

Capítulo 4



Capítulo 4 Fortalecimiento de las capacidades: Asistencia técnica y capacitación

La asistencia técnica y capacitación que ofrece el FMI a petición de los países miembros tiene como finalidad ayudarlos a cumplir los compromisos que estos asumen al ingresar en la institución, a saber: aplicar políticas que fomenten la estabilidad financiera y macroeconómica, el crecimiento económico sostenible y un régimen cambiario ordenado, y suministrar al FMI datos oportunos, exactos y de alta calidad sobre sus economías. La asistencia técnica y capacitación son igualmente importantes para ayudar a los países miembros a poner en práctica las recomendaciones que resultan de las consultas del Artículo IV del FMI (véase el capítulo 2). Por consiguiente, la alineación y la integración del fortalecimiento de las capacidades con la labor de supervisión y de los programas se han convertido en objetivos clave para el Directorio Ejecutivo, que examina con regularidad la asistencia técnica y capacitación del FMI.

El FMI brinda asistencia técnica y capacitación primordialmente en las esferas básicas que competen a la institución, entre ellas la política macroeconómica, la gestión de los ingresos y la administración tributaria, la gestión del gasto público, la política monetaria, los regímenes cambiarios, las reformas del sector financiero y las estadísticas macroeconómicas y financieras. En los últimos años, los países miembros también han solicitado cada vez más asistencia en temas relacionados con la evaluación de los centros financieros offshore, la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, el fortalecimiento de la inversión pública, la gestión de los riesgos fiscales derivados de las asociaciones público-privadas, la adopción de códigos y normas internacionales para la información y la gestión financiera y fiscal, la corrección de deficiencias detectadas en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero, establecido conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial, y la realización de análisis de sostenibilidad de la deuda.

En los últimos cinco años, el volumen de asistencia técnica y capacitación ofrecida directamente por el FMI a los países miembros ha aumentado con la expansión de los centros regionales de asistencia técnica y capacitación. Actualmente, la asistencia técnica representa cerca del 24% del presupuesto operativo del FMI, si se tienen en cuenta la dirección y administración de la misma. No obstante, la demanda de asistencia técnica y capacitación supera la capacidad del FMI para brindarla, sobre todo a la luz de las restricciones generadas por las crecientes presiones sobre las finanzas de la Institución. Por consiguiente, se está dando prioridad a las iniciativas que apoyan los objetivos básicos del FMI.

Los principales proveedores de asistencia técnica del FMI son el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM), el Departamento de Finanzas Públicas (FAD), el Departamento de Estadística (STA) y el Departamento Jurídico (LEG). El Comité de Fortalecimiento de las Capacidades, con la asistencia de la Oficina de Gestión de la Asistencia Técnica (OTM) y en consulta con otros departamentos del FMI, se encarga de la política general de la institución en materia de asistencia técnica y de la coordinación de dicha asistencia. En el marco de la Estrategia a Mediano Plazo del FMI, el Comité de Fortalecimiento de las Capacidades tiene la función de velar por que las iniciativas del FMI en este ámbito respondan a las necesidades de los países, se coordinen con las de otros proveedores y estén orientadas por unas políticas apropiadas, en tanto que la OTM se ocupa de la obtención y gestión del financiamiento externo para las actividades de asistencia técnica y respaldo a las políticas. El principal proveedor de capacitación es el Instituto del FMI que, en colaboración frecuente con otros departamentos del FMI, organiza seminarios, cursos y otras actividades para formar funcionarios de los países.

Consciente de las necesidades cruciales de capacitación de los países en desarrollo, el FMI inauguró en 2007 un centro regional de asistencia técnica (CRAT) en Gabón para prestar apoyo a los países de África Central, siendo este el tercer centro que se inaugura en África y el sexto en el mundo (recuadro 4.1), y un séptimo centro regional de capacitación en India.

Asistencia técnica

El FMI puede ayudar a definir las áreas que requieren asistencia técnica, pero es el país miembro quien decide si la solicita. La mayor parte de la asistencia se ofrece gratuitamente. Independientemente de la modalidad que adopte la asistencia

técnica —misiones desde la sede principal, expertos a corto plazo, asesores residentes a largo plazo, o centros regionales—, el país receptor siempre está plenamente involucrado en la selección, implementación, seguimiento y evaluación de la asistencia que recibe. Este enfoque de colaboración refuerza la identificación del país con las reformas.

El 90% de la asistencia técnica del FMI se presta a países de ingreso bajo y medio-bajo (cuadro 4.1), para ayudarlos a desarrollar las instituciones y capacidades necesarias para poner en práctica las políticas que estimulen el crecimiento. En el cuadro 4.2 se resumen las tendencias de la asistencia técnica suministrada en el ejercicio 2007.

El financiamiento directo para la prestación de asistencia técnica, la supervisión y los gastos administrativos y de otra índole provienen del presupuesto administrativo del FMI.



Centro regional de capacitación en América Latina.

Recuadro 4.1 Los centros regionales de asistencia técnica

Los centros regionales de asistencia técnica (CRAT) son iniciativas conjuntas entre el FMI, los países receptores y donantes bilaterales y multilaterales. El respaldo financiero proviene de los donantes y, en muchos casos, de los mismos países receptores, así como del FMI. Los gobiernos anfitriones suelen ofrecer aportaciones en especie.

Los CRAT fueron concebidos inicialmente para proporcionar asistencia técnica a las pequeñas economías insulares, ya que a los proveedores de asistencia técnica, entre ellos el FMI, les resultaba difícil atender las solicitudes de estos países. El primer CRAT fue el del Pacífico, que se inauguró en 1993 a fin de prestar asistencia a 15 países insulares. Gracias a su éxito, pronto se crearon otros CRAT y en la actualidad existen seis en todo el mundo.

El CRAT del Caribe, fundado en 2003, atiende a 20 países. El AFRITAC oriental, creado en Dar-es-Salaam, Tanzania, en 2002, y el AFRITAC occidental, establecido en Bamako, Malí, en 2003, sirven juntos a 17 países. El nuevo AFRITAC central, que se inauguró en 2007 en Libreville, Gabón, atiende a los seis países de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) —Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, la República Centroafricana y la República del Congo— así como a Burundi y la República Democrática del Congo. El CRAT de Oriente Medio, fundado en 2004, sirve a 10 países y territorios de esa región, principalmente a través de asistencia técnica relacionada con la reconstrucción de sus economías en la etapa de posconflicto.

El creciente interés en la dimensión regional de la asistencia técnica del FMI es congruente con la expansión de la supervisión regional del FMI a medida que aumentan la integración financiera y comercial y la posibilidad de efectos de contagio. Además, los CRAT facilitan la coordinación con otros proveedores de asistencia técnica, estimulan el intercambio de experiencias entre los países receptores y fomentan el desarrollo de redes regionales de expertos. En su exa-

men de los CRAT correspondiente al ejercicio de 2006, el Directorio Ejecutivo del FMI concluyó que estos constituyen un aporte valioso al programa de asistencia técnica de la institución y que su presencia en el terreno ha producido notables ventajas, sobre todo la identificación de los programas de asistencia técnica como propios por los países y el suministro de una asistencia técnica rápida y flexible.

El volumen de la asistencia técnica, medido en personas-año, que se ha suministrado a través de los CRAT ha aumentado cada año desde el ejercicio de 2002, tanto en términos absolutos como en proporción del total de la asistencia técnica del FMI (véase el cuadro CD-4.1 del CD-ROM). Desde que se crearon los AFRITAC oriental y occidental, el volumen anual de la asistencia técnica y capacitación brindada a África subsahariana por el FMI ha aumentado casi el 30%.

Los CRAT son administrados por equipos de expertos residentes, que se complementan con especialistas a corto plazo, los cuales ofrecen asistencia para el desarrollo de las capacidades a través de servicios de asesoramiento y capacitación en áreas básicas dentro de la especialidad del FMI, entre ellas la gestión de la deuda, la política del sector financiero, la administración de ingresos, la gestión de las finanzas públicas y las estadísticas macroeconómicas. Los comités de coordinación que gobiernan a los CRAT fijan la dirección estratégica de los centros y examinan los planes de trabajo a varios años, promoviendo una fuerte identificación de los países con los centros mismos y con la asistencia técnica que se brinda a través de ellos. El CARTAC es un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del cual el FMI es signatario; los demás son operaciones del FMI para las cuales este ha solicitado financiamiento de donantes.

La información detallada sobre los países atendidos por cada uno de los CRAT y los campos de especialización de los asesores residentes se encuentra en el CD-ROM, en el cuadro CD-4.2.

Los donantes bilaterales y multilaterales también han proporcionado una generosa asistencia financiera que cubre aproximadamente el 26% de los costos directos. Esta cooperación con los donantes externos multiplica los recursos internos disponibles para la asistencia técnica y ayuda a evitar la duplicación de esfuerzos.

Tras el apoyo brindado por el Directorio en el ejercicio 2006 a las propuestas formuladas por el Grupo de tareas sobre asistencia técnica sobre la ejecución de las recomendaciones de la Oficina de Evaluación Independiente en su informe de 2005 relativo a la asistencia técnica del FMI⁵⁴, el FMI ha formulado un enfoque estratégico a mediano plazo que prioriza e

Cuadro 4.1 Asistencia técnica por grupos de países por ingresos; ejercicio 2007

(Suministro sobre el terreno en años-persona)¹

Grupos de países por ingresos	Total año-personas	Porcentaje del total
Bajo ingreso	64,2	33,4
Ingreso medio-bajo	114,8	59,8
Ingreso medio-alto ²	8,8	4,6
Ingreso alto ²	4,2	2,2
Total	192,1	100,0

¹ Un año-persona efectivo de asistencia técnica equivale a 260 días.

² Corresponde principalmente a seminarios y cursos prácticos regionales que se ofrecen en países de ingreso medio-alto y alto, pero a los cuales asisten funcionarios de países de ingreso bajo y medio-bajo.

Cuadro 4.2 Recursos y suministro de asistencia técnica del FMI; ejercicios 2005–07

(En años-persona efectivos)¹

	Ejercicio 2005	Ejercicio 2006	Ejercicio 2007
Presupuesto administrativo del FMI	283,4	337,6	325,1
Recursos externos	97,1	87,3	113,3
Total de los recursos	380,6	424,9	438,4
Suministro regional	301,4	288,4	308,3
África	86,9	82,4	90,4
América	32,7	37,5	48,2
Asia y el Pacífico	68,2	58,5	62,7
Europa	34,5	37,1	34,6
Oriente Medio y Asia central	45,1	61,0	54,2
Regional e interregional	33,9	11,9	18,2
Gerencia y administración²	79,2	136,5	130,1
Suministro total	380,6	424,9	438,4
Suministro total por departamentos	380,6	424,9	438,4
Departamento de Finanzas Públicas	99,5	100,2	116,9
Departamento de Mercados Monetarios y de Capital ³	127,0	125,7	117,0
Departamento de Estadística	53,1	54,3	56,3
Instituto del FMI	57,0	76,4	78,4
Departamento Jurídico	23,5	20,0	26,0
Otros departamentos ⁴	20,4	48,3	43,8

Fuente: Oficina de Gestión de la Asistencia Técnica, FMI.

Nota: Algunos datos se han ajustado retroactivamente de acuerdo con las nuevas definiciones.

¹ Un año-persona efectivo de asistencia técnica equivale a 260 días.

² Asistencia técnica indirecta, incluida la política, gestión, evaluación y otras actividades conexas de asistencia técnica.

³ En los ejercicios 2005 y 2006 la asistencia técnica fue prestada por el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros, que en el ejercicio 2007 se fusionó con el Departamento de Mercados Internacionales de Capital para formar el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital.

⁴ Incluye el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, el Departamento de Tecnología y Servicios Generales, la Oficina de Gestión de la Asistencia Técnica, el Departamento Financiero, el Departamento de Recursos Humanos y todos los departamentos regionales.

incorpora los recursos de asistencia técnica al proceso presupuestario del FMI. Además, la estrategia de asistencia técnica del FMI cada vez más se mira desde una óptica regional, en reconocimiento de las sinergias y los beneficios que un enfoque regional puede ofrecer para la asistencia técnica. Las estrategias regionales también ayudan al FMI a priorizar y trasladar sus recursos de un país a otro cercano ante los cambios de necesidades o de circunstancias.

Como solicitó el Directorio Ejecutivo, el FMI seguirá realizando mejoras de su programa de asistencia técnica en el próximo año, entre ellas un refuerzo adicional para el seguimiento y evaluación de la asistencia técnica a fin de garantizar su eficacia y eficiencia (cuadro CD-4.3). También se están estudiando otras medidas de gestión y control de la asistencia técnica subrayadas por el Directorio, como mejorar la información sobre los costos de las actividades de asistencia técnica, reforzar las relaciones de los donantes con el programa de asistencia técnica del FMI (cuadro 4.3) y buscar el apoyo de más donantes.

El Departamento de Mercados Monetarios y de Capital (MCM) del FMI presta asistencia técnica relacionada con la aplicación de políticas monetarias y cambiarias y otros aspectos de banca central, la supervisión y regulación del sector financiero, el desarrollo de mercados de capital y otros mercados financieros, y la gestión de la deuda y los activos del sector público. La asistencia generalmente incluye el asesoramiento a bancos centrales y organismos de supervisión financiera para fortalecer las instituciones y políticas y hacerlas más congruentes con las normas, códigos y buenas prácticas internacionales. Comúnmente, la asistencia es ofrecida por personal de la sede del FMI y expertos a corto plazo, que muchas veces son financiados con asistencia de donantes. El asesoramiento de MCM también es prestado por expertos a largo plazo con sede en los centros regionales de asistencia técnica del FMI, y puede adoptar la forma de seminarios regionales y trabajos prácticos. Entre las actividades de asistencia técnica de MCM en el ejercicio 2007 figuran el apoyo al programa de reforma del sector financiero de Nigeria y la ayuda al Banco Central de Filipinas para fortalecer su capacidad para detectar los riesgos relacio-

Cuadro 4.3 Donantes del programa de asistencia técnica del FMI

Donantes	
Donantes individuales¹	Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza
Mecanismos conjuntos de múltiples donantes	
Asistencia técnica a Iraq	Australia, Canadá, India, Italia, Reino Unido, Suecia
Centro de Asistencia Técnica del África Central	Alemania, Banco Africano de Desarrollo, Burundi, Camerún, Chad, Francia, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República del Congo
Centro de Asistencia Técnica del Oriente Medio	Arabia Saudita, Banco Europeo de Inversiones, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Japón, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Omán, Qatar, República Árabe Siria, República del Yemen, Sudán, Unión Europea
Centro de Asistencia Técnica Financiera del Pacífico	Asian Development Bank, Australia, Corea, Japón, Nueva Zelandia
Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe	Canadá, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Estados Unidos, Irlanda, PNUD, Reino Unido, Unión Europea
Centros de Asistencia Técnica para África (oriental y occidental)	Alemania, Banco Africano de Desarrollo, Canadá, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Suecia, Suiza
Iniciativa de Reforma y Fortalecimiento del Sector Financiero	Banco Mundial, Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Suiza

¹ Algunos donantes contribuyen en forma individual y a través de mecanismos conjuntos.

nados con los complejos conglomerados del país, en ambos casos con base en el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF); y el asesoramiento a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana para mejorar la gestión de la deuda pública en esos países, y la realización de un estudio de diagnóstico de los mercados centroamericanos de capital riesgo, deuda y títulos-valores respaldados por activos⁵⁵.

El Departamento de Finanzas Públicas (FAD) ofrece una gama de actividades de asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países a fortalecer sus políticas e instituciones fiscales, mejorar su capacidad de implementación y apoyar la supervisión que ejerce el FMI. Por ejemplo, en el ejercicio 2007, el personal de FAD brindó asesoramiento sobre la modernización de la administración de impuestos y de aduanas en China, México y Turquía; siguió asesorando a los países centroamericanos en la mejora de la coordinación de sus políticas tributarias y administración de impuestos, y en la preparación del marco legislativo para una unión aduanera en la región; prestó asistencia a varios países en etapa de posconflicto, entre ellos Afganistán, Líbano, Liberia y Sudán, que intentan reconstruir su capacidad de administración de ingresos; realizó, con el apoyo del AFRITAC oriental y la participación del sector privado, un seminario sobre la mejora de los servicios al contribuyente y los procesos de apelación con miras a reforzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; llevó a cabo exámenes de la política tributaria en varios países, entre ellos el miembro más reciente del FMI: Montenegro; atendió un considerable aumento de la demanda de asesoramiento en materia de tributación de los recursos naturales por parte de un grupo de países ricos en recursos naturales de África, América del Sur y Asia; y prestó servicios de asesoramiento en gestión financiera pública, reforma de las pensiones, marcos de responsabilidad fiscal y racionalización del gasto público. FAD organiza conferencias, seminarios y cursos prácticos dirigidos a determinados países y en colaboración con ciertas instituciones. Por ejemplo, en marzo de 2007 se celebró en Budapest una importante jornada de divulgación para países de Europa relativa al fortalecimiento de la inversión pública y a la gestión de los riesgos que entrañan las asociaciones público-privadas.



El profesor Guillermo Calvo, dictando un seminario en el Instituto del FMI.

El programa de asistencia técnica del Departamento de Estadística (STA) fomenta la adopción de normas aceptadas internacionalmente y hace hincapié en los proyectos regionales y la colaboración con otros donantes y proveedores. En el ejercicio 2007, STA suministró asistencia técnica y capacitación a una amplia gama de países miembros para respaldar los continuos esfuerzos por mejorar los sistemas estadísticos nacionales. Las labores estadísticas de los CRAT han sido plenamente integradas en el programa de STA para el desarrollo de las capacidades, y como resultado STA envió 431 misiones de asistencia técnica durante el año, de las cuales 157 beneficiaron a países de África. El Departamento también realizó 42 cursos de capacitación en estadísticas macroeconómicas a través del Instituto del FMI y los centros regionales de capacitación del FMI, con la colaboración de diversas organizaciones.

El Departamento Jurídico del FMI mantuvo un intenso programa de asistencia técnica durante el año, con miras a ayudar a los países miembros a fortalecer sus marcos jurídicos, sobre todo en términos del sistema financiero, gestión de impuestos y del presupuesto, y lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT). Mientras que la demanda de asesoramiento de los países miembros en áreas jurídicas básicas (banca comercial, banca central e impuestos) sigue siendo elevada, también han surgido nuevas áreas de interés, como los seguros, los seguros de depósitos, las

⁵⁵ Aunque el fortalecimiento de las capacidades sigue constituyendo una parte considerable de la asistencia técnica que presta MCM, cada vez más se hace hincapié en la asistencia en campos más complejos y especializados, como la fijación de objetivos de inflación, los modelos de pruebas de tensión con bases empíricas y la gestión de cartera del sector público.

instituciones financieras no bancarias y la banca islámica. La consolidación de las actividades de ALD/LFT en el Departamento Jurídico ha convertido al departamento en el mayor proveedor multilateral de asistencia técnica en esta materia. El apoyo en esta área ha incluido el asesoramiento de política, la redacción de proyectos de ley y la orientación para la creación o el fortalecimiento de unidades de inteligencia financiera (UIF) y otras instituciones y mecanismos de supervisión. Asimismo, se ha ofrecido capacitación al personal de las UIF, los supervisores financieros y funcionarios de los ministerios de Hacienda y Justicia, así como a organismos regionales del tipo del Grupo de Acción Financiera, para mejorar su capacidad de realizar evaluaciones mutuas de alto nivel. (Véase en el capítulo 2 más información sobre la ALD/LFT).

Capacitación ofrecida por el Instituto del FMI

El Instituto del FMI, con la colaboración de otros departamentos del FMI, capacita a funcionarios de países miembros en cuatro áreas básicas: gestión macroeconómica, políticas del sector financiero, presupuestos públicos, y balanza de pagos, incluida la forma de fortalecer el marco estadístico, jurídico y administrativo en estas áreas. Más del 75% de la capacitación va dirigida a países de ingreso bajo y medio-bajo. Alrededor de las tres cuartas partes de la capacitación para funcionarios ofrecida por el FMI, incluida la capacitación en los centros regionales de asistencia técnica, se ha suministrado a través de programas del Instituto.

En el ejercicio 2007, el Instituto del FMI ofreció 288 semanas-cursos, lo cual produjo alrededor de 9.400 semanas-participantes de capacitación (cuadro CD-4.4, en el CD-ROM). En comparación con el ejercicio 2006, el número de semanas-cursos aumentó cerca del 1%, en tanto que el número de semanas-participantes disminuyó ligeramente, como resultado de la variación normal de un año a otro en el tamaño medio de las clases.

En el ejercicio 2007 se inauguró el Programa Conjunto de Capacitación Regional India-FMI, el séptimo de la red de centros regionales de capacitación del Instituto del FMI (cuadro

CD-4.5 del CD-ROM). El Programa se dedica principalmente a la capacitación de funcionarios indios, pero también admite funcionarios de otros países del sur de Asia y África oriental.

Con un considerable cofinanciamiento de copatrocinadores locales y otros donantes, la creación de los centros regionales de capacitación ha facilitado un aumento del 50% en la capacitación brindada por el Instituto del FMI en la última década. Actualmente, la mitad del programa de capacitación del Instituto se desarrolla en estos centros. La capacitación en los CRAT tiene otras ventajas: los cursos pueden ajustarse mejor a las necesidades de la región y fomentar la cooperación entre las regiones.

La capacitación en la sede de Washington sigue siendo importante y en el ejercicio 2007 representó alrededor de una tercera parte de las semanas-participantes ofertadas. El programa de la sede se centra principalmente en cursos a más largo plazo, que son menos propicios para ser impartidos a nivel regional debido a la cantidad de funcionarios de la institución que involucran; pero también incluye algunos cursos cortos que el Instituto del FMI no puede brindar a través de los CRAT. El resto de la capacitación se llevó a cabo en el extranjero fuera de la red de centros regionales del FMI, en general como parte de la continua cooperación entre el Instituto del FMI y las instituciones regionales, y también en forma de enseñanza a distancia.

La limitada situación presupuestaria del FMI ha dificultado la actualización del programa de capacitación y su adecuación a las necesidades de los países miembros. En respuesta, el Instituto del FMI ha aumentado la carga de trabajo y ha recortado sus costos, y el cofinanciamiento de sus socios en la capacitación y otros donantes está desempeñando una función cada vez más importante.

El programa de capacitación del Instituto del FMI se examina regularmente para garantizar la satisfacción de las necesidades de los países miembros y el apoyo a las iniciativas del FMI en nuevos ámbitos.