



OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Comunicado No. 05/01 (S)
ORIGINAL: INGLÉS
PARA SU PUBLICACIÓN INMEDIATA
2 de Marzo de 2005

Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C. 20431 EE.UU.

La Oficina de Evaluación Independiente anuncia la publicación del informe de evaluación de la asistencia técnica que proporciona el FMI

Esta evaluación de la asistencia técnica que el FMI proporciona a los países miembros se basa en el examen detallado de los reportes de un conjunto de países, un análisis cuantitativo, y estudios de caso detallados de seis países¹ (incluidas visitas de observación y entrevistas con funcionarios y donantes, análisis de evaluaciones anteriores y entrevistas con funcionarios del FMI y otras partes interesadas).

Con el fin de extraer enseñanzas operativas, la evaluación de la asistencia técnica se divide en las siguientes tres etapas:

- **Establecimiento de prioridades:** ¿Cómo se determinan las necesidades de asistencia técnica de los países? ¿Qué medidas pueden tomarse para que el proceso sea más estratégico, de tal manera que las actividades de asistencia técnica del FMI sean más pertinentes?
- **Suministro de la asistencia técnica:** ¿Qué factores inciden en la eficacia de las modalidades de suministro de asistencia técnica?
- **Supervisión del avance y evaluación de los efectos:** ¿Cómo se verifica el progreso y qué factores contribuyen al efecto de la asistencia técnica?

A. Conclusiones principales

Establecimiento de prioridades

- El FMI ofrece anualmente un monto aproximado de asistencia técnica directa equivalente a 300 personas por año, lo que representa alrededor de un 10% del presupuesto administrativo bruto de la institución. Un 70% de la asistencia técnica que presta el FMI está dirigida a países con un ingreso por capita inferior a US\$1.000; es decir, el FMI focaliza la asistencia técnica a los países de bajo ingreso. La cantidad de asistencia

¹ Camboya, Honduras, Níger, Ucrania, Yemen y Zambia

técnica que reciben los países está también asociada a la presencia de los programas que se llevan a cabo en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) o el servicio ampliado del FMI (SAF), la cantidad de financiamiento externo disponible y la posibilidad de que el país esté superando una situación de conflicto.

- Existe una relación débil entre las prioridades de asistencia técnica y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) o las cuestiones clave en materia de políticas señaladas en las consultas del Artículo IV. En la mayoría de los casos, el DELP aún no ha permitido determinar claramente las principales necesidades institucionales en las que debe centrarse la asistencia técnica. Esto representa una deficiencia importante porque se esperaba que el DELP fuera el mecanismo al que el FMI recurriría para definir las prioridades generales en los países de bajo ingreso. Por lo tanto, las actividades de asistencia técnica no parecen encuadrarse en un régimen de políticas nacionales de mediano plazo que permita establecer prioridades en las esferas de especialización del FMI—*en función de* los sectores, las necesidades de los programas y las iniciativas institucionales—y *balanceando* las demandas de asistencia técnica derivadas de las necesidades de corto plazo con las necesidades de fortalecimiento institucional de mediano plazo.

Suministro de la asistencia técnica

- Por lo general, los funcionarios de los países han quedado conformes con la labor de los expertos residentes del FMI, en especial, por su enfoque práctico de la capacitación y el asesoramiento, su accesibilidad y su trabajo en equipo. Sin embargo, en la evaluación se observa que la participación de las autoridades en la definición de los Términos de Referencia—especialmente en el caso de expertos a largo plazo—suele ser pasiva. Esto tiende a reducir el grado de identificación con el programa y a menudo oculta discrepancias sustanciales entre las expectativas de las autoridades y el personal técnico en cuanto a los objetivos finales.
- Los funcionarios de los países indicaron que, para mejorar la identificación con las recomendaciones, convendría analizar de manera más informal y periódica abanicos más amplios de opciones antes de efectuar las reuniones con que se cierran las misiones de asistencia técnica, y garantizar así que se tengan en cuenta las limitaciones prácticas.
- Se detectaron muchos casos de coordinación deficiente entre el FMI y los donantes que trabajaban en ámbitos similares. La responsabilidad de coordinar las actividades con los donantes corresponde, en definitiva, a las autoridades, pero la realidad suele ser otra, producto de la falta de capacidad institucional y el hecho de que el DELP aún no está suficientemente desarrollado desde el punto de vista operativo como para cumplir esa función en los países de bajo ingreso. De ahí que la coordinación de las actividades de los donantes suela recaer en un donante o una institución multilateral importante. Además, si la participación de los donantes es intensa en un país determinado, y si el FMI presta un porcentaje relativamente pequeño de asistencia técnica, no siempre es factible ni correcto que el FMI asuma la coordinación general de los proyectos de asistencia técnica, aun en

sus esferas de especialización. No obstante, incluso en estos casos el FMI debe procurar una mejor coordinación con los donantes que trabajan en ámbitos similares y, en el caso de los países de bajo ingreso, debe ayudar a los gobiernos a convertir la estrategia de lucha contra la pobreza en un instrumento eficaz para encauzar sus propios proyectos.

Evaluación del efecto de la asistencia técnica y de los factores que la influyen

- Los estudios de caso demuestran que en general se ha logrado mejorar la capacidad técnica de las instituciones que típicamente reciben el apoyo del FMI. Sin embargo, se notaron variaciones importantes en el grado con el que las instituciones aprovechan su mayor capacidad para obtener resultados concretos, o alcanzar los objetivos esenciales de la asistencia técnica. Es de suma importancia que el FMI comprenda cabalmente los obstáculos a los que estas instituciones se enfrentan.
- Parte del problema estriba en que en los documentos e informes del FMI no se diferencian ni se miden los distintos avances que conducen al cumplimiento de los objetivos básicos de la asistencia técnica. Concretamente, la documentación es deficiente en los siguientes aspectos:
 - Definición inicial de los indicadores (parámetros de referencia) que serán usados para juzgar si ha habido avances o no, y un análisis explícito de estos indicadores con las autoridades.
 - Diferenciación entre indicadores de corto y de mediano plazo que capte las distintas etapas de la cadena de resultados, por ejemplo: a) indicadores que miden el mejoramiento de las capacidades técnicas de los beneficiarios de la asistencia técnica; b) indicadores que miden si los organismos están aprovechando efectivamente sus mayores conocimientos técnicos, por ejemplo, si están desempeñando sus responsabilidades, y c) indicadores que miden el impacto económico de la aplicación de las mayores capacidades técnicas.
- La falta de un desglose claro de estas etapas, así como de los obstáculos, limita el aprovechamiento de la experiencia en cuestiones de asistencia técnica para la toma de decisiones en el futuro. Se trata de un factor decisivo, ya que la falta de aplicación de las recomendaciones de asistencia técnica puede estar bien justificada.
- A menudo, la interferencia política o la falta de apoyo de las autoridades impide que las instituciones aprovechen los conocimientos derivados de la asistencia técnica. De hecho, los estudios de caso indican que la resistencia debida a intereses creados puede aumentar a medida que los organismos mejoran su capacidad de acción. Se observó que en estos casos los informes de las misiones y expertos sobre los obstáculos encontrados en general no han sido suficientemente explícitos y, por lo tanto, las posibles soluciones tampoco se abordaron con franqueza en el diálogo con las autoridades.

B. Recomendaciones principales

Las recomendaciones principales que surgen de la evaluación son las siguientes:

El FMI debe ayudar a definir un régimen de políticas nacionales a mediano plazo que permita establecer prioridades, integrar las direcciones estratégicas de cada país, y que esté vinculado a evaluaciones más sistemáticas de los factores determinantes de los resultados anteriores.

- En los países de bajo ingreso, la estrategia de lucha contra la pobreza es el mecanismo idóneo para establecer las prioridades de fortalecimiento institucional a ser abordadas por la asistencia técnica, pero pocas veces se le ha utilizado eficazmente para tal propósito. El FMI tiene que ayudar a los países a definir sus necesidades de fortalecimiento institucional de mediano plazo en las esferas de responsabilidad del FMI y de conformidad con el DELP. Para los otros países que reciben montos relativamente importantes de asistencia técnica del FMI, es posible que el mecanismo requiera consultas profundas y periódicas con las autoridades que abarquen un examen de los avances y un análisis prospectivo de las prioridades.
- Los departamentos regionales y los representantes residentes podrían asumir una función más preponderante en la definición de estos mecanismos, la cual debería reconocerse explícitamente.

El FMI debe definir mecanismos más sistemáticos para verificar los avances en las principales actividades de asistencia técnica y determinar las causas de los retrasos importantes

- Al inicio de las principales actividades de asistencia técnica, el personal técnico del FMI deberá convenir con las autoridades la manera de cuantificar el éxito. El personal técnico del FMI debe diferenciar claramente las diferentes etapas de resultados de la asistencia técnica y, a continuación, efectuar su monitoreo. Concretamente, se debe diferenciar entre:
 - Mejoras en la capacidad técnica de las instituciones beneficiarias de la asistencia técnica.
 - Determinar si las instituciones aprovechan eficazmente la mayor capacidad técnica y, de ser necesario, los factores que impiden ese aprovechamiento.
 - Efectos prácticos en términos de resultados económicos.
- Los expertos residentes y el personal del FMI que brinda respaldo técnico deben señalar con franqueza los factores que impiden el progreso, incluidos la interferencia política o la falta de apoyo de las autoridades que les impiden a las instituciones aprovechar eficazmente su nueva capacidad técnica.

Se debe hacer hincapié en que, para inculcar el sentido de identificación y el compromiso con los programas de asistencia técnica, las autoridades y las contrapartes deben participar más en la definición de las mismas y los mecanismos de seguimiento

- El personal técnico del FMI debe solicitar la plena participación de las autoridades y las contrapartes especializadas en la definición de los Términos de Referencia, y dedicar el tiempo necesario al diseño de la actividad. La voluntad mostrada en tal sentido debe ser uno de los factores que determine la asignación de recursos de asistencia técnica.
- En el caso de programas de asistencia técnica más complejos y que abarquen varios años, una carta convenio entre las autoridades y el FMI podría estipular el nivel de compromiso y recursos, incluidos a) parámetros de referencia mutuamente acordados para medir el progreso, b) compromisos del FMI y las autoridades, para garantizar la sostenibilidad de los logros una vez concluidas las actividades de asistencia técnica y c) políticas clave que deberán adoptar las autoridades para garantizar la instrumentación de los cambios institucionales necesarios, tales como decretos o leyes que complementen las actividades de asistencia técnica.
- Deben redoblar los esfuerzos para divulgar las enseñanzas extraídas de programas específicos de asistencia técnica dentro de las dependencias correspondientes y entidades gubernamentales.

Los expertos en asistencia técnica deben esforzarse más en la búsqueda de opciones y el análisis de alternativas con los funcionarios locales antes de redactar las recomendaciones de asistencia técnica

- El grado de aceptación de las recomendaciones de asistencia técnica parece mejorar mucho cuando, desde un inicio, los expertos del FMI logran la participación de las contrapartes en el diseño de las actividades, explican las razones y procuran evaluar las sutilezas institucionales de cada entorno. También es necesario dedicar suficiente tiempo a las deliberaciones informales antes de redactar las recomendaciones y a la consideración de más opciones. Las misiones de asistencia técnica deben prever un tiempo suficiente para integrar estos factores, aun cuando esto implique misiones un poco más largas y, por ende, menos actividades de asistencia técnica.

Este informe se sometió al examen del Directorio Ejecutivo del FMI el 18 de febrero de 2005. El Directorio acogió favorablemente el informe y respaldó la idea central de las conclusiones, enseñanzas y recomendaciones. El informe, incluidos los estudios de caso individuales, así como las respuestas de la gerencia y el personal técnico del FMI y la exposición sumaria del Directorio pueden consultarse en el sitio de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) en Internet: www.imf.org/ieo.

Personas a quienes consultar en la OEI: Sr. Marcelo Selowsky, (202) 623-4156
Sr. Jeffrey Allen Chelsky, (202) 623-7362
Sr. Mariano Cortés, (202) 623-4172

Departamento de Relaciones Externas del FMI

División de Relaciones Públicas: (202) 623-7300

División de Relaciones con los Medios de Comunicación: (202) 623-7100