



OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE (OEI)
del
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

**PROGRAMA DE TRABAJO PROPUESTO
PARA EL EJERCICIO 2004**

13 de enero de 2003

1. En esta nota se presenta el programa de trabajo de la OEI para el ejercicio 2004 que, de acuerdo con lo establecido en su mandato, ha sido definido por el Director de la misma en base a un amplio proceso de consultas con el Directorio Ejecutivo del FMI, la Gerencia, el personal y partes interesadas externas. En la sección I se resume el proceso de consultas. En la sección II se presenta el programa de trabajo. La nota se presentará al Comité de Evaluación (y posteriormente al Directorio Ejecutivo) exclusivamente para su examen. Se distribuirá al Comité para su consideración una nota complementaria sobre el presupuesto propuesto para el ejercicio 2004 que requerirá la aprobación del Directorio Ejecutivo.

**I. PROCESO DE CONSULTAS PARA DETERMINAR EL PROGRAMA DE TRABAJO
PARA EL EJERCICIO 2004**

2. En noviembre de 2001, la OEI distribuyó al Directorio y publicó en su sitio en Internet un programa trienal de trabajo a mediano plazo basado en amplias consultas con diferentes partes interesadas sobre los ámbitos prioritarios que serían objeto de evaluación y una valoración de la capacidad de la OEI, así como su ventaja comparativa¹. Se identificaron 15 posibles temas de evaluación, de los cuales se seleccionaron tres para el ejercicio 2003 y los 12 restantes se considerarán en años posteriores. En el anexo I se presenta la lista de estos 12 temas. El programa de trabajo para el ejercicio 2003 fue examinado por el Directorio el 5 de diciembre de 2001 al aprobarse el presupuesto de la OEI para el ejercicio 2003.

3. Se ha seguido un proceso de consultas similar para determinar el programa de trabajo de la OEI para el ejercicio 2004. Los 12 temas restantes de la lista inicial de 15 del programa de trabajo a mediano plazo fueron examinados a nivel interno y se resumieron en la lista siguiente de cinco temas, que parecen los más idóneos para el programa de trabajo para el ejercicio 2004.

- i) La experiencia de los DELP y el SCLP basada en los DELP completos.

¹ Véase **Proposed Work Program of the Independent Evaluation Office** (EBAP/01/128, 30 de noviembre de 2001).

- ii) Estudio de caso de un país (Argentina o Turquía).
- iii) La función del FMI en la prestación de asistencia técnica.
- iv) La función de supervisión que desempeña el FMI.
- v) El enfoque del FMI con respecto a la liberalización de la cuenta de capital.

Se distribuyó un documento de análisis, en el que se presentan las principales cuestiones en relación con cada uno de estos temas, a diversas personas y a todos los departamentos del FMI para obtener comentarios, y se publicó en el sitio de la OEI en Internet². También se distribuyó a la Gerencia. Las opiniones de los directores ejecutivos sobre el documento de análisis se examinaron en una reunión del Comité de Evaluación celebrada el 5 de diciembre de 2002.

II. PROGRAMA DE TRABAJO PARA EL EJERCICIO 2004

4. Si bien durante las consultas se presentaron opiniones diversas sobre las prioridades y el cronograma, una proporción importante de las partes interesadas consideró que todos los cinco temas enumerados más arriba son importantes a los efectos de la evaluación de la OEI. No obstante, solo puede incluirse un subgrupo de estos temas en el programa de trabajo puesto que se acordó limitar inicialmente la capacidad de la OIE a tres evaluaciones anuales y ampliarla a cuatro en una primera etapa, manteniéndose abierta la decisión sobre la posibilidad de ampliarla a cinco evaluaciones anuales en una fecha posterior.

5. Dadas las limitaciones de capacidad, el programa de trabajo para el ejercicio 2004 comprenderá los estudios i), ii) y iii) enumerados más arriba, centrándose el estudio ii) en el caso de Argentina. De las consultas se desprende que existe amplio respaldo a que la OEI lleve a cabo una evaluación de Turquía y Argentina, aduciéndose con frecuencia que todos los casos que tienen acceso excepcional deben ser objeto de evaluación. Dado que el programa de Turquía está previsto que concluya en diciembre de 2003, el estudio de este país podría realizarse en el ejercicio 2005. En el caso de Argentina, se manifestó la preocupación de que el estudio no debería interferir con las deliberaciones en curso sobre un posible programa futuro. Esta cuestión ha sido examinada detenidamente y la OEI considera que es posible realizar el estudio sin interferir con las operaciones en curso, porque la evaluación propuesta abarcará hasta el colapso del último programa a finales de 2001 y no dará su opinión en ningún sentido sobre la situación actual o sobre un nuevo programa, que pudiera negociarse. Además, las conclusiones de la evaluación no se divulgarán hasta principios de 2004. El cronograma preciso del estudio se ajustará a fin de evitar una carga excesiva de trabajo para el personal técnico que podría participar en la misma.

² Véase **Independent Evaluation Office—Draft Work Program for Fiscal Year 2003-04**, 7 de noviembre de 2002, que puede consultarse en www.imf.org/ieo bajo publicaciones de la OEI.

6. Este programa de trabajo se aproxima a la capacidad estable de la OEI de completar cuatro estudios anuales porque se prevé que la evaluación de los DELP y el SCLP será un proyecto excepcionalmente grande que equivaldrá a alrededor de $1\frac{3}{4}$ del proyecto “medio”.

7. Como en el ejercicio 2003, se prevé que la OEI podrá comenzar un cuarto proyecto a finales del ejercicio 2004, que finalizará durante el ejercicio 2005. Aún no se ha decidido cuál será el estudio que podría ser elegido a estos efectos. Se tomará una decisión definitiva hacia finales del ejercicio 2003 al determinar el programa de trabajo para el ejercicio 2005. Los proyectos enumerados en los puntos iv) y v) del párrafo 3 se mantendrán en consideración para su posible inclusión en el programa de trabajo para el ejercicio 2005.

8. A continuación se examinan brevemente las cuestiones principales que se analizarán en cada uno de los proyectos incluidos en el programa de trabajo. De acuerdo con las prácticas de la OEI, se preparará un documento temático/programa de investigación detallado para cada proyecto y la OEI invitará a las partes interesadas internas y externas a formular sus comentarios antes de determinar el alcance de cada evaluación. Este proceso ya está en marcha en el caso del proyecto relativo a los DELP y el SCLP. El programa de investigación definitivo de la evaluación también se publicará en el sitio de la OEI en Internet y se invitará a las partes interesadas a presentar aportes sustanciales sobre cualquier aspecto del objeto de la evaluación.

A. Evaluación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (DELP/SCLP)

9. Con el establecimiento del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en 1999, los países miembros encomendaron al FMI la responsabilidad explícita de ayudar a los países miembros de bajo ingreso a hacer frente a los problemas estructurales de balanza de pagos de una forma que respalde el objetivo a mediano plazo de fomentar un crecimiento que favorezca a los pobres. Los programas respaldados por el SCLP para lograr dicho crecimiento se basarán en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que emanan de un proceso participativo y de consultas. Este enfoque tiene por objeto garantizar el establecimiento de un programa de reformas orientado por los países mismos. También se prevé que el DELP constituya un mecanismo que facilite la colaboración con el Banco Mundial, institución que tiene competencia primordial en muchos ámbitos de reforma estructural, y la coordinación con otros donantes.

10. La experiencia inicial basada en un análisis de los “DELP provisionales” y los acuerdos conexos en el marco del SCLP entre 1999 y 2001 demuestra que solo se han logrado mejoras provisionales con respecto a los anteriores programas respaldados por el SRAE, pero ello podría atribuirse a que los primeros acuerdos en el marco del SCLP se basaron en DELP provisionales. Al 31 de diciembre de 2002, 23 países habían elaborado DELP completos y casi todos ellos están aplicando programas respaldados por el SCLP basados en estos DELP. Puesto que en los DELP participan tanto el FMI como el Banco Mundial se propone que los aspectos de la evaluación relacionados con los DELP se examinen conjuntamente con el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del

Banco Mundial. No obstante, la OEI y el DEO prepararán sendos informes de evaluación, que se presentarán a sus respectivos directorios, y éstos se centrarán en la evaluación de sus respectivas instituciones.

11. En la evaluación se procurará presentar un panorama general de la experiencia de todos los países que han preparado DELP completos basado en datos comparativos de países junto con una evaluación detallada de unos seis estudios de casos. Dado que la evaluación se llevará a cabo en el curso del año 2003, es demasiado pronto para evaluar los resultados con respecto a objetivos a largo plazo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero los datos disponibles sobre los dos primeros años y en algunos casos sobre los tres primeros en el marco de acuerdos respaldados por el SCLP proporcionará información valiosa sobre muchos aspectos importantes³. La evaluación de la OEI se centrará en la función del FMI en el proceso.

12. Se examinarán alguna de las cuestiones siguientes:

- ¿Ha contribuido el proceso de los DELP y el SCLP a definir con mayor claridad la función del FMI en los países de bajo ingreso? De no ser así, ¿cómo podría mejorarse el mecanismo de ejecución de estas iniciativas establecido por el FMI?
- ¿Se derivan los programas macroeconómicos en los que se basan los acuerdos respaldados por el SCLP explícitamente de las estrategias de mayor alcance orientadas a fomentar el crecimiento y reducir la pobreza que se establecen en los DELP y, por lo tanto, son plenamente coherentes con las mismas? ¿Constituyen estas estrategias una base suficiente para elaborar estos programas macroeconómicos o existen ámbitos amplios de ambigüedad que dan lugar a percepciones erróneas?
- ¿Se ha modificado considerablemente el enfoque de las negociaciones y el diseño de los acuerdos respaldados por el SCLP para adaptarlo a los objetivos del proceso de los DELP y el SCLP, incluido, en particular, el objetivo de establecer un proceso más orientado por los países? Concretamente, ¿en qué medida se consideran en la práctica las distintas opciones de política y el impacto de las mismas en la pobreza y la situación social?
- ¿En qué medida ha sido eficaz la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en la ejecución del proceso de los DELP y el SCLP?
- ¿Qué se desprende de la experiencia recogida hasta la fecha con respecto a la función a más largo plazo del FMI en los países de bajo ingreso, en particular en los casos que

³ El cronograma de las operaciones examinadas deberá tener en cuenta el mandato de la OEI en el que se estipula que ésta no debe interferir con las operaciones en curso.

han logrado la estabilización, y a la necesidad de establecer una estrategia de “salida”?

Al examinar estas cuestiones, la evaluación no solo abarcará las cuestiones relacionadas con el proceso, sino que también procurará examinar los cambios sustanciales de política derivados de estas iniciativas. También se evaluarán los resultados en los dos o tres años sobre los que se disponga de datos.

13. Ya se han iniciado las labores preliminares para este estudio y se ha publicado un documento temático provisional en el sitio de la OEI en Internet. Este documento se ha distribuido a los directores ejecutivos y a la Gerencia para que formulen sus comentarios. Se prevé que la versión definitiva del documento temático se publicará en el sitio de la OEI en Internet a principios de febrero.

B. Estudio de caso sobre el papel del FMI en Argentina

14. La crisis de Argentina con el derrumbe del régimen de caja de conversión y el incumplimiento de los pagos de la deuda soberana ha planteado diversas cuestiones con respecto a la eficacia de los esfuerzos del FMI en materia de prevención de crisis y la calidad y los efectos del asesoramiento en materia de política económica que brinda la institución. Es así, en particular, en el caso de Argentina porque este país participó de forma continuada en programas respaldados por el FMI durante la mayor parte del período transcurrido desde la adopción de la Ley de Convertibilidad en 1991 y en muchas ocasiones fue presentado como un caso ejemplar.

15. Si bien en la evaluación se examinarán los programas de 2000 y 2001, también se analizará de forma más amplia la participación del FMI en Argentina desde 1991 y se procurará examinar tres amplios grupos de cuestiones:

i) ¿Brindó el FMI asesoramiento adecuado y eficaz en materia de política económica? Se examinarán cuestiones tales como la calidad, la oportunidad y el impacto del asesoramiento del FMI en materia de política económica en el régimen de caja de conversión y las posibles estrategias de “salida”, en la política fiscal y la viabilidad de la deuda, y en las políticas estructurales necesarias para el funcionamiento eficaz del régimen de caja de conversión. También se examinarán las razones por las cuales no se aplicó el asesoramiento del FMI en materia de política económica, así como las enseñanzas que se desprenden en relación con la identificación de los países con las políticas.

ii) ¿Cuál ha sido el impacto de la participación casi continuada del FMI en Argentina a través de los acuerdos de préstamo a lo largo de dicho período? Deberán examinarse cuestiones tales como la idoneidad del diseño de los programas, los posibles efectos de riesgo moral de la continua participación del FMI para las autoridades y los participantes del mercado financiero, las modalidades del proceso interno de toma de decisiones en etapas clave de los programas adoptados por Argentina, y la participación del sector privado.

iii) ¿Podría la supervisión del FMI haber desempeñado un papel más importante para evitar la crisis? Por ejemplo, ¿cómo podría haberse mejorado el impacto de la supervisión del FMI y tomó suficientemente en cuenta el FMI las dimensiones regionales de la supervisión al juzgar la viabilidad de la estrategia global?

16. La evaluación se centrará principalmente en generar enseñanzas de esta experiencia que puedan contribuir a mejorar la eficacia de las actividades de concesión de préstamos y supervisión del FMI en el futuro. Se establecerá el cronograma de la evaluación y se definirá el período concreto que será objeto de examen de forma que la OEI no interfiera con las operaciones en curso.

C. Asistencia técnica a cargo del FMI

17. La asistencia técnica se considera un elemento clave para el fortalecimiento de las capacidades y el mejoramiento de la identificación de los países con los programas, ámbitos que están adquiriendo cada vez más importancia en el contexto de la supervisión y los programas. La asistencia técnica puede ser sumamente importante en los países de bajo ingreso, que suelen sufrir graves limitaciones en materia de capacidades, lo que limita la eficacia de la formulación y aplicación de políticas. También es importante en otros países miembros, en particular en los casos en que la creciente preocupación por la prevención de crisis parece indicar que existen muchos ámbitos nuevos en los que la asistencia técnica podría contribuir a fortalecer el sistema financiero y mejorar la calidad de los datos declarados.

18. En 1999 un grupo interno de evaluación examinó las actividades de asistencia técnica e identificó varias deficiencias relacionadas, en parte, con una inadecuada labor de seguimiento por parte del FMI y la falta de procedimientos internos de evaluación y declaración apropiados, así como una complementariedad insuficiente entre las actividades de supervisión y las de asistencia técnica. Se pusieron en marcha varias iniciativas para subsanar estas deficiencias, tales como la creación de una Oficina centralizada de Gestión de la Asistencia Técnica, la adopción de un marco de política para garantizar que las prioridades en relación con la prestación de asistencia técnica son acertadas, y la apertura de centros regionales de asistencia técnica en África y el Caribe. En los últimos años han surgido nuevos ámbitos de asistencia técnica, por ejemplo, en el sector financiero, donde sería útil llevar a cabo una evaluación sobre las actividades realizadas hasta la fecha antes de ampliar los esfuerzos.

19. En el estudio podrían examinarse algunas de las cuestiones siguientes:

- ¿En qué medida son eficaces los procesos internos del FMI para identificar las prioridades de asistencia técnica, asignar recursos a los distintos países y temas, y evaluar los resultados? ¿Han dado lugar las iniciativas recientes a cambios sustanciales en la forma en que se juzga la eficacia de la asistencia técnica y han contribuido estas iniciativas a desviar los recursos de los ámbitos donde no se utilizan eficazmente? A este respecto, en la evaluación se analizarán los resultados de los

esfuerzos desplegados para establecer una metodología óptima común de evaluación para todos los departamentos que proporcionan asistencia técnica y determinará si estos resultados se incluyen en los procedimientos internos de toma de decisiones.

- ¿Existe complementariedad suficiente entre la asistencia técnica y otras actividades principales del FMI, como la supervisión y el uso de los recursos del FMI? ¿Cómo se integran estas actividades en la práctica?
 - ¿En qué medida ha sido eficaz el FMI en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el fomento de reformas sostenibles y cómo podrían mejorarse estos efectos? ¿Cómo se tiene en cuenta la capacidad de absorción y en qué medida es eficaz el asesoramiento de política adaptado a las circunstancias de cada país? ¿Cómo se hace hincapié en la transferencia de conocimientos y qué medidas se adoptan para que la asistencia técnica esté más orientada hacia objetivos?
20. De acuerdo con las prácticas de la OEI, el programa de trabajo se publicará en el sitio de la OEI en Internet una vez haya sido examinado por el Directorio Ejecutivo.

Temas para los ejercicios 2004 y 2005

1. Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (este tema se examinará conjuntamente con el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial).
2. Asesoramiento del FMI en la reestructuración del sector financiero después de una crisis.
3. Condicionalidad estructural en los programas respaldados por el FMI.
4. La función de supervisión del FMI en la prevención de crisis.
5. Asesoramiento del FMI en materia de política cambiaria.
6. Programa de evaluación del sector financiero (PESF) y evaluación de la estabilidad del sector financiero (EESF).
7. Asistencia técnica del FMI.
8. Participación del sector privado (PSP).
9. El enfoque del FMI para la liberalización de la cuenta de capital.
10. La función de la supervisión multilateral.
14. Examen del caso de otro país (posiblemente Argentina o Turquía).
15. Caso de un país de bajo ingreso.