600	Pendientes de obtención
Guyana	XII-97	XII-98	107 <sup>3</sup>	253	91	161	35	27	25	500	Pendientes de obtención
Côte d'Ivoire	III-98	III-2001	141 <sup>3</sup>	345	163	182	23	91	6 <sup>4</sup>	800	Pendientes de obtención
Mozambique	IV-98	VI-99	200	1.442	877	565	105	324	57	2.900	Pendientes de obtención
Asistencia total brindada o comprometida	...	...	...	2.950	1.382	1.567	271 <sup>5</sup>	700	...	5.650	...
Publicación de la documentación preliminar: objetivos basados en opinión mayoritaria en las deliberaciones preliminares de los Directorios del Banco Mundial y del FMI; asistencia basada en documentación pre- liminar y susceptible de cambio											
Mali	Med-98	XII-99	200	196	63	133	20	65	...	...	...
Guinea-Bissau	98:TIII	Med-2001	200	300	148	153	8	73	...	...	...
Deuda considerada viable:											
Benin	VII-97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Senegal	IV-98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuentes: Decisiones de los Directorios del FMI y del Banco Mundial, documento sobre puntos de culminación, documentación final PPME, documentación preliminar PPME y cálculos realizados por el personal.

<sup>1</sup>Otros países que podrían alcanzar el punto de decisión dentro del próximo año son: Chad, Guinea, Mauritania, Senegal, Togo y, posiblemente, Etiopía y Vietnam. No se prevé que todos necesiten asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME.

<sup>2</sup>En porcentaje del valor neto actualizado (VNA) de la deuda en el punto de culminación, una vez utilizados plenamente todos los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda.

<sup>3</sup>Habilitado en función de los criterios fiscales y de apertura; la meta para la razón VNA de la deuda/exportaciones se ha elegido de modo de alcanzar una meta para la razón VNA de la deuda/ingreso del 280%.

<sup>4</sup>La deuda no reprogramable frente a acreedores bilaterales oficiales ajenos al Club de París y frente al Club de Londres, que ya había sido objeto de reestructuración en condiciones muy concesionarias se excluye del VNA de la deuda en el punto de culminación para calcular esta razón.

<sup>5</sup>Equivalente a DEG 200 millones.

### Recursos del SRAE para operaciones de reducción de la deuda frente a los bancos comerciales y de su servicio

Durante junio y julio de 1997, el Directorio examinó la utilización de los recursos del SRAE para operaciones de reducción de la deuda contraída con bancos comerciales y de su servicio en el caso de los países miembros que estén en condiciones de recibir asistencia en el marco del SRAE. La mayor parte de los directores con vino en usar los recursos de este servicio en unos pocos casos en que los recursos de que dispone el FMI para reducir la deuda de los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, sumados a los de los donantes y a los del país miembro, quizá no basten para financiar los costos iniciales de estas operaciones, y en los que tampoco procedería recurrir a la Cuenta de Recursos Generales del FMI.

Para utilizar los recursos del SRAE se aplicarían en estos casos los mismos principios generales que rigen las operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, a saber, entre otros, la condicionalidad, el uso eficiente de los recursos del FMI y operaciones de mercado. Además los recursos del SRAE se usarán para complementar los de la AIF, sumamente concesionarios, y de otras fuentes, y sólo se proporcionarían en el contexto de programas suficientemente ambiciosos respaldados por el SRAE.

A fin de asegurar que se impongan límites estrictos en cuanto a la utilización de los recursos del SRAE para estas operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, se consideró la posibilidad de conceder este tipo de asistencia exclusivamente a los países que se encuentran habilitados para recibir ayuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Varios directores manifestaron cierta inquietud acerca de las posibles repercusiones que esta propuesta tendría sobre los recursos, ya que no se ha obtenido aún el financiamiento para el SRAE transitorio ni para la participación del FMI en la Iniciativa para los PPME. Se mencionó, no obstante, que la decisión de utilizar los recursos del SRAE para operaciones de reducción de la deuda y de su servicio la tomaría el Directorio en forma específica en cada caso. Además, el Directorio podrá reconsiderar el uso general de los recursos del SRAE para estas operaciones si el monto agregado utilizado a tal efecto pudiera superar un nivel determinado de antemano. Los directores expresaron que en el caso de operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, el financiamiento del SRAE debe tener una función subsidiaria, o de "última instancia", es decir que sólo se lo usará si no hay otras opciones. Con respecto a la distribución de las cargas, no se deben aplicar reglas estrictas, sino analizar cada caso y considerar tanto las posibilidades de obtener contribuciones bilaterales como el uso de los propios recursos del país.

Al considerar la posibilidad de que una operación de reducción de la deuda y de su servicio se concrete en

un momento que no esté bien sincronizada con el desembolso de los recursos del SRAE, la mayor parte de los directores se inclinaron por la opción de incorporar en el instrumento de creación de la cuenta fiduciaria del SRAE una cláusula relativa a los desembolsos especiales con la única finalidad de financiar en parte una de estas operaciones. Se prevé aplicar esta cláusula sólo cuando el desembolso correspondiente a esa operación no pueda integrarse en los desembolsos semestrales normales.

### Examen de la experiencia acumulada con los acuerdos respaldados por el SRAE

En julio de 1997, el Directorio examinó un estudio realizado por el personal, en el que se evalúa la experiencia de 36 países que habían utilizado el financiamiento del SAE y del SRAE para respaldar 68 programas multianuales durante los años 1986-95<sup>13</sup>. Esta evaluación interna se complementó con otra externa que el Directorio consideró en marzo de 1998 (véase más adelante).

### Evaluación interna del SRAE

Al analizar la evaluación interna (véase el recuadro 11), los directores convinieron en que la mayoría de los países que habían emprendido programas de reforma y ajuste con el apoyo del SAE y el SRAE han logrado economías considerablemente más sólidas y orientadas al mercado que las que tenían hace diez años. Se han reducido los desequilibrios fiscales y las políticas macroeconómicas han permitido eliminar la inflación alta en casi todos los casos. La liberalización y las reformas estructurales se han consolidado y, en algunos casos, han cobrado nuevo impulso en los últimos años. Además, han aumentado el crecimiento económico y los niveles de vida y, en muchos países, se observan progresos hacia el logro de la viabilidad externa.

Al mismo tiempo, el avance ha sido dispar y la mayor parte de los países no ha alcanzado su pleno potencial, pese a haber aplicado en muchos casos varios programas respaldados por el SRAE. En muchos de los países con programas respaldados por el SRAE, el aumento del PIB per cápita sigue siendo inferior al promedio de los países en desarrollo, los indicadores de apertura continúan siendo relativamente débiles y, en varios casos, la inflación no ha descendido a niveles aceptables y sostenibles. Además, en varios países la carga que impone el servicio de la deuda sigue siendo excesivamente pesada.

Los directores señalaron que este desempeño poco satisfactorio obedecía principalmente a las deficiencias que se observan en una serie de áreas, tanto

<sup>13</sup>Publicado con el título de *The ESAF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Occasional Paper 156 (FMI, 1997).

## Recuadro 11

**Fortalecimiento de los programas respaldados por el SRAE**

Las principales recomendaciones de la evaluación interna del SRAE en cuanto al diseño de futuros programas fueron las siguientes:

- Intensificar y reorientar el ajuste fiscal basándolo en recortes duraderos del gasto presupuestario, obtenidos en particular con la reforma de la administración pública y la reducción del apoyo prestado a las empresas públicas, protegiendo al mismo tiempo el gasto en salud y educación que tiene efectos positivos en el crecimiento.
- Actuar con mayor decisión para reducir la inflación a niveles de un solo dígito mediante la utilización de anclas monetarias o cambiarias cuando corresponda.
- Realizar un esfuerzo concertado para aprobar las reformas denominadas de segunda generación, en especial, una mayor liberalización del comercio, la reforma de las empresas públicas, la reestructuración bancaria y el afianzamiento de los derechos de propiedad.
- Adoptar medidas encaminadas a evitar desviaciones de las políticas y alentar una ejecución más sostenida de las políticas, recurriendo en algunos casos a un seguimiento más intenso de los programas, utilizando más los planes de contingencia en el diseño de los programas e intensificando las actividades de asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional.

macroeconómicas como estructurales. En general, no se ha logrado avanzar decididamente en la reforma de la administración pública ni aminorar la carga directa e indirecta que imponen las empresas públicas sobre el presupuesto del Estado y ello ha contribuido al incumplimiento de las metas fiscales. La falta de determinación en la reforma de los sistemas de administración tributaria y bancarios de los países no ha permitido corregir ciertas deficiencias fundamentales de su funcionamiento. También persisten obstáculos importantes para la integración en la economía internacional, mientras que el sector privado no se ha desarrollado suficientemente debido a problemas de mala gestión de gobierno, a un exceso de reglamentación y a la falta de definición de los derechos de propiedad o capacidad para hacerlos cumplir. Varios directores recalcaron la importancia de fortalecer la competencia de las instituciones, reconociendo al mismo tiempo que esta tarea no es fácil. Los directores llegaron a la conclusión de que, en el futuro, en los programas apoyados por el SRAE se deben tratar de superar las deficiencias que persisten en estas esferas cruciales.

*Diseño de las políticas y de los programas.* Los directores opinaron que los objetivos interrelacionados del SRAE —lograr el crecimiento y la viabilidad externa— exigen la aplicación coherente de estrategias de amplio alcance pero adecuadas a la situación y a la capacidad de

implementación de los países, en un marco temporal realista. También es importante lograr una mejor coordinación y una colaboración más eficaz con el Banco Mundial, y los directores pidieron a la gerencia y a los funcionarios que formulen propuestas concretas a tal efecto. La mayor parte de los directores destacó que se necesitan estrategias más audaces, centradas en un ajuste fiscal más decidido, para lograr un aumento significativo del ahorro nacional. Las reformas fiscales deben ser duraderas y han de basarse en una evaluación realista de la capacidad de las instituciones del país, en un cambio sistémico de la estructura de ingresos y gastos y en políticas que permitan reforzar las instituciones presupuestarias. Hay que tratar de reformar la estructura y la administración de los sistemas tributarios —incluidas una mayor dependencia de los impuestos basados en el consumo y una reducción de los impuestos sobre el comercio exterior— con el fin de aumentar el ingreso y asentar los impuestos sobre una base permanente más sólida y racional.

Los directores, observando que la falta de inversiones en capital humano y el rápido crecimiento demográfico han influido negativamente en el aumento del ingreso per cápita en los países con programas del SRAE, convinieron en que se debe dar prioridad al gasto en sectores sociales, como salud y educación, tanto durante la planificación como durante la ejecución de los presupuestos estatales. Muchos opinaron que los programas deben aprovechar más los presupuestos básicos a fin de proteger estos gastos si disminuyen los ingresos fiscales. Es menester seguir integrando las redes de protección social en los programas respaldados por el SRAE a fin de proteger a los grupos vulnerables contra los efectos adversos de las reformas. Además, los países deben aumentar la transparencia de las cuentas fiscales, sobre todo para incluir las operaciones extrapresupuestarias. Aunque los directores también destacaron que es necesario mejorar notablemente los datos que se precisan para evaluar si el gasto social es adecuado y eficiente, consideraron que esto es competencia, primordialmente, del Banco Mundial.

Los directores manifestaron su inquietud por la persistencia de un nivel de inflación de dos dígitos en muchos países, a menudo a pesar de haberse cumplido las metas establecidas en los programas en cuanto a expansión del crédito y déficit presupuestario, ya que se ha comprobado la existencia de una relación estrecha y positiva entre una inflación baja y el crecimiento económico. Señalando que, normalmente, para alcanzar las metas de inflación deseadas no basta con limitar la expansión del crédito interno, los directores hicieron hincapié en que es necesario analizar cuidadosamente y caso por caso las causas que originan una inflación persistente y propusieron que en los programas futuros se asigne un mayor peso a las políticas encaminadas a reducir en forma duradera la inflación a niveles no

superiores a un dígito en el período de tres años de vigencia del acuerdo. Aunque varios directores respaldaron la idea de utilizar con más frecuencia las anclas nominales, ya sea un tipo de cambio vinculado, los topes sobre la oferta de dinero o metas en materia de inflación, la mayor parte opinó que estas anclas se deben utilizar con cautela, seleccionándolas conforme a las peculiaridades de cada caso.

Los directores opinaron que es importante incorporar a los programas respaldados por el SRAE medidas estructurales para estimular la inversión privada y la capacidad empresarial. Entre esas medidas figuran una mayor liberalización de la inversión y del comercio exterior, la reforma de las empresas públicas, la creación de un sistema bancario sólido y medidas para reforzar los derechos de propiedad. A juicio de los directores, la responsabilidad de ayudar a los países a formular políticas en la mayoría de estas esferas debe seguir siendo competencia primordialmente del Banco Mundial. Se prestó especial atención al problema de la falta de disciplina financiera en el sector de las empresas públicas y las pocas mejoras logradas en este sentido con los programas respaldados por el SRAE. Algunos directores dijeron que no hay muchas probabilidades de abordar el problema en forma satisfactoria sin recurrir a la privatización y propugnaron que en futuros programas se haga más hincapié en este sentido. Hubo acuerdo en que es menester redoblar esfuerzos para que las empresas que siguen perteneciendo al sector público cumplan con las limitaciones presupuestarias, lo que únicamente se conseguirá si se cuenta con información suficiente sobre su situación financiera. Se observó que la persistencia de los problemas financieros de estas empresas sigue perjudicando a las carteras de los bancos, aumentando la dificultad y el costo de sus programas de reestructuración. Es necesario contar desde el principio de los programas con información más completa sobre la situación financiera del sistema bancario de los países y de los costos fiscales que entrañará su reestructuración, no sólo para facilitar la reforma sino también para proteger los recursos del FMI, en especial cuando la solvencia del sistema financiero de un país plantea dudas. A fin de promover una implementación de mayor alcance de la reforma del sistema bancario, los directores propusieron también que la condicionalidad de los programas respaldados por el SRAE se concentre más en la solidez de las prácticas operativas, basándose en los *principios básicos de supervisión bancaria* elaborados por el Comité de Basilea.

**Viabilidad de los programas.** Los directores consideraron que la gran frecuencia con que se interrumpen los programas respaldados por el SRAE, debido a deficiencias de las políticas económicas es causa de inquietud. Quizás convenga adoptar un enfoque más dinámico y coordinado con respecto a la prestación de asistencia técnica si se cuenta con el pleno apoyo de las

autoridades nacionales. Dado que los países con programas del SRAE son vulnerables a las conmociones externas, muchos directores se manifestaron partidarios de adoptar planes de contingencia más coherentes y un seguimiento más riguroso de los programas cuando se considere que facilitan la aplicación de medidas de política. Observaron que, en el caso de estos países, la frecuencia de las misiones, los exámenes de los programas, el número de representantes residentes y el total de funcionarios por país son bajos (en comparación con los países que utilizan acuerdos de derechos de giro o ampliados); sin embargo, en estos países la capacidad administrativa e institucional suele ser menor. Muchos directores se mostraron a favor de escalar los desembolsos y de aplicar mecanismos de seguimiento de programas similares a los que se emplean en los acuerdos ampliados, con criterios de ejecución trimestrales y exámenes semestrales en algunos casos. Los directores solicitaron al personal que presente propuestas concretas para intensificar el seguimiento.

La mayor parte de los directores coincidieron en que una asistencia técnica más centrada en determinados aspectos, los planes de contingencia y el seguimiento de los programas, aunque sean constructivos y valiosos, no tienen en sí muchas probabilidades de aminorar significativamente la frecuencia con que se interrumpen los programas. El historial sugiere que muchas de las discontinuidades o deficiencias en la implementación de las políticas económicas guardan relación con factores políticos. Habida cuenta de estas dificultades y de las limitaciones de índole administrativa, algunos directores opinaron que es necesario que los programas contemplen un ritmo de ajuste y reforma más lento que en el pasado. Sin embargo, muchos consideraron que es necesaria una mayor selectividad en la aprobación de los acuerdos. Se mostraron partidarios de asignar una mayor importancia al historial de medidas adoptadas por los países miembros y a la voluntad del gobierno para forjar un consenso político en pro del cambio y tratar de alcanzar con decisión los objetivos del programa.

### **Evaluación externa del SRAE**

En el segundo trimestre de 1997, un grupo de expertos externos inició las tareas para evaluar en forma independiente los programas respaldados por el SAE y el SRAE<sup>14</sup>. Es ésta la primera vez que el Directorio Ejecutivo ha encomendado una evaluación externa de ciertos aspectos de la labor del FMI. El grupo —integrado por el Dr. Kwesi Botchwey, del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y ex Ministro de Hacienda de Ghana; y los profesores Paul Collier, de

<sup>14</sup>Publicado con el título de *External Evaluation of the ESAF* (1998), y puede consultarse en el sitio del FMI en Internet (<http://www.imf.org>).

## Recuadro 12

**Conclusiones más importantes de la evaluación externa del SRAE**

En el informe de la evaluación externa, el grupo de expertos formuló las siguientes recomendaciones:

**Impacto social**

- El FMI debe pedir que el Banco Mundial realice una evaluación previa de los efectos que probablemente tendrán los programas respaldados por el SRAE en el ingreso de los sectores pobres, y del valor real proyectado de los servicios sociales que se prestan. Esta evaluación se tomaría en consideración en la etapa del diseño del programa y habría que actualizarla durante la ejecución.
- En el diseño de los programas, el FMI debe analizar explícitamente las ventajas y desventajas a corto y largo plazo. En el análisis se examinarían cuestiones de secuencia, la concentración de las medidas en las etapas iniciales de la reforma estructural, y los costos que, en materia de eficiencia, entrañan las medidas relacionadas con el ingreso.
- La colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en temas de política fiscal debe intensificarse de modo de analizar conjuntamente y abordar los aspectos en los que se superponen las inquietudes macroeconómicas del

primero y los aspectos microeconómicos que interesan al segundo.

- El SRAE debe cumplir un nuevo papel en la etapa siguiente a la estabilización ayudando a los gobiernos que han emprendido reformas a establecer un buen historial y permitiendo al FMI desempeñar una función en países que actualmente no utilizan este servicio pero que podrían estar en situación de hacerlo.

**Viabilidad externa**

- Los fondos del SRAE deben usarse para respaldar el presupuesto, más que otorgarse a los bancos centrales.
- Debe darse igual o más peso a los indicadores que relacionan el total de la deuda y su servicio con el PIB que a los indicadores tradicionales basados en las exportaciones, porque estos últimos son excesivamente sensibles a la apertura de la economía.

**Identificación con los programas y aspectos de buen gobierno**

- Los países son los primeros responsables de los programas de reforma económica y, por lo tanto, deben tratar de crear y afianzar un consenso en torno a un programa que permita lograr un crecimiento sostenible. El FMI debería procurar que el proceso

de negociación y el régimen de condicionalidad potencien la identificación del país con el programa.

- Concretamente, el FMI debe velar por que haya una mayor flexibilidad en el marco de negociación (por ejemplo, formular distintas trayectorias para los programas a través de la negociación, dejando que el país, con asesoramiento de los funcionarios de la institución, decida lo que más le convenga conforme a las circunstancias); crear mecanismos sistemáticos que permitan apoyar programas ya iniciados por el país; dar más atribuciones a los representantes residentes en los países con programas del SRAE; entablar un diálogo regular pero extraoficial sobre política económica con figuras destacadas de la política nacional, y buscar formas de mejorar la imagen del FMI.
- Los países deben crear equipos de gestión económica, integrados por representantes de los ministerios responsables de la economía y los sectores sociales y líderes políticos, para supervisar el proceso de reforma y celebrar conferencias de ámbito nacional en las que se puedan debatir abiertamente las alternativas, las ventajas y las desventajas de los programas.

la Universidad de Oxford; Jan Willem Gunning, de la Universidad Libre de Amsterdam, y Koichi Hamada, de la Universidad de Yale— concluyeron su trabajo en enero de 1998. De conformidad con los términos de referencia del estudio, que habían sido aprobados por el Directorio Ejecutivo, el grupo de expertos optó por el análisis de casos prácticos para examinar las políticas sociales y la composición del gasto público, la evolución de la situación externa de los países, y los determinantes y la influencia de los distintos grados de identificación del país con los programas respaldados por el SRAE. La evaluación externa (recuadro 12) se debatió en el Directorio en el mes de marzo de 1998.

Los directores consideraron que el informe del grupo de expertos externos y el de los funcionarios del FMI se complementan en alto grado. Todos respaldaron la idea fundamental en que se basan las conclusiones de los expertos, a saber, que el SRAE es un valioso instrumento para prestar asistencia a los países de bajo ingreso, y que hay posibilidades de mejorar la labor que cumple el FMI

en lo que respecta a la utilización de este instrumento. Los directores coincidieron con muchas de las opiniones expresadas por los expertos externos y observaron que el informe, al ofrecer una perspectiva distinta, brinda la oportunidad de ampliar el debate y fomentar una mejor comprensión de la labor del FMI.

*Repercusiones para las políticas sociales.* Los directores coincidieron con la opinión de los expertos externos en el sentido de que las reformas económicas, “tienen en general efectos positivos sobre el crecimiento y la distribución del ingreso” pero también entrañan ciertos costos temporales para algunos segmentos de la población. Es entonces necesario incorporar en el diseño del programa medidas de protección de estos grupos, entre las cuales cabe mencionar una prestación de asistencia debidamente focalizada en los grupos más vulnerables y la asignación de recursos suficientes para los sectores sociales. Además, es necesario analizar con mayor detalle la secuencia en que deben realizarse las reformas fiscales y otras de índole estructural a fin de reducir al



mínimo los efectos sociales adversos. Todo ello ayudaría a las autoridades a lograr el consenso interno en favor de reformas importantes pero difíciles.

Los directores observaron que el FMI ya procura advertir a los países que hay que proteger a los pobres de los efectos de las medidas de ajuste y mantener el gasto social en la etapa de saneamiento de las finanzas públicas, y manifestaron su satisfacción por las propuestas presentadas por el grupo de expertos en el sentido de aprovechar más los conocimientos y los datos del Banco Mundial para realizar una evaluación ex ante más exacta del probable impacto de las medidas de ajuste en los grupos de bajo ingreso. También convinieron en la conveniencia de que se sigan estudiando los efectos de las medidas de ajuste en esos grupos, en el marco de los exámenes ordinarios de los programas del SRAE.

*Cuestiones fiscales y viabilidad externa.* El desglose de los déficit debe realizarse con transparencia y claridad y, en general, los directores se mostraron satisfechos con la forma en que los funcionarios del FMI presentan la situación de las finanzas públicas. Los directores convinieron en que, para alcanzar objetivos de corto plazo en materia de ingreso, hay que tener en cuenta las importantes repercusiones que, a largo plazo, tiene el sistema tributario en la eficiencia económica.

Para evaluar el avance hacia el logro de la viabilidad externa es necesario contar con una amplia gama de indicadores y los directores señalaron que seguían prefiriendo los tradicionales basados en las exportaciones. En cuanto a otros aspectos externos, los directores no compartieron la opinión del grupo de expertos de que el SRAE suponga un gravamen para las exportaciones porque en el marco de este servicio, la mayoría de los fondos se desembolsan a los bancos centrales. Coincidieron con el personal en que los efectos macroeconómicos de los desembolsos del SRAE no dependen de quién sea el receptor inicial de los recursos.

*Identificación de los países con los programas.* Los directores observaron con inquietud la opinión manifestada por los expertos externos —a su juicio, una de las aportaciones fundamentales del informe— de que, a nivel de país, la percepción generalizada era que “no tienen control del contenido en materia de políticas ni del ritmo de ejecución de los programas de reforma”. Convinieron en que es obligación primera y principal de los gobiernos nacionales asegurar una elaboración transparente de las políticas económicas y promover un amplio debate público sobre estos asuntos. Por lo tanto, recomendaron que los gobiernos consideren seriamente las sugerencias del grupo de expertos con respecto a la organización de conferencias nacionales y reuniones periódicas con grupos de académicos, empresarios y trabajadores para permitir un debate abierto sobre los pros y los contras y las opciones en materia de política y lograr así un mayor apoyo de la ciudadanía. Se considera que los equipos económicos tienen

una función importante que cumplir en la supervisión de los programas de reforma.

Los directores coincidieron con el grupo de expertos en que los funcionarios del FMI deben considerar las limitaciones políticas con que tropiezan las autoridades nacionales. Sin embargo, no se los debe poner en situación de juzgar lo que es o no es políticamente factible. Los directores observaron que algunas de las medidas que se recomiendan para que los países se identifiquen con los programas pueden prolongar las primeras etapas de la negociación, pero consideraron que esta inversión de tiempo se compensaría durante el período de aplicación. Los directores reconocieron asimismo la importancia de lograr el equilibrio entre la identificación con el programa y la solidez del mismo. Si el gobierno no está decidido a cumplir los objetivos del programa no habrá muchas posibilidades de aplicarlo con éxito y, en consecuencia, no merece el respaldo del SRAE. Al respecto, los directores convinieron en que el FMI ha de otorgar el apoyo del SRAE con mayor cautela cuando esté en tela de juicio la determinación de las autoridades de llevar a cabo la reforma.

*Flexibilidad de los programas del FMI.* En cuanto a la supuesta inflexibilidad de los funcionarios del FMI, muchos directores opinaron que tal vez el grupo de expertos haya transmitido inadvertidamente un mensaje poco coherente. Los expertos criticaron la supuesta falta de flexibilidad pero observaron que el hecho de que no se hayan concentrado al principio de los programas las reformas estructurales con largos períodos de gestación puede muy bien ser el defecto más grave que presenta el diseño actual del ajuste estructural. Con frecuencia, ello se ha debido precisamente a la disposición del FMI a tomar en consideración la resistencia de los gobiernos ante reformas específicas.

Por lo tanto, encontrar el equilibrio adecuado entre la flexibilidad en las negociaciones y la limitación del respaldo sólo a los programas que aborden satisfactoriamente los problemas económicos es un asunto delicado. Las ventajas y desventajas y la secuencia de la reforma seguirán siendo el centro de atención en las deliberaciones que en el futuro celebre el Directorio sobre los programas respaldados por el SRAE. En cuanto a la secuencia de las medidas de reforma, los directores coincidieron con el personal en que a menudo los países miembros tienen que aprovechar las oportunidades según se presentan, sin el impedimento de una secuencia estricta. Los directores también opinaron que, en varios casos, los problemas aparentemente de secuencia eran en realidad problemas de falta de ejecución de las medidas convenidas.

*Mayor comprensión por parte del público.* Es importante que el público entienda mejor la labor del FMI en los países que reciben ayuda del SRAE y esto se podrá lograr si, entre otras cosas, los gobiernos explican públicamente los objetivos y los beneficios de los

programas de reforma económica. Las medidas que se están tomando actualmente para intensificar las actividades de relaciones públicas de los representantes residentes y potenciar la colaboración con las autoridades nacionales y la sociedad civil, concuerdan con lo expresado por el grupo de expertos.

*Presencia continuada del FMI.* Los directores manifestaron que, en muchos casos, el FMI debe seguir prestando una intensa atención a los países habilitados para el SRAE una vez que se ha logrado la estabilización macroeconómica inicial. Como había sugerido el grupo de expertos, los directores consideraron que es el momento oportuno para hacerlo en varias economías africanas que se han estabilizado y que, gracias a la reforma, están próximas a lograr altas tasas de crecimiento. Sin embargo, en estas economías las tasas de inversión son bajas y no bastan para mantener tales tasas de crecimiento a plazo más largo; por ende, es necesario atraer montos significativos de capital externo para complementar las tasas de ahorro interno que aumentan con lentitud. Al objeto de atraer ahorro externo, público o privado, y reducir la incertidumbre cuando en opinión de los mercados la situación es peligrosa, a menudo es esencial que el FMI emita una señal en el sentido de que las políticas que se aplican son adecuadas.

Con respecto a las posibilidades de financiamiento a través del SRAE una vez finalizada la etapa de estabilización, varios directores destacaron que no se trata de un mecanismo de transferencia de asistencia a largo plazo, como parecían sugerir los expertos externos. Por lo tanto, no es posible mantener los desembolsos durante períodos prolongados, sobre todo en el caso de los programas que no tengan por objeto lograr reformas significativas. Los directores manifestaron su interés en que, una vez lograda la estabilización, se recurra en mayor medida a los acuerdos de carácter precautorio con el FMI, que no conlleven la utilización de los recursos de la institución. Esto podría tener la ventaja de conferir el sello de aprobación del FMI a las medidas de reforma del país, aprobación que sirve para catalizar el respaldo financiero de otras fuentes. Los directores consideraron también que es necesario que el Banco Mundial y otros donantes cumplan una función

más destacada en apoyo de las reformas de los países del SRAE en la etapa siguiente a la estabilización.

El grupo de expertos recomendó que el FMI elabore mecanismos más sistemáticos que le permitan prestar un apoyo continuado cuando ya se ha logrado la estabilización pero se retrasan los acuerdos entre el gobierno y la institución o cuando, principalmente por razones políticas, el gobierno no puede aceptar un acuerdo convencional con el FMI. Los expertos preferían pasar de la negociación a la certificación, pero muchos directores manifestaron que tal vez el FMI no pueda respaldar algunos programas. Concretamente, la falta de un acuerdo previo con respecto a un marco para las políticas puede traducirse en dificultades para toda evaluación o desembolso posteriores de los recursos del SRAE, ya que el FMI debe evitar los juicios arbitrarios y el trato desigual a los países miembros.

Los directores tomaron nota de la propuesta del grupo de expertos en el sentido de que se podría mejorar la colaboración entre el Banco Mundial y el FMI en el caso de algunos países y reconocieron que es importante buscar fórmulas para reforzarla; este tema ya se había planteado en la evaluación interna del SRAE y en otras ocasiones. Algunos directores opinaron que quizás no sea útil establecer otras normas oficiales de coordinación y recomendaron que se dé prioridad al intercambio libre y fluido de información entre ambas instituciones.

El 13 de marzo de 1998, poco después de que el Directorio considerase el informe, el FMI dio conocer al público tanto el informe como otros documentos, en el curso de una conferencia de prensa realizada en la sede, en la que participaron tres de los cuatro evaluadores externos y el presidente del grupo de evaluación que representaba a los directores ejecutivos.

En su reunión de abril de 1998, el Comité Provisional expresó su agradecimiento al grupo de expertos que realizó la evaluación externa del SRAE por su labor y manifestó su satisfacción por la intención del Directorio de extraer conclusiones prácticas de las cuestiones planteadas tanto en la evaluación interna como en la externa, de modo de fortalecer la capacidad del FMI para fomentar el crecimiento sostenido y la viabilidad externa en los países pobres.



## Los movimientos de capital en el marco de una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI

**D**urante 1997/98, el Directorio Ejecutivo se reunió para examinar varios aspectos de una enmienda del Convenio Constitutivo relacionada con la liberalización de los movimientos de capital y la función del FMI, incluidos la metodología y el alcance de la jurisdicción, el tratamiento que se aplicaría a las entradas de inversión directa, los mecanismos transitorios y las normas de aprobación, y los aspectos legales de los movimientos de capital, entre ellos, ciertos factores relativos al financiamiento y a la condicionalidad. Los directores destacaron en sus deliberaciones que, dados el alcance y la complejidad de estos temas, sus opiniones serían de carácter preliminar y no afectarían a la posición que adopten en definitiva.

En las reuniones anuales realizadas en la RAE de Hong Kong en septiembre de 1997, el Comité Provisional dio a conocer su posición sobre la liberalización de los movimientos de capital en el marco de una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI (recuadro 13). En ese documento se invitaba al Directorio a concluir su labor en relación con una propuesta de enmienda que haría de la liberalización de los movimientos de capital uno de los fines del FMI y ampliaría su jurisdicción, en la medida en que fuera necesario, estableciendo además obligaciones claramente definidas y aplicadas en forma sistemática para lograrla.

### Seminario sobre la liberalización de la cuenta de capital

*Para documentar la labor con respecto a la posibilidad de hacer de la liberalización de los movimientos de capital uno de los fines del FMI, la institución organizó un seminario en marzo de 1998 al objeto de recabar opiniones de una amplia gama de observadores oficiales y privados ajenos a la institución. Participaron, entre otros, representantes de alto nivel de los gobiernos, del sector privado, del mundo académico y de las organizaciones internacionales. También participaron el Directorio Ejecutivo, la gerencia y altos funcionarios del FMI.*

Los participantes convinieron en general que la crisis financiera de Asia ha confirmado que es importante lograr una liberalización ordenada y en la secuencia

apropiada de los movimientos de capital, que es necesario aplicar políticas macroeconómicas y cambiarias adecuadas y que la solidez del sector financiero es un factor decisivo. Reconocieron ampliamente que, en vista del actual clima de globalización, se mantendrá la tendencia hacia una mayor liberalización y que los verdaderos interrogantes se plantean en cuanto a la forma, el momento y las circunstancias en que se debería producir. Unos cuantos oradores mencionaron que uno de los factores que más influyó en el estallido de las crisis en Corea, Indonesia y Tailandia es la debilidad del sector financiero. Los problemas principales fueron la escasa capacidad de las instituciones financieras para evaluar y controlar los riesgos, la insuficiente supervisión prudencial y la liberalización ad hoc de los movimientos de capital. Con respecto a este último problema, se observó que no fue la liberalización en sí la que puso a los países en situación vulnerable frente a los cambios de actitud del mercado, sino la forma y la secuencia en que se realizó. Unos cuantos oradores opinaron que la crisis asiática ha demostrado que para materializar sus beneficios, la liberalización debe encararse con cautela y concertadamente con otros avances en áreas distintas. Los participantes reconocieron que le cabe al FMI un papel fundamental en la tarea de facilitar una liberalización ordenada de los movimientos de capital pero, en cuanto a los medios adecuados para alcanzar esta meta, algunos opinaron que el FMI debe “defender” una mayor libertad en los mercados de capital mientras que otros se inclinaron por dar a la institución “jurisdicción” sobre los flujos de capital en los países miembros.

### ¿Es necesaria la liberalización?

La tendencia a la convertibilidad de la cuenta de capital es “irreversible”, afirmó Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, en su alocución durante el almuerzo del día 9 de marzo, y “a todos los países les interesa sobremanera velar por que el proceso se produzca de forma ordenada”, independientemente de la etapa en que se hallen con respecto a la apertura de la cuenta de capital. Las ventajas que entraña la apertura de los

## Recuadro 13

**Posición del Comité Provisional sobre la liberalización de los movimientos de capital en el marco de una enmienda del Convenio Constitutivo, adoptada en la RAE de Hong Kong, el 21 de septiembre de 1997**

1. Ha llegado el momento de agregar un nuevo capítulo al acuerdo de Bretton Woods. La importancia de los flujos de capital privado para el sistema monetario internacional ha aumentado fuertemente, y la creciente apertura y liberalización del sistema han producido grandes beneficios para la economía mundial. Al facilitar la canalización del ahorro hacia los usos más productivos, los movimientos de capital aumentan la inversión, el crecimiento y la prosperidad. Si se lleva a cabo en forma ordenada y con el respaldo de medidas de política adecuadas en el ámbito nacional y de un sólido sistema multilateral de supervisión y apoyo financiero, la liberalización de los flujos de capital juega un papel esencial para la eficiencia de un sistema monetario internacional en esta era de globalización. El FMI se encuentra en una situación privilegiada para colaborar en este proceso por el papel central que desempeña en el sistema monetario internacional y por el hecho de que casi todos los países del mundo son miembros de la institución. El Comité considera que las nuevas atribuciones que se proponen para el FMI suponen tanto audacia en su concepción como cautela en su puesta en marcha.
2. Los flujos internacionales de capital son sumamente sensibles, entre otras cosas, a la estabilidad del sistema monetario internacional, a la calidad de la política macroeconómica y a la solidez de los sistemas financieros nacionales. Las perturbaciones que han afectado recientemente a los mercados financieros ponen de manifiesto una vez más la importancia de respaldar la liberalización con una amplia gama de medidas estructurales, especialmente en el sector monetario y financiero, y en el marco de una combinación apropiada de políticas macroeconómicas y cambiarias. Debe hacerse especial hincapié en la creación de un clima propicio a la utilización eficiente del capital y en el establecimiento de sistemas financieros sólidos que permitan hacer frente a las fluctuaciones de los flujos de capital. Este enfoque gradual, aunque amplio, permitirá adecuar la liberalización de la cuenta de capital a las circunstancias de cada país, lo que redundará en mayores posibilidades de éxito, no sólo para cada país a título individual, sino también para el sistema monetario internacional.
3. Los esfuerzos anteriormente mencionados deberían contribuir al establecimiento de un sistema multilateral, no discriminatorio, que promueva la liberalización de los movimientos de capital. El FMI asumirá la tarea de asistir en la instrumentación de un sistema de esta índole y está dispuesto a respaldar los esfuerzos de los países miembros en este sentido. También desempeñará una función clave para la adopción de políticas que permitan realizar la liberalización de acuerdo con una secuencia adecuada y reduzcan la probabilidad de que se desencadenen crisis financieras y de balanza de pagos.
4. Habida cuenta de lo anterior, el Comité invita al Directorio Ejecutivo a concluir su labor en relación con un proyecto de enmienda del Convenio Constitutivo, que haría de la liberalización de los movimientos de capital uno de los fines del Fondo y ampliaría, en la medida necesaria, su correspondiente jurisdicción estableciendo obligaciones claramente definidas y aplicadas en forma sistemática. El éxito de esta trascendente empresa dependerá de la adopción de salvaguardias y mecanismos transitorios. Deberán adoptarse normas de aprobación flexibles. Tanto en la preparación de la enmienda del Convenio como en su adopción, se respetarán las obligaciones que imponen otros acuerdos internacionales a los países miembros. El Comité espera que el FMI y otras instituciones colaboren estrechamente en esta labor.
5. Con una cabal liberalización y un mayor acceso a los mercados de capital se debería reducir la frecuencia con que se utilizan los recursos del Fondo y otros tipos de financiamiento de carácter excepcional. No obstante, el Comité reconoce que, en determinadas circunstancias, podría necesitarse un gran volumen de financiamiento del Fondo y de otras fuentes. El Fondo seguirá desempeñando una función decisiva para movilizar apoyo financiero a los programas de ajuste de los países miembros. En ese contexto, la institución mantendrá su crucial función catalizadora, al tiempo que se reduce al mínimo el riesgo moral.
6. Dada la importancia de avanzar con decisión para que se materialice este nuevo régimen mundial de libertad de los movimientos de capital, el Comité manifiesta su satisfacción por el amplio consenso al que han llegado los países miembros en relación con estas directrices básicas, e invita al Directorio Ejecutivo a concluir con carácter prioritario la enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo.

mercados de capital son de sobra conocidas, pero la libre circulación del capital puede provocar grandes perturbaciones, observaron varios oradores, y crisis financieras que amenazan la estabilidad del sistema monetario internacional y, de hecho, en la de Asia, los flujos masivos de capital fueron un factor de peso. Si la tendencia a la libre circulación de capital era irreversible, y si las

ventajas del libre acceso a los mercados de capital eran innegables, ¿cómo se podrían reducir al mínimo los costos y los riesgos? Los participantes en el seminario mencionaron cuán importante es que la liberalización sea ordenada y proceda en la secuencia debida. En este contexto, examinaron la función que podría desempeñar el FMI fomentando una liberalización ordenada de

los movimientos de capital, incluida una posible enmienda del Convenio Constitutivo para ampliar la jurisdicción del FMI a los movimientos de capital.

### **Condiciones previas**

Aunque no fue posible afirmar con certeza cuánto tiempo debería aplazar un país la liberalización de la cuenta de capital, en opinión de Stanley Fischer, Primer Subdirector Gerente del FMI, hay coincidencia en que “la liberalización, si no se dan ciertas condiciones previas, puede resultar sumamente peligrosa”. La ausencia de dichas condiciones podría favorecer el desencadenamiento de una crisis o sacar a la luz deficiencias del sistema financiero que podrían haberse corregido si las autoridades hubieran dedicado más tiempo a reforzar el sistema antes de liberalizar los mercados de capital.

En general, los participantes reconocieron que la crisis de Asia no desmiente la contribución al progreso económico de los países de la región efectuada con anterioridad por las sustanciales entradas de capital. La crisis puso de manifiesto los riesgos que entraña una liberalización que no sigue la secuencia apropiada, con el debido apoyo de políticas sólidas en una multiplicidad de frentes pero, según observaron algunos oradores, secuencia apropiada no significa que se deba, o se pueda, esperar a que se terminen de realizar otras reformas. Más bien, deben proceder simultáneamente para aprovechar las oportunidades políticas que se presenten. La mayor parte de los oradores destacó que es importante avanzar en los siguientes aspectos:

- Lograr un marco de política macroeconómica acertado y coherente, una posición viable de la balanza en cuenta corriente y un régimen cambiario apropiado.
- Contar con un sistema financiero nacional sólido y bien supervisado, incluida la mejora de la supervisión y las normas de prudencia relativas a la adecuada capitalización, las normas crediticias, la valoración de activos, la eficacia de los mecanismos de recuperación de los préstamos así como disposiciones que garanticen que se abordarán sin demora los problemas de las instituciones insolventes.
- Aumentar la transparencia mediante la divulgación de información financiera y económica precisa que se conforme a las normas y prácticas internacionales.
- Liberalizar los servicios financieros para permitir una competencia más intensa y la transferencia de conocimientos especializados, capital y prácticas óptimas.

### **La liberalización debe seguir una trayectoria ordenada**

Lo ocurrido en Asia ha demostrado que es necesario adaptar el ritmo de la liberalización a las circunstancias de cada país, de modo de limitar su vulnerabilidad a las grandes fluctuaciones de los movimientos de capital.

Unos cuantos oradores se mostraron partidarios de una liberalización gradual de la cuenta de capital y mencionaron que, en el caso de muchos países en desarrollo, las perturbaciones que ocasionan los bruscos cambios de dirección de los flujos de capital entrañan un alto costo, dado que estos países no tienen mucha capacidad para absorber riesgos ni estructuras institucionales para hacer frente a dichos cambios.

Varios oradores consideraron importante evitar una liberalización ad hoc que quizá favorezca las entradas de corto plazo. Sugirieron que, al principio, hay que dar preferencia a la liberalización de las inversiones de mediano y largo plazo. En las economías con mercados emergentes, una gestión inadecuada de la apertura de los mercados financieros podría muy fácilmente dar lugar a un ciclo de auge y caída durante el periodo de transición.

Los oradores mencionaron que lo ocurrido en los países, y no sólo en Asia, ha demostrado que con normas de regulación y controles apropiados es posible desalentar en parte las entradas de capital a corto plazo, rápidamente reversibles. Unos cuantos oradores argumentaron en favor de la aplicación de apropiadas normas de prudencia con la finalidad primordial de limitar el volumen de créditos externos de los bancos. Una gama bastante amplia de participantes, representantes del sector público y del privado y de los países desarrollados y en desarrollo, consideró que se justifica, en algunos casos, imponer controles a las entradas de corto plazo, incluso en el marco de una gestión adecuada de la economía, pero concluyeron que sólo serán eficaces si se basan en el mercado, son transparentes y temporales. Al mismo tiempo varios oradores adoptaron una actitud precavida acerca de los controles porque, al igual que los aranceles, en general no son convenientes. Además, es fácil que adquieran carácter permanente y que se los use para evitar ciertos ajustes imprescindibles.

### **Institucionalización de la liberalización**

Hubo consenso entre los participantes en cuanto a la importante función que le compete al FMI en la promoción de una liberalización ordenada de los movimientos de capital, en vista de que su mandato comprende la supervisión del sistema monetario internacional y de su situación privilegiada con respecto a otras organizaciones internacionales. Sin embargo no hubo uniformidad de opiniones acerca de si era mejor lograr este objetivo defendiendo esta posición o ampliando la jurisdicción.

Unos pocos oradores argumentaron que, para alcanzar la meta de la liberalización de los mercados de capital no es necesaria una enmienda que amplíe la jurisdicción a los movimientos de capital. A su juicio, el FMI ya promueve la convertibilidad de la cuenta de capital en el contexto de la supervisión, de la condicionalidad y de la asistencia técnica. Aunque la modificación

del Artículo I podría ser útil para hacer de la liberalización de los movimientos de capital uno de los fines del FMI, la enmienda del Convenio Constitutivo para ampliar la jurisdicción a los pagos y las transferencias y a las transacciones que los originan no sería un mecanismo eficaz para promover la liberalización. Estos participantes dijeron que además, si la enmienda se concreta, el FMI tendría que actuar en esferas que trasciendan las responsabilidades que se le han asignado en lo atinente a la balanza de pagos, lo que podría plantear dificultades de superposición y posibles conflictos con otros acuerdos internacionales.

Quiénes se mostraron a favor de la ampliación de la jurisdicción sostuvieron que el FMI es el organismo ideal para cumplir esta función porque podría trabajar con cada país en forma individual, ajustando el proceso de liberalización a la capacidad específica del país y a las reformas estructurales complementarias. Aunque el FMI ha alentado a países que están aplicando programas de reforma respaldados por la institución a liberalizar la cuenta de capital, la jurisdicción legal le permitiría aplicar los principios de la liberalización a todos los países en el ejercicio de la supervisión y no meramente a los que utilizan sus recursos financieros. Además, puesto que el FMI promueve la buena gestión de gobierno entre sus países miembros, debe predicar con el ejemplo velando por la transparencia de su base jurídica. Asimismo, dicha transparencia lejos de perjudicar sus relaciones con otros organismos, sería beneficiosa. Los representantes de otros organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Unión Europea mencionaron que la función del FMI en esta esfera se complementa con las de estas organizaciones y consideran que un código de conducta bien definido contribuiría a delimitar las respectivas competencias.

Algunos oradores advirtieron que, de no mediar un compromiso, la defensa de una causa resulta poco convincente. La decisión de un país de liberalizar la cuenta de capital y el acuerdo de no imponer restricciones con posterioridad no serían creíbles sin el compromiso, la transparencia y la convicción que impone la obligación —inherente a la condición de país miembro del FMI— de liberalizar la cuenta de capital. No obstante, en el seminario se destacó que, dado que aún no se han determinado ni la fecha ni la duración del período de transición, la mera imposición de obligaciones no tendría mayor poder de convicción que una actitud preconizadora.

Algunos representantes del sector privado pidieron insistentemente una mayor transparencia en las deliberaciones de la institución que se refieran a una enmienda. Sobre todo, desearían que la enmienda propuesta incorporara en su redacción ciertos aspectos específicos antes de apoyarla.

### **Aspectos a considerar en el futuro**

Resumiendo el debate, Stanley Fischer, Primer Subdirector Gerente, mencionó varios aspectos que todavía están pendientes. A pesar del considerable entusiasmo que, tanto en círculos oficiales como privados, despierta la posibilidad de enmendar el Convenio Constitutivo del FMI, señaló que también se han planteado “serias dudas” con respecto a la posibilidad de que la liberalización de la cuenta de capital sea en sí una buena idea o a que la defensa de este principio no baste y que la jurisdicción legalizada sea demasiado ardua, complicada e innecesaria.

Una cuestión apremiante que aún no se ha resuelto, dijo Fischer, es cómo puede garantizar el sistema internacional la mejora de las normas de supervisión bancaria y la calidad de los sistemas bancarios y qué se podría hacer a nivel internacional. Tampoco se ha resuelto cómo se decidirá cuándo una economía está suficientemente preparada con respecto a las condiciones previas para arriesgarse a la apertura de la cuenta de capital. Fischer observó también que algunos participantes habían manifestado el temor de que un excesivo hincapié en dichas condiciones pudiera desalentar a los países, que terminarían por esperar eternamente a que se cumplieran. Por otra parte, a juicio de algunos participantes, el cambio sólo se produce a la fuerza pero, dijo Fischer, esa forma de proceder es “muy peligrosa” ya que los posibles contratiempos tendrían grandes consecuencias.

Las consecuencias de la falta de controles para los flujos a corto plazo plantean otra serie de problemas. Aparte del posible efecto de distorsión de la economía, pueden causar graves daños a un sistema bancario vulnerable. No existe un corpus de análisis establecido sobre los controles de capital —lo que funciona y lo que no— y todavía hay que analizar muchas cuestiones. Según Fischer, la enmienda del Convenio Constitutivo a efectos de la cuenta de capital proporcionaría un contexto adecuado para llevar a cabo dicho análisis.

Por último, la labor de otros organismos e instituciones internacionales está estrechamente vinculada con la regulación y con la liberalización de los movimientos de capital. Es evidente, afirmó Fischer, que si se enmienda el Convenio Constitutivo del FMI para incluir la jurisdicción sobre los movimientos de capital, habrá que reforzar más la estrecha cooperación que existe actualmente entre el FMI y estas organizaciones.

### **Próximos pasos**

En un debate celebrado en abril de 1998 con posterioridad al seminario, el Directorio Ejecutivo convino en que el FMI y sus países miembros enfrentan hoy una realidad mundial muy diferente de la imperante en los años cuarenta, cuando se concibió el Convenio Constitutivo, que pone el acento en la liberalización y el financiamiento de las transacciones en cuenta corriente. Los beneficios que

reporta a la economía mundial un sistema de apertura y liberalización de la cuenta de capital son hoy ampliamente reconocidos. Las dificultades de balanza de pagos conexas con la cuenta de capital, si bien son el resultado de problemas fundamentales de política económica, también son el factor preponderante en los problemas que el FMI debe tratar de solucionar hoy, y no cabe duda de que lo serán aún más en el futuro. En opinión de los directores, entre la orientación del Convenio vigente y la realidad que ha de confrontar el FMI hay, en consecuencia, un desfase que es necesario corregir.

La apertura y la integración cada vez mayores de los mercados de capital está impulsada en gran medida por los propios mercados y por las ventajas que los países miembros ven en la liberalización. Este fenómeno es un proceso que no debe invertirse. Los directores coincidieron en que la crisis financiera de Asia nos deja como enseñanza que es necesario que la liberalización se realice a un ritmo y en una secuencia más adecuados, de modo que se conjugue con otras reformas, sobre todo, las relativas al sector financiero interno, y que los países adopten políticas macroeconómicas y cambiarias apropiadas. Teniendo en cuenta el mandato del FMI y el hecho de que casi todos los países del mundo son miembros de la institución, los directores consideraron que ésta se encuentra en una situación privilegiada para fomentar una liberalización prudente, sopesada y ordenada en todo el mundo, y que podría hacerlo

respetando los intereses y la funciones de otras organizaciones que realizan actividades en este campo.

Cuando presentó su informe al Comité Provisional en abril de 1998, el Director Gerente observó que los directores ejecutivos han reiterado que la liberalización ordenada de los movimientos de capital debe ser uno de los fines del Fondo y que se ha llegado a un acuerdo provisional sobre el texto de la enmienda en virtud de la cual se plasmará ese objetivo en términos generales. Los directores seguirán examinando otros aspectos, entre ellos, cuestiones de política, de jurisdicción y de financiamiento.

Posteriormente, en su reunión de abril de 1998, el Comité Provisional reiteró lo que ya había manifestado en el comunicado dado a conocer en Hong Kong en septiembre de 1997, a saber, que ha llegado el momento de agregar un nuevo capítulo al acuerdo de Bretton Woods haciendo de la liberalización de los movimientos de capital uno de los fines del FMI y ampliando su jurisdicción a estos efectos, según sea necesario. El Comité tomó nota de los progresos logrados hasta la fecha y del acuerdo provisional al que ha llegado el Directorio Ejecutivo en cuanto a la parte de la enmienda que se refiere a los fines del Fondo. Solicitó al Directorio que siga trabajando resueltamente en otros aspectos, incluidos los relativos a las políticas, y que presente lo antes posible una propuesta de enmienda del Convenio Constitutivo para su consideración.



## Asistencia técnica y capacitación

**D**urante el ejercicio 1997/98, la demanda de asistencia técnica y servicios de capacitación que ofrece el FMI se mantuvo en un nivel elevado. La asistencia técnica siguió centrándose en los aspectos monetarios y fiscales de la gestión macroeconómica, pero también se trataron otros temas, como las estadísticas, la legislación financiera, la organización y las operaciones financieras del FMI y la tecnología informática (gráfico 5). En la prestación de la asistencia técnica participaron muchos departamentos del FMI, y el Comité de Asistencia Técnica —integrado por funcionarios de alto rango de cada uno de los departamentos funcionales, regionales y de apoyo— asesoró a la Gerencia del FMI sobre las prioridades y las políticas de asistencia, y coordinó las actividades que, en esta materia, realizan los distintos departamentos. Con respecto a la asistencia sobre el terreno, la prestación de los servicios se enco-

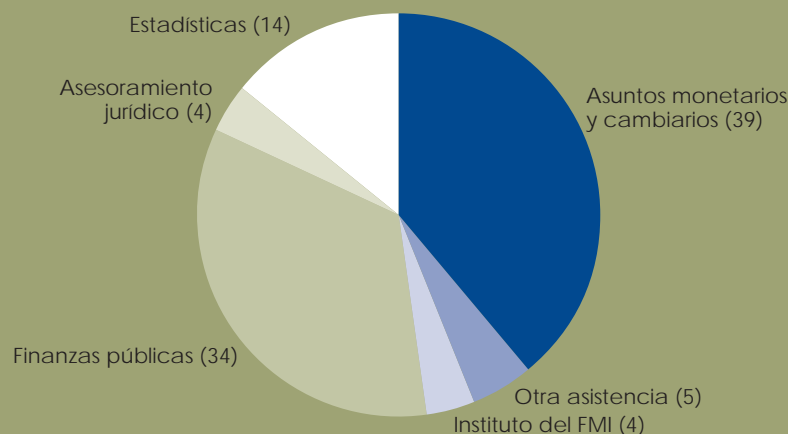
mendó a los propios funcionarios del FMI y a asesores contratados por periodos cortos o largos.

En la sede del FMI y también en el extranjero, el Instituto del FMI y los departamentos que prestan asistencia técnica y servicios de capacitación ofrecieron cursos y seminarios sobre una amplia gama de temas. El programa impartido por el Instituto en la sede durante 1997/98 incluyó cursos básicos, intermedios y avanzados de programación y políticas financieras, cursos de menor duración sobre temas especializados como las políticas cambiarias y la fijación de metas monetarias y de inflación, así como un seminario de alto nivel sobre la reforma comercial y la integración regional en África. Además, otros departamentos funcionales —incluidos los Departamentos de Finanzas Públicas, Asuntos Monetarios y Cambiarios, Elaboración y Examen de Políticas, y Estadística— ofrecieron seminarios y cursos sobre

Gráfico 5

### Composición de la asistencia técnica; 1997/98

(Porcentaje del total de recursos en años-persona efectivos)<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Un año-persona efectivo de asistencia técnica equivale a 260 días. En el caso del Instituto del FMI, no se incluye la capacitación impartida o coordinada por el Instituto en la sede del FMI.



temas de su competencia en colaboración con el Instituto. El programa de capacitación que el Instituto imparte en otros países siguió centrándose en las cuestiones relativas a la formulación y la ejecución de los programas de ajuste económico.

Se ha descrito la asistencia técnica como el tercer pilar de la estrategia del FMI; los otros dos son la supervisión y la asistencia financiera en el marco de los programas de ajuste que respalda la institución. Los países miembros y el FMI están cada vez más convencidos de que la prestación puntual de asistencia técnica eficaz es un factor clave para apoyar a los gobiernos en su esfuerzo por llevar adelante la reforma de las políticas y las instituciones. En 1997/98, las actividades de asistencia técnica representaron alrededor del 17% de los gastos administrativos totales del FMI.

La mayor atención que se está prestando a promover el buen gobierno y a crear o mantener las condiciones propicias para un crecimiento económico sostenible y equitativo han subrayado la necesidad de hacer más hincapié en el desarrollo de la capacidad institucional y de recursos humanos de los distintos gobiernos en aras de una eficaz gestión económica. A falta de estas mejoras, las actividades de supervisión y de financiamiento de los programas que ejerce el FMI tendrían probablemente un impacto menos duradero. La asistencia técnica y las actividades de capacitación están orientadas específicamente a fortalecer la capacidad de gestión económica, de modo que, en el largo plazo, los países miembros necesiten menos financiamiento del FMI y estén mejor preparados para participar en un diálogo productivo con la institución en el marco de las actividades de supervisión. Es lo que podría describirse como el aspecto *preventivo* de la asistencia técnica y la capacitación que ofrece el FMI. Habida cuenta de los recursos disponibles, gran parte de esta asistencia fue inevitablemente de carácter *correctivo*, es decir, orientada a la solución inmediata de problemas o a ayudar a las autoridades a emprender reformas económicas y financieras en el contexto de un programa respaldado por el FMI.

Cuadro 9  
**Servicios de asistencia técnica**  
(En años-persona efectivos)<sup>1</sup>

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 <sup>2</sup>
<b>Recursos del FMI para asistencia técnica</b>	<b>220,0</b>	<b>211,4</b>	<b>172,7</b>	<b>189,6</b>
Personal	115,7	108,6	97,1	103,9
Consultores que trabajan en la sede	22,1	23,5	20,1	20,8
Expertos	82,3	79,3	55,5	64,9
<b>Recursos externos para asistencia técnica</b>	<b>80,5</b>	<b>97,5</b>	<b>104,2</b>	<b>96,2</b>
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	16,6	25,0	21,5	24,4
Japón	51,4	65,0	67,3	55,6
Otros	12,4	7,5	15,4	16,2
<b>Total de recursos para asistencia técnica</b>	<b>300,6</b>	<b>309,0</b>	<b>277,0</b>	<b>285,7</b>
<b>Total de recursos por departamento</b>				
Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios	138,1	137,3	114,6	110,6
Departamento de Finanzas Públicas	95,1	99,8	96,2	98,8
Departamento de Estadística	37,9	39,2	36,6	39,0
Instituto del FMI	14,6	14,0	11,0	12,1
Departamento Jurídico	7,9	11,0	9,3	10,3
Otros <sup>3</sup>	7,0	7,7	9,3	14,9
<b>Total de recursos por departamentos regionales</b>	<b>271,1</b>	<b>280,1</b>	<b>251,0</b>	<b>258,7</b>
África	60,6	62,4	54,5	65,8
Asia y el Pacífico <sup>4</sup>	n.d.	n.d.	49,0	42,5
Asia Central	27,7	27,5	n.d.	n.d.
Asia Sudoriental y el Pacífico	23,6	25,0	n.d.	n.d.
Europa I	27,8	24,4	22,5	23,8
Europa II	79,3	73,5	57,6	52,6
Oriente Medio	16,9	23,4	26,5	29,5
Hemisferio Occidental	27,4	32,3	31,2	35,2
Interregional	7,9	11,7	9,6	8,6
<b>Otros usos</b>	<b>29,6</b>	<b>28,9</b>	<b>26,1</b>	<b>26,9</b>
<b>Total de recursos para asistencia técnica</b>	<b>300,6</b>	<b>309,0</b>	<b>277,0</b>	<b>285,6</b>

<sup>1</sup>Un año-persona efectivo de asistencia técnica equivale a 260 días.

<sup>2</sup>Estimaciones.

<sup>3</sup>"Otros" incluye el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, la Dirección de Servicios de Informática y la Secretaría de Asistencia Técnica.

<sup>4</sup>A partir del 1 de enero de 1997, los departamentos de Asia Central y de Asia sudoriental y el Pacífico se consolidaron en un solo Departamento de Asia y el Pacífico.

El FMI cuantifica su asistencia técnica en unidades de "años-persona de servicios prestados", tanto por los funcionarios de plantilla como por los expertos contratados al efecto. Conforme a esta medida, el volumen anual de asistencia técnica prestada por el FMI en los últimos años ha sido de unos 300 años-persona (véase el cuadro 9). El costo en dólares de EE.UU. por unidad de insumo aumentó durante el período, debido a los incrementos en la remuneración de los expertos externos y a que se recurrió en mayor medida a la contratación de expertos por períodos cortos.

## Recuadro 14

**El Instituto del FMI y las instituciones regionales**

*Europa.* El FMI, en colaboración con el Banco Mundial y algunas otras instituciones internacionales, creó el Instituto Multilateral de Viena para ofrecer capacitación a funcionarios de las antiguas economías de planificación centralizada en transición a un sistema de mercado. Además de un curso completo sobre economía de mercado aplicada, presentado conjuntamente por todas las instituciones patrocinadoras, el Instituto y otros departamentos del FMI ofrecen un amplio programa de seminarios sobre política y análisis macroeconómicos, supervisión bancaria, sistemas de pagos, operaciones monetarias y cambiarias, política fiscal, control del gasto público, impuestos sobre el valor agregado, redes de protección social, legislación del sector financiero y estadísticas macroeconómicas. Recientemente, el Directorio prorrogó por otros cinco años la asistencia que el FMI brinda al Instituto Multilateral de Viena.

*Fortalecimiento de las capacidades en África.* El Instituto ha mantenido desde hace tiempo una relación de cooperación con los organismos regionales de capacitación del África francófona, a saber, los centros de formación del Banco Central de los Estados del África Occidental (Centro de formación en estudios bancarios del África Occidental, COFEB) y del Banco de los Estados del África Central. El Instituto ofrece cada año un curso regional sobre programación y políticas financieras o políticas del sector externo, así como asistencia periódica a los centros en forma de conferencias. Los cursos regionales se cofinancian con el Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea. Al colaborar con estos centros, el Instituto sigue haciendo hincapié en el “fortalecimiento de las capacidades”, impartiendo formación a los instructores en materia de macroeconomía financiera y cuestiones gerenciales vinculadas con la enseñanza.

Para hacer frente a las crecientes necesidades de capacitación en África, el Instituto ayudó a crear en 1997 el Instituto de Gestión Macroeconómica y Financiera del África Oriental y Austral (MEFMI) en Zimbabwe, en el que participan nueve países, y el Instituto de Gestión Financiera y Económica del África Occidental (WAIFEM) en Nigeria.

*Asia.* El 4 de mayo de 1998, el Instituto Regional de Capacitación de Singapur inició sus actividades ofreciendo cursos de economía relacionados con políticas a determinados funcionarios del gobierno, sobre todo de los países en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico. Para 1998/99 se han programado 13 cursos y seminarios sobre políticas de reforma y ajuste macroeconómico, programación financiera, problemas de las economías en transición, operaciones monetarias y cambiarias, finanzas públicas, supervisión bancaria y estadísticas macroeconómicas. Se considera que el Instituto de Singapur será el precursor de otros centros regionales de capacitación similares que se abrirán en otras regiones del mundo.

*Centro de Investigaciones y de Capacitación de los Bancos Centrales de Asia Sudoriental (SEACEN).* Las relaciones entre el Instituto del FMI y el SEACEN (Kuala Lumpur, Malasia) se

desarrollaron en los años setenta, cuando el Instituto comenzó a enviar funcionarios de alto rango para ayudar al SEACEN en la elaboración de su programa de capacitación. Desde principios de los años ochenta, el Instituto también le ha brindado asistencia propia y coordinada con otros departamentos del FMI en forma de conferencias, y a comienzos de los años noventa empezó a organizar cursos conjuntos.

*El Fondo Monetario Árabe.* El Instituto del FMI ha mantenido una estrecha relación con el centro de capacitación del Fondo Monetario Árabe (FMA) —el Instituto de Política Económica— desde su creación en 1988. Desde entonces, le ha brindado asistencia periódicamente en forma de conferencias en relación con el curso sobre gestión macroeconómica organizado por el FMA y ha participado también en el curso sobre gestión del sector externo, que se impartió por primera vez en marzo de 1995. La cooperación entre el Instituto del FMI y el FMA incluye la organización conjunta de cursos y seminarios y la participación de funcionarios del Instituto en seminarios organizados por el FMA.

Además, el Instituto del FMI ha brindado asistencia mediante la participación de conferencistas en los cursos organizados por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos durante varios años, ha colaborado con el Banco Islámico de Desarrollo en la celebración de cursos regionales de capacitación desde 1994 y, en 1995, realizó por primera vez actividades conjuntas de capacitación con el Banco Asiático de Desarrollo.

La distribución regional de la asistencia técnica y los servicios de capacitación del FMI ha variado notablemente desde 1995, cuando los países que integran los dos Departamentos de Europa absorbieron el 40% de los recursos que la institución dedica a asistencia técnica. Este porcentaje se redujo al 30% en 1997/98, mientras que la proporción de recursos que absorbieron los países de los Departamentos de África y del Oriente Medio en conjunto aumentó del 28% al 37% durante ese mismo período.

Una de las características de los servicios de asistencia técnica y capacitación prestados por el FMI en los

últimos años ha sido la participación de la institución en países que se encuentran en una etapa de posguerra. En esas situaciones, se ha considerado que la fórmula tradicional de “solicitud y respuesta” no era la más apropiada para hacer frente a las necesidades urgentes de reconstrucción de la capacidad básica de gestión económica y financiera de dichos países. En consecuencia, se decidió instrumentar programas de asistencia técnica multianuales, integrados y de gran escala, cofinanciados con otros donantes. Actualmente, se han aplicado o se están aplicando programas de este tipo en países en etapa de posguerra como Angola, Camboya,

Haití, Líbano, Namibia, Rwanda y Yemen, y se prevé adoptar un enfoque similar para Liberia. Estos programas suelen coordinarse estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que participa también en su financiamiento, y con frecuencia intervienen varios donantes bilaterales. Además, en los casos apropiados, el FMI está desarrollando un enfoque regional para la prestación de asistencia técnica y servicios de capacitación. Entre otros ejemplos, cabe señalar el Centro de Asistencia Técnica y Financiera del Pacífico, en Fiji, que canaliza asistencia técnica a 15 países de la región, financiada con recursos del PNUD, Australia, Nueva Zelanda, el Foro del Pacífico y el Banco Asiático de Desarrollo; el Instituto Multilateral de Viena; el Centro de Harare; el Centro de Información de El Cairo, y el Instituto Regional de Capacitación de Singapur, financiado conjuntamente por el FMI y el Gobierno de ese país (véase el recuadro 14).

Japón fue la principal fuente de financiamiento externo de la asistencia técnica que brinda el FMI y demostró una gran flexibilidad durante 1997/98 para garantizar la disponibilidad de sus recursos, de modo de ayudar a satisfacer las nuevas demandas de asistencia técnica como consecuencia de la crisis de Asia. La Cuenta Administrada General para las Actividades de

Asistencia Técnica —creada por el FMI en 1995— ha recibido contribuciones de Australia, Francia, Japón (para un programa de becas) y Suiza. Unos pocos países, como Suecia y Noruega, financiaron proyectos del PNUD en los que el FMI fue el organismo de ejecución. Otros, como el Reino Unido, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, han convenido en coordinar acuerdos de cofinanciamiento de la asistencia técnica con el FMI. Varios países miembros en desarrollo han utilizado los créditos del Banco Mundial para financiar la asistencia técnica proporcionada por el FMI. En 1996/97, el 30% del total de las actividades de asistencia técnica y capacitación realizadas por el FMI al igual que dos tercios de los servicios prestados por expertos contratados en los países miembros se financiaron con recursos provenientes de fuentes externas. Es probable que, en el futuro inmediato, esta proporción entre la asistencia interna y la externa se mantenga bastante estable.

Durante 1997/98, se realizaron con el PNUD evaluaciones conjuntas de proyectos de asistencia técnica en China, Haití, el Pacífico y Yemen. La Oficina de Auditoría e Inspección Internas del FMI está evaluando actualmente la asistencia técnica y los servicios de capacitación que presta la institución.

