

OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

DOCUMENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA QUE PROPORCIONA EL FMI BORRADOR

5 de noviembre de 2003

En este documento se presentan los lineamientos para que la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) evalúe la asistencia técnica (AT) que proporciona el FMI y formule recomendaciones operativas para lograr que dicha asistencia contribuya en mayor medida al objetivo general de la institución. Se incluye una breve introducción, se identifican los principales temas que se examinarán y se pasa revista a las evaluaciones realizadas en el pasado, las recomendaciones derivadas de las mismas y su aplicación. En la última sección se describe la estructura de la evaluación que se propone que realice la OEI.

I. INTRODUCCIÓN

Históricamente, el FMI ha proporcionado un volumen significativo de AT a los países miembros. Medidas en años-persona, las actividades de AT realizadas en los distintos países representan aproximadamente el 18% del total de recursos de los departamentos regionales y funcionales especializados¹.

Los objetivos de la AT del FMI se definieron claramente en la última declaración sobre la política en esta materia. “De conformidad con el Convenio Constitutivo del FMI, el objetivo de los programas de AT de la institución es contribuir al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros aumentando la eficacia de la política económica y la gestión financiera. El programa de AT del FMI se encamina al logro de este objetivo de dos maneras. En primer lugar, una gran parte de la asistencia se destina a apoyar los esfuerzos de los países miembros para *fortalecer su capacidad* —tanto en recursos humanos como institucionales—para formular y aplicar políticas macroeconómicas, financieras y estructurales sostenibles, orientadas al crecimiento y a la reducción de la pobreza. En segundo lugar, el FMI ayuda a los países a *diseñar* reformas de las políticas macroeconómicas y estructurales, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas por otros países al abordar problemas similares de política económica”².

¹ Los departamentos especializados son, entre otros, los de Elaboración y Examen de Políticas, Estadística, Estudios, Financiero, Finanzas Públicas, Jurídico, Mercados Internacionales de Capital, Sistemas Monetarios y Financieros, y el Instituto del FMI. Dado que algunas tareas de preparación de la asistencia técnica se realizan en Washington, es posible que esta cifra no refleje la totalidad de las actividades de asistencia técnica.

² “Policy Statement on IMF TA” (1 de abril de 2001) y Anexo I.

Para lograr estos objetivos el perfil de las actividades de AT ha ido evolucionando con el tiempo. A principios de la década de 1990 se asignaba una proporción significativa a los países en transición para ayudarlos a formular las políticas y crear las instituciones propias de una economía de mercado. A partir de finales de esa década se destinó una mayor proporción de los recursos a la reducción de la pobreza en los países habilitados para recibir asistencia en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y a la promoción del buen gobierno mediante el desarrollo de las capacidades. También recibieron mayor atención la prevención, resolución y gestión de crisis, la asistencia a países en etapa de posguerra y los acuerdos regionales. En cuanto a la distribución por regiones, Asia y África reciben cada una el 25% de los recursos de AT, seguidas de Europa (sobre todo las economías en transición) con el 20% y América Latina y Oriente Medio, cada una con 10%.

II. TEMAS A EXAMINAR

Para determinar si la AT que brinda el FMI está logrando los objetivos especificados y, en caso necesario, identificar las medidas correctivas, conviene separar las distintas etapas de la AT y plantear las siguientes preguntas. En primer lugar, ¿es la asignación de recursos de AT entre los distintos países y entre las distintas actividades dentro de cada país congruente con dichos objetivos? Segundo, ¿qué grado de eficacia tiene la AT prestada durante el período de implementación? Tercero, ¿qué impacto tiene la AT, cómo se mide y cómo se evalúa? ¿Qué ocurrió como resultado del programa, en el corto plazo y en el período posterior al programa, por ejemplo, una vez que cesó el financiamiento del programa o del proyecto, y qué factores determinan la permanencia de los beneficios? Estos tres temas se discuten a continuación³.

Pertinencia y prioridades de los programas de AT ¿Cómo se asigna dicha asistencia?

Los principales instrumentos del FMI para alcanzar los objetivos antes descritos son los préstamos para fines de ajuste, la supervisión y las actividades de diagnóstico conexas, como los Informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN), los Programas de evaluación del sector financiero (PESF) y la AT. Una pregunta clave es cómo se establecen las prioridades para asignar los recursos de AT (a los países y a actividades específicas dentro de cada país) y cómo se vincula dicha asistencia con estos otros instrumentos del FMI para que contribuya más eficazmente a los objetivos generales de la institución.

En una situación ideal, el programa de AT debería elaborarse tomando como base la estrategia de mediano plazo del FMI con respecto al país en cuestión, diseñada conjuntamente con las autoridades del país, en las áreas básicas de responsabilidad del FMI. El principio organizativo para identificar la asistencia más pertinente debería ser evitar que la

³ Estos temas de análisis son congruentes con la secuencia que sigue el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) para evaluar la asistencia para el desarrollo: pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto.

falta de conocimientos sea un impedimento crítico para implementar reformas clave en el marco de esa estrategia. Este impedimento puede operar a través de varios canales: en el diseño de mejores políticas, las instituciones necesarias para implementarlas y mantenerlas en el tiempo, y el marco legal y normativo que permita a las instituciones desarrollar su labor.

Es posible que se requieran conocimientos prácticos específicos para ayudar a las autoridades a diseñar políticas de reforma concretas. En estos casos, la AT tiende a centrarse en actividades muy focalizadas y de corto plazo. Pero también podría ser necesario, dependiendo del grado de desarrollo institucional, respaldar la ejecución de programas y brindar asesoramiento en materia de políticas o mejorar la propia capacidad de diagnóstico de los países. Estas actividades se encuadran más en el desarrollo de las capacidades, y a menudo exigen una AT de mayor duración y seguimiento. Precisamente una de las principales dificultades para diseñar el programa general de AT es determinar la combinación adecuada de actividades de corto y largo plazo y la interacción entre esas actividades y con los otros instrumentos del FMI a lo largo del tiempo (véanse, en el gráfico 1, los vínculos entre la AT y los demás instrumentos del FMI).

La pregunta clave es cómo está funcionando este proceso en la actualidad. ¿Se enmarca la AT prestada a cada país en una estrategia a mediano plazo que permita determinar las prioridades en forma coherente, o es más bien, el resultado de un proceso fragmentado basado en las diferentes necesidades de los programas, los IOCN, los PESF, etc.? ¿Cómo se llega a una decisión cuando hay objetivos múltiples? ¿Cómo participan las autoridades nacionales en este proceso?

Eficacia y eficiencia en la prestación de AT

El logro de los objetivos finales de la AT también depende de la eficacia y la efectividad con que se presta la asistencia. Es esencial contar con un buen sistema de seguimiento y monitoreo —sobre todo en las actividades de mayor duración— para identificar las correcciones que durante la ejecución deseen introducir tanto el FMI como las autoridades. En este sentido, cabe formular las siguientes preguntas: 1) ¿Se lograron los objetivos intermedios?, 2) ¿Con qué eficacia efectúa el FMI un seguimiento y monitoreo de los insumos y los productos intermedios durante la ejecución?, 3) ¿Hay desde el comienzo suficiente claridad sobre estos indicadores y sobre cómo medir el éxito?, 4) ¿Cuán eficaz fue el diálogo con las autoridades nacionales para asegurar el éxito durante la ejecución?

Evaluación ex post del impacto

La mayoría de las actividades de AT —algunas por su propio diseño pero otras no— entrañan beneficios que se prolongan más allá del período en el que se proporciona la asistencia. Cuando el objetivo es desarrollar las capacidades, la medición ex post del impacto es la verdadera prueba del éxito del proyecto. En estos casos, la capacidad del FMI para identificar los factores que influyen en la permanencia de los beneficios y realizar un seguimiento sistemático es un factor de suma importancia. Se plantean entonces varias

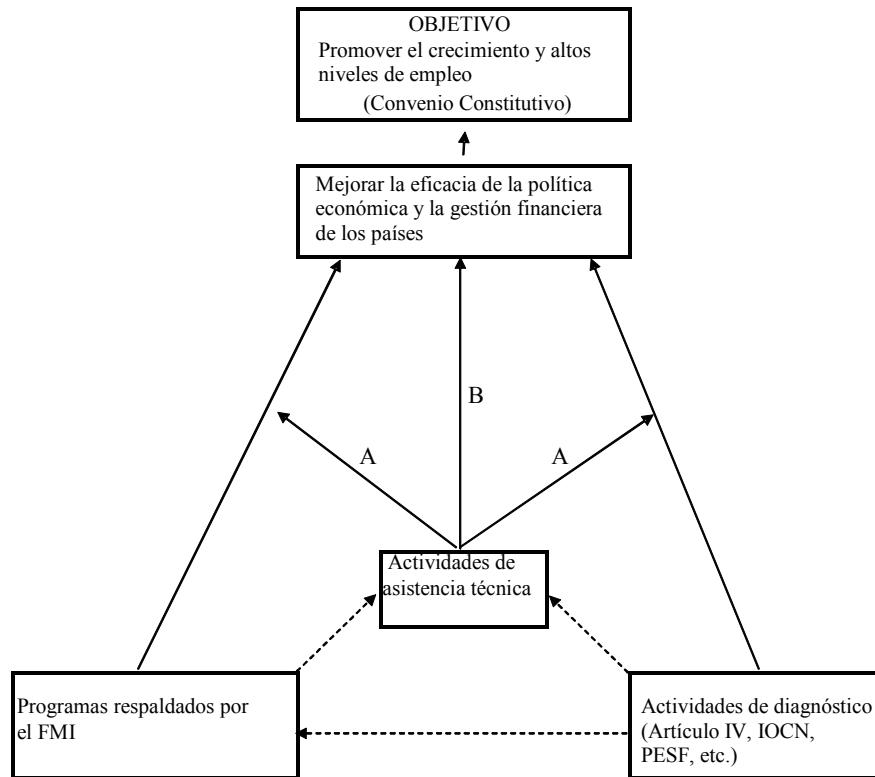
preguntas: ¿Cuál ha sido el impacto de las actividades de AT y con qué eficacia ha podido evaluarlo el FMI? ¿Qué factores influyen en la perdurabilidad? ¿Trata el FMI de identificarlos? ¿Asumieron los países como propios los objetivos del proyecto? Existen beneficios de largo plazo, provenientes de las actividades de AT de corto plazo, cuyos impactos se podrían fortalecer con un modesto uso de recursos adicionales por parte del FMI?

III. EVALUACIONES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA DEL FMI REALIZADAS EN EL PASADO

En 1999, la Oficina de Auditoria e Inspección Internas del FMI realizó una evaluación integral de la AT que brinda el FMI, para lo cual examinó las actividades del Departamento de Finanzas Públicas (FAD), el Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios (MAE) y el Departamento de Estadística (STA)⁴. En esa evaluación se abordaron varios de los temas mencionados, se distribuyó un gran número de cuestionarios a funcionarios del FMI, consultores y autoridades de gobierno y se efectuaron exámenes detallados de una muestra de proyectos seleccionados aleatoriamente. Se enviaron asimismo misiones selectivas para confirmar la coherencia de los datos suministrados por distintas partes.

⁴ En 2003, el MAE fue objeto de una reorganización y pasó a llamarse Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros (MFD).

Gráfico 1. Interacción entre la asistencia técnica y otros instrumentos del FMI para lograr los objetivos institucionales



La asistencia técnica contribuye a los objetivos del FMI:

- . Facilitando la ejecución de programas respaldados por el FMI y mediante el asesoramiento de política económica resultante de las actividades de diagnóstico (A)
- . Independientemente de los programas y las actividades de diagnóstico (B):
 - Asesoramiento directo sobre política económica
 - Apoyo para desarrollar las capacidades del país para formular y aplicar políticas

Principales conclusiones

Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- La AT es muy apreciada por los países miembros que desean seguir recibiéndola.

- Si bien la AT está muy bien conceptualizada por su asesoramiento y sus recomendaciones, aparentemente una de las mayores deficiencias en la labor de asesoramiento del FMI es lograr el compromiso de los países y realizar el seguimiento; en parte por esa razón, el impacto de los proyectos de AT no llegó a ser satisfactorio en alrededor de un tercio de los proyectos.
- En general, la AT que se ofrece en las misiones integradas por funcionarios del FMI parece tener mejores resultados que la que proporcionan los expertos en contratos de largo plazo.
- Si bien la puesta en práctica de las recomendaciones y su impacto dependen sobre todo del compromiso del país que recibe la asistencia, es posible obtener mejores resultados a través de medidas que están bajo el control del FMI.
- El vínculo entre la supervisión que ejerce el FMI y su AT es débil, y la orientación de esta última se determina en forma más bien pasiva.
- No existe una política explícita en materia de AT en el FMI; la evaluación no es común, se presentan escasos informes sobre los resultados a la gerencia y al Directorio y las enseñanzas acumuladas no se divultan suficientemente.

De la evaluación de las actividades de AT seleccionadas se deduce que las que tuvieron mayor impacto fueron aquellas en las que el gobierno participó activamente y se identificó con los objetivos, hubo excelente comunicación entre los proveedores y los beneficiarios, el proyecto se encuadró en un marco más amplio de política económica, los expertos tenían la preparación adecuada, la atención se centró en la preparación de proyectos específicos y en recomendaciones para los mismos, y se prestó asimismo mucha atención al seguimiento. Ni el hecho de que se estuviera implementando un programa respaldado por el FMI ni la presencia de un representante residente en el país parecen haberse traducido en diferencias estadísticamente significativas en el impacto de las actividades.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones fueron:

1. *Establecer vínculos más directos entre las prioridades de AT y las actividades de supervisión que ejerce el FMI, por el otro.* Esto podría adquirir particular importancia a medida que el FMI intensifique su labor respecto a la aplicación de normas y códigos internacionales sobre estadísticas, transparencia fiscal y transparencia en las políticas monetarias y financieras. Para ello será necesario modificar la orientación de la AT que presta el FMI, centrándose más en las medidas preventivas que en las correctivas. En la evaluación se recomendó que el Directorio y la gerencia adoptaran una política explícita que sirva de marco en esta materia, basada en el principio de que el FMI debe ir más allá del concepto de “asistencia” técnica y adoptar el de “consulta y cooperación” técnicas.

2. *Integrar más la cooperación técnica con la supervisión y los programas.* Se recomendó que las misiones del Artículo IV realicen *consultas técnicas* con todos los países miembros sobre el avance realizado en la aplicación de las recomendaciones de AT formuladas por el FMI en el pasado y sobre sus necesidades futuras. En los países que requieren un volumen significativo de AT, los funcionarios deberán trabajar con las autoridades para formular un “*plan de acción en materia de cooperación técnica*” para el mediano plazo.

3. *Limitar la AT a las áreas en las que el FMI tiene una ventaja comparativa.* Deberá darse mayor importancia a los proyectos que están más relacionados con los objetivos básicos del FMI y con respecto a los cuales las autoridades demuestren el mayor compromiso para poner en práctica las recomendaciones que reciban. En los casos en que, aunque el FMI haya realizado todos los esfuerzos necesarios, el compromiso del país sea poco firme, deberá suspenderse la cooperación técnica.

4. *La probabilidad de que se apliquen las recomendaciones puede ser mayor si se emplean mejores prácticas de cooperación técnica.* El FMI debe emplear mecanismos que aseguren una participación mucho más activa de las autoridades nacionales en todas las etapas: definición del proyecto, selección de su ejecución, selección de expertos, formulación de los términos de referencia, monitoreo del proyecto, seguimiento de la aplicación de recomendaciones, y evaluación del proyecto tras su conclusión.

5. *Analizar con mayor detenimiento las solicitudes futuras de asignación de expertos en contratos de largo plazo, así como la idoneidad de los mismos* y hacer más hincapié en la asignación de expertos de corto plazo y en misiones itinerantes. Debería ampliarse el proceso de contratación de expertos a fin de identificar más candidatos que, además de poseer los conocimientos técnicos necesarios, tengan también excelentes aptitudes pedagógicas, capacidad de comunicación, dominio de idiomas y experiencia en países en una etapa de desarrollo similar a la del país al cual serán asignados.

6. *Lograr que las misiones de AT colaboren más directamente con las autoridades en la preparación de su trabajo* antes de partir, en la preparación de sus recomendaciones sobre el terreno y en el seguimiento de las recomendaciones y la evaluación del proyecto al regresar a la sede del FMI en Washington.

Los directores respaldaron algunas de las recomendaciones, como las relativas a una mayor integración de la AT en el marco global de políticas del país y en las actividades de supervisión, mejor seguimiento y adopción de las recomendaciones, mayor coordinación entre quienes prestan AT y las autoridades nacionales, y mejor selección y capacitación de expertos. No obstante, los directores advirtieron que no deberían sobrecargarse las consultas del Artículo IV. Asimismo, expresaron inquietud por la posibilidad de que los compromisos con programas de AT a mediano plazo limiten la capacidad del FMI de responder de manera flexible ante un cambio de circunstancias.

Implicaciones. El informe del año 2002 de la Oficina de Gestión de la Asistencia Técnica

En respuesta a las recomendaciones planteadas en el informe de la Oficina de Auditoria e Inspección Internas se emprendieron varias iniciativas. En primer lugar, en abril de 2001 el FMI emitió una declaración de política sobre AT⁵, en la que destacó la importancia de lograr una mayor identificación de los países beneficiarios con los programas de AT. Se instó a realizar consultas más directas con las autoridades para cerciorarse de que las condiciones fuesen las adecuadas para aprovechar debidamente el tiempo de los expertos. También se recomendó examinar las actividades de AT, tanto aquellas en curso como las realizadas anteriormente (incluido el historial de cada país en la aplicación de las recomendaciones de AT) y considerar las necesidades futuras.

En segundo lugar, para integrar mejor la AT con la supervisión, el FMI celebró consultas técnicas, a modo de proyecto piloto, en el contexto de su labor de supervisión y, como parte de estas consultas, se examinaron las actividades de AT realizadas en el pasado y se llegó a un acuerdo sobre las prioridades futuras. En el caso de los países con amplias necesidades de AT, el FMI comenzó a preparar (también como proyecto piloto) planes de acción a mediano plazo en materia de cooperación técnica para ser analizadas con las autoridades.

Tercero, en 2000 se adoptó un conjunto de filtros y directrices para determinar las prioridades de AT (que se revisaron en la declaración de política de abril de 2001) de modo de armonizarlas con las áreas básicas de especialización del FMI, los principales temas que abarcan los programas y las iniciativas clave de política de la institución. Uno de los filtros más importantes sería el historial del país en la utilización de la AT y su compromiso para poner en práctica las reformas⁶.

Cuarto, dado que en la evaluación de 1999 no se incluyó la AT proporcionada por el Departamento Jurídico, se realizó más tarde una evaluación especial en esta área, cuya conclusión principal fue similar a la de la evaluación de 1999. Pese a la alta calidad del asesoramiento que se brindó, la aplicación final de las recomendaciones, y por ende su impacto general, solo tuvieron un alcance limitado, dado que las autoridades nacionales no asumieron los objetivos del proyecto como propios.

⁵ “Policy Statement on IMF TA,” op.cit.

⁶ Estos filtros se describen en la declaración de política sobre asistencia técnica del FMI (Anexo I) de abril de 2001. Básicamente, los filtros identifican categorías programáticas e iniciativas de política específicas. Las primeras son prevención de crisis, reducción de la pobreza (en los países pobres muy endeudados — PPME), resolución de crisis, situaciones de posguerra e iniciativas regionales. Las iniciativas de política incluyen la asistencia técnica de seguimiento de la observancia de los códigos y normas, el PESF, la Iniciativa para los PPME, la protección de los recursos del FMI, los centros financieros extraterritoriales y la reforma de la política económica y el fortalecimiento de la capacidad institucional.

Quinto, consciente de la importancia de la AT para cumplir el mandato básico del FMI, en junio de 2001 la gerencia convirtió la ex Secretaría de AT en una oficina separada que depende de la Oficina del Director Gerente y amplió sus funciones; la nueva unidad pasó a denominarse Oficina de Gestión de la AT.

Esta nueva oficina comenzó por estandarizar las actividades de monitoreo y evaluación en toda la institución e inició un programa de evaluaciones ex post para categorías o iniciativas concretas de AT. En junio de 2002 preparó un documento para el Directorio sobre la política y la experiencia en materia de AT en el que se examinan los avances logrados desde la evaluación de 1999⁷. Las principales observaciones y recomendaciones fueron las siguientes:

- Los filtros para la determinación de prioridades dieron mayor transparencia a la asignación de recursos de AT y facilitaron la asignación de recursos ante el continuo exceso de demanda.
- El examen de 29 consultas técnicas arrojó resultados desalentadores. Los departamentos que ofrecen AT respondieron que las consultas técnicas no daban suficiente valor agregado a su propio proceso de planificación. Los departamentos regionales señalaron que el intercambio de opiniones con las autoridades fue menos informativo de lo previsto. Ante esas observaciones —y la ya evidente sobrecarga de las consultas del Artículo IV— en el informe se recomendó no continuar con las consultas técnicas.
- Los objetivos específicos de la AT en cada país se deben lograr a través de los nuevos filtros que determinan las prioridades de AT. Estos filtros deben incluir discusiones específicas sobre cada país entre los departamentos regionales y los departamentos que ofrecen AT en el contexto del plan anual de asignación de recursos de AT, principal vehículo para asignar recursos a cada país. (Por consiguiente, lo más difícil de este plan es determinar el foco estratégico para justificar el programa de AT.)
- Dada la importancia cada vez mayor que se asignó al monitoreo y la evaluación en reuniones previas del Directorio, los departamentos regionales intensificaron sus actividades sobre este tema. Estos cambios tuvieron repercusiones positivas sobre su capacidad de evaluar la eficiencia de la AT. Ocasionalmente, los departamentos también realizaron evaluaciones por temas, regiones y países.

Uno de los resultados importantes de las deliberaciones del Directorio fue la solicitud de los directores de que se hiciese una evaluación más formal de la eficiencia y el impacto de la AT en el contexto de un programa a mediano plazo de evaluación ex post. Para atender esta

⁷ Fondo Monetario Internacional (2002), “Review of TA Policy and Experience,” IMF Memorandum, SM/02/180; puede consultarse en Internet, en inglés en:
www.imf.org/external/np/ta/2002/eng/061202.pdf.

solicitud, la Oficina de Gestión de la AT y los diferentes departamentos que ofrecen AT prepararon recientemente un programa de evaluación trienal que incluye diferentes temas, que comprende una evaluación integral con muestras grandes de países, estudios focalizados de política económica con muestras pequeñas de países, evaluación de los centros regionales de AT y estudios de casos sobre países o sectores específicos. Entre los temas específicos de la AT cabe mencionar: la gestión del gasto público en los países de África subsahariana, la eficacia de los centros regionales, la lucha contra el lavado de dinero y el apoyo a los países que están reformando su régimen de comercio exterior. El volumen de AT prestada en los temas incluidos en las evaluaciones se calcula en 150 años-persona.

IV. LINEAMIENTOS DE LA EVALUACIÓN PROPUESTA

La evaluación que se propone se centrará en algunas de los temas planteados en la sección II, e incluirá la evaluación de las medidas adoptadas desde la evaluación de 1999.

Específicamente, se centrará en la asignación de recursos de AT, en los métodos de prestación de servicios a los países miembros y en aspectos relacionados con la evaluación ex post y la manera en que ésta influye en la asignación y gestión de recursos en el futuro.

También se examinará cómo influye el sistema de incentivos internos en la eficacia de la AT. La estructura de la evaluación será la siguiente:

1. Tendencias y perfiles en la asignación y prestación de AT

En esta parte de la evaluación se examinará la forma en que el FMI asigna recursos a nivel agregado. Utilizando una base de datos de las actividades de AT realizadas en los últimos seis años, se determinará lo siguiente:

- Perfiles en el curso del tiempo, por principales beneficiarios y regiones (incluida la asignación de recursos en relación con el desempeño económico).
- Composición por temas.
- Porcentaje de AT a países en etapa de posguerra.
- Perfiles relacionados con la adopción de los nuevos mandatos institucionales/filtros del ejercicio 2001 para mejorar la determinación de prioridades. ¿Hubo una diferencia?
- ¿Se observan casos importantes de discontinuidad en la AT otorgada a países específicos que puedan ser indicio de cambios en las circunstancias internas, como una aceleración del proceso de reforma, cambios en el grado de identificación del país con los objetivos de la AT, etc.?

2. ¿Cómo se decide la asignación de los recursos de AT?

Este componente de la evaluación examinará cómo se decide quién recibirá la AT y sobre qué temas versará dicha asistencia. Se examinará, para un grupo de beneficiarios, una muestra de (alrededor de 20) planes recientes de asignación de recursos, y se complementará esta información con entrevistas y un examen de documentos internos e informes del personal del FMI para entender mejor la interacción de las partes interesadas (los departamentos regionales y los departamentos que prestan AT, la gerencia del FMI, las autoridades de los países y el Directorio Ejecutivo) y la manera en que afecta a la asignación y la composición de los recursos de AT en los países miembros. Se incluirán asimismo planes de asignación de recursos en países que reciben poca AT y se evaluarán las razones de ello.

Se examinarán, entre otros, las siguientes preguntas:

- ¿Cómo determinan los principales departamentos que brindan AT el total de recursos que asignarán? ¿Qué factores determinan la asignación de recursos entre los distintos países? ¿Cómo interactúan los diferentes departamentos (departamentos regionales, departamentos que prestan AT, el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas (PDR)) en este proceso? ¿Qué secuencia siguen?
- ¿Cómo se determinan las prioridades de AT dentro de un país? ¿En qué medida reflejan la necesidad de que los funcionarios del FMI desarrollen sus propios conocimientos sobre el país? ¿Representa la supervisión una estrategia suficiente a mediano plazo que permita determinar las necesidades y prioridades de AT? En caso afirmativo ¿con qué frecuencia se asigna prioridad a actividades de AT no relacionadas con la supervisión? ¿Por qué razones específicas las consultas técnicas sobre la AT realizadas como parte de la supervisión —según lo recomendado en la evaluación de 1999— no dieron buenos resultados y se interrumpieron posteriormente? ¿Existen otros mecanismos para lograr una mayor vinculación entre la AT y la supervisión?
- ¿Cómo participan las autoridades de los países en el proceso? ¿Se identifican suficientemente con los objetivos de la AT?
- ¿Influyen más las prioridades institucionales o las de los países al determinar la asignación de AT por *objetivos o áreas de política económica*? ¿Ayudaron a fijar prioridades los “filtros” introducidos en los últimos dos años? ¿Son muy pocos o son demasiados?
- ¿Qué función desempeñan en las decisiones sobre asignación de recursos de AT los instrumentos de diagnóstico y las políticas que el FMI adoptó en los últimos años (por ejemplo, PSEF, IOCN, evaluaciones de salvaguardias, etc.)?
- ¿Cómo se deciden las modalidades de prestación de la AT (por ejemplo, intervenciones a corto o a largo plazo, relaciones con otros proveedores de AT, etc.)?

- ¿Es prematura la prestación de AT en relación al esfuerzo de las autoridades en implementar reformas económicas? ¿Se presta AT solo para mantener una “presencia” en el país o como gesto de buena voluntad cuando el país no está implementando un programa?
- ¿Qué impacto tuvieron las anteriores evaluaciones de la AT prestada a un determinado país sobre las decisiones actuales sobre AT?

3. El proyecto en marcha

Esta parte de la evaluación se centra en el periodo en el cual se brinda la AT. Eso requiere examinar la pertinencia de la asistencia en las circunstancias concretas que atraviesa el país, así como la eficiencia con la que se la suministra. Esta sección se enfocará principalmente desde la perspectiva del país beneficiario (es decir, el “cliente”). Se seleccionaron 5 ó 6 países de un grupo de 20 para evaluar la forma en que se prestan los servicios de AT una vez asignados los recursos. Los criterios de selección son que los países hayan recibido un volumen significativo de AT en el período del estudio y con diferentes características (por ejemplo, países que reúnen los requisitos para recibir respaldo en el marco del SCLP, países que no los reúnen, economías en transición, etc.)

Esta sección de la evaluación requerirá de vistas de funcionarios de la OEI a los países, posiblemente con ayuda de consultores locales, para evaluar la forma en que se prestan los servicios de AT en el terreno. Se analizarán en profundidad proyectos específicos de AT aprobados en los dos últimos años, incluyendo entrevistas con los beneficiarios y proveedores de dicha asistencia así como a los funcionarios del FMI que trabajan en áreas conexas (por ejemplo, en supervisión).

Algunos de los temas a discutirse son los siguientes:

- ¿Están estructuradas las intervenciones de AT de tal manera que faciliten la evaluación de su implementación e impacto en el tiempo? ¿Con qué claridad se definen, a priori, los criterios para evaluar lo anterior (por ejemplo, los resultados intermedios y los indicadores de impacto final)?
- ¿Cómo se selecciona al proveedor de AT? ¿Se prefiere a funcionarios del FMI o a consultores externos? ¿Cómo influyen las autoridades del país receptor en esta decisión?
- ¿Cómo se compara la AT efectivamente prestada con la estrategia original? ¿Cómo se explican las desviaciones? ¿Provienen de factores internos al FMI o más bien son atribuibles a factores en los países receptores?
- ¿Hay un entendimiento claro entre el FMI y las autoridades nacionales con respecto a las expectativas del proveedor y del beneficiario en cuanto a la forma en que se prestará la AT para que tenga el máximo efecto?

- ¿Llevan los departamentos registros de los resultados e indicadores de éxito *durante* la realización de cada proyecto? En caso afirmativo, ¿cómo lo hacen? ¿Cómo identifican los departamentos o los países la necesidad de efectuar correcciones durante el curso del proyecto? ¿Cómo se ha adaptado la AT frente a deficiencias o imprevistos?
- ¿Toma en cuenta el FMI otras fuentes posibles de AT a fin de generar los máximos beneficios para los países miembros, consistente con su ventaja comparativa? ¿Cómo se integra la AT del FMI con la estrategia más amplia de desarrollo de las capacidades del país y/o con los esfuerzos de los donantes? ¿En qué medida se coordina la AT del FMI con la del Banco Mundial, otras instituciones financieras internacionales y/o los donantes bilaterales?

4. Evaluación ex post

Para un subconjunto de proyectos de AT seleccionados en los estudios de casos de países (en la sección 3) se examinarán las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo evalúa el FMI el impacto ex post e incorpora la información obtenida en las decisiones futuras sobre AT?**
- ¿Qué medidas tomaron los departamentos para evaluar el éxito tras la conclusión del proyecto? ¿Constituyen estas evaluaciones ex post una herramienta objetiva y fácil de entender para asegurar la rendición de cuentas y la gestión de los recursos de AT en el futuro? ¿Cómo participan las autoridades del país?
 - ¿Qué medidas se adoptaron para identificar las repercusiones a mediano plazo de los proyectos (por ejemplo, en las instituciones), además de la evaluación de los resultados técnicos a corto plazo?
 - ¿Permite la evaluación el aprendizaje institucional y la obtención de información para mejorar las decisiones futuras de AT y las modalidades de prestación de la asistencia? ¿Hay margen para introducir mejoras?
 - ¿Cuál ha sido la función de los representantes residentes del FMI en este proceso?
- b) ¿Cuál es la experiencia en el terreno? ¿Existen factores sistémicos que obstaculicen o expliquen el éxito de los proyectos de AT?**
- ¿Cuál fue el impacto a corto y mediano plazo de las actividades concretas de AT, medido en comparación con los objetivos finales fijados inicialmente? ¿Se observan efectos que no se tuvieron en cuenta en los objetivos originales? ¿Existen factores sistémicos que expliquen el éxito o el fracaso en la mayoría de los proyectos en un país o en la mayoría de los proyectos del mismo sector o área en diferentes países?

- ¿Existen factores sistémicos que expliquen la perdurabilidad del impacto más allá del plazo de duración del proyecto? ¿Es el grado de identificación de las autoridades nacionales con los objetivos del proyecto un factor importante que afecte al compromiso de las autoridades para poner en práctica las recomendaciones? ¿Se tomaron en cuenta estos factores en el diseño inicial o en las correcciones introducidas durante la realización del proyecto?
- ¿Favorece el sistema de incentivos internos la aplicación exitosa y sostenible de las iniciativas de AT, sobre todo las de largo plazo?

V. ALCANCE Y METODOLOGÍA

La evaluación se centrará en la AT proporcionada y administrada directamente desde la sede del FMI en Washington. No se evaluarán las actividades de los cuatro centros regionales de AT. En el caso de los dos Centros de AT Regional en África, creados al final de 2002, consideramos que es demasiado pronto para evaluar su desempeño. Los otros dos, el Centro de AT Regional del Caribe y el Centro de AT Financiera del Pacífico son objeto de una evaluación periódica e independiente.

Tampoco se evaluará al Instituto del FMI, cuyas actividades se centran en capacitar no solo a funcionarios de los países miembros sino también a los propios funcionarios del FMI. Por lo tanto, su misión es diferente y, si se justificara, podría evaluarse como proyecto separado.

Como se mencionó anteriormente, la metodología y la base empírica de la evaluación cambia a través de las diferentes secciones. La sección 1 (tendencias y perfiles) se basará en el universo de actividades de AT de los Departamentos de Finanzas Públicas, de Sistemas Monetarios y Financieros, de Estadística y Jurídico en los últimos seis años. La sección 2 (asignación de la AT) se centrará en una muestra representativa de la asignación de recursos de AT en los dos últimos años, que abarcará unos 20 países representativos de diferentes regiones y niveles de desarrollo. Se incluirán tanto países que reciben un gran volumen de asistencia como países que reciben muy poca en relación con el tamaño de su economía. Para enriquecer el análisis de los factores que determinan la asignación de recursos se incluirán países con o sin programas con el FMI. Se examinará en primer lugar la documentación interna que permita entender el proceso de asignación de recursos de AT, y se entrevistará a los funcionarios pertinentes que hayan participado en planes concretos de asignación de recursos.

La sección 3 (el proyecto en marcha) y la sección 4 (impacto y facilidad de evaluación) requieren un análisis más profundo de las actividades específicas de AT y un mejor conocimiento de los países, que se basará principalmente en las actividades realizadas sobre el terreno. En estas secciones se trabajará con una muestra de 5 ó 6 países del grupo indicado, centrándose en los que recibieron mayores volúmenes de AT. Se efectuarán visitas a los países y entrevistas a autoridades y funcionarios de los países que hayan participado concretamente en las actividades examinadas.

En la evaluación también se considerará la posibilidad de utilizar metodologías complementarias. Por ejemplo, podrían enviarse cuestionarios a una muestra de consultores que hayan participado en actividades de AT sobre el terreno para solicitarles su opinión sobre algunos de los temas planteados en las secciones 3 y 4.

Declaración de política sobre la AT del FMI
1 de abril de 2001

De conformidad con el Convenio Constitutivo del FMI, el objetivo de los programas de AT de la instituciónⁱ es contribuir al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros aumentando la eficacia de la política económica y la gestión financiera. El programa de AT del FMI se encamina al logro de este objetivo de dos maneras. En primer lugar, una gran parte de la asistencia se destina a apoyar los esfuerzos de los países miembros para *fortalecer su capacidad* —tanto en recursos humanos como institucionales— para formular y aplicar políticas macroeconómicas, financieras y estructurales sostenibles, orientadas al crecimiento y a la reducción de la pobreza. En segundo lugar, el FMI ayuda a los países a *diseñar* reformas de las políticas macroeconómicas y estructurales, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas por otros países al abordar problemas similares de política económica. En cualquier caso, la AT del FMI brinda un marco de colaboración para compartir los conocimientos y la experiencia internacional, de forma duradera, con los países miembros.

Alcance y características de la asistencia

El FMI procura facilitar la AT de la manera más eficiente y eficaz posible en sus principales áreas de competencia, a saber:

- Formulación y gestión de la política macroeconómica.
- Política monetaria, banca central, sistema financiero, mercados cambiarios y política cambiaria.
- Política fiscal, finanzas públicas y gestión fiscal.
- Estadísticas macroeconómicas, de balanza de pagos, de finanzas públicas y financieras.

Los temas concretos y la importancia relativa asignada a cada uno de ellos dependen, en gran medida de los problemas que se planteen en el ejercicio de la supervisión y de las actividades relacionadas con los programas del FMI, por ejemplo, la atención que se ha prestado últimamente a las relaciones entre el crecimiento de alta calidad y la reducción de la pobreza.

En el documento anexo a esta declaración se describe la AT proporcionada por los departamentos funcionales del FMI y se resumen las áreas básicas en las que la institución trata de concentrar dicha asistencia. Los departamentos regionales del FMI, responsables de la gestión de la supervisión y las operaciones de los programas en los países, colaboran estrechamente con los departamentos funcionales en la planificación, la ejecución, el control y el seguimiento de la AT.

Modalidades de prestación. La AT se proporciona en diversas formas, por ejemplo, misiones de funcionarios que viajan desde Washington, contratación de expertos por períodos que oscilan entre varios meses y varios años (dependiendo del carácter de las

actividades y la capacidad y el interés de los países beneficiarios), preparación de informes técnicos y de diagnóstico, organización de cursos, seminarios y cursillos de capacitación, y prestación de asesoramiento y respaldo desde Washington, por vía electrónica. También se ofrece AT y capacitación en los centros regionales.

Contratación de expertos. El FMI ofrece los servicios de expertos calificados, ya sea directamente, por medio de sus propios funcionarios, o contratando personal ajeno a la institución. En muchos casos, los expertos son funcionarios o ex funcionarios del FMI o de los ministerios, instituciones u organismos de los países miembros. El FMI hace lo posible por ampliar y revisar sus listas de expertos a fin de garantizar una disponibilidad adecuada de especialistas calificados que estén familiarizados con los avances técnicos en sus respectivas áreas de especialización. Principalmente, el FMI identifica a los expertos aprovechando sus relaciones con los bancos centrales, los organismos de supervisión financiera, los ministerios de Hacienda, los departamentos de impuestos y aduanas y las oficinas de estadística. En algunos casos también se publican anuncios para contratar a expertos especializados en temas muy concretos. En la contratación de funcionarios y expertos se atribuye gran importancia al dominio de idiomas, la capacidad de comunicación y sus aptitudes pedagógicas. Todos los expertos del FMI cuentan con la supervisión y el respaldo administrativo profesional de funcionarios técnicamente calificados que trabajan en la sede del FMI en Washington. Además, los representantes residentes del FMI mantienen una estrecha relación con los expertos durante el período de su misión. Durante las visitas que realizan los funcionarios del FMI, los departamentos regionales pueden verificar la implementación de las recomendaciones en materia de AT y también el trabajo de los expertos.

Colaboración con otros proveedores de AT. El FMI se ha comprometido a cooperar y colaborar con otros proveedores de AT. La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a escala mundial subraya la necesidad de evitar la duplicación y superposición en la cobertura, y de garantizar que la AT la proporcionen las fuentes más apropiadas en un marco cuidadosamente coordinado. El carácter limitado de la AT que presta el FMI permite que esa colaboración sea fructífera. El personal especializado que aporta la institución se complementa ventajosamente con los servicios y el equipo de otros organismos de AT.

Determinación de las prioridades en materia de AT

Fuentes de la demanda de AT del FMI. La prestación de servicios de AT del FMI constituye un beneficio y al mismo tiempo un derecho de los países miembros y, en la mayoría de los casos, no está sujeta a condicionalidadⁱⁱ. Gran parte de la demanda de AT del FMI por parte de los países tiene su origen en el hecho de que los gobiernos beneficiarios consideran que esa asistencia puede ayudarles notablemente en la aplicación de sus políticas macroeconómicas. Como se indicó anteriormente, la supervisión que ejerce el FMI y las actividades relacionadas con los programas también pueden generar solicitudes de AT. Concretamente, en el diálogo con las autoridades de los países en el marco de las consultas del Artículo IV o en la formulación o supervisión de los programas respaldados por el FMI se

reconoce con frecuencia la necesidad de fortalecer las instituciones o la capacidad, y se identifican con claridad las consiguientes necesidades de AT. Recientemente, el FMI ha asignado mayor prioridad al logro de una mejor integración entre la AT y sus actividades de supervisión y las relacionadas con los programas. Al respecto, destaca la importancia de alentar a los países a determinar con suficiente antelación sus necesidades y prioridades en lo que respecta a la AT, en lugar de esperar a que surjan problemas. En consecuencia, el FMI y los gobiernos, a través de la colaboración establecida, están dejando atrás el enfoque “pasivo” para adoptar una estrategia más “activa” en la planificación y prestación de la AT y en la determinación de las prioridades.

Vinculación de la AT a la supervisión. Actualmente se está procurando alcanzar este objetivo, en forma experimental, en dos áreas. En primer lugar, se han incluido las consultas sobre AT (CT) en el temario de algunas misiones del Artículo IV. Las CT brindan la oportunidad de examinar la eficacia de la AT prestada por el FMI en el pasado y su posible alcance y orientación en el futuro. En segundo lugar, el FMI ha puesto en marcha un proyecto piloto que incluye la preparación de un plan de acción a mediano plazo en materia de cooperación técnica (PACT) a fin de ayudar a los países cuya capacidad para aplicar programas de reforma económica y financiera sea muy limitada. Se ha previsto que estos planes incluyan una evaluación completa de las deficiencias macroeconómicas o de gestión financiera de un país o subregión en las principales áreas de competencia del FMI, y la elaboración de un programa de AT para tratar de corregirlas. Estas actividades las realizan el personal del FMI y las autoridades de los países con la activa participación y el respaldo de los donantes interesados. Se estima que la preparación de un PACT pone en marcha un proceso dinámico en el que las autoridades nacionales, el FMI y otros donantes se comprometen a proveer recursos para la ejecución del plan y para supervisar y adaptar de manera conjunta su ejecución durante un período fijado de común acuerdo.

Solicitudes imprevistas. Pese a la intención de mejorar las proyecciones de las necesidades de AT mediante las CT y los PACT, la demanda de dicha asistencia tendrá en parte su origen en cambios imprevistos en las políticas de un país, por ejemplo, un cambio de gobierno, una crisis imprevista o perturbaciones externas. Por consiguiente, se prevé que, en la demanda de servicios de AT, seguirá existiendo un elemento de imprevisibilidad y que la capacidad del FMI para actuar con rapidez frente a estas situaciones seguirá siendo una de las características importantes del programa de AT de la institución.

Determinar la prioridad de las solicitudes. La AT solo se presta si las autoridades de un país la solicitanⁱⁱⁱ. Como, en general, la demanda de AT es mayor que los recursos de que dispone el FMI, la prioridad se determina en función de varios factores. Por ejemplo, se emplean las directrices, o “filtros”, que se describen a continuación:

Filtro 1—Competencias básicas del FMI. La AT debe enmarcarse dentro de las áreas de especialización o competencias básicas de la institución que se enumeran en el Anexo de este informe. El FMI brinda AT para apoyar las reformas de política económica y fortalecer la capacidad institucional.

Filtro 2—Principales áreas de los programas. La AT se orientará claramente a apoyar alguna de las cinco categorías siguientes:

- Evitar o controlar las crisis y su contagio en países que no estén aplicando programas respaldados por el FMI y, fundamentalmente, en países no industriales y mercados emergentes de importancia sistémica.
- Poner en marcha programas viables de alivio de la deuda y de reducción de la pobreza a favor de países de bajo ingreso (dedicando toda la gama de posibilidades de AT a las iniciativas de lucha contra la pobreza y a las políticas encaminadas a restablecer la estabilidad macroeconómica).
- Fomentar y mantener la estabilidad macroeconómica y del sector financiero en países que no están utilizando recursos del FMI; en términos generales, las economías de mediano ingreso y las economías en transición.
- Promover las iniciativas regionales de desarrollo de la capacidad, incluidos los planes de capacitación y, en algunos casos, los planes de integración regional.
- Rehabilitar las instituciones económicas y financieras esenciales en los países en etapa de posguerra.

Filtro 3—Iniciativas clave en materia de política. La asistencia se concentrará en apoyar las prioridades e iniciativas fundamentales del FMI, que si bien varían con el tiempo actualmente son las siguientes:

- **Normas y códigos:** Asistencia en actividades de *seguimiento* para facilitar a los países la adaptación de sus prácticas fiscales, financieras y estadísticas (y sus instrumentos jurídicos) para cumplir con las normas y los códigos que auspicia el FMI, así como AT para la evaluación del cumplimiento de estas normas.
- **Programa de evaluación del sector financiero (PESF):** Asistencia en actividades de *seguimiento* para ayudar a los países a corregir las deficiencias que se hayan detectado en el PESF.
- **Programas para los países pobres muy endeudados (PPME):** AT encaminada a fortalecer los sistemas de gestión de la deuda pública para facilitar el seguimiento del uso del alivio de la deuda en gastos orientados a reducir la pobreza, así como en mejoras de las estadísticas económicas y financieras básicas en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).
- **Protección de los recursos del FMI:** Asistencia para mejorar la gestión del gasto público o las prácticas contables y de gestión de las reservas de los bancos centrales (y los correspondientes instrumentos jurídicos) y para hacer frente al problema de la declaración de datos inexactos.
- **Centros financieros extraterritoriales:** Evaluación y adopción de prácticas óptimas.
- **Reforma de las políticas económicas y fortalecimiento de la capacidad institucional para lograr la viabilidad macroeconómica:** Por ejemplo, campañas de recaudación de ingresos fiscales, adopción de mejores políticas monetarias y preparación de indicadores macroprudenciales y otros indicadores estadísticos.

Filtro 4—Impacto y compromiso de las autoridades. Al evaluar una solicitud de AT, se debe conceder gran importancia al historial del país y al grado de identificación con los objetivos y a su compromiso con los mismos. Solo en un pequeño número de casos, como el de los países de importancia sistémica o en situaciones de crisis, podrían pasarse por alto estos factores debido a otras consideraciones. A veces, un cambio de gobierno podría favorecer la identificación con el programa y mejorar las perspectivas de la asistencia, aunque el historial del país no haya sido muy positivo.

Filtro 5—Diversidad regional. El principio de tratamiento uniforme a los países miembros exige que se mantenga cierto grado de diversidad en la asignación de los recursos de AT y que no se olviden las necesidades de los países pequeños, que pueden no tener otras fuentes de ayuda y en los que la AT puede, a menudo, tener un fuerte impacto.

Filtro 6—Disponibilidad de financiamiento externo. Aunque la disponibilidad de financiamiento externo no debería ser en general un factor decisivo, al evaluar las solicitudes de AT conviene tener positivamente en cuenta la cooperación de otros donantes que aporten financiamiento a las actividades de AT del FMI o contribuyan con otros elementos que el FMI no pueda proporcionar fácilmente (equipo, capacitación en el país, desarrollo de sistemas, expertos locales).

Filtro 7—Carácter de la solicitud. Una misión de asesoramiento o de diagnóstico, o los servicios de un experto a corto plazo, pueden resultar menos costosos que un experto residente. Algunas de estas solicitudes pueden atenderse sin que ello afecte en forma significativa a los recursos generales del programa de AT del FMI, independientemente de su prioridad, a menos que, en el largo plazo, puedan repercutir en la asistencia en forma de actividades de seguimiento.

Filtro 8—Enfoque regional. En vista del elevado costo de la asistencia que se proporciona a los países pequeños y de los problemas que comparten incluso algunos de los países más grandes, el FMI aprovechará al máximo las oportunidades que se presenten a nivel regional. En algunos casos, los centros regionales —como el Centro de AT Financiera del Pacífico— podrían ser una solución eficiente, y se ha previsto considerarla.

Filtro 9—Presencia de otros proveedores de AT. Al decidir si presta o no asistencia, el FMI determinará si otros proveedores participan ya activamente en labores similares. Si éste fuera el caso, y para evitar la duplicación de esfuerzos, se coordinará al máximo la asistencia con los otros proveedores.

Contribución de los gobiernos beneficiarios a la eficacia de la AT

Lograr una mayor identificación de los países beneficiarios con el programa. El programa de AT del FMI se basa en el principio fundamental de que, para ser eficaz y surtir efectos importantes, es menester que el país beneficiario se identifique plenamente con las

actividades y ponga en práctica las recomendaciones pertinentes. Esto pone de relieve la importancia de que las autoridades de los países beneficiarios participen plenamente en todas las etapas del proceso de planificación y ejecución de las actividades de AT del FMI, desde la identificación de las necesidades, los análisis y el acuerdo respecto a los términos de referencia y los objetivos del proyecto, hasta su ejecución, seguimiento y evaluación.

Concretamente, si se prevé enviar a trabajar sobre el terreno a un experto con contrato a largo plazo, ya sea en forma continua o intermitente, es fundamental que se establezca un proceso de estrecha consulta con las autoridades para garantizar las condiciones adecuadas de aprovechamiento del tiempo del experto. Como resultado de estas consultas debe llegarse a un acuerdo sobre el tipo de experto que se necesita, las calificaciones y experiencia necesarias y, en última instancia, sobre la persona elegida para prestar la AT. Un análisis en común de los resultados de la AT —tanto la actual como la prestada en el pasado, incluido el historial de los países en la aplicación de las recomendaciones formuladas— y la consideración de las necesidades futuras son aspectos importantes de todo proceso encaminado a lograr una mayor identificación de las autoridades nacionales con el programa de asistencia.

Política de cargos del FMI por la AT prestada. De conformidad con las prácticas de otros organismos bilaterales y multilaterales, la AT del FMI se facilita, generalmente, en forma gratuita, con excepción de los servicios de expertos a largo plazo (cuando los expertos residen en el país por períodos de seis meses o más) a países de ingreso mediano y alto, a los que se les pide que realicen una determinada contribución financiera al FMI. La gerencia del FMI determina cuantitativamente los cargos precisos en el marco de la política básica sobre contribuciones de los países fijada por el Directorio Ejecutivo. Actualmente, se espera que los países de ingreso mediano realicen una contribución parcial en efectivo y que los países de ingreso alto reembolsen el costo total de la AT de largo plazo. En vista del carácter cooperativo de la relación entre el FMI y el país solicitante, el FMI reconoce que, para que la asistencia tenga éxito, se requiere que la preparación sea cuidadosa y que las autoridades del país beneficiario se comprometan a aportar recursos. En este sentido, es importante que se designe a los funcionarios de contrapartida y que se suministren recursos complementarios adecuados (por ejemplo, espacio y equipo de oficina, personal administrativo, telecomunicaciones, suministros y servicios públicos), todo lo cual tiene un costo real para el gobierno receptor, que se suma a los cargos que aplique el FMI.

Seguimiento y evaluación

Desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación bien integrado y eficaz en función de los costos. El seguimiento y la evaluación son esenciales para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en las actividades de AT, para evaluar su pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto y para extraer enseñanzas sobre cómo reforzar las operaciones de AT actuales y futuras. El programa de AT del FMI, si bien continúa siendo de poca magnitud en el contexto internacional, ha alcanzado un nivel que hace necesario adoptar un enfoque sistemático para el seguimiento y la evaluación. El personal de la institución está preparando propuestas en estos campos, aprovechando la experiencia y las prácticas de otros organismos. En la labor de seguimiento deben participar tanto el personal del FMI como las autoridades

nacionales para lograr que toda la actividad de AT cumpla los objetivos acordados y produzca los resultados deseados. Además, el seguimiento conlleva, inevitablemente, la preparación de evaluaciones durante el período de vigencia del proyecto, que posteriormente se utilizan para mejorar las actividades de ejecución. En cambio, las actividades de evaluación más analíticas conllevan generalmente una perspectiva de más largo plazo, en muchos casos se realizan de forma independiente (a veces por parte de evaluadores externos) y se centran sobre todo en los proyectos terminados o en las operaciones concluidas de un programa en curso.

Se formulará un enfoque común en materia de seguimiento y evaluación para facilitar criterios uniformes de aplicación a los países y los temas evaluados y, de esta manera, extraer enseñanzas para aprovecharlas en futuras operaciones. Todas las actividades de seguimiento y evaluación requerirán la participación de las autoridades del país beneficiario, tanto en los proyectos como en las políticas, para que se tomen plenamente en consideración sus opiniones sobre los motivos del fracaso o el éxito de la asistencia. Se prevé que las actividades habituales y generales de seguimiento realizadas por los respectivos departamentos de AT se complementen con estudios en profundidad para evaluar determinados temas. Estos estudios sirven para comprobar la coherencia y la calidad del asesoramiento prestado y permiten evaluar el impacto de la AT en las políticas y el fortalecimiento institucional, así como su sostenibilidad. También se realizarán evaluaciones independientes teniendo en cuenta las repercusiones presupuestarias.

Difusión externa

El FMI reconoce la importancia de difundir información sobre sus actividades de AT que sean de interés tanto para los países miembros como para el público general. Un medio para lograr ese objetivo es el informe anual sobre AT que se presenta al Directorio Ejecutivo, en el que se resumen las actividades de AT y la evolución de la política al respecto durante el año anterior, así como los resultados de los programas de seguimiento y evaluación. En el informe también se destacarán los temas de política sobre los que se requiera la orientación del Directorio.

El FMI estima que, para lograr la transparencia e informar adecuadamente al público sobre los asuntos clave de política económica, debe difundirse de la forma más amplia posible información sobre las enseñanzas extraídas del programa de AT, así como la relacionada con la asistencia brindada a los países. Por consiguiente, la información sobre el *contenido general* del asesoramiento técnico en materia de políticas en las diferentes áreas funcionales se divulga en los estudios que publica el FMI y en otras publicaciones (por ejemplo, manuales, estudios especiales y folletos) y, cada vez más, en el sitio del FMI en Internet. Si bien la institución reconoce que la información sobre el *asesoramiento que proporciona a cada país* sería de interés público, es importante reconocer que los países miembros pueden solicitar asesoramiento técnico de manera confidencial. En consecuencia, corresponde a las autoridades del país decidir si desean permitir la publicación de información de ese tipo. Por esta razón, los informes de AT seguirán teniendo una circulación restringida dentro del FMI,

el Banco Mundial y otros organismos donantes, mientras que la distribución de esa información a un público más amplio estará sujeta a la autorización del país en cuestión.

Gestión interna de la AT

Aunque la gestión del programa de AT del FMI se ha descentralizado, quedando, en gran medida, a cargo de los distintos departamentos, el Comité de AT (CAT), integrado por altos funcionarios, es el encargado de coordinar y formular las políticas y los procedimientos del FMI que rigen el financiamiento, la planificación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y la divulgación de la AT. Este Comité, que rinde cuentas directamente al Subdirector Gerente encargado de la AT, sirve además como foro para la concertación de acuerdos sobre recomendaciones a la gerencia en materia de asignación de los recursos de AT en las diferentes regiones geográficas y áreas funcionales. Además, actúa como coordinador de las iniciativas piloto de AT del FMI (como el reciente experimento con las CT y los PACT) y de la aplicación de las reformas surgidas del examen de las actividades de AT de la institución realizado por el Directorio Ejecutivo en junio de 1999. El CAT y sus subcomités cuentan con el respaldo administrativo de una pequeña unidad, la Secretaría de AT (SAT), integrada en la Oficina de Presupuesto y Planificación de la Oficina del Director Gerente, que también participa en la negociación y gestión de los acuerdos de AT con otros organismos y donantes. La SAT compila datos agregados sobre los programas de AT, previstos o en ejecución, con fines de notificación interna y externa.

Función del financiamiento externo

En los últimos años, el FMI ha procurado ampliar sus contactos y su colaboración con otros proveedores de AT. Por ejemplo, ha cooperado con otros organismos donantes en numerosos proyectos integrados de AT multianual en gran escala en el área de las reformas administrativas e institucionales. De igual modo, el programa de AT del FMI ha recibido el generoso cofinanciamiento de algunos organismos multilaterales y bilaterales, que han complementado los recursos presupuestarios que el FMI dedica a estas actividades. A medida que el FMI redobla sus esfuerzos para ayudar a los países a fortalecer su capacidad de gestión de las políticas económicas y los recursos financieros, es probable que aumente la demanda de recursos de AT en áreas tales como la aplicación de los nuevos códigos y normas internacionales, la mejora del sector bancario y de los sistemas financieros, la ayuda a los países pobres muy endeudados para analizar la sostenibilidad de la deuda y administrar sus programas de reducción de deuda, así como en materia de gestión del gasto público y estadística en relación con el diseño y la implementación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los programas de política económica respaldados por el FMI en el marco del nuevo servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. El FMI aprovechará todas las oportunidades para cooperar con otras entidades en estas áreas. En particular, en la preparación de los PACT será necesario que intervengan activamente otros organismos donantes^{iv}, dado que la ejecución y el financiamiento de estos planes rebasan con mucho los recursos e instrumentos de AT de que dispone el FMI.

El FMI alienta a los países miembros que todavía no lo hayan hecho a proporcionar respaldo financiero para complementar los recursos disponibles para AT, preferentemente de la forma menos restrictiva posible. Al mismo tiempo, la institución mantendrá sus esfuerzos por estrechar la colaboración con sus socios multilaterales y bilaterales en el terreno de la AT.

ⁱ La “asistencia técnica” incluye cursos de capacitación como los organizados por el Instituto del FMI para funcionarios de los países.

ⁱⁱ Se restringe el derecho de los países con atrasos persistentes en los pagos al FMI a recibir asistencia técnica a menos que exista aprobación específica del Directorio Ejecutivo para prestarla. El Directorio tiene en cuenta el nivel de cooperación del país con el FMI para resolver el problema de los atrasos.

ⁱⁱⁱ Además, la asistencia técnica puede facilitarse, si el Directorio Ejecutivo lo aprueba, a países que no sean miembros y a organizaciones internacionales.

^{iv} Será de particular importancia la participación del Banco Mundial y del PNUD para asegurar la congruencia con el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial y con la estrategia del sistema de las Naciones Unidas para los distintos países.