

4 RESPALDAR UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE Y RESTABLECER LA CAPACIDAD DE RESISTENCIA



RESPALDAR UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE Y RESTABLECER LA CAPACIDAD DE RESISTENCIA



ASESORAMIENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Como parte de la tarea de supervisar el sistema monetario internacional, respaldar los programas de los países miembros, ayudar a los países a fortalecer sus instituciones y sus capacidades, y monitorear las economías de los países miembros, el Fondo Monetario Internacional brinda asesoramiento de política económica a los países miembros sobre una variedad de cuestiones relacionadas con la estabilidad económica.

Política fiscal

Reevaluación del papel y las modalidades de la política fiscal en las economías avanzadas

Desde que concluyó la crisis financiera mundial, las economías avanzadas han experimentado shocks mucho más profundos de lo que antes parecía posible, y las interacciones negativas entre bancos y entidades soberanas han amplificado la crisis de la deuda soberana. Esto ha llevado a replantear cuáles son los niveles de deuda soberana “sin riesgos” para las economías avanzadas y a adoptar un enfoque más basado en el riesgo al analizar la sostenibilidad de la deuda. Las opiniones sobre la interacción entre la política monetaria y la política fiscal que estaban generalizadas antes de la crisis también quedaron cuestionadas por el aumento vertiginoso de las compras de deuda pública por parte de los bancos centrales. Esas compras

han contribuido a restablecer el funcionamiento de los mercados financieros, pero para minimizar el riesgo de predominio fiscal es crítico que el respaldo de los bancos centrales sea un complemento del ajuste fiscal, no que lo reemplace.

En una reunión informal de julio de 2013, se informó al Directorio Ejecutivo sobre la influencia que los sucesos acaecidos durante la crisis financiera mundial y los que la siguieron transformaron las opiniones de los economistas y las autoridades en torno a los riesgos fiscales y la sostenibilidad fiscal, la eficacia de la política fiscal como instrumento anticíclico, la concepción adecuada de los programas de ajuste fiscal y el papel de las instituciones fiscales. Según un documento elaborado por el personal técnico del FMI para esa reunión³³, la crisis demostró que la política fiscal constituye un instrumento de política anticíclica adecuado cuando la política monetaria está restringida por el límite inferior cero, el sector financiero es débil o la brecha del producto es particularmente grande. No obstante, hay una serie de reservas en torno al uso de la política fiscal como instrumento discrecional que siguen siendo válidas, sobre todo cuando los países enfrentan fluctuaciones cíclicas “normales”.

En cuanto a la concepción de los programas de ajuste fiscal, dados los costos no lineales de una concentración inicial excesiva o de demoras del ajuste, el estudio determinó que los países que no se encuentran sometidos a la presión de los mercados podrían seguir adelante con el ajuste fiscal a un ritmo moderado, siguiendo un plan de ajuste a mediano plazo para realzar la credibilidad.

La concentración inicial del ajuste es más justificable en países sometidos a presión de los mercados, determinó el estudio, aunque aun esos países están sujetos a “límites de velocidad” que rigen el ritmo de ajuste aconsejable. La combinación adecuada de medidas vinculadas al gasto y al ingreso probablemente varíe, según la relación gasto público/PIB inicial, y debe tener en cuenta dimensiones de equidad.

La crisis también puso de manifiesto los desafíos que implica elaborar marcos presupuestarios y reglas fiscales a mediano plazo creíbles que respalden la política fiscal y sean lo suficientemente flexibles como para responder a las fluctuaciones cíclicas, de acuerdo con el estudio. Las deficiencias de la declaración de datos fiscales también apuntan a una necesidad de replantear la idoneidad de las instituciones encargadas de velar por la transparencia fiscal.

Política fiscal y desigualdad del ingreso

La creciente desigualdad de ingresos en las economías avanzadas y en desarrollo ha coincidido con un creciente respaldo público a favor de la redistribución de los ingresos, en un momento en que la austeridad fiscal constituye una prioridad importante en muchos países. En una reunión informal celebrada en febrero de 2014, el Directorio Ejecutivo examinó un documento elaborado por el personal técnico del FMI³⁴ sobre la política fiscal como herramienta principal para que los gobiernos influyan en la distribución del ingreso, que incluye opciones de reforma de las políticas de gasto y tributación encaminadas a lograr los objetivos de distribución de manera eficiente y acorde con la sostenibilidad fiscal y las determinaciones recientes sobre la manera en que se pueden formular medidas de política fiscal para mitigar el impacto de la consolidación fiscal en la desigualdad.

Es necesario formular con cuidado tanto las políticas de tributación como las de gasto para equilibrar los objetivos de distribución y eficiencia, de acuerdo con el estudio, incluso durante la consolidación fiscal. La combinación adecuada de instrumentos depende de la capacidad administrativa, así como de las preferencias de la sociedad en cuanto a la redistribución, el papel que le toca al Estado y los factores vinculados a la economía política. En las economías avanzadas, las opciones incluyen pruebas de medios financieros, con una reducción gradual de los beneficios en proporción a un nivel creciente de ingresos para evitar un impacto negativo en el empleo; el aumento de la edad de jubilación en los sistemas de pensiones, con adecuadas salvedades para los pobres cuya esperanza de vida podría ser menor; la mejora del acceso de los grupos de ingreso más bajo a la educación superior y la protección del acceso a servicios de salud; la adopción de tasas progresivas para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y la reducción de exenciones tributarias regresivas.

Según el estudio, las opciones para las economías en desarrollo incluyen la consolidación de los programas de asistencia social y la mejora de la focalización, el establecimiento y la expansión de los programas de transferencias condicionales de efectivo a medida que se afianza la capacidad administrativa; la ampliación de las pensiones sociales no contributivas condicionadas al nivel de ingreso del beneficiario; la mejora del acceso de las familias de bajo ingreso a la educación y los servicios de salud, y la expansión de la cobertura del impuesto sobre la renta de las personas físicas. También podrían contemplarse enfoques novedosos, tales como un mayor uso de los impuestos sobre los inmuebles y la energía (por ejemplo, impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono) en las economías tanto avanzadas como en desarrollo, señala el estudio.

Pág. 37 sup. Especialista de producción en Shanghái, China **Pág. 37 inf.** Atardecer en Johannesburgo, Sudáfrica **Pág. 38 izq.** Trabajador de la construcción en Santiago, Chile **Pág. 38 der.** Personal femenino del Banco Bharatiya Mahila en India **Pág. 39 izq.** Restauración arqueológica de cerámica en Giza, Egipto **Pág. 39 der.** Trabajadores en una fábrica de zapatos de Etiopía



La tributación internacional y la función del FMI

En las deliberaciones del programa de trabajo del Directorio Ejecutivo, que tuvieron lugar en junio de 2013, se instó a que el FMI tuviera una presencia más activa en los debates sobre la tributación internacional. En una reunión informal de julio de 2013, el Directorio examinó temas e iniciativas clave en este campo y evaluó un plan de trabajo basado en el mandato y la experiencia macroeconómica del FMI, que complementaría la labor de otras instituciones, sobre todo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³⁵.

El personal técnico del FMI ha llevado a la práctica este plan de trabajo, centrándose en los efectos de contagio entre países derivados del diseño de los impuestos y su aplicación relevantes para la macroeconomía (por ejemplo, elusión de multinacionales). Esta labor explora aspectos del contagio que no se han estudiado con suficiente profundidad, como la cuantificación de las magnitudes. Aprovechando la enorme experiencia analítica y técnica del FMI en la dimensión económica y práctica de la tributación internacional —hecha posible, entre otras cosas, por la asistencia técnica que brinda y el hecho de que casi todos los países del mundo son miembros—, el personal técnico también evaluó temas de especial importancia para los países en desarrollo a la luz de la actual arquitectura tributaria internacional. El personal técnico ha cooperado estrechamente con la OCDE, así como con las Naciones Unidas y la Comisión Europea, y realizado extensas consultas con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Herramientas de evaluación homologadas

Sea cual fuere su nivel de ingreso, los países a menudo se enfrentan a una disyuntiva entre la necesidad de aumentar el gasto y la de bajar los impuestos. En estas circunstancias, es crítico adoptar medidas encaminadas a fortalecer la eficacia de la administración tributaria a fin de encontrar el espacio fiscal necesario para modernizar los servicios públicos, reducir la pobreza y mejorar los resultados sociales, recaudando al mismo tiempo impuestos de manera equitativa, eficiente y transparente. Aunque se ha avanzado mucho en términos de la reforma y la modernización de las administraciones tributarias, aún no existe un enfoque universal eficaz para evaluar los puntos fuertes y débiles de una administración tributaria.

El FMI estableció el primer Código de buenas prácticas de transparencia fiscal en 1998, tras la crisis financiera asiática. Su objetivo era ayudar a los gobiernos a presentar un panorama claro de la estructura y las finanzas públicas³⁶. A pesar de la mejora constante de la exhaustividad y la calidad de la declaración de información fiscal, la reciente crisis económica puso de manifiesto muchas de las lagunas en la comprensión de los saldos fiscales del gobierno. Un estudio del FMI de 2012 mencionaba la necesidad de afianzar la declaración de información fiscal e instituir evaluaciones más exhaustivas de los riesgos fiscales. Se ha preparado un borrador revisado del Código de Transparencia Fiscal para reforzar

las actividades de supervisión relacionadas con la transparencia fiscal (véase el recuadro 4.1). La revisión incluye una nueva Evaluación de Transparencia Fiscal que reemplazará el módulo fiscal del Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas.

La nueva evaluación aborda las prácticas de declaración de información fiscal y los resultados de los países con un enfoque más analítico, modular y gradual. El FMI ha elaborado otras herramientas de evaluación y supervisión que se describen en el recuadro 4.2. (La sección “Reevaluación del papel y las modalidades de la política fiscal en las economías avanzadas” más arriba en este capítulo explica de qué manera la crisis financiera internacional transformó las opiniones sobre la política fiscal en las economías avanzadas).

Sostenibilidad fiscal

Unificación de las tasas de descuento utilizadas en el análisis de la deuda externa de los países de bajo ingreso

Tras un prolongado período de tasas de interés históricamente bajas en las economías avanzadas, la tasa de descuento utilizada en los análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) que llevan a cabo el Banco Mundial y el FMI perdió fiabilidad como indicador de descuento de los flujos de efectivo a más largo plazo. Las estimaciones de la carga del servicio de la deuda estaban infladas, lo cual se tradujo en una reducción injustificable del margen de endeudamiento del que disponían los países dentro del Marco Conjunto de Sostenibilidad de la Deuda de los Países de Bajo Ingreso (MSD).

En octubre de 2013, el Directorio Ejecutivo aprobó una propuesta para la unificación de las tasas de descuento utilizadas en los análisis de sostenibilidad de la deuda externa para los países de bajo ingreso³⁷. La propuesta también fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial. La unificación simplifica el sistema utilizado por las dos instituciones al analizar la deuda externa de los países de bajo ingreso, reemplazando las diferentes metodologías previas con una tasa de descuento única. Las herramientas analíticas afectadas por estos cambios incluyen el marco de sostenibilidad de la deuda y el cálculo de las tasas de los préstamos de carácter concesionario. La nueva tasa de descuento unificada se fijó en 5%, un nivel congruente en términos amplios con la tasa de descuento utilizada actualmente para calcular el elemento de donación de los préstamos a largo plazo denominados en dólares de EE.UU., y se mantendrá sin cambios hasta la conclusión del próximo examen del MSD por parte de los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI en 2015.

Reestructuración de la deuda soberana: Últimas novedades e implicaciones para el marco jurídico de políticas del FMI

Desde el examen de la reestructuración de la deuda soberana que llevó a cabo en 2005 el Directorio, han surgido novedades

importantes en este ámbito. En 2012, Grecia puso en marcha la reestructuración más grande de la deuda soberana de la historia. En los últimos tiempos, también reestructuraron Belice, Jamaica y Saint Kitts y Nevis. Por otra parte, el litigio en curso en contra de Argentina podría tener implicaciones generalizadas para futuras reestructuraciones de la deuda soberanas. En mayo de 2013, el Directorio Ejecutivo analizó un estudio elaborado por el personal técnico del FMI sobre las últimas novedades en materia de reestructuración de la deuda soberana y sus implicaciones para el marco jurídico y de políticas del FMI³⁸.

Los directores ejecutivos respaldaron en términos amplios los planes del personal técnico para dar seguimiento en cuatro direcciones a los temas planteados por el estudio. Primero, las reestructuraciones de la deuda a menudo han sido insuficientes y tardías, y por ende no han logrado restablecer la sostenibilidad de la deuda y el acceso al mercado de manera duradera. Superar estos problemas probablemente requiera abordar la puntualidad y el alcance de las reestructuraciones de la deuda en varios flancos. Se señaló que esto podría lograrse haciendo que las evaluaciones

de la sostenibilidad de la deuda y el acceso al mercado sean más rigurosas y transparentes, y tomando medidas para aligerar los costos de las reestructuraciones. Además, sería útil analizar la posibilidad de reformar el marco crediticio del FMI para contar con un enfoque más calibrado en las situaciones de elevado endeudamiento, evitar el uso de los recursos del FMI para rescatar a acreedores privados antes de una reestructuración y lograr mejores resultados para todos los miembros.

Segundo, si bien la participación de los acreedores ha sido adecuada en reestructuraciones recientes, el enfoque contractual basado en el mercado que estaba en circulación en el momento de las deliberaciones estaba perdiendo eficacia para resolver los problemas de acción colectiva, especialmente en los casos previos a la cesación de pagos. Por lo tanto, se podría contemplar la posibilidad de definir un marco contractual más eficaz, entre otras cosas adoptando cláusulas de agregación más sólidas para bonos soberanos internacionales, teniendo en cuenta las cuestiones de igualdad entre los acreedores que podría plantear ese enfoque. Se observó que el FMI también podría estudiar maneras de

Recuadro 4.1

Actualización del código de buenas prácticas en la iniciativa de transparencia fiscal

La transparencia fiscal permite tanto a las autoridades responsables como al público debatir con más fundamento el diseño y los resultados de la política fiscal, y ayuda a que se rinda cuentas por su aplicación. La transparencia fiscal puede facilitar el acceso a los mercados de capital nacionales e internacionales, ya que permite comprender mejor las políticas y decisiones macroeconómicas. Además, ayuda a identificar los riesgos para las perspectivas fiscales, lo que permite responder de manera más temprana y sin dificultades al cambio de las condiciones económicas y, de ese modo, reducir la incidencia y la gravedad de las crisis.

El nuevo Código de Transparencia Fiscal^a brinda información necesaria para la gestión y la toma de decisiones fiscales sólidas en tres áreas principales: la presentación de informes fiscales, la presupuestación y la previsión fiscal, y el análisis y la gestión de los riesgos fiscales. El mayor énfasis puesto en el riesgo fiscal constituye una mejora destacada en relación con el código original, que prestaba relativamente poca atención a esa área. Esa deficiencia se hizo evidente durante la crisis, cuando la realización de pasivos contingentes constituyó un factor importante en el deterioro de las posiciones fiscales. El Código hace un mayor hincapié en la calidad de la información publicada, y no tanto en los procedimientos y leyes en las que esta se apoya. Además, toma en cuenta distintos niveles de capacidad institucional de los países miembros y hace una distinción entre las prácticas básicas, que son viables para todos ellos, las buenas prácticas, que proporcionan

una meta intermedia y exigen una mayor capacidad institucional, y las prácticas avanzadas, que reflejan los estándares internacionales, en consonancia con los adelantos más recientes.

La Evaluación de Transparencia Fiscal (ETF) adopta un enfoque más analítico y cuantitativo para evaluar los datos publicados y las fuentes de riesgo fiscal, e identifica no solo los puntos débiles de las prácticas de los países sino también la magnitud de las brechas en la información. Estas medidas cuantitativas ayudan a distinguir entre deficiencias más y menos críticas desde un punto de vista macroeconómico en la transparencia fiscal, lo que permite realizar recomendaciones más puntuales. La ETF proporciona un resumen accesible de los puntos fuertes y débiles de las prácticas de los países, y la opción de un plan de acción para la transparencia fiscal que proponga pasos concretos para apoyar la asistencia técnica del FMI y de otros asociados.

En julio de 2013 se sometió a consulta pública una versión revisada del Código de Transparencia Fiscal, y se pusieron en marcha ocho ETF en países de regiones y niveles de ingreso diversos. Sobre la base de las conclusiones de esas evaluaciones y de la respuesta obtenida en las consultas con partes interesadas clave y el público, se elevará al Directorio una versión final del código para su aprobación y publicación en 2015.

^a El código se encuentra en www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm.

condicionar el uso de su financiamiento de manera más estricta a la resolución de problemas de acción colectiva.

Tercero, el papel creciente y la composición cambiante del crédito oficial requiere un marco más claro para la participación del sector oficial, especialmente en lo que concierne a los acreedores que no pertenecen al Club de París³⁹, a los cuales podría aplicarse con más rigor la modalidad de obtención de compromisos de financiamiento para los programas. Cuarto, aunque el enfoque de colaboración de buena fe para la resolución de las moras privadas externas que forma parte integral de la política de préstamos a países en mora sigue siendo la manera más prometedora de recuperar el acceso al mercado tras una cesación de pagos, es necesario examinar la eficacia de esa política a la luz de la experiencia reciente y de la mayor complejidad de la base de acreedores. También se podría contemplar la posibilidad de hacer extensiva a las moras oficiales la política de préstamo a países en situación de mora.

Foro sobre la gestión de la deuda pública y mesa redonda del Tesoro de Estados Unidos sobre los mercados de títulos del Tesoro y la gestión de la deuda

La crisis financiera internacional sacó a relucir una serie de puntos de conexión y vulnerabilidades tanto en la esfera financiera como en la soberana que no habían recibido suficiente atención y que deben tenerse en cuenta para que los mercados puedan seguir siendo líquidos y profundos. Importantes gestores de deuda y titulares de Tesoros y bancos centrales procedentes de 40 economías avanzadas y de mercados emergentes se sumaron a participantes del mercado privado y académicos en la ciudad de Washington en junio de 2013 en ocasión del Decimotercer Foro del Fondo Monetario Internacional sobre la Gestión de la Deuda Pública y la Tercera Mesa Redonda del Tesoro de Estados Unidos sobre los Mercados de Títulos del Tesoro y la Gestión de la Deuda⁴⁰. El evento, en el que el FMI actuó de anfitrión, congregó a altos representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial.

Los participantes debatieron la definición y la medición de la liquidez de los mercados de bonos públicos y los beneficios de contar con mercados de bonos líquidos. Promover la liquidez de los mercados de bonos públicos constituye un objetivo de política clave para la gestión de la deuda, pero no está libre de tensiones. En los países en los cuales la prioridad radica en el acceso al mercado para que las necesidades de financiamiento del gobierno estén satisfechas, se podría sacrificar la liquidez a favor de ofrecer la diversidad de productos que exigen los inversionistas no tradicionales. Los participantes coincidieron en que a medida que el mundo se adentra en un territorio desconocido desde el punto de vista del repliegue de la política monetaria no convencional, los esfuerzos por apuntalar la capacidad de resistencia de las carteras de deuda y garantizar la profundidad y la liquidez de los

mercados de deuda continuarían siendo prioritarios. (Véase también la sección de este capítulo sobre la política monetaria).

Revisión de las directrices del FMI y del Banco Mundial sobre la gestión de la deuda pública

Como resultado de la evolución del sector financiero y la política macroeconómica, especialmente en respuesta a la crisis financiera reciente, las carteras de deuda de muchos países han experimentado cambios estructurales en términos del tamaño y de la composición durante la última década. En la reunión que tuvo lugar en Moscú en febrero de 2013, los ministros de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales del G-20 solicitaron una revisión de las directrices originales de 2001 sobre la gestión de la deuda pública y de sus modificaciones de 2003. El personal técnico del FMI y del Banco Mundial, con la colaboración de la OCDE, dio a conocer la versión revisada de las directrices en abril de 2014⁴¹. Las nuevas directrices están concebidas para reforzar la arquitectura financiera internacional, promover políticas y prácticas que contribuyan a la estabilidad financiera y la transparencia, y mitigar las vulnerabilidades externas de los países miembros. Serán utilizadas por las dos instituciones como marco para la asistencia técnica, y por el FMI como base para las deliberaciones en el contexto de las actividades de supervisión. También pueden servir de material de referencia para consultores externos y expertos que se ocupen de cuestiones vinculadas con la gestión de la deuda pública.

Nota de orientación del personal técnico sobre los análisis de sostenibilidad de la deuda pública en países con acceso al mercado

Para subsanar las deficiencias en la identificación de las vulnerabilidades fiscales y evaluar los riesgos para la sostenibilidad de la deuda contra el trasfondo de la mayor inquietud que rodea a la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública en muchas economías avanzadas, el Directorio Ejecutivo examinó el marco de la política fiscal y del análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en los países con acceso al mercado en agosto de 2011⁴². El análisis puso de manifiesto varios ámbitos en los que se podrían lograr mejoras: el realismo de los supuestos de base, los riesgos asociados al perfil de deuda (estructura del financiamiento), el análisis de los riesgos macrofiscales, las vulnerabilidades relacionadas con el nivel de la deuda pública y la cobertura de los agregados fiscales y de deuda pública. Se recomendó un enfoque basado en los riesgos y se debatió la importancia de los pasivos contingentes como fuente de riesgo y el uso de gráficos en abanico como herramientas complementarias.

En mayo de 2013, se publicó una nota de orientación sobre el análisis de sostenibilidad de la deuda pública en los países con acceso al mercado que refleja estos aspectos. Se recomendó analizar más los países que se enfrentan a una vulnerabilidad mayor y, proporcionalmente, menos a los que afrontan menores

riesgos. Este enfoque coincide con las recomendaciones del Examen Trienal de la Supervisión de 2011, centrándose en una evaluación más granular de los riesgos y las vinculaciones macrofinancieras. (Véanse también las reformas propuestas a la política del FMI sobre límites de endeudamiento en la sección del capítulo 3 sobre los límites de endeudamiento en los programas respaldados por el FMI).

Política monetaria

El impacto mundial de las políticas monetarias no convencionales y los retos que plantean

Antes de la crisis, los bancos centrales de las grandes economías avanzadas fijaban la política monetaria en el contexto de un marco establecido, que se apoyaba en gran medida en un sistema bancario estable. Con la desaceleración de la economía real y los riesgos de deflación, las tasas de interés a corto plazo óptimas ocuparon terreno negativo. Los bancos centrales ya no podían confiar en su instrumento tradicional, la tasa de política monetaria a corto plazo, para distender las condiciones monetarias y brindar a la demanda el respaldo que necesitaba. Los bancos centrales recurrieron a políticas monetarias no convencionales para restablecer el funcionamiento del mercado y la intermediación, y para apuntalar la actividad económica en una situación de tasas de interés a corto plazo en el límite inferior cero.

En una reunión informal de septiembre de 2013, el Directorio Ejecutivo analizó un estudio elaborado por el personal técnico del FMI sobre el impacto y los retos mundiales de las políticas monetarias no convencionales⁴³. El estudio determinó que las

políticas monetarias no convencionales desplegadas para respaldar la actividad en una situación de tasas de interés a corto plazo en el límite inferior cero habían reducido las tasas a largo plazo y tenido efectos positivos en la actividad económica y la inflación en los países que las habían adoptado. Sin embargo, mantener políticas monetarias no convencionales de este tipo acarrea riesgos: autocomplacencia en el programa de reformas, la estabilidad financiera y la credibilidad del banco central. También presenta retos para la política de muchos mercados emergentes que han estado luchando con la gestión de flujos de capitales abundantes y volátiles tras la crisis financiera internacional. Sin embargo, el estudio determinó que, en términos generales, las políticas monetarias no convencionales hasta el momento habían sido beneficiosas para los países que las habían adoptado y para el mundo entero. Más allá de que un país las hubiera implementado o no, era necesario intensificar la reforma estructural, financiera y fiscal para sentar las bases de un crecimiento a mediano plazo vigoroso y sostenido, y para aliviar la carga que recaía en las políticas monetarias no convencionales. Si bien estas seguían siendo críticas, no podían ocupar el lugar de otras políticas y reformas de índole más estructural.

El repliegue de las políticas monetarias no convencionales lanzadas para respaldar el funcionamiento de los mercados y la intermediación debería ocurrir sin grandes sobresaltos a medida que los mercados se normalizaran, de acuerdo con el estudio. El repliegue de las políticas utilizadas para apuntalar la actividad, que culminaría en un aumento de las tasas, no se justificaba aún dadas las condiciones económicas imperantes en el momento en que se presentó el estudio. Ese repliegue conduciría a ciertas variaciones normales de las tasas de interés, tanto en los países



Izquierda Fabricación de cerámica en una cooperativa de Uruguay **Derecha** Una tienda anuncia descuentos en Sintra, Portugal





Izquierda Recogida de hojas de té en Uganda **Derecha**
Construcción de edificios en la RAE de Hong Kong

con políticas monetarias no convencionales como en los países sin dichas políticas, pero podría haber cierta volatilidad adicional debido a reacciones de los mercados que escaparan al control del banco central. Esta volatilidad podría producir significativos efectos de contagio al resto del mundo, señaló el estudio, con riesgos para la estabilidad macroeconómica y financiera. Los países que no hayan adoptado políticas monetarias no convencionales deberían tomar medidas para salvaguardar la estabilidad en preparación para su retiro y sentar las bases de un crecimiento a mediano plazo sostenido. Si hubiera inestabilidad, podrían usar colchones, así como políticas apropiadas, para limitar los riesgos.

En principio, la coordinación internacional de las políticas podría producir un desenlace más favorable a nivel mundial al mitigar las externalidades transfronterizas negativas de las políticas monetarias no convencionales, de acuerdo con el estudio. El FMI podría respaldar la implementación y el repliegue de las políticas monetarias no convencionales brindando una perspectiva mundial a través de la supervisión, de medidas encaminadas a evitar los efectos colaterales y de un análisis objetivo de los beneficios que encierra la concertación internacional de políticas.

En una reunión informal de mayo de 2013, el Directorio Ejecutivo tomó conocimiento de las experiencias recientes y las perspectivas en torno a las políticas monetarias no convencionales. De acuerdo con el estudio elaborado por el personal técnico del FMI que sirvió de base a la reunión⁴⁴, los bancos centrales de Estados Unidos, Japón, el Reino Unido y la zona del euro habían adoptado una serie de políticas monetarias no convencionales que en gran medida habían logrado restablecer el funcionamiento de los mercados financieros y la intermediación.

Sin embargo, las políticas habían producido distintos efectos en el resto del mundo. Los primeros anuncios habían empujado al

alza los precios de los activos a nivel internacional, y probablemente beneficiaron el comercio, pero los anuncios posteriores habían producido efectos más leves e incrementado los flujos de capitales hacia los mercados emergentes, especialmente América Latina y Asia. Se determinó que las reformas fiscales, estructurales y del sector financiero eran esenciales para lograr la estabilidad macroeconómica y arraigar la recuperación, que en última instancia permitiría dismantelar las políticas monetarias no convencionales.

En una reunión informal de julio de 2013, el Directorio Ejecutivo recibió datos sobre los indicadores de la liquidez mundial en términos de crédito y financiamiento. Se le presentó una nota⁴⁵ que repasaba los conceptos de liquidez mundial y analizaba los enfoques de medición utilizados por distintos interlocutores, incluidos el Banco de Pagos Internacionales, el mundo académico y el personal técnico del FMI. También se presentaron algunos indicadores que las autoridades podrían volver a estudiar con regularidad.

Política macroprudencial

Aspectos fundamentales de la política macroprudencial

La crisis puso de relieve los costos de la inestabilidad sistémica a nivel nacional e internacional, así como la necesidad de que las políticas macroprudenciales ayudaran a lograr la estabilidad financiera. En julio de 2013, el Directorio Ejecutivo concluyó el análisis de un estudio preparado por el personal técnico del FMI sobre los aspectos fundamentales de la política macroprudencial⁴⁶. Los directores ejecutivos elogiaron el análisis y el enfoque general adoptado en relación con esta dimensión relativamente nueva de las políticas, reconociendo que la experiencia aún es limitada y que existe una variedad de retos

para dejar asegurada la eficacia de la política macroprudencial. Tomaron nota de que los estudios elaborados por el personal técnico del FMI ofrecen reflexiones útiles para los debates de las políticas y son una buena base para el asesoramiento que proporciona el FMI en materia de política macroprudencial como parte de la labor regular de supervisión, las evaluaciones del sector financiero y la asistencia técnica.

Sin embargo, los directores ejecutivos opinaron que la elaboración de la política macroprudencial es una tarea inconclusa, e instaron al personal técnico a continuar afinando la labor analítica, acumulando experiencias y profundizando en la comprensión de las vinculaciones macrofinancieras y las condiciones necesarias para una política macroprudencial eficaz. Los directores ejecutivos recalcaron que la política macroprudencial debería utilizarse para contener el riesgo sistémico —incluidas las vulnerabilidades sistémicas derivadas de una interacción procíclica entre el aumento del crédito y los precios de los activos y de las interconexiones dentro del sistema— pero que no se la debería recargar con otros objetivos.

Los directores ejecutivos también recalcaron que la política macroprudencial no debe ocupar el lugar de políticas macroeconómicas sólidas y que para ser eficaz debe estar complementada con políticas monetarias, fiscales y financieras adecuadas, y respaldada por una rigurosa supervisión y aplicación. Ponerla en práctica requiere poder evaluar el riesgo sistémico, estructurar y desplegar instrumentos macroprudenciales adecuados para los objetivos, y supervisar y eliminar lagunas regulatorias. Los directores ejecutivos subrayaron que la solidez de las instituciones y los marcos de gobernanza es fundamental para la conducción eficaz de la política macroprudencial, aunque los mecanismos del caso, incluidos los marcos jurídicos, claramente dependerían de las circunstancias de cada país. Los directores ejecutivos opinaron en general que el banco central tiene un papel importante en la conducción de la política macroprudencial, pero que es necesario velar por que su independencia no se vea comprometida.

Los directores ejecutivos tomaron nota de que la presencia o la ausencia de medidas macroprudenciales podría generar efectos de contagio y recalcaron la necesidad de coordinación internacional. La mayoría convino en que al FMI le toca un papel clave en la formulación de marcos macroprudenciales, en colaboración con las instituciones normativas y las autoridades nacionales, y respetando los mandatos de otras instituciones financieras internacionales. El FMI debería utilizar los instrumentos actualmente a su disposición, como la supervisión, el Programa de Evaluación del Sector Financiero y la asistencia técnica, para facilitar el diálogo con las autoridades nacionales sobre la política macroprudencial. Los objetivos son reforzar los cimientos institucionales de la política macroprudencial; colaborar en el análisis de la evolución de los riesgos, los vínculos con las políticas y los efectos de contagio, y asesorar sobre la política de respuesta adecuada de cada país.

Reforma regulatoria

En la Agenda Mundial de Políticas que dio a conocer en abril de 2014, la Directora Gerente del FMI llamó a dar un empuje decidido para ultimar las reformas de la regulación financiera a nivel nacional e internacional. La labor del FMI incluiría cuestiones de política relacionadas con las implicaciones de la reforma internacional de la regulación financiera para la estabilidad macroeconómica y financiera, y el papel de la concertación de las políticas. El Directorio recibió información actualizada sobre el avance de la reforma regulatoria en reuniones informales de junio de 2013 y diciembre de 2013.

Las prioridades consistieron en resolver el problema de las instituciones que por su magnitud no se puede dejar libradas a la quiebra, incluida la implementación de una resolución transfronteriza eficaz de empresas sistémicamente importantes; llevar a término el programa de reforma regulatoria, incluidos nuevos análisis de la congruencia de la ponderación de riesgos y la convergencia contable; encontrar maneras de afrontar los riesgos que plantea la banca paralela, y lograr que los mercados de derivados sean más seguros. Es necesario dedicarse activamente a subsanar las incongruencias entre los enfoques transfronterizos, especialmente en lo que respecta a las distintas iniciativas estructurales nacionales, a fin de evitar una mayor fragmentación financiera mundial. (Véase también en el capítulo 3 el análisis sobre el informe piloto de 2013 dedicado al sector externo y el informe sobre efectos de contagio).

Empleo y crecimiento

El Convenio Constitutivo del FMI compromete a la institución a “alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales”⁴⁷. La creación de empleos y el crecimiento inclusivo constituyen imperativos que resuenan hoy en todos los países miembros del FMI. Mientras que algunas economías avanzadas se enfrentan al reto de apuntalar la demanda agregada con un espacio fiscal limitado tras la Gran Recesión, muchos otros países tienen que encontrar la manera de generar crecimiento y crear empleo, enfrentados a megatendencias internacionales de cambio tecnológico, globalización y cambios significativos de las condiciones demográficas. En este último sentido, cabe mencionar el rápido envejecimiento de la población en algunas regiones del mundo y, en otras, la incorporación de una gran cantidad de trabajadores nuevos a la fuerza laboral. La escasa participación de la mujer en la fuerza laboral representa una significativa oportunidad perdida para la promoción del desarrollo económico y el crecimiento en muchos países.

Como lo señaló un estudio del FMI publicado en marzo de 2013⁴⁸, la institución puede ayudar a que los países elaboren estrategias para afrontar estos retos reuniendo la información teórica y empírica más actualizada en este campo y brindando un asesoramiento óptimo. En septiembre de 2013, el FMI publicó

una nota de orientación sobre el empleo y el crecimiento en el marco de la supervisión y el programa de trabajo, a fin de mejorar el análisis y asesoramiento en materia de políticas en cuatro ámbitos clave que, según el estudio, ofrecían margen de mejora: profundizar el examen de las políticas internas macrocríticas para cerciorarse de que estén dirigidas a que la economía funcione, en términos amplios, a plena capacidad, según lo permita el margen de acción de la política fiscal y monetaria; efectuar un análisis más sistemático de los retos para el crecimiento y el empleo y la identificación de los obstáculos más ingentes al crecimiento inclusivo y el empleo, a fin de brindar un asesoramiento en materia de políticas más especializado y relevante; integrar de manera más sistemática el asesoramiento en materia de políticas sobre las reformas de la política de tributación y gasto, y realzar el asesoramiento sobre las políticas del mercado laboral basándose en los datos empíricos más actualizados y estrechando la colaboración con instituciones internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo en lo relacionado con el impacto de estas políticas en el crecimiento, la productividad, la creación de empleos y la inclusión.

En el curso del año, el FMI organizó una serie de seminarios sobre el tema, incluido uno sobre el crecimiento y el empleo en Europa que tuvo lugar en las Reuniones Anuales de octubre de 2013 en la ciudad de Washington.

Suficiencia de las reservas

En diciembre de 2013, el Directorio Ejecutivo debatió sobre un estudio que contenía nuevas reflexiones sobre la evaluación de la suficiencia de las reservas⁴⁹, tema que ya había tratado en marzo de 2011⁵⁰. Los directores ejecutivos convinieron en que los colchones de reservas internacionales complementan las políticas e instituciones sólidas como cimiento de la estabilidad externa de un país y pueden desempeñar un papel importante en la prevención o la mitigación de crisis. Observaron que las evaluaciones de la suficiencia de las reservas deberían reflejar las características propias de cada país y que el estudio se orientaba en esa dirección, en consonancia general con las recomendaciones de la Oficina de Evaluación Independiente.

Los directores ejecutivos coincidieron en términos generales en que el estudio había añadido nuevas dimensiones al marco analítico del FMI presentado en el documento de 2011 sobre la evaluación de la suficiencia de las reservas. No obstante, subrayaron la importancia del criterio personal al medir la suficiencia de las reservas y advirtieron en contra de toda aplicación mecánica de cualquier indicador. Los directores ejecutivos celebraron el enfoque adoptado por el personal técnico del FMI, que se había alejado de la idea de evaluar la suficiencia de las reservas de los países agrupándolos según clasificaciones estándar basadas en los ingresos. En general, avalaron una clasificación que tenga en cuenta diferentes grados de madurez de los mercados y flexibilidad económica.

Los directores ejecutivos convinieron en que el indicador revisado que proponía el estudio para la suficiencia de las reservas de los miembros con mercados menos maduros y países de bajo ingreso había mejorado el análisis de las reservas en relación con parámetros de medición tradicionales. La mayoría de los directores ejecutivos avaló las sugerencias del personal técnico del FMI de modificar el cálculo de la suficiencia de las reservas para los países sumamente dependientes del comercio internacional de materias primas. Los directores ejecutivos respaldaron en general las propuestas del personal técnico de reflejar mejor la volatilidad de flujos de capitales al evaluar la suficiencia de las reservas oficiales.

Los directores ejecutivos celebraron los métodos propuestos para medir mejor el costo de las reservas de los países con acceso al mercado y los países de bajo ingreso. Opinaron que existe margen para usar las reservas como parte de la política de respuesta encaminada a contener las salidas de capital, pero reiteraron la importancia de mantener políticas macroeconómicas adecuadas y de subsanar preventivamente las vulnerabilidades incipientes. En este sentido, llamaron a continuar trabajando para afianzar el asesoramiento del FMI sobre las intervenciones en el mercado de cambio y a analizar con más profundidad alternativas a la acumulación de reservas como líneas de canje de bancos centrales, acuerdos con el FMI y mecanismos regionales de financiamiento, entre otros en el contexto general de las reformas al sistema monetario internacional.

CUOTAS Y ESTRUCTURA DE GOBIERNO

Examen de las cuotas

Cuando un país ingresa en el FMI, se le asigna una cuota inicial basada en una fórmula que sirve como guía para determinar la posición relativa del país en la economía mundial. La Junta de Gobernadores del FMI realiza revisiones generales de cuotas con cierta regularidad (como mínimo, cada cinco años). Toda modificación de las cuotas debe ser aprobada por una mayoría del 85% del total de los votos, y la cuota de un país miembro no puede ser modificada sin su consentimiento.

En diciembre de 2010, la Junta de Gobernadores aprobó una reforma exhaustiva del régimen de cuotas y la estructura de gobierno, que incluía la conclusión de la Decimocuarta Revisión General de Cuotas y la adopción de una propuesta de enmienda al Convenio Constitutivo para constituir un Directorio Ejecutivo cuyos miembros sean todos electos (la “enmienda sobre la reforma del Directorio Ejecutivo”). La reforma también incluía otros dos elementos de carácter progresista: la Junta de Gobernadores le solicitó al Directorio Ejecutivo que 1) adelantara a enero de 2014 el calendario para la conclusión de la Decimoquinta Revisión General de Cuotas⁵¹ y 2) realizara un examen integral de la fórmula que se utiliza para el cálculo de las cuotas a más tardar para enero de 2013⁵².

Una vez que la reforma de 2010 sobre las cuotas y la estructura de gobierno entre en vigor⁵³, el resultado será un aumento sin precedentes del 100% de las cuotas totales y una importante reorganización de las cuotas relativas, que reflejarán mejor el peso relativo de los países miembros del FMI en la economía mundial.

En enero de 2014, el Directorio Ejecutivo adoptó un informe destinado a la Junta de Gobernadores sobre las reformas de 2010 relativas a las cuotas y a la estructura de gobierno y la Decimoquinta Revisión General de Cuotas⁵⁴, indicando que lamentaba profundamente el retraso en la implementación de los aumentos de cuotas conforme a la Decimocuarta Revisión y la enmienda sobre la reforma del Directorio⁵⁵. Para mediados de enero de 2014, 141 miembros (de los 113 necesarios) que representan 76,1% de la cuota (del 85% necesario) habían aceptado la enmienda sobre la reforma del Directorio Ejecutivo⁵⁶. La labor dedicada a la Decimoquinta Revisión se dejó en suspenso hasta que no entrara en vigor el aumento de las cuotas dentro del marco de la Decimocuarta Revisión General, que requiere la entrada en vigor de la enmienda sobre la reforma del Directorio Ejecutivo.

El Directorio Ejecutivo propuso que el plazo para completar la Decimoquinta Revisión General de Cuotas se prorrogara de enero de 2014 a enero de 2015, e instó a los restantes miembros que aún no habían aceptado los aumentos de cuotas conforme a la Decimocuarta Revisión y la enmienda sobre la reforma del Directorio Ejecutivo a que lo hicieran sin más demora. El Directorio Ejecutivo propuso que la Junta de Gobernadores le solicitara al Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) que consultara con los miembros e informara al CMFI durante las Reuniones de Primavera de 2014 sobre los avances realizados para lograr que la Decimocuarta Revisión y la enmienda sobre la reforma del Directorio Ejecutivo entraran en vigor, y las opciones disponibles para completar la actual ronda del proceso de reforma de las cuotas, con el objetivo de completar la Decimoquinta Revisión a más tardar en enero de 2015. Estas propuestas fueron aprobadas por la Junta de Gobernadores el 12 de febrero de 2014.

En las Reuniones de Primavera, el CMFI manifestó su profunda decepción por la continua demora de las reformas del régimen de cuotas y la estructura de gobierno del FMI convenidas en 2010 y la Decimoquinta Revisión General de Cuotas, incluida la nueva fórmula para el cálculo de las cuotas. Si las reformas de 2010 no reciben ratificación para finales de año, solicitará al FMI que, partiendo de la labor ya realizada, formule opciones para guiar los próximos pasos, y programará una deliberación sobre dichas opciones.

Fórmula de cálculo de las cuotas

La actual fórmula de cálculo de las cuotas es un promedio ponderado del PIB (ponderación de 50%), el grado de apertura (30%), la variabilidad económica (15%) y las reservas internacionales (5%). A estos efectos, el PIB se mide a través de una

combinación del PIB basado en los tipos de cambio del mercado (ponderación de 60%) y los tipos de cambio en función de la paridad del poder adquisitivo (PPA) (40%). La fórmula también incluye un “factor de compresión” que reduce la dispersión de las cuotas relativas calculadas de todos los países miembros.

Al completar la Decimocuarta Revisión General de Cuotas y aprobar el proyecto de enmienda sobre la reforma del Directorio Ejecutivo, la Junta de Gobernadores le solicitó al Directorio Ejecutivo que llevara a cabo un examen exhaustivo de la fórmula de cálculo de las cuotas. Las deliberaciones del Directorio Ejecutivo en torno a ese examen habrían de producir las bases de un acuerdo sobre una nueva fórmula para el cálculo de las cuotas, con la intención de dejar mejor reflejada la posición de cada miembro en la economía mundial.

En una reunión informal de junio de 2013, el Directorio Ejecutivo analizó un estudio preparado por el personal técnico del FMI que contenía una actualización de los datos y nuevas reflexiones sobre la fórmula de cálculo de las cuotas⁵⁷. En el documento se adelantó por un año la base de datos de las cuotas, hasta 2011, siguiendo las tendencias generales observadas en actualizaciones previas. En particular, la cuota relativa calculada de los países de mercados emergentes y en desarrollo aumentó 1,3 puntos porcentuales, como resultado de los avances en todas las variables que determinan la cuota. Asimismo, el documento analizaba otros enfoques que podrían atender las inquietudes manifestadas en torno a la variable de apertura. En este contexto, hacía un balance de las mejoras recientes en términos de la disponibilidad de datos y analizaba el impacto de las posibles modificaciones de la fórmula, incluidos el uso de un tope y una ponderación más baja de la variable de apertura.

El documento también examinaba los posibles vínculos entre la variabilidad e indicadores más amplios de las dificultades de la balanza de pagos. Esta labor extendía la de trabajos anteriores, centrados en las dificultades de la balanza de pagos vinculadas al uso de los recursos del FMI. El análisis no encontró ninguna correlación significativa entre la variabilidad y estos indicadores más amplios. Además, presentaba una variedad de simulaciones ilustrativas de posibles reformas de la fórmula, usando la base de datos actualizada. No se formuló entonces ninguna propuesta.

Durante la reunión informal y con posterioridad a ella, los directores ejecutivos solicitaron cálculos ilustrativos de la fórmula de cálculo de las cuotas, que el personal técnico les entregó en julio de 2013.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES

El fortalecimiento de las capacidades brindado a través de la asistencia técnica y la capacitación ayuda a los países miembros a crear instituciones sólidas y a mejorar las aptitudes para formular e implementar buenas políticas macroeconómicas y financieras.

Está estrechamente vinculado a las actividades de supervisión y préstamo del FMI, y es muy valorado por los países miembros.

Durante un examen de la estrategia del FMI para el fortalecimiento de las capacidades que el Directorio Ejecutivo llevó a cabo en junio de 2013⁵⁸, los directores ejecutivos avalaron una serie de propuestas de reforma: 1) actualizar la gama de políticas que abarcan los servicios de fortalecimiento de las capacidades; 2) exigir exámenes periódicos y bien integrados para poner el fortalecimiento de las capacidades al nivel de las actividades de supervisión y financiamiento; 3) adoptar un sistema de dos niveles para la fijación de prioridades que refleje tanto las exigencias de cada país como los objetivos generales del FMI; 4) utilizar financiamiento de donantes cuando los objetivos coincidan, y financiamiento propio del FMI cuando no haya respaldo de los donantes; 5) reforzar el marco de monitoreo y evaluación, entre otras cosas teniendo en cuenta los resultados de la evaluación al fijar las prioridades del fortalecimiento de las capacidades y brindarlo, y 6) aprovechar los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones para realzar la eficacia y el alcance de las actividades de fortalecimiento de las capacidades; por ejemplo, ofreciendo más cursos por Internet.

Se ha avanzado en la implementación de estas reformas. En una reunión informal celebrada en abril de 2014, el Directorio Ejecutivo analizó una nueva exposición de políticas y principios, a la que posteriormente se le incorporaron sus comentarios. El sistema de dos niveles para la fijación de prioridades se utilizó por primera

vez para planificar las actividades del ejercicio 2015. El Instituto de Capacitación, creado en mayo de 2012, ha estado a la vanguardia de los esfuerzos por fortalecer las sinergias entre la asistencia técnica y la capacitación, y ha adoptado nuevas tecnologías de capacitación. Para el monitoreo y la evaluación, se está ampliando el marco de gestión basada en los resultados que utiliza el FMI para abarcar todas las actividades de fortalecimiento de las capacidades; esos resultados, a su vez, alimentarán el marco de evaluación del fortalecimiento de las capacidades, que está siendo revisado como parte de la nueva exposición de políticas y principios.

Se prevé que cuatro herramientas de evaluación estandarizadas, ya sometidas a prueba y adoptadas por el FMI en el ámbito de los temas fiscales, orientarán las actividades de asistencia técnica (véase el recuadro 4.2).

Iniciativas en materia de asistencia técnica

La demanda de asistencia técnica por parte de los países miembros siguió siendo vigorosa en el ejercicio 2014. La asistencia técnica del FMI abarcó una amplia variedad de temas relacionados con la estabilidad macroeconómica y financiera, y fue prestada principalmente por cuatro departamentos de la institución: el de Finanzas Públicas, el Jurídico, el de Mercados Monetarios y de Capital y el de Estadística. Al igual que en el pasado, los países de ingreso bajo y mediano bajo recibieron el grueso de la asistencia técnica del FMI, pero se benefició una gran mayoría de los miembros del FMI (véanse los gráficos 4.1–4.4).

Recuadro 4.2

Nuevas herramientas de evaluación estandarizadas

El FMI ha creado cuatro herramientas de evaluación y supervisión estandarizadas en consulta con partes interesadas. Estas herramientas imprimirán una orientación conceptual y analítica más sólida a la asistencia técnica del FMI sobre cuestiones fiscales y mejorarán el seguimiento de los resultados.

- *La herramienta de información fiscal para la administración de ingresos públicos (HIF-AIP)* recopila y analiza información tributaria y aduanera para contribuir a establecer indicadores de base y evaluar el desempeño de la recaudación de los países miembros del FMI. En abril de 2014 se elaboró un primer informe basado en los datos presentados por 85 países.
- *El programa de análisis de brechas en la administración de ingresos públicos (PAB-AIP)* estima la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial. En el ejercicio 2014 se realizaron estimaciones detalladas de cuatro países, y en el ejercicio siguiente se encontraban en curso las de ocho países.
- *La herramienta de evaluación de diagnóstico de la administración tributaria (HEDAT)* brinda un marco para la evaluación estandarizada del desempeño de la administración tributaria, que contribuirá a mejorar la fijación de las prioridades y el orden de las reformas. Se trata de un bien público internacional, concebido y regido en estrecha colaboración con socios internacionales. Se llevaron a cabo experiencias piloto en Zambia y Noruega, y hay otras programadas para el ejercicio 2015. La Secretaría de la HEDAT, ubicada en la sede del FMI y respaldada por un fideicomiso de donantes, funciona desde comienzos de 2014.
- *La evaluación de la transparencia fiscal* reemplaza el módulo fiscal de los Informes sobre la Observancia de los Códigos y Normas (IOCN). Está más centrada en detectar y controlar los riesgos fiscales y permite integrar mejor las cuestiones vinculadas a la transparencia de los recursos naturales.

Respuesta a necesidades urgentes

El FMI continuó respondiendo sin demora a las necesidades urgentes de asistencia técnica de un amplio conjunto de países. Por ejemplo, asesoró sobre la racionalización del gasto y el fortalecimiento de las redes de protección social frente a una grave crisis económica en Ucrania. En Chipre, ayudó a las autoridades a mejorar la política y la administración tributaria, reformar la gestión financiera pública y organizar las prioridades de gasto público. En Albania, colaboró con las autoridades para controlar la demora en el pago de gastos, mejorar el control de compromisos y fortalecer la administración tributaria. En una serie de países con problemas, como Guinea-Bissau, Libia, Malí, Níger y Somalia, el FMI brindó asistencia a las autoridades para mejorar la formulación del presupuesto (Libia y Somalia) y afianzar la gestión financiera pública (Guinea-Bissau, Malí y Níger). En los países europeos en crisis, asesoró sobre política y gestión fiscal, insolvencia de empresas y hogares, reformas judiciales y ejecución de reclamaciones para facilitar una rehabilitación sin demoras de las empresas y mejorar el cobro de deudas.

Ayudar a los países miembros a fortalecer las capacidades

También se brindó asistencia técnica para ayudar a los países a crear instituciones sólidas y reforzar la capacidad de resistencia a los shocks. La crisis reciente demostró que todos los países miembros, incluidas las economías avanzadas, pueden beneficiarse del respaldo para hacer frente a las debilidades institucionales y adaptarse a sucesos económicos y financieros internacionales que ocurren con rapidez. La asistencia técnica sobre cuestiones fiscales contribuyó a poner en práctica reformas de las políticas y promover una gestión eficiente de las finanzas públicas. Estas actividades están basadas en

prácticas óptimas establecidas y la aplicación de diversas herramientas de diagnóstico nuevas (véase el recuadro 4.2). Entre los ejemplos en el ámbito de las finanzas públicas cabe señalar el fortalecimiento de las capacidades para analizar el ingreso y el gasto, la implementación de un marco de gasto a mediano plazo, la gestión financiera pública, la administración de los ingresos, la gestión de la volatilidad del ingreso público y las presiones de gasto en los países ricos en recursos naturales, y la gestión de los riesgos fiscales planteados por las asociaciones público-privadas.

El FMI brinda una amplia variedad de servicios de asistencia técnica en algunos países miembros. En China, por ejemplo, el FMI está brindando asistencia a las autoridades con la puesta en práctica de un marco de gasto a mediano plazo, la gestión de tesorería, el control del endeudamiento de los gobiernos locales y la modernización de la contabilidad gubernamental. En Liberia, colaboró con el diseño y la implementación de la entidad recaudadora nacional, que pronto comenzará a funcionar, y la creación de un centro de atención al contribuyente, así como con la reestructuración de los sistemas de tecnología de la información y la creación de capacidad de auditoría. En Myanmar, el FMI brindó asesoramiento sobre la reforma de los sistemas contables, presupuestarios y de tesorería, así como sobre la modernización de la política y la administración tributaria. En América Latina, respaldó, por ejemplo, un foro de 16 tesorerías nacionales que intercambiaron experiencias y estrecharon la cooperación internacional sobre la administración de efectivo, los sistemas de información para la gestión financiera, marcos jurídicos e institucionales, y la creación de cuentas únicas de tesorería.

En el ámbito monetario y financiero, el FMI lanzó exhaustivos programas de asistencia técnica para respaldar la modernización de los bancos centrales y la reforma del sector financiero de



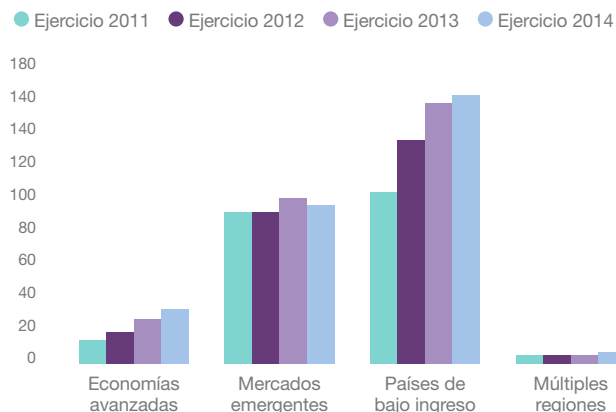
Izquierda Recopilación de datos para un censo en Myanmar
Derecha Terminal de embarque en el puerto del Pireo, Grecia



Gráfico 4.1

Prestación de asistencia técnica por grupo de ingreso; ejercicios 2011–14

(Años-persona de prestación en el campo)

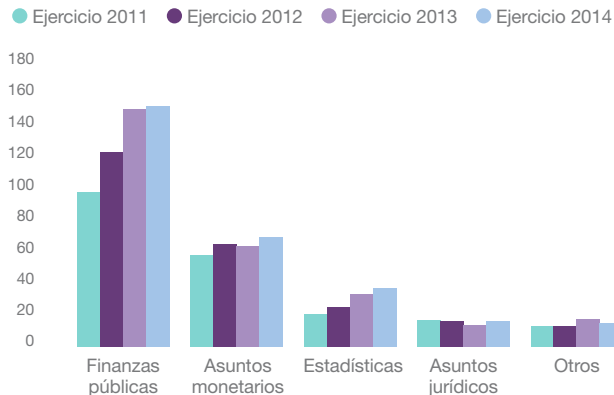


Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

Gráfico 4.2

Prestación de asistencia técnica por tema; ejercicios 2011–14

(Años-persona de prestación en el campo)

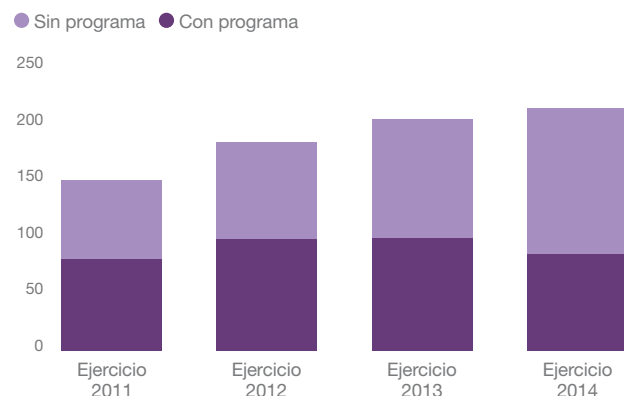


Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

Gráfico 4.3

Prestación de asistencia técnica por programa en marcha; ejercicios 2011–14

(Años-persona de prestación en el campo)

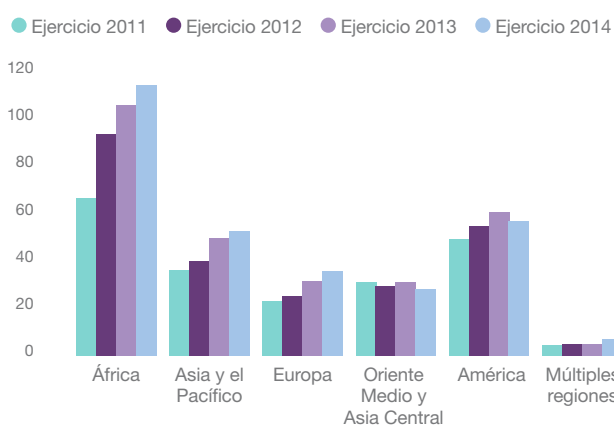


Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

Gráfico 4.4

Prestación de asistencia técnica por región; ejercicios 2011–14

(Años-persona de prestación en el campo)



Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

muchos países de ingreso bajo y mediano. La regulación y la supervisión del sector financiero y las operaciones monetarias continúan revistiendo especial importancia en estos países. Gracias a la asistencia, los países pudieron fortalecer las capacidades y mitigar riesgos potenciales para los sistemas financieros derivados de una insuficiente regulación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, y afianzar las operaciones del banco central. Por ejemplo, en Myanmar, el FMI centró la asistencia en el fortalecimiento de la capacidad institucional. En el Caribe oriental, un programa exhaustivo del FMI fortaleció los sistemas financieros de la región. Sudán del Sur recibió asistencia para modernizar las operaciones del banco central. El continuo respaldo brindado por el FMI a Nigeria

contribuyó a la reforma del sector bancario. En Filipinas e Indonesia, la asistencia técnica a mediano plazo del FMI reforzó la regulación y la supervisión bancaria.

También se brindó respaldo a las economías avanzadas sobre la gestión de crisis, incluidas la resolución y la reestructuración de bancos, la detección de riesgos sistémicos y la puesta en práctica de las nuevas normas internacionales sobre regulación y supervisión. Además, el FMI colaboró con el Banco Mundial en el lanzamiento de la segunda fase del mecanismo de gestión de la deuda, un fondo fiduciario conjunto con múltiples donantes creado para atender la necesidad de afianzar la gestión de la deuda pública de los países de bajo ingreso.

El FMI también prestó respaldo a los países para que pudieran reforzar los marcos jurídicos en el ámbito fiscal y el financiero, centrándose en la gestión de crisis y la resolución de bancos, la regulación de bancos, las actividades de los bancos centrales, la ley tributaria, la gestión financiera pública (reglas fiscales, leyes presupuestarias) y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, que está cada vez más integrada al programa del FMI y sus actividades de supervisión. En marzo de 2014, el Directorio Ejecutivo se reunió para analizar la estrategia de ALD/LFT del FMI. Los directores avalaron la norma revisada del GAFI y la nueva metodología de evaluación de la labor operacional del FMI, y alentaron a seguir cooperando con el Banco Mundial, el Grupo de Acción Financiera Internacional y las organizaciones regionales semejantes al GAFI.

En los países de bajo ingreso, el respaldo financiero externo ayudó a fortalecer la capacidad estadística de Bangladesh, Myanmar y la República Democrática Popular Lao, por ejemplo. Gracias al respaldo financiero suministrado por Japón, el FMI pudo asignar en el terreno a expertos en estadísticas macroeconómicas, encargados de proporcionar a largo plazo una asistencia intensiva.

En junio de 2013, el FMI celebró el lanzamiento por parte de las autoridades paraguayas del primer plan nacional de ALD/LFT⁵⁹. Tras una evaluación del FMI que reveló importantes deficiencias en el sistema de ALD/LFT paraguayo, las autoridades del país le solicitaron al FMI asistencia técnica para apoyar la elaboración de una estrategia nacional de ALD/LFT y, en febrero de 2012, el ex

Presidente Fernando Lugo firmó un decreto por el que se le asignó prioridad nacional a este proyecto. El programa empezó en septiembre de 2012. El FMI participó sobre todo como facilitador del proceso, compartiendo su experiencia internacional y asesorando a las autoridades sobre cómo garantizar la coherencia con las normas internacionales de ALD/LFT. El plan, que se benefició de la asistencia técnica del FMI y del Banco Interamericano de Desarrollo, ayudará a proteger la integridad del sistema económico de Paraguay y preservar el orden y la seguridad pública frente a las amenazas del crimen organizado y el terrorismo.

Capacitación

El programa de capacitación del FMI es un elemento integral del fortalecimiento de las capacidades y pretende responder a la evolución macroeconómica internacional y los cambiantes retos para las políticas, las exigencias de los países miembros y las novedades tecnológicas. El año pasado, el ICD organizó una serie de cursos sobre nuevos temas de importancia estratégica para los países miembros del FMI, como la prevención de crisis financieras, el restablecimiento de la salud del sector financiero y la promoción del crecimiento inclusivo. Estos cursos brindan exposiciones teóricas, herramientas analíticas y talleres prácticos (véanse los gráficos 4.6–4.8 y el recuadro 4.3). Se creó un programa de cursos por Internet en asociación con la institución sin fines de lucro edX y se lo inauguró con cursos sobre programación y políticas financieras y análisis de la sostenibilidad de la deuda. Para aprovechar las sinergias entre la asistencia técnica y la capacitación en asociación

Recuadro 4.3

Nuevos cursos del Instituto de Capacitación

Durante el ejercicio se impartieron varios cursos presenciales nuevos, en la sede del FMI o en algunos de sus centros regionales de capacitación:

- En *Supervisión macrofinanciera* se presentan métodos para evaluar cuestiones de actualidad del sector financiero y analizar sus vinculaciones con la macroeconomía, incluidas la obtención de información de mercado con el fin de examinar las expectativas acerca de variables macroeconómicas y la detección de factores de vulnerabilidad que puedan amenazar la estabilidad financiera. Se abordan temas como crisis bancarias, modelos de gestión de riesgos y riesgos sistémicos.
- *Inclusión financiera* se centra en el tema de acceso al financiamiento —un tema que cobra cada vez más interés para las autoridades en todo el mundo—, examina las complejas interrelaciones entre la inclusión financiera y el concepto más conocido de la profundidad financiera y analiza la forma de

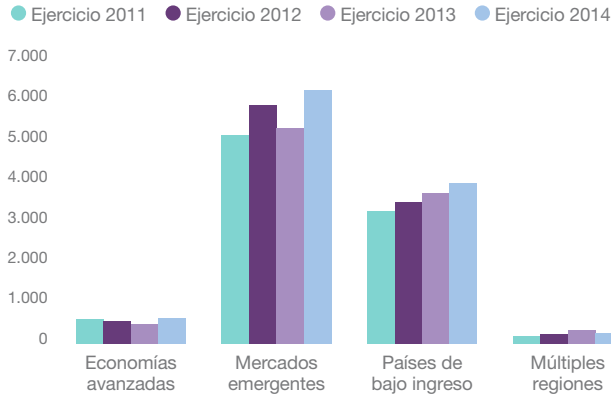
ampliar el acceso al crédito y el consiguiente efecto macroeconómico y las implicaciones para las políticas.

- El curso de *Políticas de crecimiento inclusivo* responde a la preocupación por las débiles perspectivas de crecimiento, los altos niveles de desempleo y las desigualdades en materia de ingresos y oportunidades. El curso se centra en las políticas macro y microeconómicas para promover un crecimiento económico colectivo, el aumento del empleo y una distribución equitativa del ingreso, así como las formas de lograr que el crecimiento económico se traduzca en reducción de la pobreza y mejoras generalizadas de los niveles de vida.
- *Ejercicio de alerta anticipada* presenta métodos para detectar riesgos y factores de vulnerabilidad en los sectores fiscal, externo y financiero, incluida una clasificación de las crisis, una introducción a las evaluaciones de vulnerabilidad que realiza el FMI para las economías avanzadas y emergentes y análisis de los efectos de propagación y contagio.

Gráfico 4.5

Capacitación por grupo de ingreso; ejercicios 2011–14

(Semanas-participante de capacitación)

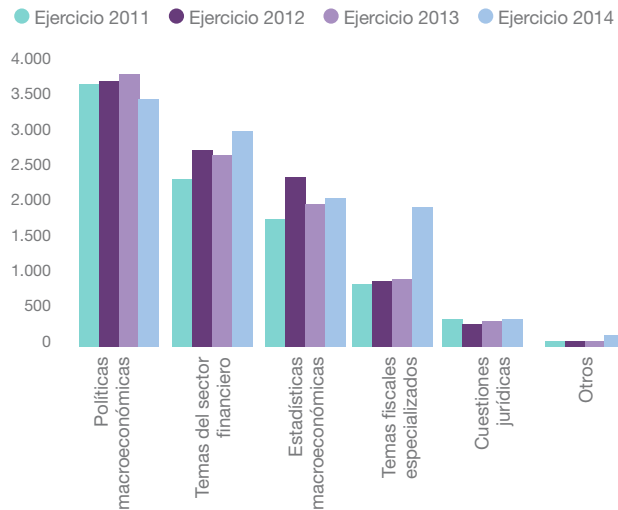


Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

Gráfico 4.6

Capacitación por grupo de cursos; ejercicios 2011–14

(Semanas-participante de capacitación)

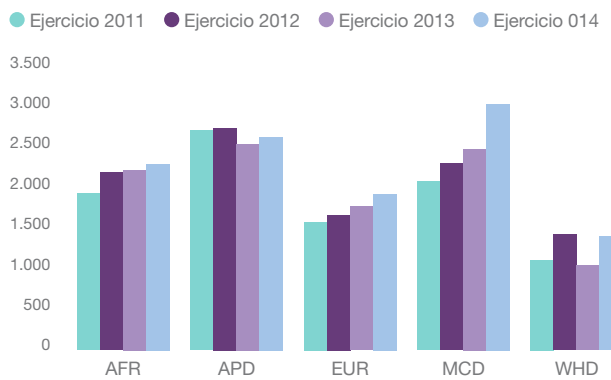


Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

Gráfico 4.7

Capacitación por región; ejercicios 2011–14

(Semanas-participante de capacitación)

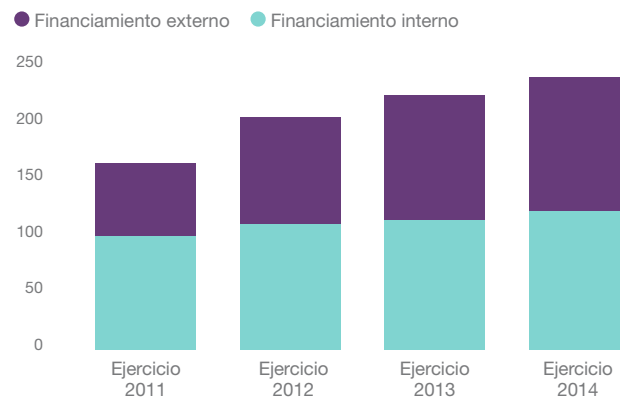


Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

Gráfico 4.8

Gasto en desarrollo de capacidades; ejercicios 2011–14

(Semanas-participante de capacitación)



Fuente: Instituto de Capacitación del FMI.

con los donantes, el FMI inauguró el Instituto de Capacitación de África en junio de 2013. El Instituto comparte oficinas y director con el AFRITAC Sur en Mauricio.

Para potenciar la sinergia entre la asistencia técnica y la capacitación, el personal del ICD colaboró con los centros regionales de asistencia técnica (CRAT) del FMI en la preparación de nuevos cursos, entre ellos uno sobre las dimensiones económicas de la integración regional; trabajando en equipo, los expertos de los CRAT y el personal técnico del FMI dictaron un curso sobre

supervisión y regulación bancaria en América Central y brindaron la asistencia técnica conexas, y el Instituto de Capacitación de Singapur cooperó con la Oficina de Asistencia Técnica de la República Democrática Popular Lao y Myanmar para dictar un curso adaptado especialmente a las necesidades de los funcionarios de Myanmar.

En el curso del ejercicio, con el respaldo de donantes externos y socios, se organizaron 178 actividades de capacitación a través del programa del ICD, que atrajeron alrededor de 6.300 funcionarios.



Izquierda Apicultor en una zona rural de Yemen **Derecha** Índice bursátil en una casa de corretaje en el este de China

Las economías de mercados emergentes fueron las beneficiarias del grueso de la capacitación del FMI, con alrededor de 60% del total anual (gráfico 4.5). En términos de distribución regional, Oriente Medio y Asia central, y Asia y el Pacífico recibieron el volumen más grande en el curso del año (gráfico 4.7).

Respaldo externo

El respaldo de los donantes continúa afianzando la capacidad del FMI para proporcionar asistencia técnica y capacitación a los países miembros. En el ejercicio 2014, se recibieron nuevos aportes por un total de US\$181 millones, y las actividades financiadas por donantes totalizaron US\$147 millones. El FMI recibe apoyo externo para el fortalecimiento de las capacidades a través de vehículos como los CRAT, centros de capacitación regionales, fondos fiduciarios para fines específicos y asociaciones bilaterales (véase el gráfico 4.8).

Los nueve CRAT constituyen vehículos eficaces para brindar asistencia técnica con aplicaciones prácticas. Las evaluaciones de mitad de año del Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana; del Centro Regional de Asistencia Técnica de África Oriental, y del Centro Regional de Asistencia Técnica de África Occidental muestran que la asistencia técnica es de excelente calidad, tiene gran relevancia y crea un marcado sentido de identificación en los países miembros. El Centro Regional de Asistencia Técnica de África Occidental amplió sus actividades significativamente en la primera mitad del ejercicio 2014. Con el respaldo del centro, los países miembros avanzaron más hacia la reforma de las instituciones económicas y financieras. El Centro de Asistencia Técnica Financiera del Pacífico, el primer CRAT y pionero del enfoque local adoptado por el FMI para el fortalecimiento de las capacidades, celebró su vigésimo aniversario en 2013.

La red de CRAT se expandió en el ejercicio 2014. El Centro Regional de Asistencia Técnica de África Occidental 2 fue inaugurado en marzo de 2014 en Accra, Ghana, y completa la red de cinco centros regionales en África. Así se cumple el compromiso anunciado por el FMI en 2002 de extender la red para servir a todos los países de África subsahariana. Además, cinco CRAT —los Centros Regionales de Asistencia Técnica de África (Oriental, Occidental y Sur), el Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe y el Centro Regional de Asistencia Técnica del Oriente Medio— recibieron financiamiento adicional de donantes para ampliar las operaciones.

Los centros y los programas de capacitación regionales complementaron las actividades que se realizan en la sede del FMI. La mayor parte de los centros de capacitación regionales están financiados total o parcialmente por los países anfitriones, con algunos aportes de donantes como Australia y Japón. Atienden las necesidades de África (el Instituto de Capacitación de África y la Alianza Multilateral para África en colaboración con el Banco Africano de Desarrollo), la región de Asia y el Pacífico (el Instituto Regional de Capacitación del FMI en Singapur y el Programa Conjunto de Capacitación de China y el FMI), la región de Europa y Asia central (Instituto Multilateral de Viena), el Oriente Medio (el Centro de Economía y Finanzas del FMI y el Oriente Medio, ubicado en Kuwait) y América Latina (el Centro Regional Conjunto de Capacitación para América Latina, con sede en Brasilia). Como ya se señaló, gracias al generoso aporte financiero y apoyo logístico del Gobierno de Mauricio —el país anfitrión— así como de Australia y China, el Instituto de Capacitación de África abrió las puertas en junio de 2013.

Los fondos fiduciarios para fines específicos brindan asistencia técnica sistemática sobre temas que interesan específicamente a



Izquierda Refinería de petróleo en Százhalombatta, Hungría
Derecha Clasificación de diamantes en Gaborone, Botswana

los países de ingreso bajo y mediano bajo. Los fondos fiduciarios dedicados a la gestión de los recursos naturales y la política y la administración tributaria, con presupuestos quinquenales de US\$25,3 millones y US\$27 millones, respectivamente, concluyeron tres años de operaciones en el ejercicio 2014. El Fondo Fiduciario para Fines Específicos en respaldo a la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, que concluyó satisfactoriamente el primer ciclo de financiamiento en abril de 2014, llevó a término 73 proyectos bilaterales en 35 países. En diciembre de 2013, en un encuentro organizado en la sede del FMI, en la ciudad de Washington, los donantes internacionales renovaron su respaldo a la asistencia técnica que proporciona el FMI en este ámbito⁶⁰. Los donantes comprometieron US\$22,1 millones para financiar amplias actividades de fortalecimiento de las capacidades durante la segunda fase quinquenal del fideicomiso de ALD/LFT, que comenzó a operar en mayo de 2014. Las sumas comprometidas (en orden de importancia) fueron de Suiza, Qatar, Luxemburgo, el Reino Unido, Noruega, Japón, Francia y los Países Bajos, y satisfacen alrededor de 80% de las necesidades del fondo fiduciario en los próximos cinco años.

El fondo fiduciario quinquenal de US\$8,4 millones destinado a la herramienta de evaluación de diagnóstico de la administración tributaria fue lanzado oficialmente en el ejercicio 2014, y está financiado por Alemania, Japón, Noruega, los Países Bajos, Suiza y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) (véase el recuadro 4.1).

El FMI también colaboró con el Banco Mundial en tres iniciativas de asistencia técnica. En abril de 2014, el FMI se unió a la segunda fase del mecanismo de gestión de la deuda, una iniciativa con múltiples donantes establecida por el Banco Mundial. Al combinar

la experiencia de las dos instituciones, el mecanismo cubre todos los aspectos de la gestión de la deuda y respalda el fortalecimiento de las capacidades en cuanto a la sostenibilidad de la deuda de más países beneficiarios. El FMI también renovó su participación en otra iniciativa con múltiples donantes, la tercera fase de la iniciativa de reforma y fortalecimiento del sector financiero. Por último, el programa de respaldo de la gestión económica del Caribe, financiado por Canadá, fue prorrogado hasta agosto de 2014.

El FMI continuó profundizando la asociación con los donantes. Japón, el principal donante para la asistencia técnica, contribuyó US\$153 millones durante los ejercicios 2010–14. La Unión Europea ha pasado a ser uno de los donantes más generosos en el ámbito, con un aporte de US\$97 millones en ese mismo período. El FMI está colaborando con la UE en la revisión del actual acuerdo marco entre las dos instituciones, que les permitirá suscribir nuevos acuerdos de financiamiento para los ejercicios 2015–17. Canadá incrementó significativamente sus aportes; entre otras cosas, suscribió dos acuerdos por un total de Can\$35 millones para asistencia técnica a Ucrania, la región del Caribe y otros países. Suiza realizó un aporte adicional de US\$4 millones para asistencia técnica. Corea, un donante relativamente nuevo, firmó un acuerdo de contribución de US\$15 millones a cinco años.

INICIATIVAS EN MATERIA DE DATOS Y NORMAS SOBRE DATOS

La calidad de los datos suministrados por los países miembros en virtud del Convenio Constitutivo es esencial para el éxito de la supervisión que realiza el FMI. Las normas sobre divulgación de

datos ayudan a mejorar la disponibilidad de estadísticas puntuales y exhaustivas, algo crítico para la aplicación de políticas macroeconómicas sólidas.

Sistema General de Divulgación de Datos, Normas Especiales para la Divulgación de Datos y Normas Especiales para la Divulgación de Datos *Plus*

Las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) fueron establecidas en 1996 con el objeto de guiar a los países en el suministro de datos económicos y financieros al público. El Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), creado el año siguiente, les ofrece a los países un marco para evaluar las necesidades y fijar las prioridades a fin de mejorar los sistemas estadísticos. En 2012, se crearon las NEDD *Plus* para cubrir las lagunas en los datos que puso al descubierto la reciente crisis mundial. Las NEDD *Plus* están destinadas a los países con sectores financieros sistémicamente importantes, aunque se recomienda la adhesión de todos los suscriptores de las NEDD. Las NEDD *Plus* incluyen normas sobre nueve categorías de datos adicionales a las NEDD, que los países interesados se comprometen a hacer cumplir en todo detalle para fines de 2019. Por el momento, ningún país está adherido a las NEDD *Plus*. Para facilitar la adhesión a esta rigurosa norma, en marzo de 2014 el Directorio Ejecutivo respaldó la propuesta del personal técnico del FMI de prolongar los plazos de tres de las nueve categorías de datos.

Ningún otro país se adhirió a las NEDD en el ejercicio 2014, y el número de economías suscriptoras se mantuvo en 71. Palau⁶¹, Myanmar⁶² y las Islas Marshall⁶³ comenzaron a participar en el SGDD, con lo cual el número total de participantes al final del ejercicio se elevaba a 111 (excluidas las economías que se graduaron del SGDD a las NEDD). Hoy, más de 95% de los países miembros del FMI participan en el SGDD o las NEDD.

En mayo de 2013, el FMI organizó un taller sobre las NEDD en Gaborone, Botswana, para funcionarios de bancos centrales, entidades estadísticas nacionales y ministerios de Hacienda de siete países africanos: Botswana, Ghana, Kenya, Namibia, Nigeria, Seychelles y Uganda⁶⁴. En el taller, Mauricio, suscriptor de las NEDD desde 2012, presentó la perspectiva de un homólogo. La finalidad del taller —del que fueron también anfitrionas las autoridades de Botswana, con respaldo financiero de DFID— fue mejorar los sistemas estadísticos nacionales de los países de África subsahariana actualmente adheridos al SGDD, orientando el desarrollo de esos sistemas a la luz de los requisitos más rigurosos de las NEDD.

Índice de precios al consumidor y datos del PBI de Argentina

El Directorio Ejecutivo se reunió en diciembre de 2013 para evaluar un informe de la Directora Gerente sobre el progreso de

Argentina en la implementación de medidas correctivas para mejorar la calidad de los datos oficiales reportados al FMI sobre el Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (PBI-GBA) y el producto bruto interno (PBI)⁶⁵. Aunque señaló que Argentina no había adoptado las medidas solicitadas por el FMI para abordar las imprecisiones en el suministro de los datos sobre el IPC-GBA y el PBI, el Directorio Ejecutivo reconoció la labor en curso de Argentina y su intención de instituir un nuevo IPC nacional a comienzos de 2014. Asimismo, tomó nota de que Argentina estaba trabajando para abordar las deficiencias de los datos sobre el PBI.

A la luz de estas circunstancias, el Directorio Ejecutivo adoptó una decisión en la que llamó a Argentina a implementar determinadas medidas para abordar la calidad de los datos oficiales sobre el IPC y el PBI de acuerdo con un calendario especificado. La decisión llamó a Argentina a implementar un conjunto inicial de determinadas medidas para fines de marzo de 2014. Otras medidas debían implementarse para fines de septiembre de 2014 y fines de febrero de 2015. La Directora Gerente debía informar al Directorio Ejecutivo, dentro de los 45 días siguientes a cada uno de estos plazos, sobre la situación en cuanto a la implementación por parte de Argentina de las medidas en cuestión. El Directorio Ejecutivo examinaría el tema en cada oportunidad en consonancia con los procedimientos del FMI⁶⁶. El FMI señaló la importancia del diálogo que sostiene con las autoridades argentinas para mejorar la calidad de los datos oficiales sobre el IPC y el PBI, y se mantuvo dispuesto a continuarlo y, a nivel más general, a seguir afianzando la relación entre Argentina y el FMI.

Otras actividades relacionadas con los datos y las estadísticas

Iniciativa del G-20 sobre deficiencias de datos

El FMI y el Consejo de Estabilidad Financiera, en colaboración con el Grupo Interinstitucional sobre Estadísticas Económicas y Financieras (IAG, por sus siglas en inglés) organizaron una conferencia de altos funcionarios del G-20 dedicada a la Iniciativa del G-20 sobre deficiencias de datos (DGI, por sus siglas en inglés) en la sede del FMI, en la ciudad de Washington, en junio de 2013⁶⁷. La iniciativa se centra en la implementación de las 20 recomendaciones consignadas en un informe que los ministros de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales del G-20 respaldaron en noviembre de 2009. La finalidad principal de la conferencia fue hacer un balance del avance realizado, debatir las principales determinaciones de las consultas bilaterales entre los miembros del G-20 y el personal técnico del FMI, y determinar qué temas requieren seguimiento y resultan prioritarios de cara al futuro.

Con la asistencia de altos representantes de los miembros del G-20, así como de España, los Países Bajos y Suiza, la conferencia fue el foro de presentaciones y contribuciones realizadas por ocho instituciones financieras internacionales que trabajan en las

recomendaciones del G-20; entre ellas, la Secretaría del CEF y los miembros del GTI–Banco de Pagos Internacionales, el Banco Central Europeo, Eurostat, el FMI (que ocupó la presidencia), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Las conclusiones de la conferencia se incluyen en el siguiente informe sobre el avance realizado, que los ministros de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales del G-20 recibieron en septiembre de 2013.

Los participantes recalcaron la necesidad de que los datos surgidos de la DGI fueran de buena calidad, puntuales, coherentes y comparables entre los países, y de que estuvieran a disposición de las autoridades. Asimismo, enumeraron una serie de retos fundamentales, como la inquietud en torno a la confidencialidad que limita un intercambio más amplio de datos, la falta de datos fuente y recursos adecuados para las estadísticas.

En la reunión que tuvo lugar en Moscú en julio de 2013, los ministros de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales del G-20 celebraron el progreso realizado por las economías del G-20 hacia el objetivo de eliminar lagunas en la información al amparo de la DGI como requisito para mejorar el análisis de las políticas. El cuarto informe anual sobre el avance realizado en el contexto de la DGI, de octubre de 2013, señaló que se había avanzado considerablemente con las 20 recomendaciones de la iniciativa. Se estaban preparando mejoras significativas que se incorporarían a los datos. En términos generales, se pusieron de manifiesto un respaldo decidido y un creciente sentido de la identificación entre las economías del G-20 con respecto a la DGI.

Para llevar a término la puesta en práctica de las recomendaciones y el suministro puntual de estadísticas económicas y financieras comparables, será necesario mantener el ímpetu detrás de la iniciativa y proveer recursos adecuados para la labor estadística.

Para que la iniciativa prosperara, fue esencial estrechar la colaboración entre los organismos nacionales y perseverar en la consulta y la cooperación internacional. De cara al futuro, la estrategia debería centrarse en completar la puesta en práctica de las recomendaciones y comunicar a las autoridades y los analistas la disponibilidad, los beneficios, las reglas de confidencialidad y la relevancia que revisten para las políticas los datos mejorados y nuevos surgidos de la DGI. Pese a algunas dificultades que puedan surgir en términos de la implementación nacional, la puesta en práctica de una parte significativa de las recomendaciones habría llegado a término para fines de 2015.

Datos sobre el ingreso público proveniente de los recursos naturales

Para alrededor de una tercera parte de los países miembros del FMI, el ingreso proveniente de los recursos naturales es macrocrítico, pero los datos disponibles han sido limitados y no han sido comparables entre países. En febrero de 2014, el FMI elaboró, a título provisional, una plantilla uniforme para que los países puedan recopilar datos sobre el ingreso público generado por los recursos naturales, según las clasificaciones de los ingresos del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP, 2001)*⁶⁸. La plantilla permitiría recopilar datos en un formato analíticamente relevante y comparable entre países, si bien el FMI no tiene planificado recopilar estos datos directamente. La plantilla se publicó en el sitio web del FMI para que los países miembros puedan ponerla a prueba y hacer sugerencias.

Composición por moneda de las reservas de divisas

En junio de 2013, el FMI publicó datos trimestrales sobre la composición por moneda de las reservas oficiales de divisas (COFER, por sus siglas en inglés) con un abanico de monedas más amplio,

Izquierda Teleférico de Alaverdi, Armenia **Derecha** Secado del maíz en Bhután





Izquierda Vendedores en el casco histórico de Cartagena, Colombia **Derecha** Procesamiento de fruta en Sudáfrica

que identifica por separado dos monedas más; a saber, el dólar australiano y el dólar canadiense⁶⁹. La COFER es una base de datos del FMI que contiene datos trimestrales de fin de período de los países y las jurisdicciones declarantes. Estos datos brindan un panorama crucial de la evolución de la composición por moneda de las reservas de divisas, ya que facilitan el análisis de los movimientos de los mercados financieros internacionales. Estas estadísticas agregadas puntuales sobre la composición por moneda de las reservas oficiales de divisas de los países miembros son relevantes para la labor del FMI y suscitan considerable interés analítico entre los bancos centrales, otras instituciones oficiales y el sector privado.

Tras la identificación por separado de las reservas en dólares australianos y canadienses, los datos de la COFER distinguen entre siete monedas: dólar de EE.UU., euro, libra esterlina, yen japonés, franco suizo, dólar australiano y dólar canadiense. Todas las demás monedas pertenecen sin distinción a la categoría “otras monedas”. Los datos de la COFER se entregan al FMI a título voluntario y confidencial. A fines de abril de 2014, había 144 declarantes, entre los que figuraban países miembros del FMI, países y economías no miembros, y otras entidades con tenencias de reservas de divisas. Los datos de la COFER se divulgan públicamente a título trimestral en un formato agregado, para evitar revelar datos nacionales individuales.

Publicación de resultados actualizados de encuestas

En el curso del año se publicaron datos actualizados sobre una serie de encuestas del FMI. En diciembre de 2013, el FMI dio a conocer los resultados preliminares de la Encuesta Coordinada sobre la Inversión Directa (ECID) de 2012, una encuesta internacional de posiciones bilaterales de inversión directa⁷⁰.

La inversión directa es una categoría de inversión transfronteriza en la cual un residente de una economía ejerce el control o un grado significativo de influencia sobre la gestión de una empresa residente de otra economía. La encuesta de 2012 incluye datos de 88 economías, dos más que en los resultados preliminares de 2011. Burkina Faso y Tanzania son nuevos participantes en la ECID. El FMI publicó datos revisados más exhaustivos en junio de 2014.

En junio de 2013, el FMI dio a conocer los resultados revisados de la ECID de 2009–11⁷¹. La cobertura de las posiciones de inversión extranjera directa se amplió a 100 economías participantes en 2011, con cuatro países nuevos: Albania, Guinea-Bisau, Senegal y Togo. La base de datos —que puede consultarse en <http://cds.imf.org> y a través de la biblioteca electrónica del FMI— contiene detalles sobre la inversión directa “recibida” (es decir, las posiciones de inversión directa tomadas con un inversionista directo extranjero no residente) clasificada según la economía del inversionista, y sobre la inversión directa “en el exterior” (es decir, las posiciones de inversión directa de un inversionista directo extranjero residente) clasificada según la economía de inversión. Todos los participantes en la ECID suministraron datos sobre la inversión directa recibida, y la mayoría (alrededor de dos tercios) suministró también datos sobre la inversión directa en el exterior.

En noviembre de 2013, el FMI dio a conocer los resultados preliminares de la Encuesta Coordinada sobre la Inversión de Cartera (ECIC) de 2012, la única encuesta internacional de tenencias de inversión de cartera⁷². La ECIC recoge información sobre el saldo de tenencias transfronterizas de acciones y títulos de deuda a largo y corto plazo, desglosados según la economía

de residencia del emisor. Los resultados, que identifican el valor de las posiciones en acciones y títulos de deuda a fines de 2012, abarcan 78 economías participantes, las mismas que participaron en la ECIC de fines de 2011. Los resultados completos de la ECIC pueden consultarse en el sitio web del FMI, en <http://cpis.imf.org/>. En respuesta a las lagunas en los datos que la crisis financiera sacó a relucir, se incorporará una serie de mejoras a la ECIC en la próxima recopilación de datos.

En septiembre de 2013, el FMI publicó los resultados de la cuarta encuesta anual sobre el acceso a los servicios financieros (FAS, por sus siglas en inglés)⁷³. La ronda de 2013 tuvo una tasa de respuesta de más de 96% entre las 186 jurisdicciones declarantes, incluidos dos países que suministraron datos por primera vez, y contó con el generoso respaldo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos. La FAS es la fuente más exhaustiva de datos sobre la inclusión financiera del lado de la oferta mundial, y abarca indicadores básicos, internacionalmente comparables, del uso y el acceso a los servicios financieros por parte de empresas y hogares. La base de

datos puede consultarse sin cargo en el sitio web de la FAS y la biblioteca electrónica del FMI.

INTERACCIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES

El FMI colabora con una serie de otras organizaciones dedicadas también a temas económicos mundiales, cada una con sus propios ámbitos de responsabilidad y especialización.

Grupo de los Veinte

Durante la crisis financiera internacional, la acción mancomunada del G-20 fue crítica para evitar dificultades económicas aun peores, y los dirigentes del Grupo continúan reafirmando desde entonces su compromiso con la tarea de revigorizar el crecimiento económico. En consecuencia, la colaboración del FMI con el G-20 se ha estrechado desde el estallido de la crisis mundial. A pedido de los dirigentes del G-20, el FMI realizó un análisis técnico para respaldar el Proceso de Evaluación Mutua multilateral (véase el capítulo 3).

Recuadro 4.4

El primer foro sobre estadística pone de relieve el papel de las estadísticas en la estabilidad económica y financiera mundial

En un foro organizado por el Departamento de Estadística del FMI el 12 y 13 de noviembre de 2013 se analizó el papel clave de las estadísticas a la hora de contribuir a la adopción de medidas eficaces por parte de las autoridades nacionales y al asesoramiento del FMI^a. El foro, que se realizó en Washington y fue el primero en su clase, proporcionó un marco privilegiado para debatir los últimos avances en materia de estadísticas entre un amplio espectro de partes interesadas: académicos, analistas del sector privado, recopiladores de datos y autoridades responsables. Los participantes analizaron los adelantos más recientes para zanjar las brechas en materia de información que dejó al descubierto la crisis financiera mundial: la exposición a riesgos de balances internacionales y sectoriales, las interacciones y repercusiones transfronterizas, los bancos paralelos y el contagio global, las deficiencias del sector público y los problemas que podrían causar los flujos de capitales.

En sus palabras de bienvenida, David Lipton, Primer Subdirector Gerente del FMI, señaló que la reciente crisis mundial reafirmó la pertinencia de las estadísticas económicas y financieras tradicionales, pero destacó que “la crisis también reveló la necesidad de más y mejores datos, que vayan más allá de las estadísticas tradicionales”. Según Lipton, esa necesidad se debe “sobre todo a que el foco de las políticas se trasladó a la estabilidad de los sistemas financieros internacionales y nacionales, y a las cuestiones de interconexión, riesgos globales y vulnerabilidades”.

Durante los debates, los participantes pusieron de relieve la importancia significativa de datos confiables, oportunos, granulares e internacionalmente comparables. También hicieron hincapié en la necesidad de contar con evaluaciones precisas del riesgo y en la función del FMI para ayudar a sus miembros a formular políticas macroeconómicas sólidas sobre la base de estadísticas de alta calidad. Un tema que se mencionó constantemente en el foro es que la necesidad de generar más información debe acompañarse de un mejor uso de los datos existentes, sobre todo en la formulación y la aplicación de marcos analíticos. Los participantes reconocieron que las necesidades de datos entre los usuarios solo pueden satisfacerse si se dedican más recursos a la estadística, considerando las prioridades para no perder de vista los costos y beneficios.

Los participantes enfatizaron la utilidad de las normas y los enfoques coherentes para recopilar información a fin de optimizar las ventajas de comparabilidad y medición precisa entre países. Además, acordaron que es necesario trabajar más en pos de divulgar los datos disponibles, promover una mayor integración entre los usuarios y productores de datos e incrementar la colaboración entre el sector público y el privado para recopilar datos estandarizados.

^a Véase el CP No. 13/447, “IMF Statistical Forum Discusses the Role of Statistics for Global Economic and Financial Stability” (www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13447.htm).

La colaboración con el G-20 ha trascendido el PEM, haciéndose extensiva a ámbitos como la Iniciativa del G-20 sobre deficiencias de datos, que busca eliminar las lagunas informativas que puso de manifiesto la crisis mundial.

El Directorio Ejecutivo recibe informes periódicos sobre la participación de las altas autoridades del FMI en las reuniones del G-20, así como sobre el PEM y la participación del FMI en el proceso.

Consejo de Estabilidad Financiera

El Consejo de Estabilidad Financiera reúne funcionarios públicos encargados de la estabilidad financiera en los principales centros financieros internacionales, organismos normativos internacionales, comités de expertos de bancos centrales e instituciones financieras internacionales. Se constituyó para coordinar a nivel internacional la labor de las autoridades financieras nacionales y los organismos normativos internacionales, y para organizar y promover la implementación de políticas eficaces en materia de regulación, supervisión y otros ámbitos del sector financiero.

El FMI aceptó formalmente ingresar en el CEF como miembro en septiembre de 2010; tras el reconocimiento del CEF como asociación en el marco del derecho suizo, el Directorio Ejecutivo aprobó el ingreso del FMI como miembro en marzo de 2013. La colaboración entre las dos organizaciones se guía por el mandato de cada una y por una carta conjunta firmada en 2008 por el FMI y el Foro sobre Estabilidad Financiera (el antecesor del CEF). El FMI toma la delantera en lo concerniente a la supervisión del sistema financiero mundial y las evaluaciones de la aplicación de políticas y normas internacionales de supervisión y regulación del sector financiero en los países. El CEF está a cargo de la elaboración de estas políticas, la promoción de la colaboración internacional y la evaluación de las vulnerabilidades del sistema financiero. El FMI también está representado en el Comité de Dirección del CEF.

El FMI colabora con el CEF en los Ejercicios de Alerta Anticipada semestrales (véase el capítulo 3). Participa con regularidad en diversos grupos de trabajo y trabaja con el CEF en la Iniciativa del G-20 sobre deficiencias de datos; también ha contribuido a un informe conjunto con el CEF y el Banco Mundial destinado al G-20 y relacionado con los efectos de la reforma regulatoria en las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

Grupo del Banco Mundial

El personal técnico del FMI y del Banco Mundial colabora estrechamente en la asistencia a los países y en cuestiones de política que les competen a ambos. Las evaluaciones del FMI relacionadas con la situación económica general y las políticas de los países son un elemento que tiene en cuenta el Banco Mundial al evaluar posibles reformas o proyectos de desarrollo. Análogamente, el FMI tiene en cuenta el asesoramiento del

Banco Mundial en cuanto a reformas estructurales y sectoriales al realizar su propio asesoramiento en materia de políticas. El FMI y el Banco Mundial preparan juntos análisis de sostenibilidad de la deuda de los países dentro del marco de sostenibilidad de la deuda creado por las dos instituciones (véase la exposición ya hecha en este capítulo). Gracias al Plan Ejecutivo Conjunto de Acción para la Colaboración entre el Banco Mundial y el FMI, equipos de ambas instituciones mantienen conversaciones con los distintos países a su cargo acerca del programa de trabajo relativo a cuestiones sectoriales de importancia macroeconómica crítica, la división de tareas y los aportes que cada institución tiene que efectuar el próximo año.

A través de la Iniciativa para los PPME y la IADM (véase el capítulo 3), el FMI y el Grupo del Banco Mundial colaboran para aliviar la carga de la deuda externa de los países pobres más endeudados. Las dos instituciones cooperan también para aliviar la pobreza usando una estrategia basada en Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, un plan encabezado por los países para establecer una vinculación entre las políticas nacionales, el apoyo de los donantes y los resultados que deben alcanzarse en materia de desarrollo a fin de reducir la pobreza en los países de bajo ingreso. El informe sobre seguimiento mundial, preparado a título de colaboración, evalúa el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; el tema central de la edición de 2013 fue la dinámica rural-urbana. Ambas instituciones cooperan también, a través del Programa de Evaluación del Sector Financiero, para lograr que los sectores financieros de los países miembros desarrollen capacidad de resistencia y estén bien regulados.

Otros ámbitos de colaboración entre las dos organizaciones incluyen la elaboración de normas y códigos y la mejora de la calidad, disponibilidad y cobertura de los datos sobre la deuda externa.

Otras organizaciones

Naciones Unidas

El FMI tiene un representante especial ante las Naciones Unidas en la sede de Nueva York. La colaboración entre el FMI y las Naciones Unidas abarca ámbitos de mutuo interés; entre ellos, la cooperación sobre cuestiones tributarias y servicios estadísticos, y la asistencia y participación recíproca en reuniones periódicas, conferencias y eventos. En los últimos años, el FMI ha contribuido a un proceso encabezado por las Naciones Unidas dedicado al programa de desarrollo para después de 2015 y los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), que reemplazarían los actuales Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuando venzan a fines de 2015, y ha participado en grupos de trabajo interinstitucionales de las Naciones Unidas. El FMI está colaborando con el Banco Mundial, bancos multilaterales de desarrollo y las Naciones Unidas para superar los retos en materia de datos.

Asimismo, ha trabajado con la Oficina Internacional del Trabajo sobre cuestiones vinculadas con el empleo, así como niveles mínimos de protección social; con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia sobre cuestiones fiscales y de política social; con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la economía verde, y con el Programa Mundial de Alimentos sobre redes de protección social y evaluación precoz de la vulnerabilidad.

Comisión Europea y Banco Central Europeo

Poco después del inicio de la crisis financiera internacional, el FMI participó en el financiamiento para los miembros de la Unión Europea (UE) con necesidades de balanza de pagos, lo cual condujo a una ampliación de su colaboración con las instituciones de la UE, en particular con la Comisión Europea (CE) y el Banco Central Europeo (BCE) más adelante, cuando algunos países de la zona del euro solicitaron respaldo del FMI. Esta cooperación más estrecha entre el FMI, la CE y el BCE en esos países ha pasado a conocerse como la “troika”. Aunque el FMI mantiene una estrecha coordinación con los otros miembros de la troika, las decisiones de la institución sobre financiamiento y asesoramiento en materia de políticas las adopta, en última instancia, el Directorio Ejecutivo. El FMI también colabora de cerca con la CE en temas que afectan a los países de bajo ingreso, incluido el financiamiento del fortalecimiento de las capacidades.

Asociación de Deauville

El FMI participa activamente en la Asociación de Deauville, una iniciativa internacional lanzada por el Grupo de los Ocho,

junto con países socios regionales e instituciones financieras internacionales, en mayo de 2011 para movilizar asistencia a favor de los países árabes en transición. La plataforma de coordinación exclusiva que ofrece la Asociación de Deauville aúna instituciones financieras regionales e internacionales que buscan lograr un respaldo eficaz y coordinado para los países socios; facilitar el intercambio de datos, la comprensión mutua y el diálogo de trabajo con los países socios; coordinar la observación y la declaración de acciones conjuntas en beneficio de la asociación, y encontrar oportunidades de colaboración sobre asistencia financiera, asistencia técnica, y labor analítica y sobre políticas.

Organización Internacional del Trabajo y Confederación Sindical Internacional

El mandato del FMI incluye contribuir a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales a través de la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional. Dada la importancia del empleo para el crecimiento sostenible e inclusivo, los programas respaldados por el FMI a menudo contienen recomendaciones relacionadas con el mercado laboral. Como las políticas laborales no son uno de sus principales campos de experiencia, el FMI colabora con otras organizaciones internacionales, regionales y locales en este ámbito. El FMI mantiene una asociación activa con la Organización Internacional del Trabajo, con la cual aúna conocimientos para comprender mejor el impacto de las políticas macroeconómicas en la creación de empleos. Asimismo, interactúa con regularidad con la Confederación Sindical Internacional y sus organismos afiliados.