

PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

68

El
FMI
ante el
Siglo XXI



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Introducción

Las profundas transformaciones que se han producido durante los últimos cincuenta años en los escenarios económicos internacionales hacen necesaria una cuidadosa revisión del comportamiento de las instituciones financieras internacionales. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial no son ajenos a este fenómeno y, aunque a lo largo de estos años han tratado de irse adaptando a las nuevas circunstancias, no parece que hayan conseguido plenamente este objetivo. Buena prueba de ello es el debate abierto en la reciente reunión (11 al 17 de Abril, en Washington) del FMI y el Grupo Banco Mundial sobre su reestructuración.

No sería de justicia dejar de reconocer la importante labor que desde su creación han venido desarrollando. Sus informes sobre la situación económica mundial gozan de merecido prestigio y sus labores de apoyo al ordenado desarrollo económico de numerosos países, dentro de un marco de estabilidad, ha sido fundamental. Refiriéndonos en concreto al FMI, a menudo se comprende mal su función. Como ha señalado David D. Dricoll, "no es un banco de desarrollo, ni un banco central mundial, ni un organismo que pueda o desee obligar a sus países miembros a hacer cosa alguna". "Es una institución de cooperación en la que han ingresado voluntariamente 182 países porque reconocen las ventajas de llevar a cabo consultas con los demás países en este foro a fin de mantener un sistema estable de compra y venta de sus respectivas monedas y de esta manera efectuar los pagos en moneda extranjera a otros países sin dificultades ni demoras".

A su lado, el Banco Mundial es una institución para el desarrollo cuyo objetivo es reducir la pobreza promoviendo el crecimiento económico sostenible.

Un mayor conocimiento de lo que estas instituciones representan en nuestro mundo constituye la finalidad y la justificación de este número de PERSPECTIVAS. Esta tarea se afronta a través de tres trabajos y cuatro documentos que se han considerado significativos.

En el primero de los artículos, **Manuel y Félix Va-**

rela Parache ofrecen una panorámica general de lo que ha sido la actuación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial desde su nacimiento, con ocasión de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods en 1944, hasta nuestros días. Este balance, extenso y clarificador, permite formarse una idea precisa no sólo del significado de estas instituciones, sino también de las posiciones teóricas que han influido en sus decisiones y de los efectos que la realidad económica ha producido en su comportamiento.

Por su parte, **Juan José Toribio**, partiendo del nuevo contexto que supone la globalización financiera, pone de relieve la insuficiencia del actual Sistema Monetario Internacional para afrontar unos retos muy lejanos de los problemas que estuvieron presentes en 1944 en Bretton Woods. Las nuevas cuestiones que se plantean como consecuencia de la liberalización de los movimientos internacionales de capitales, la necesidad de acentuar la transparencia de la información y la supervisión y vigilancia de los mercados y de las instituciones, y la mayor implicación del sector privado en la solución de las crisis cambiarias internacionales determinan la necesidad de una nueva arquitectura del sistema monetario internacional.

Por último, **Ignacio Alberich y Manuel Martínez** centran su atención sobre un tema que, siendo de carácter estrictamente técnico, tiene una importancia material de primer orden, y sobre el que, muy probablemente, el propio FMI tendrá que pronunciarse en un futuro no lejano. Este tema es el de la distribución de cuotas entre los países miembros del FMI y su representación en los órganos de gobierno. La disparidad, producto de sucesivos avatares, entre las cuotas teóricas y las efectivas, y las reglas de designación de los directores ejecutivos, resultado de un acarreo histórico en el que han primado consideraciones políticas, deberán ser, en un futuro no lejano, objeto de reconsideración si se desea, efectivamente, que el Fondo cumpla las misiones que le son exigibles.

Cuatro documentos tratan de ofrecer a los lectores de PERSPECTIVAS una visión complementaria del

significado del FMI en la realidad actual. Son estos los códigos de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras y sobre transparencia fiscal, el *Manual de transparencia fiscal* y el comunicado del Comité Internacional Monetario y Financiero del Consejo de Gobernadores del pasado 16 de abril, en relación con su reunión de esa misma fecha.

Todos los expertos en instituciones financieras internacionales subrayan la imperiosa necesidad de contar con informaciones fiables en las que apoyar las decisiones institucionales. Pero esa información ha de ser necesariamente suministrada por los distintos países en los que se haya de actuar. Para conseguir este objetivo, se elaboran estos códigos de conducta, cuya difusión es imprescindible. De ahí, la oportunidad de su inclusión en este número.

Por último, no puede ignorarse que, en el desarrollo de sus funciones, las instituciones que se analizan no se han visto libres de crítica. Así, el Informe Meltzer, de la Comisión de Asesoría de las Instituciones Financieras Internacionales, ha puesto en tela de juicio su efectividad en la lucha contra la pobreza, subrayando la necesidad de dar un mayor impulso a la financiación con capital privado. Acontecimientos como las crisis monetarias de los últimos años, la durísima situación que atraviesan países afectados por fenómenos naturales, de los que se siguen tan desoladoras consecuencias como la actual hambruna etíope, obligan a volver la mirada hacia la cooperación internacional, articulada a través de las instituciones que aquí se estudian, propiciando su actividad y, en su caso, su cambio para hacer de ellas instrumentos útiles para dar una vida más humana a quienes más lo necesitan.

Las instituciones financieras internacionales en el umbral del siglo XXI

Manuel Varela Parache
Félix Varela Parache

El medio siglo transcurrido desde la aparición de las instituciones financieras internacionales (IFI), la experiencia derivada de su actuación y las críticas que han recibido, desde multitud de ámbitos, parecen razones suficientes para establecer un balance que permita adelantar algo sobre su evolución más probable de cara al próximo milenio.

Para abordar este tema, dividiremos las reflexiones que siguen en cuatro apartados. En el primero, se trata la aparición de dichas instituciones, las ideas a las que respondían, sus objetivos y sus políticas, y sobre todo la evolución que han experimentado como respuesta a cambios en la situación política, económica y social. En el segundo, se analizan las crisis monetarias recientes que han introducido modificaciones relevantes en el entorno y en la misión que cumplen dichas instituciones. En el tercero, se estudia la situación actual, los nuevos retos a los que se enfrentan las IFI y se describen los principales aspectos en discusión. En el cuarto, se resume y analiza lo ya realizado en el camino emprendido para adecuar la arquitectura financiera a los problemas actuales desde el doble convencimiento de la necesidad de las instituciones internacionales para conseguir soluciones por la vía de la cooperación y no por la del conflicto, pero también, de que deben estar sometidas a un proceso continuo de puesta al día.

I. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

Los dos bandos que participaron en la segunda guerra mundial tenían planes para la etapa posterior. Nos interesan aquí tan sólo, por razones obvias, los que habían elaborado los vencedores y, entre ellos, los que se referían a la organización –y, a través de ella, al fun-

cionamiento– de la economía mundial. Y nos encontramos con una novedad (Gardner, 1994): los países vencedores, por primera vez en la historia, se proponen diseñar un orden económico mundial que se concreta, en los años siguientes, en la aparición de las llamadas instituciones financieras internacionales. En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods en 1944, nacieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, conocido como Banco Mundial (BM). Por eso se habla, desde entonces, del “Sistema” de Bretton Woods. Un tercer organismo, que estaba también previsto que se ocuparía de los problemas comerciales, la Organización Internacional de Comercio, no llegó a nacer por la no ratificación de lo acordado en la Conferencia de sobre Comercio y Empleo que se celebró en La Habana, pero fue parcialmente sustituido por un Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio –el GATT 1948– que, en 1995, quedó incorporado, junto con todas sus modificaciones posteriores, a la Organización Mundial de Comercio. Durante cuarenta y siete años, el GATT completó el “orden” económico internacional instaurado en los años cuarenta, cuya idea dominante era la creación de unos foros internacionales, de carácter permanente –los organismos económicos internacionales– en cuyo seno los países discutieran, confrontaran sus puntos de vista y resolvieran sus diferencias por la vía de la cooperación.

Nacen así las principales instituciones financieras internacionales –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– como entidades gemelas, pero con objetivos bien diferenciados en su origen. El FMI, encargado de elaborar un código de conducta en materia monetaria internacional, se ocuparía de todo lo relativo a tipos de cambio y restricciones a los pagos internacionales; establecería un sistema de pagos multilateral y no

discriminatorio, lo cual obligaba a evitar el bilateralismo, y determinaría las condiciones en las que estaría dispuesto a financiar –con créditos a corto y medio plazo–, a los países con desequilibrios de balanza de pagos, para evitar que se vieran obligados –o simplemente tentados– a adoptar medidas restrictivas. El BM, por su parte, tenía, de acuerdo con su denominación original, dos objetivos: uno de carácter temporal, la “reconstrucción”, y otro de carácter permanente, la ayuda al desarrollo, mediante préstamos a muy largo plazo que complementaran los flujos de capital, tanto públicos como privados, por otra parte casi inexistentes en la época. El peso principal de la reconstrucción sería finalmente afrontado por los Estados Unidos mediante préstamos concedidos a países de diferentes zonas, al iniciarse las tensiones entre los dos bloques; en Europa se hizo a través del Programa de Recuperación Europea, 1948, más conocido como Plan Marshall.

Así pues, FMI, BM y GATT –haciendo el papel de un organismo, pese a no serlo formalmente– fueron los nuevos foros internacionales en los que se realizaría la cooperación entre los países en materia monetaria, de financiación del desarrollo y en el campo comercial, respectivamente. Unos foros que se establecieron abiertos a la participación de todos; es decir, que a los vencedores en la guerra y a los países neutrales, que participaron en ellos desde su creación, se unirían otros países ya existentes, incluso los vencidos, así como los nuevos países que se crearon, principalmente, por el proceso de descolonización. La separación del mundo en dos bloques en los años siguientes, como consecuencia de la guerra fría, supuso un largo paréntesis para el logro de este objetivo de universalidad de la organización internacional, que no se ha podido conseguir hasta los años noventa, lo que, por otra parte, ha planteado nuevas exigencias de adecuación de los organismos existentes.

1. El Fondo Monetario Internacional

El objetivo fundamental de la planificación en materia monetaria internacional era evitar el estado caótico de la economía mundial en los años treinta (Varela, M., 1969). La ausencia total de cooperación económica entre las naciones agravó los desequilibrios de todo tipo y la inestabilidad de los tipos de cambio y condujo a limitaciones a las transacciones y a los pagos. Pese a sus inconvenientes, muchos países recurrieron al bilateralismo como el único mecanismo que hacía posible el comercio.

Después de la guerra, se trató de poner fin a esa dinámica que había llevado la desintegración interna-

cional a sus cotas máximas. El nuevo sistema monetario internacional que los países iban a pactar en el FMI, y que éste debería administrar, se edificó sobre una piedra básica: los tipos de cambio fijos de las monedas que los respectivos países establecerían al fijar su paridad en términos de oro o dólares, ligados entre sí por la relación de convertibilidad de una onza igual a 35 dólares. Los países se comprometían a mantener sus tipos de cambio dentro de un estrecho margen de fluctuación de ± 1 por 100, como máximo. Con esta decisión se pretendía conseguir una estabilidad cambiaria apreciable, evitando los problemas que se habían producido en los años treinta. Por otra parte, convencidos como estaban los “padres” de Bretton Woods de los cambios producidos en la economía mundial desde el abandono por parte del Reino Unido del patrón oro, en 1931, no quisieron eliminar la posibilidad de modificaciones cambiarias en el futuro. Estos “reajustes”, dicho con terminología más moderna, absolutamente vedados en régimen de patrón oro, constituirían en el sistema de Bretton Woods un elemento de flexibilidad que se juzgaba necesario en la nueva situación.

De todas maneras, se pensó en la modificación cambiaria como un recurso excepcional cuya adopción debería ser siempre aceptada por el FMI, para que quedara claro que el tipo de cambio era un problema de “interés general”. Además, con el propósito de evitar devaluaciones competitivas –un terrible recuerdo de los años treinta–, se sometió a dos condiciones: que el país tuviera un “desequilibrio fundamental” –término que, por cierto, nunca se definió– y que se justificase el porcentaje en el que se pretendía devaluar.

En la práctica, la interpretación fue aún más restrictiva, y no solamente por parte del FMI, sino también de los propios países; se puede decir que entre los países industriales las devaluaciones no estuvieron de moda durante la vigencia del sistema de Bretton Woods, y el recuento de éstas es muy corto. Más aún lo fue el número de las revaluaciones realizadas, sometidas por el Convenio Constitutivo del FMI al mismo condicionamiento.

Los creadores de Bretton Woods pensaron en reunir dentro del mismo sistema lo mejor de dos concepciones en principio alternativas: a corto plazo, la estabilidad del patrón oro; a largo, la capacidad de ajuste de la modificación cambiaria. Al principio pareció que ello era posible, pero lo que se consiguió en la última parte de los sesenta fue, más bien, lo peor de ambos sistemas. Una de las ventajas del patrón oro había sido la facilidad con que un país podía financiar su déficit de balanza de pagos, atrayendo capital. Por el contrario, se ha dicho que bajo un sistema de tipos de cambio

ajustables, cuando un país necesita en mayor medida atraer dichos capitales es justamente cuando su capacidad para mantener el tipo de cambio está bajo sospecha, lo que le impedía lograr su objetivo.

Otra decisión importante adoptada en Bretton Woods fue limitar el ámbito de competencias del FMI a los pagos por cuenta corriente, dejando al margen los movimientos de capital –aún hoy es así–, cuyo comportamiento en los años comprendidos entre las dos guerras mundiales no había sido precisamente favorecedor del equilibrio internacional. Sin embargo, la convertibilidad externa de las principales monedas, desde finales de 1959, y el cambio de una situación de escasez de dólares, durante los primeros años de postguerra, a otra de mayor equilibrio, que, a su vez, iba a dar paso a una abundancia relativa de dicha moneda, permitió a algunos países iniciar una liberalización –al principio más bien tímida– de los flujos financieros y un desarrollo de los correspondientes mercados. Esta liberalización incipiente de los movimientos de capital, en principio deseable desde el punto de vista de una mejor asignación de los recursos a escala internacional, reveló algo que en años más recientes se ha apreciado con más claridad: la difícil compatibilidad entre un sistema de cambios fijos ajustables y la mencionada libertad de capitales. En efecto, cuando los agentes económicos perciben que puede haber incompatibilidad entre los objetivos internos de política económica y el mantenimiento del tipo de cambio, los movimientos especulativos pueden convertirse en un factor decisivo que imponga su modificación. Así, la desconfianza en el dólar, principal moneda de reserva, obligó a Estados Unidos a suspender la convertibilidad oro de su moneda. Y, no conviene olvidarlo, ésta era la piedra angular sobre la que se había edificado el sistema de Bretton Woods. Ello ocurrió en verano de 1971, siendo Nixon Presidente de los Estados Unidos. El sistema monetario instaurado en la posguerra, y que había funcionado satisfactoriamente durante un cuarto de siglo, desapareció bajo el peso conjunto de sus defectos propios y de las exigencias derivadas de la nueva situación de la economía mundial (Varela, M. y Varela, F., 1974).

Durante unos pocos años, los hechos impusieron un sistema variado de tipos de cambio que, después de un período de estudios y discusiones en varios foros, se formaliza en 1978, dando lugar al sistema actual, que algunos han calificado como “no sistema”, al permitir la libre elección por parte de cada país del sistema cambiario que prefiera, elección que puede modificarse en cualquier momento sin condicionamiento previo. Dicho sistema está sólo sometido a la obligación, de carácter general, de cooperar con el FMI y con los países miembros para que las relaciones cam-

biarias sean estables y funcionen de manera satisfactoria, y a la prohibición de establecer una paridad fija en términos de oro. Ello ha permitido configurar el llamado “sistema de flotación”, ya que éste es el régimen cambiario adoptado por los principales países, aunque otros muchos sigan vinculando sus monedas a otra moneda –frecuentemente el dólar– o a una cesta de monedas.

Este sistema, radicalmente distinto del que funcionó hasta los años setenta, se ha comportado mejor de lo que habían anunciado sus enemigos tradicionales –que llegaban, en algunos casos, a pronosticar un colapso del comercio y los pagos internacionales que la realidad ha desmentido–, pero no tan bien como preveían los defensores de los cambios flexibles, que suponían que los gobiernos podrían despreocuparse del problema del equilibrio exterior, cuya solución se encomendaba al mercado, y centrarse en el diseño y la aplicación de las políticas económicas que la situación económica interna demandara en cada momento. Nada de esto ha sucedido. Ningún gobierno se ha “despreocupado” del tipo de cambio, aunque haya desaparecido la “sacralización” de éste y la necesidad de subordinar toda la política económica a su mantenimiento, propia del sistema de tipos de cambio fijos (Varela M. y Varela, F., 1998).

La modificación del sistema de cambios es la más importante ocurrida en el sistema monetario internacional, y por lo tanto en la vida del FMI, pero no es la única. En efecto, junto a su función normativa, a la que nos hemos referido hasta ahora, el FMI cumplía una función financiera. Basada en las cuotas aportadas por los países miembros –desembolsadas sólo en parte– la institución estaba pensada para prestar a los países en dificultades de balanza de pagos. Se trataba de unos préstamos a plazos de entre tres y cinco años, en principio, sometidos a “condiciones”, que se concretaban en un plan de ajuste, que debía ponerse en práctica mientras se recibía la financiación, para corregir la situación inicial de desequilibrio y las políticas anteriores que habían obligado al país a pedir la ayuda del FMI. La condicionalidad trataba, por un lado, de que el país corrigiera los errores cometidos y, por otro, de hacer posible que el FMI pudiese recuperar, en los plazos previstos, los recursos prestados y estar en condiciones de atender a nuevos países en dificultades, teniendo en cuenta que sus disponibilidades nunca serían ilimitadas.

Esta función financiera ha resultado, también, modificada por la evolución de los acontecimientos. Y ha sido, una vez más, la liberalización creciente de los movimientos de capital y el desarrollo de los mercados financieros el factor decisivo. Desde que esta evolución

comenzó a producirse, los países industriales han recurrido poco o nada al Fondo, y han procurado –y, en general, conseguido– financiar sus desequilibrios en los mercados internacionales. Primero en los euromercados, y más tarde en los propios mercados nacionales. Los “clientes” del FMI se fueron reduciendo a países en desarrollo, e incluso una buena parte de éstos tuvieron acceso a los mercados a partir de los años setenta, lo que les permitió, en ocasiones, evitar la condicionalidad de aquel organismo. Este hecho no tuvo tan sólo consecuencias positivas: durante los años setenta se gestó el problema de la deuda exterior de los países en desarrollo, que se manifestó en el verano de 1982 con la crisis desatada por la suspensión de pagos de México. Una crisis, en definitiva, que volvió a cerrar el acceso de la mayoría de los países en desarrollo a la financiación bancaria, obligándoles a acudir de nuevo al Fondo Monetario Internacional.

Durante las últimas décadas sólo países en desarrollo han recurrido a los préstamos del FMI. Por ello, son los únicos a los que se aplica la condicionalidad, lo cual puede ser interpretado como una forma de discriminación. Por otro lado, los países industrializados, que es altamente improbable que se vean obligados a solicitar la ayuda del FMI, tienden a distanciarse de este organismo, al que consideran un peticionario de recursos por varias vías –aumentos de cuotas, acuerdos de préstamos, aportaciones a ciertos servicios financieros específicos, etc.– cuya utilización será en beneficio de países que no pueden recurrir a los mercados internacionales.

Desde la crisis del petróleo de los años setenta y la de la deuda exterior de los ochenta, al centrarse los préstamos en países en desarrollo, los desequilibrios han tendido a enquistarse, las situaciones de déficit se han hecho más duraderas y su corrección ha exigido, por ello, medidas más complejas, que requieren plazos más largos para producir sus efectos. Los tres a cinco años previstos para la devolución al FMI de los recursos aportados por éste se han tenido que superar, llegándose hasta los diez años, con períodos largos de carencia, al tiempo que se han ido creando nuevos “servicios financieros” para atender finalidades ligadas con el desarrollo o con la transformación sistémica de los países que han abandonado la planificación central, sustituyéndola por una economía de mercado.

2. El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo

El BM inició su actividad prestando a países –europeos y asiáticos– dañados por la guerra. La evolución

política y la gran cuantía de recursos necesarios determinaron la preferencia del “único donante” de la época, Estados Unidos, por el sistema de la ayuda directa que, en Europa, donde habría de alcanzar su máximo nivel, se concretó en el Plan Marshall, aprobado en 1948 y cuya aplicación duró cuatro años. Si importante fue dicha ayuda desde el punto de vista cuantitativo, mayores fueron sus efectos indirectos al sentar las bases de una cooperación económica regional en el seno de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en la que, además, dentro del clima de cooperación que se creó, habrían de surgir, años más tarde, proyectos más ambiciosos, como la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.

El BM pudo, así, centrarse en la ayuda al desarrollo, que era su objetivo permanente. La filosofía política que profesaban los países vencedores en la guerra defendía la utilización de los mercados, es decir, la inversión privada. Pero los participantes en la conferencia de Bretton Woods estaban convencidos de que la financiación privada transfronteriza sería manifiestamente insuficiente, y pensaron que junto a ella –y a la inversión pública en la medida en la que pudiera existir– debería haber un sistema de inversión “institucional”. Un organismo internacional que realizaría una tarea de intermediación entre aquellos países con excedente de ahorro y aquellos otros con escasez “crónica” de él para atender las necesidades de su desarrollo económico. Cuando se ponen en marcha los planes económicos para la posguerra, la preocupación por el tema del desarrollo se centra de forma principal –y casi única– en su financiación. Hasta la década de los años sesenta no se produciría un reconocimiento de la necesidad de un enfoque global de tales problemas, entre los que la financiación no es sino una parte, aunque muy importante. Esta nueva concepción se plasmó, entre otras cosas, en la aparición de la UNCTAD (Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo), la aprobación de la Parte IV del GATT, sobre “Comercio y Desarrollo” y, en general, en el intento de crear un nuevo clima, más favorable, respecto a dichos problemas.

El BM, que se creó al mismo tiempo que el FMI, cuenta con unos recursos propios constituidos por el capital y las reservas acumuladas. El capital, que ha sido aumentado en varias ocasiones, es suscrito y parcialmente desembolsado por los países miembros, que han de ser, necesariamente, miembros del FMI. De hecho, las cuotas asignadas en este organismo son la referencia utilizada para determinar las participaciones respectivas en el capital del BM, cuya actividad prestamista no se basa tan sólo en los recursos propios, sino también en recursos ajenos procedentes de los em-

préstitos que emite en los mercados de capitales. La institución se endeuda en ellos, manteniendo una limitación muy prudente y conservadora, de uno a uno entre endeudamiento y capital suscrito, frente a relaciones de quince veces o más en las instituciones comerciales privadas. El papel principal del capital del BM es constituir la garantía que permite emitir dichos empréstitos en las mejores condiciones del mercado.

Desde el comienzo de sus actividades, el BM ha tenido que evolucionar –lo mismo que el FMI–, para adaptarse a circunstancias cambiantes y enfrentarse a nuevos retos. En esta evolución cabe distinguir tres aspectos. Por una parte, los requisitos y las características técnicas de sus operaciones; por otra, sus empréstitos en los mercados, incluidas las condiciones financieras, y por último, la evolución propiamente institucional que ha llevado a la creación del llamado Grupo del Banco Mundial (GBM) y al establecimiento de relaciones de colaboración con otros organismos internacionales, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

Las operaciones del BM han de cumplir determinados requisitos de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos. De acuerdo con ellos, el BM debe: actuar “con prudencia” –ya nos hemos referido a la relación entre fondos propios y ajenos–; tener en cuenta la solvencia del país en cuestión; exigir, siempre, la garantía del gobierno; prestar, principalmente, para proyectos concretos, y actuar como prestamista marginal, es decir, en ausencia de otros posibles prestamistas. Además, se pensaba que los préstamos en moneda extranjera sólo deberían emplearse para adquirir bienes y servicios en el exterior. Durante la vida del BM se han debido flexibilizar muchos de estos requisitos. La solvencia del país continúa siendo importante, concediéndose los préstamos sólo a países con capacidad previsible para devolverlos en los plazos acordados. La garantía del gobierno se continúa exigiendo, excepto en los préstamos de la Corporación Financiera Internacional, uno de los organismos afiliados al BM, de creación posterior. Pero la exigencia de financiar proyectos concretos ha cedido a favor de la financiación de programas, lo que ha supuesto una mayor flexibilidad; se ha tendido a admitir gastos locales, en moneda nacional por lo tanto, que constituyeron, en ocasiones, un obstáculo al desarrollo de los proyectos, y, por supuesto, el requisito de que el BM fuera prestamista marginal no ha tenido relevancia práctica alguna, quizás porque no han abundado financiaciones para proyectos –y menos para programas– de desarrollo.

Al mismo tiempo, se ha producido una evolución en el destino de los préstamos. Desde el punto de vista funcional, los primeros préstamos se centraron en los

sectores de energía, transportes y agricultura; hoy día, la mayor parte van dirigidos al alivio de la pobreza y al desarrollo rural, junto con el ajuste estructural y los temas relacionados con la reducción o condonación de la deuda exterior. El medio ambiente y los recursos humanos cobran cada vez más importancia. Desde el punto de vista geográfico, ha tendido a prestar principalmente a países de renta media, como consecuencia del importante papel otorgado a la capacidad de amortización puntual de los préstamos. Ésta fue una de las razones que motivó la creación de la Asociación de Desarrollo Internacional, como agencia especializada en la financiación a muy largo plazo, y en condiciones concesionarias, de los países en desarrollo, dando preferencia absoluta a los de rentas más bajas. En períodos recientes se trata de conseguir que mayores porcentajes se dediquen a países al Sur del Sahara y, en general, a los países más pobres.

En la actividad prestamista del BM tiene una importancia creciente, desde los años setenta, después de la crisis del petróleo, la cofinanciación, que se realiza utilizando fuentes oficiales –gobiernos e instituciones financieras multilaterales– fuentes privadas –como bancos comerciales, compañías de seguros, fondos de pensiones y otras instituciones financieras–, y organismos de crédito a la exportación. Esto permite potenciar su actuación, al sumar recursos de otras fuentes.

Desde el punto de vista de los empréstitos, también se registran cambios. El BM es un prestatario sofisticado que distribuye su endeudamiento entre los principales mercados y monedas. Los préstamos procura realizarlos utilizando un limitado conjunto de monedas, en general con tipos de interés bajos. Las operaciones de *swap* de divisas le permiten diversificar las fuentes de financiación y aumentar su capacidad para disponer de monedas con tipos de interés nominales reducidos.

Nos referimos, por último, a su evolución institucional, que ha conducido a la existencia del llamado GBM, la mayor fuente de ayuda multilateral existente en la actualidad. El proceso se inició en 1956 con la creación de la Corporación Financiera Internacional, que se ocupa de canalizar recursos para estimular al sector privado en los países en desarrollo, y que aporta dos novedades importantes: la no exigencia de aval gubernamental y la posibilidad de participar en el capital de empresas que puedan favorecer el desarrollo, para conseguir su impulso y promoción.

En 1960 nació un nuevo organismo –la Asociación de Desarrollo Internacional– pensado para prestar a los países más atrasados, que difícilmente pueden soportar las condiciones financieras de los préstamos del BM. La

Asociación otorga préstamos blandos –sin interés, aunque con una pequeña comisión, y con plazos y períodos de carencia largos– de los que pueden beneficiarse tan sólo países con rentas por cabeza muy bajas.

En 1966 nació el Centro Internacional de Arbitraje sobre Diferencias en materia de Inversiones (CIADI), y en 1988, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que completan el GBM y que, a diferencia de los anteriormente citados, no tienen actividad prestamista, aunque promueven, por varios procedimientos, los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo.

Se admite, con bastante generalidad, que el GBM ha desempeñado un papel importante para impulsar el desarrollo y que ha contribuido de manera significativa a canalizar fondos hacia dichos países. Sin embargo, tal conclusión no surge de los préstamos directos, sino de su importante función como catalizador de fondos. Se estima que por cada dólar que aporta el Banco, otras fuentes proporcionan dos dólares, relación que en las operaciones de cofinanciación pasa a ser de uno a cuatro, e incluso de uno a seis en operaciones de la Corporación Financiera Internacional. Y esto es muy importante, sobre todo para aquellos países que no tienen acceso a la financiación privada, e incluso para aquellos que lo tienen, cuando los mercados reducen las cuantías facilitadas, como ocurre en los períodos de crisis.

Las IFI de Bretton Woods no han dejado de recibir críticas. A las iniciales basadas en razones ideológicas se han añadido, más tarde, otras más puntuales y concretas, además de las propias de los defensores a ultranza del mercado, que, por principio están en contra de los principios de regulación y organización que están en la filosofía de los organismos internacionales. Hay que reconocer que estas críticas se han dirigido con preferencia al FMI, aunque también han afectado al BM. Quizá no ha sido ajeno a ello el hecho de que el BM, sobre todo desde 1995, ha procurado no desconocer dichas críticas, o al menos una parte de ellas, y, en consecuencia hacer un nuevo diseño de sus actividades y de sus políticas e involucrar en sus tareas de manera creciente al sector privado y a las ONG, que sostienen hoy una parte de las críticas inspiradas por países que entonces estaban al margen, pero que hoy participan de las IFI y aceptan sus objetivos y sus políticas.

II. LAS CRISIS MONETARIAS Y EL CAMBIO DEL ENTORNO

Como se deduce del apartado primero, no se

puede afirmar que los organismos creados en Bretton Woods hayan permanecido estáticos e indiferentes a las variaciones del entorno económico. Pero su adaptación ha ido por detrás de la realidad. Probablemente, no podía ser de otra manera. El cambio de cualquier institución, incluso nacional, es siempre lento y difícil. Mucho más difícil resulta en una institución internacional que sólo puede hacerlo en la medida en que exista consciencia de la necesidad de adaptarse a la nueva situación y acuerdo entre los países sobre cómo hacerlo.

Durante el medio siglo largo de existencia del FMI y el BM, el mundo ha cambiado dramáticamente, tanto política como económicamente. De un mundo basado en la bipolaridad y el enfrentamiento entre bloques con distinto sistema político y económico se ha pasado a otro más polivalente, con tres actores básicos –Estados Unidos, Unión Europea y Japón–, y en el que otros países o grupos de países también juegan un papel relevante. En ese mundo, los países en desarrollo constituyen un grupo cada vez menos cohesionado y, por tanto, menos capaz de adoptar posiciones conjuntas; aunque, quizá, más apto para conseguir acuerdos regionales limitados, pero válidos.

En ese contexto político diferente, la evolución económica ha llevado a un peso creciente del mercado como eje de la organización económica. Las fuerzas del mercado juegan un papel más relevante que en décadas anteriores, tanto en su actuación dentro de los países como internacionalmente. Ello ha facilitado la creciente globalización económica, una de las características del mundo actual. En este ámbito, merecen mención especial los movimientos de capital, cuya movilidad se ha acelerado en los últimos diez o quince años, con una considerable influencia sobre el funcionamiento de los mercados monetarios y financieros, incluida la posibilidad de crear inestabilidad en ellos. Esto ha contribuido a variar el ámbito de actuación del FMI y el BM, aspecto al que nos referimos en el presente apartado.

El proceso de liberalización de los movimientos de capital se inició en los años setenta, pero sólo recientemente ha ganado profundidad y generalización. Antes de la segunda mitad de los años ochenta, la internacionalización se produjo principalmente a través de los mercados *off-shore*: del mercado de eurodivisas; y después, especialmente en los años ochenta, mediante el desarrollo de euromercados sin intermediación bancaria (Eurobonos, Europapel Comercial, etcétera). Pero la segunda mitad de los ochenta y el principio de la última década se han caracterizado por el desarrollo de la financiación a través de los mercados

nacionales, utilizando principalmente el vehículo de la deuda pública. Ha habido una internacionalización sin precedentes de los mercados financieros hasta entonces típicamente nacionales.

Esta creciente internacionalización de los mercados nacionales ha sido potenciada por otro cambio estructural: el crecimiento de la inversión institucional. En los mercados financieros ha habido una concentración de la inversión en grandes entidades especializadas. Entidades que están en mejores condiciones que cualquier otro inversionista para afrontar los problemas y riesgos que implican las inversiones transfronterizas.

Factores técnicos e innovaciones financieras han contribuido también al aumento de las operaciones transfronterizas de capital y a la internacionalización creciente de las carteras: las innovaciones financieras, al crear nuevos instrumentos que permiten tomar posiciones en divisas extranjeras o modificar los riesgos antes asumidos; los desarrollos técnicos, especialmente los informáticos y de comunicaciones, al facilitar la realización de operaciones y el control de sus riesgos.

De esta forma, durante las dos últimas décadas del siglo XX, la financiación internacional ha experimentado un cambio radical, y los flujos de capital se han movido con un grado de libertad que contrasta con el existente a lo largo de la mayor parte de dicho siglo. Coincidiendo con la finalización de éste, varios estudios han destacado los paralelismos –y también las diferencias– entre el fin de ambas centurias respecto a la liberación de los flujos financieros (Bordo *et al.*, 1998; Baldwin y Martín, 1999; y Varela, F., 1996). Esta expansión de la inversión internacional ha llevado a que su volumen total se cifre, en la actualidad, en torno a los 4 billones de dólares.

La movilidad de los capitales que se invierten internacionalmente tiene un efecto muy favorable, al implicar una mayor eficiencia. Tanto los países industriales como un número apreciable de países en desarrollo se han beneficiado de ella. Estos últimos han experimentado dos oleadas principales de entrada de dichos flujos. La primera, en los años setenta, estuvo constituida por flujos que, en su mayor parte, eran de origen bancario y tuvieron como destinatarios a los estados. La segunda, más importante en su cuantía, ocurrió en los noventa, y en ella los bancos desempeñaron un papel menos relevante. Sus principales componentes fueron inversiones de cartera e inversiones directas de empresas. Las entidades privadas, y no los estados, fueron los receptores principales de fondos, a diferencia de lo que había ocurrido en los setenta.

Este fuerte flujo de entradas de capital ha tenido también algunas connotaciones negativas. Entre ellas, la más relevante es la abundancia e intensificación de las crisis monetarias y bancarias, de las que la última década del siglo ha dejado buena muestra. Durante ella se han producido diversas crisis caracterizadas por el papel determinante desempeñado por los movimientos de capital y por la aparición de fenómenos de contagio que afectaron a otros países, a veces aparentemente poco relacionados con el inicialmente afectado.

Ya antes de los noventa hubo crisis monetarias en las que los movimientos de capital desempeñaron un papel relevante. Dejando aparte la que afectó al dólar a principios de los setenta, la más importante fue la crisis de la deuda que se inició con el impago de México en 1982 y se propagó muy pronto a un considerable número de países en desarrollo. Dicha crisis guarda similitudes con las crisis de los noventa, pero con una diferencia fundamental: si bien provocó una interrupción de los créditos bancarios que dichos países habían venido recibiendo en la década anterior, no se produjo una salida súbita de tales fondos, ya que el proceso consistió, primero, en el impago y, después, en la renegociación de la deuda. Los bancos no tuvieron en sus manos la posibilidad de retirar fondos, y además, al principio, tuvieron que aceptar la concesión de otros nuevos, al menos en las renegociaciones de la deuda de los países más importantes. Por el contrario, en las crisis de los años noventa, con mayor desarrollo de la inversión de cartera y con la deuda incorporada en títulos negociables, la salida especulativa de fondos tiene un carácter determinante en la iniciación de la crisis y en su intensidad, con grave impacto inmediato en el mercado de cambios. Por eso las crisis de la última década ofrecen una perspectiva distinta.

La primera crisis de esta índole fue la que se produjo en 1992 entre países europeos, en su mayor parte participantes en el Sistema Monetario Europeo. Éstos habían venido disfrutando de un largo período de estabilidad cambiaria durante la segunda parte de los años ochenta y principios de los noventa. Durante él, la estabilidad de los tipos de cambio entre monedas europeas tiene credibilidad, y los movimientos de capital hacia países con tipos de interés relativamente altos les permiten no sólo financiar desequilibrios de balanza por cuenta corriente, a veces elevados, sino acumular reservas crecientes, e incluso que sus monedas tiendan a apreciarse. Esta credibilidad se reforzó con la negociación y firma de los Acuerdos de Maastricht, al convertirse en una condición para participar en la futura Unión Monetaria Europea el no haber realizado modificaciones cambiarias. Durante los años anteriores a 1992, los inversores estimaron que podía asumirse el

riesgo de invertir en títulos con rendimiento relativamente elevado, como los de Italia y España. Este idilio entre los inversores y los países europeos con rentabilidades altas llegó a término abruptamente en 1992. La razón económica de fondo que motivó el cambio de postura fue la unificación alemana y las alteraciones que produjo en los equilibrios económicos y monetarios del país, al aumentar tanto el gasto público (inversión en infraestructuras y compensación por desempleo, principalmente) como el gasto privado (anticipación de mejoras en los salarios reales). Al no existir un aumento similar por el lado de la oferta, esta presión excesiva sobre los productos alemanes sólo hubiera podido ser compensada, a corto plazo, mediante una revaluación del marco que disminuyera la demanda de bienes comercializables. Ésta fue, inicialmente, la postura respaldada por el Bundesbank. Sin embargo, no resultó una política aceptable para otros países, especialmente para Francia, que aspiraban a forzar una política más expansiva del Banco Federal Alemán (Eichengreen y Wyplosz, 1993). Esto no se consiguió, dejando latente un grave desequilibrio que explotaría a mediados de 1992.

El disparador fue político. El resultado negativo del referendun danés sobre la participación del país en los Acuerdos de Maastricht y la incertidumbre sobre otros que se anunciaban, incluido el francés, puso en duda el futuro de la integración monetaria europea y, con ello, la credibilidad de que habían gozado las monedas de los países cuyos tipos de interés elevados les habían permitido atraer fondos en el período precedente. Coincidió esto con el empeoramiento coyuntural, avanzado ya en Estados Unidos y en el Reino Unido pero que comenzaba a afectar a otros países europeos, excepto Alemania, donde el incremento del gasto público retrasó su aparición.

Los inversores apreciaron la incompatibilidad entre la austeridad exigida por el mantenimiento de la paridad externa y la conveniencia de una política más expansiva, derivada de la situación coyuntural. El ataque especulativo era una consecuencia lógica y no puede sorprender que varias monedas europeas los sufrieran sucesivamente, casi hilvanados unos tras otros, obligando a algunas de ellas a devaluar o a separarse del mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo, del que hasta entonces formaban parte. Así, Italia e Inglaterra tuvieron que abandonar el Sistema al finalizar el verano de 1992; también cabe mencionar a Suecia, que aunque no formaba parte formalmente del Sistema, de hecho mantenía una fijación equivalente de su tipo de cambio. Por su parte, otras monedas como la peseta, el escudo y la libra irlandesa tuvieron que devaluar en distintos momentos y, en algunos

casos, más de una vez. Finalmente, ante ataques especulativos de gran magnitud contra el franco francés, las reglas del mecanismo de cambios tuvieron que ser modificadas sustancialmente, al permitir unos márgenes de fluctuación de ± 15 por 100, en el verano de 1993. Se evitaba así la devaluación de las monedas a costa de variar las reglas del juego.

Dos observaciones finales merecen mencionarse sobre esta crisis de las monedas europeas. La primera es que las caídas de los tipos de cambio fueron fuertes, considerablemente superiores a cualquier estimación previa respecto a la sobrevaloración de las monedas y de lo que hubieran podido sugerir los diferenciales de los tipos de interés en el período precedente. La segunda es que la recuperación posterior fue relativamente rápida para los países que devaluaron y no se originaron graves presiones inmediatas sobre los precios (Dornbusch *et al.* 1995, pág. 244). Esto contrasta con lo ocurrido después de las otras crisis a las que nos referiremos.

Dos años más tarde, en 1994, se produciría la crisis de México y sus efectos posteriores sobre otros países. Esta crisis enfrentó al FMI ante una nueva situación: no era un problema derivado de desequilibrios básicos en la economía del país –al menos no principalmente–, sino que se trataba de una situación causada por la movilidad de capitales y que, además, originó un rápido contagio a otras economías, algunas de ellas sin problemas aparentes. El Sr. Camdessus, director gerente del FMI, la calificó como la primera crisis del siglo XXI, dando a entender que podría haber otras similares en el futuro. Lo que quizá no preveía es que no sería la última del siglo XX.

Aunque no existe unanimidad sobre las causas últimas que motivaron la crisis, generalmente se reconoce que no puede atribuirse al déficit fiscal –determinante en las explicaciones tradicionales de las crisis– ya que éste no alcanzaba niveles particularmente altos. Se aprecia una mayor relación con el déficit de la balanza corriente, que había alcanzado una cuantía considerable. Sin embargo, el país había registrado déficit comparables en períodos precedentes. Resulta evidente que motivaciones políticas y económicas hicieron insostenible en aquel momento lo que, en otras épocas, había constituido un déficit sostenible, originando una fuga de capitales, una fuerte devaluación del peso y otras graves repercusiones internas. Por otra parte, de forma rápida, monedas de otros países, algunos de ellos sin mucha relación con los problemas de la economía mexicana, se vieron afectados por lo que pronto se bautizó con el nombre de “efecto tequila”. Se necesitaron varias semanas para que los mercados finan-

cieros empezaran a discriminar entre los países afectados y casi tres meses para que la crisis quedara circunscrita a países con desequilibrios básicos.

La crisis de México dio lugar a una actuación relativamente rápida –para los hábitos del FMI– y movilizó recursos en un volumen sin precedente, que junto con otros procedentes de Estados Unidos y otros países, consiguieron un efecto satisfactorio: el efecto tequila quedó circunscrito a unos pocos países con problemas internos, y México fue encontrando salida, aunque laboriosa, a su situación. Desde un principio, la actuación del FMI fue criticada, sobre todo en medios europeos, por el empleo de dinero público para hacer frente a las obligaciones que el país tenía con inversores, principalmente norteamericanos, que se habían beneficiado durante el período precedente de la alta rentabilidad de sus activos mexicanos. Aparte del problema de equidad que ello planteaba, algunos economistas señalaron entonces que esa actuación podría suponer un mal precedente, al hacer más proclives al riesgo a unos inversores que esperarían actuaciones similares del FMI, y de los gobiernos, en el futuro. Es decir, aumentaría el denominado riesgo moral.

Esto ha sucedido con la tercera de las grandes crisis de los noventa, la asiática, que comenzó a mediados de 1997. Una crisis con connotaciones específicas, pero similar en lo fundamental: el carácter decisivo de los movimientos de capital. La crisis se inició en Tailandia, país que tenía problemas de desequilibrios fundamentales en su economía, pero se extendió con gran rapidez a Indonesia, Malasia y Filipinas y a otros países del Este de Asia donde la existencia de problemas no era tan clara o, más aún, donde tales problemas no se habían presentado. En todos ellos hubo un colapso de gran magnitud en los tipos de cambio y una caída de tal intensidad en los precios de diversos tipos de activos que puso en peligro la supervivencia de muchos intermediarios financieros y empresas. Al mismo tiempo, el aumento de precios de las importaciones determinó una paralización de sus economías. Con ello concluye un largo período de expansión de dichos países sin precedente en la historia económica reciente.

La gestación de la crisis reflejó, principalmente, problemas microeconómicos, y la debilidad de los sistemas financieros fue decisiva en su origen y desarrollo. Esa debilidad ya había causado problemas graves a la economía mexicana, algunos todavía pendientes de solucionar. Pero en este país apareció como una consecuencia posterior, mientras que en el caso asiático las crisis monetaria y financiera aparecieron entretejidas desde el inicio.

Otra característica diferencial de la crisis asiática es el carácter mucho más amplio y prolongado –geográficamente y en el tiempo– del fenómeno de contagio que originó. En los meses iniciales afectó sólo a los países del Sudeste asiático, pero a partir del otoño de 1997 se extendió a otros países del Este de Asia. Incluso economías relativamente sólidas, como las de Hong Kong, Singapur y Taiwan, sufrieron fuertes ataques especulativos que finalmente pudieron ser contrarrestados. No fue este el caso de Corea, un país industrial con renta per cápita bastante elevada, que a finales de año sufrió sus consecuencias y se vio fuertemente afectado por la situación.

Este prolongado y desigual proceso de contagio que se produjo en el período 1997-1999 fue debido a la combinación y potenciación mutua de dos crisis de distinta naturaleza, aunque interrelacionadas: la del Sudeste asiático y la de Japón.

Cuando, en la primavera de 1998, la situación en todos esos países parecía empezar a estar bajo control, una mayor caída del nivel de actividad de la economía japonesa y algunos graves problemas de su banca iban a provocar una nueva vuelta de tuerca a la situación de la zona.

La turbulencia continuó, y se extendió, con la crisis rusa del verano de 1998. Ésta tuvo componentes específicos derivados de la situación del país, pero también tuvo características monetarias comunes a otras situaciones que hemos visto: antes de producirse, existieron fuertes flujos de recursos que entraron en el país buscando ganancias elevadas y sin muchas preocupaciones por los riesgos. La crisis se produjo de forma súbita e hizo que los inversores no tuvieran prácticamente posibilidades de liquidación. Muchas de las inversiones realizadas dejaron de tener un valor de referencia durante un cierto tiempo, originando severas pérdidas e incertidumbre para las entidades inversoras, algunas de ellas fuertemente apalancadas con créditos bancarios. El nerviosismo que se apoderó de los mercados financieros hizo que la crisis se extendiera a muchos otros países hasta entonces no muy afectados, como los latinoamericanos. En todos ellos hubo ventas importantes de títulos y las cotizaciones cayeron, subiendo los tipos de interés. Durante unos meses, la financiación externa de estos países prácticamente desapareció. Entre ellos, Brasil fue señalado, desde el principio, como uno de los países que más probablemente podría sufrir una crisis monetaria. Ésta tendría lugar en enero de 1999 e iba a marcar un momento especialmente delicado en la posible extensión de la crisis a otros países de América Latina. El carácter crítico de la situación brasileña y sus posibles efectos re-

percutirían en una importante actuación internacional, desde la instrumentación de fuertes ayudas hasta las reducciones de tipos de interés que adoptaron tanto Estados Unidos como los países europeos. Todo ello, junto con la buena respuesta de la economía brasileña y la fuerte marcha de la economía en Estados Unidos, fueron las principales circunstancias que permitieron que hacia mediados del año 1999 pareciera ya superado lo peor de la crisis en la región.

La crisis asiática y las secuelas posteriores han puesto de nuevo de relieve características que ya habían aparecido en otras crisis monetarias y financieras del período al que nos estamos refiriendo: carácter súbito de su aparición, colapso de los precios de los activos y rapidez, amplitud y virulencia del proceso de contagio. Situaciones de esta índole ponen al sistema monetario internacional ante una situación relativamente nueva y que ha llevado a que sea necesario replantear la actuación del FMI. Las opiniones son muchas veces contrapuestas: mientras Fisher (1999) considera necesario reforzar su actuación como prestamista de última instancia, Calomiris (1998) considera indeseable que el organismo se convierta en la institución que “saca de apuros a los bancos insolventes de países emergentes y a los bancos internacionales prestamistas”. En todo caso, el desarrollo de esta nueva función del FMI plantea serios problemas: ¿quién debe beneficiarse de esa asistencia?, ¿cómo debe repartirse el peso de la ayuda?, ¿qué problemas de riesgo moral plantea?, ¿qué papel debe jugar el FMI en la prevención de las crisis? Éstas son las cuestiones que ha planteado Brealey (1999); más adelante nos referiremos a algunas de las respuestas que surgen del debate en curso.

III. LAS IFI ANTE NUEVOS RETOS

La libre movilidad de los movimientos de capital y la aparición de crisis monetarias y financieras relacionadas con ellos constituyen sin duda, la principal modificación experimentada por el Sistema Monetario Internacional (SMI) en la última parte del siglo xx. Junto con ella, en 1999, se ha producido otro acontecimiento que puede afectar muy decisivamente a su funcionamiento: la aparición del euro como nueva moneda de un conjunto importante de países europeos, en sustitución de las que éstos tenían. La creación del euro significa un cambio importante en el sistema monetario y financiero global, cuyas repercusiones han comenzado a analizarse, pero todavía nos falta perspectiva para extraer todas sus consecuencias.

En todo caso, hay aspectos del SMI y de las IFI que

han cambiado en los últimos años y con los que habrá que contar en la configuración futura del sistema. Hemos seleccionado algunos relevantes, que sin duda afectarán a su funcionamiento.

1. Movimientos de capital

Como se ha indicado, los movimientos de capital quedaron fuera del marco regulador del FMI a causa del carácter desestabilizador que se atribuyó a su papel durante los años treinta, cuyo efecto se vio amplificado por el informe que R. Nurkse elaboró para la Sociedad de Naciones sobre la experiencia monetaria entre las dos guerras. Los participantes de la Conferencia de Bretton Woods estuvieron de acuerdo en no sumar un problema más a los muchos a los que habría que hacer frente durante el período inmediato.

Los movimientos de capital, prácticamente inexistentes en los primeros años de la posguerra, comenzaron a desarrollarse en los años sesenta, y pronto se pudo apreciar su difícil compatibilidad –sumados a los avances en la liberalización de los pagos por cuenta corriente logrados por los principales miembros del FMI– con los tipos de cambio cuasi-fijos, característicos del sistema de Bretton Woods, sobre todo si los países aplicaban, como era el caso, políticas monetarias independientes. Nos hemos referido al resultado de esta situación: el sistema monetario internacional de la posguerra no pudo superar la prueba y los movimientos de capital, aún incipientes, jugaron un papel determinante en la crisis, que se manifestó en la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, piedra angular de aquel sistema.

La evolución hacia la libertad de los movimientos de capital en las décadas finales de siglo respondió a un cambio en la mentalidad económica. Hemos señalado que los economistas de la posguerra consideraron a los movimientos de capital como una fuente potencial de problemas que convenía evitar. No liberalizándolos se evitaba o, al menos, se reducía la especulación desestabilizadora y la posibilidad de evasión de capitales. La estabilidad de los tipos de cambio y el compromiso de los gobiernos en el mantenimiento de la actividad económica parecían más importantes que facilitar el libre flujo de los capitales. Cuando se produjo la ruptura del Sistema de Bretton Woods, sin embargo, la mentalidad económica ya había cambiado. Los economistas de las nuevas generaciones consideraban los controles de capital no sólo como indeseables –al impedir que los recursos se movieran hacia las utilidades más rentables y, por tanto, más eficientes–, sino como ineficaces, al escapar fácilmente

tales movimientos a los mecanismos de control. En relación con los países en desarrollo iría, también, adquiriendo mayor extensión el enfoque que consideraba la importancia que podía tener el capital extranjero para estimular el crecimiento económico, y se empezó a pensar que con los controles se perdía más en términos de crecimiento de lo que pudiese justificar la ventaja de una mayor estabilidad, por lo demás incierta (De Long, 1998).

Es lógico que tal evolución del pensamiento haya entrañado un cambio en el planteamiento que tanto los países como los organismos internacionales tenían respecto a los movimientos de capital. La liberalización de los movimientos de capital en los países industriales arranca de los años setenta, y se generaliza en la década siguiente. Cuando la Comunidad Europea aprobó, en 1986, el Acta Única Europea, que preveía la liberalización total de capitales, no hizo sino convertir en objetivo común una realidad cada vez más próxima en muchos de los países miembros. Es poco después de dicha fecha cuando la liberalización de capitales comienza a extenderse a un cierto número de países emergentes, y cuando el FMI empieza a incluirla como una recomendación de política económica en algunos de sus programas. Esta postura era ya definitiva en los noventa y llevó, finalmente, a reconsiderar el tratamiento que este tema había tenido en el Convenio Constitutivo. La elaboración de la enmienda correspondiente encontró, sin embargo, en su camino, la crisis asiática, que puso de manifiesto, por una parte, que los movimientos de capital podían jugar un papel decisivo en las crisis monetarias, incluidas las que podían experimentar países sin desequilibrios macroeconómicos básicos y, por otra, que podían tener graves consecuencias sobre la vulnerabilidad de los sistemas financieros, potenciándose mutuamente ambos efectos negativos.

Según el informe del director gerente sobre el progreso en el diseño de la nueva arquitectura (FMI, 1999, sección III), el Consejo de Directores Ejecutivos considera que la liberalización proporciona beneficios sustanciales, pero también tiene riesgos que deben ser manejados cuidadosamente, por lo que conviene tener en cuenta la adecuada secuencia en la adopción de las medidas pertinentes. Respecto a la imposición de controles, existe aún una divergencia de criterios entre una mayoría de los directores, que considera que los controles sobre las salidas de capital no constituyen un instrumento efectivo y probablemente originan mayores problemas de ajuste, y otros que mantienen que el establecimiento de tales controles puede jugar un papel útil. Respecto a los controles a las entradas de fondos, existe un apoyo más amplio a su mantenimiento, al considerar parte de los directores que tales controles

permiten conseguir una estructura de la deuda a mayor plazo, resultando útiles a este fin. Los directores están de acuerdo en que no existe una fórmula mágica que permita conseguir los beneficios derivados de la existencia de flujos financieros internacionales y, al mismo tiempo, limitar sus riesgos; pero existen discrepancias básicas en cuanto al beneficio o coste neto de los controles y a su utilidad como medida política. No puede extrañar, por tanto, que la modificación proyectada continúe pendiente.

Esta discrepancia en el contexto del FMI se corresponde con la existente entre economistas. Aunque la mayor parte de los economistas rechazan la adopción de controles de cambio como instrumento de política económica, otros han defendido la conveniencia de su adopción con carácter temporal (Krugman) o con carácter más permanente (Bhagwati). Las razones que se suelen emplear a favor de la liberalización son, al menos, cuatro:

- La primera, en la que suelen insistir los economistas, es la contribución del mercado a una mejor asignación de los recursos, sin duda es importante si se tiene en cuenta que los recursos disponibles son escasos y que las tasas nacionales de ahorro no tienen por qué igualarse a las oportunidades de inversión. La libertad de movimientos de capital entre los países permitirá un beneficio social real.
- La segunda reside en la ventaja que supone renunciar a que políticos o burócratas sean los que decidan si se puede invertir y, en su caso, dónde; mantener la libertad de decidir individualmente en esta materia parece esencial.
- La tercera es la duda que ciertamente cabe respecto de la posibilidad real de controlar los movimientos de capital en el mundo actual, con información y comunicación instantáneas y existencia de multitud de canales por los que se mueven los fondos. Y conviene tener presente que disponer de unos controles ineficaces puede ser peor que prescindir de ellos; entre otras cosas, por el descrédito que suele acompañar a la falta de eficacia de las normas.
- Por último, los controles de capital no han supuesto nunca una prohibición absoluta. Por el contrario, la experiencia enseña que siempre ha habido excepciones, y ello implica todo un aparato administrativo para decidir, que podría ser costoso y fuente posible de corrupción.

Conviene señalar que la primera de las razones aludidas –mejor asignación mundial de los recursos–, que

aparentemente es indiscutible, suscita también dudas, y ello porque en el mundo real se producen, por ejemplo, movimientos de capital para evadir el pago de impuestos, y habría que preguntarse si la evasión fiscal mejora o no la asignación de recursos.

Los argumentos contrarios a la libertad de movimientos de capital no ponen en tela de juicio las ventajas que teóricamente puede significar la libertad, sino que tales ventajas se produzcan, con carácter general, en la práctica, y sean lo suficientemente importantes como para contrarrestar los inconvenientes que pueden tener tales movimientos. Respecto de estos últimos, se aduce que la libre movilidad del capital resta independencia a la política monetaria –limitando, por tanto, su eficacia para conseguir sus objetivos–, y que también puede reducir la independencia de la política fiscal al permitir una más fácil evasión de los impuestos sobre el capital. Pese a ello, los últimos decenios muestran una tendencia creciente a la libertad de movimientos de capital tanto en países industriales como en desarrollo, indicando una preferencia revelada por su libertad frente a los inconvenientes que ella puede conllevar. Autores como Bhagwati (1998a) y Rodrik (1998) aducen, sin embargo, que no hay ejemplos históricos claros que muestren el carácter decisivo de la libertad de movimientos de capital para el desarrollo económico.

Respecto a la generalidad con que se produce la mejor asignación de recursos, las críticas argumentan que una asignación óptima en un sistema de mercado exige información completa y generalizada– es decir, a disposición de todos los agentes del mercado–, mientras que en los mercados financieros, sobre todo en los internacionales, la información suele ser incompleta y asimétrica. Esto es así por distintas razones, entre las que cabe mencionar el elevado coste de disponer de una información completa. Cuando esto sucede, se pueden producir ineficiencias derivadas de tres problemas que han merecido mucha atención en el análisis económico reciente: los de selección adversa, riesgo moral y conducta gregaria.

El primero se deriva de la existencia de acreedores que no tienen medios adecuados para evaluar el riesgo implicado por los distintos deudores. Ello les lleva a fijar un precio intermedio para sus recursos, entre lo que deberían pagar los mejores y los peores deudores. A ese precio, los mejores prestatarios no querrán endeudarse, y los bancos tenderán a llenar sus carteras con prestamos a deudores con mayor riesgo, que serán los que estén dispuestos a solicitar el crédito.

El riesgo moral tiene lugar cuando un deudor, que ha obtenido un crédito cumpliendo con las exigencias

del acreedor, varía su conducta después de obtenido, aumentando el riesgo de la operación una vez concertada. Siempre que ello suceda, los prestamistas estarán poco predispuestos a prestar, y exigirán una prima que les compense del riesgo; habrá, por tanto, un nivel de inversión por debajo del óptimo.

Por último, la conducta gregaria se debe a que, ante el carácter incompleto y costoso de la información, hay un gran número de inversores que actúa guiándose por lo que hacen otros inversores más informados. Se produce, pues, un efecto multiplicador de la actuación de éstos, que no siempre responde a circunstancias objetivas del mercado, sino que también puede derivarse de situaciones específicas de ese grupo de inversores. Así ocurrió, por ejemplo, cuando la situación de Rusia llevó a los bancos a pedir una devolución parcial de los créditos a algunas instituciones cuya inversión estaba muy apalancada. Las ventas realizadas por éstas en mercados de terceros países, llevó a una liquidación de valores y caída de las cotizaciones especialmente en América Latina.

Las crisis financieras de los noventa han mostrado la importancia que estos fallos en la asignación de recursos financieros pueden tener en los países emergentes. No fueron importantes para los países europeos en la crisis de 1992-1993, pero sí en las crisis experimentadas por los países emergentes desde 1994. Ello parece indicar que las ventajas de la liberalización de los movimientos de capital pueden ser similares para todos, pero que los inconvenientes y perturbaciones que pueden originar son diferentes, y más perjudiciales, para los países en desarrollo. La consecuencia no puede ser otra que la insistencia en la mayor cautela con la que deben actuar dichos países, que debe reflejarse en políticas ortodoxas; pero tampoco se puede ignorar que todo ello ha creado un ambiente menos propicio para la liberalización plena de los movimientos de capital. Por ello hay una posición mantenida por un gran número de economistas, y bastantes países, que consideran que aunque sea deseable la eliminación de los controles existentes, ésta debe realizarse de forma cuidadosa y sin presiones. Esta postura ha ganado claramente adeptos en los años transcurridos desde la crisis asiática. En la misma línea, se sostiene que no se deben liberalizar los capitales sin prestar atención suficiente a la existencia de un sistema financiero sólido y una adecuada de regulación y supervisión bancarias.

Respecto a los distintos tipos de flujos y al carácter de las nuevas medidas que se puedan adoptar, también existen posiciones bastante compartidas entre los economistas que aceptan que los controles que

afectan a las entradas de capital deben basarse en el mercado, y no en alguna forma de asignación arbitraria; deben ser temporales, y orientarse principalmente a controlar los movimientos a corto plazo. Respecto a los controles a la salida, predomina la posición contraria a su adopción, aunque se sigue con atención lo que pueda resultar de las medidas adoptadas por algún país como Malasia. En todo caso, los países emergentes tienen que ser conscientes de la posibilidad de que entradas cuantiosas de capitales pueden dar lugar a rápidas salidas (White, 2000, pág. 25).

Todo lo expuesto permite comprender por qué se ha detenido la inclusión en el Convenio Constitutivo del FMI de la obligación de liberalizar los movimientos de capital. Los partidarios de ella aducen que dicha inclusión no crearía una imposición de liberalizar inmediatamente, como tampoco se impuso tal obligación al liberalizar las transacciones corrientes tras aprobarse el Convenio. Pero no se ve claramente la utilidad que puede tener dicha norma si su efecto favorable sobre la atracción de flujos financieros apenas es relevante para una mayoría de países miembros del FMI y si, en los países emergentes y entre los dirigentes de países industriales, dista de existir unanimidad sobre la conveniencia de mantener tal liberalización en situaciones de crisis.

La liberalización de capitales aparece así como un objetivo deseable, pero no como algo que se pueda imponer, ni siquiera como algo que pueda ser propugnado con carácter general. Wijnholds, director ejecutivo del FMI, señalaba, como colofón de un coloquio organizado por el mencionado organismo sobre este tema (FMI, 1998), que, a su juicio, en el proceso de liberalización es esencial que se den los siguientes requisitos:

- 1) Un cierto grado de estabilidad política.
- 2) Una política macroeconómica sana, unida a un sistema financiero y bancario sólido, y con supervisión eficaz.
- 3) Un plan de liberalización adecuado al país de que se trate, tanto en la forma como en el ritmo de su aplicación. No hay fórmulas válidas para todos.
- 4) Son importantes tanto el orden como las prioridades de la liberalización. En concreto, es claro que no se debe empezar por la liberalización de los flujos a corto plazo.

En suma, la liberalización de capitales es un objetivo deseable, pero no debe adoptarse de cualquier

forma y en cualquier circunstancia. La existencia de amplios movimientos de capital entre un número elevado de países constituye uno de los aspectos más positivos de la parte final del siglo. Pero hay que ser conscientes de que la movilidad de capitales plantea dificultades adicionales a la política económica y puede originar perturbaciones. Por eso, una liberalización plena requiere políticas macroeconómicas y microeconómicas adecuadas, sin las cuales el peligro de perturbaciones aumenta desmesuradamente. Tipos de cambio adecuados y un sistema financiero bien regulado y supervisado son dos aspectos decisivos de dichas políticas, como ha puesto de relieve la experiencia de los años noventa.

2. Tipos de cambio

En el último cuarto del siglo XX, el régimen de los tipos de cambio ha variado radicalmente. Dicho cambio ha ido acompañado de modificaciones en el pensamiento económico que no han seguido una línea continua. El tema sigue siendo controvertido en la actualidad, especialmente por lo que se refiere a los países con mercados emergentes.

Nos hemos referido ya a la sustitución, en los años setenta, del sistema de Bretton Woods por otro esencialmente permisivo, donde cada país puede elegir su régimen cambiario y modificarlo después, a su elección, sin más exigencia que una comunicación al FMI. Desde el primer momento, los países industriales optaron, mayoritariamente, por la flotación de sus monedas, aunque en el caso de bastantes países medianos y pequeños fue una flotación muy intervenida, procurando mantener cierta estabilidad en términos de alguna moneda principal especialmente relevante para su comercio o sus transacciones financieras. En algunos países europeos, esta polarización se formalizó al establecerse el Sistema Monetario Europeo, cuyos participantes establecieron márgenes máximos de fluctuación entre sus monedas, lo cual implicaba una flotación conjunta de todas ellas respecto a las monedas de terceros países.

Los países en desarrollo se inclinaron, inicialmente, en su gran mayoría, por el establecimiento de un tipo de cambio fijo en relación con alguna moneda –principalmente dólar, libra esterlina o franco francés– con la que existían vinculaciones históricas o de costumbre, que en muchos casos, pero no en todos, coincidían con razones económicas. Ello motivó algunos cambios posteriores, también favorecidos por las perturbaciones originadas por la depreciación de la libra en los años setenta, y la fuerte apreciación del dólar y otros

desequilibrios cambiarios en los ochenta. En los años setenta, también hubo una cierta preferencia por la modalidad de estabilizar el tipo de cambio en términos de una cesta de monedas. Esta fórmula permitía suavizar los efectos de los movimientos dispares entre las principales monedas utilizadas como referencia y daba más opacidad a la política seguida, al no existir obligación de clarificar los pesos asignados en la composición de la cesta. Por otra parte, la aceleración de la inflación durante el mismo período originó un deterioro de la competitividad en muchos países en desarrollo, y motivó que un cierto número adoptara un sistema de adaptación paulatina de los tipos de cambio (*crawling peg*). Éste, inicialmente, se basó en el crecimiento esperado de los precios, lo que llevó, con frecuencia, a una sobrevaloración cambiaria y a una pérdida de competitividad; por ello, más tarde, se fue hacia una adaptación basada en la evolución real experimentada por los precios.

Ante los variados *shocks* de los ochenta, que incluyeron un fuerte aumento de los tipos de interés, la reducción del crecimiento económico de los países industriales, la evolución desfavorable de la relación real de intercambio y los problemas de la deuda de los países en desarrollo, predominó la tendencia a dotar a los sistemas cambiarios de estos países de un mayor grado de flexibilidad. Ésta fue impulsada por el FMI, que imponía el ajuste de los tipos de cambio sobrevalorados, en algunas ocasiones como condición previa para negociar nuevos créditos (precondicionalidad), y en otras como condición incluida en el propio programa. Pero, en general, se trató de una flexibilidad manejada por las autoridades y no de una auténtica flotación. Predominaba la idea, todavía hoy bastante extendida, de que, en países con mercados financieros escasamente desarrollados, es difícil identificar los tipos de cambio de equilibrio y la volatilidad cambiaria es muy fuerte, lo que justifica que se mantenga la estabilidad cambiaria mediante intervención directa en el mercado de divisas. Esta flexibilidad manejada por las autoridades sería una de las principales víctimas de las perturbaciones monetarias de los noventa, que pusieron de manifiesto la falta de credibilidad de algunos tipos de cambio, que se habían podido mantener, hasta entonces, por la entrada de capitales en los países correspondientes. Bastó que las entradas se convirtiesen en salidas, por las razones expuestas en el apartado II, para que tales tipos de cambio resultasen imposibles de mantener y se produjesen severas crisis monetarias, a veces con graves consecuencias en el sistema financiero.

Puede observarse que la flotación de los tipos de cambio fue seguida por un número limitado de países. Pese a ello, el sistema en su conjunto se caracterizó,

siempre, como un sistema de tipos de cambio flotantes, porque las monedas de los principales países industriales flotaban entre sí, determinando que el grueso de las transacciones monetarias y financieras estuviese afectado por este régimen. Por otra parte, durante las dos últimas décadas del siglo se ha producido una evolución hacia una mayor flexibilidad de los tipos de cambio, que se refleja claramente en las declaraciones realizadas por los países. En 1976, ochenta y seis de un total de cien países en desarrollo declaraban mantener tipos de cambio fijos; por el contrario, en 1996, sólo optaban por esta modalidad cincuenta y cinco países de un total de ciento veintitrés. Aunque no hay que exagerar el valor de dicha clasificación, el cambio es evidente, y afecta a todas las grandes áreas geográficas en que el FMI clasifica habitualmente a los países, excepto la de países al Sur del Sahara. Esta evolución se ha producido pese a existir algunos países que en los años noventa se han orientado en dirección contraria, estableciendo cajas de conversión (*currency boards*), como Argentina, Hong-Kong, Estonia, Bulgaria, etc., (FMI, 1997, págs. 126 a 156). Además de haber un mayor número de países que se han inclinado a mantener un régimen de flotación, las crisis financieras de los años noventa han mostrado la vulnerabilidad de los tipos de cambio flotantes muy manejados por las autoridades, obligando a seguir pautas menos rígidas de intervención. Se ha producido, pues, en los últimos años, una clara orientación hacia una mayor flexibilidad de los tipos de cambio.

Más variados y menos unidireccionales en su evolución han sido los cambios experimentados por la teoría relativa al sistema preferible de tipos de cambio, tema que sigue siendo objeto de controversia. Cuando la evolución económica impuso los tipos de cambio flotantes, había un número elevado de economistas que defendían su conveniencia como sistema para lograr el equilibrio exterior y mantener la independencia de las políticas monetarias y fiscales para lograr otros objetivos de índole interna; además, el sistema se presentaba como congruente con la economía de mercado y a salvo de las posibles veleidades de los dirigentes de los bancos centrales. Sin embargo, otros muchos economistas y la mayor parte de los "prácticos" (economistas de bancos centrales, ministerios de economía y finanzas, y organismos internacionales), no compartían tal preferencia y consideraban que el sistema de flotación estaba sujeto a costes importantes e implicaba graves riesgos. No podemos entrar aquí en dicha controversia, en la que ambas partes hicieron pronósticos incumplidos. Simplemente señalaremos que, por una parte, la flotación no proporcionó el grado de independencia de la política monetaria que sus partidarios habían pronosticado y que, por otra, sus efectos no fueron

tan negativos para la integración económica como temían los más críticos. Por lo demás, los gobiernos y los bancos centrales no fueron siempre simples observadores del mercado de cambios, sino que intervinieron en él, aunque con desigual asiduidad y resultado.

Con el tiempo, la intervención en los mercados de cambios fue haciéndose más episódica o desapareció en algunos países, principalmente industriales, al desarrollarse los mercados monetarios y financieros internos, lo que permitía que las actuaciones sobre tipos de interés pudieran sustituir, con ventaja, a las intervenciones directas en los mercados de cambios. Por otra parte, el paso de los tipos de cambio fijos a la flotación también permitió un más fácil ajuste de los desequilibrios exteriores, una ventaja que resultó importante ante los fuertes desequilibrios internacionales que se produjeron en los años ochenta. Además, la flotación ofrecía –y sigue ofreciendo– una ventaja política indudable, ya que la devaluación, con tipo de cambio fijo, siempre representa un problema para el gobierno que la realiza, motivando frecuentemente la pérdida de las elecciones siguientes para el partido en el poder. Con flotación, un movimiento del tipo de cambio adquiere un carácter más neutro, como ajuste del mercado, con consecuencias políticas menos dañinas.

En general, la elección del régimen cambiario realizada por los países parece haber respondido bastante razonablemente a lo establecido por la teoría de las áreas monetarias óptimas. Los países de mayor dimensión y muy diversificados deben tender a mantener tipos de cambio flexibles, cuya fluctuación les permite corregir más fácilmente sus desequilibrios internos y externos. Por el contrario, países pequeños y muy abiertos, cuya estructura de exportación esté muy concentrada y cuyo comercio tenga lugar principalmente con un país, estarán mejor servidos por un sistema de tipo de cambio fijo que les vincule al mencionado país. Por otra parte, una alta movilidad del capital puede hacer más difícil mantener tipos de cambio fijos, mientras que un buen desarrollo económico y financiero, hace más fácil el funcionamiento de los tipos de cambio flexibles. La alta movilidad laboral entre países hace más fácil mantener tipos de cambio fijos, al permitir el ajuste, en caso de desequilibrio, vía desplazamiento de parte de los trabajadores.

Otro aspecto que también ha influido, al elegir el régimen cambiario, es el tipo de perturbaciones a que el país esté sometido. Según este enfoque, los tipos de cambio fijos son preferibles si la economía está sometida principalmente a perturbaciones domésticas monetarias, mientras que los tipos de cambio flexibles son preferibles si las perturbaciones provienen principal-

mente del exterior o son perturbaciones reales de la economía interna. En los últimos años, sin embargo, lo que la teoría ha subrayado más es la contraposición que se plantea entre credibilidad y flexibilidad al elegir el régimen cambiario. El tipo de cambio fijo constituye un ancla nominal clara que proporciona credibilidad a un programa de estabilización. Constituye una referencia especialmente valiosa en países en desarrollo, donde no es fácil establecer otros objetivos de política monetaria con suficiente transparencia. Además, sirve para disciplinar al sector público, al hacer muy difícil su sostenimiento cuando existe un déficit presupuestario elevado; también contribuye a reducir las expectativas inflacionistas del sector privado, siempre que el tipo de cambio goce de credibilidad. Presenta, por el contrario, el problema de eliminar un mecanismo de ajuste que, en determinadas circunstancias, puede resultar esencial. Sólo queda el ajuste interno, que exige tiempo y puede resultar costoso en términos de producción y empleo. Por eso, los países, y en particular sus políticos, se pueden encontrar en la necesidad de elegir entre las ventajas que otorga la credibilidad y los inconvenientes de perder flexibilidad ante la necesidad de ajustes futuros. Las crisis económicas de los noventa lo que han mostrado es que la elevada movilidad del capital hace más difícil mantener tipos de cambio desajustados y mucho más costosas las crisis que se pueden producir. Los tipos de cambio fijos pero ajustables, como en el sistema de Bretton Woods o en el Sistema Monetario Europeo, son hoy difícilmente mantenibles. Para algunos autores, la elección del régimen cambiario habría que realizarla entre dos modalidades extremas: o bien un tipo de cambio absolutamente fijo, que llevara a la fijación inalterable en términos de una moneda (dolarización), o bien tipos de cambio plenamente flexibles.

Esta tendencia a polarizar el sistema cambiario en sus dos extremos constituye, sin duda, una moda reciente, y se apoya en una simplificación sin duda excesiva. Hay muy poca experiencia con los regímenes cambiarios extremos en estado puro. Como esquemas de dolarización plena de un país soberano, se pueden citar pocos casos adicionales al de Panamá, que encuentra su origen en motivos históricos. Son cada vez más relevantes los casos de países que han implantado un *currency board*. Casi todos ellos han tenido que recurrir al sistema por enfrentarse a graves problemas de credibilidad derivada de la experiencia de su política monetaria pasada, con elevada inflación, que hacía muy difícil la consecución de la estabilidad. En estas condiciones, atar las manos de los políticos y crear barreras legales que impidan o dificulten actuaciones oportunistas es innegablemente un elemento favorable para conseguir el propósito perseguido por

la política de estabilización. La dolarización puede ser un instrumento útil para conseguir un crecimiento con estabilidad durante un período de tiempo apreciable. Pero plantea problemas y, si no hay control suficiente de la inflación, la evolución de los precios lleva a una pérdida de competitividad. Esto origina una situación difícil de solucionar, ya que la salida de este régimen de cambios es muy compleja.

Hay autores que mantienen, incluso, que las dos alternativas anteriores no son realmente válidas si de lo que hablamos es de economías en desarrollo. Así, Hausman *et al.* (1999) mantienen que los tipos de cambio flotantes no constituyen una alternativa válida para países emergentes, como los de América Latina, a los que refiere su estudio. Los tipos de cambio flexibles resultan indeseables porque son pro-cíclicos y no permiten una política monetaria estabilizadora. Por ello, dichos autores entienden que resulta lógica la preferencia revelada por la estabilidad de los tipos de cambio que muestran los países de América Latina, incluso en períodos con fuertes perturbaciones reales. La tendencia a indiciar los salarios y la elevada proporción de pasivos denominados en dólares justifican, según dicho trabajo, que exista tal preferencia. La conclusión lógica de esta postura es defender la dolarización como mejor sistema.

Tampoco respecto de los tipos de cambio plenamente flexibles existe una gran experiencia entre países en desarrollo. Incluso en el caso de países industriales se necesitaron varios años, y una mayor desregulación de los sistemas financieros, para que la flotación fuese haciéndose auténticamente limpia, prácticamente sin intervención de las autoridades. Cuando hablamos de flexibilidad de los tipos de cambio en países en desarrollo, no nos referimos a esto, sino a un régimen cambiario en el que los tipos fluctúan siguiendo las incidencias de la oferta y la demanda, pero con la presencia, más o menos ocasional, de las autoridades monetarias. Su actuación debe estar preferiblemente sujeta a reglas y tender, cuando se produzca, a modular los movimientos cambiarios, pero no a sustituir o suplantar a las fuerzas del mercado. La clasificación que hace el FMI no sirve de mucho. El grado de flexibilidad real de los tipos de cambio no es fácil de establecer y, además, varía en el tiempo.

En consecuencia, la idea de que sólo existen dos regímenes cambiarios extremos –flexibilidad total o dolarización–, en los que se vayan a polarizar necesariamente todas las monedas, nos parece una simplificación que no se corresponde con el pasado ni es inevitable en el futuro. La experiencia reciente ha demostrado que algunos regímenes cambiarios son difí-

cilmente compatibles con la actual movilidad de capitales; éste es el caso de los sistemas de tipos de cambio fijos pero ajustables, que constituyen un objetivo fácil para la especulación, especialmente si las bandas de fluctuación son estrechas. La fijación del tipo de cambio, acompañada de otras medidas estabilizadoras, puede ser fundamental para corregir situaciones en las que se produzca una fuerte escalada de precios y salarios. Pero para mantener el cambio fijado hace falta que el objetivo macroeconómico básico continúe siendo la estabilidad cambiaria, y que las autoridades estén dispuestas a actuar sobre la demanda tanto como sea necesario para conseguir la estabilidad. Los tipos de cambio fijos pueden constituir un buen ancla nominal para reducir la inflación si tienen credibilidad, pero es difícil que conserven ésta cuando los precios se han desviado apreciablemente respecto de la paridad del poder adquisitivo.

Puede afirmarse que no existe un régimen cambiario que sea claramente preferible a los demás, y la polarización en los dos extremos constituye una simplificación basada en un hecho relevante: el menor grado de autonomía de las políticas monetarias y cambiarias en economías con mayor movilidad de capitales y creciente capacidad de anticipación de los agentes económicos. En un caso, los gobiernos pueden estar interesados en seguir políticas de tipo de cambio fijo, que pueden ser un medio eficaz para orientar en sentido restrictivo la política monetaria. Sin embargo, para que adquieran credibilidad, dichas políticas deberán complementarse con actuaciones en el sector público y reformas estructurales. Si la experiencia del pasado es muy traumática, al haberse seguido políticas muy expansivas, con elevada inflación, el gobierno puede considerar que la única forma de recuperar la credibilidad perdida consiste en atar sus propias manos y las de otros gobiernos venideros estableciendo modificaciones institucionales que impidan repetir actuaciones como las del pasado; la dolarización es el caso más extremo. Es una posibilidad, y en ocasiones puede considerarse la mejor, pero casi nunca es la única.

En el otro extremo, hoy con casos muy relevantes, tendríamos a los países que se inclinan por una mayor flexibilidad cambiaria. Aquí también el grado de autonomía cambiaria se ha modificado, y con mayor movilidad de capitales no es posible seguir políticas rígidas de intervención como las que operaron frecuentemente en el pasado. Se pueden suavizar las fluctuaciones de los tipos de cambio, pero no mantener artificialmente la aparente estabilidad de un tipo de cambio en flotación. Las crisis monetarias muestran que hay diversos factores que pueden afectar a la credibilidad del tipo de cambio y que sus efectos pueden ser muy perturba-

dores y traumáticos para la economía. Para estos países afectados por la movilidad de capitales también se ha reducido el grado de autonomía de su política.

Conviene mencionar que, aparte de este grupo de países emergentes a los que afecta directamente la movilidad de capitales, existe una gran mayoría de países en desarrollo escasamente afectados por aquella. Para ellos, las alternativas de política cambiaria son más parecidas a las del pasado. Aunque el grado de movilidad financiera también ha cambiado en alguna medida su situación y han visto también disminuida su autonomía monetaria, muchos de estos países están en condiciones de seguir manteniendo un sistema de tipos de cambio fijos, sin grave peligro de fuertes y súbitas salidas de capitales.

Lo dicho anteriormente nos permite prever un futuro inmediato con dos monedas principales, el dólar y el euro, junto con una tercera moneda, el yen, también muy relevante económica y financieramente. Las dos primeras –a diferencia de la tercera– serán utilizadas como moneda de referencia de las monedas de muchos otros países. Del resto de los países industriales habrá un grupo que, probablemente, seguirá mostrando la misma preferencia que en el pasado por los tipos de cambio flexibles (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Suiza y Suecia, y Reino Unido, si no se integran en la UME); aunque en régimen de flotación, que les permite una cierta autonomía de actuación, esos países utilizarán como referencia lo que está ocurriendo en los mercados de cambios de las principales monedas y, muy especialmente, en el de aquella que sea más relevante para la economía de cada uno. Esta vinculación con una moneda, mínima en los casos mencionados, será mayor para otros países industriales, menos habituados a la flotación, o para aquellos cuya economía se desenvuelve, o pretende hacerlo, dentro de un área determinada. Este último será el caso de los países europeos que aspiran a integrarse en la Unión Europea y el de otros países muy vinculados con ella. Todos ellos tendrán que renunciar, prácticamente, a tener una política monetaria independiente.

Respecto a los tipos de cambio de los países en desarrollo, es preciso distinguir entre la treintena larga de países emergentes que están bastante o muy influidos por la movilidad de capitales y el resto. Para un importante grupo de los primeros, continuará la tendencia hacia una flotación más auténtica que la practicada antes de las crisis de los noventa, que han demostrado que el mantenimiento de un tipo de cambio arbitrario hace que los países estén sujetos a perturbaciones súbitas y muy costosas. Otros países se inclinarán por tipos de cambio fijos; pero, para ser creí-

bles, tendrán que apoyarse en compromisos fuertes, siendo la dolarización el caso extremo de tal tipo de compromisos. Con dolarización, la autonomía de la política monetaria desaparece, y con cualquiera de los otros sistemas de fijación de los tipos de cambio aquella será mucho más limitada que en épocas anteriores, en las que había menor movilidad de capital. A medida que ésta continúe aumentando, como es de esperar, será menor el grado de independencia de la política monetaria, incluso si los tipos de cambio son flotantes. Otro tanto ocurrirá con la política fiscal, porque déficit fiscales elevados en relación con el PIB pueden convertirse en detonadores de una crisis.

Un caso específico entre los países emergentes es China. Dados la enorme dimensión de su economía, el grado de control elevado que sigue existiendo y el predominio de los flujos de inversión directa, el país parece estar en condiciones para continuar con un régimen de tipos de cambio fijos que podría ser esporádicamente objeto de ajuste ante una pérdida de competitividad.

Por último, los países menos afectados por la movilidad de capital podrán seguir manteniendo regímenes cambiarios variados, cada cual según sus preferencias. Hasta ahora, la movilidad no es tan importante como para afectar apreciablemente a sus economías. Sin embargo, puede existir un cierto número de ellos al que tal movilidad pueda hacerles perder grados de autonomía en la formulación de sus políticas.

3. Prestamista de última instancia

En los últimos años, se han multiplicado las acciones de los poderes públicos –generalmente a través de los bancos centrales– para promover y garantizar la estabilidad de los sistemas financieros respectivos e impedir la quiebra de instituciones financieras. Y estas intervenciones se han extendido a ciertos países, ante la incapacidad de sus propias instituciones para hacer frente a las crisis, las evidentes conexiones entre la economía financiera y la real y los peligros de que las crisis pudieran afectar al sistema global.

Por todo ello, muchos economistas defienden la necesidad de un prestamista de última instancia, a escala internacional, que desempeñaría funciones análogas a las que los bancos centrales ejercen en muchos países. La literatura económica se ha centrado, sobre todo, en la justificación teórica de su existencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional; en la evolución del entorno financiero, que muestra una interdependencia que, sin duda, aumenta el riesgo de contagio interna-

cional; en las implicaciones institucionales, con distinción entre organismos gestores de las crisis y organismos proveedores de fondos, que no tienen porqué coincidir; y en los métodos de intervención a partir de la aceptación, más o menos matizada, de los principios establecidos por Bagehot (1962) –sólo a instituciones sanas, a tipos punitivos, con garantías colaterales y a través de una política previamente anunciada del prestamista de última instancia.

Es inevitable que en esta discusión, cuyos argumentos no desarrollaremos, las posiciones ideológicas hayan jugado un papel más importante de lo que hubiera sido deseable. Los partidarios del mercado libre consideran que tanto los cambios tecnológicos –que han llevado al desarrollo de un mercado líquido de venta de títulos con pacto de recompra, (*repos*), y a la adopción de sistemas de liquidación en tiempo real, que reducen el riesgo de que las crisis se extiendan– como la mayor liquidez en unos mercados en los que se han reducido los costes tienden a disminuir el riesgo para el sistema, salvo, quizás, en los países en desarrollo, donde el pánico puede provocar la huida de los inversores de la moneda nacional. Por todo ello, y, desde este enfoque, se sostiene que el prestamista de última instancia debería limitarse a inyectar liquidez a través de operaciones de mercado abierto. Sólo en casos verdaderamente extremos, de riesgo sistémico serio, estarían justificados los préstamos a instituciones financieras concretas. Frente a esta posición, existe un enfoque alternativo que sugiere la intervención de un prestamista de última instancia siempre que el coste de liquidar una institución supere al de mantenerla.

Los estudios más recientes intentan superar este debate, en buena parte ideológico, y reconocen que el prestamista de última instancia tiene un papel en la coordinación de los participantes en el mercado de cambios, en el que puede haber más de un equilibrio, además de limitar los efectos de la liquidación de una institución, si se produce, sobre otras instituciones del sistema. Cuando la complejidad de las interrelaciones bancarias es grande, la salida de la crisis puede exigir el rescate de la institución insolvente. Este razonamiento suele utilizarse como justificación en el caso de instituciones con un elevado peso relativo en el sistema (*too big to fail*).

Cuando la teoría y la práctica del prestamista de última instancia en un país se quiere extrapolar al sistema financiero internacional, surge la tentación de fijarse en aquellas condiciones que ofrecen alguna semejanza. Sin embargo, las diferencias son determinantes. Por una parte, en el ámbito internacional no se

trata de instituciones financieras, sino de países con monedas nacionales distintas –frecuentemente con sistemas de cambios diferentes, dentro de las posibilidades de elección que hoy ofrece el FMI–, en algunas ocasiones vinculadas a alguna moneda fuerte, como el dólar, lo que, por una parte, estimula el endeudamiento en el exterior, y, en caso de crisis, se puede producir una situación de pánico que conduzca al colapso del sistema. Por otra parte, coexisten, en el caso de las crisis internacionales, una autoridad nacional –el banco central, por cierto con menor capacidad relativa de reacción en los países en desarrollo– y una autoridad internacional que haga las veces de prestamista de última instancia, como pueden ser el FMI, el G-7, o eventualmente una país grande –Estados Unidos–, que, sin embargo, no tienen bien definidos ni sus objetivos a este respecto ni su capacidad de intervención.

En todo caso, es un hecho que el debate entre liberales e intervencionistas se ha trasladado al ámbito internacional. Para aquéllos, el papel del FMI como prestamista de última instancia ha contribuido a crear expectativas de limitación de unos riesgos que, junto con los altos beneficios, determinaron un exceso de inversión en países emergentes. Para los partidarios de la intervención, la acción del prestamista de última instancia se hizo indispensable cuando las inversiones a largo plazo, realizadas por ciertos países emergentes con fondos exteriores, frecuentemente a corto plazo, no les permitieron hacer frente a sus obligaciones internacionales.

Es cierto que la actuación de un prestamista de última instancia en el ámbito internacional puede tener un efecto indeseado sobre la conducta de los agentes económicos: puede, desde luego, relajar la disciplina de los países deudores y hacer que los inversores no evalúen debidamente el riesgo en el que incurren al invertir en un determinado país. Es el problema conocido con el nombre de riesgo moral, que hace referencia, en principio, a los efectos adversos –desde el punto de vista de una compañía de seguros– que puede tener el propio seguro sobre la conducta del asegurado, que, en el caso más extremo, le podría llevar a provocar el siniestro, y en otros, a consentirlo al menos para cobrar la indemnización. Ante la posible existencia de conductas de este tipo, no es posible la supresión total del riesgo moral; la solución consiste en coordinar adecuadamente las condiciones del seguro con medidas limitativas de dicho riesgo, como, por ejemplo, compartirlo mediante un seguro parcial. En el caso del prestamista de última instancia nacional, el riesgo moral se limita por varios caminos: los bancos en dificultades deben haber observado las normas sobre riesgos, y están sometidos a supervisión pública; el propio sector privado,

en particular ciertos inversores, contribuye también a esta vigilancia, sobre todo cuando participa en los paquetes de rescate, por ejemplo son su contribución a los fondos de garantía; y además se presta a tipos punitivos y, en caso de suspensión de pagos, la pérdida recae sobre los accionistas, y cesan los administradores. El número de crisis bancarias registradas en distintos países parece indicar que todas estas, y otras medidas, no han tenido mucho éxito, pero conviene insistir en que el riesgo moral no se puede erradicar en un sistema que acepta riesgos del sector privado y que, además, la mayor parte de las crisis no tienen su origen en el riesgo moral, sino en errores de juicio en momentos de euforia o depresión. En todo caso, parece evidente que hay que hacer todo lo posible para controlar el riesgo moral en los sistemas financieros hasta donde se pueda.

Otro tanto ocurre con el sistema financiero internacional, en el cual un prestamista de última instancia puede actuar también de alguna manera como reductor de los efectos de la inestabilidad. Por eso, hay una línea de pensamiento que sostiene que el sistema financiero internacional precisa de un organismo que actúe eficazmente como prestamista de última instancia en estas situaciones, una función que hoy trata de realizar el FMI con muchas limitaciones. Dicha institución no es un banco central, y carece de capacidad de crear reservas –salvo sus limitadas posibilidades de crear DEG–, pero sí es capaz de movilizar una cuantía apreciable de recursos, de varias procedencias, y asignarlos a países en crisis para ayudar a superarlas. Cumple por lo tanto un cierto papel de prestamista de última instancia que debería mejorarse si se quiere que esté en condiciones de enfrentarse a futuras crisis monetarias y limitar los problemas de contagio que puedan producirse, con más recursos y mayor rapidez en sus intervenciones. El aumento de capital, mediante sucesivos incrementos de las cuotas, se ha producido a ritmo muy inferior al de la producción o el comercio mundial (tres y nueve veces mayor que aquél, respectivamente). Pero hay dos factores que contrarrestan en alguna medida este efecto: los países industriales no precisan hoy sus préstamos, mientras que los necesitaron durante las primeras décadas de su existencia, y el organismo puede disponer de recursos adicionales como consecuencia del Nuevo Acuerdo que ha complementado el anterior Acuerdo General de Préstamos. Respecto a la rapidez de la intervención, las crisis de México, Tailandia e Indonesia obligaron a sobrepasar ampliamente, usando la cláusula de “circunstancias excepcionales”, el límite del 300 por 100 de la cuota que el FMI venía manteniendo. En esas operaciones, se discutió la posibilidad de exigir garantías adicionales a los países, y se consideró

que no parecía apropiado aplicar a lo que entonces se denominaron “crisis del siglo XXI” los plazos habituales de devolución de los recursos ordinarios del FMI. Finalmente, después de la nueva petición de recursos hecha por Corea en diciembre de 1997, se estableció un mecanismo que facilita una intervención rápida, a costes más altos, (complementada, posteriormente, con la posibilidad de mantener líneas de crédito específicas disponibles permanentemente).

De las condiciones tradicionalmente exigidas al prestamista de última instancia, en la actuación habitual del FMI falta la existencia explícita de garantías. Fisher (1999) entiende que la condicionalidad juega un papel de cierta similitud con la existencia de garantías, aunque tampoco desecha la posibilidad de que el organismo pueda llegar a exigir las más concretamente, tema que ha sido objeto de discusión cuando se acordaron los grandes créditos concedidos a países afectados por las crisis.

Un último tema importante para el eficaz desempeño del papel de prestamista de última instancia es la disponibilidad de un conocimiento anticipado y suficiente de los datos económicos más relevantes del país. El esfuerzo de mejora de la información y la transparencia, actualmente en curso, debe dotar al FMI de un mejor conocimiento para juzgar la conveniencia de actuar sin los problemas que se plantearon en el pasado.

4. Implicación del sector privado

Otra de las cuestiones que las crisis financieras de los años noventa han puesto de relieve es la necesidad de implicar al sector privado en su solución. No es un tema nuevo, pero han variado el énfasis y los problemas implicados.

En la crisis de la deuda exterior, en los años ochenta, el endeudamiento privado de los países era básicamente con bancos, y la negociación se llevó a cabo, de forma más o menos paralela, en dos foros distintos. Cuando predominaba el endeudamiento con estados, se negociaba primero en el Club de París, y este imponía una negociación paralela con los bancos; cuando la situación era la contraria, el Comité Bancario de Negociación se cuidaba de exigir la renegociación del resto de la deuda en el Club de París. De esta forma, ambos grupos trataban de evitar ser ellos los únicos que hiciesen concesiones en beneficio no sólo del deudor, sino de los acreedores del otro grupo. Las únicas críticas solventes que se hicieron a la actuación del FMI en este aspecto fueron la excesiva insistencia en el mantenimiento al corriente del pago de intereses y, sobre todo, la asunción de deudas privadas

que algunos países tuvieron que realizar cuando las empresas habían impagado como consecuencia del problema general planteado al país.

La situación ha sido más conflictiva en las crisis de los noventa. La deuda bancaria –es decir, con acreedores con los que es más fácil negociar– representa hoy un porcentaje más reducido, y decreciente, respecto del endeudamiento total; por el contrario, está en continuo aumento el endeudamiento con acreedores privados, no bancarios, con los que es mucho más difícil conseguir un acuerdo voluntario.

En el caso de México, ya se puso de relieve la incongruencia de aportar créditos cuantiosos para solucionar el problema de pagos del país y que, al mismo tiempo, buena parte de los fondos salieran, casi inmediatamente, para hacer frente a los Tesobonos, una deuda con garantía en dólares por la que los inversores habían obtenido un tipo de interés que implicaba un margen muy elevado. Este margen respondía al riesgo que los inversores habían atribuido a tales activos, pero cuando tal riesgo se hizo efectivo, el dinero público de los estados y los organismos internacionales solucionaron sus problemas. Algunos países europeos criticaron esa actuación que, a su juicio, solucionaba un problema de inversiones excesivamente arriesgadas, hechas, sobre todo, a través de entidades de los Estados Unidos. También fueron muchos los que destacaron los problemas de riesgo moral que tal salvamento implicaba, al estimular la adopción de posturas especulativas arriesgadas en el futuro.

Esta situación se repitió en varios países asiáticos. En los casos en que el endeudamiento bancario era importante respecto del endeudamiento total –Corea 1997–, las instituciones crediticias aceptaron renovar sus créditos a corto plazo, e incluso llegaron a acuerdos respecto a la negociación de la deuda a largo plazo. Pero no ocurrió otro tanto con la mayor parte de los acreedores de los países de la zona; por el contrario, los *hedge funds* fueron acusados específicamente de la rápida movilización de sus fondos, que contribuyó al violento ajuste inmediato de los tipos de cambio. Su caída tuvo un efecto decisivo en los problemas bancarios que inmediatamente se originaron, así como en el incremento posterior del déficit presupuestario originado por la voluminosa ayuda que algunos estados tuvieron que dedicar a su salvamento, que repercutió en la magnitud de la crisis.

En el caso de Brasil, cuya crisis se agravó en enero de 1999 con una fuerte devaluación, el FMI, que modificó las condiciones del paquete financiero aprobado en otoño de 1998, obligó al gobierno brasileño a

mantener los créditos comerciales y bancarios al nivel de fines de febrero de 1999 al menos durante seis meses, aplazando mientras tanto la refinanciación de la importante deuda brasileña denominada en bonos y en bonos Brady. Tanto en el caso coreano como en el brasileño el FMI trató de reducir en lo posible las salidas excesivas de capital.

Implicar al sector privado no bancario en la solución de las crisis y conseguir que participe en el sacrificio derivado de su solución no es un objetivo sencillo. Se ha discutido la posibilidad de establecer en los contratos de emisión de títulos, con carácter general, una cláusula que permita una representación de los tenedores de bonos, así como que se adopten decisiones por un sistema de mayorías. Algo existente en ciertos países, pero que se teme pueda originar una cierta discriminación de aquellos países emergentes que tuvieran que aceptarla. Tampoco las entidades financieras intermediarias se muestran muy favorables a dicho cambio. El progreso en este campo no es fácil y requerirá tiempo.

5. Pobreza

Las crisis internacionales de los años noventa han producido un claro retroceso en los avances que se habían logrado, sobre todo en países asiáticos, en reducción de la pobreza. Como consecuencia de ellas, en general ha aumentado tanto el número de pobres como el grado de su pobreza. El fenómeno no es nuevo y, en ausencia de crisis, está alimentado por la evolución de la población mundial y su crecimiento, principalmente en los países en desarrollo. Con independencia de la evolución demográfica, el proceso de globalización margina a los países más pobres, que, en general, no han tenido acceso a las ventajas indudables que aquél genera. El resultado es que casi tres mil millones de los habitantes del mundo viven con menos de dos dólares diarios, y casi la mitad de ellos no disponen de más de un dólar. Por supuesto que esta situación, explosiva en potencia, debe ser afrontada, y no solamente por razones de justicia, sino también económicas. A todos los países les conviene la elevación de esos niveles de vida mínimos y la promoción del crecimiento en los países más pobres. Ello redundará en aumentos futuros del comercio, de la renta y del empleo en otros países. Por las mismas razones, un aumento de la pobreza en los países en desarrollo afectará negativamente a las oportunidades del comercio y las inversiones internacionales, deteriorará el medio ambiente y provocará la emigración de la población de aquellos países en busca de oportunidades de empleo y de mayores rentas en zonas más desarrolladas del mundo.

Junto a este nivel creciente de pobreza en los países de menor renta, la evolución registrada apunta a un aumento de la pobreza en otros países en desarrollo, incluso en países emergentes; esta tendencia se produce especialmente en períodos de crisis. Como, por otra parte, los recursos dedicados a ayuda son cada vez más limitados y tienen que repartirse entre un mayor número de países, resulta decisivo disponer de los medios necesarios para tratar de resolver este problema que las IFI han de tener en cuenta en su planificación operativa. Ha surgido así la necesidad de diseñar sobre bases actuales la actuación y las políticas de las instituciones de desarrollo. Lógicamente, el BM ha ido por delante en el intento de mejorar su imagen como institución en este ámbito de actuación, aumentando la información –con abandono de buena parte de la confidencialidad anterior– y promoviendo la colaboración con otros organismos internacionales y regionales, y con algunos organismos no gubernamentales (ONG). Su acción se centra cada vez más en la reducción de la pobreza, con lo que se da preferencia a las inversiones en educación, sanidad, nutrición, políticas de población, situación de la mujer y medio ambiente, temas todos ellos a los que hace pocos años prestaba escasa atención. En ellos se ha visto obligado a entrar decididamente desde que comenzó a participar –junto con el FMI– en el diseño de los planes de ajuste estructural –más tarde en la iniciativa de Préstamos para Países Pobres muy Endeudados–, y el enfoque se ha visto favorecido, en general, por la nueva estrategia del desarrollo, a la que nos referiremos más adelante, y que demanda una acción conjunta y eficaz de las IFI para reducir los niveles de pobreza en el mundo. En cooperación con el BM y con las Naciones Unidas, el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) –que, en el marco de la OCDE, reúne a los principales donantes bilaterales, que también son los mayores contribuyentes a los organismos internacionales y regionales de desarrollo– ha elaborado indicadores que establecen objetivos globales para las metas más amplias del desarrollo que deberán alcanzarse en el año 2015, y que son las siguientes: reducir a la mitad la pobreza extrema; conseguir la educación primaria universal, y eliminar las diferencias en educación entre hombres y mujeres; reducir en dos tercios la mortalidad en los primeros años de vida y en tres cuartas partes la mortalidad materna; aplicar estrategias para el desarrollo sostenible, e invertir la tendencia actual de pérdida de recursos ambientales.

Estas metas de desarrollo del CAD suponen un paso importante hacia el reconocimiento de la necesidad de un enfoque integrado del complejo fenómeno del desarrollo, que debe partir de una posición de humildad que reconozca que no se ha tenido éxito en la

identificación de los obstáculos al desarrollo, tanto por el lado de los donantes como de los beneficiarios, y tampoco en las estrategias y en los programas aplicados, que reclaman una revisión profunda, parcialmente en curso, como tendremos ocasión de comentar.

6. Coordinación de políticas económicas

Todo el sistema de cooperación internacional actual se basa en la existencia de estados independientes que tratan de coordinar su actuación utilizando a organismos internacionales creados con finalidades específicas. La coordinación creada por el sistema de Bretton Woods jugaba sobre la base de la observancia de las reglas impuestas en el Convenio Constitutivo (tipos de cambio fijos, ajustables, y convertibilidad de las transacciones corrientes) completadas por la supervisión ejercida por el FMI. Todo ello originó una razonable coordinación de las políticas económicas, al mismo tiempo que protegió al sistema de los que entonces se consideraban sus mayores peligros: las devaluaciones competitivas y, en general, la política de empobrecer al vecino.

Cuando el sistema de Bretton Woods fue sustituido por un régimen de flotación entre las principales monedas, desapareció el predominio de su carácter reglado anterior y se convirtió, como se ha señalado, en un “no sistema”. Ello hacía aún más necesaria que antes una buena supervisión y una mayor coordinación de las políticas. La modificación del Convenio realizada en los setenta así lo reconocía, al extender la supervisión del FMI a todos los países, mientras que antes sólo era aplicable a los países que mantenían restricciones a los pagos corrientes. Sin embargo, el FMI no tiene capacidad para imponer la coordinación que podía derivarse de su buen conocimiento de la economía de los países, de las principales regiones y del conjunto de la economía mundial (hoy reflejado en sus excelentes estudios semestrales sobre *Perspectivas de la Economía Mundial*). Entre los países en desarrollo, su influencia estuvo, y está, limitada a aquellos que solicitan sus recursos, y sólo durante el plazo de disposición de los fondos, y a aquellos otros que piensan que van a tener que solicitarlos en un futuro próximo. Todavía menor es su influencia sobre los países industriales, que en el último cuarto de siglo prácticamente no los han utilizado ni es de esperar que lo hagan.

La conveniencia de la coordinación es, sin embargo, evidente, especialmente entre los grandes países. Pero éstos han procurado que la coordinación tenga lugar en ámbitos más reducidos. Durante muchos años, la preferencia se inclinó por el Grupo de los Diez, del cual todavía deriva la composición del Comité de Supervi-

sión Bancaria, importante órgano en esta regulación; desde los años ochenta, el órgano preferido es el G-7. En dichos ámbitos, y en otros foros específicos, lo que se producen son intentos de coordinación de las políticas que sólo pueden llevarse a cabo cuando existe un consenso sobre la actuación a seguir. Es decir, sólo con carácter ocasional.

Las crisis monetarias han puesto de relieve que las políticas económicas inadecuadas de los países pueden contribuir a producir perturbaciones graves en las economías, cuyos efectos se agudizan a través de procesos de contagio, a veces difíciles de controlar en unos mercados que parecen sobre-reaccionar en determinadas circunstancias. Decisiones inadecuadas o actuaciones de los principales países, que no tienen en cuenta sus repercusiones internacionales, pueden contribuir a originar o agravar las crisis monetarias. Normativas inadecuadas o una supervisión financiera inexistente, o de muy baja calidad, principalmente en los países emergentes, pueden multiplicar las consecuencias negativas de dichas crisis, lo que reafirma la conveniencia, casi necesidad, de una mayor coordinación de las políticas.

No todos están, sin embargo, de acuerdo en tal necesidad. Hay quien considera que basta el mercado para garantizar la coordinación adecuada de las políticas. Las IFI sólo tendrían como misión, según ellos, contribuir a crear los códigos de conducta y las regulaciones pertinentes y supervisar su buena aplicación. El mercado haría, por sí mismo, el resto.

Frente a esta posición están los que consideran que el mercado no tiene que ser la única vía de coordinación posible, y que la adopción de medidas coordinadas de los gobiernos –lógicamente conseguida en algún foro internacional– sería deseable y, sin duda, mucho mejor que el resultado de un conjunto de acciones, adoptadas individualmente por los países. Seguramente que esto es así; el problema es cómo conseguir acuerdos específicos en un mundo de estados soberanos cuando no existe consenso, al menos entre los más importantes. Por eso, los progresos en esta materia serán lentos y sobre temas y situaciones puntuales. El papel de las IFI difícilmente puede ir más allá de tratar de establecer los objetivos deseables, analizar cómo pueden conseguirse y crear el estado de opinión y el marco adecuado para tratar de que se produzca el consenso necesario. Una tarea modesta, pero importante.

IV. EL CAMINO RECORRIDO

Resumidos los términos en los que está planteado el debate sobre distintos aspectos de la adaptación ne-

cesaria de las IFI a la nueva situación de la economía mundial, procede hacer el recuento de los pasos que se han dado hasta el momento. Escasos y decepcionantes para algunos, razonables y positivos para otros. Lo importante es que los pasos apunten en la misma dirección y que ésta sea la correcta. Es lo que se intenta, aunque, por el momento, se desconoce el resultado final de los debates en curso y, lo que es más importante en esta materia, si existirán la voluntad política y el consenso preciso para realizar, en su caso, los cambios. Nos referiremos a recursos disponibles, a la normativa aplicable, a la nueva estrategia del desarrollo, a la implicación del sector privado en la solución de los problemas internacionales y a la reforma institucional.

1. Recursos

La escasez de los recursos del FMI y del BM para atender las funciones que les están encomendadas ha sido una constante durante su existencia. Por ello, lo han sido también las propuestas de aumento de las cuotas en el FMI y del capital del BM. No nos referiremos, por lo tanto, a este tema, que es permanente. Si nos limitamos a los desarrollos mas recientes, consecuencia directa de las crisis financieras de los años noventa y del nuevo enfoque de la acción del BM hacia la reducción de la pobreza, habría que reseñar lo siguiente. Por parte del FMI, los NAP (Nuevos Acuerdos de Préstamos); las nuevas facilidades financieras para la prevención y gestión de las crisis, como el Servicio para el Aumento de Reservas (SAR) y las Líneas de Crédito Contingente (LCC) y la transformación del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) en Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (SRPC). Por parte tanto del FM, como del BM, es decir, conjuntamente, la Iniciativa para Países Pobres muy Endeudados (IPPE).

En 1997/1998 se decidió un aumento de las cuotas en el FMI en un 45 por 100 (undécima revisión general hasta un total de 212.000 millones de DEG que entró en vigor en 1999) y se renovaron los Acuerdos Generales de Préstamos (AGP), firmados inicialmente en 1962 con once países industriales por cinco años, hasta 2003, que permiten al FMI obtener 17.000 millones de DEG, a los que hay que añadir otros 1.500 millones de DEG, en el marco de un acuerdo paralelo con Arabia Saudita para "paliar o hacer frente a un deterioro del sistema monetario internacional", empleados, en parte, en julio de 1998, para apoyar el programa de ajuste de Rusia. Utilizados por primera vez en veinte años y, por primera vez también, para ayudar a un país no participante en los Acuerdos.

Dichos Acuerdos fueron complementados, en 1998,

por unos Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos, en virtud de los cuales veinticinco países se comprometen a prestar al FMI hasta un volumen máximo de 34.000 millones de DEG "para hacer frente a un deterioro del sistema monetario internacional o a una situación excepcional que pueda amenazar al sistema", es decir, en circunstancias similares a las contempladas en los AGP, a los que no pretenden reemplazar. De hecho, todos los países participantes en los AGP participan también en los NAP. Los recursos han sido devueltos a los países que los aportaron, lo cual fue posible al materializar los países, en 1999, el desembolso correspondiente a los aumentos de las cuotas.

La presión sobre los recursos del FMI continua siendo fuerte, aunque los pasos que se han dado hacen que la situación sea menos tensa que hace unos años. Sin embargo, las crisis han puesto de relieve que, de cara al futuro, puede haber no solamente problemas de escasez de recursos, sino también, y principalmente, problemas ligados al rápido desembolso de las ayudas, además de la conveniencia de lograr una mayor implicación del sector privado con objeto de proteger los recursos propios del FMI. Para ello se diseñó, en 1997, el SAR que atiende a países con problemas de balanza de pagos ocasionados por pérdida de confianza de los mercados, en casos en los que exista una posibilidad razonable de encontrar una solución mediante una combinación adecuada de medidas de ajuste y financiación. Con ello se trata de evitar contagios y, en definitiva, riesgos sistémicos. Se tienen en cuenta las necesidades y la capacidad de reembolso del país; su historial en el FMI, así como el vigor del programa que aplica, y también la financiación comprometida con otros acreedores –tanto públicos como privados–, con la idea de repartir equitativamente las cargas con ellos. La devolución de los fondos se hace entre un año y año y medio, contando desde su disposición, en dos pagos iguales, aunque el plazo de devolución se puede ampliar hasta dos años y medio. El tipo de interés es el del DEG, al que se suma una prima variable, creciente en función del plazo de su utilización.

El SAR es un nuevo instrumento disponible para "curar" las crisis monetarias y, en este sentido, ha sido utilizado en los casos de Corea y Brasil. Sin embargo, no supone una vacuna contra el contagio, característica, por el contrario, del nuevo instrumento al que nos referimos a continuación: las Líneas de Crédito para Contingencias.

El supuesto al que pretenden atender las LCC –una enseñanza más de las últimas crisis– es que los ataques a una moneda no tienen su origen necesariamente en la inadecuación de la política macroeconó-

mica, sino que también pueden deberse a una "vulnerabilidad temporal" del país causada por escasez de reservas, por el nerviosismo de los mercados, o por una combinación de ambos. Tienen un claro carácter disuasorio –aquí reside su novedad– que, evidentemente, está indicado ante problemas de liquidez, y no en los casos de problemas de solvencia. Para beneficiarse de ellos, hay exigencias rigurosas en cuanto a orientación de las políticas económicas y a la concreción de las medidas; adopción y cumplimiento de las normas internacionales –códigos y normas, tanto del FMI como del Banco de Pagos Internacionales y otros organismos–; relaciones constructivas con sus acreedores privados, una gestión eficaz de la deuda, etcétera.

Los términos y condiciones de las LCC son los mismos que los exigidos para utilizar el SAR. Con ellas se trata de lograr un equilibrio entre el rigor, imprescindible para reducir el riesgo moral y la necesidad de estimular su utilización, cosa que hasta ahora no parece haberse conseguido, ya que, transcurrido un año desde su creación, aún no han sido utilizadas. En efecto, hay que tener en cuenta que las amenazas de crisis se han atenuado, y los países no las han considerado muy necesarias en esas condiciones. En todo caso, es indudable que existe la percepción de que su establecimiento puede constituir un signo de debilidad del país, que se obligaría a conseguir determinados objetivos mensuales incluso antes de la utilización; por ello, hay una condicionalidad incluso antes de disponer de los fondos. Tampoco esta claro cuáles serían las consecuencias y cómo reaccionarían los mercados ante un abandono voluntario de la disponibilidad de la LCC.

2. Nuevas normas

A) Transparencia

Es considerada la regla de oro de la reforma, porque la información –cantidad y calidad– es esencial para formular las políticas y para operar en los mercados.

Es uno de los terrenos en los que más se ha avanzado, al mostrar los países –y el FMI como consecuencia– una marcada preferencia, que nunca había existido antes, por la difusión de los datos disponibles. El FMI publica y difunde tanto los datos macroeconómicos fundamentales de los países que tienen acceso a los mercados como los de los que no lo tienen, a través, respectivamente, del Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) y de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD). Pero además se da a conocer, a través de las Notas de Información Pública, la situación de los países examinados por el FMI

en virtud de las consultas del art. IV del Convenio Constitutivo. A dichos países se les recomienda además la publicación de los informes que redactan tras las consultas las misiones del FMI. En el caso de países con programas de ajuste, también se recomienda publicar los principales documentos que recogen los compromisos, como las declaraciones de intenciones (Cartas de Intención) y otros documentos preparados sobre política económica y financiera, así como las deliberaciones sobre el uso de los recursos del FMI. Si el país no considera oportuna la publicación de estos documentos, habrá de explicar las razones, lo cual no es tarea fácil.

El cambio, en este terreno, es total. De un sistema en el que primaba la confidencialidad –tradicional en los temas en los que trabaja el FMI– se ha pasado a una apertura informativa muy amplia. La razón está, sin duda, en la importancia creciente que los mercados tienen en el funcionamiento del sistema financiero internacional, que aconseja compartir la información que posee el FMI con los agentes que actúan en los mercados, para que sus decisiones, al estar mejor y más rápidamente informadas, sean más previsibles y colaboren al correcto funcionamiento del sistema.

No hay duda de que el volumen y la calidad de la información que posee el FMI ha aumentado y, sobre todo, de que hay una mayor difusión de tal información. La negativa de un país puede interpretarse como temor a que se conozca su situación en un determinado momento, y esta actitud será penalizada por los mercados. Falta conseguir algo que probablemente llegará con el tiempo: que, supuesta la publicación de los datos reales, los países cuiden, más que hasta ahora, el diseño y la aplicación de sus políticas económicas. Éste es el verdadero objetivo de la transparencia que ahora se propugna.

B) Refuerzo de los sistemas financieros nacionales

La experiencia de las últimas crisis –sobre todo las asiáticas– ha obligado al FMI, no sin recibir críticas por ello, a entrar en un terreno del que, con anterioridad, había estado ausente, y que es más propio del BM en el reparto tradicional de tareas entre las IFI. Ante las crisis financieras, lo primero que cabe hacer es tratar de prevenirlas. La coyuntura económica tiene una influencia determinante en esas crisis porque se ha observado que aparecen en muchos casos después de largos períodos de expansión económica, con fuerte expansión de los créditos bancarios, cuando se experimenta una baja coyuntural. Por otra parte, sus efectos se pueden agudizar cuando se producen devaluaciones importantes que pueden afectar gravemente al balance de

los bancos y de sus clientes. Se ha comenzado a experimentar un Sistema de Señales de Alarma (*Early Warning System*) con el que se intenta anticipar las crisis cambiarias y de balanza de pagos, mediante el seguimiento de las variables más relevantes para estimar la vulnerabilidad externa de las economías, como son tipo de cambio real, déficit por cuenta corriente, crecimiento de las exportaciones y endeudamiento a corto plazo en relación con el nivel de reservas. Todo ello debe redundar en una mayor información que permitirá fundamentar mejor los análisis sobre las perspectivas de los países y las recomendaciones que razonablemente se pueden formular para disminuir el riesgo de crisis.

Pero, además, en el diseño de los programas de ajuste –en el que participan, conjuntamente, FMI y BM–, las instituciones financieras realizan una evaluación de los sectores financieros nacionales, en un intento de ofrecer también más y mejor información como consecuencia del análisis de la estabilidad del sistema financiero, que ya se incorpora regularmente a los informes de las consultas del art. IV. Un análisis que trata de identificar los principales elementos estructurales de los sistemas financieros y bancarios, su vulnerabilidad y su posible impacto sobre la estabilidad macroeconómica y la definición de las políticas.

En definitiva, las recomendaciones encaminadas a reforzar los sistemas financieros y bancarios nacionales tienen todo el sentido. Las crisis asiáticas han confirmado los problemas que se derivan de su mal funcionamiento. Este aspecto debe ocupar una posición importante en la futura colaboración entre el FMI y el BM.

C) Modernización de los mercados financieros

La importancia creciente de éstos en el sistema monetario internacional ha hecho que las IFI –y en particular el FMI– se preocupen por su adecuado funcionamiento. Además de la transparencia, a la que nos hemos referido, que debe contribuir al buen funcionamiento de los mercados al disponerse de más y mejor información, se ha procurado introducir mejores prácticas mediante actuaciones del propio FMI o de otros organismos especializados en los distintos temas. En particular, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) propuso en 1999 modificar las normas sobre exigencias de capital, vigentes desde 1998, aumentándolas hasta alcanzar un máximo del 40 por 100 en los casos de instituciones de alto riesgo, frente a un intervalo anterior entre el 8 y el 20 por 100. El Comité de Supervisión Bancaria, que funciona dentro del ámbito del BPI, trata de mejorar la supervisión de los países no sólo del Grupo de los Diez, que son los que participan en él, sino de otros países. En general, el resto de los países industriales suelen aplicar normas

que se basan en lo acordado por el Comité. Se está haciendo un esfuerzo importante para conseguir que los países en desarrollo apliquen normas similares con las modificaciones que se estimen oportunas, teniendo en cuenta su menor nivel de desarrollo. A estos efectos, se convocan reuniones en las que participan los miembros del Comité de Supervisión y representantes de los órganos de supervisión de algunos de los principales países emergentes. El FMI trata de impulsar todo lo que signifique un mejor cumplimiento de las reglas internacionales de supervisión.

Algo similar ocurre con la Organización Internacional de Comisiones de Mercados de Valores, que establece también sus reglas uniformes de funcionamiento, que son progresivamente aceptadas por más países. Por su parte la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros establece también normas reguladoras de la actividad internacional de los aseguradores. Y el Foro de Conglomerados Financieros publica documentos relativos al control de éstos. El FMI ha ido ampliando el ámbito de la supervisión, incluyendo estos aspectos en los que utiliza como guía la aplicación de los principios y prácticas de buen funcionamiento elaborados en todos esos órganos específicos de supervisión.

3. Nueva estrategia del desarrollo

El BM y el GBM se han visto afectados por la crisis del modelo de desarrollo que tradicionalmente habían aplicado, y cuyo fracaso se tradujo en una desconfianza bastante generalizada en la eficacia de la ayuda.

El esquema inicial de financiación del desarrollo consistía en una financiación que fluía a través de instituciones multilaterales –principal, pero no exclusivamente, el BM– y unos flujos de financiación bilaterales, dentro de los cuales la ayuda al desarrollo aparecía muchas veces ligada a la financiación de exportaciones de países industriales. Con este esquema, la ayuda creció en los primeros años, a medida que otros países –Francia, Inglaterra, Alemania, Japón, etc.– se fueron sumando a Estados Unidos, único contribuyente en los primeros años. Las crisis internacionales, del sistema monetario internacional, del petróleo y de la deuda exterior, terminaron con este proceso de aumento de la ayuda al desarrollo como consecuencia tanto de factores económicos (problemas presupuestarios de muchos países) como políticos (sobre todo, el fin de la guerra fría). Además, los Estados Unidos ante su fracaso en el Congreso del intento de establecer un sistema semejante a los europeos, presionaron con éxito para endurecer las condiciones del Consenso OCDE para los créditos mixtos de ayuda ligada, tanto en el

elemento de liberalidad como en los países de destino. Al mismo tiempo, se ha producido una notable expansión de los flujos privados de capitales, que actualmente representan cifras muy superiores a las de la ayuda al desarrollo, cuyos volúmenes están en declive, pese a haber aumentado el número de países que la reciben después de desaparecer la confrontación entre bloques.

La financiación privada tiene una característica internacionalmente muy relevante: su desigual incidencia en los países. Se concentra básicamente en lo que se ha denominado países emergentes: unos 30 países, generalmente de renta media o renta media alta, de un total de más de 150 países en desarrollo. Los países más pobres, por el contrario, han quedado prácticamente marginados de este proceso de globalización, un proceso por lo demás, beneficioso en su conjunto. Características estructurales de los países, pero también –y de forma importante– la política económica aplicada, han sido decisivas para que los países estén en uno u otro de los grupos mencionados. Los países emergentes han propiciado, a través de la liberalización, una mayor integración de sus economías en la economía internacional, tanto en el campo comercial como, muy especialmente, en el financiero, mientras los países más pobres quedan fuera del sistema.

La consecuencia de este proceso ha sido negativa para el desarrollo en su conjunto, ya que hay unas diferencias crecientes entre el mundo desarrollado y el mundo del subdesarrollo, representado por un elevado número de países no incluidos en el grupo de los denominados emergentes.

El BM, sensible a estos hechos y a las críticas que recibía desde ámbitos varios –universitarios, ONG, los propios países, etc.– reaccionó con un estudio sobre la eficacia de la ayuda, cuyas conclusiones, publicadas en 1998, eran las siguientes:

a) La ayuda financiera debe dirigirse a los países de bajos ingresos que siguen políticas orientadas al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. Con políticas macroeconómicas y reformas microeconómicas adecuadas, se produce un efecto multiplicador de la ayuda.

b) La ayuda debe concentrarse en reformas que sean necesarias y que tengan apoyo político en el país. A falta de éste, se ha observado que la condicionalidad del BM no asegura el éxito de los proyectos o de los programas.

c) Las actividades que se realicen deben adaptarse a las condiciones de cada país y de cada sector. Si el

país no tiene capacidad institucional ni políticas adecuadas, la ayuda debe dirigirse a introducir ideas y conocimientos para mejorar la política, la eficacia del gasto y la capacidad institucional; el efecto de la ayuda, sin realizar estos cambios, será nulo o casi nulo. Si el país practica buenas políticas, pero tiene escasa capacidad institucional, la ayuda debe dirigirse a mejorar la eficacia del gasto público. Si el país tiene buenas políticas y capacidad institucional— caso poco frecuente—, estará en condiciones de recibir y asimilar más ayuda, y en apoyo directo del presupuesto.

d) Los proyectos deben intentar la creación y transmisión de conocimientos y capacidades. La experiencia dice que los fondos no son suficientes, sino que han de ir acompañados de ideas y conocimientos que permitan su correcta utilización. La asistencia técnica es muchas veces tan necesaria como los recursos financieros.

e) Las agencias de ayuda al desarrollo tienen que buscar nuevos enfoques para ayudar a los países, ya que los métodos tradicionales han fracasado. En general, se puede decir que la ayuda a países mal administrados no alivia la situación de pobreza.

Este estudio del BM pone de relieve auténticos problemas que merman la eficacia de la ayuda al desarrollo desde el punto de vista de los países beneficiarios, pero apenas cuestiona la actitud de los donantes, cuyas conductas, en ocasiones, restan también eficacia a la ayuda. En particular, la falta de coherencia en las políticas y la discrecionalidad en las decisiones, por no citar las ayudas ligadas a la adquisición de bienes y servicios en el país donante, que supone una reducción del valor efectivo de la ayuda. Todos ellos, temas muy delicados al afectar a aspectos ligados a la soberanía de los países receptores y donantes. Existe una relación de causa efecto entre las dificultades citadas introducidas por el consenso OCDE en la ayuda ligada y la caída general de la ayuda global al desarrollo registrada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en la última década.

Como consecuencia de la experiencia acumulada, de las críticas recibidas y del resultado de los estudios realizados, la nueva estrategia, basada en el intento de reducir la pobreza, tiene los siguientes rasgos:

1) *Un enfoque más pragmático del proceso de desarrollo*: Se trata de un proceso complejo, porque a los países no se les pueden ofrecer soluciones iguales; cada uno debe fijar su propia agenda de desarrollo y hacerla suya, junto con las reformas necesarias para incorporar la ayuda exterior; la condicionalidad debe

ser reflejo del compromiso de todas las partes interesadas en llevar a cabo las reformas, y no un intento de forzar, desde fuera, cambios en la política de los países receptores de la ayuda.

2) *Integración de elementos económicos e institucionales*: los países con un desarrollo institucional sólido han atraído capitales privados en mayor medida. El desarrollo del mercado no es suficiente para asegurar la existencia y, sobre todo, el uso eficaz de flujos financieros. El desarrollo institucional tiene un papel que jugar.

3) *Coordinación de las actuaciones*: la ayuda descoordinada o fuera de tiempo es ineficaz. Hasta ahora la ayuda ha estado muy fragmentada entre los donantes y no ha tenido en cuenta la capacidad de absorción del país receptor. Es preciso coordinar las ayudas bilaterales y multilaterales para alcanzar mayor eficacia en la reducción de la pobreza.

4) *Enfoque transnacional*: la globalización plantea problemas cuya solución no está en las manos de un país, por importante que sea. Aparecen nuevas oportunidades y también problemas que generan externalidades negativas, creando dificultades a otros países, y que, por ello, demandan soluciones globales. Como ejemplo podría mencionarse el contagio de las crisis financieras.

Este cambio profundo en las estrategias del desarrollo, que en los últimos años ha sido liderado por el BM, ha afectado a su propia actuación, que, una vez más, ha necesitado adaptarse a la nueva situación. La evolución registrada en los últimos años se refleja en los siguientes apartados:

a) El BM ha pasado de ser un intermediario financiero para el desarrollo de proyectos, a comportarse como un catalizador de recursos para el desarrollo. Hoy la importancia de la actividad del BM en la financiación del desarrollo no reside en su actividad prestamista, sino en su capacidad para movilizar recursos públicos y privados para el desarrollo. La acción de la Corporación Financiera Internacional respecto del sector privado; las reposiciones de fondos a la Asociación de Desarrollo Internacional; el estímulo a los flujos privados de capital que suponen las actividades del Centro Internacional de Arbitraje sobre diferencias en materia de inversiones extranjeras y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones han marcado los hitos más importantes de esta evolución del GBM.

b) El GBM ha pasado de financiar infraestructuras a centrarse de forma muy preferente en la reducción de la pobreza y el desarrollo social básico. La reducción

de la pobreza es el punto de partida para una mejora de las condiciones de vida del mundo en desarrollo. Por ello, el GBM financia en ocasiones proyectos con una rentabilidad más social que financiera, incidiendo sobre todo en el desarrollo de los recursos humanos.

c) Frente a una tarea de promoción y difusión de las teorías del desarrollo, muy importante en el pasado y cuyo efecto se ha multiplicado al impulsar acciones similares de los bancos regionales de desarrollo, la preocupación actual del GBM pone el principal énfasis en el diseño de las políticas adecuadas, facilitando la asistencia técnica necesaria, y en la promoción de buenas prácticas para su aplicación.

El BM ha desarrollado una metodología general para la nueva estrategia del desarrollo que se recoge en el llamado Marco Integral de Desarrollo, cuyos elementos básicos no son nuevos, pero se han articulado de forma novedosa. Son los siguientes:

- Los obstáculos al desarrollo son estructurales y sociales, y no pueden superarse con simples políticas de ajuste y estabilización económica, sino que requieren un planteamiento global.
- Las reformas políticas y el desarrollo institucional no pueden imponerse si los países no se identifican con ellas.
- Un desarrollo eficaz requiere una acción conjunta entre gobiernos, comunidades locales, sector privado, sociedad civil y agencias de desarrollo.
- Las actividades de desarrollo deben orientarse y juzgarse teniendo en cuenta los resultados.

La implantación de este Marco Integral de Desarrollo no será fácil, ya que, entre otras cosas, supone un esfuerzo adicional en términos de recursos financieros y humanos. De momento, se ha comenzado con trece países que se han autoseleccionado. Esta implantación del nuevo marco de desarrollo supone cambios –y, naturalmente, tensiones– en la forma tradicional de actuación del BM; las dimensiones estructurales de las reformas –privatizaciones, reformas de la Administración pública y del sistema financiero– se reflejarán en un mayor peso del largo plazo en la toma de decisiones, una perspectiva en cierto modo nueva para el BM. Por otra parte, la complejidad creciente del programa de actividades del BM es peligrosa cuando en los países no existe suficiente identificación con las distintas propuestas. Una identificación que se considera esencial, pero que no es fácil y que, en todo caso, exige tiempo. La condicionalidad debe plantearse como un ejercicio

mutuo de confianza, un acuerdo entre el país receptor y los organismos de ayuda al desarrollo. La necesidad de orientar la gestión de las actividades del BM según los resultados implica reforzar las actividades de seguimiento y evaluación. Finalmente, aunque la actividad del BM ha de mantener un enfoque nacional –es decir, por países– de la ayuda al desarrollo, ha de estar enmarcado en las soluciones multilaterales que aborden los problemas de índole global.

El marco integral de desarrollo trata de poner en marcha un proceso flexible y adaptable a nuevos cambios que se producirán a través de un diálogo continuo entre países e instituciones para evaluar los resultados y prescindir de lo que no funcione. Difícil, pero atractivo.

Todo el proceso –hoy en fase experimental– se pone en marcha, como hemos indicado, a solicitud del país beneficiado. El grado de participación de cada donante dependerá de la credibilidad del programa y de la decisión el gobierno para llevarlo a la práctica. De la credibilidad dependen las aportaciones de otros agentes económicos, que se recogen en un fondo común de financiación del proyecto de desarrollo. Esta estrategia deja sin resolver, por el momento, los problemas de coordinación entre los objetivos e instrumentos de las agencias donantes y la participación del sector privado en la misma, así como los nuevos y más eficaces sistemas de control.

El reconocimiento de la importancia que hoy concede la comunidad internacional a la reducción de la pobreza, como objetivo prioritario de política económica, se ha concretado también, por una parte, en la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (IPPE) (FMI/BM) y, por otra, ha repercutido en el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que se ha convertido en el Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (SRPC).

La IPPE fue aprobada en 1996 como consecuencia de la decisión tomada por el G-7 en la reunión de Halifax. Su propósito era llevar a niveles sostenibles la deuda exterior de los países con menor renta. Este tipo de países no había obtenido cuantías apreciables de créditos bancarios, situación contraria a la experimentada por una gran parte de los países de renta media, que por ello pudieron beneficiarse del Plan Brady. La mayor parte de su endeudamiento era con las IFI, que, por exigencias estatutarias, no podían realizar condonaciones. También había una parte apreciable de su endeudamiento obtenido de gobiernos o instituciones oficiales extranjeros, dado por éstos como consecuencia, principalmente, de créditos a la exportación. En 1988, siguiendo la indicación de la cumbre de Toronto, el Club

de París inició la quita sistemática a favor de los países pobres altamente endeudados, pasando de un 33 por 100 a un 50 por 100 –Londres– 87 por 100 –Nápoles– 80 por 100 –Lyon– y 90 por 100, o más –Colonia 1999–. Desde 1996 las IFI se unen, también por acuerdo del G-7, con el tratamiento de la IPPE. Para poderse beneficiar de dicha reducción, hace falta que el país cumpla una serie de condiciones, muy rigurosas en 1996 y bastante menos ahora. En primer lugar, se tiene que tratar de un país de renta baja, es decir, uno de los países aptos para poder recibir la asistencia concesional que facilita la Asociación de Desarrollo Internacional. En segundo lugar, la ayuda se establece con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad de la deuda, y ésta se ha cifrado, después de la revisión de 1999, en una relación entre valor actual neto de la deuda y exportaciones de 150 por 100 (antes era 200-250 por 100). Para economías bastante abiertas, esta relación no es representativa de la sostenibilidad, por lo que se ha utilizado en una fórmula adicional. Aunque un país tenga una relación deuda/exportaciones inferior al 150 por 100, dicha deuda puede considerarse no sostenible si la relación entre exportación y PIB es de 30 por 100 ó más, y si sus ingresos fiscales alcanzan, como mínimo, un 15 por 100 del PIB. Para los países que cumplan estas condiciones, el valor neto actual de la deuda en relación con las exportaciones se llevará hasta el punto necesario para que se alcance una relación de 250 por 100 entre el valor actual neto de la deuda y los ingresos públicos.

Todos los acreedores deben participar en la concesión de ayuda internacional a estos países, y se distribuirán el peso de dicha ayuda en forma proporcional a su participación en la deuda. Durante los últimos años, la condonación a aplicar era la del 67 por 100, acordada por el G-7 en la reunión del Nápoles. Sin embargo, posteriormente, el nivel de condonación fue modificado, primero en Lyon y posteriormente en Colonia, alcanzando hoy el 90 por 100. La condonación de las IFI no alcanza ese nivel, sino que se limita al incremento que se ha producido entre los términos de Nápoles y los de Colonia, es decir, al 23 por 100.

Al mismo tiempo que ha aumentado mucho el grado de condonación, las exigencias impuestas para que ésta se lleve a cabo se han suavizado, sobre todo recientemente. Se trata de facilitar la ayuda antes, a fin de hacer posible el empleo de recursos en gastos que tiendan a reducir la pobreza, como los de educación y sanidad. Hay menores exigencias económicas generales, pero mayor vigilancia sobre el destino final del gasto y sobre su adicionalidad; es decir, que represente un incremento sobre el gasto interno que, en todo caso, se hubiese producido. Todas las modificaciones mencionadas han producido un aumento del

número de países afectados por esta iniciativa, que ha pasado de 29 a 36, y que podría aumentar todavía más. Al mismo tiempo, su coste también lo ha hecho, estimándose hoy en 28.000 millones de dólares, frente a 12.500 millones antes de estas modificaciones. La participación del FMI en las condonaciones se evalúa en 2.300 millones, que provendrán principalmente de los beneficios extraordinarios derivados de la venta de parte de su oro. La contribución más importante de las entidades multinacionales corresponde al BM, que ha establecido un fondo de fideicomiso, administrado por la Asociación de Desarrollo Internacional, para hacer posible tal condonación. En él participan tanto donantes bilaterales como entidades multilaterales.

El Servicio para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (SRPC) del FMI es heredero del Servicio de Ajuste Estructural (SAE), creado en 1986 para facilitar recursos a los países de renta baja con problemas prolongados de balanza de pagos; se entendía que eran países de renta baja aquéllos que estaban habilitados para recibir recursos en condiciones concesionarias de la Asociación de Desarrollo Internacional. En realidad, el SAE fue sustituido de hecho a partir de 1987 por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que, a su vez, fue reemplazado en 1999 por el Servicio que ahora consideramos. Es el principal mecanismo del FMI para otorgar respaldo financiero en condiciones muy concesionarias, junto con la iniciativa a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior. Con el cambio de nombre de esta facilidad financiera, se quiso mostrar el compromiso del FMI con las tareas de reducción de la pobreza tradicionalmente dentro del ámbito del Banco Mundial.

Aspecto decisivo de esta actuación del FMI es su cooperación en la preparación, seguimiento y adaptación de los informes estratégicos sobre reducción de la pobreza que elaboran los países; también lo es, la integración de la nueva estrategia del desarrollo en las políticas macroeconómicas, un aspecto básico del enfoque actual de los problemas de los países pobres muy endeudados.

En definitiva, el FMI y el BM siguen desempeñando hoy un papel muy importante, pero su actuación trata de integrarse dentro de programas con los que los países se sienten identificados, a diferencia de lo que ocurría en épocas anteriores. Esta postura se deriva de una posición crítica sobre lo antes conseguido. Se considera que no son suficientes menores desequilibrios, mayor estabilidad y, en algunos casos, crecimiento de la renta si el nivel de pobreza de los países aumenta y la deuda exterior crece. Para superar esa situación, se piensa que es necesaria una importante acción de

apoyo de las IFI, pero que ésta tiene que producirse dentro programas elaborados por los países y con los que éstos se sientan identificados.

Este nuevo enfoque de la actuación del FMI, desarrollado principalmente en 1999, podría verse parcialmente modificado si se confirman las ideas recientemente avanzadas, en diferentes intervenciones, de Larry Summers, actual Secretario del Tesoro de Estados Unidos. En ellas se apunta a la conveniencia de establecer una triple asignación de funciones, con el FMI centrado en los créditos a corto plazo para países emergentes en crisis, el BM y los bancos regionales de desarrollo ocupándose de los países pobres y dejando a los mercados la financiación de los países emergentes intermedios que tienen acceso a ellos. Resulta difícil predecir cuál será el resultado que pueda derivarse de ideas tan esquemáticas, pero en algunos ámbitos abundan las críticas a lo que sus enemigos denominan las caridades del Sr. Camdessus.

4. Implicación del sector privado

Ya nos hemos referido al deseable principio de implicar al sector privado en las crisis experimentadas por los países y a las dificultades que ello entraña cuando se trata de deuda incorporada en títulos, bonos principalmente. Un problema que se agrava con la importancia creciente de esta forma de endeudamiento, en los países emergentes. Con este tipo de endeudamiento la negociación y el hacer cumplir lo pactado resulta singularmente complejo a causa del gran número de participantes y la dificultad de concertar sus posiciones. El FMI ha procurado impulsar tal participación a través de dos vías: por una parte, trata de alentar la renegociación, promoviendo para ello, incluso, impagos de la deuda; por otra, pretende conseguir que se incluyan cláusulas específicas en los bonos emitidos por los países emergentes que permitan la adopción futura de decisiones colectivas por parte de los acreedores siguiendo reglas mayoritarias.

En general, los resultados no son muy alentadores. Un fracaso notorio fue el de Rumania a principios de 1999. El FMI recomendó una financiación voluntaria de los tenedores de bonos, que no se consiguió. El país se negó a impagar el servicio de su deuda incorporada en títulos. Más tarde, se realizó el intento de emitir en dos ocasiones bonos internacionales por un mínimo de 200 millones de dólares, no pudiendo alcanzarse esta cuantía, exigida por dicho organismo. Aunque sólo se pudo cumplir muy parcialmente tal exigencia, el FMI finalmente aprobó, en el mes de agosto, el paquete de créditos negociado. El caso de Ecuador, también en

1999, resulta bastante significativo de este pulso del FMI por conseguir la implicación del sector privado. Aunque en este caso el endeudamiento incorporado a títulos sólo alcanzaba un 5 por 100 de la deuda externa, el FMI, apoyado por Estados Unidos, forzó a Ecuador a impagar uno de los vencimientos de los bonos Brady, acción que motivó la suspensión general de todos sus bonos internacionales. Una situación relativamente similar había ocurrido en el verano de 1998 con Rusia, que decretó una moratoria internacional de ciertos tipos de deuda internacional. En este caso, los efectos negativos fueron más graves y la alarma en los mercados originó un deterioro de las condiciones financieras de otros países, especialmente en Latinoamérica, a la que ya nos hemos referido y que duraría hasta la primavera de 1999.

Ni siquiera los casos de éxito aparente que se han dado en este campo aparecen como totalmente nítidos. Así el caso de Pakistán, que tenía que realizar fuertes pagos a tenedores de bonos cuando renegociaba con el Club de París en el verano de 1998. La insistencia de los acreedores públicos obligó a Pakistán a proponer una sustitución de los bonos antiguos por otros nuevos con plazos de vencimiento más largos. Sin embargo, con posterioridad se ha conocido que gran parte de los nuevos bonos fueron comprados por los bancos públicos pakistaníes, posiblemente con el respaldo de un crédito obtenido del gobierno. Tampoco aparece clara la operación de Ucrania. La reestructuración de 1998-1999 fue poco satisfactoria. Ahora está pendiente de una reconversión de bonos con vencimientos en los años 2000 y 2001 mediante una nueva emisión a siete años, con dos de carencia y elevado tipo de intereses (10 por 100) que posiblemente responde a una ingeniería financiera de los bancos de inversión utilizados por el país, más que a una realidad de los mercados.

De lo expuesto puede concluirse que el FMI y los acreedores públicos están haciendo esfuerzos para conseguir la implicación del sector privado, y tratar de conseguir así que el país negocie con los acreedores privados en términos similares a los que están aceptando los acreedores de carácter público. No se puede decir que el resultado de su actuación hay tenido éxito hasta el momento, como tampoco lo han tenido los esfuerzos para que se incluyan en los bonos emitidos cláusulas específicas que permitan, posteriormente, la adopción de decisiones colectivas, si es que ello resulta necesario en el futuro. Ni los países ni las entidades financieras que intermedian las operaciones apoyan una fórmula que discriminaría, de hecho, tal endeudamiento.

La implicación del sector privado en los programas

de ajuste es un problema difícil. Los intentos realizados hasta ahora no han sido muy fructíferos y han resultado, generalmente, malinterpretados por los mercados. Para actuaciones futuras, se necesitará el establecimiento de principios claros, no fáciles de acordar ni de instrumentar. Se debería partir de que tal participación sólo está justificada cuando el monto de los programas de salvamento es elevado y el problema no puede solucionarse sin una quita que reduzca la deuda total. Por el contrario, no debería solicitarse tal colaboración si es previsible una solución rápida del problema que haga posible la reanudación del acceso a los mercados privados, o si el problema puede resolverse con volúmenes moderados de financiación oficial.

5. Reforma institucional

Si todos los cambios son complicados, y más en el ámbito internacional, las reformas institucionales son las más difíciles. Los avances son siempre lentos y no siempre descubren las necesidades futuras, que requieren tiempo, y frecuentemente mucho tiempo. Mencionaremos las que consideramos más importantes o, por lo menos, más prometedoras de cara al futuro.

Comité Monetario y Financiero Internacional

En los debates sobre la organización interna del FMI, se ha insistido frecuentemente en la necesidad de que entre el órgano máximo –el Consejo de Gobernadores– de carácter político y el Consejo de Directores Ejecutivos, un órgano marcadamente técnico, aunque no ajeno a la política, al estar formado por representantes de los gobiernos, debería existir otro intermedio, al que ya se había bautizado como Consejo del FMI. De alguna manera, el camino se había iniciado ya en 1974 con el llamado Comité Provisional para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines; después simplemente Comité Provisional. El Comité Monetario y Financiero Internacional que le ha sustituido desde octubre de 1999 deja de ser “provisional”, pero no deja de ser “consultivo”, como algunos proponentes hubieran deseado. Deberá ocuparse de los temas que se entienda que deben ser objeto de consideración por el FMI, algunos de ellos de carácter más permanente, como la situación económica mundial, y otros que se puedan plantear puntualmente como crisis, en países o áreas concretas, evolución del endeudamiento o de la pobreza, etc. Además, respondiendo a un enfoque más global de los problemas económicos internacionales, impuesto por las crisis más recientes, se incorpora al mismo el Presidente del BM, en la línea –que hoy nadie niega– de la necesidad de una mayor cooperación entre ambas IFI, en busca de

una eficacia mucho mayor. El propio cambio de nombre –que lo sería todo para los más críticos– apunta a ello, al introducir la palabra “Financiero”, superando el tradicional marco “Monetario”. Naturalmente, hay que esperar un tiempo para poder comprobar si todo esto tiene alguna importancia para lograr una cooperación del FMI y del BM más eficaz para resolver los problemas. En esta línea parece que apuntan las reuniones conjuntas que han celebrado el nuevo Comité y el Comité de Desarrollo, que, en teoría, era hasta ahora un Comité Conjunto, pero que, en la práctica, actuaba como un organismo del Banco Mundial.

Foro de Estabilidad Financiera

Creado en febrero de 1999, se reunió por primera vez en abril de dicho año. Tiene como objeto evaluar las debilidades del sistema financiero internacional y formular, en su caso, propuestas encaminadas a su mejora, además del seguimiento y supervisión de las acciones que se adopten.

Su composición se ha pensado sobre la base del principio de especialización y de las ventajas comparativas que ofrecen cada una de las instituciones. Están presentes en el Foro, en primer lugar, los representantes de los países del G-7. Cada uno de ellos podrá enviar un máximo de tres personas, que normalmente pertenecerán a sus ministerios de finanzas, a sus bancos centrales y, en su caso, a sus autoridades de supervisión bancaria, que no siempre coinciden con las anteriores. En septiembre de 1999 se añadieron a los miembros del G-7, y en las mismas condiciones, los representantes de Holanda, Australia, Hong-Kong y Singapur. Además, forman parte del Foro dos representantes de cada uno de los siguientes organismos: FMI, BM, Comité de Basilea, IOSCO (Organización Internacional de Comisiones del Mercado de Valores) e IASC (Comité Internacional de Contabilidad). Y un representante de los organismos siguientes: Banco de Pagos Internacionales, OCDE, Comité sobre el Sistema Financiero Global y Comité sobre Pagos y Compensación. Se trata, pues, de incorporar la especialización y la experiencia de todos ellos.

La Presidencia se ha adjudicado, durante los tres primeros años, al Director General del Banco de Pagos Internacionales. Se reúne, en principio, dos veces al año y funciona un llamado Grupo de Apoyo al Presidente, que en la práctica es un Comité Ejecutivo formado por representantes de las IFI y de los organismos de regulación internacional. La Secretaría, desempeñada por el Banco de Pagos Internacionales, está integrada también por funcionarios de las instituciones financieras internacionales.

El Foro de Estabilidad Financiera ha designado ya tres grupos de trabajo que han comenzado a reunirse, y que se ocupan respectivamente de "Instituciones con fuerte apalancamiento" (*Hedge Funds*), "Flujos de capital", y "Centros Off-Shore". Todos ellos presentarán al Foro sus conclusiones.

El Foro, y sus grupos de trabajo, realizan una labor de difusión de sus tareas y elaboran unos directorios de formación –en los que colaboran el FMI, el BM y el Banco de Pagos Internacionales– sobre supervisión bancaria, seguros, etc., y también un compendio de normas de conducta que se consideran necesarias, generalmente aceptadas, para que el sistema financiero internacional sea estable y eficiente. Participan en la elaboración de este compendio además, con el FMI, todos los organismos especializados en los diversos campos.

G-20

A iniciativa del G-7, en su reunión de septiembre de 1999, se creó este nuevo grupo, con el objetivo de ampliar el diálogo en materias económicas y financieras y de promover la cooperación para lograr un crecimiento estable y sostenible de la economía mundial. La idea surgió de la inquietud del G-7 ante los diferentes enfoques que, sobre temas relacionados con el funcionamiento del sistema financiero internacional, habían apreciado en sus cambios de impresiones con países en desarrollo, y en particular con países emergentes. Se trataba de tener un intercambio de ideas para una mejor comprensión de las respectivas posiciones y, eventualmente, para tener más en cuenta dichos puntos de vista.

Hasta ahora había dos grupos informales –el G-22 y el G-33– que atendían esta necesidad y que, en diferentes momentos, se habían ocupado de temas como la crisis asiática o algunos aspectos del sistema monetario internacional. El G-20 viene a tomar el relevo en esta tarea –más necesaria que nunca– de impulsar un diálogo regular entre países industrializados y países emergentes.

El G-20 está formado por representantes de los países que forman el G-7, a los que se añaden los presidentes de la Unión Europea, del Banco Central Europeo, del Banco Mundial, el Director Gerente del FMI, más los representantes de los países emergentes (por el momento, los once incorporados son: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea, India, México, Rusia, Suráfrica y Turquía). El G-20 no dispone de entramado institucional alguno, ni siquiera de Secretaría, cuyas tareas atienden las IFI. Se reunió por primera

vez en noviembre de 1999 en Vancouver, y lo hará dos veces por año, tanto a nivel técnico como político. La primera reunión a este nivel fue en Berlín, en diciembre de 1999.

Necesidad de mayor coordinación

Estos nuevos organismos –o mejor comités, grupos, foros, etc.– surgen de la necesidad, en la que hemos insistido, de una mayor coordinación de las acciones nacionales e internacionales ante la evolución progresiva, y creciente, del proceso de globalización al que asistimos. En Bretton Woods esto era menos necesario, como ya se ha indicado, pero también más viable por el liderazgo indiscutido de Estados Unidos. Una de las características de la cooperación en las últimas décadas es la reducción de tal liderazgo y su sustitución por una responsabilidad compartida por los principales países industrializados, que han de ponerse de acuerdo. La experiencia indica que es más fácil lograr el acuerdo sobre temas muy generales –por ejemplo, la conveniencia, y aun la necesidad, de coordinar las políticas– que sobre puntos concretos –por ejemplo, en qué campos, cómo hacerlo y hasta dónde deben primar la estabilidad económica o la equidad distributiva. Estas incertidumbres afectan también a los foros diseñados para realizar las tareas de cooperación internacional. Por eso se discuten detalles aparentemente nimios sobre los mandatos de las IFI y por eso nacen en ocasiones otros foros que, con criterios de eficacia, debían estar más concentrados. Pero, por razones políticas, no se quiere atribuir más poder a ciertas instituciones sobre cuya actuación futura no se pueden tener seguridades plenas.

Así las cosas, entre el Comité Monetario y Financiero Internacional, el G-20 y el Foro de Estabilidad Financiera hay que esperar problemas de encaje, de ajuste de sus agendas, de posible solapamiento de sus acciones. Los resultados serán, sin duda, manifiestamente mejorables; las vías, lentas y no exentas de contradicciones, incluso de retrocesos en algunos casos. Todo ello es inevitable en una situación como la presente, en la que los países tienen una amplia autonomía en muchos aspectos de la política económica –no tanta ya en política monetaria, incluso sin referirnos a aquellos que participan en una unión monetaria–, y en la que, sin embargo, son más interdependientes y resultan cada vez más afectados por las políticas de los otros países, sobre todo de los que más peso tienen en la economía mundial. La coordinación, con todas sus dificultades, es la única receta válida, mucho más si, como es el caso, hay una buena dosis de ambigüedad en las normas que, para algunos, es además algo deseable en el ámbito internacional y necesario para per-

mitir la adaptación futura a situaciones nuevas difíciles de anticipar.

La historia de la Organización Económica Internacional, que nació después de la segunda guerra mundial, a partir de unas decisiones sin precedentes, decisivas para el funcionamiento de la economía mundial durante el último medio siglo, es una historia de adaptaciones sucesivas a circunstancias cambiantes que han ido por delante y a las que, con más o menos éxito, ha intentado seguir. El camino se ha ido haciendo al andar y, en general, ha sido marcado por la evolución política, económica y social del mundo. La globalización –con factores tecnológicos determinantes– ha venido a acelerar este evolución. La adaptación de todos –de las IFI también– ha de continuar. Habrá momentos de mayor tensión, en casos de crisis o de amenaza de crisis, y otros de mayor tranquilidad relativa –por ejemplo el año 1999–, pero no se podrá bajar la guardia.

Las IFI tienen ante sí, como siempre, dos caminos alternativos: Volver a sus orígenes y aislarse de unos problemas internacionales que hoy se manifiestan, por un lado, en desequilibrios fuertes, volatilidad de los cambios, aumento de los niveles de pobreza, etc. Es lo que, al parecer, desea algún sector del Congreso de Estados Unidos –en una posición que no es nueva, por cierto–, al que se unen algunos economistas que, todavía, sostienen que el mercado puede y debe resolver todos los problemas que plantea la economía nacional o internacional. El otro trataría de resolver todo, desde los gobiernos y desde los organismos internacionales, con una combinación de acciones que llevarían a decidir la dirección y los volúmenes de los flujos de capital, y quizás incluso las garantías, más o menos implícitas. El “tercer camino” es, a nuestro juicio, el único que puede conducir a puerto en un mundo cambiante y con estados independientes. Con esta idea nacieron los organismos económicos internacionales, y así deben continuar.

BIBLIOGRAFÍA

- BAGEHOT, W. (1962), *Lombard Street*. Homewood, IL, Richard D. Irwin.
- BALDWIN, R.E., y MARTIN, Philippe (1999), “Two waves of globalization: Superficial similarities. Fundamental differences”, *NBER Working Paper*, núm. 6904, junio.
- BANCO MUNDIAL (varios años), *Informes anuales*.
- (varios años), *Informes sobre el desarrollo mundial*.
- BHAGWATI, Jagdish (1998a), *IMF Economic Forum: Capital account liberalization: What is the best stance*, Washington, 2 de octubre.
- (1998b), “The capital mythg”, *Foreign Affaires*, mayo-junio.
- BORDO, M.D. (1989), “The lender of last resort: Some historical insights”, *NBER Working Paper*, núm. 3011, junio.
- BORDO, M.D.; EICHENGREEN, B., y Kim JONGWOO (1998), “Was there really an earlier period of international financial integration comparable to today?”, *NBER Working Paper*, núm. 6738, septiembre.
- BREALEY, R. (1999), “The Asian Crisis: Lessons for Crisis management and prevention”, *Bank of England Quarterly Review*, vol. 39, núm. 3.
- BUSTELO GÓMEZ, P. (2000), “La construcción de una nueva arquitectura financiera internacional: progresos y propuestas”, *Boletín Económico ICE*, núm. 2642, enero-febrero.
- CALOMIRIS, Ch. (1998), *Blueprints for a new global financial architecture*, Nueva York, Columbia Business School, octubre (pendiente de publicación).
- CALVO, Guillermo (1998), “Balance of payments crises in emerging markets: Large capital inflows and sovereign governments”, presentado en la *Conferencia del NBER sobre las crisis actuales*, Cambridge, MA, marzo.
- CARAMAZZA, F., y JAHANGIR, Aziz (1998), “Fixed or flexible? Getting the exchange rate right in the 1990s”, *Economic Issues*, núm. 13, Washington DC, International Monetary Fund.
- DE LONG, J. Bradford (1998), “Helping countries prepare for international capital flows”, *USIA Economic Perspectives*, 5 de agosto (<http://econ161.berkeley.edu/Comments/USIA.html>).
- DEUTSCHE BUDESBANK (1999), “Recent approaches to involving the private sector in the resolution of international debt crises”, *Informe mensual*, diciembre.
- DORNBUSCH, R.; GOLDFAJN, I., y VALDÉS, R. (1995), “Currency crises and collapses”, *Brooking Papers on Economic Activity*, 2, págs. 219-295.
- EDWARDS, S. (1998), “Capital flows, real exchange rates and capital controls: Some Latin American experiences”, *NBER Working Paper*, núm. 6800, noviembre.
- EICHENGREEN, B. (1992), *Golden Fetters: The gold standard and the Great Depression, 1919-1939*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1994), *International monetary arrangements for the XXI century*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- (1998a), *Capital controls: Capital idea or capital folly*, (<http://elsa.berkeley.edu/users/eichengr/POLICY.HTM>).
- (1998b), “Bailing in the private sector”, documento enviado a la *Conferencia Asia: An Analysis of Financial Crisis*, Chicago, IL, octubre.
- (1999), *Toward a new international financial architecture. A practical Post-Asia agenda*, Washington, DC, Institute for International Economics.
- EICHENGREEN, B., y WYPLOSZ, C. (1993), “The unstable EMS”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, págs. 51-143.
- EICHENGREEN, B.; Andrew K. ROSE, y Charles WYPLOSZ (1996), “Contagious currency crises”, *NBER Working Paper*, núm. 5681, julio.
- FELDSTEIN, M. (1998), “Reforming the IMF”, *Foreign Affairs*, mayo-abril.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M. J. (2000), “Nuevas estrategias para la reducción de la pobreza. El papel del FMI”, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), *II Jornadas sobre Financiación Multilateral*, Madrid, febrero.
- FERNÁNDEZ DE MESA, I., y RAMOS RUIZ, G. (2000), “Reforma de las instituciones financieras internacionales. El papel de Europa”, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), *II Jornadas sobre Financiación Multilateral*, Madrid, febrero.

- FERRER, F. (2000), "La iniciativa HIPC. La vertiente multilateral", Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), *II Jornadas sobre Financiación Multilateral*, Madrid, febrero.
- FISCHER, S. (1998), "Capital-account convertibility?", en Stanley FISCHER; Richard N. COOPER; Rudiger DORNBUSCH; Peter M. GARBER; Carlos MASSAD; Jacques J. POLAK; Dani RODRIK, y Savak S. TARP, *Should the IMF pursue capital account convertibility? Essays in international finance*, Princeton University, núm. 207, mayo.
- (1999), "On the need for an international lender of last resort", versión revisada de la enviada a la *Reunión de la American Economic Association y la American Finance Association*, Nueva York, enero.
- FMI (1998), "Theoretical and practical aspects of capital account liberalization", *Documento SM 98/187*, julio.
- (varios años), *World Economic Outlook*.
- (varios años), *International Capital Markets*.
- FRANKEL, J. (1999), "No single currency regime is right for all countries or at all times", *NBER Working Paper*, núm. 7338, septiembre.
- FREIXAS, J. (1999), *The lender of last resort in today's financial environment*, Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, noviembre.
- GARDNER, D. (1994), *La diplomacia del dólar y la esterlina*, edición española de Círculo de Lectores, Galaxia Gutenberg, Madrid.
- GIANNINI, C. (1998), "Enemy of none but a common friend of all? An international perspective of the lender of last resort function", Princeton University, *Essays in International Finance*, núm. 214, junio.
- GUIJIÁN, M. (1995), "Capital account liberalization: Bringing policy in line with reality", en S. EDWARDS (ed.), *Capital controls, exchange rates and monetary policy in the world economy*, Cambridge University Press.
- (1999a), "Orden financiero internacional: un reto para el fin de siglo", *Moneda y Crédito*, núm. 208, Madrid.
- (1999b), "Economic policy implications of global financial flows", *Finance Development*, marzo.
- GUIJIÁN, M., y VARELA, F. (2000), *Los sistemas financieros ante la globalización*, Universidad de Alcalá (pendiente de publicación).
- HAUSSMAN, R.; Michael GAVIN, Carmen PAGÉS-SERRA, y Ernesto STEIN (1999), "Financial turmoil and the choice of exchange rate regime", Trabajo elaborado en el Banco Interamericano de Desarrollo y presentado en la reunión que tuvo lugar en Madrid en marzo.
- KLEIN, M., y Giovanni OLIVEI (1999), "Capital account liberalization, financial depth, and economic growth", Federal Reserve Bank of Boston, *Working Paper*, núm. 99-6, agosto.
- KRUGMAN, P. (1995), "What do we need to know about the international monetary system?", en Peter KENEN (ed.), *Understanding interdependence: The macroeconomics of the open economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, págs. 509-529.
- LÓPEZ MEJÍA, A. (1999), "Large capital flows: A survey of the causes, consequences and policy responses", *IMF Working Paper*, WP número 17, febrero.
- MELTZER, Allan H. (1998), "What's Wrong with the IMF? What Would Be Better?", preparado para la Conferencia del Banco de la Reserva Federal de Chicago sobre Asia, *An analysis of financial crisis*, octubre.
- MUNDELL, R.A. (1994), "The European Monetary System 50 years after Bretton Woods: A comparison between two systems", *Project Europe 1985-1995*, Siena.
- NURKSE, R. (1944), *International currency experience: Lessons of the Interwar Period*, League of Nations, Princeton, NJ.
- PASCUAL, J. L. (2000), "Propuestas para mejorar el funcionamiento del sistema financiero internacional", Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), *II Jornadas sobre Financiación Multilateral*, Madrid, febrero.
- RODRÍK, D. (1998), *Who needs capital-account convertibility?*, Cambridge, MA, Harvard University, febrero.
- (1999), "The new global economy and developing countries: making openness work", *Overseas Development Council Policy Essay*, número 24, Washington, DC.
- ROGOFF, K. (1999), "International institutions for reducing global financial instability", *Journal of Economic Perspectives*, 13.
- SACHS, J. (1995), *Do We Need an International Lender of Last Resort?*, Frank D. Graham Lecture, Princeton University, Princeton NJ, 20 de abril.
- (1998a), *The onset of the East Asian financial crisis*, Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development, marzo.
- (1998b), "Creditor panics: Causes and remedies", *Financial Times*, 5-11-1998.
- SCHWARTZ, A.J. (1986), "Real and pseudo-financial crises", en F. CAPPIE y G.E. WOOD (eds.), *Financial crises and the world banking system*, Londres, Macmillan.
- (1998), "Time to terminate the ESF and the IMF", *Foreign Policy Briefing*, núm. 48, The Cato Institute, 26 de agosto.
- SHIELDS, J. (1997), "The evolving role of the IMF in the light of the 1994/95 Mexican crisis", Banco de Inglaterra, *Boletín Trimestral*, agosto.
- SNEDDON, J.; OLIVER, G.P. (1999a), "Why the interest in reforming the International Monetary System?", *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, septiembre-octubre.
- (1999b), "Rethinking the International Monetary System: an overview", *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, noviembre-diciembre.
- STIGLITZ, J. (1998), *The role of international financial institutions in the current global economy*, Chicago.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES (2000), "La nueva estrategia del desarrollo", Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME (Ministerio de Economía y Hacienda), *II Jornadas sobre Financiación Multilateral*, Madrid, febrero.
- VARELA, F. (1996), *Nuevos cauces de la financiación internacional*, Fundación Argentina.
- VARELA, M. (1969), *El Fondo Monetario Internacional*, Guadiana de Publicaciones, Madrid.
- VARELA, M., y VARELA, F. (1974), *El Sistema Monetario Internacional. Presente y futuro*, Editorial Planeta, Barcelona.
- (1998), *Sistema monetario y financiación internacional*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- WHITE, W.R. (2000), "What have we learned from recent financial crisis and policy responses?", *Bank for International Settlements Working Paper*, núm. 84.
- WIJNHOLDS, J. de Beaufort (1998), *IMF Economic Forum: Capital account liberalization: What is the best stance*, Washington, 2 de octubre.

Hacia un nuevo Sistema Monetario Internacional

Juan José Toribio (*)

Los acontecimientos financieros internacionales de la década presente y, en especial, los episodios de crisis que han afectado a zonas enteras del mundo han supuesto un punto de inflexión en la comprensión de este tipo de fenómenos. Se ha generalizado, en consecuencia, la convicción de que el Sistema Monetario Internacional necesita cambios profundos. El presente trabajo aborda el posible sentido de esas reformas. Se estructura para ello en tres apartados. El primero analiza las razones de la reforma. En el segundo se exponen algunas de las propuestas –en general, poco formalizadas– planteadas hasta la fecha. En el tercero y último se sugieren los elementos fundamentales de la nueva arquitectura del sistema. Lejos de pretender haber cerrado el tema, el trabajo se plantea como base de discusión.

I. EL PORQUÉ DE LA REFORMA

Como es sabido, el actual Sistema Monetario Internacional es todavía heredero directo del diseñado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods del 1 al 22 de julio de 1944, con asistencia de 44 países y representación de otro (Dinamarca). La Conferencia creó, como piedra angular del Sistema, el Fondo Monetario Internacional, cuyo Convenio Constitutivo fue firmado, ya finalizada la Guerra Mundial, el 27 de diciembre de 1945. La primera Asamblea de Gobernadores se celebró en Savannah, Georgia, el 8 de marzo de 1946. El Fondo comenzó las operaciones financieras el 1 de marzo de 1947. Al mismo tiempo, la Conferencia de Bretton Woods promovió la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo ("Banco Mundial") y previó la fundación de una Organización Internacional de Comercio, que ha tardado casi cincuenta años en ponerse en funcionamiento, aunque

alguna de sus funciones fueron asumidas por el GATT, establecido en 1947 (1).

Los participantes en la Conferencia de Bretton Woods asignaron al FMI tres funciones esenciales. Primero, administrar un código de conducta respecto a las políticas de tipos de cambio (que debían permanecer estables) y a los flujos por transacciones de cuenta corriente (cuya liberación se propugnaba en un esquema multilateral). Segundo, proveer a los países miembros de recursos financieros que les permitieran observar el código de conducta mientras procedían a corregir sus desequilibrios de pagos. Tercero, proporcionar un foro en el que los países pudieran celebrar consultas y colaborar en temas monetarios internacionales.

Obviamente, los esquemas comerciales, financieros y monetarios han experimentado cambios sustanciales, que configuran hoy un escenario global muy distinto del vigente al término de la Segunda Guerra Mundial. Las transformaciones han sido graduales y constantes, aun cuando en el proceso de cambio pueden señalarse puntos de ruptura, que constituyen otros tantos hitos repetidamente analizados (2).

El más importante de ellos –en opinión de casi todos los analistas– tuvo lugar el 15 de agosto de 1971, cuando, tras una reunión de altos funcionarios en Camp David, el presidente Nixon anunció la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, que había constituido hasta entonces la base del sistema. Un realineamiento general de paridades fue acordado el 18 de diciembre del mismo año, tras una conferencia en la Smithsonian Institution, con la esperanza de servir de base para una nueva era de paridades fijas, pero tensiones inmediatas en los mercados de cambios y la primera crisis del petróleo, dos años después, hicieron fracasar el esquema (3).

La Asamblea de Gobernadores creó en 1972 un Comité de Gobernadores para la Reforma del SMI ("Comité de los Veinte") cuyas funciones fueron seriamente obstaculizadas por la propia crisis petrolífera y sus consecuencias financieras. Sustituido por un "Comité Interino" en 1974 (todavía vigente en la actualidad) los trabajos continuaron, hasta cristalizar en una enmienda al Convenio Constitutivo del FMI que entró en vigor en abril de 1978 (4). La enmienda abolió el papel del oro en las transacciones del Fondo, sustituyéndole por los derechos especiales de giro (creados en 1969) cuya utilización se comprometió a promover, aun cuando la fortuna no le acompañara después en el intento. La enmienda reconoció, asimismo, la multiplicidad de regímenes de tipos de cambio, aunque continuó encomendando al Fondo una función de vigilancia sobre la aplicación de los mismos y previó la posibilidad de volver a un esquema general de paridades fijas "cuando las circunstancias lo permitieran". También anticipó la sustitución del Comité Interino por un Consejo, con poder de decisión, pero este nuevo organismo no ha sido todavía creado, ni existe hoy una opinión mayoritaria en su favor (5).

Nuevos retos al Sistema fueron planteados por la segunda crisis del petróleo en 1979 y la llamada "crisis de la deuda" de 1982, que afectó al continente sudamericano y otros países en vías de desarrollo. Pero fueron, quizá, las crisis financieras de México en 1994 (convertida en internacional por el llamado "efecto tequila") y las generadas en el Este asiático y en Rusia a lo largo de 1997-1998, con su efecto de contagio en Iberoamérica, los episodios que, con mayor dramatismo, pusieron de relieve la existencia de nuevas condiciones y la urgente necesidad de acometer los trabajos para una "nueva arquitectura" del Sistema Monetario Internacional.

La secuencia de los acontecimientos ha seguido una pauta casi uniforme en estas últimas crisis. Casi todas ellas comenzaron al producirse una pérdida de confianza de los mercados financieros internacionales hacia los países respectivos. Se produjeron, en consecuencia, salidas aceleradas de capitales, que generaron una fuerte presión bajista sobre los tipos de cambio, en cuya contención los bancos centrales respectivos agotaron sus reservas de divisas. No pudo, en última instancia, evitarse el colapso de las paridades y, con él, la insolvencia del país. Los inversores extranjeros, afectados por fuertes pérdidas, extendieron su desconfianza hacia otros mercados, en un rápido efecto de contagio. Incluso los mercados bursátiles de los propios países inversores recibieron también el impacto negativo, aunque diversos acontecimientos facilitaron después su recuperación.

Cuáles fueron las circunstancias que, en todos los casos, propiciaron la pérdida de confianza de los inversores –origen de las crisis– es algo todavía sujeto a análisis y reflexión, pero una clara comprensión de las mismas, así como de los mecanismos de contagio en los mercados, resultan imprescindibles para prevenir acontecimientos similares en el futuro. La incertidumbre respecto a ese tipo de episodios, el fatalismo con que parecen contemplarse y la cadencia implacable con que se presentan amenazan con afectar "al crecimiento equilibrado del comercio e inversión internacional", así como a los "altos niveles de empleo y renta y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países" que, de acuerdo con el artículo I del Convenio Constitutivo del Fondo, eran literalmente las metas declaradas de la Conferencia de Bretton Woods.

Los participantes en ella no pudieron, sin duda, prever el alcance que la globalización financiera llegaría a tener, la abrumadora primacía de los movimientos de capital sobre las transacciones por cuenta corriente, la intensidad de la contratación de divisas en tiempo real, la velocidad de la difusión de información, el desarrollo de los inversores institucionales y la aparición de nuevos titulares del "gran capital" (los fondos de pensiones), acontecimientos, todos ellos, definidores del mundo financiero del fin de siglo.

Todos esos elementos deben ser considerados para acometer una reforma en profundidad del SMI, bien en forma gradual, bien mediante una nueva conferencia, que no necesariamente habría de celebrarse en Bretton Woods.

II. ALGUNAS PROPUESTAS

A raíz de las crisis financieras de 1997-1998, han abundado los llamamientos a un replanteamiento, más o menos parcial, de las bases del sistema. Ninguno ha descendido a los detalles del nuevo diseño, aun cuando en la mayoría se aprecia un sentido de urgencia que va conformando todo un estado de opinión.

1. Quizás el primer llamamiento a la reforma fue llevado a cabo por el primer ministro británico, Tony Blair, en una conferencia pronunciada en la Bolsa de Nueva York el 21 de septiembre de 1998, que mereció la atención de toda la prensa financiera internacional. Blair analizaba los acontecimientos en Asia y Rusia, y proponía medidas a corto plazo que coincidían con la intención declarada del propio FMI. Respecto al largo plazo, señalaba como grandes prioridades: incremento de la transparencia, mejora de la supervisión financiera, compromiso de la comunidad internacional

para dotar de recursos permanentes al FMI, abordar el problema de los flujos masivos de capital e incremento de la regularidad y rendición de cuentas de las instituciones multilaterales.

2. El gobierno francés formuló también un proyecto de reforma del sistema, que propuso fuese asumido como iniciativa europea. En ella se proponía respalda al FMI como “piedra angular del edificio de las finanzas internacionales”, dotándole de mayores recursos; institucionalizar las consultas entre los países industrializados y las economías emergentes; el reforzamiento y transparencia de los sistemas financieros, y una apertura ordenada de los mercados de capitales. Todo ello debería equivaler a “un nuevo compromiso de Bretton Woods”, aunque no quedaba claro si se proponía formalmente una conferencia para formalizar el citado compromiso.

3. El propio Comité Interino de FMI aprobó, el 4 de octubre de 1998, un informe del Directorio, relativo al “Reforzamiento de la arquitectura del Sistema Monetario Internacional” y publicado junto con los documentos de la 51ª reunión del citado Comité. En el informe se subrayaba la necesidad de incrementar la transparencia de las operaciones, reforzar los sistemas bancarios, promover una integración ordenada de los mercados financieros e involucrar a los sectores privados en la resolución de las crisis.

4. En el mundo académico han abundado también las sugerencias, algunas tan radicales como la de disolución del FMI y los restantes organismos multilaterales o la de generalización de los *currency boards*. Pero quizá la propuesta más elaborada –aun en su parcialidad– haya sido la formulada por George Soros.

En efecto, en un artículo publicado en *Financial Times* (6), que encontró eco inmediato en casi todos los medios de comunicación, el financiero George Soros, Vicepresidente del Open Society Institute, hizo un llamamiento formal a los gobiernos para convocar una “nueva conferencia de Bretton Woods” (aunque, obviamente, el lugar de celebración de la misma no sería un extremo relevante) destinada a construir un nuevo sistema monetario internacional o, al menos, a modificar el actual en algunos aspectos sustanciales.

El objetivo último de tal propuesta sería orientar la nueva arquitectura hacia la prevención, más que la solución, de las crisis financieras internacionales. El instrumento sugerido sería la reforma del actual Fondo Monetario Internacional para transformarlo en una entidad “prestamista de última instancia” (PUI), más allá, por tanto, del simple carácter de prestamista ocasional

(y a remolque de los acontecimientos) que desde su creación mantiene el Fondo Monetario Internacional.

Ante los temores de gigantismo financiero y político que una entidad de ese tipo podría suscitar, G. Soros advierte que el nuevo FMI no actuaría como PUI de cada uno de los 185 países que hoy lo integran, sino de un grupo selecto de éstos que se comprometiera a cumplir una serie de condiciones. Entre tales compromisos, propone Soros los siguientes:

- A) Arbitrar políticas macroeconómicas razonables.
- B) Mantener un sistema bancario sano, con un mecanismo adecuado de supervisión.
- C) Proporcionar información transparente, tanto al FMI como a los mercados financieros.
- d) Establecer un esquema de tipos de cambio flexibles.
- e) Dictar medidas para controlar los flujos excesivos de capitales.
- f) Mantener sistemas apropiados de *corporate governance*.
- g) Disponer de leyes y normas concursales efectivas.
- h) Respetar los derechos humanos fundamentales.
- i) Aceptar el imperio de la ley.

A cambio de ello, el FMI se comprometería a proporcionar a esos países un flujo adecuado de financiación cuando los mercados financieros internacionales no parecieran dispuestos a otorgar los fondos demandados. En eso consistiría, precisamente, la función de PUI preconizada.

Aquellos países que no desearan (o no fueran capaces de) asumir tales compromisos continuarían teniendo acceso, no automático, a recursos del FMI, en las mismas condiciones que hasta el momento actual. En los casos de crisis grave, la condicionalidad del Fondo se extendería también a los acreedores, públicos o privados, del país en cuestión, de forma que también ellos participarían en los costes de la solución de la crisis.

La propuesta de Soros reconoce que el supuesto carácter de prestamista de última instancia convertiría al FMI en un auténtico banco central inter-

nacional, por lo que sugiere también que se le dote de facultades "para regular el marco de los flujos internacionales de capital, lo que obviaría la necesidad de intervenir como PUI".

Como regulador internacional del crédito y la oferta de dinero, el nuevo FMI debería considerar no sólo los problemas de las países periféricos, sino también los de aquellos que constituyen el núcleo central del sistema global. "Sería inapropiado —concluye Soros— que la Reserva Federal americana o el Banco Central Europeo aceptaran ver limitada su autonomía por un organismo internacional; pero ambas instituciones podrían estar representadas en los órganos de gobierno del FMI y, en ese contexto, les sería más fácil coordinar sus responsabilidades globales".

Como puede advertirse, la propuesta de Soros no descende a detalles cruciales de organización, sistema de adopción de decisiones, corresponsabilidad, etcétera. Tampoco parece considerar que la función de prestamista de última instancia requiera una serie de condiciones, que analizaremos más adelante. Sin ellas, la función podría resultar poco creíble para los mercados, quienes probablemente tenderían a provocar situaciones límite, en las que se pondría a prueba la capacidad del presunto PUI para cumplir con eficacia su cometido. Ningún prestamista de última instancia desea tener que demostrar que lo es en la realidad, ni es bueno para el sistema que se le fuerce a ello. La mayor utilidad sistémica del PUI estriba en su credibilidad, no en el ejercicio práctico de su función.

Con todo, la propuesta de Soros contiene algunos elementos valiosos, que no deberían, quizá, relegarse al olvido. Varios de ellos son analizados en los párrafos que siguen.

III. LOS SILLARES DE LA NUEVA ARQUITECTURA

1. Afrontando la globalización

Cualquier intento de diseño de un nuevo Sistema Monetario Internacional o de simple reforma del existente debe, obviamente, considerar las exigencias, limitaciones y condicionamientos de la "globalización financiera" en la que hoy vivimos, entendiendo por tal la interconexión de los mercados financieros en tiempo real, al amparo de las nuevas tecnologías de información. No parece necesario insistir aquí sobre las características del fenómeno, que ha sido ya objeto de discusión y reflexiones en diversos foros, aun cuando posiblemente su análisis no haya sido todavía agotado.

Este nuevo entorno, tan distinto del que prevalecía en la época histórica en la que se convocó la conferencia de Bretton Woods, plantea, como mínimo, dos cuestiones fundamentales: la relativa a los flujos financieros internacionales (o en, términos técnicos, "convertibilidad de la cuenta de capital") y la referente a los regímenes de tipo de cambio. Ambas cuestiones plantean espinosos problemas, cuya solución no puede demorarse por mucho tiempo si aspiramos a lograr un sistema monetario estable.

A) "Convertibilidad de la cuenta de capital" es la expresión técnica que el FMI aplica a la liberalización de movimientos de capitales, en paralelo a la "convertibilidad de la cuenta corriente" (o liberalización de los pagos de ese carácter) definida en el Convenio Constitutivo del Fondo. Tal terminología se refiere, pues, a una cuestión candente, como es la del grado de libertad que ha de otorgarse a los flujos financieros internacionales.

De acuerdo con una opinión bastante popular, las crisis financieras recientes son una consecuencia inevitable de la libertad de movimientos de capital hoy existente en el mundo financiero. La misma opinión subraya la ausencia de regulaciones al respecto, que alguien (presumiblemente una agencia multilateral) debería arbitrar, para impedir —se dice— que la especulación siga campando por sus respetos en los mercados de divisas y en los de activos financieros internacionales.

La evidencia empírica apunta, sin embargo, hacia una realidad bastante más rica y más compleja. En primer lugar, parece fuera de toda duda que la libre movilidad de capitales, en un contexto global, ha realizado contribuciones sustantivas al crecimiento de la economía mundial, a través de una mejor asignación del ahorro internacional a inversiones productivas eficientes. En segundo término, la libertad de movimientos de capital —en sí misma deseable— es también inevitable, habida cuenta de los desarrollos tecnológicos y de las interacciones económicas y culturales en todo el planeta. En tercer término, varias de las crisis financieras experimentadas (en particular, las del Este asiático) parecen asociadas no a una libertad de movimientos de capital (allí inexistente), sino, por el contrario, a un cúmulo irracional de restricciones a los flujos financieros. Varios países de la zona —Corea entre ellos— mantenían fuertes obstáculos a la entrada de inversión directa, e incluso, serias reservas a la adquisición de activos financieros a largo plazo por parte de extranjeros, a la par que permitían y estimulaban el endeudamiento a corto plazo en divisas de las entidades bancarias nacionales, como fórmula para ob-

tener una financiación más barata de la economía interna. La irracionalidad de tal esquema quedó demostrada tan pronto como los capitales internacionales iniciaron su retirada de la región, poniendo en evidencia los abultados riesgos de solvencia, de tipo de cambio y de tasas de interés en los que los bancos locales habían llegado a incurrir, a impulsos de la legislación allí vigente.

Probablemente, y a pesar de la globalización, el actual panorama de los movimientos internacionales de capital continúa hoy más caracterizado por la abundancia, asimetría y contradicciones de los sistemas reguladores nacionales que por la libertad de los flujos financieros. El reto principal no estriba, por tanto, en añadir, nuevos obstáculos a la libre circulación de capitales, sino, por el contrario, en estimular un régimen de libertad de manera ordenada y coherente.

Se han elaborado, en el seno del Fondo Monetario Internacional, diversos trabajos que apuntan a la necesidad de que la superación de las actuales regulaciones en muchos países se lleve a cabo de acuerdo con una secuencia lógica, asegurándose de que el sistema bancario doméstico está suficientemente preparado para ello, contando con la oportuna asistencia técnica del FMI y bajo el principio de *no backsliding*, es decir, de no vuelta atrás en aquellas restricciones que hayan sido derogadas. Si, una vez obtenida la liberalización de capitales, un país considerara que circunstancias críticas aconsejan reimponer controles de emergencia, debería entrar en contacto con el FMI para acordar con éste el tipo, intensidad y alcance de las restricciones sugeridas, con un calendario preciso para su derogación. Las regulaciones "de acuerdo a mercado" (los impuestos, por ejemplo) serían siempre preferidas a las que establecen una prohibición absoluta o una restricción cuantitativa a los flujos. Este esquema podría quizá constituir la base para la firma de un acuerdo internacional que clarificase definitivamente el panorama de los movimientos de capital y terminara con la aplicación unilateral de restricciones. Exigiría en todo caso un acuerdo para enmendar el artículo I del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (7), pero ello no debería constituir mayor problema.

B) Una vez despejado el escenario de los flujos financieros, será también necesario reflexionar sobre los regímenes de tipos de cambio, a la vista de los condicionamientos que para ellos impone la libre movilidad de capitales. Prácticamente todas las crisis financieras han tenido como denominador común la existencia previa de un esquema de tipos de cambio fijos o prefijados, mediante una senda de *crawling peg*. En la gran mayoría de las ocasiones (como ad-

vertimos más arriba, al describir la secuencia de acontecimientos), las crisis financieras han venido precedidas de un intento infructuoso de mantener inalterado un tipo de cambio, difícilmente compatible con el marco de la política económica hasta entonces aplicada por las autoridades.

En su versión más típica, el problema comienza con la adopción de un tipo de cambio fijo, como "ancla" –se anuncia– de la política económica. Los gobiernos correspondientes se muestran, sin embargo, poco dispuestos a vivir las exigencias de tal esquema, entre ellas la de mantener la demanda interna bajo control, bien mediante recortes correspondientes del gasto público, bien mediante una disciplina monetaria que modere el gasto privado. El exceso de demanda (pública o privada) así generado no crea grandes presiones inflacionistas, porque el tipo de cambio fijo hace que los efectos de aquélla se desvíen hacia el exterior, dando lugar, sin embargo, a déficit crecientes de la balanza por cuenta corriente. La sociedad no experimenta, pues, los efectos negativos de la inflación, pero tampoco se muestra muy afectada por un déficit exterior que pocos ciudadanos valoran y que, en todo caso –se les advierte– es "perfectamente financiable", como lo demuestra –también se les dice– el intenso flujo de capitales externos, "prueba de la confianza que la política económica del país suscita".

Esta secuencia se ha vivido una y otra vez antes de las crisis. Como resultado de ella, muchos prestatarios domésticos y algunos inversores externos llegan a perder el sentido del riesgo de cambio, dando lugar a una sobrefinanciación de la economía, atraídos los primeros por la abundancia de la oferta de fondos prestables y los segundos por el *spread* (a veces, ni siquiera excesivo) con que el país retribuye a sus pasivos financieros. Cuando la perpetuación del déficit exterior comienza a inquietar a los mercados y aparecen los primeros síntomas de alarma, el esquema ha llegado ya demasiado lejos. Los mismos mercados que sobrefinanciaron las economías tienden ahora a reaccionar exageradamente en el sentido opuesto, precipitando la salida de capitales, agotando las reservas de divisas del país y dando lugar, en última instancia, a un colapso de aquella paridad fija que fue concebida como "ancla" de la política económica y que sirvió, en realidad, de cobertura para prolongar en el tiempo un exceso de gasto interno, público o privado.

La secuencia es perfectamente reconocible en la crisis de la deuda de 1982, en el desmoronamiento del sistema monetario europeo diez años más tarde, en la crisis mejicana de 1994, en los episodios del Este asiático y en las dificultades que en 1998-1999 atravesó

Brasil. Sus efectos son especialmente devastadores cuando en el proceso de sobrefinanciación han intervenido bancos locales escasamente capitalizados, sin profesionalidad suficiente en la gestión de riesgos y exentos de cualquier sistema de supervisión eficaz. La retirada de capitales provoca la insolvencia de muchos de ellos y complica excesivamente la tarea de las autoridades monetarias en el tratamiento de la crisis.

Parece, en todo caso, evidente que una reforma del Sistema Monetario Internacional, que aspire a prevenir este tipo de disfunciones y a dotar de estabilidad a los flujos financieros, debe tener en cuenta la secuencia descrita y arbitrar mecanismos adecuados, que impidan su culminación. Muy probablemente, la solución no estriba en prohibir o dificultar los movimientos de capital, sino en vigilar más estrechamente las políticas internas de quienes adoptan tipos de cambio fijos, advertirles de los riesgos que conllevan, diseñar señales de alerta temprana, reforzar la supervisión bancaria, difundir sistemas de control, y otros mecanismos de ese tenor, perfectamente compatibles con el esquema de economía abierta y global que –no obstante las crisis financieras– nos ha deparado en los últimos cincuenta años la etapa de mayor expansión económica de la historia.

2. Transparencia

De todo lo anterior se sigue que la generación y difusión de una información clara, veraz y puntual sobre la actuación de los distintos agentes económicos es una condición básica para el funcionamiento correcto de los mercados financieros y para la estabilidad del conjunto del sistema. Tal esfuerzo de transparencia debe ser exigible a los gobiernos, a los inversores y a las propias entidades multilaterales. A esas tres vertientes del problema se destinan los párrafos que siguen.

A) Quizás el aspecto más llamativo de la reciente crisis financiera desatada en el Este asiático haya sido la opacidad mostrada por algunos gobiernos y bancos centrales, en especial respecto a un parámetro aparentemente tan simple como el nivel disponible de reservas de divisas. En la mayoría de los casos, los balances y la información complementaria del banco central reflejaban exclusivamente las reservas brutas, sin referencias claras respecto a los compromisos de venta *forward*, a los *swaps* contratados y, en general, a la utilización de derivados financieros que, de haberse registrado adecuadamente, habrían permitido un conocimiento anticipado y más completo de la verdadera situación financiera del país. Por esta vía de opacidad, un banco central llegó a

comprometer en un solo día más del 50 por 100 de las reservas de divisas sin que ello tuviera el oportuno reflejo contable.

En otro caso, las reservas disponibles no habían sido invertidas por el banco central en los habituales activos financieros, dotados de solvencia y liquidez, sino en depósitos de bancos nacionales establecidos en el exterior. Siguiendo las indicaciones de las autoridades monetarias, dichos bancos venían invirtiendo tales depósitos en préstamos a compañías nacionales en dificultades, muchas de las cuales resultaron después insolventes. El banco central había, pues, gastado las reservas de divisas del país en la financiación de empresas domésticas inviables, sin que ninguna de las informaciones disponibles permitiera a los mercados conocer tal circunstancia.

Delimitar las obligaciones de transparencia de un banco central no es tarea fácil. Por su propia naturaleza, los bancos centrales deben, en ocasiones, actuar con discreción en los mercados, pero, ciertamente, la obligada ausencia de una publicidad previa no puede amparar el secretismo a posteriori de las operaciones realizadas ni de los compromisos adquiridos, especialmente si unas y otros tienen relevancia para valorar la auténtica situación de las reservas de divisas. A este respecto, existe ya en el FMI un "Código de conducta en materia financiera", que se extiende, entre otros agentes, a las autoridades monetarias de los países, y que incluye principios básicos de transparencia en la actuación. Convendría, en todo caso, dejar claro cuáles son los mecanismos compulsivos para asegurar la adopción práctica del Código y cuáles, en su caso, las sanciones por su vulneración.

En una dirección muy similar, en 1998 fue ya aprobado un "Código de conducta en materia presupuestaria". Al amparo del mismo, se elaboró después, por los servicios del Fondo Monetario Internacional, un manual de buenas prácticas fiscales y de gasto público, incluyendo mecanismos de control previo, no siempre vigentes en los países en desarrollo. Aunque tampoco queda claro, en este caso, cuáles son los elementos coercitivos que aseguran su aplicación, el Fondo presstará, cuando se le requiera, asistencia técnica para la adopción tanto del Código como del manual.

B) La misma obligación de transparencia debe alcanzar a los agentes privados del mercado, ya sean emisores, suscriptores, intermediarios o meros transmisores de los activos financieros. Se plantea, así, en primer lugar, la necesidad de una adopción generalizada de estándares contables, que son práctica habitual en los países avanzados, pero que no siempre

son generalmente aplicados en las economías en vías de desarrollo. La divulgación de dichos estándares es una misión que no parece corresponder a las propósitos del Fondo Monetario Internacional, sino a otro tipo de asociaciones profesionales e instituciones multilaterales, pero sería deseable un acuerdo entre todas ellas para el objetivo común de incrementar el flujo de información a los mercados.

Los requisitos de información pública y puntual podrían ser también extendidos a inversores institucionales, hoy exentos de obligación en este sentido, como son los *hedge funds* o fondos cerrados. Aunque se supone que estas instituciones no llevan a cabo una apelación sistemática al ahorro público (razón por la que se les exime de la obligación de informar), su actuación inversora es, en ocasiones, extraordinariamente relevante para comprender la situación de los mercados y valorar la intensidad de los riesgos. Cuando de esa actuación se derivan pérdidas inesperadas e importantes –como en algunos casos muy notables en septiembre de 1998–, el ánimo de los mercados puede cambiar con rapidez, precipitando crisis que quizá podrían haber sido evitadas mediante un conocimiento más profundo y más temprano de la situación. Aun cuando suscita algunos problemas técnicos, la regulación de los *hedge funds*, a efectos informativos, está hoy planteada como un tema que merece ser seriamente considerado.

Por las mismas razones, se hace preciso llegar a un acuerdo internacional sobre el alcance de los centros *off-shore* y la continuidad de los llamados paraísos fiscales, puesto que la diversidad de normas financieras y de exigencias tributarias no debe ser óbice para una información transparente de las operaciones que se llevan a cabo en los mercados financieros y de divisas, cualquiera que sea la localización de sus agentes. Qué organismo internacional sería legítimo para llevar a cabo estas funciones dista todavía de estar claro.

C) El propósito de transparencia debe ser también compartido por las instituciones multilaterales y, en especial, por el Fondo Monetario Internacional, al que se ha acusado –no siempre con razón– de ocultismo en sus actuaciones. Se plantea aquí un problema, a veces delicado, por dos motivos. En primer lugar, los legítimos propietarios de la información son los gobiernos a los que el FMI se dirige, bien en su labor ordinaria de vigilancia (*surveillance*) asociada a las misiones anuales del artículo IV, bien a través de la negociación, en su caso, de facilidades financieras. Surge, así, la sospecha de que los gobiernos podrían mostrar una actitud menos abierta con el Fondo si su-

pieran de antemano que cualquier información que le faciliten puede ser inmediatamente filtrada a la opinión pública, fuera quizá del contexto en el que se generó. En segundo término, el FMI podría provocar –mediante la publicación indiscriminada de la información que posee– las crisis de mercados que está precisamente tratando de evitar. Existe, sin duda, una frontera muy borrosa entre la opacidad culpable y la discreción necesaria. Las exigencias de un mercado financiero global, donde importantes transacciones tienen lugar en tiempo real, parecen, sin embargo, inclinar la balanza en el sentido de una mayor transparencia, por más que ello no esté exento de riesgos.

En todo caso, el FMI podría dedicar un mayor esfuerzo a persuadir a los gobiernos de la conveniencia de publicar íntegros los informes resultantes de su función de vigilancia (de acuerdo con el artículo IV de su Convenio Constitutivo), las “cartas de intención” en las que se concretan las medidas de política económica como contrapartidas a la financiación acordada, los resúmenes de las deliberaciones del Directorio, etcétera ..., aun cuando, en muchos de estos extremos, se están llevando a cabo ya reformas importantes.

3. Supervisión y vigilancia

Quizá sea esta actividad (*surveillance*) la línea de actuación que deba experimentar transformaciones más profundas, tanto en el FMI como en el resto de los organismos multilaterales que configuran el entramado institucional del sistema monetario de nuestra época.

Si tomamos, de nuevo, la crisis asiática como base de reflexión, surge inevitablemente una cuestión fundamental: ¿cómo fue posible un hundimiento tan inesperado de las economías de toda una zona del mundo?, ¿por qué no fue previsto? La extrañeza es aún mayor si consideramos que, prácticamente hasta el estallido de la crisis de Tailandia, los países del área (“tigres asiáticos”, en la terminología coloquial) constituían el mejor ejemplo de crecimiento sostenible. Se trataba de economías con altas tasas de ahorro, equilibrio en los presupuestos del sector público y mercados de trabajo flexibles. Como consecuencia, gozaban de altos índices de inversión, fuertes tasas de crecimiento, intensa generación de empleo, baja inflación, amplias reservas y una aparente estabilidad cambiaria. Es cierto que los informes del FMI inmediatamente anteriores a la crisis señalaban ya una desaceleración de exportaciones, un creciente déficit por cuenta corriente y una excesiva inversión en el sector inmobiliario (especialmente en el caso de Tailandia),

pero en modo alguno implicaban la posibilidad de una crisis financiera tan intensa como la que estalló a partir del verano de 1997, lo que sugiere ciertas carencias en la función supervisora del Fondo.

La actividad de vigilancia del FMI se centra especialmente en el marco de política económica general, tanto en su vertiente presupuestaria como en el terreno de los agregados monetarios y crediticios. Presta también atención a los equilibrios macroeconómicos básicos: crecimiento, empleo, inflación, balanza de pagos y tipo de cambio. Señala las condiciones para lograr un conocimiento sostenible e indica algunas guías generales de reforma estructural.

Puesto que las crisis se producen cuando los mercados financieros internacionales pierden la confianza en un país determinado, la clave para prevenirlas estriba en vigilar atentamente aquellos parámetros que más directamente parecen incidir en el sentimiento de los inversores y aquellos otros que, por su parte, pueden agravar los desequilibrios, hasta convertir un simple episodio recesivo en una crisis catastrófica. Entre esos parámetros se encuentran, sin duda, los que la actividad de vigilancia ordinaria del FMI incluye en sus informes, pero la experiencia demuestra que es necesario ir más allá y descender a algunos otros aspectos de carácter microeconómico.

En el caso concreto del Este asiático, parece claro que ni el FMI, ni las agencias de *rating*, ni ningún otro observador valoraron, en sus justos términos, la debilidad estructural del sistema asiático de "política industrial" ni el potencial explosivo de los tipos de cambio artificialmente fijos. Tampoco calibraron adecuadamente el fuerte endeudamiento a corto de las empresas del área, ni su falta de cobertura para las posiciones en divisas. No se prestó atención suficiente a la comprometida situación de los sistemas bancarios asiáticos, con baja capitalización, activos ficticios, escasas previsiones y riesgos importantes de solvencia, de tasa de interés y de tipo de cambio.

La precariedad de las bases financieras en las que se apoyaba el desarrollo asiático y, en particular, la debilidad del sistema bancario demostraron ser ingredientes básicos de la crisis, lo que sugiere claramente que éste debe ser uno de los aspectos fundamentales en los que debe intensificarse la función de vigilancia en el futuro. Sería, pues, necesario asegurar que las entidades financieras están adecuadamente capitalizadas, que sus normas operativas y contables responden a estándares internacionales, que el país cuenta con mecanismos adecuados de supervisión bancaria y que existen elementos coercitivos suficientes para ase-

gurar el cumplimiento de las normas. También deberá comprobarse si existen esquemas de seguros de depósitos u otras redes de seguridad y si se han diseñado políticas claras para el caso de crisis e insolvencia de las entidades bancarias: quién declara la quiebra, qué facultades de intervención tienen las autoridades supervisoras, qué responsabilidades conservan los administradores, quién paga las crisis bancarias, cómo y a quién se transfieren los activos, cuándo se enajenan éstos y cuáles son los procedimientos de disolución de un banco inviable. Ninguno de estos extremos se improvisa fácilmente, sobre todo cuando las fuertes variaciones de tasas de interés y tipos de cambio (normalmente asociados a una crisis financiera general) generan presiones intensas sobre la liquidez y solvencia de las entidades bancarias.

Cualquier intento de dotar al sistema de "una nueva arquitectura" debe, pues, asegurar que la función de vigilancia por parte de los organismos a quienes se encomienda la supervisión se extiende también a este tipo de aspectos, que, sin formar parte del análisis macroeconómico convencional, cobran una relevancia indudable en el esquema de globalización financiera propio de nuestra época.

4. El papel del sector privado

Otro de los aspectos íntimamente vinculados a la reforma del Sistema Monetario Internacional es el de la posible participación de los sectores privados en la prevención y solución de las crisis financieras internacionales. La ordenada movilización de esos sectores para los propósitos señalados encuentra su fundamento en dos razones básicas: una de índole moral y otra de carácter meramente pragmático.

En cuanto a la primera de esas razones, parece oportuno recordar las repetidas imputaciones de *moral hazard* planteadas al Fondo Monetario Internacional por parte de diversos observadores. De acuerdo con esas críticas, los programas de salvamento arbitrados por el Fondo inducen un comportamiento irresponsable por parte de gobiernos e inversores. Ambos saben de antemano que, en caso de dificultad extrema, el FMI promoverá las soluciones oportunas, lo que minimiza el riesgo de cualquier comportamiento extravagante.

No es claro hasta dónde llegan el pretendido *moral hazard* y las supuestas actitudes irresponsables. En el caso de los gobiernos, puede advertirse que el precio político pagado por incurrir en crisis financieras ha sido por lo general muy alto, con o sin el concurso del FMI. En cuanto a los inversores privados, es también

notorio el monto de las pérdidas acumuladas por diversas entidades de primer rango como consecuencia de sus inversiones previas en las economías en crisis, lo que, en la mayoría de las ocasiones, ha motivado, como mínimo, un cambio en sus máximos órganos ejecutivos. Que tales pérdidas aseguren un comportamiento más o menos responsable en el futuro está aún por demostrar, aunque cabe ciertamente suponer que los quebrantos económicos habrían sido aún mayores en ausencia del apoyo financiero prestado por el FMI a los países deudores. En cualquier caso, es justo que los inversores privados asuman una parte importante del coste de las crisis, como penalización a inversiones mal gestionadas.

La segunda razón reviste un carácter meramente pragmático. Las aportaciones del FMI no son nunca suficientes para superar los episodios de crisis financiera grave, ni siquiera lo pretenden. Su aspiración es sólo actuar como elemento catalítico en torno al cual generar un paquete global de apoyos en el que participan otros organismos y donantes bilaterales. Pero ni siquiera eso basta en la mayoría de las ocasiones para restablecer la confianza plena en el país afectado. En ciertos casos –como en el de Corea– las pérdidas de reservas y el colapso del tipo de cambio sólo se detuvieron cuando los bancos privados de diversos países anunciaron su disposición a consolidar las deudas a corto acumuladas por entidades coreanas en el mercado interbancario mundial. Un acuerdo de ese tipo fue imposible en Indonesia, por lo que la crisis subsiguiente fue mucho más profunda y probablemente resultará más duradera. El concurso de los inversores y prestamistas privados constituye habitualmente una aportación imprescindible para la solución de las crisis.

La cuestión es cómo canalizar esa aportación de forma ordenada y de acuerdo con procedimientos previstos de antemano, para evitar la improvisación y ganar en rapidez y eficacia. En el mundo de los negocios, la crisis de una empresa concreta es ordenada a través de los procedimientos ordinarios del derecho concursal, que definen con claridad las normas y procesos para asegurar la equidad y minimizar los quebrantos. En el mundo financiero internacional –y en especial cuando la situación de crisis afecta a todo un país–, no existen procedimientos que garanticen el ejercicio ordenado de los derechos ni instituciones que propicien acuerdos entre gobiernos y acreedores para reducir el coste de la catástrofe. Se hace, pues, necesario un tratado o compromiso internacional en torno a la participación de los inversores privados en la prevención y resolución de las crisis. Un primer paso podría consistir en asegurar que, al menos, las

emisiones públicas internacionales prevean obligatoriamente la constitución de sindicatos de suscriptores, los órganos de representación de éstos y los procedimientos en caso de impago. Lo mismo podría extenderse después a las deudas interbancarias y, en la medida de lo posible, a créditos e inversiones otorgados al mundo empresarial privado. Como antes se ha advertido, las soluciones así previstas tenderían a ser no solo más justas, sino también más eficaces.

5. El problema de la condicionalidad

Cuando se analizan los resultados inmediatos de los programas arbitrados para ayudar a los países en crisis a superar sus problemas, es fácil ceder a una impresión de desaliento. Cabe, pues, preguntarse si los pretendidos programas de salvamento no contribuyen a la propia crisis a través de las severas condiciones de ajuste económico que normalmente les acompañan. Algunos destacados economistas argumentan que la propia salida de capitales asociada a las crisis ya supone, en sí misma, un fuerte elemento de ajuste, y que el resto de las condiciones impuestas por el FMI no hacen sino agravarla indebidamente.

Toda duda es, desde luego, legítima, pero no parece que el argumento, así expuesto, revista mucha solidez. Ante una crisis financiera nacional, siempre cabe, por supuesto, la alternativa de esperar pasivamente a que la salida de capitales contraiga suficientemente la base monetaria y el colapso del tipo de cambio restablezca la posición competitiva del país. Pero son éstos, precisamente, los acontecimientos que se trata de evitar, en beneficio del propio país y del orden monetario internacional. Para ello, en la mayoría de los casos, el FMI trata de provocar activamente el ajuste –vía monetaria y fiscal– atenuando el proceso mediante un paquete de financiación transitoria que facilite una acomodación ordenada del tipo de cambio. Pero en ningún caso puede la economía del país en cuestión verse libre de un ajuste (activo o pasivo) como corrección a los desequilibrios que precisamente habían provocado la crisis.

Es posible, no obstante, que los países del Este asiático hayan sufrido las consecuencias negativas de un cierto “efecto-composición”, derivado de la simultaneidad de las crisis en la región. En efecto, medidas de ajuste económico (“condicionalidad”) que podían haber tenido pleno sentido cuando se aplicaban a un país concreto, considerado como caso aislado, pudieron resultar excesivas en el contexto de una crisis extendida a toda una zona del mundo. El propio FMI lo reconoció así y rectificó pronto sus condiciones en el

Este asiático, aceptando en todos los países del área una cierta reducción de tipos de interés y en algunos casos (como en Indonesia) un significativo déficit presupuestario que no estaba inicialmente previsto.

Puede, pues, ser conveniente revisar alguno de los elementos del marco tradicional de política económica a la vista de las nuevas circunstancias manifestadas en el caso del Este asiático, para las que no se conocía un precedente inmediato. Pero la intensidad del ajuste implícito en los planes de apoyo a países en crisis no plantea normalmente mayores problemas o genera, como mucho, dificultades que pueden ser resueltas caso por caso. Lo que quizá haya que revisar a fondo en la nueva arquitectura del sistema será el conjunto de medidas de carácter estructural que deban acompañar los programas, en la línea sugerida en el apartado anterior. En particular, será imprescindible examinar la capacidad del sistema financiero para absorber el *shock* del ajuste que se propone y matizar éste en función de aquella capacidad. También convendrá analizar la estructura financiera de las principales empresas, proceder a las reformas oportunas y diseñar *safety nets* para mitigar los efectos sociales de la operación de ajuste. Aunque es de justicia reconocer que algunas de estas medidas han comenzado ya a ser incorporadas a la condicionalidad de los programas del Fondo, cabe una mayor reflexión en ese sentido, a la vista de las experiencias recientes.

6. La reforma de las instituciones multilaterales

Como antes se advirtió, las principales instituciones multilaterales surgidas de la conferencia de Bretton Woods en el otoño de 1944 fueron creadas para responder a los retos de un sistema cuyas principales dificultades procedían de los desequilibrios –reales o potenciales– de las balanzas por cuenta corriente. El propio Convenio Constitutivo del FMI, tras insistir en la convertibilidad de los pagos resultantes de transacciones corrientes, prohíbe al Fondo “la financiación de desequilibrios fuertes y persistentes procedentes de la balanza de capitales”. Le impone (o al menos le recomienda) también establecer controles a la libre movilidad de capitales “cuando así lo aconseje la situación”, y como modo de restablecer los niveles de reservas necesarias para financiar los desequilibrios de la cuenta corriente, mientras se procede a ajustar los fundamentos económicos de ésta.

Poco tiene que ver el mundo financieramente globalizado de hoy con las circunstancias de entonces. De hecho, tanto en la llamada “crisis de la deuda”

(1982) como en la mexicana de 1994-1995 o en la asiática e iberoamericana de 1997-1998 el Fondo ha vulnerado la literalidad de sus propios estatutos, al financiar –con el consenso de todos los países integrantes– importantes desequilibrios que obviamente procedían de movimientos de capital o que fueron seriamente agravados por éstos. No podía ser de otra forma, pero esos episodios vienen a subrayar la necesidad de proceder a una reforma de las instituciones de Bretton Woods (y, en especial, del Fondo Monetario Internacional) en, al menos, tres aspectos básicos: la naturaleza de sus operaciones, el alcance de su jurisdicción y la estructura organizativa de la propia entidad.

A) En cuanto a las operaciones, parece obvio que el Convenio Constitutivo del Fondo debe ser reformado para permitir que esta institución intervenga en la solución de las crisis financieras sin situarse en la ilegalidad. Apenas podríamos imaginar hoy un episodio de crisis no asociado a la movilidad de capitales o afectado por ellos. También habrá de insistirse en la necesidad de complementar las operaciones del Fondo con la participación de otras entidades y, sobre todo, en la refinanciación de las mismas, bien a través de incrementos automáticos de cuotas, bien mediante esquemas complementarios –aunque más generosos– del tipo de los que amparan los “acuerdos de préstamo” en su versión tradicional (GAB) o moderna (NAB). Queda aún sujeto a discusión si el Fondo debería refinanciar parte de sus operaciones en los mercados internacionales de capital, aunque la opinión claramente mayoritaria se inclina hoy por no ensayar tal esquema.

B) En cuanto al alcance de la jurisdicción del FMI y del Banco Mundial, son varios los aspectos relevantes. Algunos de ellos han sido puestos de relieve en párrafos anteriores. La competencia para ordenar la liberalización de movimientos de capital o los regímenes de tipos de cambio, exigir estándares de transparencia y códigos de conducta en lo financiero y en lo presupuestario, arbitrar nuevas pautas de supervisión, organizar la participación del sector privado, establecer normas de solvencia bancaria etc., han sido ya citadas como ejemplos de lo que falta por hacer y de las responsabilidades cuya titularidad no ha sido todavía acordada. Alguien –presumiblemente las instituciones de Bretton Woods– debe hacerse cargo de ellas, sin que eso signifique un afán de interferencia en el libre juego de los mercados. Por el contrario, todas esas pautas de comportamiento tratan de establecer un *level playing field* y asegurar la viabilidad de los mercados libres. Por lo demás, muy pocas instituciones pueden presentar un historial más claro de apoyo a la

libertad económica y de promoción de la economía de mercado que las entidades de Bretton Woods.

La cuestión más candente en torno a la jurisdicción del FMI se refiere a la posibilidad (más arriba analizada, en el contexto de la propuesta de G. Soros) de que la institución llegue a actuar como un auténtico "prestamista de última instancia", proporcionando liquidez al sistema mundial cuando éste se viera amenazado. En cierto modo, el Fondo cumple ya esa misión, pero sólo parcialmente y caso por caso. La condición de PUI le llevaría a desempeñar tal función con carácter general y en forma reglada, lo que supondría un cambio sustancial. Al menos dos requisitos deberían cumplirse para que el FMI (o cualquier otra institución) pudiera llevar a cabo la tarea PUI con eficacia. En primer lugar, habría de contar con recursos suficientes y automáticamente disponibles, procedentes de cuotas más cuantiosas que las actuales, de apelación a los mercados, o de emisiones propias de un activo líquido, como los DEG. En segundo término, debería tener autoridad suficiente para imponer (no solo negociar) programas de ajuste a los beneficiarios inmediatos de los préstamos. Puede fácilmente advertirse que ambos requisitos tienen un gran calado político, en cuanto que suponen la creación de una auténtica autoridad monetaria internacional. La propuesta, antes resumida, de G. Soros supone una primera sugerencia (no necesariamente aceptable) para dotar de operatividad a un esquema de este tipo, sobre el que, sin duda, habría de reflexionarse más.

C) Tanto si el Fondo Monetario Internacional amplía su jurisdicción sobre el sistema como si se limita a mantener la que ya tiene, merecerá la pena considerar cambios en su estructura para afrontar las nuevas realidades, aunque la dirección de dichos cambios no sea obvia. El FMI fue concebido como una institución cooperativa de gobiernos, inicialmente dotados de una competencia total sobre la política monetaria de sus respectivos países. Desde entonces, los acontecimientos han evolucionado en el sentido de trasladar dicha responsabilidad a los bancos centrales, en muchos casos autónomos en su operativa respecto a los ministerios correspondientes, esquema que no ha encontrado todavía un fácil acomodo en los órganos de gobierno de Fondo y que, en algunos casos, continúa siendo objeto de tensiones. La adopción de una moneda común en Europa y la creación de un Banco Central Europeo han planteado nuevas dudas sobre el particular que podrían, incluso, generalizarse si la sugerencia argentina de llegar a un tratado de Asocia-

ción Monetaria con los Estados Unidos cundiera como ejemplo. Ningún gobierno ha abdicado (ni sería lógico que lo hiciera) de su responsabilidad sobre los presupuestos y sobre la política económica global, mientras que la política de tipo de cambio no siempre tiene una adscripción jurisdiccional clara. La acomodación de estas nuevas realidades en los órganos de gobierno de los organismos multilaterales ha venido descansando en acuerdos transitorios, pendientes aún de una solución definitiva.

También la participación de los distintos países en el esquema de cuotas, su poder de voto, su representación, su aportación a los presupuestos operacionales y a las aportaciones financieras extraordinarias han quedado absolutamente desfasados en perjuicio de los países que, como España, experimentaron un fuerte crecimiento desde su incorporación al FMI. La impresión generalizada de que los órganos de dirección del Fondo ya no representan adecuadamente el peso económico de los países que lo integran viene estimulando la actuación, en paralelo, de diversos foros y grupos de países, lo que no hace sino aumentar el desconcierto y poner de relieve, una vez más, la urgencia de una renovación profunda en la arquitectura institucional del Sistema Monetario Internacional.

NOTAS

(*) Este trabajo recoge esencialmente la ponencia presentada, con el mismo título, en el Congreso Nacional de Economía celebrado en Alicante durante el mes de febrero de 1999.

(1) Vid. *The Role and Function of the International Monetary Fund*, IMF, Publications Unit, Washington, 1985.

(2) Cfr. Harold JAMES, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Oxford University Press, N.Y., 1996.

(3) Cfr. Robert JOHNSON, *The International Monetary System 1945-1981*, Harper and Row Publishers, N. York, N.Y., 1982.

(4) En realidad, la segunda. Una primera enmienda había sido ya aprobada el 28 de julio de 1969 para permitir la creación de los derechos especiales de giro.

(5) Vid. Barry EICHENGREEN, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton, N.Y., 1996.

(6) George SOROS, "To avert the next crisis", *Financial Times*, 4 de enero, 1999.

(7) Se trataría de establecer, como uno de los fines del Fondo Monetario Internacional, la convertibilidad de la cuenta de capital, al mismo nivel que la actual redacción del artículo I otorga a la cuenta corriente.

Cuotas y representación en el Fondo Monetario Internacional

Ignacio Alberich
Manuel Martínez (*)

La discusión abierta en la actualidad sobre la reforma del sistema financiero internacional se refiere, por lo que respecta al Fondo Monetario Internacional (FMI), a un amplio abanico de cuestiones: órganos de gobierno, cuotas, recursos financieros e incluso competencias; por ejemplo, en materia de supervisión financiera o en cuanto a los movimientos de capital. El trabajo que se presenta a continuación se refiere, exclusivamente, a las cuestiones relativas a cuotas y a representación en el Directorio Ejecutivo.

I. ORGANIZACIÓN DEL FONDO

1. Constitución

El Fondo Monetario Internacional (FMI) se constituyó entre los años 1944 y 1946. Los miembros originarios fueron veintinueve, entre los cuarenta y cinco países que estuvieron representados en la Conferencia de Bretton Woods, en la que se acordó su creación. Empezó sus operaciones financieras el 1 de marzo de 1947.

Según el Convenio Constitutivo original, firmado por esos veintinueve países, el FMI se creó para fomentar la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, fomentar la estabilidad de los tipos de cambio y evitar las depreciaciones competitivas, coadyuvar al establecimiento de un sistema multinacional de pagos para las transacciones corrientes, eliminando las restricciones cambiarias y financieras y financiar los desequilibrios temporales de balanza de pagos como medida fundamental para infundir confianza.

El FMI nació justo al terminar la II Guerra Mundial, cuando el sistema monetario y comercial internacional

estaba totalmente dislocado, y existían restricciones generalizadas al comercio y a los pagos, y cuando, por consiguiente, el objetivo era restablecer un funcionamiento normal de las relaciones económicas y financieras internacionales. La redacción de los Estatutos vino muy condicionada, lógicamente, por las circunstancias históricas del momento, pero, a la vez, hay que decir que los Estatutos no han envejecido mal y que hoy, medio siglo después, siguen siendo válidos, aunque, eso sí, parecen necesarios algunos retoques y adiciones importantes.

2. Estructura orgánica

— *La Junta de Gobernadores.* Es la máxima autoridad del Fondo Monetario, y está formado por un gobernador y un gobernador suplente de cada uno de los países miembros.

Esta Junta tiene los poderes que específicamente le asigna el Convenio Constitutivo, que no son delegables, como la admisión de nuevos miembros, la fijación de las cuotas, la asignación de derechos especiales de giro, etcétera y aquellos otros que el Convenio no asigna específicamente al Directorio Ejecutivo o al Director Gerente. Se reúne generalmente una vez al año –Asamblea General del Fondo– y a petición de al menos quince miembros que representen el 25 por 100 de los votos.

— *El Directorio Ejecutivo.* Constituido por el Director Gerente del FMI, que es el Presidente, y un número de directores ejecutivos –veinticuatro en estos momentos– que ha ido incrementándose desde la constitución del Fondo. Los directores ejecutivos pueden ser nombrados por un país que tiene derecho a ello, o

elegidos entre un grupo de países que no tienen tal derecho. Actualmente ocho países nombran a su director ejecutivo y dieciséis son elegidos entre el resto de los países. Cada director ejecutivo tiene un suplente que puede asistir a las reuniones, pero que vota sólo cuando el titular está ausente.

El Directorio Ejecutivo es el responsable de todo lo relacionado con el día a día del Fondo, ejerciendo los poderes que le atribuyen los Estatutos y aquellos delegados por la Junta de Gobernadores.

— *El Director Gerente*. Es elegido por el Directorio Ejecutivo del que es presidente y, de acuerdo con el Convenio Constitutivo, no puede ser Gobernador ni Director Ejecutivo. Su actividad se encuentra subordinada exclusivamente al FMI y es el responsable máximo del personal del Fondo.

— *El Comité Interino* (1). Es uno de los dos comités consultivos que sucedieron al Comité de los Veinte en 1974. Sus funciones son las de asesoramiento e informe a la Junta de Gobernadores sobre los siguientes asuntos:

- Supervisión de la gestión y control del sistema monetario internacional.
- Propuestas del Director Ejecutivo sobre enmiendas a los Estatutos.
- Repentinos hechos que puedan constituir una amenaza al sistema monetario internacional.
- Cualquier asunto sobre el que la Junta de Gobernadores requiera consejos.

Cada miembro del Fondo que nombre un director ejecutivo, y cada grupo de países que eligen un director ejecutivo, tienen derecho a nombrar un miembro y hasta siete adjuntos al Comité.

— El segundo comité que sucedió al Comité de los Veinte fue el comité conjunto ministerial de los Consejos de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a Países en Desarrollo, conocido como *Comité de Desarrollo*. Su finalidad fue continuar con el estudio y recomendar medidas de transferencias de recursos reales a los países en desarrollo. Como en el Comité Interino, cada país con derecho a nombrar un director ejecutivo, y cada grupo de países con derecho a elegir un director ejecutivo, tienen el derecho de nombrar un miembro y hasta siete adjuntos del Comité.

— Además de los órganos mencionados anteriormente, el Fondo Monetario dispone de un personal altamente especializado (*staff*), compuesto, a 31 de diciembre de 1998, por 2.196 empleados, originarios de 123 países.

Este personal se agrupa en veinticuatro departamentos, servicios y oficinas, al frente de los cuales se sitúa un director que informa al Director Gerente. La importancia del *staff* queda patente por el hecho de que la mayoría de las decisiones adoptadas por el Directorio Ejecutivo lo son con base en documentos e informes elaborados por él.

3. Estructura financiera

La estructura operativa y financiera del FMI está compuesta por dos departamentos –Departamento General y Departamento de Derechos especiales de giro (DEG)– y una serie de “cuentas administradas”, en la que el FMI, como su nombre indica, actúa exclusivamente en calidad de administrador o gestor. De estos tres componentes, sólo el Departamento General tuvo su origen en Bretton Woods, incorporándose los otros dos posteriormente.

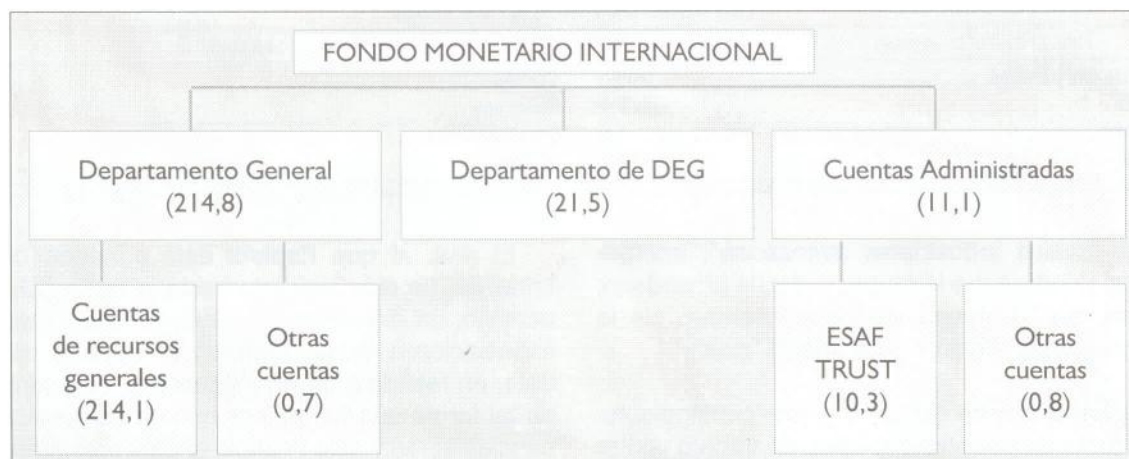
En el esquema 1 se representa la estructura financiera del FMI (para cada elemento se ha incluido el total de su balance, a 30 de abril de 1999, en miles de millones de DEG).

1) Como puede apreciarse, el Departamento General y su cuenta principal, la “Cuenta de recursos generales”, constituye el elemento básico de la estructura financiera del Fondo. Cuando el Fondo se creó, en 1947, su balance lo constituía casi exclusivamente esta cuenta. Por ello, cuando se habla del “Balance del FMI”, en realidad nos estamos refiriendo al balance de dicha Cuenta de recursos generales.

El FMI, y concretamente el Departamento General, se constituyó, en realidad, en forma de “cooperativa financiera”, en la que todos los países miembros aportan fondos en forma de cuotas. Las aportaciones se realizan en un 75 por 100 en monedas de cada país miembro, y el 25 por 100 restante en derechos especiales de giro (DEG) –la moneda creada y emitida por el propio FMI para uso exclusivo en sus transacciones– y monedas distintas a las de cada país miembro que el FMI considera “utilizables” (2).

Otra particularidad del FMI es su mecánica operativa. El FMI presta a sus países miembros, pero este préstamo se efectúa a través de una mecánica com-

ESQUEMA I



pletamente distinta a la utilizada por los bancos comerciales para conceder préstamos. Cuando el FMI presta a un país, la operación se lleva a cabo como un cambio de la moneda del país prestatario por la moneda que el FMI le presta, y que éste considera “fuerte” (en estos momentos, dólar, yen, libra esterlina y euro), y que al país prestatario le sirve para financiar sus problemas de balanza de pagos. Es decir, el país prestatario obtiene financiación en moneda “utilizable” a cambio de su propia moneda, de la que, se supone, tiene cantidades ilimitadas, puesto que puede emitirla. La devolución del “préstamo” se efectúa mediante la operación contraria, o de “recompra”, consistente en que el país prestatario recompra su moneda con la moneda fuerte que ha recibido del FMI. Por consiguiente, los préstamos se instrumentan siempre mediante intercambios de monedas a los que se da la forma de “compra-venta”.

Como consecuencia, en parte, de esta operativa tan particular, el balance del FMI (3) es muy simple. Por ejemplo, a 30 de abril de 1999, podía resumirse tal y como aparece en el cuadro núm. 1 (en miles de millones de DEG).

Como puede observarse, el 96 por 100 del activo lo constituyen las tenencias de monedas de los distintos miembros y el 97 por 100 del pasivo lo forman las cuotas. Se trata, por consiguiente, de una institución financiera *sui generis*, en la que el “capital” es el 97 por 100 del pasivo y la “caja” es el 96 por 100 del activo. En suma, las cuotas proporcionan al FMI los fondos que necesita para operar y no hay, desde luego, ninguna creación de crédito. Lo que el FMI presta a los

miembros en las operaciones del Departamento General es, estrictamente, lo que recibe de los miembros.

Hay que advertir, no obstante, que aunque la estructura financiera del Fondo está basada en el principio de que las cuotas son la fuente básica de financiación, el artículo VII de los Estatutos le autoriza a pedir prestado para la Cuenta de Recursos Generales. El Fondo ha hecho uso en diversas ocasiones de esta autorización, especialmente a raíz de la crisis del petróleo de 1973 y de la crisis de deuda de 1982, cuando tuvo que organizar importantes operaciones de financiación a países en dificultades. Pero los dos mecanismos más importantes de obtención de préstamos utilizados por el Fondo han sido el Acuerdo General de Préstamos (*General Arrangement to Borrow*, GAB) establecido en 1962, que se ha ido renovando periódicamente desde entonces (la última renovación es de diciembre de 1998), y el Nuevo Acuerdo de Préstamos (*New Arrangement to Borrow*, NAB), firmado en 1997.

El Acuerdo General de Préstamos se constituyó entre diez países industriales o sus bancos centrales –Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá, Holanda, Bélgica y Suecia– y el propio FMI. Suiza participó en el GAB a partir de 1984. El objeto de este acuerdo fue organizar un mecanismo de financiación entre los países mencionados, aunque interponiendo al FMI, de tal modo que el grupo financiaba al Fondo y éste financiaba al país en cuestión; se trataba de evitar que una gran operación de financiación a uno de los países industriales del grupo dejara al FMI sin capacidad de organizar financiaciones para países de menor cuota. El GAB nació como una especie de

CUADRO NÚM. 1
BALANCE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL A 30 DE ABRIL DE 1999
(En miles de millones de DEG)

ACTIVO		PASIVO	
Monedas de los países	205,0	Cuotas	208,0
Oro y DEG	7,2	Reservas	4,6
Otros activos	1,9	Otros pasivos	1,5
TOTAL	214,1	TOTAL	214,1

"mutua de países industriales avanzados", interponiéndose el Fondo entre la mutua y el país prestatario, de manera que el riesgo de cada miembro de la mutua fuera riesgo "Fondo" y no riesgo "país".

El GAB fue el origen del G-10 y, por consiguiente, de un conjunto de comités y grupos de trabajo —entre ellos, el Grupo de Supervisión Bancaria de Basilea— que ha jugado un papel muy importante en el sistema financiero internacional durante las últimas tres décadas.

En 1983 se introdujeron modificaciones legales para que el GAB pudiera ser activado a favor de países miembros del FMI que no fueran miembros del propio *General Arrangement to Borrow*.

Desde su constitución, el GAB ha sido activado sólo diez veces, la mayoría de ellas en los últimos años de la década de los setenta; una sola vez, la última, en 1998, se ha activado a favor de un país (Rusia) no miembro del propio GAB.

La crisis mejicana de 1995-1996 y la de algunos países asiáticos en 1997, así como la posición de liquidez (4) del FMI, cada vez más ajustada, pusieron de manifiesto la conveniencia de dotar al Fondo de mayor capacidad para obtener financiación, independientemente de las cuotas. Por ello, en 1996 se constituyó el Nuevo Acuerdo de Préstamos (*New Arrangement to Borrow*, NAB), del que formaron parte veinticinco países —los once que eran ya miembros del GAB más otros catorce países. Con el NAB se doblaron los recursos potencialmente a disposición del Fondo (17.000 millones de DEG en el GAB y 17.000 millones de DEG adicionales en el NAB).

El Acuerdo que dio lugar al NAB es bastante complejo, porque los países miembros del GAB no aceptaron la disolución de este Acuerdo y la integración del antiguo GAB en el nuevo NAB; pero, sin embargo, se estableció un mecanismo para que el FMI pudiera, en determinadas ocasiones, y siguiendo ciertos procedimientos, utilizar de forma conjunta ambas líneas de financiación.

El NAB, al que España está adherida desde su creación, ha sido activado hasta la fecha sólo en una ocasión, en diciembre de 1998, en una operación de financiación a Brasil. También en el caso del NAB se trata, en realidad, de un mecanismo de interposición, de tal forma que los países miembros del Acuerdo financian al FMI y este financia al país prestatario; así se transforma un riesgo-país en un riesgo-Fondo Monetario Internacional.

2) El derecho especial de giro (DEG) fue creado en los años 1966-1969 (la primera asignación se realizó en enero de 1970) como una nueva moneda de reserva emitida por el FMI para complementar el total de reservas exteriores existentes. Para ello, el FMI modificó sus Estatutos (1ª enmienda) y, desde el punto de vista operativo, creó el nuevo Departamento de Derechos Especiales de Giro.

Este departamento funciona completamente separado del Departamento General, y su balance es todavía más sencillo que el ya comentado de este último.

Los derechos especiales de giro son una moneda creada por el FMI y, a la vez, la unidad de cuenta que utiliza el Fondo en sus transacciones. El DEG se define como una cesta de monedas, en la actualidad: dólares de EE.UU., libras esterlinas, yenes y euros (5), para la que, día a día, se calcula su equivalencia en todas las demás monedas a través de las cotizaciones de mercado de las diferentes divisas.

Los DEG se crean por el FMI y se reparten, de acuerdo con ciertos criterios, entre los países miembros: esto es lo que se denomina "asignación de DEG". Una vez que un país miembro ha recibido una asignación de DEG, los recoge en su balance, en el activo, como un activo exterior, y en el pasivo, por igual importe, como "DEG asignados", ya que son un pasivo eventual (si el Fondo se disuelve habría que devolverlos) frente al propio Fondo Monetario Internacional.

El DEG es una moneda, pero un tanto *sui generis*. No es una "divisa", porque no tiene un mercado propio,

ni cotizaciones independientes de las monedas que componen la cesta a través de la cual se define, y no se utiliza para denominar transacciones privadas. Pero el FMI sí la utiliza para implementar sus operaciones con los países miembros, y eso lleva a que unos países adquieran en esas operaciones más DEG de los que recibieron del Fondo en la asignación, mientras que otros deben ceder parte de los DEG que recibieron en la asignación, por lo que en los balances de los bancos centrales de los países miembros las tenencias de DEG en el activo pueden ser superiores o inferiores a la cantidad de "DEG asignados" que figura en el pasivo.

Los DEG nacieron, después de una larga polémica, con la intención de "complementar" la liquidez internacional, es decir, el volumen total de reservas disponibles por el conjunto de países miembros. A lo largo de los últimos tres decenios, han representado, efectivamente, una aportación significativa al volumen de reservas exteriores.

El balance del Departamento de DEG del Fondo es elemental. En su activo tiene los DEG asignados, desglosado por países según lo asignado a cada uno de ellos, cifra que no varía hasta que haya un nuevo reparto de DEG; en su pasivo, ese mismo total, pero desglosado por países según lo que cada país mantiene como tenencias entre sus reservas. Este total del pasivo tampoco varía hasta que haya un nuevo reparto, pero se puede modificar la distribución por países en la medida en que un país haya cedido DEG a otro. Naturalmente, este activo y pasivo del Fondo por cada país se corresponde con el pasivo y activo respectivamente que el país, o más generalmente su banco central, mantiene en su balance.

El Departamento de DEG cobra intereses por los DEG asignados a cada país, y abona intereses, al mismo tipo, por las tenencias que cada país mantiene y que, como se ha dicho, constituyen el pasivo del balance del FMI. En la medida en la que para un país las tenencias de DEG son idénticas a los DEG que le asignaron, lo que paga es idéntico a lo que cobra; si las tenencias son mayores, recibirá una retribución neta positiva, y si los DEG asignados son más que las tenencias, tendrá que pagar al Fondo Monetario Internacional.

Hay que advertir, no obstante, que la relación de tenedores del pasivo en DEG es más extensa que la de países a los que el Fondo asignó DEG, por dos motivos. En primer lugar, porque puede ser tenedor de DEG el Departamento General del Fondo (en la medida en que un país haya cedido al Fondo parte de

sus DEG como pago del 25 por 100 del incremento de su cuota, a cambio de moneda convertible; como pago por amortización de préstamos recibidos; como pago por la recompra de su moneda, etc.). Y, en segundo lugar, porque el Fondo permite tener DEG a diversos organismos internacionales (cedidos igualmente por los países en pago de determinados conceptos) como una parte más de sus activos. A 30 de abril de 1999, había quince organismos autorizados a tener DEG (*prescribed holders*, en la terminología del Fondo Monetario Internacional).

3) Un tercer elemento en la estructura operativa del Fondo, además del Departamento General y del Departamento de DEG, lo constituye el conjunto de "cuentas administradas", en las que el Fondo es sólo un gestor, y cuyos resultados no afectan a las cuentas de pérdidas y ganancias del Fondo.

El fundamento legal de estas cuentas se encuentra en el art. V, sección 2, punto b) (6). Entre las diversas cuentas administradas que lleva actualmente el Fondo, la más importante es la creada en diciembre de 1987 para proporcionar ayuda financiera a países en desarrollo de muy baja renta (*Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF) (7).

Esta facilidad, de características semejantes a las de su antecesor –*Structural Adjustment Facility*– en cuanto a países potenciales beneficiarios y períodos de amortización y carencia, amplió considerablemente el "límite de acceso" –hasta el 350 por 100 de la cuota. La cuenta administrada con la que se gestionan estos préstamos (ESAF-Trust) está dividida en tres subcuentas: la Cuenta de Préstamos, la Cuenta de Reserva y la Cuenta de Subvención. La primera, la más importante, recoge los préstamos otorgados a los beneficiarios del ESAF, y se financia, casi en su totalidad, con las aportaciones de los países de mayor nivel de renta. La segunda, como su nombre indica, es una cuenta de provisión, y tiene como último objeto asegurar a los acreedores la recuperación de sus créditos; la Cuenta de Subvención obtiene sus recursos de donaciones y préstamos, y se utiliza para pagar la diferencia, con respecto a cada período, entre los intereses que se pagan a los prestamistas y los que se cobran a los prestatarios.

II. CÁLCULO DE LA CUOTA TEÓRICA

Las cuotas son la pieza central en la relación entre el FMI y sus miembros. Desde el punto de vista del Fondo, porque las cuotas proporcionan los recursos que éste utiliza en sus operaciones de préstamo; y, aunque es cierto que una serie de países miembros

también pueden financiar al Fondo a través del Acuerdo General de Préstamos y del Nuevo Acuerdo de Préstamos (GAB y NAB), estos son recursos condicionales, mientras que las cuotas son recursos incondicionalmente puestos a disposición de la institución.

Desde el punto de vista de los países miembros, la cuota es también elemento fundamental de su relación con el Fondo, porque determinan el poder de voto (8), el máximo acceso (excluido el uso de la *Supplemental Reserve Facility*) a la financiación por la institución y la proporción de derechos especiales de giro que le corresponden a cada país miembro en los procesos de asignación de esta moneda.

Como luego se analizará, al estudiar las distintas fórmulas para el cálculo de las cuotas teóricas, se ha partido del principio de que no sólo hay que tener en cuenta la importancia económico-financiera de un país, sino también la mayor o menor necesidad de recurrir al Fondo que puede tener ese país. Cuanto más fluctúen los ingresos por cuenta corriente, más veces –se supone– tendrá que recurrir a la ayuda del Fondo y por mayor importe, y como esta ayuda se da en función de las cuotas, más alta deberá ser su cuota. En consecuencia, países con menor importancia económica que otros pueden superar a éstos en cuota porque –se supone igualmente– están más expuestos a tener que recurrir a la ayuda del Fondo. Esta “doble finalidad” de las cuotas implica, evidentemente, una cierta inconsistencia.

Según los Estatutos del Fondo, las cuotas deben revisarse al menos cada cinco años, por lo que, en teoría, ha habido once revisiones, habiéndose completado la undécima a principios de 1999. De estas once revisiones, en cuatro de ellas se decidió que no era necesario ninguna ampliación (1ª, 2ª, 3ª y 10ª), por lo que las cuotas permanecieron inalteradas. Por el contrario, en 1958-1959 hubo una ampliación “extraordinaria”, fuera del ciclo de los cinco años, por lo que las “ampliaciones efectivas” de cuotas han sido ocho.

Originariamente, el sistema empleado para el cálculo de la cuota fue el denominado “Fórmula de Bretton Woods”, que tenía en cuenta las siguientes variables:

- Renta nacional, como indicador del tamaño económico del país y de su capacidad para contribuir a los recursos del Fondo.

- Reservas (total de oro y dólares), pero con muy poco peso, ya que al mismo tiempo que mostraba la capacidad del país para financiar operaciones del

Fondo, su escasez medía también la mayor necesidad de pedir prestado a éste.

- Volumen de importaciones, como posible indicador para medir la necesidad de obtener recursos del Fondo.

- Variabilidad de las exportaciones, como otro indicador de la necesidad de financiación.

- La suma de estos cuatro factores, cada uno con su coeficiente de ponderación correspondiente, se multiplicaba por un factor igual a 1 más el cociente exportaciones/renta nacional, con vistas a favorecer a los países exportadores. Este factor podía tener, sin embargo, un efecto negativo. Países con menos renta que otros podían salir beneficiados –a igualdad en otras variables– porque incrementaba el valor de la cuota. O, lo que es lo mismo, la elasticidad cuota-renta nacional podía ser negativa.

Para la 4ª revisión, la “Fórmula de Bretton Woods” fue revisada, y se crearon otras cuatro posibles fórmulas con las mismas variables, pero en las que se daba más peso al comercio exterior y a la variabilidad de las exportaciones. Estas cuatro fórmulas se convirtieron en ocho cuando, con las ponderaciones de las mismas cuatro fórmulas, se hicieron nuevos cálculos, tomando pagos por cuenta corriente, ingresos por cuenta corriente y variabilidad de estos ingresos en sustitución de importaciones, exportaciones y variabilidad de las exportaciones respectivamente. Al primer conjunto se le denominó Set I y al segundo Set II.

Con motivo de la 8ª revisión de cuotas, se hizo la última revisión de fórmulas, eliminando el Set I y modificando las ponderaciones y variables del Set II: PIB en vez de renta nacional y total de reservas en vez del total de oro y dólares considerado hasta entonces.

En concreto las fórmulas fueron:

Bretton Woods

$$(0.01Y + 0.025R + 0.05P + 0.2276VC) \times (1 + C/Y),$$

en la que:

Y = PIB a precios corrientes del año que se determine para este cálculo (1994 en la 11ª revisión).

R = Media de doce meses de reservas exteriores (año 1994 en la 11ª revisión).

P = Media anual de pagos por cuenta corriente de

los años que se determine (1990 a 1994 en la 11ª revisión).

C = Media anual de ingresos por cuenta corriente en los años que se determine (1990 a 1994 en la 11ª revisión).

VC = Variabilidad de los ingresos por cuenta corriente, calculada por la desviación *standard* de la media móvil de cinco años, centrada en el tercer año, para un período de trece años (1982 a 1994 en la 11ª revisión).

Junto a ésta, se fijaron en la 8ª revisión cuatro nuevas fórmulas “derivadas”, que se exponen a continuación. Como las ponderaciones y las operaciones algebraicas no son las mismas, una vez calculado el total de cuotas de todos los países por el sistema de Bretton Woods y por cada una de las cuatro fórmulas derivadas, salen naturalmente cinco cifras distintas. El Fondo corrige las cuotas teóricas obtenidas por las cuatro fórmulas derivadas multiplicándolas por un “factor de corrección”, uno para cada una de las cuatro, de forma tal que la suma de todas las cuotas teóricas sea siempre la misma en los cinco casos.

Una vez ajustadas así las cuotas, se elige para cada país la más favorable entre la obtenida por la fórmula de Bretton Woods y la que resulte de calcular la media aritmética de las dos más bajas según las cuatro fórmulas derivadas.

Las ecuaciones de estas fórmulas derivadas, con las denominaciones usadas por el Fondo, son las siguientes:

Esquema III:

$$(0.0065Y + 0.0205125R + 0.078P + 0.4052VC) \times (1 + C/Y)$$

Esquema IV:

$$(0.0045Y + 0.03896768R + 0.07P + 0.76976VC) \times (1 + C/Y)$$

Esquema M4:

$$0.005Y + 0.042280464R + 0.044(P+C) + 0.8352VC$$

Esquema M7:

$$0.0045Y + 0.05281008R + 0.039(P+C) + 1.0432VC$$

En las que Y, R, P, C y VC son las mismas variables,

y calculadas para los mismos años, que en la fórmula de Bretton Woods.

Este conjunto de fórmulas, alcanzadas en la 8ª revisión, se ha mantenido hasta la 11ª revisión inclusive.

Como puede comprobarse, en el cálculo de la cuota teórica de un país no sólo intervienen las variables macroeconómicas y las ponderaciones correspondientes, sino también los años que se toman de base para los datos. La elección de los años para los que se toman los datos puede “perjudicar” a unos países y “beneficiar” (aunque sea por importes pequeños) a otros, según los ciclos económicos respectivos. A título anecdótico, hay que señalar que, en la cuota calculada para España con motivo de su ingreso en el Fondo en 1958, se tomaron los datos de renta nacional del año 1940 y de importaciones/exportaciones correspondientes al período 1931-1935 (9).

III. DETERMINACIÓN DE LA CUOTA EFECTIVA

La cuota teórica o calculada se determina, como acabamos de ver en el apartado anterior, mediante la aplicación de fórmulas iguales para todos los países miembros. Sin embargo, la cuota real o efectivamente atribuida a cada país miembro no es la teórica o calculada. La diferencia entre cuota real y cuota teórica suele ser una sorpresa para los que se aproximan por primera vez al estudio del Fondo Monetario Internacional.

En efecto, el procedimiento seguido para llevar a cabo las sucesivas revisiones o incrementos de cuotas –en 1999 se completó la 11ª revisión– no es el que podría considerarse “lógico” o “normal”: los incrementos de cuota *no* se llevan a cabo calculando –con la fórmula acordada– la cuota de cada país con los parámetros correspondientes al nuevo período considerado, hallando la diferencia entre cuota antigua y cuota nueva, y pidiendo a cada país que pague –o, eventualmente, reciba– la diferencia al Fondo Monetario Internacional.

El sistema seguido ha sido muy diferente. Aunque no ha habido dos revisiones de cuotas en las que se haya utilizado exactamente el mismo procedimiento –la casuística y los arreglos ad hoc son características muy marcadas en la actividad del Fondo–, podemos afirmar que, en general, el método seguido ha sido el siguiente: establecido el monto total del incremento de cuotas, el incremento para cada país miembro se reparte en diferentes porciones, aunque dos de ellas constituyen la mayor parte del mismo y, para algunos

países, el único incremento: una de ellas es proporcional a la nueva cuota teórica calculada; la otra, es proporcional a las cuotas antiguas. Como el peso de la parte proporcional a las cuotas antiguas ha sido, en casi todas las revisiones de cuotas, muy superior al peso de la parte proporcional a la nueva cuota teórica, el resultado ha sido que los países que han ido ganando peso relativo en sus cuotas teóricas –según las fórmulas aceptadas– han quedado muy atrás en sus cuotas efectivas, que no han crecido en igual proporción que su peso económico y financiero relativo en la economía internacional.

Tomemos como ejemplo, para aclarar esta cuestión, que es muy importante, el método seguido en la 11ª revisión (cuadro num. 2). En esta 11ª revisión, se decidió que el incremento global de cuotas (el incremento global de la suma de todas las cuotas) sería del 45 por 100; y se decidió, a la vez, que se haría un reparto de tal forma que el 75 por 100 del incremento sería proporcional a la cuota real fijada en la anterior revisión; que el 15 por 100 sería proporcional a la nueva cuota teórica calculada para la 11ª revisión; el 9 por 100 se distribuiría entre los países cuya proporción de “cuota teórica 11ª revisión/cuota real antes de la 11ª revisión” fuera superior a un factor de 1,0; y el 1 por 100 se distribuiría entre países en los que se cumplieran determinadas condiciones (cuota teórica y real muy alejadas, participación de la financiación del FMI importante, etcétera).

En el caso de España, la aplicación de este acuerdo se realizó del modo siguiente:

a) El porcentaje de cuota (10) de España fijado antes de la 11ª revisión era de 1,33 por 100 del total de cuotas.

b) El incremento total de cuotas fue de 65.802 millones de DEG (45 por 100 de 146.226,1 millones, total de cuotas existentes).

c) Las porciones del incremento en la cuota española se calcularon como se indica a continuación.

- Porción proporcional a la cuota anterior: 0,0133x0,75x65.802,0.

- Porción correspondiente a la nueva cuota teórica: 0,0208x0,15x65.802,0.

- Porción correspondiente al 9 por 100 ad hoc, ya que para España la relación entre cuota calculada expresada en porcentaje (2,08 por 100) y cuota real anterior a la de la 11ª revisión también expresada en porcentaje (1,33 por 100) era superior a 1. La atribución a cada uno de los 38 países participantes en este “reparto” se efectuó de forma tal que la diferencia entre esta relación y uno se redujera en la misma proporción para todos los países.

- España no recibió cuota adicional por el segundo ajuste ad hoc, mediante el cual se repartió un 1 por 100 adicional del total del incremento de cuotas. Sólo participaron los cinco países cuyas cuotas reales estaban más desfasadas con sus posiciones económicas, estimadas a través, precisamente, de las cuotas teóricas, aunque también, en este caso, con condiciones adicionales relacionadas con la ayuda prestada al Fondo.

El resultado final fue que aunque la cuota teórica deducida de la fórmula para España fue del 2,08 por 100 (lo que nos situaba como el país número 10 por tamaño de cuota y, por consiguiente, poder de voto teórico), la cuota real asignada fue sólo del 1,438 por 100, con lo que España descendió hasta el lugar número 16 por tamaño de cuota y poder de voto. En suma, el procedimiento utilizado en la 11ª revisión significó que a España se le “redujo”, aproximadamente, un tercio de su cuota teórica o calculada.

En el cuadro núm. 3 se recoge la evolución de las cuotas de España en el FMI desde 1958, año de nuestra adhesión, tanto en términos absolutos de DEG, como en términos porcentuales, y las características de las sucesivas revisiones o incrementos de cuota que ha habido en el FMI desde que España es miembro. Quizás el elemento esencial del cuadro se recoge en

CUADRO NÚM. 2
CÓMO FUE LA 11ª REVISIÓN
(Millones de DEG)

		Asignado en función de:
1) Total cuotas antes 11ª revisión.....	146.226	
2) Δ total 45 por 100 de 1)	65.802	
3) 75 por 100 de 2).....	4.351	Cuota anterior a la revisión
4) 15 por 100 de 2).....	9.870	Cuota teórica nueva
5) 9 por 100 de 2).....	5.992	Ad hoc
6) 1 por 100 de 2).....	658	Ad hoc

CUADRO NÚM. 3
ESPAÑA EN LAS REVISIONES DE CUOTA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
(Millones de DEG)

REVISIÓN	CUOTAS			CARACTERÍSTICAS REVISIÓN		
	España (a)	Total Fondo (a)	Porcentaje	Aumento de cuota (porcentaje)	Proporc./ selectivo	Calculada / real (a)
1958 Adhesión	100,0	9.193	1,09			
1959 Aumento.	150,0	14.741	1,02	60,7	82/18	
1965 4ª revisión	250,0	20.648	1,21	30,7	86/14	
1970 5ª revisión	395,0	28.807	1,37	35,4	65/35	
1976 6ª revisión	557,0	39.000	1,43	33,6	50/50	1,07
1979 7ª revisión	835,5	60.900	1,37	50,9	98/02	1,20
1983 8ª revisión	1.286,0	90.000	1,43	47,5	40/60	1,17
1992 9ª revisión	1.935,4	135.200 (b)	1,43 (c)	50,0	60/40	1,02
1997 11ª revisión	3.048,9	212.000	1,44	45,0	75/25	1,45

(a) Situación después de la revisión.

(b) Como consecuencia de la entrada de nuevos miembros pasó a ser 145.600.

(c) Como consecuencia de la entrada de nuevos miembros pasó a ser 1,33 por 100.

la columna quinta, donde se indican las proporciones utilizadas en cada revisión para calcular qué incremento se hacía proporcional a la cuota anterior y cuál se hacía proporcional a la nueva cuota teórica calculada (lo que se llama en la jerga del FMI, "selectivo"). Se observa que, salvo en la 6ª revisión de 1976, en la que las proporciones fueron 50/50, y en la 8ª revisión de 1983, en la que las proporciones fueron 40/60, el incremento proporcional a la cuota antigua siempre ha sido superior, o incluso muy superior, al incremento proporcional a la cuota teórica calculada para la nueva revisión, lo que ha llevado a algunos países a una situación de creciente distancia entre la cuota teórica y la cuota efectivamente asignada.

En el caso de España, en la 6ª revisión, de 1976, se alcanzó una cuota real muy cercana a la cuota teórica, del 1,43 por 100; la situación empeoró algo con las revisiones 7ª y 8ª, pero volvió a mejorar con la 9ª revisión, de 1992, cuando se alcanzó una proporción de cuota calculada a cuota real del 1,02; con la entrada en el Fondo de todos los países del antiguo bloque soviético y con la 11ª revisión, de 1997, se ha llegado a la "peor" situación de nuestra historia en el FMI, con una cuota calculada teórica que es 1,45 veces la cuota real asignada.

El caso de España no es único, y hay países en los que esa proporción es aún mayor: encabeza la lista Singapur, con una proporción de cuota teórica a cuota real de 3,76; seguida, entre los países de mayor dimensión económica, de Corea, con 2,16; Tailandia, con 1,69; Japón, con 1,63; Irlanda, 1,54, y Alemania y Malasia, con 1,47. Pero, excluyendo Japón y Alemania, España es de todos los países en esta situa-

ción, el que tiene mayor PIB y mayor cuota teórica y real; como, además, Japón y Alemania tienen derecho a nombrar siempre director ejecutivo propio, resulta claro que España es, de todos los países del FMI, quizá con Singapur y Corea, el más perjudicado por el sistema que se sigue para la determinación de los incrementos de cuota y del poder de voto en la institución (11). En el cuadro núm. 4 se presentan, a título de ejemplo, las cuotas en el FMI y las aportaciones al BCE de los quince países de la Unión Europea, con los porcentajes que representan para cada país ambos tipos de contribuciones en el total del grupo.

IV. LA POSICIÓN DE LOS PAÍSES MIEMBROS EN EL FONDO: CUOTAS Y DIRECTORIO EJECUTIVO

En principio, las cuotas reales o efectivamente atribuidas a cada país miembro determinan los derechos y obligaciones ante el FMI. Determinan las obligaciones, puesto que la cuota (en adelante, nos referiremos a la cuota real o efectiva) de cada país representa la aportación al Fondo en forma de DEG, divisas ajenas a la propia y moneda propia; y determinan, asimismo, los derechos; tanto derechos económicos (giro automático sobre el tramo reserva y facilidades adicionales de crédito) como el poder de voto.

Sin embargo, la posición política de cada país miembro en el Fondo depende no solamente de su cuota, sino además de la forma como está representado en el Directorio Ejecutivo.

De acuerdo con los Estatutos del FMI –los origi-

CUADRO NÚM. 4
CUOTAS EN EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y CONTRIBUCIONES
AL BCE DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

PAÍSES	CUOTAS EN EL FMI		CONTRIBUCIONES AL BCE		$\left(\frac{2}{4} - 1\right)100$
	Millones de DEG	Porcentaje	Euros	Porcentaje	
	1	2	3	4	
Luxemburgo.....	279,1	0,43	923.360	0,15	+186,7
Bélgica.....	4.605,2	7,16	17.235.643	2,80	+155,7
Holanda.....	5.162,4	8,02	26.161.252	4,25	+88,7
Irlanda.....	838,4	1,30	4.924.381	0,80	+62,5
Dinamarca.....	1.642,8	2,55	10.464.542	1,70	+50,0
Suecia.....	2.395,5	3,72	17.857.642	2,90	+28,3
Austria.....	1.872,3	2,91	14.162.957	2,30	+26,5
Finlandia.....	1.263,8	1,96	10.160.382	1,65	+18,8
Reino Unido.....	10.738,5	16,69	94.488.252	15,35	+8,7
Francia.....	10.738,5	16,69	104.644.800	17,00	-1,8
Alemania.....	13.008,2	20,22	138.808.404	22,55	-10,3
Portugal.....	867,4	1,35	11.387.902	1,85	-27,0
Italia.....	7.055,5	10,97	97.565.912	15,85	-30,8
Grecia.....	823,0	1,28	12.311.159	2,00	-36,0
España.....	3.048,9	4,74	54.476.907	8,85	-46,4
TOTAL.....	64.339,5	100,00	615.573.495	100,00	

nales y sus sucesivas modificaciones y adiciones—, existen, en este momento, ocho países con capacidad para nombrar director ejecutivo “propio”: Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Japón, Arabia Saudita, China y Rusia; el poder de voto de estos países es muy dispar, pues va del 17,26 por 100 de Estados Unidos al 2,19 por 100 de China. Es decir, si bien la capacidad para nombrar director ejecutivo “propio” es un “privilegio” muy importante, que da al país en cuestión voz permanente y mayor peso en el proceso de toma de decisiones, ello no determina el peso efectivo en el momento de formar las mayorías necesarias—cualificadas o no— para la toma de decisiones; por ejemplo, China, tiene director ejecutivo propio, y eso incrementa su importancia política en la toma de decisiones y en el proceso de su discusión, pero su opinión, con el 2,19 por 100 del total de votos, tras la Undécima Revisión, tiene un peso más bien limitado.

La capacidad de estos ocho países para nombrar director ejecutivo “propio” podría, además, justificarse, teniendo en cuenta el peso de las cuotas respectivas. Es decir, si en vez de atribuir “nominalmente” la capacidad para nombrar director ejecutivo a ciertos países, se atribuyera de forma “objetiva” a todo país cuyo poder de voto superase cierto umbral mínimo; por ejemplo, a todo país que superase el 3 por 100; ello daría director ejecutivo “propio” a Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Arabia Saudita

e Italia —que ahora no lo tiene—, pero no a Rusia y China; si el umbral se fijara, por ejemplo, en el 2 por 100, China, Rusia, Bélgica, Holanda y Canadá también tendrían director ejecutivo “propio” (considerando las cifras de cuota real de la 11ª revisión, no las cifras de cuota teórica o calculada).

Por consiguiente, resulta claro que aunque la “ideología”, el “valor entendido” del FMI, es que se trata de una Institución financiera en la que no deben pesar, o deben pesar lo menos posible, los factores políticos, resulta evidente que estos factores son los que han determinado que China y Rusia tengan director ejecutivo propio y no lo tengan Italia o Canadá.

V. CRÍTICAS A LA SITUACIÓN ACTUAL

La situación que acabamos de describir en cuanto a representación y poder de voto en el Fondo y participación en su principal órgano de toma de decisiones, el Directorio Ejecutivo, plantea una serie de cuestiones que podemos resumir en tres apartados fundamentales: 1) la fórmula de cálculo de la cuota; 2) la aplicación de la fórmula para la determinación de la cuota efectiva o real; 3) la designación de directores ejecutivos.

1) El primer problema se refiere a la fórmula para

determinar las cuotas de los países miembros. Como ya se ha señalado, las fórmulas utilizadas intentan medir, por un lado, la importancia económica y financiera de cada país y, por consiguiente, su capacidad para aportar recursos al Fondo; pero, a la vez, intentan también medir la eventual necesidad de financiación a obtener en el Fondo por parte de cada miembro. Se trata, por consiguiente, de una doble consideración, en cierta medida contradictoria.

El volumen de reservas exteriores entra en la ponderación con un peso muy pequeño, lo que refleja la doble finalidad con la que se considera esta variable; por un lado, se quiere ponderar la capacidad de cada país de suministrar moneda fuerte (reservas) al Fondo; pero, por otro, se quieren ponderar las eventuales necesidades de financiación de cada miembro; ello, además, cuando el concepto tradicional de reservas (brutas o netas) ha perdido significado, con la generalización de la libertad de movimiento de capitales y la flotación, de un tipo o de otro, de prácticamente todas las monedas. Aún más problemática es la importancia dada a la variabilidad de los ingresos por cuenta corriente, que da una muy alta ponderación a factores de significado –a efectos de lo que el Fondo es y pretende hacer– dudoso.

Las fórmulas ahora existentes plantean problemas no sólo por los factores que incluyen, sino también por los factores que no incluyen. Por ejemplo, no tienen en cuenta, en modo alguno, la importancia del sistema financiero de cada país miembro y, en particular, la importancia de su *stock* de activos y pasivos frente al exterior.

La construcción y discusión de nuevas fórmulas será, desde luego, cuestión muy compleja y políticamente difícil; además, se enfrentará a dificultades técnicas muy considerables. Las estadísticas financieras disponibles en unos países no lo están en otros, y si se desea que la fórmula aprobada se aplique igual para todos, ello introduce claras limitaciones prácticas, o la necesidad de utilizar estimaciones siempre discutibles.

2) En segundo lugar, se plantea la cuestión de cómo aplicar las fórmulas para determinar la cuota efectiva o real. El método utilizado durante los últimos treinta años ha llevado a que existan grandes diferencias entre la cuota teórica calculada –en definitiva, el poder de voto que el país en cuestión *debería* tener– y la cuota efectiva –el poder de voto que efectivamente se le concede. Como se ve en el anejo 1, en estos momentos 36 países miembros tienen una cuota efectiva o real inferior a la teórica o calculada; si situamos en,

por ejemplo, el 10 por 100 la desviación (entre una y otra) que consideramos significativa, la lista queda reducida a 28 países, aunque las diferencias no son *políticamente* significativas en todos esos casos. Si definimos como “políticamente significativa” esa diferencia cuando de ella depende la posibilidad de nombrar director ejecutivo (o tener director ejecutivo “propio” con mayor frecuencia), entonces probablemente los casos más llamativos son los de España, Singapur y Corea.

La diferencia entre cuota teórica o calculada y cuota efectiva no tiene nada que ver, como hemos visto, con la composición y ponderación de la fórmula, o fórmulas, a utilizar. Tiene que ver con la forma o método que se aplica en cada revisión de cuotas para pasar de la cuota anterior a la nueva. Sea cual sea la fórmula o fórmulas utilizadas, si el cálculo de las nuevas cuotas no se realiza al 100 por 100 en función del resultado de la fórmula en cada nueva revisión, se estará creando una diferencia entre la cuota que “debería corresponder” y la que se le otorga a cada país.

En principio, y sin entrar en otras consideraciones políticas, resulta claro que es también contradictorio que el Fondo, por un lado, calcule cuotas en función de la importancia que se estima debe tener cada país miembro, pero, simultáneamente, aplique mecanismos para que esas cuotas no sean las reales, “beneficiando” a unos países y “perjudicando” a otros, un beneficio o perjuicio que tiene tanto consecuencias económicas, como políticas. Y también resulta sorprendente que esa “importancia” se pueda, en parte, aunque sea pequeña, “regalar” o “traspasar”, como es el caso de ciertos acuerdos entre Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

3) Como ya se ha indicado, el Directorio Ejecutivo es el órgano de gobierno fundamental del FMI. En ausencia de un Consejo de Administración –que está previsto en los Estatutos, pero que nunca se ha creado– el Directorio asume, de hecho, bajo el impulso y control del Director Gerente, tanto la dirección de la gestión ordinaria de la institución como la dirección de la actividad del Fondo con los países miembros en cumplimiento de sus fines estatutarios.

Todas las grandes decisiones pasan, en sus diversos estadios de elaboración, por el Directorio Ejecutivo.

El Directorio Ejecutivo es un órgano de características muy peculiares. Está compuesto por el Director Gerente –que es el Presidente del Directorio y actúa como tal– y un número no fijo de directores ejecutivos. En la actualidad son veinticuatro directores ejecutivos, de los cuales ocho son nombrados directa-

mente por los países miembros (directores ejecutivos *Appointed* en la redacción en inglés de los Estatutos), y los restantes dieciséis son elegidos por agrupaciones de países miembros que, separadamente, no tienen derecho a nombrar director ejecutivo propio.

Los países miembros con derecho a nombrar director ejecutivo propio son, de acuerdo con los Estatutos: Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia; China y Rusia tienen también derecho a nombrar su propio director ejecutivo en virtud de una norma ad hoc, aprobada cuando ingresaron en la Institución; finalmente, Arabia Saudita nombra, desde 1978, su propio director ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 12, sección 3ª, de los Estatutos del Fondo (12).

Los restantes dieciséis directores ejecutivos son elegidos por otras tantas agrupaciones de países miembros, de poder de voto y composición muy variados.

Después de la 11ª revisión, la primera agrupación de países por número de votos y poder de voto es la constituida por Bélgica, Austria, dos países de la antigua URSS (Bielorrusia y Kazajastán), cuatro países de Europa del Este (República Checa, República Eslovaca, Hungría y Eslovenia), Turquía y Luxemburgo. El director ejecutivo de esta agrupación es siempre un nacional belga, y el director ejecutivo alterno, un nacional de Austria.

La segunda agrupación por número de votos y poder de voto es la constituida por Holanda, Ucrania, Rumania, Israel y siete países más de Europa del Este y de la antigua URSS, y Chipre. En esta agrupación, el director ejecutivo es siempre un nacional holandés y, en la actualidad, el director ejecutivo alterno es un nacional de Ucrania.

La tercera agrupación por número de votos y poder de voto es la formada por España, Venezuela, Méjico y cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En esta agrupación existe, desde los años setenta –cuando España abandonó el grupo de Italia y se constituyó este nuevo grupo– un acuerdo de rotación, según el cual España, Méjico y Venezuela se van turnando en los cuatro puestos ejecutivos de que dispone cada “silla” o agrupación, es decir, los puestos de director ejecutivo titular, director ejecutivo suplente y dos puestos de asesores; esto quiere decir en términos prácticos, que se repite un ciclo por el cual España designa al director ejecutivo, o al alterno o a un asesor. En suma, el director ejecutivo del grupo es un repre-

sentante español durante dos años en cada período de seis años.

El cuarto grupo por número de votos y poder de voto es el constituido por Italia, Portugal, Grecia, Malta, Albania y San Marino, agrupación en la que el director ejecutivo es siempre italiano y en el puesto de director ejecutivo alterno se nombra cada dos años un representante de Portugal o de Grecia.

El poder de voto y la composición de todas las agrupaciones o “sillas” –en la jerga coloquial del FMI– se recoge en el anejo 2.

Parece claro que si se desea dar mayor transparencia y legitimidad al FMI y si se desea que el Directorio Ejecutivo refleje mejor la importancia económica relativa de los países miembros, sería conveniente reformar las reglas de nombramiento de los directores ejecutivos para hacerlas más objetivas, y más transparentes. Conseguir estos objetivos no es incompatible con una restricción política que, por otro lado, no puede olvidarse: el control de las decisiones en el Directorio Ejecutivo no puede estar del lado de los miembros potencialmente deudores, porque en tal caso, obviamente, los países potencialmente acreedores abandonarían la institución. No se trataría, por consiguiente, de, por así decir, “dar el poder” a los países deudores emergentes, sino de mejorar una situación de representación y reparto de votos que actualmente no refleja adecuadamente la posición relativa de los diferentes miembros.

En lo que sigue, estudiaremos cada una de estas cuestiones por separado, y se harán algunas propuestas sobre fórmulas, método de fijación de cuotas y poder de voto, y sobre reglas para la designación de los directores ejecutivos.

VI. PROPUESTAS DE CÁLCULO DE CUOTA TEÓRICA

En nuestra opinión, cualquier nueva propuesta de fórmula –o conjunto de fórmulas– para determinar la cuota teórica de los miembros del Fondo, debe basarse en los siguientes principios:

a) La cuota debe ser indicativa, en primer lugar, de la importancia económica y financiera del país en cuestión. No parece coherente sostener que, simultáneamente, la cuota debe reflejar las eventuales necesidades de recurso al Fondo por cada país miembro. Dicho de otro modo: es contradictorio intentar fijar las cuotas en función de la capacidad prestamista de

cada país miembro y, simultáneamente, en función de sus eventuales necesidades como prestatario.

Una forma que podría ser, quizás, aceptable para resolver la contradicción señalada sería diferenciar la cuota, determinante de los derechos políticos y deberes económicos de los miembros, de los límites de acceso, determinantes de los derechos económicos de los mismos frente al Fondo. Es decir, podría diferenciarse entre cuota y límite de acceso máximo para cada miembro, lo que implicaría, desde luego, un cambio muy importante en los Estatutos del Fondo. Para resolverlo, podrían estudiarse diferentes opciones.

b) En segundo lugar, la cuota debe reflejar también la contribución de los países miembros a la financiación del Fondo. Si, independientemente de los fondos que suponen el volumen de cuota, un país está contribuyendo a financiar al Fondo a través del Presupuesto Operacional, y eso mantiene muy alto su tramo reserva –que representa financiación al FMI– parece justificado que ese dato se tenga también en cuenta a efectos de determinar la cuota.

c) No todos los países miembros disponen de las mismas estadísticas económicas y financieras. Si se acepta el principio de que las estadísticas utilizadas para determinar las cuotas deben ser las mismas para todos los países miembros, es decir, si se aplica una especie de “Ley del mínimo estadístico”, ello llevará a medir la importancia relativa de países con mercados financieros altamente desarrollados y gran actividad financiera internacional, a partir de datos disponibles para países en desarrollo y emergentes con grados de desarrollo financiero incomparablemente más bajos.

d) La población de los países miembros ya se tiene en cuenta de forma indirecta a través del PIB absoluto. Pero, probablemente, tiene sentido incluir además de forma directa en las fórmulas la población, aunque, obviamente nunca con un peso que resulte decisivo, porque ello resultaría también contradictorio con la naturaleza financiera del FMI, y muy negativo para la propia institución y su capacidad operativa.

e) No son aceptables los “traspasos” o “regalos” de cuotas entre países. La idea de que un país puede donar o ceder a otro parte de su cuota y que los terceros países deben aceptar estos traspasos, puesto que el importe agregado de los participantes en esas cesiones no varía, no es admisible, porque no es cierto que tales cesiones no afecten a la posición *relativa* (política y económica) de esos terceros países.

Teniendo en cuenta estos principios, algunas propuestas podrían ser las siguientes:

1. La importancia económico-financiera de cada país vendría medida por el PIB, el nivel de reservas, los ingresos y pagos por cuenta corriente, y la suma de activos y pasivos exteriores.

2. Para aquellos países que no pudieran facilitar los datos de activos y pasivos exteriores, y que incluso organizaciones como la OCDE o el propio FMI no pudieran calcularlo a partir de datos de terceros países, se podría optar por uno de estos sistemas:

a) Aplicar las mismas fórmulas a todos los países y, para aquellos que no tengan datos, darles valor cero.

b) Aplicar las mismas fórmulas a todos los países, y para aquellos que no tengan datos, darles a todos un mismo valor (por ejemplo, la media de los diez valores más pequeños entre los que aportan datos).

3. La cuota de un miembro debe estar determinada también, en parte, por su contribución a la financiación del Fondo. Esta idea está recogida en la ya mencionada sección 3ª del artículo 12, por la que, si bien no se le da más cuota al país con mayor “posición de reserva”, se le da derecho a tener un director ejecutivo. Es decir, los mismos Estatutos del Fondo reconocen la conveniencia de favorecer a los mayores “prestamistas”, aunque limitando sólo a uno o dos países. La idea es plasmar esta posición de los países en el montante de su cuota y, por lo tanto, en el poder de voto. La variable a incorporar podría ser el nivel medio de la posición de reserva frente al Fondo del período base.

Eventualmente, también podrían tenerse en cuenta las contribuciones al ESAF, GAB y NAB, aunque ello plantearía, quizás, algunos problemas adicionales.

4. La población podría jugar un ligero papel de corrección de las cuotas. Los países podrían clasificarse en cuatro o cinco grupos, según el tamaño de población, y para cada país de cada grupo sumar una determinada cantidad fija de DEG a la cuota calculada.

En el anejo 1 se han elaborado cinco ejemplos de cuota teórica (en porcentajes), basada en los puntos anteriores y modificando las ponderaciones dadas a cada variable.

VII. PROPUESTA DE CÁLCULO DE CUOTA EFECTIVA

Una vez calculada la cuota teórica para cada país según los principios expuestos, habría, sin más, que aplicar los porcentajes de cuota obtenidos al nuevo total de cuotas deseado para el Fondo. Si la ampliación general de cuotas no es muy grande, podría resultar que para algunos miembros la cuota resultante fuera inferior a la que tenían antes de la ampliación.

Este sistema cambiaría radicalmente el seguido hasta ahora, donde siempre se ha considerado que una ampliación general de cuotas supone *ampliación de todas las cuotas*. El apartado d) de la sección 2 del artículo III de los Estatutos del Fondo establece que “no se modificará la cuota de ningún país miembro sin el consentimiento de éste...”, por lo que, probablemente, esta norma debería ser modificada.

VIII. EL NOMBRAMIENTO DE DIRECTORES EJECUTIVOS

La composición del Directorio Ejecutivo y la posibilidad para los diferentes países miembros de nombrar su “propio” director, tiene un significado importante, y es uno de los aspectos –uno más– en los que las consideraciones políticas han propiciado los arreglos ad hoc y una falta de transparencia en la institución.

El problema, que presenta analogías con el de la asignación de cuotas, puede resumirse del modo siguiente: en contra de lo que sería, en principio, lógico, la posibilidad de nombrar un director ejecutivo *no* está ligada a la disponibilidad de un cierto número de votos o poder de voto; *no* hay en los Estatutos del Fondo ninguna regla que establezca que cualquier país, o agrupación de países miembros, que supere un cierto número de votos o poder de voto tiene derecho a nombrar un representante en el Directorio Ejecutivo; es decir, el derecho a nombrar director ejecutivo *no* está establecido de forma objetiva en función del poder de voto.

Siete países tienen un derecho, por así decir, *previo* –otorgado directamente por los Estatutos o por normas ad hoc, sin ninguna referencia a su poder de voto–, a nombrar su director ejecutivo (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Japón, Alemania, China y Rusia).

Además, la conveniencia política de acomodar la representación de un conjunto de países africanos con muy escaso poder de voto, ha llevado a aceptar

una “silla” africana, en la que se integran 23 países, que, en conjunto, suman el 1,38 por 100 del poder de voto; además, se plantea el problema ya mencionado de Arabia Saudita.

La disponibilidad de un director ejecutivo “propio” es importante desde varios puntos de vista. Permite, lógicamente, obtener una mayor influencia y participación en las decisiones del Directorio; determina la posibilidad de participar en las reuniones del Comité Interino; permite mejores contactos y obtener mayor información del propio FMI y de otras administraciones; y, finalmente, tiene un aspecto o componente de “prestigio político”, tampoco despreciable.

Parece evidente que deberían reformarse las reglas de nombramiento de los directores ejecutivos en un sentido fundamental: hacerlas más objetivas y transparentes, haciendo explícito su componente político en los casos en que ello fuera imprescindible.

Esta propuesta podría concretarse en dos ideas fundamentales:

- La capacidad legal para que un país o agrupación de países pueda nombrar un director ejecutivo debe ligarse mecánicamente –es decir, objetivamente– a la disponibilidad de, como mínimo, un cierto poder de voto, y no a un derecho pre-estatutario que, en realidad, crea un “privilegio” que no sólo resulta irritante para los demás miembros, sino que es, además, innecesario.

- Estas nuevas reglas objetivas podrían diseñarse de diferentes modos. Por ejemplo, estableciendo que cualquier país o agrupación de países pueda nombrar director ejecutivo siempre que disponga de un cierto número de votos; o, también, que cualquier agrupación de un cierto número de países pueda nombrar director ejecutivo, sea cual sea su poder agregado de voto; o una combinación de ambas reglas.

Es importante señalar que la fijación de reglas objetivas para el nombramiento de director ejecutivo daría resultados semejantes, en la práctica, a los que se alcanzan mediante las actuales reglas políticas ad hoc respecto a los principales países miembros: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido seguirían nombrando, en todo caso, su propio director ejecutivo, pero se abriría la posibilidad para que, en el futuro, algún país también pudiera hacerlo al disponer de tal mínimo requerido del poder de voto. Es decir, se eliminaría el elemento, un tanto absurdo y políticamente irritante, de las actuales reglas que establece una “reserva” de presencia en el directorio eje-

cutivo y hace caso omiso de la posición económica relativa, cambiante en el tiempo, de los diferentes países. La situación ha estado "congelada" durante medio siglo y ahora se aprecian evidentes desajustes.

Si en el nombramiento de directores ejecutivos se desea —o se considera inevitable— tener en cuenta determinadas consideraciones políticas, éstas deberían recogerse de modo explícito, tal como ya hemos indicado, por ejemplo, en función del número de países miembros agrupados, o en función, simplemente, de población representada.

Unas nuevas reglas más transparentes y objetivas de esta clase no tendrían por qué significar ampliación excesiva en el número de directores ejecutivos, ni significarían tampoco "dar el poder" a los países potencialmente deudores. Por ejemplo, con las cifras de la 11ª revisión, si se estableciese en el 4 por 100 de los votos el umbral mínimo para poder nombrar director ejecutivo, puesto que el poder de voto "libre" —es decir, restado entre los países con poder de voto mayor que el 4 por 100— es de algo más del 60 por 100, podrían nombrarse unos quince directores ejecutivos, (probablemente serían menos, dado que el poder de voto son cantidades discretas y el ajuste no sería perfecto). Si este criterio se combinara con alguno de los criterios políticos señalados, se llegaría a un número de directores ejecutivos situado en torno a veinticinco, es decir, un número semejante al actual.

En suma, aun reconociendo la gran dificultad política de cualquier modificación en las reglas o prácticas sobre nombramiento de directores ejecutivos, hay que subrayar la necesidad de avanzar hacia un mecanismo más transparente y objetivo.

ANEJO 1

Ejemplo de nueva fórmula de cálculo de las cuotas teóricas y resultados de su aplicación

Se presenta a continuación un ejemplo de nueva fórmula para el cálculo de las cuotas teóricas de los países miembros en el Fondo Monetario Internacional.

Las variables que se tienen en cuenta son las siguientes:

P = Producto interior bruto de 1994 a precios de mercado.

R = Oro y reservas exteriores de 1994. Media de los doce meses del año.

ING = Ingresos por cuenta corriente período 1990-1994. Media anual.

PAG = Pagos por cuenta corriente período 1990-1994. Media anual.

ACT = Activos exteriores año 1994.

PAS = Pasivos exteriores año 1994.

POS = Posición de reserva en el FMI, media anual 1993-1998.

Si p_1, p_2, p_3, p_4 y p_5 son las ponderaciones correspondientes, la fórmula de cuota es:

$$p_1 P + p_2 R + p_3 (ING + PAG) + p_4 (ACT + PAS) + p_5 POS$$

La fórmula propuesta es la que se menciona en los apartados del capítulo VI. Utiliza, básicamente, las mismas variables que las utilizadas en las fórmulas que el Fondo ha empleado desde 1944 y, en particular, las utilizadas en la 11ª revisión (1997). Las novedades que incorpora son: eliminar el factor de variabilidad de ingresos por cuenta corriente y considerar el total de activos y pasivos exteriores de cada país y el tramo reserva en el Fondo Monetario Internacional.

Como se indicaba en dicha propuesta, se asigna a los países sin información de activos y pasivos exteriores, un valor de esta magnitud equivalente al 48 por 100 de su producto interior bruto.

Este porcentaje corresponde a la media de los diez países con la menor relación $(ACT+PAS)/PIB$ entre los cuarenta y cinco países con datos.

Hay que advertir que las variables no se miden en cifras absolutas, sino que representan el tanto por ciento que el dato correspondiente al país supone sobre el total de los miembros, en cada una de las magnitudes utilizadas.

Igualmente, las cuotas que se dan en este anejo para todos los países del FMI, no son cifras absolutas, sino porcentajes de cuota.

La fórmula básica admite, lógicamente, diferentes ponderaciones y los cinco ejemplos reflejan cinco juegos diferentes de ponderaciones, que son los siguientes:

	P_1	P_2	P_3	P_4	P_5
Ejemplo nº 1 (Col. 4)...	0,30	0,10	0,30	0,20	0,10
Ejemplo nº 2 (Col. 5)...	0,40	0,05	0,30	0,20	0,05
Ejemplo nº 3 (Col. 6)...	0,40	0,10	0,25	0,15	0,10
Ejemplo nº 4 (Col. 7)...	0,45	0,05	0,30	0,15	0,05
Ejemplo nº 5 (Col. 8)...	0,45	0,10	0,20	0,15	0,10

Las columnas 1, 2 y 3 son datos, a efectos comparativos, tomados de la 11ª revisión, y corresponden a:

— Columna 1: porcentajes de cuota teórica elaborados por el FMI con vistas a la 11ª revisión. En teoría, debería ser el porcentaje de cuota que correspondiera a cada país. En su lugar, con base en estos porcentajes se distribuyó el componente selectivo (15 por 100) del incremento de cuotas.

— Columna 2: porcentajes de cuota real obtenidos por los países tras la 11ª revisión.

— Columna 3: cociente para cada país de los dos porcentajes anteriores. Cuanto más supera a la unidad, mayor discrepancia existe entre el porcentaje de cuota que debería tener el país y el que tiene.

NOTAS

(*) Los autores agradecen a Luis Mª Linde, Director General del Banco de España, sus valiosas sugerencias y comentarios en la elaboración de los sucesivos borradores de trabajo.

Los autores desean también agradecer al FMI su autorización para la publicación de los datos en relación con las cuotas calculadas.

Las opiniones reflejadas en este artículo expresan el punto de vista de sus autores y no necesariamente el del Banco de España.

(1) Por decisión de la Junta de Gobernadores de 20 de septiembre de 1999, este Comité fue transformado en el Comité Monetario y Financiero Internacional, con prácticamente las mismas funciones.

(2) Excepcionalmente, en la 6ª ampliación se pudo aportar el 100 por 100 en moneda nacional. Igualmente hay que advertir que hasta la 2ª enmienda era obligatorio el 25 por 100 en oro, siempre que este importe no superara el 10 por 100 de las tenencias de oro del país.

(3) Para simplificación de la exposición, por balance del FMI se entiende el balance de la Cuenta General de Recursos, es decir, no

incluye ni la Cuenta Especial de Desembolsos, ni las Cuentas Administradas ni el Departamento de DEG.

(4) La liquidez del Fondo se mide por la relación entre los recursos prestables (DEG y monedas prestables) no comprometidos y los pasivos exigibles. Las monedas prestables son las monedas "fuertes" (dólar, yen, libra esterlina y euro) y monedas de otros países que el Fondo puede usar en préstamos, pero que el país prestatario que recibe esa moneda tiene la opción de solicitar su cambio por moneda fuerte. Al total de recursos prestables, el Fondo le deduce los recursos ya comprometidos, y el 10 por 100 de las cuotas de los países cuyas monedas son prestables, en concepto de *working balances*. Los pasivos exigibles están constituidos por los tramos reserva de todos los países cuyas monedas son prestables más el saldo de créditos pendientes de amortizar por el Fondo, en caso de existir.

(5) La cesta está compuesta por las monedas indicadas en las siguientes proporciones: dólar: 0,5820; libra esterlina: 0,1050; yen: 27,20; euro: 0,3519.

(6) Dicha norma establece: "De mediar una solicitud al efecto, el Fondo podrá tomar la decisión de prestar servicios financieros y técnicos, entre ellos la administración de recursos proporcionados por los países miembros, siempre que sean compatibles con los fines del Fondo. Las operaciones que la prestación de dichos servicios financieros entrañe no serán por cuenta del Fondo. Los servicios que se presten con arreglo a este apartado no impondrán ninguna obligación al país miembro que los reciba a no ser que éste exprese su consentimiento".

(7) Dicha facilidad sustituyó a la *Structural Adjustment Facility* (SAF), y ésta a su vez al *Trust Fund*. Todas fueron creadas con la misma finalidad. En octubre de 1999 fue renombrado como *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF).

(8) Cada país miembro tiene un mínimo fijo de votos (250) por pertenecer al FMI, más un voto adicional por cada 100.000 DEG de cuota. España, con una cuota actual de 3.048.900.000 DEG, tiene 30.739 votos.

(9) MUNS, Joaquín, *Historia de las relaciones entre España y el FMI, 1958-1982* (pág. 25).

(10) En lo que sigue se usa la expresión cuota tanto referida al importe absoluto en DEG de la cuota como en términos relativos o porcentuales.

(11) Los datos de esta proporción para todos los países se encuentran en la columna 3 del anejo 1.

(12) Dicha norma establece que: "Si en la segunda elección ordinaria de directores ejecutivos, o en las sucesivas, no figurasen entre los países miembros con facultad para designar directores ejecutivos, de acuerdo con el apartado b) i), los dos países miembros las tenencias de cuyas monedas mantenidas por el Fondo en la Cuenta de Recursos Generales se hayan reducido, como promedio en los dos años anteriores, a menos de sus cuotas en las mayores cantidades absolutas expresadas en derechos especiales de giro, uno de estos países miembros, o ambos, según sea el caso, podrá designar un director ejecutivo."

ANEJO 1

11ª REVISIÓN				EJEMPLOS (porcentaje)				
PAÍSES	Calculada (porcentaje)	Asignada (porcentaje)	Cociente	Número 1	Número 2	Número 3	Número 4	Número 5
1 Estados Unidos	17,27	17,52	0,99	20,54	21,52	21,39	21,78	21,98
2 Japón	10,22	6,28	1,63	13,20	13,79	13,93	14,02	14,43
3 Alemania	9,03	6,14	1,47	9,07	9,01	8,90	8,97	8,77
4 Reino Unido	5,00	5,06	0,99	6,60	6,58	6,01	6,10	5,90
5 Francia	5,59	5,06	1,10	5,88	6,02	5,68	5,90	5,60
6 Italia	4,19	3,33	1,26	4,14	4,16	4,10	4,18	4,06
7 Arabia Saudita	1,32	3,29	0,40	0,76	0,70	0,73	0,71	0,70
8 Canadá	3,28	3,00	1,09	2,59	2,63	2,49	2,60	2,42
9 Rusia	1,79	2,80	0,64	0,82	0,90	0,85	0,95	0,84
10 Holanda	2,83	2,43	1,16	2,75	2,57	2,54	2,46	2,43
11 China	1,66	2,21	0,75	1,92	1,82	2,01	1,89	2,03
12 Bélgica	2,43	2,17	1,12	2,14	2,07	1,92	1,94	1,82
13 India	0,76	1,96	0,39	0,83	0,84	0,89	0,87	0,92
14 Suiza	1,60	1,63	0,98	2,27	2,08	2,08	1,93	2,03
15 Australia	1,20	1,53	0,79	1,26	1,27	1,25	1,27	1,25
16 España	2,08	1,44	1,45	2,26	2,13	2,25	2,13	2,22
17 Brasil	1,37	1,43	0,96	1,45	1,50	1,58	1,56	1,65
18 Venezuela	0,52	1,25	0,42	0,35	0,32	0,34	0,31	0,33
19 Méjico	1,33	1,22	1,09	1,15	1,23	1,22	1,27	1,24
20 Suecia	1,26	1,13	1,12	1,30	1,21	1,23	1,18	1,19
21 Argentina	0,64	1,00	0,64	0,66	0,71	0,73	0,74	0,77
22 Indonesia	0,79	0,98	0,81	0,64	0,64	0,66	0,66	0,65
23 Austria	1,28	0,88	1,45	1,19	1,12	1,14	1,11	1,10
24 Sudáfrica, República de. .	0,45	0,88	0,51	0,37	0,41	0,37	0,42	0,37
25 Nigeria	0,41	0,83	0,50	0,14	0,15	0,14	0,16	0,14
26 Noruega	0,96	0,79	1,21	0,83	0,71	0,81	0,72	0,79
27 Dinamarca	1,00	0,77	1,29	0,92	0,88	0,87	0,87	0,84
28 Corea	1,66	0,77	2,16	1,38	1,39	1,42	1,44	1,40
29 Irán, República Islámica. .	0,57	0,71	0,81	0,33	0,35	0,34	0,37	0,34
30 Malasia	1,03	0,70	1,47	0,81	0,65	0,78	0,65	0,74
31 Kuwait	0,52	0,65	0,80	0,19	0,16	0,18	0,16	0,18
32 Polonia	0,49	0,65	0,76	0,39	0,39	0,38	0,39	0,38
33 Ucrania	0,34	0,65	0,52	0,14	0,15	0,14	0,16	0,13
34 Finlandia	0,64	0,60	1,07	0,58	0,54	0,56	0,53	0,55
35 Argelia	0,33	0,59	0,56	0,16	0,16	0,16	0,17	0,15
36 Irak	0,33	0,56	0,59	0,10	0,11	0,10	0,11	0,10
37 Libia	0,32	0,53	0,60	0,22	0,18	0,22	0,18	0,22
38 Tailandia	0,86	0,51	1,69	0,79	0,70	0,79	0,72	0,77
39 Hungría	0,30	0,49	0,62	0,25	0,22	0,24	0,22	0,23
40 Pakistán	0,21	0,49	0,43	0,17	0,18	0,17	0,18	0,17
41 Rumanía	0,23	0,49	0,47	0,10	0,11	0,10	0,11	0,10
42 Turquía	0,53	0,45	1,17	0,44	0,47	0,45	0,48	0,45
43 Egipto	0,38	0,45	0,85	0,31	0,26	0,31	0,27	0,30
44 Israel	0,39	0,44	0,88	0,30	0,30	0,30	0,31	0,29
45 Nueva Zelanda	0,26	0,42	0,62	0,25	0,24	0,25	0,24	0,25
46 Filipinas	0,34	0,41	0,82	0,29	0,27	0,29	0,28	0,28
47 Portugal	0,56	0,41	1,37	0,57	0,50	0,56	0,50	0,55
48 Singapur	1,53	0,41	3,76	1,04	0,79	0,99	0,80	0,94
49 Chile	0,26	0,40	0,64	0,28	0,24	0,29	0,24	0,28
50 Irlanda	0,61	0,40	1,54	0,41	0,37	0,39	0,38	0,36
51 Grecia	0,38	0,39	0,99	0,39	0,36	0,40	0,37	0,40
52 República Checa	0,32	0,39	0,83	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18
53 Colombia	0,24	0,37	0,67	0,30	0,26	0,30	0,27	0,30
54 Bulgaria	0,19	0,30	0,64	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06
55 Perú	0,16	0,30	0,52	0,18	0,17	0,18	0,17	0,19
56 Emiratos Árabes Unidos .	0,40	0,29	1,39	0,25	0,21	0,25	0,22	0,24
57 Marruecos	0,17	0,28	0,61	0,15	0,14	0,15	0,14	0,14
58 Bangladesh	0,09	0,25	0,35	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09

ANEJO 1
(Continuación)

PAÍSES	11ª REVISIÓN			EJEMPLOS (porcentaje)				
	Calculada (porcentaje)	Asignada (porcentaje)	Cociente	Número 1	Número 2	Número 3	Número 4	Número 5
59 Congo, Rep. Dem. del . . .	0,06	0,25	0,22	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
60 Zambia	0,03	0,23	0,15	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01
61 Sri Lanka	0,08	0,19	0,40	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
62 Bielorrusia	0,11	0,18	0,63	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03
63 Ghana	0,03	0,17	0,16	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03
64 Croacia	0,16	0,17	0,92	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06
65 Kazakistán	0,18	0,17	1,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06
66 República Eslovaca	0,14	0,17	0,81	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06
67 Zimbabwe	0,04	0,17	0,26	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
68 Trinidad y Tobago	0,06	0,16	0,37	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
69 Vietnam	0,06	0,16	0,41	0,05	0,05	0,05	0,06	0,05
70 Costa de Marfil	0,07	0,15	0,45	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03
71 Sudán	0,04	0,15	0,25	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
72 Uruguay	0,06	0,14	0,38	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
73 Ecuador	0,09	0,14	0,67	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07
74 Siria, Rep. Arabe	0,13	0,14	0,96	0,11	0,12	0,12	0,13	0,12
75 Túnez	0,11	0,14	0,84	0,07	0,08	0,07	0,08	0,07
76 Angola	0,09	0,14	0,70	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
77 Luxemburgo	0,29	0,13	2,21	0,13	0,13	0,12	0,13	0,10
78 Uzbekistán	0,09	0,13	0,68	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
79 Jamaica	0,05	0,13	0,40	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
80 Kenia	0,05	0,13	0,39	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
81 Qatar	0,09	0,12	0,75	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
82 Myanmar	0,12	0,12	0,95	0,13	0,16	0,15	0,17	0,17
83 Yemen, República del	0,08	0,11	0,67	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06
84 Eslovenia	0,14	0,11	1,31	0,08	0,08	0,07	0,08	0,07
85 República Dominicana	0,07	0,10	0,66	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
86 Brunei Darussalam	0,10	0,10	1,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
87 Guatemala	0,05	0,10	0,48	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
88 Panamá	0,07	0,10	0,70	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
89 Líbano	0,08	0,10	0,84	0,07	0,06	0,07	0,06	0,07
90 Tanzania	0,03	0,09	0,28	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
91 Omán	0,15	0,09	1,67	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
92 Camerún	0,05	0,09	0,60	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02
93 Uganda	0,02	0,09	0,19	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
94 Bolivia	0,03	0,08	0,35	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
95 El Salvador	0,04	0,08	0,44	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
96 Jordania	0,08	0,08	0,99	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
97 Bosnia y Herzegovina	0,07	0,08	0,90	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
98 Costa Rica	0,05	0,08	0,67	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
99 Afganistán, Est. Islámico	0,01	0,08	0,13	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
100 Senegal	0,03	0,08	0,38	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
101 Azerbaijón	0,044	0,076	0,58	0,013	0,013	0,012	0,014	0,010
102 Gabón	0,070	0,073	0,97	0,023	0,024	0,021	0,024	0,020
103 Georgia	0,019	0,071	0,27	0,007	0,007	0,006	0,008	0,006
104 Lituania	0,058	0,068	0,85	0,025	0,025	0,025	0,026	0,024
105 Chipre	0,061	0,066	0,92	0,049	0,042	0,048	0,043	0,046
106 Namibia	0,035	0,064	0,54	0,020	0,021	0,019	0,020	0,017
107 Bahrein	0,108	0,064	1,70	0,057	0,047	0,054	0,048	0,050
108 Etiopía	0,024	0,063	0,38	0,020	0,019	0,021	0,020	0,021
109 Papúa Nueva Guinea	0,043	0,062	0,69	0,023	0,024	0,022	0,025	0,021
110 Bahamas, Las	0,035	0,061	0,57	0,019	0,019	0,019	0,019	0,017
111 Nicaragua	0,016	0,061	0,26	0,009	0,009	0,008	0,009	0,008
112 Honduras	0,025	0,061	0,42	0,016	0,016	0,015	0,016	0,015
113 Liberia	0,006	0,061	0,10	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003
114 Letonia	0,045	0,060	0,75	0,021	0,021	0,021	0,021	0,020
115 Moldavia	0,029	0,058	0,50	0,010	0,010	0,009	0,010	0,008
116 Madagascar	0,014	0,058	0,24	0,010	0,011	0,010	0,011	0,010

ANEJO 1
(Continuación)

PAÍSES	11ª REVISIÓN			EJEMPLOS (porcentaje)				
	Calculada (porcentaje)	Asignada (porcentaje)	Cociente	Número 1	Número 2	Número 3	Número 4	Número 5
117 Islandia	0,036	0,055	0,65	0,030	0,030	0,030	0,030	0,029
118 Mozambique	0,014	0,054	0,26	0,009	0,008	0,008	0,008	0,008
119 Guinea	0,019	0,051	0,38	0,012	0,013	0,012	0,013	0,012
120 Sierra Leona	0,005	0,049	0,10	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003
121 Malta	0,058	0,048	1,20	0,042	0,032	0,040	0,032	0,038
122 Islas Mauricio	0,037	0,048	0,76	0,026	0,023	0,025	0,023	0,024
123 Paraguay	0,036	0,047	0,77	0,033	0,031	0,034	0,032	0,034
124 Malí	0,013	0,044	0,29	0,011	0,010	0,011	0,010	0,011
125 Surinam	0,018	0,043	0,41	0,004	0,004	0,004	0,004	0,003
126 Armenia	0,018	0,043	0,42	0,006	0,006	0,005	0,006	0,004
127 Guyana	0,011	0,043	0,26	0,006	0,005	0,006	0,005	0,005
128 Kirguistán	0,025	0,042	0,60	0,008	0,009	0,008	0,009	0,007
129 Camboya	0,006	0,041	0,16	0,006	0,006	0,006	0,007	0,007
130 Tayikistán	0,040	0,041	0,99	0,008	0,008	0,007	0,008	0,006
131 Congo, República del	0,042	0,040	1,05	0,012	0,012	0,011	0,013	0,010
132 Haití	0,008	0,039	0,20	0,005	0,005	0,005	0,006	0,005
133 Somalia	0,003	0,039	0,08	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
134 Ruanda	0,006	0,038	0,15	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004
135 Burundi	0,006	0,036	0,15	0,006	0,005	0,006	0,005	0,006
136 Turkmenistán	0,048	0,035	1,37	0,029	0,028	0,030	0,029	0,029
137 Togo	0,009	0,035	0,25	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005
138 Nepal	0,018	0,034	0,55	0,019	0,017	0,019	0,017	0,019
139 Fidi	0,020	0,033	0,61	0,013	0,012	0,013	0,012	0,012
140 Malawi	0,014	0,033	0,42	0,007	0,007	0,006	0,007	0,006
141 Macedonia, Ex Rep. Yug.	0,027	0,032	0,82	0,014	0,015	0,014	0,015	0,013
142 Barbados	0,022	0,032	0,69	0,010	0,010	0,009	0,010	0,009
143 Níger	0,012	0,031	0,40	0,009	0,008	0,009	0,008	0,008
144 Estonia	0,030	0,031	0,97	0,015	0,014	0,015	0,014	0,014
145 Mauritania	0,010	0,030	0,32	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005
146 Botswana	0,066	0,030	2,22	0,068	0,047	0,066	0,047	0,065
147 Benin	0,013	0,029	0,46	0,008	0,007	0,008	0,008	0,007
148 Burkina Faso	0,012	0,028	0,42	0,010	0,009	0,010	0,009	0,010
149 Chad	0,008	0,026	0,29	0,004	0,004	0,004	0,004	0,004
150 Rep. Centroafricana	0,007	0,026	0,25	0,005	0,004	0,005	0,004	0,005
151 Laos, Rep. Dem. Pop.	0,006	0,025	0,26	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005
152 Mongolia	0,016	0,024	0,65	0,005	0,005	0,004	0,005	0,004
153 Swazilandia	0,020	0,024	0,83	0,011	0,010	0,011	0,010	0,010
154 Albania	0,016	0,023	0,69	0,007	0,007	0,007	0,008	0,007
155 Lesotho	0,017	0,016	1,05	0,009	0,008	0,009	0,008	0,008
156 Guinea Ecuatorial	0,002	0,015	0,10	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
157 Gambia	0,005	0,015	0,37	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003
158 Belice	0,007	0,009	0,83	0,004	0,003	0,004	0,003	0,003
159 San Marino	0,017	0,008	2,08	0,007	0,007	0,007	0,007	0,006
160 Vanuatu	0,003	0,008	0,37	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
161 Eritrea	0,006	0,007	0,75	0,004	0,003	0,004	0,003	0,003
162 Djibouti	0,005	0,007	0,71	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003
163 Santa Lucía	0,006	0,007	0,85	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003
164 Guinea-Bissau	0,002	0,007	0,27	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
165 Antigua y Barbuda	0,010	0,006	1,50	0,004	0,004	0,004	0,004	0,003
166 Granada	0,003	0,006	0,55	0,002	0,001	0,001	0,002	0,001
167 Samoa	0,002	0,005	0,39	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
168 Salomón, Islas	0,004	0,005	0,74	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
169 Cabo Verde	0,003	0,005	0,63	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
170 S. Cristóbal y Nieves	0,002	0,004	0,56	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
171 Comoras	0,002	0,004	0,46	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
172 Seychelles	0,005	0,004	1,09	0,003	0,003	0,003	0,003	0,002
173 S. Vicente y Granadinas	0,003	0,004	0,76	0,002	0,002	0,002	0,002	0,001
174 Maldivas	0,004	0,004	1,13	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002

ANEJO 1
(Conclusión)

PAÍSES	11ª REVISIÓN			EJEMPLOS (porcentaje)				
	Calculada (porcentaje)	Asignada (porcentaje)	Cociente	Número 1	Número 2	Número 3	Número 4	Número 5
175 Dominica	0,002	0,004	0,53	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
176 Sto. Tomé y Príncipe. . .	0,001	0,003	0,17	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
177 Tonga.	0,002	0,003	0,56	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
178 Bután	0,003	0,003	0,89	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
179 Kiribati	0,002	0,003	0,95	0,003	0,002	0,003	0,002	0,003
180 Micronesia, Est. Fed. de .	0,002	0,002	1,00	0,002	0,001	0,001	0,001	0,001
181 Marshall, Islas	0,001	0,002	0,87	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
182 Palau, Rep. de.	0,001	0,001	0,72	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
<i>Memorandum item:</i> Rep. Fed. de Yugoslavia (Serbia/Montenegro)	0,198	0,220	0,90	0,054	0,058	0,054	0,60	0,052
TOTAL	100,00	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

ANEJO 2

VOTOS Y PORCENTAJES DE VOTOS TRAS LA 11ª REVISIÓN AGRUPADOS POR SILLAS

<i>País de origen del director</i>	<i>Países que representa</i>	<i>Cuota</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos por silla</i>	<i>Porcentaje por silla</i>
Estados Unidos	Estados Unidos	37.149,3	371.743	17,26	371.743	17,26
Japón	Japón	13.312,8	133.378	6,19	133.378	6,19
Alemania	Alemania	13.008,2	130.332	6,05	130.332	6,05
Francia	Francia	10.738,5	107.635	5,00	107.635	5,00
Reino Unido	Reino Unido	10.738,5	107.635	5,00	107.635	5,00
Arabia Saudita	Arabia Saudita	6.985,5	70.105	3,26	70.105	3,26
Rusia	Rusia	5.945,4	59.704	2,77	59.704	2,77
China	China	4.687,2	47.122	2,19	47.122	2,19
Bélgica	Austria	1.872,3	18.973	0,88		
	Bielorrusia	386,4	4.114	0,19		
	Bélgica	4.605,2	46.302	2,15		
	República Checa	819,3	8.443	0,39		
	Hungría	1.038,4	10.634	0,49		
	Kazakistán	365,7	3.907	0,18		
	Luxemburgo	279,1	3.041	0,14		
	República Eslovaca	357,5	3.825	0,18		
	Eslovenia	231,7	2.567	0,12		
	Turquía	964,0	9.890	0,46	111.696	5,19
Holanda	Armenia	92,0	1.170	0,05		
	Bosnia y Herzegovina	169,1	1.941	0,09		
	Bulgaria	640,2	6.652	0,31		
	Croacia	365,1	3.901	0,18		
	Chipre	139,6	1.646	0,08		
	Georgia	150,3	1.753	0,08		
	Israel	928,2	9.532	0,44		
	Macedonia	68,9	939	0,04		
	Moldovia	123,2	1.482	0,07		
	Holanda	5.162,4	51.874	2,41		
	Rumania	1.030,2	10.552	0,49		
	Ucrania	1.372,0	13.970	0,65	105.412	4,89
Méjico	Costa Rica	164,1	1.891	0,09		
	El Salvador	171,3	1.963	0,09		
	Guatemala	210,2	2.352	0,11		
	Honduras	129,5	1.545	0,07		
	Méjico	2.585,8	26.108	1,21		
	Nicaragua	130,0	1.550	0,07		
	España	3.048,9	30.739	1,43		
	Venezuela	2.659,1	26.841	1,25	92.989	4,32

ANEJO 2
VOTOS Y PORCENTAJES DE VOTOS TRAS LA 11ª REVISIÓN AGRUPADOS POR SILLAS
(Continuación)

<i>País de origen del director</i>	<i>Países que representa</i>	<i>Cuota</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos por silla</i>	<i>Porcentaje por silla</i>
Italia	Albania	48,7	737	0,03		
	Grecia	823,0	8.480	0,39		
	Italia	7.055,5	70.805	3,29		
	Malta	102,0	1.270	0,06		
	Portugal	867,4	8.924	0,41		
	San Marino	17,0	420	0,02	90.636	4,21
Canadá	Antigua y Barbuda	13,5	385	0,02		
	Bahamas, Las	130,3	1.553	0,07		
	Barbados	67,5	925	0,04		
	Belice	18,8	438	0,02		
	Canadá	6.369,2	63.942	2,97		
	Dominica	8,2	332	0,02		
	Granada	11,7	367	0,02		
	Irlanda	838,4	8.634	0,40		
	Jamaica	273,5	2.985	0,14		
	S. Cristóbal y Nieves	8,9	339	0,02		
	Santa Lucía	15,3	403	0,02		
	S. Vicente y Granadinas	8,3	333	0,02	80.636	3,74
Dinamarca	Dinamarca	1.642,8	16.678	0,77		
	Estonia	65,2	902	0,04		
	Finlandia	1.263,8	12.888	0,60		
	Islandia	117,6	1.426	0,07		
	Letonia	126,8	1.518	0,07		
	Lituania	144,2	1.692	0,08		
	Noruega	1.671,7	16.967	0,79		
	Suecia	2.395,5	24.205	1,12	76.276	3,54
Australia	Australia	3.236,4	32.614	1,51		
	Kiribati	5,6	306	0,01		
	Corea	1.633,6	16.586	0,77		
	Marshall, Islas	3,5	285	0,01		
	Micronesia, Est. Fed. de	5,1	301	0,01		
	Mongolia	51,1	761	0,04		
	Nueva Zelanda	894,6	9.196	0,43		
	Palau, Rep. de	3,1	281	0,01		
	Papúa Nueva Guinea	131,6	1.566	0,07		
	Filipinas	879,9	9.049	0,42		
	Samoa	11,6	366	0,02		
	Seychelles	8,8	338	0,02		
	Salomón, Islas	10,4	354	0,02		
	Vanuatu	17,0	420	0,02	72.423	3,36

ANEJO 2

VOTOS Y PORCENTAJES DE VOTOS TRAS LA 11ª REVISIÓN AGRUPADOS POR SILLAS
(Continuación)

<i>Pais de origen del director</i>	<i>Paises que representa</i>	<i>Cuota</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos por silla</i>	<i>Porcentaje por silla</i>
Egipto	Bahrein	135,0	1.600	0,07		
	Egipto	943,7	9.687	0,45		
	Irak	1.188,4	12.134	0,56		
	Jordania	170,5	1.955	0,09		
	Kuwait	1.381,1	14.061	0,65		
	Líbano	203,0	2.280	0,11		
	Libia	1.123,7	11.487	0,53		
	Maldivas	8,2	332	0,02		
	Omán	194,0	2.190	0,10		
	Qatar	263,8	2.888	0,13		
	Siria, Rep. Árabe	293,6	3.186	0,15		
	Emiratos Árabes Unidos	611,7	6.367	0,30		
	Yemen, República del	243,5	2.685	0,12	70.852	3,29
Tailandia	Brunei Darussalam	215,2	2.402	0,11		
	Camboya	87,5	1.125	0,05		
	Fidji	70,3	953	0,04		
	Indonesia	2.079,3	21.043	0,98		
	Laos, Rep. Dem. Pop.	52,9	779	0,04		
	Malasia	1.486,6	15.116	0,70		
	Myanmar	258,4	2.834	0,13		
	Nepal	71,3	963	0,04		
	Singapur	862,5	8.875	0,41		
	Tailandia	1.081,9	11.069	0,51		
	Tonga	6,9	319	0,01		
	Vietnam	329,1	3.541	0,16	69.019	3,20
Angola	Angola	286,3	3.113	0,14		
	Botswana	63,0	880	0,04		
	Burundi	77,0	1.020	0,05		
	Eritrea	15,9	409	0,02		
	Etiopía	133,7	1.587	0,07		
	Gambia	31,1	561	0,03		
	Kenia	271,4	2.964	0,14		
	Lesotho	34,9	599	0,03		
	Liberia	129,2	1.542	0,07		
	Malawi	69,4	944	0,04		
	Mozambique	113,6	1.386	0,06		
	Namibia	136,5	1.615	0,07		
	Nigeria	1.753,2	17.782	0,83		
	Sierra Leona	103,7	1.287	0,06		
	Sudáfrica, Rep. de	1.868,5	18.935	0,88		
	Swazilandia	50,7	757	0,04		
	Tanzania	198,9	2.239	0,10		
	Uganda	180,5	2.055	0,10		
	Zambia	489,1	5.141	0,24		
	Zimbabwe	353,4	3.784	0,18	68.600	3,19

ANEJO 2
VOTOS Y PORCENTAJES DE VOTOS TRAS LA 11ª REVISIÓN AGRUPADOS POR SILLAS
(Continuación)

<i>País de origen del director</i>	<i>Países que representa</i>	<i>Cuota</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos por silla</i>	<i>Porcentaje por silla</i>
Suiza	Azerbaijón	160,9	1.859	0,09		
	Kirguistán	88,8	1.138	0,05		
	Polonia	1.369,0	13.940	0,65		
	Suiza	3.458,5	34.835	1,62		
	Tayikistán	87,0	1.120	0,05		
	Turkmenistán	75,2	1.002	0,05		
	Uzbekistán	275,6	3.006	0,14	56.900	2,64
Brasil	Brasil	3.036,1	30.611	1,42		
	Colombia	774,0	7.990	0,37		
	República Dominicana	218,9	2.439	0,11		
	Ecuador	302,3	3.273	0,15		
	Guyana	90,9	1.159	0,05		
	Haití	81,9	1.069	0,05		
	Panamá	206,6	2.316	0,11		
	Surinam	92,1	1.171	0,05		
	Trinidad y Tobago	335,6	3.606	0,17	53.634	2,49
India	Bangladesh	533,3	5.583	0,26		
	Bután	6,3	313	0,01		
	India	4.158,2	41.832	1,94		
	Sri Lanka	413,4	4.384	0,20	52.112	2,42
Irán, Rep. Islám.	Argelia	1.254,7	12.797	0,59		
	Ghana	369,0	3.940	0,18		
	Irán, Rep. Islámica	1.497,2	15.222	0,71		
	Marruecos	588,2	6.132	0,28		
	Pakistán	1.033,7	10.587	0,49		
	Túnez	286,5	3.115	0,14	51.793	2,40
Chile	Argentina	2.117,1	21.421	0,99		
	Bolivia	171,5	1.965	0,09		
	Chile	856,1	8.811	0,41		
	Paraguay	99,9	1.249	0,06		
	Perú	638,4	6.634	0,31		
	Uruguay	306,5	3.315	0,15	43.395	2,01
Gabón	Benin	61,9	869	0,04		
	Burkina Faso	60,2	852	0,04		
	Camerún	185,7	2.107	0,10		
	Cabo Verde	9,6	346	0,02		
	Rep. Centroafricana	55,7	807	0,04		
	Chad	56,0	810	0,04		
	Comores	8,9	339	0,02		
	Congo, Rep. Dem. del	533,0	5.580	0,26		
	Costa de Marfil	325,2	3.502	0,16		
	Djibouti	15,9	409	0,02		
	Guinea Ecuatorial	32,6	576	0,03		
	Gabón	154,3	1.793	0,08		
	Guinea	107,1	1.321	0,06		
	Guinea-Bissau	14,2	392	0,02		

ANEJO 2
VOTOS Y PORCENTAJES DE VOTOS TRAS LA 11ª REVISIÓN AGRUPADOS POR SILLAS
(Conclusión)

<i>País de origen del director</i>	<i>Países que representa</i>	<i>Cuota</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Votos por silla</i>	<i>Porcentaje por silla</i>
	Madagascar	122,2	1.472	0,07		
	Malí	93,3	1.183	0,05		
	Mauritania	64,4	894	0,04		
	Islas Mauricio	101,6	1.266	0,06		
	Níger	65,8	908	0,04		
	Ruanda	80,1	1.051	0,05		
	Sto. Tomé y Príncipe	7,4	324	0,02		
	Senegal	161,8	1.868	0,09		
	Togo	73,4	984	0,05	29.653	1,38
Núm. de países: 178	TOTAL	210.918,0	2.153.680	100		
	Promemoria:	CUOTA				
	Yugoslavia (Serbia/Montenegro)	467,7	Pendiente de admisión como estado miembro			
	Sudán	315,1	Suspendido el derecho a voto desde 9-8-93			
	Afganistán, Est. Islámico	161,9	No participó en 1998 en la Elección Ordinaria de Directores Ejecutivos			
	Congo, República del	84,6	Suspendido el derecho a voto desde 2-6-94			
	Somalia	81,7	No participó en 1998 en la Elección Ordinaria de Directores Ejecutivos			
	TOTAL	1,111.0				
	TOTAL CUOTA	212,029.0				

Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras: declaración de principios

Fondo Monetario Internacional

Adoptado por el Comité Provisional
el 26 de septiembre de 1999

INTRODUCCIÓN

1. En el marco del fortalecimiento de la arquitectura del sistema monetario y financiero internacional, el Comité Provisional, en sus comunicados de abril y octubre de 1998, solicitó al FMI que formulara un código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras, en cooperación con las instituciones pertinentes. El FMI, en conjunción con el Banco de Pagos Internacionales, y en consulta con un grupo representativo de bancos centrales, organismos financieros, otros organismos internacionales y regionales pertinentes (1) y algunos expertos del sector universitario, ha formulado el *Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras*, que se asemeja al *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, formulado por el FMI, y aprobado por el Comité Provisional en abril de 1998.

2. En el *Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras* se definen las prácticas de transparencia aconsejables para los bancos centrales en la aplicación de la política monetaria y para los bancos centrales y otros organismos financieros en la aplicación de la política financiera. El suplemento adjunto contiene las definiciones de "banco central", "organismo financiero", "política financiera" y "gobierno", que se emplean en el código.

3. Para los fines del Código, la transparencia consiste en que se den a conocer al público en forma com-

prensible, accesible y oportuna los objetivos de la política, el marco jurídico, institucional y económico de la misma, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas monetarias y financieras y los términos en que los organismos deben rendir cuentas. Por consiguiente, las prácticas de transparencia que se enumeran en el Código se centran en: 1) la claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales y los organismos financieros; 2) los procesos mediante los cuales el banco central formula y publica las decisiones de política monetaria y, los organismos financieros, las políticas financieras; 3) el acceso del público a la información sobre las políticas monetarias y financieras, y 4) la rendición de cuentas y las garantías de integridad del banco central y los organismos financieros.

4. La necesidad de transparencia en las políticas monetarias y financieras se basa en dos premisas básicas. Primero, se puede reforzar la eficacia de las políticas monetarias y financieras si el público conoce las metas y los instrumentos de la política y si las autoridades pueden comprometerse de manera creíble a cumplirlas. Al dar acceso a más información sobre las políticas monetarias y financieras, las buenas prácticas de transparencia fomentan la eficiencia con que pueden operar los mercados. Segundo, una buena gestión de gobierno exige que los bancos centrales y los organismos financieros rindan cuentas de sus actividades, sobre todo en los casos en que las autoridades monetarias y financieras gozan de un alto grado de autonomía. En los casos en que pudieran surgir conflictos entre dependencias de gobierno, o dentro de una misma dependencia (por ejemplo, si el banco central o el organismo financiero son propieta-

rios y superintendentes de una institución financiera o si se comparten las funciones relativas a la política monetaria y la política cambiaria), la transparencia de las atribuciones conferidas y la claridad de las normas y los procedimientos operativos de los organismos pueden ayudar a resolver los conflictos, fortalecer la gestión de gobierno y facilitar la coherencia de las políticas.

5. Al divulgar los objetivos de la política monetaria, el banco central permite una mejor comprensión por el público de las metas que se desean lograr y proporciona un contexto para explicar sus propias decisiones de política, lo que contribuye a la eficacia de la política monetaria. Además, la transparencia en el proceso de formulación de la política monetaria, al ofrecer al sector privado una descripción clara de los motivos en que se basan las decisiones de política, generalmente imprime mayor eficacia al mecanismo de transmisión de la política debido, en parte, a que la formación de expectativas del mercado se realiza con mayor eficiencia. El banco central, al ofrecer al público información adecuada sobre sus actividades, puede crear un mecanismo de refuerzo de su credibilidad si sus actuaciones son consecuentes con sus declaraciones públicas.

6. La transparencia de los organismos financieros, sobre todo al aclarar sus objetivos, también contribuye a la eficacia de la política, ya que permite a los participantes en el mercado financiero evaluar mejor el contexto de las políticas financieras, con lo cual se reduce la incertidumbre en el proceso decisorio. Además, al permitir que los participantes en el mercado y el público en general comprendan y evalúen las políticas financieras, probablemente la transparencia propicie la adopción de buenas políticas, lo que puede ayudar a fomentar la estabilidad financiera y sistémica. Una descripción transparente del proceso de formulación de las políticas permite al público comprender las reglas del juego. Un mecanismo adicional para reforzar la credibilidad de las actividades de los organismos financieros es la divulgación de información adecuada sobre ellas. Además, en determinadas situaciones la responsabilización pública de los organismos financieros por sus decisiones podría reducir las posibilidades de riesgo moral.

7. Los beneficios para los países que adopten buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras deben evaluarse frente a los costos potenciales. En los casos en que una mayor transparencia en las políticas monetarias y financieras pudiese poner en peligro la eficacia de las políticas o perjudicar la estabilidad del mercado o los intereses le-

gítimos de las entidades supervisadas u otras entidades, podría resultar conveniente limitar la transparencia. Sin embargo, la limitación de la transparencia en determinados aspectos debe considerarse en el marco de un entorno caracterizado en general por la transparencia.

8. En el caso de la política monetaria, la limitación de la divulgación de algunos tipos de datos se funda en que su divulgación podría perjudicar el proceso de toma de decisiones y la eficacia de las políticas. Asimismo, las consideraciones de política cambiaria, sobre todo –pero no exclusivamente– en los países que aplican regímenes cambiarios de paridad fija, podrían justificar la limitación de ciertas prácticas de divulgación de datos. Por ejemplo, la imposición de amplias obligaciones de divulgación de información sobre las deliberaciones internas de política relativas a las operaciones monetarias y cambiarias podría crear perturbaciones en los mercados, constreñir el libre flujo de ideas en los debates de política o impedir la adopción de planes de contingencia. Por lo tanto, podría ser inconveniente que los bancos centrales divulgaran las deliberaciones y los documentos internos, y hay circunstancias en las que no sería indicado que los bancos centrales revelaran sus tácticas de implementación de la política monetaria y cambiaria a corto plazo, ni que proporcionaran información detallada sobre sus operaciones cambiarias. Del mismo modo, podrían existir razones valederas para que los bancos centrales (y los organismos financieros) no divulgasen sus planes de contingencia, incluidos los posibles préstamos de emergencia.

9. Algunos aspectos de la transparencia en la política financiera podrían suscitar inquietudes adicionales. Por motivos de riesgo moral, disciplina del mercado y estabilidad del mercado financiero, podrían justificarse las limitaciones en cuanto al contenido o el momento de publicación de algunas medidas correctivas y decisiones sobre el otorgamiento de préstamos de emergencia, así como la información relativa a un mercado o una empresa en particular. Para mantener el acceso a información delicada de los participantes en el mercado, también se debe proteger el carácter confidencial y reservado de la información sobre las empresas a nivel individual (lo que comúnmente se denomina “confidencialidad comercial”). Del mismo modo, podría ser inconveniente que las autoridades financieras publicasen sus deliberaciones y las medidas coercitivas pertinentes sobre la supervisión de instituciones financieras, mercados o individuos específicos.

10. Existen diferencias, no sólo de fondo sino tam-

bién de forma, en las prácticas de transparencia. En lo que se refiere al suministro de información al público sobre las instituciones monetarias y financieras y sus políticas, una cuestión importante es la modalidad de divulgación de esa información. En cuanto a la política monetaria, en particular, ¿deben las prácticas de transparencia estar plasmadas en la legislación que rige al banco central, estar previstas en otras leyes o reglamentos o adoptarse por otros medios? En el Código se adopta un enfoque pragmático al respecto y se reconoce que pueden establecerse buenas prácticas de transparencia mediante una variedad de mecanismos. En lo que se refiere a las funciones, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales (y los principales organismos reguladores del sector financiero), se recomienda que se definan ciertas características fundamentales en las leyes habilitantes (por ejemplo, la carta orgánica del banco central). La especificación de algunas de estas prácticas en las leyes les confiere especial fuerza y evita modificaciones frecuentes y ad hoc de estos aspectos importantes de las operaciones de los bancos centrales y los organismos financieros pertinentes. Puede haber mayor flexibilidad en la presentación de la información sobre otros aspectos de la transparencia, por ejemplo, sobre la manera en que se formula e implementa la política y se suministra la información. Sin embargo, es importante que el acceso a esa información sea fácil, de modo que el público pueda obtenerla y asimilarla con un esfuerzo razonable.

11. En el contexto del buen gobierno y la rendición de cuentas, así como el fomento de la eficiencia en los mercados, cuando el código se refiere al público deberían considerarse incluidos, en condiciones ideales, todos los individuos e instituciones interesados. En algunos casos, sobre todo a los efectos de las políticas financieras, podría resultar conveniente que en la administración o aplicación de ciertas normas y políticas se defina más estrictamente el concepto de público a fin de referirse únicamente a los individuos o instituciones más directamente afectados por las normas y políticas en cuestión.

12. La idea rectora del Código es la transparencia. Si bien las buenas prácticas de transparencia en la formulación y divulgación de las políticas monetarias y financieras pueden contribuir a la adopción de políticas acertadas, el Código no tiene como objetivo formular juicios sobre la conveniencia o idoneidad de determinadas políticas monetarias y financieras o sobre el marco que deberían adoptar los países. La transparencia no es un fin en sí mismo, ni es un sustituto de la aplicación de políticas acertadas; más bien, debe considerarse que la transparencia y la adopción

de políticas acertadas son complementarias. En el terreno de la política financiera, existen otros documentos que complementan este código y que, más allá de la transparencia, fomentan políticas acertadas; entre ellos se destacan los *Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz*, formulados por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, los *Objetivos y principios para la regulación de los mercados de valores*, formulados por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV), y las normas en las que están trabajando el Comité sobre los sistemas de pago y de liquidación (CSPL), la Asociación Internacional de Inspectores de Seguros (AIIS) y la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC). A medida que éstas y otras agrupaciones del sector financiero formulen principios y normas relativos a las prácticas de transparencia de los organismos financieros (por ejemplo, en cuanto a los datos que deben divulgar los organismos financieros), o introduzcan modificaciones importantes en dichos principios y normas, habrá que introducir las respectivas modificaciones en el código.

13. El Código se orienta hacia las normas de transparencia que deben observar los bancos centrales y los organismos financieros, y no hacia los procedimientos de transparencia relacionados con las empresas e instituciones a nivel individual. Sin embargo, las ventajas que se derivan de la transparencia en las políticas monetarias y financieras podrían reforzarse con políticas idóneas que fomenten la transparencia en los mercados en general, las instituciones supervisadas y los organismos autorregulados.

14. Las políticas monetarias y financieras están relacionadas entre sí y, a menudo, se refuerzan mutuamente: la situación del sistema financiero afecta a la aplicación de la política monetaria y viceversa. Sin embargo, los mecanismos institucionales que se emplean para cada uno de estos dos tipos de políticas difieren considerablemente, sobre todo en lo que se refiere a sus funciones, responsabilidades y objetivos y a los procesos de formulación e implementación de las políticas. Teniendo en cuenta lo antedicho, el Código se divide en dos partes: buenas prácticas de transparencia para la política monetaria de los bancos centrales y buenas prácticas de transparencia para las políticas financieras de los organismos financieros. No obstante, para ambas políticas, los elementos básicos de la transparencia son semejantes. Cabe admitir que no todas las prácticas de transparencia son aplicables por igual a todos los organismos financieros, y los objetivos de la transparencia varían para cada sector financiero. En algunos casos, la prioridad es la eficiencia del mercado; en otros, la idea central es la estabilidad

sistémica y del mercado y, en un tercer caso, la principal consideración es la protección de los activos de los clientes.

15. La forma en que opera el sistema de pagos de un país afecta a la aplicación de la política monetaria y al funcionamiento del sistema financiero, y la estructura de los sistemas de pagos repercute en la estabilidad sistémica. No obstante, las estructuras institucionales de los sistemas de pagos suelen ser mucho más complejas que las de las políticas monetarias y otras políticas financieras, y difieren considerablemente de un país a otro. En muchos casos, el sector público y el sector privado, incluidos los organismos autorregulados, operan el sistema de pagos de un país en forma conjunta. Sin embargo, la mayoría de las prácticas de transparencia que se enumeran en la parte del Código relativa a los organismos financieros son aplicables a las funciones que desempeñan los bancos centrales y otros organismos públicos que tienen a su cargo la supervisión del sistema de pagos de un país. Las prácticas de transparencia en las políticas financieras que se incluyen en el Código comprenden prácticas relativas al funcionamiento de componentes importantes, a nivel sistémico, del sistema de pagos de un país y, según corresponda, toman en cuenta la naturaleza especial de las operaciones del sistema de pagos (por ejemplo, las previstas en el párrafo 5.3).

16. La amplitud del Código permite aplicarlo en una variada gama de marcos de política monetaria y financiera y, por ende, a la totalidad de los países miembros del FMI. Los elementos del Código se basan en un estudio de las buenas prácticas de transparencia empleadas en varios países y examinadas en la literatura especializada. Por consiguiente, el Código representa una síntesis de conceptos y prácticas que ya se encuentran en uso y cuyos resultados ya se han comprobado. No obstante, la forma en que se aplique y logre la transparencia puede variar en función de las diferencias en los mecanismos institucionales con respecto a las políticas monetarias y financieras y de las tradiciones jurídicas. Por lo tanto, las buenas prácticas de transparencia que figuran en el Código tendrán que aplicarse con flexibilidad y en forma paulatina adaptándolas a las circunstancias particulares de cada país. Varios países miembros del Fondo no poseen, en la actualidad, ni recursos ni capacidad institucional suficientes para implementar todas las buenas prácticas de transparencia que se enumeran en el Código. Estas prácticas se incluyen en el Código con la expectativa de que los países aspiren a aplicarlas con el tiempo.

BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA MONETARIA DE LOS BANCOS CENTRALES

I. Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales en materia de política monetaria

1.1. El objetivo u objetivos fundamentales y el marco institucional de la política monetaria deben estar claramente definidos en las leyes o reglamentos pertinentes, incluida, según corresponda, la carta orgánica del banco central.

1.1.1. El objetivo u objetivos fundamentales de la política monetaria deben definirse en las leyes y darse a conocer y explicarse al público.

1.1.2. Las responsabilidades del banco central deben definirse en las leyes.

1.1.3. Las leyes que disponen la creación del banco central deben autorizar a éste a emplear los instrumentos de política monetaria necesarios para el logro de su(s) objetivo(s) de política.

1.1.4. Debe darse a conocer al público la responsabilidad institucional en materia de política cambiaria.

1.1.5. Deben definirse en las leyes las modalidades generales de rendición de cuentas con respecto a la aplicación de la política monetaria y las demás funciones que se asignen al banco central.

1.1.6. Si, en circunstancias excepcionales, el gobierno está autorizado a revocar las decisiones de política del banco central, deben especificarse en las leyes las condiciones en las que se puede invocar esta facultad y la forma en que se dará a conocer al público.

1.1.7. Deben especificarse en las leyes los procedimientos para el nombramiento del presidente y los miembros del órgano directivo del banco central, así como el período de duración de sus cargos y los criterios generales para su remoción.

1.2. Debe definirse claramente la relación institucional entre las operaciones monetarias y fiscales (2).

1.2.1. Si el banco central está autorizado a otorgar créditos, anticipos o sobregiros al gobierno, deben darse a conocer al público las condiciones en que pueden utilizarse y los correspondientes límites.

1.2.2. Deben darse a conocer al público los montos y condiciones de los créditos, anticipos o sobregiros del banco central al gobierno y de los depósitos del gobierno en el banco central.

1.2.3. Deben darse a conocer al público los procedimientos para la participación directa del banco central en los mercados primarios de títulos del Estado, de permitirse esta participación, así como en los mercados secundarios.

1.2.4. La intervención del banco central en el resto de la economía (por ejemplo, mediante la propiedad de participaciones de capital, la representación en juntas directivas, la realización de compras o la prestación de servicios remunerados) debe realizarse en forma abierta y pública con arreglo a principios y procedimientos claros.

1.2.5. Debe darse a conocer al público la forma en que se distribuyen las utilidades del banco central y en que se mantiene su capital.

1.3. Deben definirse claramente las funciones de agente del gobierno que desempeñe el banco central.

1.3.1 Deben darse a conocer al público las funciones que desempeñe el banco central: I) en la gestión de la deuda pública interna y externa y las reservas de divisas, II) como banco del gobierno, III) como agente fiscal del gobierno y IV) como asesor en materia de política económica y financiera y en el ámbito de la cooperación internacional.

1.3.2. Debe darse a conocer al público la división de funciones entre el banco central, el ministerio de Hacienda o un organismo público independiente (3), con respecto a las emisiones primarias de deuda, la organización del mercado secundario, los servicios de depositaria y los mecanismos de compensación y liquidación para la negociación de títulos del Estado.

II. Transparencia del proceso de formulación y divulgación de las decisiones de política monetaria

2.1. Deben darse a conocer y explicarse al público el marco, los instrumentos y las metas que se emplean en la consecución de los objetivos de política monetaria.

2.1.1. Deben darse a conocer y explicarse al público los procedimientos y las prácticas que rigen los instrumentos y las operaciones de política monetaria.

2.1.2. Deben darse a conocer al público las normas y los procedimientos que rigen las relaciones y las transacciones del banco central con sus contrapartes en lo que se refiere a las operaciones monetarias y a los mercados en que éste opera.

2.2. En los casos en que un órgano permanente encargado de la formulación de la política monetaria se reúna para evaluar la evolución económica básica, hacer un seguimiento del avance en la consecución del o de los objetivos de política monetaria y formular la política para el futuro, debe darse a conocer al público la información sobre la composición, estructura y funciones de ese órgano.

2.2.1. Si el órgano encargado de formular la política celebra reuniones periódicas conforme a un calendario regular para evaluar la evolución económica básica, hacer un seguimiento del avance en la consecución del o de los objetivos de política monetaria y formular la política para el futuro, debe darse a conocer al público anticipadamente el calendario de reuniones.

2.3. Deben anunciarse de manera pública, y explicarse oportunamente, los cambios en los parámetros de los instrumentos de política monetaria (fuera de las medidas de "afinación").

2.3.1. El banco central debe dar a conocer al público, con un desfase máximo previamente anunciado, las principales consideraciones en que se basan sus decisiones de política monetaria.

2.4. El banco central debe formular declaraciones públicas periódicas sobre los avances en la consecución de su(s) objetivo(s) de política monetaria y sobre las perspectivas de alcanzarlos. Los mecanismos podrían variar según el marco de política monetaria, incluido el régimen cambiario.

2.4.1. El banco central debe presentar periódicamente al público sus objetivos de política monetaria, especificando, entre otras cosas, los fundamentos, las metas cuantitativas y los instrumentos, según corresponda, así como los supuestos básicos clave.

2.4.2. El banco central debe presentar al público, de acuerdo con un calendario especificado, un informe sobre la evolución de la situación macroeconómica y sus repercusiones en su(s) objetivo(s) de política monetaria.

2.5. En lo que se refiere a las propuestas para in-

roducir cambios técnicos de fondo en las normas monetarias, debería preverse como principio que se realizarán consultas públicas, dentro de un plazo apropiado.

2.6. Deben darse a conocer al público las normas que exigen la declaración de datos de las instituciones financieras al banco central con fines de política monetaria.

III. Acceso del público a la información sobre la política monetaria

3.1. La presentación y divulgación de datos del banco central deben ajustarse a normas sobre cobertura, periodicidad y puntualidad de los datos y sobre acceso del público compatibles con las normas de divulgación de datos establecidas por el Fondo Monetario Internacional.

3.2. El banco central debe dar a conocer al público su balance de acuerdo con un calendario previamente anunciado y, después de un plazo previamente establecido, debe dar a conocer al público información específica sobre el conjunto de sus operaciones de mercado.

3.2.1. Los balances resumidos del banco central deben darse a conocer al público con frecuencia y de conformidad con un calendario previamente anunciado. El banco central debe dar a conocer al público, como mínimo una vez al año, balances detallados preparados con arreglo a normas contables idóneas y públicamente documentadas.

3.2.2. Debe darse a conocer al público información sobre las operaciones monetarias del banco central, incluidos los montos agregados y las condiciones del refinanciamiento u otros servicios (con sujeción al mantenimiento de la confidencialidad comercial), de acuerdo con un calendario previamente anunciado.

3.2.3. De conformidad con las normas de confidencialidad y privacidad de la información sobre cada empresa, la información sobre el respaldo financiero de emergencia proporcionado por el banco central debe darse a conocer al público, a nivel agregado, en un informe apropiado del banco central cuando esa información no comprometa la estabilidad financiera.

3.2.4. Debe darse a conocer al público información sobre los activos de reserva y los pasivos y compromisos en divisas de las autoridades monetarias de

acuerdo con un calendario previamente anunciado, en consonancia con las normas de divulgación de datos establecidas por el Fondo Monetario Internacional.

3.3. El banco central debe crear y mantener servicios de información al público.

3.3.1. El banco central debe tener un programa de publicaciones que incluya un informe anual.

3.3.2. Los altos funcionarios del banco central deben estar dispuestos a explicar al público el o los objetivos y el desempeño de la institución y a divulgar el texto de sus declaraciones.

3.4. El texto de las normas aprobadas por el banco central debe estar a disposición inmediata del público.

IV. Rendición de cuentas y garantías de integridad del banco central

4.1. Los funcionarios del banco central deben estar dispuestos a presentarse ante la autoridad pública designada para ese fin e informar sobre la aplicación de la política monetaria, explicar el o los objetivos de política de la institución, describir el avance en la consecución de los objetivos y, según corresponda, intercambiar opiniones sobre el estado de la economía y el sistema financiero.

4.2. El banco central debe dar a conocer al público, de acuerdo con un calendario previamente anunciado, estados financieros de sus operaciones certificados por auditores.

4.2.1. Los estados financieros deben ser verificados por un auditor independiente. La información sobre los procedimientos contables y las observaciones que se formulen deben formar parte integral de los estados financieros publicados.

4.2.2. Deben darse a conocer al público los procedimientos internos de administración que aseguren la integridad de las operaciones, incluidos los mecanismos de auditoría interna.

4.3. Debe darse a conocer al público información sobre los gastos e ingresos operativos del banco central una vez al año.

4.4. Deben darse a conocer al público las normas

que rigen la gestión de los asuntos financieros personales de los funcionarios y empleados del banco central y las normas para evitar conflictos de interés, incluidas las obligaciones fiduciarias generales que se hayan establecido.

4.4.1. Debe darse a conocer al público información sobre los medios de protección jurídica de que disponen los funcionarios y empleados del banco central en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS

V. Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los organismos financieros encargados de la política financiera (4)

5.1. El o los objetivos generales y el marco institucional de los organismos financieros deben estar claramente definidos, preferiblemente en las leyes o reglamentos pertinentes.

5.1.1. Deben darse a conocer y explicarse al público el o los objetivos generales de los organismos financieros.

5.1.2. Deben darse a conocer al público las responsabilidades de los organismos financieros, así como la autorización para aplicar las políticas financieras.

5.1.3. Deben darse a conocer al público, según corresponda, las modalidades generales de rendición de cuentas de los organismos financieros.

5.1.4. Deben darse a conocer al público, según corresponda, los procedimientos para el nombramiento de las autoridades máximas y los miembros del órgano directivo de los organismos financieros, así como el período de duración de sus cargos y los criterios generales para su remoción.

5.2. Debe darse a conocer al público la relación entre los organismos financieros.

5.3. Deben darse a conocer al público las funciones de los organismos de supervisión en lo que respecta a los sistemas de pagos.

5.3.1. Los organismos que supervisen el sistema de

pagos deben fomentar la divulgación oportuna de los principios generales de política (incluidas las políticas de gestión de riesgos) que afecten a la solidez de los sistemas de pagos de importancia sistémica.

5.4. En los casos en que los organismos financieros tengan funciones de supervisión de organismos autorregulados (por ejemplo, los sistemas de pagos), debe darse a conocer al público la relación que exista entre ellos.

5.5. En los casos en que los organismos autorregulados estén autorizados para realizar parte del proceso de regulación y supervisión, deben guiarse por las mismas prácticas de transparencia que se especifican para los organismos financieros.

VI. Transparencia del proceso de formulación y divulgación de las políticas financieras

6.1. La aplicación de las políticas por parte de los organismos financieros debe ser transparente y compatible con las consideraciones de confidencialidad y con la necesidad de preservar la eficacia de las actuaciones de los organismos de regulación y supervisión.

6.1.1. Deben darse a conocer y explicarse al público el marco reglamentario y los procedimientos operativos en que se basa la aplicación de la política financiera.

6.1.2. Deben darse a conocer al público las normas sobre la declaración de datos financieros por las instituciones financieras a los organismos financieros.

6.1.3. Deben darse a conocer al público las normas de funcionamiento de los mercados financieros organizados (incluidas las aplicables a los emisores de instrumentos financieros que se negocian en la bolsa).

6.1.4. En los casos en que los organismos financieros cobren tasas a las instituciones financieras, debe darse a conocer al público la estructura de estas tasas.

6.1.5. Según corresponda, deben darse a conocer al público los procedimientos oficiales de intercambio de información y consulta entre los organismos financieros (incluidos los bancos centrales) nacionales e internacionales.

6.2. Deben anunciarse al público y explicarse

oportunamente los cambios importantes de las políticas financieras.

6.3. Los organismos financieros deben preparar informes periódicos de carácter público sobre la forma en que se están cumpliendo los objetivos generales de política.

6.4. En lo que se refiere a los cambios técnicos de fondo de la estructura de las normas financieras, debería preverse como principio que se realizarán consultas públicas, dentro de un plazo apropiado.

VII. Acceso del público a la información sobre la política financiera

7.1. Los organismos financieros deben presentar informes periódicos de carácter público sobre los principales hechos ocurridos en el sector o en los sectores del sistema financiero que correspondan a su ámbito de competencia.

7.2. Los organismos financieros deben velar por que, observando las normas de confidencialidad, se divulguen en forma oportuna y regular datos agregados sobre las funciones que caen dentro de su ámbito de competencia.

7.3. Según corresponda, los organismos financieros deben dar a conocer al público sus balances de acuerdo con un calendario previamente anunciado y, después de un plazo previamente establecido, deben dar a conocer al público información sobre el conjunto de sus operaciones de mercado.

7.3.1. De conformidad con las normas de confidencialidad y privacidad de la información sobre cada empresa, la información sobre el respaldo financiero de emergencia proporcionado por los organismos financieros debe darse a conocer al público, a nivel agregado, en un informe apropiado, cuando esa información no comprometa la estabilidad financiera.

7.4. Los organismos financieros deben crear y mantener servicios de información al público.

7.4.1. Los organismos financieros deben tener un programa de publicaciones, que incluya un informe periódico de carácter público sobre sus principales actividades, que se publique como mínimo una vez al año.

7.4.2. Los altos funcionarios de los organismos fi-

ncieros deben estar dispuestos a explicar al público el o los objetivos y el desempeño de la institución y divulgar el texto de sus declaraciones.

7.5. El texto de las normas y otras directivas e instrucciones de aplicación general que establezcan los organismos financieros debe estar a disposición inmediata del público.

7.6. En los casos en que existan garantías de depósitos, garantías para los tenedores de pólizas y otros mecanismos de protección de los activos de los clientes, debe darse a conocer al público información sobre la naturaleza y la modalidad de estos mecanismos de protección, los procedimientos operativos y la manera en que se financian las garantías, así como sobre los resultados obtenidos mediante estos mecanismos.

7.7. En los casos en que existan organismos financieros que supervisen los mecanismos de protección al consumidor (como los procedimientos de arreglo de diferencias), la información sobre esos mecanismos debe darse a conocer al público.

VIII. Rendición de cuentas y garantías de integridad de los organismos financieros

8.1. Los funcionarios de los organismos financieros deben estar dispuestos a presentarse ante la autoridad pública designada a ese fin para informar sobre la aplicación de la política financiera, explicar el o los objetivos de política de la institución, describir el avance en la consecución del o los objetivos y, según corresponda, intercambiar opiniones sobre el estado del sistema financiero.

8.2. Según corresponda, los organismos financieros deben dar a conocer al público, de acuerdo con un calendario previamente anunciado, estados financieros de sus operaciones certificados por auditores.

8.2.1. Los estados financieros, en el caso de que deban prepararse, deben ser verificados por un auditor independiente. La información sobre los procedimientos contables y las observaciones que se formulen deben formar parte integral de los estados financieros publicados.

8.2.2. Deben darse a conocer al público los procedimientos internos de administración que aseguren la integridad de las operaciones, incluidos los mecanismos de auditoría interna.

8.3. Según corresponda, debe darse a conocer al público, una vez al año, información sobre los gastos e ingresos operativos de los organismos financieros.

8.4. Deben darse a conocer al público las normas que rigen la gestión de los asuntos financieros personales de los altos funcionarios y el personal de los organismos financieros y las normas para evitar conflictos de interés, incluidas las obligaciones fiduciarias generales que se hayan establecido.

8.4.1. Debe darse a conocer al público información sobre los medios de protección jurídica a disposición de los altos funcionarios y empleados de los organismos financieros en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

SUPLEMENTO: DEFINICIONES DE ALGUNOS TÉRMINOS

Para facilitar la presentación, se emplean ciertos términos generales a fin de designar en forma resumida diferentes mecanismos institucionales. En el Código se emplean las siguientes definiciones descriptivas.

Banco central

Los mecanismos institucionales mediante los cuales se asigna la responsabilidad por la aplicación de la política monetaria difieren de un país miembro a otro. En la mayoría de los países miembros del FMI, esta función se asigna al banco central o a un sistema de bancos centrales nacionales representados en un sistema de banca central multinacional. No obstante, hay varios países en los que se asigna esta función a una "autoridad monetaria" o a una "caja de conversión". Para facilitar la presentación, el término "banco central" que se emplea en el Código se refiere a la institución responsable de la aplicación de la política monetaria, que puede o no ser el banco central.

Organismos financieros

En los países miembros del FMI existe una amplia gama de mecanismos institucionales en lo que respecta a la dependencia de gobierno que tiene a su cargo la competencia exclusiva o primordial en la reglamentación, supervisión y fiscalización del sistema financiero y el sistema de pagos. En unos pocos países se ha creado un organismo encargado de la reglamentación y la supervisión de una serie de instituciones financieras (bancos, compañías de seguros y corredores de valores) y mercados (valores, instrumentos derivados y fu-

turos sobre productos). En la mayoría de los países, la función de supervisión del sector financiero está distribuida entre varios organismos. Por lo tanto, en algunos países, la responsabilidad por la aplicación de la reglamentación y supervisión de los bancos y las garantías de los depósitos bancarios se asigna al banco central, o a una entidad independiente de supervisión de bancos o de garantía de depósitos, o se divide entre varias dependencias del gobierno. Del mismo modo, la responsabilidad por la aplicación de las políticas relacionadas con la supervisión de ciertas categorías de instituciones financieras se asigna al banco central o a un organismo especializado. En algunos casos (por ejemplo, los sistemas de pagos), un organismo público supervisa las actividades de organismos del sector privado autorregulados. Para facilitar la presentación, se emplea la expresión "organismos financieros" para referirse a los mecanismos institucionales de reglamentación, supervisión y fiscalización del sistema financiero y el sistema de pagos, incluidos los mercados y las instituciones, orientados a fomentar la estabilidad financiera, la eficiencia del mercado y la protección de los consumidores y de los activos de los clientes. (En los casos en que el banco central tenga funciones relativas a la política financiera, algunas de las buenas prácticas de transparencia enumeradas para los organismos financieros en las secciones V-VIII del código son las mismas que se especifican para los bancos centrales en las secciones I-IV).

Políticas financieras

La expresión "política financiera" empleada en el Código se refiere a las políticas de reglamentación, supervisión y fiscalización del sistema financiero y el sistema de pagos, incluidos los mercados e instituciones, orientadas a promover la estabilidad financiera, la eficiencia del mercado y la protección de los consumidores y de los activos de los clientes.

Gobierno

A menos que en el Código se defina una dependencia de gobierno en particular, la expresión "gobierno" se refiere al poder ejecutivo o a un ministerio u organismo público específico según el tema de que se trate o la tradición de gobierno establecida en cada país.

NOTAS

(1) Además del Banco de Pagos Internacionales, se realizaron consultas con los siguientes organismos internacionales y regionales y agrupaciones internacionales del sector financiero: la Asociación Internacional de Inspectores de Seguros (AIIS), el Banco Central Europeo (BCE), el Banco Mundial, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), el Comité de Basilea de Su-

pervisión Bancaria (CBSB), el Comité sobre los sistemas de pago y de liquidación (CSPL), la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV).

(2) Las prácticas correspondientes a esta esfera deben ser compatibles con los principios del *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, del Fondo Monetario Internacional.

(3) En caso de que se haya designado un organismo público independiente para la gestión de la deuda pública del país, se aplican, de ser pertinentes, los principios que se enumeran en el presente Código sobre procedimientos de transparencia, con las adaptaciones necesarias.

(4) En el suplemento se presentan las definiciones de los organismos financieros y las políticas financiera.

Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal: declaración de principios

Fondo Monetario Internacional

El Comité Provisional subrayó la importancia del buen gobierno cuando adoptó la *Alianza para el crecimiento sostenible de la economía mundial* en septiembre de 1996, y nuevamente en la reunión que celebró en septiembre de 1997 en la RAE de Hong Kong. La transparencia fiscal contribuiría en gran medida a fomentar el buen gobierno. También fomentaría un debate público más informado sobre la formulación de la política fiscal y sus resultados, acentuaría la responsabilidad del gobierno por la aplicación de la política fiscal y, por ende, reforzaría la credibilidad y la comprensión por el público de las medidas y opciones de política macroeconómica. En el nuevo entorno de globalización de la economía mundial, la transparencia fiscal reviste gran importancia para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad. No obstante, la transparencia es sólo un aspecto de la buena gestión fiscal, y también es preciso esforzarse por lograr mayor eficiencia en la actividad gubernamental y una situación sólida de las finanzas públicas.

Debido a su carácter universal y a su experiencia en la gestión de las finanzas públicas, el FMI se encuentra en una posición que le permite desempeñar un papel fundamental en el fomento de una mayor transparencia fiscal. Por lo tanto, el Comité Provisional procura alentar a los países miembros del FMI a poner en práctica el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal que se presenta a continuación. El Código se basa en los siguientes objetivos fundamentales: clara definición de funciones y responsabilidades del gobierno; acceso del público a la información sobre las actividades gubernamentales; transparencia en la pre-

paración, ejecución y publicación del presupuesto, y evaluación independiente que dé garantías de integridad de la información fiscal. En el Código se presentan los principios y prácticas que los gobiernos deberán adoptar para alcanzar estos objetivos. Estos principios y prácticas se basan en el conocimiento adquirido por el FMI sobre las prácticas que siguen los países miembros en la gestión de las finanzas públicas. El Código facilitará la supervisión de la política económica por las autoridades nacionales, los mercados financieros y las instituciones internacionales.

Las directrices para la aplicación del Código se recogerán en un manual complementario. En el Código se tiene en cuenta la diversidad que existe entre los países en cuanto a sistemas de gestión fiscal y marco cultural, constitucional y jurídico, así como en cuanto a la capacidad técnica y administrativa de cada país para lograr una mayor transparencia. Si bien existe margen en todos los países para mejorar algunos aspectos de la transparencia fiscal a los que se refiere el Código, es evidente que dada la variedad de sistemas y las diferencias de un país a otro, es probable que muchos países no logren avanzar con rapidez en la aplicación del Código. Además, se tiene presente la posibilidad de que se requiera asistencia técnica para modificar las actuales prácticas de gestión de las finanzas públicas, por lo cual el FMI debe estar preparado para proporcionar dicha asistencia, en cooperación con otros organismos internacionales, a los países que la soliciten para lograr una gestión fiscal más transparente. Se examinará periódicamente la necesidad de modificar el Código, a la luz de la experiencia recogida en su aplicación.

I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

1.1. El sector gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.

1.1.1. Deberá definirse claramente la delimitación entre el sector gobierno y el resto de la economía y esta delimitación deberá ser ampliamente comprendida. El sector gobierno deberá corresponder al gobierno general, el cual comprende el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, incluidas las actividades extrapresupuestarias.

1.1.2. La intervención del gobierno en el resto de la economía (por ejemplo, por medio de regulaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá estar sujeta a normas y procedimientos claros, que se apliquen sin discriminación.

1.1.3. Deberá definirse claramente la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

1.1.4. Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, y definirse con precisión las relaciones con otras entidades estatales (por ejemplo, el banco central y las empresas financieras y no financieras controladas por el Estado).

1.2. Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.

1.2.1. La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.

1.2.2. Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.

1.2.3. La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

2.1. Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.

2.1.1. El presupuesto anual deberá abarcar detalladamente todas las operaciones del gobierno central e incluir información sobre las actividades extrapresupuestarias del gobierno central. Además, deberá proporcionarse información suficiente sobre los ingresos y gastos de los niveles subnacionales de gobierno de modo que pueda presentarse un estado consolidado de la situación financiera del gobierno general.

2.1.2. Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios fiscales anteriores, así como proyecciones de los principales agregados presupuestarios para los dos ejercicios siguientes al presupuesto.

2.1.3. Junto con el presupuesto anual, deberán publicarse estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la relevancia fiscal de los pasivos contingentes, el gasto tributario y las actividades cuasifiscales.

2.1.4. El gobierno central deberá divulgar con regularidad información sobre el nivel y la composición de su deuda y sus activos financieros.

2.2. Deberá contraerse un compromiso público de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

2.2.1. Deberán formularse compromisos específicos de divulgar información sobre las finanzas públicas (por ejemplo, en una ley de presupuesto).

2.2.2. Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de datos fiscales.

III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1. En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.

3.1.1. Deberá presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal que sirvan de marco al presupuesto anual.

3.1.2. Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).

3.1.3. El presupuesto anual deberá presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente, en el que deberán incluirse los supuestos económicos y los parámetros fundamentales (por ejemplo, tasas efectivas de impuestos) en que se basan las estimaciones presupuestarias.

3.1.4. Deberá distinguirse entre los compromisos existentes y las nuevas políticas incluidas en el presupuesto anual.

3.1.5. Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos que podrían afectar al presupuesto anual, tales como variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto a los costos de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, para reestructuración financiera).

3.2. Los datos presupuestarios deberán clasificarse y presentarse de forma que faciliten el análisis de la política y la rendición de cuentas.

3.2.1. Las transacciones del gobierno deberán declararse en cifras brutas, haciendo el desglose en ingreso, gasto y financiamiento, y el gasto deberá clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios. La información presupuestaria deberá presentarse de forma que facilite su comparación internacional.

3.2.2. Deberá presentarse una declaración de los objetivos que persiguen los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de indicadores sociales pertinentes).

3.2.3. El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado de la situación financiera del gobierno. Este indicador se complementará con otros indicadores fiscales (por ejemplo, saldo de operaciones, saldo estructural o saldo primario) cuando por circunstancias económicas no se considere adecuado evaluar la orientación de la política fiscal tomando como base únicamente el saldo global.

3.2.4. El presupuesto anual y las cuentas definitivas deberán incluir una explicación del método de registro (por ejemplo, en valores de caja o en valores devengados) y las normas utilizadas en la preparación y presentación de los datos presupuestarios.

3.3. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados.

3.3.1. Deberá establecerse un sistema contable integrado de alcance general. Éste deberá permitir una evaluación fiable de los atrasos en los pagos.

3.3.2. Deberán establecerse procedimientos uniformes de adquisición y contratación de personal, a los que deberán tener acceso todas las partes interesadas.

3.3.3. La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de revisión de estos procedimientos de auditoría.

3.4. Deberá declararse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto.

3.4.1. Durante el año deberá procederse a la publicación regular y puntual de los resultados de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, los que deberán compararse con las estimaciones originales. Si no se dispone de información detallada sobre los niveles subnacionales de gobierno, deberán presentarse los indicadores disponibles sobre su situación financiera (por ejemplo, empréstitos bancarios y emisiones de bonos).

3.4.2. Deberán presentarse al poder legislativo, de manera puntual y completa, las cuentas presupuestarias definitivas aprobadas por los auditores, junto con toda la información sobre las actividades extrapresupuestarias.

3.4.3. Deberán presentarse al poder legislativo los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

IV. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE QUE DÉ GARANTÍAS DE INTEGRIDAD

4.1. La integridad de la información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente y pública.

4.1.1. Deberá establecerse un órgano nacional de

auditoría, u organismo equivalente, nombrado por el poder legislativo, que tendrá a su cargo la responsabilidad de presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.

4.1.2. Los pronósticos macroeconómicos (incluidos

los supuestos en que se basen los mismos) deberán estar disponibles para su evaluación por parte de expertos independientes.

4.1.3. Deberá mejorarse la integridad de las estadísticas de las finanzas públicas otorgando autonomía institucional a la oficina nacional de estadística.

Manual de transparencia fiscal

Fondo Monetario Internacional

Preparado por el Departamento de Finanzas Públicas
(En consulta con otros departamentos)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	92
I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES	94
Sector gobierno	94
DEFINICIÓN DEL SECTOR GOBIERNO	96
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA.....	96
<i>Reglamentación del sector privado no bancario</i>	96
<i>Intervención del gobierno en el sector bancario</i>	96
<i>Inversión directa en acciones y otras participaciones de capital</i>	97
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DENTRO DEL GOBIERNO	97
<i>Diferentes niveles de gobierno</i>	97
<i>Funciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial</i>	97
COORDINACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO	98
<i>Coordinación del proceso de gestión de las finanzas públicas</i>	98
<i>Separación de la gestión de las finanzas públicas, la política monetaria</i> <i>y las empresas públicas</i>	99
<i>El gobierno general y el banco central</i>	99
<i>El gobierno general y las instituciones financieras públicas</i>	99
<i>El gobierno general y las empresas públicas no financieras</i>	99
MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO.....	100
MARCO INTEGRAL DE ACTIVIDADES PRESUPUESTARIAS Y EXTRAPRESUPUESTARIAS	100
BASE JURÍDICA DE LA TRIBUTACIÓN	101
<i>Bases jurídicas explícitas de todos los impuestos</i>	101
<i>Las leyes impositivas deben ser asequibles y comprensibles</i>	101
<i>Criterios claros para la aplicación</i>	102
<i>Derechos de los contribuyentes y apertura de las decisiones</i> <i>administrativas al examen independiente</i>	103
<i>Normas éticas de conducta</i>	103
II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN	103
Información completa sobre la actividad fiscal	103
COBERTURA DEL PRESUPUESTO ANUAL	103
<i>Presupuesto y actividades extrapresupuestarias del gobierno central</i>	103
<i>Posición consolidada del gobierno general</i>	103

EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS Y PROYECCIONES	104
PASIVOS CONTINGENTES, GASTO TRIBUTARIO Y ACTIVIDADES CUASIFISCALES	105
<i>Pasivos contingentes</i>	105
<i>Gasto tributario</i>	106
<i>Actividades cuasifiscales</i>	106
DEUDA Y ACTIVOS FINANCIEROS	109
<i>Declaración de la deuda</i>	109
<i>Declaración de activos financieros</i>	109
COMPROMISO Y PUNTUALIDAD DE LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN	110
<i>Compromisos de publicación</i>	110
<i>Puntualidad de la publicación</i>	111
III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO	112
Documentación presupuestaria	112
OBJETIVOS Y SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL	112
<i>Pronósticos y marcos de presupuesto a mediano plazo</i>	112
<i>Sostenibilidad fiscal</i>	114
NORMAS FISCALES	114
MARCO MACROECONÓMICO	115
Separación entre compromisos existentes y nuevas políticas	115
PRINCIPALES RIESGOS FISCALES	115
Clasificación presupuestaria	115
CLASIFICACIÓN DE DATOS	115
<i>Carácter exhaustivo y compatibilidad con las estadísticas de las finanzas públicas</i>	116
<i>Congruencia con las responsabilidades administrativas</i>	118
OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS	118
INDICADORES DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO	118
BASE CONTABLE	121
Especificación de procedimientos para la ejecución del presupuesto	121
SISTEMA CONTABLE	121
<i>Sistemas de control interno</i>	121
<i>Evaluación de atrasos</i>	123
<i>Cobertura de las transacciones con financiamiento interno y externo</i>	124
<i>Ayuda en especie</i>	124
<i>Operaciones del balance general</i>	125
ADQUISICIÓN Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL	125
<i>Adquisiciones y licitaciones</i>	125
<i>Contratación de personal</i>	125
AUDITORÍA	125
Declaración de información fiscal	126
RESULTADOS DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTARIAS Y EXTRAPRESUPUESTARIAS	126
<i>Conciliación con las estimaciones presupuestarias</i>	126
<i>Periodicidad y puntualidad</i>	126
<i>Cobertura del gobierno general</i>	126
CUENTAS DEFINITIVAS	126
RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS	127
IV. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE QUE DÉ GARANTÍAS DE INTEGRIDAD	127
Evaluación independiente y pública de la información fiscal	127
AUDITORÍA EXTERNA	127
EVALUACIÓN DE LOS PRONÓSTICOS MACROECONÓMICOS	128
INTEGRIDAD DE LAS ESTADÍSTICAS FISCALES	129

Recuadros

1. Requisitos de las normas mínimas de transparencia fiscal	94
2. Características de la reglamentación sobre transparencia	97
3. Ley de Presupuesto – Diferentes tradiciones	101
4. Código de Conducta para los Cargos Públicos	104
5. Declaración del gasto tributario	106
6. Tipos de actividades cuasifiscales	107
7. Estimación de los efectos fiscales de las actividades cuasifiscales	108
8. Ley de presupuesto y transparencia fiscal	111
9. Marcos de presupuestos a mediano plazo: lecciones extraídas de la experiencia de algunos países de la OCDE	113
10. Declaración de riesgos fiscales	116
11. Clasificación, contabilidad y declaración de información fiscal y financiera	117
12. Saldo fiscal global y transacciones extrapresupuestarias	120
13. Normas internacionales de contabilidad y declaración de información financiera	122
14. Directrices para las Normas de Control Interno de la INTOSAI	123
15. Etapas de los pagos y los atrasos	124
16. Normas de auditoría de la INTOSAI	129
17. Principios fundamentales de las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas	129

Anexo

I. Requisitos en las normas generales que propone el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal	130
--	-----

Bibliografía	137
---------------------------	-----

Siglas utilizadas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos
MEFP	Manual de estadísticas de las finanzas públicas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SGDD	Sistema General de Divulgación de Datos

INTRODUCCIÓN

1. En su 50ª reunión, celebrada en Washington el 16 de abril de 1998, el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional del Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptó el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal: Declaración de principios (1), en respuesta al claro consenso sobre la importancia fundamental del buen gobierno para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad y sobre la transparencia fiscal como elemento fundamental del buen gobierno (2).

2. Transparencia fiscal significa apertura al público en lo que se refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público (3) y las proyecciones fiscales (Kopits y Craig, 1998). El adjetivo "público" se refiere a todos los particulares y las organizaciones que tienen interés en el diseño y la implementación de la política fiscal. La transparencia fiscal promueve la rendición de cuentas y eleva el riesgo político vinculado con el mantenimiento de medidas de política insostenibles. De esa manera da más credibilidad, generando beneficios que se reflejan en costos más bajos de los préstamos y un respaldo más firme a políticas macroeconómicas acertadas por parte de un público bien informado. Por el contrario, una gestión fiscal que no es transparente puede desestabilizar, crear ineficiencias y fomentar la desigualdad. La posibilidad de que la crisis fiscal de un país pueda diseminarse a otros subraya el valor que revisten los esfuerzos para prever o evitar crisis. Una mejor transparencia fiscal es parte de esos esfuerzos, cuyo éxito depende de que sean firmemente respaldados por los países miembros.

3. El Código se basa en cuatro principios generales de la transparencia fiscal que deberán respaldar todos los países:

- El primer principio general –Clara definición de funciones y responsabilidades– refleja la importancia de contar con una delimitación bien definida dentro del gobierno entre las actividades fiscales, las monetarias y las de las empresas públicas, y entre los sectores público y privado. No obstante, el Código no preconiza ninguna asignación específica de responsabilidad entre las dependencias de gobierno.

- El segundo principio general –Acceso del público a la información– se refiere a la necesidad de que se publique información fiscal completa y de que los gobiernos se comprometan a dar a conocer la información fiscal en fechas claramente especificadas. La necesidad de que la información sea completa se refiere a que no es suficiente con presentar los datos que típi-

camente figuran en el presupuesto y en los informes de las cuentas del sector público. El Código hace hincapié en la necesidad de declarar todas las *actividades cuasifiscales* (4) que se hayan asignado a *entidades no gubernamentales* o que de otra manera hayan sido realizadas por estas entidades.

- El tercer principio general –Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto– abarca normas tradicionales vinculadas a la cobertura, accesibilidad e integridad de la información fiscal. Se insiste mucho en el desarrollo y la armonización de las normas internacionales de estadística y contabilidad para la declaración de información del sector público.

- El cuarto principio general –Evaluación independiente que dé garantías de integridad– se refiere concretamente a los medios tradicionales de asegurar dicha integridad mediante una auditoría externa y la independencia estadística, pero va todavía más allá e insta a que los gobiernos sean abiertos y permitan una rigurosa evaluación independiente.

4. El Código propone, asimismo, principios específicos y buenas prácticas que corresponden a cada uno de los principios generales. Las buenas prácticas representan una norma de transparencia fiscal que deberán tratar de observar la mayoría de los países. El proyecto revisado del Manual de Transparencia Fiscal (5) define más detalladamente estos principios y prácticas. Dada la complejidad de los sistemas de gestión fiscal, el Manual no ofrece instrucciones específicas sobre la manera de implementar todas las buenas prácticas, pero sí incluye numerosas referencias y direcciones electrónicas en Internet para facilitar la puesta en práctica del Código. En la preparación del Manual se tuvieron en cuenta varias consideraciones.

5. En primer lugar, la aplicación del Código es de carácter voluntario, por lo que el Manual proporciona una justificación de los principios y prácticas que se presentan. Además, si bien casi todos los países ya observan varios de estos principios y prácticas, la mayoría de ellos tendrán que tomar medidas concretas para implementar el Código en su totalidad, y muchos necesitarán tiempo para lograr la transparencia que el Código prescribe. Asimismo, es posible que algunos requieran asistencia técnica para respaldar sus esfuerzos.

6. Segundo, la transparencia fiscal es sólo un aspecto de la buena gestión fiscal y es necesario distinguir cuidadosamente la transparencia fiscal de otros dos aspectos clave: la eficiencia de la actividad gubernamental y la solidez de las finanzas públicas. Tal como se señala en el Código, es menester prestar atención a

los tres aspectos debido a que están claramente interrelacionados. El Código, sin embargo, no preconiza modificaciones institucionales que fomenten la eficiencia ni el mantenimiento del orden en las finanzas públicas. Por consiguiente, si las entidades no gubernamentales realizan actividades cuasifiscales o el gobierno procura lograr ciertos objetivos de política fiscal por medio de *fondos extrapresupuestarios* (6) y *gasto tributario*, el Código destaca que debe especificarse claramente el propósito de dichas intervenciones y deben declararse las consecuencias financieras. No obstante, se prevé que la transparencia en relación con las actividades cuasifiscales, los fondos extrapresupuestarios y el gasto tributario ofrezca menos incentivos para utilizarlas de manera amplia y fomente su sustitución por prácticas más eficientes de gestión de las finanzas públicas.

7. Tercero, en el Código y en el Manual se reconocen sin ambigüedades la diversidad histórica de los países y las limitaciones de su capacidad para mejorar la gestión fiscal. Es por ello que se mencionan buenas prácticas que pueden ser implementadas por la mayoría de los países en un período razonable. Además, el Manual presenta las prácticas óptimas en determinadas esferas a las que pueden aspirar los países con sistemas más avanzados y transparentes de gestión de las finanzas públicas. Por otra parte, si bien los principios y prácticas son aplicables a todos los niveles de gobierno, se reconoce que la aplicación del Código tendrá que limitarse, al menos inicialmente en algunos países, al *gobierno central*.

8. Cuarto, en algunas esferas a las que se refiere el Código ya existen normas internacionales formuladas por el FMI y otros organismos, o que están en proceso de preparación. El Código y el Manual tienen por objeto apoyar estas otras iniciativas, por lo que se ha mantenido la armonización con las normas sobre información del FMI en la esfera fiscal y con las normas de contabilidad del sector público que está preparando la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Más aún, la transparencia en torno a las interacciones del gobierno con el sector bancario, tal como se señala en el Código, deberá respaldar las normas bancarias que está preparando el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1997).

9. En el anexo I se presenta un resumen de los requisitos detallados que constituyen la norma general de transparencia fiscal que propone el Código. Se considera que son apropiados para asegurar al público y a los mercados de capitales que se dispone de un panorama suficientemente completo de la estructura y las finanzas públicas para poder evaluar de manera fiable la solidez de la política fiscal.

10. Varias economías avanzadas ya observan en gran medida esta norma y en algunos aspectos la han rebasado. No obstante, las economías avanzadas no deberán darse por satisfechas por el sólo hecho de cumplir los requisitos del Código. Los miembros de la Unión Monetaria Europea tendrán que adoptar requisitos contables y estadísticos más exigentes para cumplir con las disposiciones del Pacto de Crecimiento y Estabilidad pero, en términos más generales, las economías avanzadas deberán esforzarse en aplicar las prácticas óptimas en la gestión de las finanzas públicas. En esta etapa, el Manual no especifica ninguna norma sobre prácticas óptimas, pero la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) está en proceso de determinar cuáles son las prácticas más apropiadas para los países miembros de esa organización.

11. En el caso de los países en desarrollo o en transición, aún no se emplean muchas de las buenas prácticas y, por lo tanto, adherirse a las normas generales del Código es una tarea titánica. Escapa al alcance de este Manual la sugerencia de prioridades para cada país que aún está lejos de observar las normas generales. No obstante, en el recuadro 1 se señalan los requisitos de gestión fiscal que se proponen como normas mínimas a las que esos países deberán dar la mayor prioridad (7). Deberá subrayarse, sin embargo, que de la misma manera que sucede con el Código, la aplicación de las normas mínimas es voluntaria. Es más, inclusive las normas mínimas son difíciles de observar en los países con los sistemas de gestión fiscal más deficientes, en cuyo caso será necesario reordenar las prioridades.

12. Las normas mínimas se apoyan en el hecho de que para lograr una gestión eficiente de las finanzas públicas es fundamental aplicar buenas prácticas de declaración de información fiscal. Por esa razón, las normas mínimas hacen especial hincapié en la necesidad de que se presenten informes completos, fidedignos y puntuales sobre las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno. Se destacan asimismo otros aspectos de la gestión fiscal en los que una mayor transparencia dará un respaldo vigoroso a la meta de lograr una declaración eficiente de información.

13. A efectos de determinar las prioridades para mejorar la transparencia fiscal, cada país deberá iniciar, en primer lugar, una evaluación detallada de su sistema de gestión de las finanzas públicas con miras a determinar cuáles son las deficiencias concretas. Así, para poder comparar mejor las prácticas de gestión fiscal de un país con las que se proponen en el Código, el FMI ha preparado un cuestionario y un informe resumido de autoevaluación sobre la transparencia fiscal, los cuales

pueden encontrarse en el sitio de la Web sobre transparencia fiscal.

14. Otros organismos internacionales, como la OCDE, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los bancos regionales de desarrollo, también tienen interés en la transparencia fiscal. Es importante que exista cooperación entre estos organismos para que los recursos dedicados a fomentar dicha transparencia y respaldar los esfuerzos de los países para mejorarla se empleen de manera eficiente. Cabe destacar la necesidad de coordinar cuidadosamente la asistencia técnica. El FMI está trabajando con otras organizaciones para que la asistencia técnica proceda de la entidad que esté en mejor situación para proporcionar asesoramiento de manera eficaz.

I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

15. La clara definición de funciones y responsabi-

dades del gobierno es un aspecto fundamental de la transparencia fiscal que da credibilidad a las declaraciones de política fiscal y proporciona una base sobre la que pueden asignarse las responsabilidades en materia fiscal. Los principios y las prácticas pertinentes se vinculan con las funciones del gobierno y el marco para la gestión de las finanzas públicas.

Sector gobierno

1.1. El sector gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.

16. Bajo este principio se cubren buenas prácticas en cuatro esferas: 1) la definición del sector gobierno; 2) la participación del gobierno en el resto de la economía; 3) la asignación de responsabilidades dentro del gobierno, y 4) la coordinación y administración de las actividades gubernamentales.

Recuadro 1. Requisitos de las normas mínimas de transparencia fiscal

Clara definición de funciones y responsabilidades

- El gobierno general deberá definirse como en el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993)* o el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (MEFP, 1986).
- Deberán identificarse las participaciones de capital en poder del gobierno.
- Las actividades extrapresupuestarias deberán someterse a la revisión y a la asignación de prioridades por parte del gobierno dentro del proceso de elaboración del presupuesto.
- Deberán especificarse las actividades cuasifiscales de gran magnitud del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras.
- Deberán establecerse una ley o marco administrativo de presupuesto que cubra las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias y que especifique las responsabilidades inherentes a la gestión de las finanzas públicas.
- La tributación deberá estar regida por la ley, y la aplicación administrativa de las leyes tributarias deberá estar sujeta a salvaguardas operativas.

Acceso del público a la información

- En el presupuesto y en los informes contables deberán incluirse las actividades extrapresupuestarias.
- En el presupuesto deberán incluirse estimaciones originales y revisadas correspondientes a los dos años precedentes.
- En el presupuesto deberán declararse los principales pasivos contingentes y gastos tributarios del gobierno central y las actividades cuasifiscales significativas del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras.

- Deberá declararse anualmente, con un retraso de no más de seis meses, el nivel y la composición de la deuda del gobierno central.
- Deberá publicarse un informe sobre los procedimientos de declaración de información fiscal.
- Deberán anunciarse con anticipación los calendarios de divulgación de datos en el siguiente año indicando las fechas límite de presentación de los informes anuales y los períodos en que se darán a conocer los informes más frecuentes.

Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto

- Deberá presentarse, junto con el presupuesto, un documento de perspectivas fiscales y económicas que incluya la declaración de los objetivos y las prioridades de la política fiscal, un resumen de las perspectivas económicas y una evaluación cualitativa de la sostenibilidad fiscal.
- Deberá definirse el marco macroeconómico a mediano plazo para el presupuesto, que incluya los pronósticos macroeconómicos sobre los que éste se basa. Deberán notificarse, asimismo, los supuestos clave que se emplean para formular los pronósticos.
- Deberá presentarse, junto con el presupuesto, una descripción de los riesgos fiscales que incluya el impacto de las variaciones en los supuestos sobre los pronósticos fiscales, los pasivos contingentes y las principales incertidumbres con respecto a los costos de programas específicos.
- El presupuesto y la clasificación de cuentas deberán cubrir todas las actividades del gobierno general. Las transacciones deberán registrarse en cifras brutas, derivando una clasificación por categorías económicas, administrativas y funcionales.
- El sistema de clasificación deberá indicar qué entidades son administrativamente responsables de la recolección y el uso de fondos públicos.
- Deberá declararse en el presupuesto la balanza global e incluirse un cuadro analítico que indique cómo se derivó la misma a partir de estimaciones presupuestarias.
- Deberán describirse, junto con el presupuesto, las normas contables empleadas.
- Deberán observarse las reglas sobre periodicidad y puntualidad de los informes del gobierno central (los datos del trimestre deberán publicarse dentro del trimestre posterior) que estipula el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD).
- Las cuentas definitivas del gobierno central deberán reflejar normas elevadas de cobertura y fiabilidad, deberán conciliarse con las asignaciones presupuestarias y deberán ser sometidas al examen de un auditor independiente. Deberán prepararse cuentas auditadas dentro de un plazo de 12 meses contados a partir del cierre del ejercicio.

Evaluación independiente que dé garantías de integridad

- Deberán establecerse mecanismos para asegurar que las observaciones de la auditoría externa sean remitidas al órgano legislativo y que se tomen medidas correctivas.
- Las normas de procedimiento de la auditoría externa deberán ser congruentes con las normas internacionales.
- Deberán darse a conocer los métodos de trabajo y los supuestos empleados para elaborar los pronósticos macroeconómicos.

17. La delimitación del gobierno es una tarea compleja, especialmente para los países en transición. Para poder lograr un nivel básico de claridad en la descripción de la estructura de gobierno, deberá actualizarse regularmente el cuadro de instituciones que se prepara para el anuario *Government Finance Statistics Yearbook*. En ese cuadro figuran las unidades del gobierno central, las que tienen presupuestos individuales y el gobierno local. Actualmente los cuadros no están completos ni actualizados, pero con relativamente poco esfuerzo por parte de la mayoría de los países podría publicarse una descripción razonablemente clara de la estructura de gobierno.

DEFINICIÓN DEL SECTOR GOBIERNO

1.1.1. Deberá definirse claramente la delimitación entre el sector gobierno y el resto de la economía y esta delimitación deberá ser ampliamente comprendida. El sector gobierno deberá corresponder al gobierno general, el cual comprende el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, incluidas las actividades extrapresupuestarias.

18. El Código se centra en las operaciones del gobierno general. Uno de los requisitos de las normas mínimas es que el gobierno general se defina como en el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993)* o el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas (MEFP 1986)* del FMI (8). Esto se refiere principalmente a las actividades no comerciales del gobierno, incluidas las que se efectúan por medio de fondos extrapresupuestarios, lo que facilita la evaluación de la política fiscal para todo el gobierno.

19. Si bien la mayoría de los países miembros aceptan la necesidad de centrarse en el gobierno general, es necesario hacer dos salvedades. En primer lugar, algunos aspectos del Código se aplican de manera más general al sector público (como se señaló, según la definición del SCN y del MEFP) en la medida en que algunas entidades no gubernamentales –las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras– realicen actividades de índole fiscal. El Código aborda asimismo algunos aspectos vinculados con la delimitación entre las actividades del sector público y las del sector privado (9). En segundo lugar, se reconoce que existen limitaciones prácticas e institucionales que pueden evitar que se presenten datos completos sobre el gobierno general (10). En esos casos, el Código deberá centrarse principalmente en el gobierno central (y en los fondos de seguridad social u otros fondos extrapresupuestarios a ese nivel).

20. Si bien se propone claridad en la delimitación,

no se aborda la pertinencia de que los gobiernos realicen actividades comerciales que no le competen –y en qué medida– ni se propone ninguna forma específica de separación institucional entre las actividades comerciales y no comerciales.

INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL RESTO DE LA ECONOMÍA

1.1.2. La intervención del gobierno en el resto de la economía (p. ej., por medio de reglamentaciones y participaciones en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá estar sujeta a normas y procedimientos claros, que se apliquen sin discriminación.

21. El gobierno interactúa con otros sectores de la economía de diferentes maneras, y la transparencia de las operaciones gubernamentales puede ser de beneficio limitado si no existe claridad en todos los tipos de interacciones con el resto de la economía.

Reglamentación del sector privado no bancario

22. Los gobiernos han tomado cada vez más conciencia de la necesidad de transparencia en la imposición y el cumplimiento de reglamentaciones. Las normas regulatorias generales rebasan el alcance del Código, el cual únicamente exige que la reglamentación gubernamental del sector privado no bancario se realice de manera abierta y pública. Otros organismos, como la OCDE, han formulado directrices adecuadas para la reglamentación gubernamental, aunque se ocupan de la eficiencia además de la transparencia de la actividad regulatoria del gobierno (11). En el recuadro 2 se describen algunas características de estas directrices que coadyuvarían a fomentar la transparencia.

Intervención del gobierno en el sector bancario

23. La participación del gobierno en el sector bancario –y en el sector financiero en los países cuyos gobiernos intervienen también en las instituciones financieras no bancarias– también deberá basarse en metas claras de política. El préstamo dirigido y la exigencia de que los bancos tengan en su poder bonos del Estado a tasas de interés inferiores a las del mercado atenta en forma manifiesta contra la rentabilidad de los bancos, además de que la fuerte intervención oficial dio lugar a crisis bancarias. Estos problemas se exacerban si no se imponen procedimientos adecuados de contabilidad y divulgación de información y si no existen incentivos adecuados para que los propietarios, los gerentes y los reglamentadores de los bancos administren los riesgos con prudencia. Todo marco que procure fomentar la es-

Recuadro 2. Características de la reglamentación sobre transparencia

- La reglamentación deberá tener metas de política claramente identificadas, deberá estar redactada en términos claros y sencillos y deberá apoyarse en una sólida base jurídica.
- A menudo es conveniente la consulta pública antes de imponer una nueva reglamentación.
- Los procedimientos para la aplicación de la reglamentación deberán ser abiertos y uniformes. Deberán aplicarse por igual a los sectores público y privado y deberán incluir un proceso de apelación.
- Deberá reducirse al mínimo la superposición de funciones de las distintas autoridades regulatorias.
- Deberán revisarse periódicamente la reglamentación y sus repercusiones en los informes que se publiquen.

tabilidad financiera y sistémica requiere, como componentes esenciales, mayor transparencia al declarar la participación del gobierno en el sistema bancario, inclusive una justificación de cada tipo de intervención, y un entorno adecuado de reglamentación bancaria (12).

Inversión directa en acciones y otras participaciones de capital

24. Los gobiernos también intervienen directamente mediante la adquisición de participaciones de capital privado en empresas o bancos comerciales. Uno de los requisitos de las normas mínimas es que se determine qué montos están en poder del gobierno y deberá justificarse claramente la adquisición de nuevas participaciones de capital.

DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DENTRO DEL GOBIERNO

1.1.3. Deberá definirse claramente la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

25. La transparencia exige una clara delimitación de funciones dentro del gobierno. Al nivel más amplio es necesario definir la asignación de funciones de recaudación de impuestos y de responsabilidades de ejecución del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno y, en cada nivel, la función fiscal de los poderes ejecutivo y legislativo. A menudo esto se lleva a cabo de conformidad con el derecho constitucional.

Diferentes niveles de gobierno

26. La relación entre los diferentes niveles de gobierno varía mucho en los distintos países y abarca desde las federaciones, en las cuales los estados o las

provincias gozan de relativa autonomía, a los regímenes unitarios, pasando por estructuras federativas con un gobierno central relativamente fuerte. Varía también, por consiguiente, la distribución de las funciones de recaudación de impuestos y las responsabilidades de ejecución del gasto público. Para que haya transparencia fiscal es preciso que dichas funciones y responsabilidades se basen en principios estables o en fórmulas acordadas y que se definan claramente (13). Estas funciones y responsabilidades deberán ejercerse de manera abierta y uniforme. En los países más grandes y más diversos suelen ser mayores las dificultades para delimitar de manera evidente los ámbitos fiscales de cada nivel de gobierno, sobre todo durante el proceso de transición económica o política. No obstante, varios de esos países están tratando de resolver esas dificultades. Por ejemplo, la **República de Sudáfrica** logró establecer un marco bien definido de relaciones entre las tres esferas de gobierno.

Funciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial

27. Las relaciones entre los tres poderes están determinadas al más alto nivel político y jurídico, varían mucho de un país a otro y frecuentemente están sujetas a cambios a medida que se van desarrollando los sistemas políticos y administrativos. Varios estudios recientes ilustran la fuerte influencia que tienen las instituciones que se ocupan del presupuesto sobre las finanzas públicas (14). El Código no aboga por ninguna estructura de gobierno concreta que satisfaga las necesidades de la gestión fiscal: propone únicamente la definición clara de las funciones de los diferentes poderes de gobierno en ese respecto. Es importante que los poderes legislativo y judicial verifiquen activamente la disponibilidad y la integridad de la información fiscal.

Como regla general, en el derecho constitucional o administrativo deberán incluirse definiciones de responsabilidad y, como ya se señaló, es menester reconocer que estas relaciones pueden ser incipientes o estar sujetas a cambios en muchos países, debiendo asignarse alta prioridad a la resolución de las cuestiones en el momento en que surjan.

COORDINACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO

1.1.4. Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, y definirse con precisión las relaciones con otras entidades estatales (por ejemplo, el banco central y las empresas financieras y no financieras controladas por el Estado).

28. Dentro del poder ejecutivo deberá existir una clara designación de responsabilidades respecto a la gestión general de las finanzas públicas. La falta de definición de las responsabilidades administrativas puede afectar la rendición de cuentas, las comunicaciones dentro del gobierno y el proceso de toma de decisiones.

Coordinación del proceso de gestión de las finanzas públicas

29. A cualquier nivel de gobierno, un aspecto fundamental es la organización de responsabilidades entre los ministerios centrales (planificación, economía y finanzas) y los ministerios que efectúan los gastos, y cada país las organiza de diferente manera. En los países con una tradición de desarrollo dirigido o de planificación central, las responsabilidades de la gestión de las finanzas públicas están divididas entre el ministerio de planificación o economía (responsable del presupuesto de capital o de desarrollo) y el ministerio de hacienda (responsable del presupuesto corriente) (15). Otros países dividen las responsabilidades asignando las funciones (p. ej., política fiscal macroeconómica, elaboración del presupuesto y contabilidad) a diferentes ministerios o dependencias. Por otra parte, en los países difiere también el grado de autoridad relativa de los ministerios centrales y de los que efectúan los gastos. En pocas palabras, si bien no existe un modelo de estructura organizacional que pueda aplicarse de manera universal, es necesario especificar la división de las responsabilidades de la gestión de las finanzas públicas para asegurar su control adecuado (16).

30. La forma en que se defina el término "presupuesto" es crucial. En algunos países, este término se restringe a las estimaciones vinculadas con las *asignaciones anuales* de fondos por parte del poder legisla-

tivo, pero este concepto puede captar únicamente una pequeña proporción de las transacciones fiscales totales. Varios tipos de operaciones pueden realizarse al margen del proceso anual de autorizaciones, por lo que se denominan "extrapresupuestarias". La legislación vigente puede orientar fondos hacia propósitos específicos no incluidos en el proceso anual de asignaciones presupuestarias, o establecer fondos extrapresupuestarios independientes del fondo general del gobierno, como el fondo de seguridad social. A menudo se transfieren recursos del presupuesto a fondos de este tipo y el presupuesto puede correr el riesgo de tener que compensar el déficit del fondo si los ingresos son inferiores o los gastos más altos de lo previsto. Algunos países han establecido una amplia gama de fondos e impuestos específicamente afectados a distintos fines. Si bien puede haber razones válidas para establecer algunos fondos al margen del presupuesto (17), el uso excesivo de esos mecanismos puede restar transparencia y reducir el control y la flexibilidad de la política fiscal. Por consiguiente, es importante que las asignaciones realizadas a través de fondos extrapresupuestarios estén sujetas a la misma disciplina que las asignaciones presupuestarias. Es más, deberá haber reglas y reglamentos sobre la rendición de cuentas en la administración de los fondos extrapresupuestarios y sobre la contabilidad y la auditoría de dichos fondos.

31. No es raro que se permita a las dependencias gubernamentales disponer directamente de los ingresos captados mediante derechos y cargos (p. ej., el ministerio de salud utiliza para cubrir parte de sus gastos los ingresos recaudados en la prestación de servicios hospitalarios sin transferirlos al fondo general del gobierno). En varios países de la OCDE se recurre cada vez más al cobro de derechos a los usuarios como medio para intensificar el control y fomentar una administración más eficiente de las entidades públicas. Con todo, estos mecanismos deberán declararse en cifras brutas, ya sea en el presupuesto del gobierno o en los informes anuales de las dependencias en cuestión para poder establecer debidamente el alcance de la actividad gubernamental.

32. La relación entre el presupuesto nacional y el gasto financiado mediante asistencia financiera presenta problemas de transparencia y control para muchos países en desarrollo debido a lo difícil que resulta establecer procesos separados para determinar el monto y la asignación de fondos de asistencia y otros ingresos presupuestarios. Para que haya transparencia, la información sobre gastos financiados mediante asistencia financiera deberán integrarse en el proceso de toma de decisiones y declaración de datos sobre el presupuesto (18).

33. En lo que se refiere a mejorar la transparencia para todos esos mecanismos, lo que debe destacarse en particular es que todas las actividades fiscales deben ser objeto de una verificación minuciosa como parte del proceso presupuestario y la ejecución de las funciones fiscales debe estar abierta a la evaluación del poder legislativo y del público (19). Si bien algunos fondos extrapresupuestarios son manejados de manera independiente y de conformidad con la autoridad legislativa vigente, esto no significa que deberán estar exentos de los exámenes periódicos. Por ejemplo, en las nuevas leyes presupuestarias de **Moldova y Letonia** se ha eliminado el concepto de actividades presupuestarias al incorporarlas como fondos especiales dentro del proceso del presupuesto anual. El Código no llega tan lejos. Las normas mínimas exigen que las actividades extrapresupuestarias se sometan al examen y a la fijación de prioridades por parte del gobierno como parte de la ejecución del presupuesto.

Separación de la gestión de las finanzas públicas, la política monetaria y las empresas públicas

34. Es esencial asignar claramente las responsabilidades entre las dependencias del gobierno general, el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras para asegurar la responsabilización de la gestión en cada tipo de entidad. En general, las responsabilidades fiscales deberán estar en manos de las dependencias del gobierno general o de otras entidades en el marco de un mecanismo bien definido y transparente. Como corolario, si las autoridades fiscales realizan funciones bancarias o comerciales, deberá ser transparente también la índole de dichas actividades.

El gobierno general y el banco central

35. La responsabilidad primaria del banco central deberá ser el cumplimiento de los objetivos monetarios. Cada vez más se está otorgando al banco central tanta autonomía como sea posible dentro de marcos que aseguren la debida rendición de cuentas. En muchos países, las leyes del banco central subrayan la independencia de sus operaciones y le prohíben o restringen el financiamiento directo del déficit fiscal (20).

36. En algunos países, sin embargo, sobre todo los países en transición y en desarrollo, varias de las actividades que realizan los bancos centrales son de índole cuasifiscal, como las operaciones vinculadas a la administración del sistema financiero (p. ej., los préstamos subvencionados y el crédito dirigido) o el régimen cambiario (p. ej., tipos de cambio múltiples y depósitos para pagar importaciones) (21). El gobierno puede recurrir a

dichas operaciones en lugar de tomar medidas fiscales directas y los efectos económicos serán similares cualquiera sea la esfera del sector público en la que se llevan a cabo. No cabe duda de la necesidad de tener en cuenta estas actividades cuando se evalúe la situación fiscal global y por esa razón las normas mínimas exigen que se determinen y declaren las actividades cuasifiscales significativas del banco central (22).

37. La mayoría de los bancos centrales transfieren al gobierno parte de las utilidades de sus operaciones (23). Las utilidades de los bancos centrales, y las pérdidas en que incurren algunos de ellos, reflejan actividades que se emprenden procurando lograr objetivos legítimos de la política pública, y que incluyen operaciones de mercado abierto e intervención en el mercado cambiario. Es, sin duda, importante incluir en el informe anual datos sobre las ganancias y las pérdidas registradas por el banco central (24). También convendría incluir en el presupuesto anual del gobierno central una sinopsis de los factores que afectan la posición financiera del banco central y su transferencia al presupuesto.

El gobierno general y las instituciones financieras públicas

38. Muchos gobiernos establecen instituciones financieras para brindar asistencia de índole cuasifiscal a la industria (p. ej., un banco de desarrollo que otorga préstamos a sectores específicos a tasas de interés más bajas que las del mercado) y en ocasiones, con funciones más específicas (p. ej., mediante directivas de política sobre créditos). Si bien se ha privatizado un gran número de bancos estatales, éstos siguen dominando los activos del sector bancario en muchas economías en desarrollo (25). Uno de los requisitos de las normas mínimas es que se especifiquen y se declaren las actividades cuasifiscales significativas de las instituciones financieras públicas (26). También es menester que cada institución financiera pública declare plenamente en sus cuentas todos los préstamos afines otorgados a otras dependencias de gobierno y que publique información sobre los préstamos en mora, como lo exige en general la reglamentación bancaria.

El gobierno general y las empresas públicas no financieras

39. En muchos países, el gobierno exige a las empresas públicas no financieras que realicen actividades cuasifiscales mediante la prestación de servicios no comerciales, por lo general cobrando un cargo inferior al precio de recuperación (p. ej., suministro de electricidad a consumidores rurales a una tarifa menor al costo de generación). En varios países también se les

ha exigido la prestación de servicios sociales. Este tipo de actividades no comerciales puede financiarse mediante el intercambio de subsidios entre diferentes grupos de consumidores y/o incurriendo en pérdidas financiadas con transferencias presupuestarias o con empréstitos. En algunos casos, ciertas empresas públicas no financieras pueden cobrar precios excesivos y transferir las utilidades extraordinarias a otras empresas o al presupuesto. Esto confunde las responsabilidades fiscales del gobierno y la función comercial de estas empresas y no permite verificar claramente si los gerentes rinden plena cuenta de su desempeño. En principio, cuando es conveniente llevar a cabo estas actividades, lo mejor es financiarlas con transferencias presupuestarias explícitas, por ejemplo, mediante un contrato claro que especifique la operación no comercial de la empresa pública no financiera (la transferencia, en otras palabras, deberá reflejar el precio que el gobierno está dispuesto a pagar por el servicio no comercial). Algunos países se están moviendo en esa dirección (27). Las normas mínimas exigen que se especifiquen y declaren las actividades cuasifiscales significativas de las empresas públicas no financieras (28).

40. Para facilitar la clara definición de responsabilidades en esta esfera se propone que las empresas declaren todas sus actividades no comerciales más importantes.

41. La transparencia puede verse también seriamente comprometida en lo que se refiere a la manera en que se privatizan las empresas públicas no financieras (y las instituciones financieras públicas), porque puede socavarse el respaldo público a la privatización. La privatización debe ser un proceso abierto que tenga en cuenta consideraciones importantes de mercadotecnia. Las privatizaciones individuales deberán someterse a una auditoría *ex post* (p. ej., de una oficina nacional de auditoría) para asegurar que se ha realizado conforme a la ley, que la valoración de la empresa es justa y que la licitación se abrió a concurso. Deberá asimismo revelarse qué indemnización recibieron los compradores (e incluirse esta información en una declaración de *pasivos contingentes*) (29). La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) publicó un proyecto de directrices sobre prácticas óptimas para la auditoría de las privatizaciones (30).

MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO

1.2. Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.

42. La transparencia de la gestión fiscal se apoya en tres elementos fundamentales del marco jurídico y administrativo: 1) un marco integral de actividades presupuestarias y extrapresupuestarias; 2) una base jurídica de la tributación, y 3) normas éticas de conducta.

MARCO INTEGRAL DE ACTIVIDADES PRESUPUESTARIAS Y EXTRAPRESUPUESTARIAS

1.2.1. La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.

43. La eficacia del presupuesto depende de la firmeza de su base jurídica y de las regulaciones y prácticas administrativas en las que se apoya. La importancia relativa de las leyes presupuestarias codificadas, las regulaciones y las prácticas administrativas varía considerablemente de un país a otro. En el recuadro 3 se presenta un resumen de las distintas tradiciones de leyes de presupuesto. Pese a estas diferencias, ciertos elementos deben formar parte de todos los marcos jurídicos y administrativos. Los fondos públicos sólo pueden erogarse de conformidad con lo que dispone la ley; el presupuesto debe ser completo y abarcar todas las transacciones del gobierno central (aunque quizá por medio de diferentes fondos); las transacciones presupuestarias deberán presentarse en cifras brutas; deberá designarse a un ministro que se ocupe de las finanzas públicas y esté facultado para la gestión del presupuesto; las entidades y sus funcionarios deberán rendir cuentas de la recaudación y/o la utilización de los recursos; las disposiciones sobre contingencias o reservas deberán especificar condiciones claras y estrictas para su uso, y deberán prepararse para la legislatura y para el público, como mínimo una vez al año, informes certificados por la auditoría que indiquen cómo fueron utilizados los fondos públicos. Estos elementos son esenciales para la transparencia y, por consiguiente, uno de los requisitos de las normas mínimas es que debe existir una ley o marco administrativo de presupuesto que abarque actividades presupuestarias y extrapresupuestarias y especifique responsabilidades de gestión de las finanzas públicas.

44. La existencia de una ley de presupuesto no garantiza que se observarán sus disposiciones en la práctica. Por lo regular se contravienen varios aspectos de la ley de presupuesto, y es menester prestarles la debida atención si se han de lograr plenamente las metas de la transparencia fiscal. Los más comunes son el uso excesivo de *presupuestos suplementarios*, el abuso de

Recuadro 3. Ley de presupuesto - Diferentes tradiciones

Los países europeos fundados en el derecho civil, como **Francia**, tienden a preferir prácticas y procedimientos presupuestarios codificados a alto nivel, congruentes con el firme control administrativo que existe en esos países. Las leyes de presupuesto del **Reino Unido** siempre se han centrado en los principios del manejo de los fondos públicos, y las regulaciones e instrucciones administrativas reflejan procedimientos presupuestarios detallados. Con todo, últimamente se percibe en estos países la tendencia a establecer marcos legislativos más integrales que subrayan la responsabilidad gubernamental de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. En **Estados Unidos**, gran parte de la legislación presupuestaria se refiere a la fijación de metas a mediano plazo mediante el proceso de aprobaciones parlamentarias debido al importantísimo papel que desempeña el Congreso en la conformación y el control del presupuesto.

La mayoría de los países en desarrollo adoptaron un modelo basado en el sistema europeo o británico, pero en muchos casos no pudieron formular sistemas jurídicos y administrativos adecuados debido a la falta de capacidad política y administrativa. Las economías en transición se encuentran en distintas etapas del proceso de constitución de una base legislativa para el presupuesto, pero tienen dificultades para implementar políticas fiscales realistas y para controlar la ejecución del presupuesto en la práctica. La labor de establecer un marco jurídico bien concebido en estos países deberá estar respaldada por la capacidad de reflejar ese marco en presupuestos realistas.

los *fondos para contingencias* y la acumulación de *atrasos* (31). Todas estas prácticas tienden a restar transparencia en el control total y en la fijación de prioridades estratégicas.

45. Los presupuestos suplementarios, que se presentan al parlamento durante el ejercicio presupuestario con la intención de ampliar o modificar las asignaciones parlamentarias, son transparentes en el sentido de que son presentados formalmente ante el órgano legislativo. Sin embargo, a menudo no se examinan desde la óptica de sus repercusiones previstas en los resultados fiscales. Es más, en algunos países se utilizan como mecanismos para autorizar el gasto *ex post* en lugar de solicitar la aprobación parlamentaria antes de incurrir en dicho gasto. Se propone dar más transparencia al tratamiento de los presupuestos suplementarios incluyéndolos en los procedimientos de declaración y conciliación de información sobre las finanzas públicas (32).

46. Los fondos para contingencias (o de reserva) también son objeto de abusos frecuentes y su utilización se caracteriza por la falta de transparencia. Como se señaló, una de las posibles deficiencias de la ley de presupuesto es que no se especifican claramente las condiciones en las cuales podrá hacerse uso de los fondos para contingencias. En algunos países esta deficiencia se ve exacerbada por disposiciones de las leyes presupuestarias que permiten la utilización de los ingresos financieros no previstos para cubrir contingencias no especificadas. Además de verificar que las leyes definan las condiciones de uso de los fondos para

contingencias, también es menester vigilar de cerca los procedimientos empleados como parte del proceso de declaración y conciliación de la información sobre las finanzas públicas (33).

BASE JURÍDICA DE LA TRIBUTACIÓN

1.2.2. Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.

Bases jurídicas explícitas de todos los impuestos

47. Uno de los principios en los que se basa el marco constitucional de prácticamente todos los países es que no puede aplicarse un impuesto a menos que tenga una clara base jurídica (aunque existen algunas diferencias en la aplicación de este principio) (34). Sobre todo, los niveles subnacionales de gobierno no podrán recaudar impuestos ni aplicar cargos si no cuentan con la autoridad jurídica para hacerlo. Por consiguiente, las normas mínimas exigen que la tributación esté sujeta a lo que dispone la ley y que la aplicación administrativa de leyes impositivas esté sujeta a salvaguardias de procedimiento.

Las leyes impositivas deben ser asequibles y comprensibles

48. Si bien la mayoría de los países exigen la publi-

cación de la legislación promulgada (p. ej., en el boletín oficial), es menester que las leyes tributarias, las regulaciones y otros documentos vinculados a la interpretación administrativa de las leyes sean asequibles al público en general. Los materiales explicativos (por ejemplo, instrucciones y folletos), que generalmente preparan las autoridades impositivas, deberán estar actualizados. Las nuevas medidas sobre los ingresos presupuestarios deberán darse a conocer con suficiente amplitud para que los contribuyentes sepan cómo pueden verse afectados. También es recomendable dar a conocer públicamente los materiales que emplean las autoridades impositivas en la aplicación de las leyes (p. ej. manuales y dictámenes jurídicos).

49. Además de ser asequibles, las leyes tributarias deben ser fáciles de comprender, lo que supone seguir las reglas básicas de las propuestas legislativas, como una buena organización y la inclusión de todos los elementos necesarios para definir la responsabilidad y los procedimientos tributarios, evitando ambigüedades y contradicciones y presentando definiciones toda vez que sea necesario.

Criterios claros para la aplicación

50. El corolario de la exigencia de que los impuestos sólo puedan aplicarse conforme a la ley es que la discreción administrativa en la aplicación de las leyes tributarias sea limitada. En ningún país deberá admitirse, como regla general, la negociación caso por caso de las obligaciones tributarias entre funcionarios y contribuyentes debido a que dichas prácticas no son transparentes y porque abren la puerta a la corrupción. No obstante, deberá contarse con disposiciones adecuadas para resolver casos de obligaciones tributarias, acordar cronogramas de pagos en cuotas y cancelar contablemente montos incobrables, pero en todos los casos con salvaguardias de procedimiento. De la misma manera, las leyes impositivas deben establecer claramente las facultades y limitaciones de las autoridades tributarias para inspeccionar los establecimientos de los contribuyentes, exigir información de contribuyentes y terceros, aplicar métodos indirectos para determinar ingresos y volumen de ventas, y cobrar los *impuestos atrasados*.

51. En la *Declaración de la Organización Mundial de Aduanas (Consejo de Cooperación Aduanera)*, Arusha 1993 (35), que presenta directrices para formular un programa encaminado a lograr la integridad de la administración aduanera se hace hincapié en la claridad y la precisión de la legislación como medios de fomentar la transparencia y combatir la corrupción.

52. La administración de los ingresos fiscales deberá organizarse de manera tal que se reduzcan al mínimo las oportunidades de colusión entre los contribuyentes y los funcionarios impositivos. Por esa razón, las funciones administrativas deberán distribuirse en todo el ámbito de la administración tributaria, a fin de contar con un elemento de vigilancia interna mediante el cual la labor del funcionario asignado a una función dada sirva como control de la labor desempeñada por otros funcionarios.

53. Deberán establecerse sistemas de auditoría interna para asegurar la responsabilización financiera de los mecanismos y funcionarios que se ocupan de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de las políticas y procedimientos de administración tributaria en su trato con los contribuyentes.

54. La tecnología de la información también puede desempeñar una importante función al eliminar las oportunidades de actuar de manera discrecional y al proporcionar un control eficaz de los atrasos, las exenciones, las apelaciones y los pagos. El diseño del sistema informatizado deberá proporcionar una secuencia de puntos de verificación de la información registrada en las cuentas de los contribuyentes al cotejar esa información con los documentos originales y verificar el nombre de los funcionarios que la ingresaron al sistema.

55. Los sistemas informatizados deberán tener, además, la capacidad de intercambiar fácilmente información entre los departamentos que recaudan ingresos fiscales, con sujeción a las cláusulas de confidencialidad y a las restricciones jurídicas de cada país. Además de los impuestos recaudados por los departamentos de tributación y aduanas, deberán registrarse claramente los impuestos recaudados en el sistema de seguridad social (si es independiente del departamento de tributación) y deberá compartirse la información de auditoría con los departamentos tributarios. Este mecanismo se facilita si en todos los departamentos que recaudan ingresos fiscales se utiliza el mismo número de contribuyente.

56. Como ocurre en otras esferas de la administración, es necesario registrar y contabilizar claramente las operaciones de consignación de fondos y de compensación de débitos y créditos, en la medida en que sean utilizadas. Si, por ejemplo, se autoriza a un departamento tributario a utilizar una parte de los montos recaudados para sufragar bonos al personal o ciertos gastos administrativos, habrá que especificar claramente las reglas sobre el uso de esos fondos y aplicar las regulaciones normales de contabilidad.

Derechos de los contribuyentes y apertura de las decisiones administrativas al examen independiente

57. La transparencia en la legislación tributaria y aduanera y su administración también depende de la medida en que el sistema permite el examen de las decisiones administrativas y el grado al cual el gobierno está obligado a hacer a los contribuyentes conscientes de sus derechos. Los derechos de los contribuyentes deben especificarse claramente e incluir: acceso a información puntual y exacta, trato justo y sin demoras, confidencialidad en la interacción con las autoridades y una estructura razonable de sanciones. Los contribuyentes deberán tener acceso a un sistema eficiente de revisión administrativa de las decisiones y la oportunidad de apelar ante un tribunal independiente. En la mayoría de los países estos derechos existen únicamente en papel y cuando los mecanismos operan lo hacen de manera imperfecta. El sistema de apelaciones no suele proporcionar salvaguardias contra medidas administrativas arbitrarias y no logra mantener a la administración tributaria dentro del marco de la ley. Varios países, no obstante, han establecido una carta de derechos de los contribuyentes o un instrumento equivalente (36).

Normas éticas de conducta

1.2.3. La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.

58. Un importante elemento subyacente de la rendición de cuentas sobre las finanzas públicas es que los funcionarios que observen o tomen decisiones sobre la recaudación o la utilización del erario público y que de otra manera ejerzan sus facultades oficiales, deberán obedecer un código de conducta que proscriba todo comportamiento carente de ética. Podrían incluirse algunos aspectos de dicho código en la legislación presupuestaria y tributaria. Otros aspectos pueden requerir leyes o normas separadas. El Código Internacional de Conducta para los Cargos Públicos de las Naciones Unidas, que se resume en el recuadro 4, proporciona las bases para implementar normas éticas y fortalecer las normas en vigor (37). La implementación eficaz de normas exige respaldo administrativo. En este sentido, puede ser útil recordar la experiencia reciente de la **República de Sudáfrica** para resolver problemas de corrupción en la administración pública (38).

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

59. Uno de los requisitos fundamentales de la

transparencia fiscal es que el público disponga de información completa sobre las finanzas públicas. Los principios y prácticas al respecto se vinculan al tipo de información fiscal que deberá suministrarse y a un compromiso público explícito de divulgar puntualmente dicha información.

Información completa sobre la actividad fiscal

2.1. Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.

60. El Código propone buenas prácticas en relación con el suministro de información sobre las finanzas públicas en cuatro esferas: 1) cobertura del presupuesto anual; 2) ejecución presupuestaria y pronósticos; 3) pasivos contingentes, gastos tributarios y actividades cuasifiscales, y 4) deuda y activos financieros. La cobertura del presupuesto anual también se trata en la sección III de este Manual, que se ocupa de las prácticas presupuestarias.

COBERTURA DEL PRESUPUESTO ANUAL

2.1.1. El presupuesto anual deberá abarcar detalladamente todas las operaciones del gobierno central e incluir información sobre las actividades extrapresupuestarias del gobierno central. Además, deberá proporcionarse información suficiente sobre los ingresos y gastos de los niveles subnacionales de gobierno de modo que pueda presentarse un estado consolidado de la situación financiera del gobierno general.

Presupuesto y actividades extrapresupuestarios del gobierno central

61. Con frecuencia, el análisis de la política fiscal se centra en el presupuesto del gobierno central. No obstante, las normas mínimas exigen la inclusión de las actividades extrapresupuestarias en el presupuesto y en los informes de contabilidad. En los casos en que las dependencias de gobierno estén autorizadas a financiar parte de sus actividades por medio de los derechos y cargos recaudados, estas partidas deberán figurar también en el presupuesto y en los informes de contabilidad.

Posición consolidada del gobierno general

62. Pese a que el Código se refiere principalmente a las operaciones del gobierno general, se reconoce que suelen presentarse problemas para proporcionar

Recuadro 4. Código de Conducta para los Cargos Públicos

El **Código Internacional de Conducta para los Cargos Públicos**, adoptado por las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1996, contiene las siguientes disposiciones:

- un cargo público es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en favor del interés público;
- los titulares de cargos públicos deberán evitar conflictos de intereses;
- deberán cumplir con los requisitos pertinentes de declarar sus activos y pasivos personales;
- no deberán solicitar ni aceptar regalos o favores que puedan influir en el desempeño de sus funciones;
- deberán respetar el carácter confidencial de la información de que tengan conocimiento;
- no deberán realizar actividades políticas al margen de sus funciones que puedan mermar la confianza pública en el cumplimiento imparcial de sus obligaciones.

datos sobre el presupuesto de niveles subnacionales de gobierno cuando se presenta el presupuesto del gobierno central. Esto ocurre cuando no se exige a los gobiernos subnacionales que coordinen la presentación de sus presupuestos con la del gobierno central. También puede haber limitaciones prácticas para recolectar puntualmente datos sobre el presupuesto cuando la estructura de los niveles subnacionales de gobierno sea muy compleja. En esas circunstancias, algunos países pueden no estar en condiciones de presentar información puntual sobre el saldo presupuestario consolidado del gobierno general.

63. Si bien puede no ser factible en muchos países declarar el saldo presupuestario consolidado del gobierno general, deberá hacerse el intento de suministrar como mínimo información *ex post* sobre el gobierno general. Esto puede hacerse mediante informes basados en las cuentas nacionales, siempre que se basen en la ejecución presupuestaria efectiva de las partes componentes del gobierno general. En el caso de los niveles subnacionales de gobierno, no es necesario que la compilación se base en la ejecución presupuestaria efectiva de todos los gobiernos individualmente: puede basarse en una encuesta por muestreo que cubra una parte significativa del total de transacciones correspondientes a los niveles subnacionales. Lo ideal sería incluir en los documentos del presupuesto del gobierno central la información sobre la ejecución presupuestaria prevista del gobierno general en los años precedentes.

64. Cuando las relaciones fiscales intergubernamentales son significativas –es decir, la distribución de impuestos, las asignaciones de gastos, las transferencias o el control de los empréstitos subnacionales cobran importancia desde el punto de vista de la política

fiscal– deberá hacerse todo lo posible para remitir estimaciones de ingresos, gastos y empréstitos del gobierno general cuando se presente el presupuesto del gobierno central. En **Australia** los estados son entidades soberanas independientes y presentan sus presupuestos por separado y en fechas diferentes de la del gobierno central. No obstante, los estados dependen mucho de las transferencias del gobierno central. Por lo tanto, se han hecho considerables esfuerzos para normalizar la presentación de la información estadística de conformidad con las normas internacionales en todas las jurisdicciones, de manera que la política fiscal pueda centrarse en el gobierno general.

65. En algunos casos, incluso cuando los niveles subnacionales de gobierno sean significativos, puede ser inadecuado aplicar el Código al nivel del gobierno central. Esto se justificaría cuando dichos niveles estén bien establecidos como entidades fiscales independientes y el gobierno central no tenga relaciones financieras estrechas con esos niveles. En **Estados Unidos**, por ejemplo, se deja que las fuerzas del mercado (y la autorregulación voluntaria) disciplinen las finanzas de los niveles subnacionales de gobierno. Dado el grado de independencia de los gobiernos estatales, la política fiscal nacional se centra en el presupuesto federal, pero el gobierno federal sigue compilando *ex post* la información consolidada del gobierno central.

EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS Y PROYECCIONES

2.1.2. Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios fiscales anteriores, así como proyecciones de los principales agregados pre-

supuestarios para los dos ejercicios siguientes al presupuesto.

66. Junto con el presupuesto anual deberá presentarse información sobre el desempeño fiscal pasado para tener un panorama más completo de la situación fiscal actual. Uno de los requisitos de las normas mínimas es que se incluya una estimación presupuestaria original y revisada de los dos años precedentes al del ejercicio presupuestario junto con la ejecución efectiva (o prevista si aún no se dispone de cifras definitivas). Esto permite evaluar el desempeño reciente en comparación con el presupuesto y puede resaltar riesgos significativos en los pronósticos o en las políticas y, en términos más generales, puede dar idea de la validez del presupuesto que se está presentando. Deberán revelarse todas las modificaciones a la clasificación o presentación de las partidas en las declaraciones presupuestarias que hayan tenido lugar de un año al otro, explicando las razones de dichas modificaciones y sus posibles consecuencias fiscales. Además, el presupuesto deberá incluir pronósticos de agregados clave para los dos años subsiguientes (39). La práctica óptima sería publicar la información sobre los errores de pronóstico.

PASIVOS CONTINGENTES, GASTO TRIBUTARIO Y ACTIVIDADES CUASIFISCALES

2.1.3. Junto con el presupuesto anual, deberán publicarse estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la relevancia fiscal de los pasivos contingentes, el gasto tributario y las actividades cuasifiscales.

Pasivos contingentes

67. Los pasivos contingentes reflejan los *compromisos* contraídos, cuyas consecuencias fiscales, en última instancia, dependen de que sucedan o no determinadas cosas en el futuro, p. ej.: garantías de préstamos, garantías de tipos de cambio, seguro de depósitos e indemnizaciones (que cubran, en su caso, compromisos del gobierno frente a empresas privadas en el contexto de proyectos de infraestructura con financiamiento privado o empresas recientemente privatizadas) (40). Las obligaciones futuras en los planes de pensiones públicos no son pasivos contingentes (41). Se excluyen asimismo las garantías implícitas, como la posibilidad de que el gobierno pueda en un futuro rescatar a una empresa pública o a un banco del sector privado debido al *riesgo moral* potencial que podría suscitar la transparencia en torno a esas disposiciones.

68. Los pasivos contingentes pueden ascender a un monto muy elevado y como tales deberán tenerse en

cuenta al tomar decisiones en la esfera fiscal. Sin embargo, en la mayoría de los casos sólo figuran cuando se declara información financiera en valores de caja si es que el evento tiene lugar y cuando tiene lugar y primeramente debe satisfacerse una obligación financiera. Por ejemplo, la concesión de un préstamo por parte del gobierno se registrará como gasto si se emplea el método de contabilidad *en valores de caja* en el momento en que se desembolsa el préstamo, y deberá registrarse también en la declaración de activos financieros del gobierno. En cambio, si el gobierno garantiza un préstamo otorgado por un tercero, el tratamiento contable es muy diferente: la garantía figurará en las cuentas del gobierno sólo si el gobierno está obligado a respetarla y cuando realmente lo haga. Si se emplea el método contable de contabilidad en valores devengados, las normas internacionales de contabilidad exigen la declaración de los pasivos contingentes. Uno de los requisitos de la transparencia fiscal deberá ser la aplicación de dicha norma, independientemente de la base contable (42). La declaración exacta de los pasivos contables ayudará a los gobiernos a gestionar el riesgo fiscal. La publicación de esta información ayudará a centrar la atención, desde un principio, en el diseño de políticas que suponen la coparticipación de riesgos entre el gobierno y el sector privado.

69. Si no es necesario declarar esos pasivos, podría existir el incentivo de sustituir medidas presupuestarias por garantías u otros instrumentos extrapresupuestarios, y sería poco probable que se evalúen correctamente los méritos relativos de los instrumentos presupuestarios y de otra índole (43). Si no se declara esa información no podrá evaluarse adecuadamente la sostenibilidad de la situación fiscal. Cuando se acumulan pasivos no declarados de esta índole pueden producirse conmociones fiscales fuertes (reales o potenciales) que complican enormemente la gestión de las finanzas públicas. El costo fiscal del respaldo al sector bancario en algunos países ha demostrado claramente la magnitud potencial de este problema.

70. Las normas mínimas, entonces, exigen que en el presupuesto se declaren los pasivos contingentes principales del gobierno central, que deberán formar parte de una evaluación de mayor cobertura de riesgos fiscales (44). Deberá incluirse una breve indicación de la índole de cada pasivo contingente y sus beneficiarios, tanto para facilitar la evaluación de la significación fiscal potencial como para reducir la posibilidad de abusos mediante un tratamiento preferente.

71. La práctica óptima sería incluir una estimación del costo previsto de cada pasivo contingente –en la medida en que sea técnicamente posible hacerlo– y

explicar sobre qué bases se hizo el cálculo. Para que haya transparencia, además de declarar el valor del monto de los pasivos contingentes, habrá que preparar una lista de los pasivos contingentes declarados en el presupuesto del año precedente que haya originado gastos durante el ejercicio actual.

Gasto tributario

72. El gasto tributario incluye exenciones de la base tributaria, deducciones autorizadas de la renta bruta, créditos fiscales deducidos de los impuestos por pagar, reducciones de las tasas impositivas e impuestos diferidos (como la depreciación acelerada). A menudo son idénticos en sus efectos a los programas de gasto explícitos. Por ejemplo, puede brindarse asistencia a la industria mediante programas de gasto o a través de un tratamiento tributario concesionario. El gasto tributario no requiere una aprobación anual formal de la legislatura y, una vez introducido, típicamente no está sujeto al mismo grado de escrutinio que las erogaciones efectivas.

73. Las normas mínimas exigen que en el presupuesto se incluya una declaración de los principales rubros de gasto tributario del gobierno central, incluyendo una breve explicación sobre la índole de cada programa para permitir al menos evaluar en cierta me-

didada su justificación y significación fiscal. Para ello será necesario tomar decisiones respecto a una serie de cuestiones, incluida la definición precisa del gasto tributario (45), y la cobertura de la declaración en cuanto a los tipos de impuestos que abarca y los niveles de gobierno en los cuales se aplique. En este sentido, los procedimientos empleados varían ampliamente en los países que actualmente declaran información sobre el gasto tributario (46).

74. La práctica óptima es declarar una estimación del costo fiscal aproximado de cada rubro de gasto tributario. Si bien pueden presentarse graves dificultades para la estimación de los costos, la declaración del costo aproximado y la posibilidad de que la base utilizada para el cálculo sea objeto de un examen independiente puede mejorar significativamente la transparencia de la gestión de las finanzas públicas. Varios países de la OCDE publican regularmente una estimación del gasto tributario. El recuadro 5 proporciona información sobre algunas prácticas adoptadas por los países.

Actividades cuasifiscales

75. El banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras pueden realizar actividades cuasifiscales (47). En el recuadro 6 se

Recuadro 5. Declaración del gasto tributario

Alemania y Estados Unidos fueron los primeros países que declararon información sobre el gasto tributario, a fines de los años 60. Actualmente se exige declarar estos rubros en ocho países (**Alemania, Australia, Austria, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia y Portugal**). La mayoría de los países que declaran información lo hacen en forma anual; en Australia, Bélgica, **Finlandia**, España, Francia y Portugal, el informe sobre el gasto tributario está explícitamente vinculado al proceso presupuestario.

En Alemania, el gasto tributario se declara como parte de un "informe de subsidios" que incluye todas las formas de respaldo federal mediante gasto directo y gasto tributario. (La mayoría de los estados suministra informes similares a las legislaturas estatales.) Los ingresos que dejaron de percibirse se declaran para los dos años precedentes, el año en curso y el año siguiente. El informe de subsidios federales enumera para cada rubro del gasto tributario los ingresos que dejaron de percibirse en el presupuesto federal y en todas las autoridades territoriales. El informe cubre una amplia gama de impuestos directos e indirectos y los clasifica por sectores industriales y, dentro de los sectores, por tipos de impuestos. Además de los informes bienales regulares, se preparan informes más detallados sobre sectores individuales y se efectúan cálculos complementarios si se contemplan modificaciones a la ley. Para evitar que ciertos tipos de rubros de gasto tributario se vuelvan parte permanente del sistema impositivo, pueden diseñarse de manera tal que se eliminen gradualmente con el correr del tiempo (p.ej., incentivos tributarios para invertir en Alemania oriental). Los informes de subsidios son enviados a la legislatura federal, donde son considerados por varias comisiones y luego se someten al escrutinio de la Corte Federal de Auditoría. Además, varios institutos independientes de investigaciones económicas realizan sus propios análisis sobre los efectos económicos y la eficiencia de los subsidios y realizan sus propios cálculos sobre la magnitud del gasto tributario (y de los subsidios, en términos más generales).

presenta una lista más completa de los diferentes tipos. Las actividades cuasifiscales plantean una serie de cuestiones complejas. Por ejemplo, con respecto a las que realizan los bancos centrales, sólo se reflejarán en el presupuesto del gobierno aquellas actividades cuyos efectos financieros queden plenamente registrados en el estado de ganancias y pérdidas del ejercicio en el cual tienen lugar, mediante una variación en el monto de las utilidades del banco central transferidas al gobierno (48). Esto tiene varias consecuencias desde el punto de vista de la transparencia:

- aun si todas las actividades cuasifiscales tienen un impacto inmediato sobre el estado de ganancias y pérdidas del banco central, y existe un índice del 100 por 100 de transferencias de utilidades al gobierno central, estas actividades fiscales se declaran en cifras netas, y existe información insuficiente sobre los flujos brutos que dan lugar a dichas actividades (49);

- el índice de transferencia de utilidades es típicamente inferior al 100 por 100, y el banco central retiene una parte de las utilidades como reservas (50). En estas circunstancias, el costo de las actividades cuasifiscales es absorbido en parte por el presupuesto del gobierno central y en parte por un incremento de las reservas del banco central más pequeño que el que hubiese tenido lugar en ausencia de dichas actividades;

- en algunos casos, el banco central realiza una cantidad tal de actividades cuasifiscales que incurre en una pérdida, pero las pérdidas del banco central no se declaran como gasto del gobierno central (51);

- los efectos de algunas actividades cuasifiscales no se reflejan inmediatamente en el estado de ganancias y pérdidas del banco central. Por ejemplo, los préstamos subvencionados pueden traducirse en una sobrevaluación de los activos del banco central y no en una reducción del superávit de operaciones (52). Y los pasivos contingentes incurridos por el banco central –como las garantías de tipos de cambio, que pueden ser de magnitud significativa– no se registran como gasto hasta que surja la contingencia y deba hacerse frente a la obligación.

76. Algunas de estas consideraciones se aplican también a la transferencia de las actividades cuasifiscales realizadas por las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras. Dada la índole y la significación fiscal potencial de las actividades cuasifiscales realizadas por el banco central y otras entidades no gubernamentales, dichas actividades deberán tenerse en cuenta al evaluar la situación fiscal. Para ello, las normas mínimas exigen que en el presupuesto se in-

Recuadro 6. Tipos de actividades cuasifiscales

Operaciones vinculadas al sistema financiero

Préstamos subvencionados

- Tasas de préstamo controladas
- Prácticas de redescuento preferencial
- Préstamos con pocas garantías y de inferior calidad
- Garantías de préstamos

Encaje legal poco remunerado

Topes crediticios

Operaciones de rescate

Operaciones vinculadas al sistema cambiario

Tipos de cambio múltiple

Depósitos de importaciones

Depósitos sobre compras de activos externos

Garantías de tipos de cambio

Seguro de riesgo cambiario subvencionado

Operaciones vinculadas al sector de empresas comerciales

Precios inferiores a los comerciales

Prestación de servicios no comerciales

(p.ej., servicios sociales)

Política de precios para fines de ingresos presupuestarios

Precios de proveedores superiores a los comerciales

cluya una declaración de las actividades cuasifiscales significativas del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras. El ministerio que se ocupa del presupuesto central podría compilar estas declaraciones sobre la base de la información proporcionada por el banco central y otras entidades no gubernamentales que realicen actividades cuasifiscales (53). Deberá incluirse información suficiente para permitir al menos cierta evaluación de la significación fiscal potencial de cada actividad cuasifiscal. Por ejemplo, la declaración de un préstamo garantizado podría incluir el monto y la duración del préstamo; la declaración de un préstamo subvencionado podría incluir el monto y la duración del préstamo y la tasa de interés, y la declaración de un subsidio al consumidor otorgado por una empresa pública no financiera podría incluir por lo menos alguna indicación de la divergencia entre el precio que se cobra y un precio basado en la recuperación total del costo.

77. Sobre todo en el caso del banco central y de las instituciones financieras públicas, se requiere cierto pragmatismo para decidir qué tipos de actividades cuasifiscales realizadas por las empresas públicas no

financieras deberán declararse. No cabe duda de que la magnitud financiera es uno de los principales criterios que deberán aplicarse. No obstante, también debe quedar claro que un impuesto o un subsidio –a diferencia de una reglamentación, por ejemplo– es otro instrumento que permite cumplir el objetivo de la actividad cuasifiscal. También debe destacarse que el alcance del Código no abarca al sector privado, al que se recurre a menudo para que realice actividades de índole cuasifiscal sin recibir remuneración del gobierno. Cabe, entonces, llegar a la conclusión de que dichas actividades impuestas a las empresas públicas no financieras y a las empresas privadas (p. ej., la promoción del empleo) no deberán tratarse como actividades cuasifiscales de una empresa pública no financiera.

78. La práctica óptima para la declaración de las actividades cuasifiscales podría incluir dos elementos adicionales (54). En primer lugar, podría efectuarse cierta cuantificación de la magnitud probable de las actividades individuales. Si bien esto no es siempre factible (55), en general es posible dar una indicación del orden de magnitud de los efectos fiscales (véase el recuadro 7) (56). Por ejemplo, al declarar una garantía de tipo de cambio emitida por el banco central deberá incluirse el valor de las garantías pendientes y el costo que hubiera significado si se hubieran hecho efectivas al tipo de cambio actual. Segundo, deberá proporcionarse además cierta indicación de la base del cálculo empleado para estimar el costo fiscal. La estimación de los efectos fiscales de las actividades

Recuadro 7. Estimación de los efectos fiscales de las actividades cuasifiscales

La estimación de los efectos fiscales de algunas actividades cuasifiscales es relativamente sencilla: la información necesaria figura en los registros contables de la empresa o el banco central (p.ej., el costo en que incurre una empresa pública no financiera para proporcionar servicios sociales, cuando dicho costo se registra por separado). Otras, no obstante, son más difíciles de cuantificar (p.ej., el costo de una garantía de préstamo). A continuación se incluyen ejemplos preparados especialmente para ilustrar la cuantificación de actividades cuasifiscales en dos casos relativamente sencillos.

Ejemplo 1: Préstamo subvencionado otorgado por una institución financiera pública

Un banco estatal otorga un préstamo por US\$10 millones a una empresa pública no financiera con una tasa de interés del 5 por 100. Las tasas de interés comerciales de préstamos similares oscilan entre 15 por 100 y 20 por 100 dependiendo de elementos específicos que afecten el riesgo crediticio. El subsidio anual deberá estimarse entre US\$1 millón y US\$1,5 millones. Al no existir ningún factor pertinente que indique un tratamiento diferente, el costo de la actividad cuasifiscal deberá registrarse como el punto medio del rango, es decir, US\$1,25 millones.

Ejemplo 2: Tipo de cambio múltiple

El banco central dispuso un tipo de cambio apreciado especial de 2,75 unidades de moneda local (UML2,75) frente al dólar para exportaciones de minerales y UML2 para las importaciones de alimentos básicos. El tipo de cambio central es UML3 por dólar, lo que supone un impuesto a las importaciones de minerales y un subsidio a las importaciones de alimentos básicos. Si el total de exportaciones de minerales asciende a US\$3.000 millones y las importaciones totales de alimentos representan US\$300 millones, pueden estimarse y declararse los efectos de la actividad cuasifiscal de la siguiente manera:

Impuesto cuasifiscal sobre exportaciones de minerales:

$$(3-2,75) \text{ UML}/\$ \times (\$3.000.000.000) = \text{UML}750.000.000$$

$$\text{Subsidio cuasifiscal a las importaciones: } (3-2)\text{UML}/\$ \times (\$300.000.000) = \text{UML}300.000.000$$

En este ejemplo, el banco central gana UML450.000.000 netos.

cuasifiscales realizadas por el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras podrían ser responsabilidad conjunta de las entidades involucradas y del ministerio que se ocupe del presupuesto central, combinando este último todas las actividades cuasifiscales del banco central y las empresas públicas para obtener un informe global de la actividad cuasifiscal de todo el sector público. En los casos en que las actividades cuasifiscales sean de gran magnitud y cuantificables, convendría declararlas juntas con el saldo fiscal global del gobierno en un balance fiscal ampliado (57).

79. La ley de presupuesto de **Argentina** exige la declaración de datos sobre el sector presupuestario consolidado. Por consiguiente, se declaró como actividad cuasifiscal y se incluyó en el gasto del gobierno central un episodio de reestructuración del sector bancario que tuvo lugar en 1994-95, en el cual el banco central suministró préstamos a largo plazo a bancos privados. De la misma manera, el costo de emisión de bonos del Estado a bancos que padecían problemas financieros en **Mauritania** en 1986 se registró como un gasto del gobierno central (58).

DEUDA Y ACTIVOS FINANCIEROS

2.1.4. El gobierno central deberá divulgar con regularidad información sobre el nivel y la composición de su deuda y sus activos financieros.

80. El Código exige la publicación regular de información sobre el nivel y la composición de la deuda y los activos financieros del gobierno central, lo que dará una medición de la deuda neta. Con esta información, el gobierno puede evaluar mejor su capacidad para financiar sus actividades y cumplir con sus obligaciones de deuda, así como estimar el monto de ingresos futuros que requiere para satisfacer todos los compromisos existentes. Es particularmente importante controlar los cambios en el nivel y la composición de la deuda y los activos financieros públicos, porque estos son la base de los enfoques aceptados para evaluar la sostenibilidad de la política tributaria. La práctica óptima supondría también la declaración de tenencias de activos no financieros. Si bien esto introduciría una serie de nuevas cuestiones contables, aportaría información que ayudaría a evaluar el desempeño del gobierno en la canalización y utilización de los activos no financieros y daría una indicación de los requisitos futuros de mantenimiento y sustitución. Además, facilitaría la derivación de un *balance del gobierno central* completo, que le permitiría incluir en las evaluaciones de sostenibilidad la información sobre todos los activos y pasivos del gobierno (59).

Declaración de la deuda

81. En la declaración deberá abarcarse la deuda total del gobierno central, incluidos los valores, los préstamos y los depósitos (60). Para fines de comparación deberá revelarse el nivel de la deuda en la fecha en que se está declarando y en la fecha de declaración previa. Como partidas informativas deberán indicarse los métodos y prácticas de valoración (p. ej., revaloración de la deuda indexada) (61), junto con cualquier característica especial de los instrumentos de deuda o cualquier pasivo no reportado. Para la clasificación y la definición de la deuda deberán observarse prácticas reconocidas internacionalmente (p. ej., como las del MEFP o las de la OCDE, 1988).

82. La deuda deberá desglosarse por vencimientos remanentes y clasificarse como deuda a corto plazo (menos de 12 meses), a mediano o a largo plazo (62). Cuando corresponda, la deuda también deberá desglosarse en componentes nacional y extranjero conforme al criterio de residencia, según la moneda de emisión (incluida la indexación), por tenedores de deuda y/o por instrumentos de deuda. Deberán revelarse los atrasos en los pagos de servicio de la deuda, asentando por separado el monto correspondiente a intereses y el monto correspondiente al principal. Además, deberá indicarse cualquier tipo de canjes (*swaps*) de deuda. Las normas mínimas exigen que el nivel y la composición de la deuda se declaren anualmente con un retraso de no más de 6 meses. La deuda de gran importancia para la política económica deberá declararse trimestralmente. La deuda deberá declararse en el presupuesto del gobierno central y en las cuentas definitivas.

83. La práctica óptima, como se refleja en las Normas Especiales para la Divulgación de Datos del FMI (NEDD) (63), prescriben la declaración trimestral, como mínimo, dentro del trimestre siguiente al trimestre de referencia. Sería además necesario declarar proyecciones de servicio de la deuda, incluyendo pagos proyectados de intereses y amortización de la deuda a mediano y largo plazo. Esta información deberá proporcionarse trimestralmente para los cuatro trimestres subsiguientes y anualmente a partir de entonces. Los reembolsos proyectados de la deuda a corto plazo también deberán declararse trimestralmente.

Declaración de activos financieros

84. La declaración de activos financieros deberá cubrir todos los activos del gobierno central a la fecha de declaración así como los de la fecha de declaración previa. El informe deberá incluir una declaración pre-

cisa de las políticas contables que se han aplicado con respecto a la valoración de los activos.

85. Los activos financieros son aquellos de los que dispone el gobierno para cubrir pasivos o compromisos, o financiar actividades futuras. Los activos financieros que deberán declararse son el efectivo y los equivalentes de efectivo (64); otros activos monetarios, como el oro y las inversiones, y préstamos y anticipos. Además de declarar los activos financieros conforme a estas categorías, deberán efectuarse desgloses adicionales dentro de cada una. Por ejemplo, las inversiones podrían desglosarse en valores directamente negociables, participaciones de capital en empresas privadas, inversión de cartera en empresas privadas e inversión en instituciones internacionales. Los préstamos y anticipos por recibir podrían desglosarse por sectores (p. ej., préstamos para explotación agrícola, préstamos a estudiantes y préstamos para la vivienda) y dentro del sector por los principales programas de préstamo.

86. Las reservas en moneda extranjera del banco central no deberán incluirse en la declaración de activos financieros del gobierno central para fines de política fiscal. Generalmente se mantienen reservas para cubrir el pago de importaciones y una posible intervención en el mercado cambiario, si bien se reconoce que en algunos países se ha recurrido a ellas para otros fines, como el reembolso de deudas, a pesar de que el banco central fuese independiente. No obstante, las reservas internacionales deberán declararse como parte de otros requisitos de transparencia (en el contexto de normas monetarias y estadísticas), y generalmente es el banco central quien las declara.

87. Cualquier característica especial de los activos financieros, por ejemplo, si garantizan una deuda u otro pasivo específico, o cualquier restricción al uso de un activo o de la renta derivada del mismo, deberán indicarse como partidas informativas. Deberán señalarse también los activos financieros que se excluyan de la declaración. La declaración de activos financieros deberá realizarse en los mismos intervalos en que se declara la deuda (65).

COMPROMISO Y PUNTUALIDAD DE LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN

2.2. Deberá contraerse un compromiso público de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

88. El Código propone buenas prácticas vinculadas con: 1) compromisos de publicación y 2) puntualidad de la publicación.

Compromisos de publicación

2.2.1. Deberán formularse compromisos específicos de divulgar información sobre las finanzas públicas (por ejemplo, en la ley de presupuesto).

89. La discreción para decidir si se va a divulgar información tributaria, cuándo, con qué grado de detalle, y a quién, puede lesionar la credibilidad de un gobierno. A menudo los gobiernos se ven tentados a divulgar más la información favorable que la desfavorable. Un largo período de incongruencia en la observación de una política y la divulgación completa y oportuna de datos puede dar como resultado un alto nivel de incertidumbre en torno a la verdadera posición fiscal.

90. Para ganar credibilidad, los gobiernos deberán comprometerse a la publicación regular de información fiscal. Por consiguiente, las normas mínimas exigen que se publiquen las prácticas empleadas para declarar datos fiscales. Ese compromiso deberá estar plasmado en la ley o estar acompañado de un compromiso de observar las normas internacionales.

91. En el recuadro 8 se presentan ejemplos de legislaciones nacionales que establecen claros requisitos para la declaración de información fiscal. Además, muchos países se han comprometido con las normas de publicación de datos fiscales y otros datos macroeconómicos contenidos en las NEDD. En materia fiscal, incluyen compromisos con la puntualidad y la periodicidad de la declaración de las operaciones del gobierno general, las operaciones del gobierno central y la deuda del gobierno central. Sólo unos pocos países demuestran actualmente que siguen buenas prácticas de derivación de información fiscal en términos de las NEDD, pero muchos otros están procurando mejorar sus prácticas de declaración de datos para cumplir con dichas normas.

92. Un elemento adicional de la práctica óptima en esta área es la libertad de legislación sobre la información. Varios países tienen requisitos legislativos de que las dependencias gubernamentales pongan a disposición del público, a solicitud, toda información que tengan en su poder, con sujeción a ciertas excepciones claramente especificadas (que generalmente incluyen la seguridad nacional, las relaciones externas, el interés económico nacional, las obligaciones de confidencialidad con terceros, el cumplimiento de la ley y la privacidad personal). En algunos países, la legislación crea la presunción en favor de la divulgación al público y es el gobierno quien debe demostrar que existe un interés público que justifica el hecho de no divulgar la información. El país con la más larga tradición en este tipo de compromiso y con un go-

Recuadro 8. Ley de presupuesto y transparencia fiscal

La Ley de Responsabilidad Fiscal de **Nueva Zelanda** de 1994 es un valioso instrumento de referencia que establece normas jurídicas para la transparencia de la política fiscal y de la declaración de información sobre las finanzas públicas y responsabiliza formalmente al gobierno ante el público por su desempeño fiscal. Recientemente se promulgó legislación similar en **Australia**: la Carta de Honestidad Presupuestaria. El **Reino Unido** promulgó legislación sobre un Código de Estabilidad Fiscal. En general, las normas de transparencia fiscal en el marco de este tipo de legislación nacional son más exigentes que las que sugiere el Código. No obstante, otros gobiernos comprometidos podrían emular varios de sus elementos.

Principios y normas de la Ley de Responsabilidad Fiscal

Esta ley establece cinco principios de gestión fiscal responsable: reducir la deuda pública a niveles prudentes; mantener un saldo de operaciones en su promedio durante un período razonable; mantener un nivel de patrimonio público para hacer frente a contingencias; manejar los riesgos fiscales, y mantener tasas impositivas predecibles y estables. Se permite al gobierno abandonar temporalmente la observancia de estos principios, siempre que cuenten con una clara justificación, un plan y una fecha para volver a cumplirlos.

A continuación, esta ley especifica sin ambigüedades de qué manera deberá el gobierno declarar las políticas que propone y los avances logrados para asegurar a la legislatura y al público que se están observando los principios de gestión fiscal. La ley exige a los gobiernos:

- publicar una declaración de política presupuestaria que contiene prioridades estratégicas para el próximo presupuesto, intenciones fiscales a corto plazo y objetivos fiscales a largo plazo, a más tardar el 31 de marzo para el ejercicio que comienza el 1 de julio;
- revelar el impacto de las decisiones fiscales sobre un período de pronóstico trienal en actualizaciones económicas y fiscales regulares;
- presentar toda la información financiera conforme a prácticas de contabilidad generalmente aceptadas;

- referir todos los informes que exige la ley a una comisión parlamentaria selecta.

La Ley de Responsabilidad Fiscal incluye también ciertos requisitos específicos, a saber: la publicación de datos económicos y fiscales actualizados 42 a 14 días antes de cualquier elección general; proyecciones de las tendencias fiscales durante un período de 10 años, como mínimo, y declaraciones de los compromisos y riesgos fiscales específicos del gobierno, incluidos los pasivos contingentes. (Véase <http://www.treasury.govt.nz/pubs/bmb/fra/details.htm>.)

Legislación similar

La Carta de Honestidad Presupuestaria de Australia es, en principio, similar, en parte debido a que su estructura federal asigna más énfasis a la función de la Oficina Australiana de Estadística de establecer normas de declaración de información fiscal para todos los niveles de gobierno. Además, exige específicamente un informe intergeneracional cada cinco años y un informe sobre el gasto tributario, que la Ley de Responsabilidad Fiscal no exige. Algunos de estos elementos, como la declaración del gasto tributario, consolidan y amplían la práctica administrativa existente, pero otros son nuevos.

El Reino Unido, al reconocer la necesidad de ir más allá de las declaraciones de política que posiblemente cambien cada vez que cambia el gobierno, ha presentado un proyecto de ley al parlamento basado en principios similares a los que prescribe la Ley de Responsabilidad Fiscal.

bierno abierto es **Suecia**, donde el principio ha sido consagrado en la Constitución desde 1776. Los ciudadanos de Suecia (como ocurre en varios otros países) tienen derecho a apelar al Ombudsman –una oficina independiente del poder ejecutivo que recibe e investiga quejas de mala administración– la decisión de cualquier dependencia de gobierno de no divulgar información. En otros países,

como **Estados Unidos**, los ciudadanos tienen derecho a apelar ante un tribunal.

Puntualidad de la publicación

2.2.2. Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de datos fiscales.

93. Como se indica en el SGDD, las normas mínimas exigen el anuncio anticipado de calendarios de fechas de divulgación de información para el año subsiguiente indicando las fechas límite de publicación de informes anuales y las fechas de los informes más frecuentes (66). Por ejemplo, en el caso de un informe de ejecución tributaria trimestral, deberá anunciarse que el informe se publicará entre el 15 y el 18 del mes correspondiente, por nombrar una fecha. Además, los países deberán dar a conocer el nombre y la dirección de una oficina o persona responsable que proporciona la información más actualizada sobre la fecha probable de publicación. Las autoridades deberán comprometerse a publicar simultáneamente los informes y datos fiscales a todas las partes interesadas.

94. La práctica óptima estaría representada por las normas más estrictas que prescribe el SGDD (67). Por ejemplo, cuando el calendario de publicación especifique una fecha límite o un rango de fechas, el país anunciará, al cierre de operaciones de la semana precedente, la fecha exacta de publicación de datos en la semana subsiguiente. Se recomienda asimismo a los países indicar también la hora exacta de publicación.

III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

95. La existencia de normas adecuadas para los datos y la información fiscales constituye una contribución crucial para la transparencia fiscal. En este sentido, los principios y las prácticas se vinculan al contenido de la documentación presupuestaria, la clasificación y presentación de estimaciones del presupuesto, la ejecución y el control del presupuesto y la declaración de datos sobre las finanzas públicas.

Documentación presupuestaria

3.1. En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de la política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.

96. El Código propone buenas prácticas en relación con la documentación presupuestaria que se vincula con: 1) objetivos y sostenibilidad de la política fiscal; 2) reglas fiscales; 3) marco macroeconómico; 4) separación entre los compromisos existentes y las nuevas políticas, y 5) principales riesgos fiscales.

OBJETIVOS Y SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

3.1.1. Deberá presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal que sirvan de marco al presupuesto anual.

97. En casi todos los países, el presupuesto tiene una perspectiva anual. No obstante, también es necesario incluir una declaración precisa sobre los objetivos más amplios del gobierno en materia de política fiscal, las implicaciones de las políticas fiscales actuales en años futuros y la sostenibilidad de la situación fiscal a mediano y largo plazo. Es por consiguiente un requisito de las normas mínimas que se presente un documento sobre las perspectivas fiscales y económicas junto con el presupuesto, que incluya una declaración de objetivos y prioridades de política fiscal, un resumen de las perspectivas económicas y una evaluación cualitativa de la sostenibilidad fiscal.

Pronósticos y marcos de presupuesto a mediano plazo

98. Muchos países ya presentan declaraciones básicas de política fiscal y económica y un número creciente de ellos lo hace en términos de pronósticos fiscales y económicos a mediano plazo. En este sentido es necesario hacer la distinción entre las declaraciones de política basadas en pronósticos a mediano plazo de agregados fiscales y estimaciones integradas y congruentes a mediano plazo desglosadas para cada una de las dependencias que realizan gastos. Esto último es lo que a veces se denomina *marco de presupuesto a mediano plazo*. En el recuadro 9 se describe este marco con mayor detalle. Es un instrumento con muchos requisitos administrativos y políticos y, por consiguiente, su aplicación tuvo más éxito en los países de la OCDE.

99. Una ventaja importante del pronóstico a mediano plazo para los países en desarrollo y los países en transición es que ayuda a vincular el presupuesto de capital con el presupuesto corriente. Sin este vínculo, o coordinación, el presupuesto tendría una utilidad limitada y a menudo no se incluyen recursos suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento.

100. La R.A.E. de Hong Kong es un buen ejemplo de la inserción del presupuesto anual en un marco agregado a mediano plazo. Se prepara un pronóstico de mediano alcance y se publica como anexo al discurso del presupuesto (68). El pronóstico de mediano alcance incluye proyecciones para el ejercicio presupuestario más tres años. Hungría también comenzó a presentar una perspectiva trienal para el presupuesto

Recuadro 9. Marcos de presupuesto a mediano plazo: Lecciones extraídas de la experiencia de algunos países de la OCDE

Un marco de presupuesto a mediano plazo, si se aplica rigurosamente, constituye una declaración precisa del costo que implica mantener las políticas actuales de gobierno y un mecanismo para controlar la introducción de nuevas políticas y llevar registro de la ejecución del presupuesto más allá de un año dado. Además, es una base transparente para la rendición de cuentas del poder ejecutivo y un cimiento necesario para preparar presupuestos más detallados y orientados a la consecución de resultados concretos. Se han utilizado estos instrumentos exitosamente en **Alemania, el Reino Unido y Australia**. La experiencia recogida en éstos y otros países, no obstante, sugiere que es necesario cumplir con condiciones estrictas antes de poder obtener sus plenos beneficios.

¿Qué es un marco de presupuesto a mediano plazo?

A continuación se indican las características Fundamentales:

- Una declaración de objetivos de política fiscal.
- Pronósticos macroeconómicos y fiscales integrados a mediano plazo.
- Estimaciones de gastos de los ministerios y dependencias que efectúan las erogaciones para dos a cuatro años más allá del año del presupuesto.
- Estimaciones formales para el año subsiguiente; la primera estimación de gastos se convierte en la base de las negociaciones presupuestarias para el próximo año.
- Las autorizaciones presupuestarias de los ministerios y las dependencias se convierten en limitaciones presupuestarias estrictas.

El proceso de estimación de años subsiguientes tiene ventajas técnicas significativas para las dependencias centrales y las dependencias que efectúan las erogaciones. En el caso de estas últimas, es más predecible el financiamiento de sus programas, además de que el requisito de que las dependencias mantengan estimaciones multianuales da mayor claridad a la política a nivel del programa. Deberá señalarse además que, sobre todo en el Reino Unido y en Australia, el proceso vigoroso de estimaciones de años subsiguientes se ha traducido en una mayor flexibilidad de las dependencias en cuanto al uso de recursos dentro de los toques totales y por programas.

Algunas lecciones extraídas de la experiencia

De las experiencias de los tres países mencionados se derivan las siguientes conclusiones con respecto al marco de presupuesto a mediano plazo:

- Es necesario definir los objetivos de política fiscal y las metas fiscales cuantitativas y defenderlas al nivel más alto de gobierno.
- Los niveles de gasto fijados como meta deben vincularse rigurosamente con las perspectivas macroeconómicas en el mediano plazo.
- Es conveniente efectuar las estimaciones de presupuesto actual y de años subsiguientes en términos nominales para asegurar que los administradores de los programas respondan ante los cambios de precios.
- El marco deberá basarse en propuestas de política claramente definidas y especificando plenamente sus costos.
- El marco deberá estar acompañado de medidas reforzadas para examinar las políticas de gasto y sus mecanismos institucionales de ejecución.

Los marcos de presupuesto a mediano plazo proporcionan herramientas más útiles y transparentes para formular, evaluar y ejecutar la política en vigor, pero sólo serán eficaces si existe un compromiso real, estable, transparente y claramente anunciado de control fiscal. Dependen muchísimo de mejoras más fundamentales, un compromiso político sostenido, la introducción debidamente gradual de mecanismos rigurosos y mejorados de pronóstico y determinación del costo de los programas, y una gestión presupuestaria disciplinada.

y la economía (69). La preparación de un presupuesto de agregados fiscales para el ejercicio más dos años parece ser una meta fácil de lograr para la mayoría de

los países. No obstante para muchos países en desarrollo y países en transición, sólo sería factible elaborar un pronóstico agregado. Con todo, éste proporcionará

un panorama útil de las tendencias presupuestarias y un marco para considerar cambios a mediano plazo en la política presupuestaria.

101. La práctica óptima en las economías avanzadas es la formalización del marco de presupuesto a mediano plazo, como a menudo se exige explícitamente en la legislación del sistema de elaboración del presupuesto. En **Alemania**, la Ley de Principios Presupuestarios, por ejemplo, exige explícitamente la planificación financiera multianual a todos los niveles de gobierno. Para coordinar esta tarea, en 1968 se creó un Consejo de Planificación Financiera, integrado por el Ministro de Hacienda (Presidente), el Ministro de Economía, los ministros estatales responsables de asuntos financieros y cuatro representantes de los municipios.

Sostenibilidad fiscal

102. Las políticas fiscales son insostenibles si provocan una acumulación de deuda pública que rebasa la capacidad del gobierno de cumplir con el servicio de la deuda a mediano y largo plazo. Por lo tanto, si se determina que la política fiscal es insostenible generalmente se sugieren cambios a la política actual, pero es difícil juzgar qué constituye una deuda excesiva, y sobre todo una razón deuda/PIB excesiva. Se utilizan distintas técnicas de complejidad diversa, a menudo en combinación, para ayudar a evaluar la sostenibilidad de la política fiscal. Uno de los enfoques comunes es aplicar una regla única que especifique, por ejemplo, que el coeficiente de deuda no puede aumentar ni exceder un límite especificado. Pero esas reglas son arbitrarias y no indican si un coeficiente específico de deuda amenazaría o no la estabilidad macroeconómica, se perdería credibilidad en la política fiscal, se impondrían tasas de intereses más altas por primas de riesgo, etc. Siendo así el caso, será necesario evaluar la sostenibilidad fiscal atendiendo a las particularidades de cada país, basándose en el conocimiento concreto sobre las repercusiones de la política fiscal pasada y futura y las reacciones del mercado ante la misma.

103. A nivel técnico, la evaluación de la sostenibilidad fiscal supone el desglose de la variación del coeficiente de deuda en componentes que reflejen el *saldo primario* (el *saldo global* excluidos los pagos de intereses), la tasa de interés sobre la deuda, la tasa de crecimiento de la economía y el monto inicial de la deuda. Desde una perspectiva de política, se centra la atención en la variación del saldo primario requerida para cumplir la meta de la deuda en un período especificado. Al hacer esa evaluación es importante distinguir, en el corto y mediano plazo, entre los movimientos cíclicos de los agregados económicos y fiscales y los

cambios estructurales subyacentes. Y en el largo plazo, es importante que se tengan en cuenta los compromisos de política que tengan repercusiones financieras futuras. En este sentido cobran particular importancia los programas de pensiones públicas, cuyos costos se verán afectados con el envejecimiento de la población. Una forma de hacerlo sería considerar los *pasivos no capitalizados de las pensiones públicas* junto con la deuda pública en la evaluación de la sostenibilidad, como hicieron Chand y Jaeger (1996). Este sería el primer paso hacia los enfoques más elaborados que se están utilizando actualmente para evaluar la sostenibilidad. Uno de esos enfoques supone la derivación de un balance general completo del gobierno, que haría que la evaluación de la sostenibilidad deje de centrarse en la deuda para prestar más atención al patrimonio neto del gobierno (es decir, a los activos y pasivos públicos). Otro enfoque incluiría una *contabilidad generacional*, que evalúa la sostenibilidad en términos de la distribución de impuestos, gastos y ajustes fiscales en distintas cohortes etarias. Ambos enfoques requieren gran cantidad de información y su uso sería una práctica óptima únicamente en algunas economías avanzadas.

NORMAS FISCALES

3.1.2. Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (p. ej., el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).

104. Las reglas fiscales son una especie de acuerdo (generalmente en el marco de la ley) que restringen la acción del gobierno en materia de política fiscal. Cabe mencionar como ejemplo el requisito de un presupuesto equilibrado, los límites al endeudamiento del gobierno central (p.ej., acceso restringido al financiamiento del banco central) o de los niveles subnacionales de gobierno, la "regla de oro" de que el endeudamiento público no debe exceder el nivel de inversión pública, o el criterio de convergencia fiscal consagrado en el tratado de Maastricht. Es necesariamente cierto que toda regla adoptada por el gobierno deberá especificarse de alguna manera. La transparencia se refiere a la claridad con la que se define la regla. La regla de oro, por ejemplo, está abierta a la interpretación de qué es lo que constituye una inversión pública y, por consiguiente, tiene que estar apoyada por una clasificación presupuestaria clara. El Código propone que se explique claramente toda regla fiscal adoptada por un gobierno. Evidentemente, para que la regla fiscal mantenga su vigencia, tendrá que contemplar cierta flexibilidad en su aplicación cuando lo justifiquen las condiciones económicas, pero será necesario explicar claramente cuáles son esas condiciones. Por último, la declaración sobre el desempeño con respecto a

una regla dada deberá ser congruente con otras prácticas que especifica el Código (70).

MARCO MACROECONÓMICO

3.1.3. El presupuesto anual deberá presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente, en el que deberán incluirse los supuestos económicos y los parámetros fundamentales (por ejemplo, tasas efectivas de impuesto) en que se basan las estimaciones presupuestarias.

105. La política fiscal debe analizarse en el contexto de sus repercusiones totales en la economía y en relación con otras políticas macroeconómicas. La mayoría de los países cuenta con alguna metodología formal para elaborar pronósticos macroeconómicos y formular políticas, y las economías avanzadas utilizan modelos cuantitativos elaborados para ayudar a encuadrar el presupuesto. Las normas mínimas exigen que se declare el marco macroeconómico a mediano plazo para el presupuesto, incluidos los pronósticos macroeconómicos sobre los cuales se basa. Para evaluar si el presupuesto es razonable, también es menester declarar los supuestos en los que se basan los pronósticos y otros parámetros que tienen fuerte influencia en las estimaciones presupuestarias.

Separación entre compromisos existentes y nuevas políticas

3.1.4. Deberá distinguirse entre los compromisos existentes y las nuevas políticas incluidas en el presupuesto anual.

106. La clara determinación de los costos de los programas continuos del gobierno y la determinación rigurosa de los costos de las nuevas iniciativas propuestas son elementos vitales de la disciplina presupuestaria (71). Los países deberán incluir una declaración de los cambios que se introduzcan en la política tributaria y de gastos y sus efectos fiscales previstos sobre el presupuesto. Un buen ejemplo constituye la declaración de medidas presupuestarias en el **Reino Unido**, donde no sólo se incluye en el presupuesto un cuadro que resume las nuevas medidas presupuestarias y sus efectos fiscales estimados, sino que también se incluye un anexo que explica cada medida con mayor grado de detalle.

PRINCIPALES RIESGOS FISCALES

3.1.5. Toda vez que sea posible, deberán especificarse y cuantificarse los principales riesgos que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las va-

riaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto a los costos de ciertos compromisos de gastos (por ejemplo, para reestructuración financiera).

107. Las estimaciones presupuestarias y los pronósticos económicos que sustentan el presupuesto están sujetos a varios riesgos, incluidos los efectos de las variaciones en los supuestos y parámetros que constituyen la base de los pronósticos macroeconómicos y de las estimaciones de programas, así como la incertidumbre en torno a los costos de compromisos específicos de gastos. Las normas mínimas exigen presentar una declaración de riesgos fiscales en el presupuesto, que abarque el impacto de las variaciones en los supuestos sobre pronósticos fiscales, los pasivos contingentes y las otras principales incertidumbres en torno a los costos de ciertos programas (72). Esto facilitaría la evaluación de la fiabilidad del presupuesto como declaración de resultados fiscales previstos. El recuadro 10 proporciona más detalles sobre la declaración de riesgos fiscales. En general, dicha declaración no deberá incluir obligaciones potenciales de índole implícita, como posibles operaciones de rescate, para evitar que se produzca un riesgo moral. Algunos de estos riesgos potenciales plantean la cuestión de la definición adecuada y la claridad de la función del gobierno con respecto a otros sectores, que se tratan en la sección I.

Clasificación presupuestaria

3.2. Los datos presupuestarios deberán clasificarse y presentarse de forma que faciliten el análisis de la política y la rendición de cuentas.

108. El Código propone buenas prácticas con respecto a la clasificación y presentación de datos presupuestarios en cuatro esferas: 1) clasificación de datos; 2) objetivos de programas; 3) indicadores de la posición financiera del gobierno y 4) *base contable*.

CLASIFICACIÓN DE DATOS

3.2.1. Las transacciones del gobierno deberán declararse en cifras brutas, haciendo el desglose en ingreso, gasto y financiamiento, y el gasto deberá clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre operaciones extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios. La información presupuestaria deberá presentarse de forma que facilite su comparación internacional.

109. Deberá existir la posibilidad de examinar las

Recuadro 10. Declaración de riesgos fiscales

Junto con el presupuesto anual deberá presentarse una declaración con información sobre todos los riesgos fiscales materiales vinculados con las estimaciones de ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central. La materialidad deberá determinarse país por país, pero probablemente deban declararse todos los riesgos que rebasen cierto umbral. Los riesgos pueden ser positivos o negativos (es decir, pueden implicar un aumento o una reducción de los ingresos o los gastos). En la declaración no deberán incluirse los riesgos que se han contemplado específicamente en una reserva para contingencias presupuestarias. En lo posible deberán cuantificarse los riesgos.

Los riesgos declarados deberán desglosarse en las siguientes categorías:

1) *Variaciones de los supuestos clave empleados en los pronósticos.* Se refiere a los efectos fiscales de las variaciones de los supuestos clave que sustentan los pronósticos macroeconómicos (p.ej., el efecto en el déficit fiscal que tiene un aumento o disminución del 1 por 100 en el crecimiento del PIB, la inflación, las tasas de interés o el tipo de cambio con respecto al tipo central que se utilizó como supuesto en el pronóstico de presupuesto) y los efectos fiscales de las variaciones de los supuestos clave en los que se basan los pronósticos de ingresos y gastos presupuestarios (p. ej., una variación de la tasa promedio de impuestos, los salarios del sector público o el número promedio de actividades que podrían ser financiadas mediante programas de asistencia social).

2) *Pasivos contingentes.* Esta categoría incluye garantías, indemnizaciones y garantías, capital no exigible (por ejemplo, en instituciones financieras internacionales) y litigios contra el gobierno.

3) *Incertidumbre acerca de la magnitud de los compromisos de gastos específicos.* En los casos en que se ha incluido una provisión en el presupuesto para cubrir un gasto en una partida o actividad pero existe una incertidumbre mayor a la habitual acerca del costo probable, deberá declararse el riesgo por separado. Por ejemplo, el gobierno indicó a los depositantes en instituciones financieras específicas que están atravesando períodos de dificultades que sus depósitos estarían garantizados, pero el costo concreto de este compromiso se desconoce en la fecha en que se prepara la versión final del presupuesto.

4) *Otras partidas que no se han incluido en el presupuesto debido a que no se conoce claramente si van a hacerse efectivas o no, y en su caso, cuál sería su magnitud y en qué fecha.* Por ejemplo, el gobierno anunció la intención general de modificar determinadas políticas, pero aún no se han concretado suficientemente los detalles para su inclusión en el presupuesto.

transacciones presupuestarias desde la perspectiva de su impacto económico, la forma en que se hace la asignación, el control administrativo y su finalidad. La clasificación para satisfacer todas estas necesidades es la base del análisis presupuestario y de la presentación del presupuesto y las cuentas definitivas.

Si existe un sistema completo de clasificación podrán prepararse informes para cualquiera de estos fines.

Carácter exhaustivo y compatibilidad con las estadísticas de las finanzas públicas

110. La clasificación presupuestaria para todos los países deberá cubrir en forma exhaustiva el presupuesto definido en sentido amplio (incluidos todos los fondos extrapresupuestarios y otros fondos especiales del sector del gobierno general). Deberá ser

compatible con las normas de las estadísticas de las finanzas públicas para declarar información fiscal en el sentido de que las distinciones a nivel de las transacciones deberán permitir generar informes congruentes con dichas estadísticas. Las normas mínimas exigen que se cubran todas las actividades del gobierno general en la clasificación presupuestaria y de cuentas. Las transacciones deberán declararse en cifras brutas y deberá derivarse una clasificación por categorías económicas y funcionales para fines analíticos y una clasificación por categorías administrativas para fines de control interno. Las clasificaciones y subclasificaciones deberán ser congruentes con las distinciones analíticas que figuran en el MEFP (73). Con todo, debe destacarse que las estadísticas de las finanzas públicas constituyen una norma de declaración de estadísticas fiscales y no una norma de contabilidad ni de declaración de datos financieros. Las diferencias se explican en el recuadro 11.

Recuadro 11.

Clasificación, contabilidad y declaración de información fiscal y financiera

Pese a que se perciben algunas tendencias hacia una convergencia, es importante subrayar que la declaración de información financiera y la de información fiscal tienen objetivos diferentes. El sistema de clasificación de transacciones presupuestarias deberá diseñarse de manera tal que cumpla ambos grupos de objetivos.

Declaración de información financiera

La información que declara el gobierno mediante un sistema de registro de caja o un *sistema modificado en valores de caja* se refiere principalmente al desempeño financiero de fondos específicos o a la posición consolidada del gobierno. El objetivo de este mecanismo se limita a proporcionar a la legislatura y al público información sobre el desempeño financiero de la entidad y sobre la variación de la situación financiera en el período. El *sistema contable* no requiere que se registren, por ejemplo, las fuentes de financiamiento interno, y las cuentas del gobierno en valores de caja tampoco suelen proporcionar datos sobre transacciones netas (como "financiamiento neto" o "concesión de préstamos menos recuperaciones") identificadas en el marco de las estadísticas de las finanzas públicas.

Declaración de información fiscal

El objetivo fundamental de esta información y de las estadísticas de las finanzas públicas es declarar las actividades fiscales del gobierno de tal manera que facilite el análisis de sus repercusiones en el resto de la economía. Para ello, se clasifican las transacciones según su categoría económica y se calcula una medida agregada estándar de la situación fiscal. Las estadísticas actuales de las finanzas públicas se centran en las mediciones de la situación fiscal en valores de caja porque son las que mejor reflejan las repercusiones sobre los mercados financieros y la balanza de pagos, facilitan el análisis de los efectos y la conveniencia de establecer políticas fiscales diferentes y permiten lograr un equilibrio entre la política fiscal y monetaria.

Clasificación y sistemas contables

Ambos tipos de declaración de información son importantes desde el punto de vista de la transparencia. Una clasificación de transacciones bien diseñada –independientemente de que los datos se registren y declaren en valores de caja o en valores devengados– deberá cumplir los objetivos de la declaración de datos fiscales y financieros.

Convergencia hacia la contabilidad en valores devengados

Se reconocen cada vez más las graves desventajas de las mediciones tomadas exclusivamente en valores de caja para la declaración de información fiscal y financiera. Los atrasos de las erogaciones, las transacciones en especie, los pasivos contingentes y otras operaciones que no se realizan en efectivo tienen un impacto económico antes de su declaración en un sistema de registro de caja o un sistema modificado de valores de caja. Estos efectos sí pueden reflejarse en los sistemas de contabilidad en valores devengados, y es necesario tenerlos en cuenta al elaborar la política macroeconómica. Como se señala en el recuadro 13, se propone modificar las estadísticas de las finanzas públicas a fin de adoptar un sistema de declaración de información fiscal en valores devengados.

En el caso de los países que también registran cuentas en valores devengados habrá convergencia en ciertos aspectos de los informes financieros y fiscales. El registro base devengado, si bien representa exigencias adicionales porque es necesario reconocer el traspaso de propiedad, también ayuda al gobierno a evaluar su eficiencia en la utilización de los recursos que tiene a su disposición. El registro de caja tiene serias limitaciones desde esta perspectiva porque, por ejemplo, no reflejan los efectos de las transacciones que no se realizan en efectivo. No obstante, debe reconocerse que la operación de los sistemas de registro de caja bien organizados es más económica, y se obtiene la información fundamental que requiere una gestión financiera eficaz.

En IFAC (1998) se señala que se está empleando la contabilidad en valores devengados en los gobiernos de **Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido**, en las dependencias del gobierno central de **Suecia** y en los gobiernos locales de muchos países (como **Italia, Malasia y Suiza**). **Canadá** emplea un sistema modificado de base devengado y está implementando un sistema basado totalmente en valores devengados. Otros países muy diferentes, como **Chile, Francia y Mongolia**, están estudiando seriamente la posibilidad de adoptar un sistema de contabilidad en valores devengados, total o modificado.

El Manual, no obstante, reconoce que para muchos países no sería conveniente ni factible adoptar en el corto plazo un sistema en valores devengados, y por lo tanto no lo propone.

111. Las estadísticas de las finanzas públicas, además de proporcionar un marco analítico que facilita la evaluación del efecto agregado de las transacciones del gobierno en la economía, constituyen una norma ampliamente aceptada para la *clasificación económica* de ingresos y gastos y adopta la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas de las Naciones Unidas (CFAP). La utilización de estas normas de *clasificación funcional* facilita las comparaciones internacionales de las cuentas presupuestarias y sienta las bases para llevar registro del impacto económico del presupuesto. No obstante, ninguna de las clasificaciones tiene por objeto satisfacer las necesidades del control administrativo o programático, que requiere un desglose en las principales categorías económicas y funcionales del gasto para cada entidad o programa que incurre en gastos.

Congruencia con las responsabilidades administrativas

112. La clasificación del presupuesto y de las cuentas también deberá facilitar el seguimiento de las responsabilidades de recolección y uso de fondos públicos. La mayoría de los países cuenta para esos efectos con clasificaciones administrativas relativamente claras, a menudo a nivel subdepartamental, pero en otros la clasificación no permite una especificación detallada de responsabilidades administrativas. Esto es un problema singular en los países en transición dado que en el antiguo régimen planificado las asignaciones presupuestarias primarias se efectuaban por categorías funcionales amplias y se distribuían durante el año a las distintas unidades que realizaban los gastos. Muchos de estos países están modificando la clasificación para fomentar la rendición de cuentas en la administración pública. Por ejemplo, en el presupuesto de 1998 de **Ucrania** se introdujo una clasificación económica básica de gastos que coincide con la que se utiliza en las estadísticas de las finanzas públicas y, por primera vez, se presentan las asignaciones presupuestarias para cada dependencia que efectúa gastos. Las normas mínimas exigen que en el sistema de clasificación se especifique la responsabilidad administrativa de la recolección y el uso de los fondos públicos.

OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS

3.2.2. Deberá presentarse una declaración de los objetivos que persiguen los principales programas presupuestarios (p.ej., mejora de indicadores sociales pertinentes).

113. La transparencia y la rendición de cuentas de las actividades del gobierno exigen que el presupuesto y las

cuentas se vinculen a los objetivos y resultados de la actividad del gobierno y no simplemente a las partidas en las que se gasta dinero, como en el *presupuesto por partidas individuales*. En los procedimientos modernos de elaboración del presupuesto se procura determinar con la mayor antelación posible los objetivos de las actividades del gobierno y medir los *productos y resultados* en relación con estos objetivos. Un elemento importante de los primeros esfuerzos en esta dirección (74) es la clasificación de gastos en categorías de "programa", "subprograma" y "actividad", definidas con creciente especificidad a los niveles más detallados en relación con un conjunto claramente establecido de objetivos. De esta manera, los gastos en un programa de "salud pública" podrían vincularse a objetivos amplios del gobierno de promoción de la atención sanitaria preventiva, detallando objetivos más específicos, por ejemplo, en un subprograma de "lucha contra el paludismo". Actualmente se ha difundido mucho la clasificación de actividades del gobierno por programas, y su generalización ayudará a mejorar la transparencia. No obstante, debe subrayarse que una *clasificación por programas* (75) complementa, pero no sustituye, la clasificación administrativa tradicional a la que se hizo referencia en la sección precedente.

114. En las actividades más recientes se ha subrayado la autoridad y los incentivos para que los funcionarios directivos logren los resultados acordados. Varios países están preparando sistemas sofisticados de presupuesto y contabilidad basados en resultados. Estos esfuerzos son muy importantes para dar mayor transparencia a las selecciones estratégicas y operativas en los presupuestos públicos. El Manual no especifica normas en esta esfera con ningún grado de detalle (76). Actualmente se hace hincapié en la transparencia a nivel agregado y en el establecimiento de un marco que facilite el suministro de información cada vez más detallada sobre el impacto de las decisiones en lo que concierne al presupuesto. Muchas de las técnicas que se están aplicando en las economías avanzadas exigen mucho de los recursos administrativos, por lo que no son adecuadas para países en desarrollo o en transición. No obstante, todos los países tienen capacidad para fijarse objetivos claros, al menos para los principales servicios que presta el gobierno. El Código propone que en el presupuesto se incluya una declaración de objetivos de los principales programas del gobierno (como los de educación primaria y salud pública). Esto facilitaría la comparación con los productos y resultados obtenidos.

INDICADORES DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO

3.2.3. El saldo global del gobierno general deberá

constituir un indicador sintético normalizado de la situación financiera del gobierno. Este indicador se complementará con otros indicadores fiscales (por ejemplo, saldo de operaciones, saldo estructural o saldo primario) cuando por circunstancias económicas no se considere adecuado evaluar la orientación de la política fiscal tomando como base únicamente el saldo global.

115. La definición de saldo global del gobierno que se emplea en las estadísticas de las finanzas públicas (77), pese a que no ha sido adoptada universalmente, constituye un punto de referencia muy utilizado para el análisis de la política fiscal. Su objetivo es establecer cuáles son las transacciones del gobierno que dan como resultado un endeudamiento neto frente a otros sectores económicos (y son transacciones “creadoras de déficit o superávit” o “por encima de la línea”) y centrar el análisis de la magnitud del déficit/superávit y sus componentes, así como las fuentes de financiamiento del déficit (o transacciones “por debajo de la línea”). Esto quiere decir que el concepto de saldo está directamente vinculado con las cuentas monetarias –y debe conciliarse con ellas– y permite otros tipos diferentes de formulaciones al diferenciar los tratamientos de los subcomponentes del saldo global.

116. Si bien se recomienda apoyar el análisis de la posición fiscal del gobierno en el saldo global, esta medición tiene deficiencias reconocidas, pero éstas pueden superarse en gran medida proporcionando información complementaria sobre las mediciones alternativas del saldo para satisfacer necesidades concretas de política. Por consiguiente, cuando la inflación es alta, deberá estimarse el *saldo de operaciones* (que representa el saldo global menos la parte del servicio de la deuda que compensa a los tenedores de deuda ante los efectos de la inflación) (78). El *saldo estructural o ajustado cíclicamente* (que, en varias formas contrarresta el efecto de las fluctuaciones cíclicas o conmociones exógenas que afectan al saldo global) es un indicador que utilizan varias economías avanzadas y el FMI para el cálculo del *impulso fiscal*, a fin de mostrar con mayor claridad la orientación discrecional de la política del gobierno (79). Los países con una deuda pública sustancial o que registren un deterioro de la dinámica de la deuda deberán declarar regularmente el saldo primario.

117. Las inquietudes en torno al saldo global y, hasta cierto punto, las medidas complementarias mencionadas, se clasifican en tres categorías. En primer lugar, una de las inquietudes que se plasma en el Código y el Manual es que el presupuesto definido convencionalmente puede no captar todas las transac-

ciones de importancia fiscal. El Manual, además de especificar las actividades cuasifiscales, sugiere que en algunas circunstancias convendría calcular un saldo ampliado como se describe en el recuadro 12. Segundo, existe cierta inquietud en torno al tratamiento adecuado de los distintos subcomponentes del saldo global –sobre todo el producto de la venta de activos y los recursos recibidos del extranjero por concepto de ayuda. Tercero, una inquietud más fundamental es que los informes fiscales que presentan cifras en valores de caja son inadecuados y tienen que ser complementados con cifras contabilizadas en valores devengados.

118. Algunos aspectos de la segunda inquietud también están vinculados a la declaración de información fiscal en valores de caja. En general, se recomienda que el producto de la venta de activos, que esencialmente refleja una transacción del balance general, se trate como financiamiento y no como ingreso, gasto de capital negativo o concesión de préstamo negativa (Mackenzie, 1998). Por otra parte, algunos países definen un “saldo básico” que excluye la “concesión de préstamos menos recuperaciones” en un intento por contrarrestar el impacto de todas las transacciones de activos financieros en las cuentas compiladas con un método puro o modificado de valores de caja.

119. Otro punto que genera controversia es la forma adecuada de tratar las donaciones. En la versión actual del MEFP se tratan como ingresos “por encima de la línea” o ingresos que reducen el déficit. No obstante, como estos flujos no están directamente bajo la conducción del gobierno beneficiario, algunas personas sostienen que sería mejor tratarlos “debajo de la línea” como partidas de financiamiento. En los países con una afluencia voluminosa de donaciones, es común que se exprese el saldo global incluidas y excluidas las donaciones.

120. Cada vez más se reconoce, sin embargo, la necesidad de complementar el sistema de contabilidad en valores de caja con algunos elementos, al menos, de la contabilidad en valores devengados. Varios países están adoptando una norma contable en valores devengados o un *método modificado en valores devengados* (como se indica en el recuadro 11). Si bien algunos países continuarán utilizando durante un tiempo el saldo global expresado en valores de caja, en la nueva versión del MEFP se utilizarán las normas contables en valores devengados, con consonancia con otras normas de las estadísticas económicas (véase el recuadro 13).

121. Además de utilizar el saldo global y las mediciones suplementarias de análisis económico, es importante que se apliquen fielmente estos conceptos al

Recuadro 12. Saldo fiscal global y transacciones extrapresupuestarias

Varias transacciones, que son cuantificables en principio, ocurren fuera del presupuesto y no se reflejan en las mediciones convencionales del saldo global. Se recomienda a todos los gobiernos que declaren la índole y el alcance de las actividades cuasifiscales y que registren de manera transparente en el sistema contable las transacciones que forman parte del balance general (como la recapitalización de un banco) que a menudo no figuran en informes de *registro de caja* o informes preparados con base en el *método modificado de contabilidad en valores de caja*. Cuando esas actividades sean extensas y cuantificables, pero cuya magnitud y su impacto fiscal no se revele en una medición resumida del saldo de las cuentas públicas, los países deberán presentar un balance ampliado para dar un panorama más preciso de la situación fiscal.

Balance ampliado de las cuentas públicas

Se han presentado varias propuestas de balance ampliado de las cuentas públicas que incorpore las actividades cuasifiscales de los bancos centrales y de las instituciones financieras públicas. Por ejemplo, Robinson y Stella (1993) sugieren que las pérdidas de los bancos centrales que figuran en el estado de ganancias y pérdidas podrían combinarse en un déficit fiscal ajustado. MacKenzie y Stella (1996) señalan que ocasionalmente el FMI, en actividades de supervisión o programáticas, utiliza una medición más amplia del déficit fiscal para incluir las pérdidas netas del banco central y las instituciones financieras públicas. Daniel, Davis y Wolfe (1997), en el contexto de la reestructuración de los bancos organizada por el gobierno, proponen un balance ampliado a fin de incorporar los principales costos fiscales cuantificables de las operaciones de asistencia a los bancos que no se incluyen en las definiciones actuales del saldo global. En este último enfoque, si bien las actividades cuasifiscales constituyen sólo uno de los elementos potenciales de los costos de reestructuración, uno de los objetivos centrales es asegurar que se presente, como parte del déficit, el respaldo que otorga el gobierno a los bancos mediante transferencias de bonos o la asunción de deudas.

El Manual recomienda incorporar aspectos de ambas propuestas en el concepto operativo de balance ampliado. Los gobiernos deberán, **toda vez que sea posible y cuando la magnitud sea sustancial**, cuantificar las transacciones fiscales que no se registran en las cuentas presupuestarias. El saldo global permanecería como estado de cuentas básico, pero se presentaría además un memorando donde figure el déficit aumentado a fin de dar un panorama más claro de la verdadera situación fiscal. **Para el déficit o superávit aumentado se sugiere como base el saldo global (es decir, el déficit o superávit fiscal derivado del presupuesto o de los estados de cuentas definitivos), más toda pérdida en que haya incurrido el banco central, más las actividades de recapitalización no registradas.** En cuanto a este último punto, el Manual sugiere que las normas contables exijan el tratamiento explícito de la recapitalización dentro de las cuentas públicas; pero en la medida en que esto no se haga, dichas operaciones deberán ser parte del balance ampliado.

Será necesario ajustar esta estimación para compensar los efectos de las diferentes bases contables que típicamente emplean el gobierno central y los bancos centrales y distribuir las pérdidas del banco central entre los gobiernos miembros en una zona de moneda común. Al interpretar el balance ampliado, también será necesario tener en cuenta las diferencias cronológicas entre los datos fiscales del gobierno central y el período previo en el cual el banco central efectivamente incurrió en las pérdidas, así como el momento en el que se sienten los efectos económicos de las transacciones vinculadas a la recapitalización.

Inclusión de las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras en el balance

La inclusión de actividades cuasifiscales cuantificables específicas del banco central y de las instituciones financieras públicas en una estimación del balance ampliado es un proceso complejo y más controvertido. El Manual propone que esto se realice únicamente cuando se trate de una gran magnitud, la cuantificación sea factible y pueda evitarse la doble contabilidad. El análisis de ese tipo de actividades cuasifiscales revela los efectos plenos de las políticas adoptadas por el gobierno y examina su eficiencia, pero pueden no ser críticas para el análisis agregado. Se aplicarían explicaciones similares a la posible inclusión de las actividades cuasifiscales de las empresas públicas no financieras. En esencia, los aspectos no comerciales generales de estas empresas justifican que se centre la atención en las *necesidades de financiamiento del sector público* en la política fiscal además del saldo global del gobierno general. Por otra parte, la inclusión de las actividades cuasifiscales de las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras en un balance ampliado presenta los problemas adicionales de independencia de funciones y de riesgo moral. Si estos problemas son significativos, puede ser conveniente tratar de resolverlos mediante un análisis profundo e intensivo del sector empresarial y un reexamen de la distribución de las funciones fiscales.

presentar el presupuesto anual al parlamento y en los debates públicos. En muchos países, las estimaciones presupuestarias y los informes de las cuentas definitivas se expresan y se presentan simplemente en valores de caja (indicando los montos recibidos y desembolsados).

BASE CONTABLE

3.2.4. El presupuesto anual y las cuentas definitivas deberán incluir una explicación del método de registro (por ejemplo, en valores de caja o en valores devengados) y las normas utilizadas en la preparación y presentación de los datos presupuestarios.

122. No existe una norma aceptada internacionalmente para la contabilidad o la declaración de datos del gobierno, aunque la IFAC está preparando un conjunto de normas, como se indica en el recuadro 13. Uno de los elementos fundamentales de la transparencia, y requisito de las normas mínimas, es la necesidad de presentar una declaración de las normas contables junto con el presupuesto (80). Deberá aclararse la base de registro empleada (p. ej., en valores de caja o en valores devengados), la definición de la entidad declarante y cualquier exclusión de la cobertura. Además, deberá revelarse toda revisión reciente de la metodología y en las prácticas de contabilidad, y cualquier indicación del efecto de las revisiones en los agregados fiscales. Se deberá notificar por anticipado todo cambio significativo que se haya planeado en las políticas o procedimientos contables.

Especificación de procedimientos para la ejecución del presupuesto

3.3. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados.

123. En lo que se refiere a la ejecución y control del presupuesto, el Código propone buenas prácticas vinculadas a: 1) el sistema contable; 2) la adquisición y contratación de personal, y 3) la auditoría.

SISTEMA CONTABLE

3.3.1. Deberá establecerse un sistema contable integrado de alcance general. Éste deberá permitir una evaluación fiable de los atrasos en los pagos.

124. Un sistema contable eficaz es la base de la información puntual y fiable sobre las actividades del gobierno. Los sistemas contables deberán basarse en

sistemas de controles internos bien establecidos, que permitan captar y registrar información en la fase de compromiso y de esa manera generar informes sobre atrasos en los pagos, cubrir todas las transacciones con financiamiento externo en forma puntual, llevar registros de la *ayuda en especie* y abarcar las transacciones del balance general, como la deuda emitida en conexión con la recapitalización de bancos.

Sistemas de control interno

125. Los sistemas rigurosos de control son una importante contribución a la fiabilidad de los datos fiscales y financieros y son el punto de partida para asegurar la integridad del proceso de registro y declaración de datos. Si bien es amplia la variedad de sistemas gubernamentales, las normas de control interno varían en menor grado. En términos generales, el control interno es una herramienta administrativa que garantiza el logro de los objetivos de la gerencia (81). Por lo tanto, la responsabilidad del control interno reside en el directivo de cada entidad oficial. No obstante, puede asignarse a una dependencia del gobierno central la responsabilidad de adoptar un enfoque estándar para el control interno en todas las dependencias públicas.

126. Los objetivos de los sistemas de control interno, tal como los define la INTOSAI son promover operaciones ordenadas, económicas, eficientes y eficaces; salvaguardar los recursos contra pérdidas debidas a despilfarro, abusos, mala administración, errores y fraude; cumplir las leyes, reglamentos y directivas gerenciales; formular y mantener datos financieros y administrativos fiables y divulgarlos en informes puntuales (82). Para que los controles sean efectivos, deberán ser adecuados, deberán operar de manera uniforme tal como fueron planeados en todo el período y deben ser de bajo costo. En el recuadro 14 se resume un conjunto de directrices para normas de control interno elaboradas por la INTOSAI. Se propone que los sistemas de control interno de todos los países acaten las directrices de la INTOSAI.

127. Se cita como ejemplo de un enfoque de todo el gobierno para el control interno el adoptado por **Francia** y los países que siguen el sistema administrativo francés, donde existe una clara distinción impuesta por la ley entre la entidad pública que solicita el pago, una unidad especial del Ministerio de Hacienda que aprueba todos los gastos y el departamento contable del Ministerio de Hacienda que efectúa todos los pagos. En otros sistemas también existe una separación entre la facultad de autorizar compromisos y la de efectuar pagos, pero son más descentralizados y subrayan la responsabilidad de gestionar cada entidad gubernamental.

Recuadro 13.

Normas internacionales de contabilidad y declaración de información financiera

Varios gobiernos están adoptando iniciativas para mejorar las normas de contabilidad y declaración de información financiera. La labor de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la revisión prevista del MEFP del FMI, además de este Código, son nuevos pasos hacia la formulación de normas que faciliten la comparación internacional de los datos y promuevan una mayor transparencia fiscal. Es importante distinguir los diferentes objetivos de estas iniciativas y coordinar en la medida de lo posible las labores en estas esferas.

Directrices de la Comisión del Sector Público de la IFAC (<http://www.ifac.org>)

La Comisión del Sector Público de la IFAC publicó un proyecto de directrices para la declaración de información sobre las finanzas públicas con el objetivo fundamental de ayudar a los gobiernos nacionales a preparar estados financieros. Las directrices no constituyen normas contables en sí, sino una declaración de principios que constituirán las bases de las normas internacionales de contabilidad del sector público que está formulando la Comisión en la segunda etapa del proyecto. Se definen las bases contables empleadas por los gobiernos en función de cuatro procedimientos relacionados entre sí: registro de caja, método modificado de contabilidad en valores de caja, método modificado de contabilidad en valores devengados y registro base devengado.

Actualmente, la mayoría de los gobiernos utiliza el registro de caja o un método modificado de contabilidad en valores de caja. Como se señala a continuación, la aplicación del Código facilitaría la aplicación de al menos ciertos aspectos de las normas de registro base devengado en la declaración de información financiera de la mayoría de los gobiernos, aunque sigan utilizando básicamente el método de contabilidad en valores de caja.

Revisión de las estadísticas de las finanzas públicas

Las estadísticas de las finanzas públicas no constituyen normas de contabilidad ni de declaración de información financiera, sino un conjunto de métodos para la declaración analítica de estadísticas fiscales, haciendo más hincapié en las repercusiones económicas que en el desempeño de la entidad contable (véase el recuadro 14). Evidentemente sería mejor que la clasificación de cuentas y las normas de declaración de información financiera del gobierno fuesen compatibles con la generación de ese tipo de informes estadísticos de manera que con un solo sistema de información puedan satisfacerse las necesidades de la contabilidad y de la declaración de información fiscal.

Como se indica en el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas - Reseña anotada* (FMI, 1996b), se propone modificar la base de contabilidad de estas estadísticas de valores de caja a valores devengados. Este cambio reconoce la creciente importancia del concepto de valores devengados en las cuentas del gobierno y procura armonizar las estadísticas con otros sistemas internacionales de estadísticas financieras (sobre todo el SCN) que utilizan el método de contabilidad base devengado. Tras la revisión propuesta **no será obligatorio que los países adopten el método de contabilidad en valores devengados**: se prevé una transición en etapas, y los países podrán ajustar los datos de su registro de caja o en muchos casos utilizar esos mismos datos si no difieren significativamente de los datos que se obtendrían al contabilizarlos en valores devengados.

Transparencia fiscal

El objetivo del Código es apoyar la aplicación de las estadísticas de las finanzas públicas y de las normas internacionales de contabilidad, destacando que: 1) todos los países declaran sus activos y pasivos financieros –lo que introduce ciertos elementos de un método modificado de contabilidad en valores devengados, y 2) todos los países deben procurar adoptar un sistema contable que pueda producir informes fiables sobre los atrasos, por ejemplo, a nivel de partida informativa en un sistema de contabilidad en valores de caja. La necesidad de poner en práctica un sistema modificado de contabilidad en valores devengados –en el que las cuentas por pagar se registren automáticamente como gastos– deberá determinarla cada país en función de sus necesidades.

Recuadro 14.

Directrices para las Normas de Control Interno de la INTOSAI

La INTOSAI emitió un conjunto de normas generales y específicas que definen un nivel mínimo de aceptabilidad para un sistema de control interno.

Normas generales

- Se fijarán objetivos específicos de control para cada actividad de la organización, y los mismos deberán ser adecuados, completos, razonables e integrados en los objetivos generales de la organización.
- Los directivos y los empleados habrán de mostrar y mantener en todo momento una actitud de apoyo frente a las normas y poseer integridad y un nivel de competencia que les permita cumplir las normas.
- El sistema proporcionará la seguridad razonable de que se cumplirán los objetivos de un sistema de control interno.
- Los directivos vigilarán continuamente sus operaciones y tomarán de inmediato medidas correctivas cuando fuese necesario.

Normas específicas

- Se dispondrá la documentación plena de todas las transacciones y del sistema de control mismo.
- Se registrarán oportuna y adecuadamente las transacciones y hechos significativos.
- Se autorizará debidamente la ejecución de las transacciones y otras operaciones.
- Se asignarán a distintas personas responsabilidades fundamentales en diferentes etapas de una transacción.
- Se establecerá una supervisión competente para garantizar el logro de los objetivos del control.
- Se limitará el acceso a los recursos y registros a personas autorizadas quienes están obligadas a rendir cuenta de la custodia o utilización de los mismos.

mental de manera que se establezca un entorno apropiado de control.

Evaluación de atrasos

128. Cuando no se declaran específicamente los atrasos –del lado de los pagos o de los ingresos– puede impedirse en gran medida la transparencia fiscal, además de que esto puede ser indicio de graves defi-

ciencias en la gestión de las finanzas públicas. En la medida en que no se declaren los atrasos en su totalidad, no se tiene un panorama preciso de la situación fiscal. Además, los atrasos no permiten determinar con precisión la carga del financiamiento del déficit presupuestario ni la tributación. Todo sistema eficaz de contabilidad de las finanzas públicas deberá proporcionar información suficiente para evaluar el monto de los atrasos en los pagos o en la recepción de los ingresos.

129. La contabilidad en valores de caja en el ámbito gubernamental no revela la verdadera magnitud del déficit real del sector público en la medida en que los gobiernos incurran en atrasos sustanciales o persistentes de pagos (p. ej., a proveedores, empleados y pensionados). En las economías avanzadas rara vez se presentan problemas de atrasos en los pagos, pero esto ocurre muy a menudo en los países en desarrollo y en transición (véase el recuadro 15), más debido a fallos de la política presupuestaria que a deficiencias del sistema de contabilidad. No obstante, un sistema de contabilidad robusto ayuda a corregir el problema y a evitar que se repita.

130. El Código propone que todos los gobiernos adopten un sistema de contabilidad que permita derivar información fidedigna sobre las cuentas por pagar en mora o los atrasos de pagos. Estos datos no serían generados regular y directamente a partir de un sistema sencillo de contabilidad en valores de caja sino que se presentarían en informes suplementarios. Por consiguiente, todos los gobiernos deberán comenzar a utilizar una norma de contabilidad que facilite la preparación de informes de fin de período sobre las cuentas por pagar vencidas e informes en base a valores de caja, cualquiera sea el método contable utilizado. Este objetivo se lograría con un método real o modificado de contabilidad en valores devengados, como se describe en IFAC (1998), y podría ser el más adecuado para algunos países. No obstante, el método de contabilidad en valores de caja para el registro y la declaración de datos, complementado con partidas informativas fidedignas donde se presenten los atrasos, cumpliría con los requisitos del Código (83).

131. En la columna de ingresos los gobiernos también deben contabilizar los impuestos y otros montos que no se recibieron puntualmente (84). Por ejemplo, puede ser cuantioso el volumen de impuestos atrasados, pero es difícil determinar qué proporción puede realmente recaudarse porque muchos países no anulan las deudas incobrables. Como ocurre en la columna del gasto, la administración tributaria y los sistemas de contabilidad deben reconocer y registrar las fechas de

vencimiento de los pagos y, en la medida de lo posible, deben declarar los flujos mensuales y anuales de impuestos que no fueron pagados, multas e intereses (85). El sistema empleado por la administración tributaria deberá señalar rápidamente los contribuyentes registrados que no pagan los impuestos puntualmente –sobre todo si se trata de grandes contribuyentes– para que los funcionarios puedan ponerse en contacto con ellos y determinar por qué no efectuaron debidamente el pago.

Cobertura de las transacciones con financiamiento interno y externo

132. El sistema empleado deberá contabilizar todas las transacciones públicas puntualmente, tanto las que son financiadas interna como externamente. En los países en desarrollo que reciben una voluminosa afluencia de asistencia externa, muchas transacciones financiadas externamente no se registran en las cuentas públicas, a veces debido a los mecanismos de financiamiento establecidos por los donantes. Por ejemplo, el gasto se registra directamente como débito en las cuentas del organismo donante y se establecen mecanismos especiales

para asegurar la rendición de cuentas de los donantes, generalmente a expensas de la transparencia y la rendición de cuentas en el país beneficiario. Todos los países (con respaldo del país donante, en su caso) deberán establecer sistemas completos e integrados de contabilidad que abarquen las transacciones públicas, independientemente de cuál fuese la fuente de financiamiento. Los sistemas de contabilidad en valores de caja pueden satisfacer este objetivo, siempre que se tomen medidas especiales para que todas las transacciones se registren puntualmente.

Ayuda en especie

133. En lo que se refiere a la contabilidad, una de las deficiencias muy comunes en los sistemas empleados en muchos países en desarrollo es que rara vez se registra el total de la ayuda que no fue recibida en efectivo. Esto significa que las cuentas públicas no revelan el verdadero nivel de recursos empleados ni su asignación por sectores, organizaciones o regiones. Otra deficiencia igualmente importante es que los activos creados o adquiridos de esa manera no se registran de manera que faciliten la determinación de operaciones y

Recuadro 15. Etapas de los pagos y los atrasos

Se produce un atraso de pagos cuando vence una letra u otra obligación y ésta no se paga antes de la fecha de vencimiento (o a más tardar ese mismo día). Para evaluar los atrasos es necesario determinar cuál es la fecha de vencimiento y si se efectuó o no el pago. En un proceso típico de pago, todos los sistemas de contabilidad pasan por cuatro etapas básicas:

- *compromiso*: un gasto previsto como resultado de la colocación de un pedido, la celebración de un contrato u otro acuerdo de prestación de servicios o suministro de bienes;
- *verificación*: confirmación por parte del agente autorizado de que se ha recibido el bien o el servicio solicitados y, por consiguiente, el *reconocimiento* de la obligación de pago;
- *emisión del pago*: emisión de un cheque o una orden de pago al proveedor del bien o del servicio para satisfacer una obligación de transferencia que vence, y
- *pago en efectivo*: entrega del efectivo o transferencia de fondos al proveedor o a la cuenta de la entidad receptora tras la presentación y procesamiento del cheque o de la orden de pago.

En las economías avanzadas es habitual que muchos proveedores de bienes y servicios concedan un crédito durante un plazo comprendido entre 30 y 60 días a partir de la fecha de verificación y hasta la emisión del pago. Es decir, las cuentas son “por pagar” después de la verificación, y “vencidas y pagaderas” al cabo del período de crédito concedido. Los sistemas de registro de caja o los sistemas modificados de contabilidad en valores de caja registran y declaran los gastos en base a la “emisión de pagos” (o a veces “pago en efectivo”) y a menudo es difícil –sobre todo en los sistemas menos desarrollados– obtener estimaciones fiables de las etapas de pagos previos y de las cuentas vencidas y pagaderas. Los sistemas de registro base devengado o los sistemas modificados de contabilidad en valores devengados registran y declaran los gastos en el punto de verificación, y en general mantienen registros más completos para todas las etapas de pagos, lo que facilita la evaluación de los atrasos de pagos.

necesidades de mantenimiento a largo plazo. Por lo tanto, al concluir el financiamiento del donante, la transferencia de esos activos al gobierno puede provocar presiones imprevistas sobre el presupuesto. También se presentan problemas con el registro y la valoración de dicha asistencia en las fechas en que tiene lugar, lo que hace necesario tomar algunas medidas para incluir las transacciones de ayuda en especie y mejorar de esa manera la transparencia. Por lo general, los sistemas de contabilidad en valores de caja no son muy eficientes para registrar ese tipo de transacciones. Es necesario establecer un sistema de contabilidad plenamente en valores devengados para registrar los activos financieros de manera integral. Se propone que todos los países mantengan por lo menos registros a nivel de partidas informativas de los montos significativos de ayuda en especie recibida e indiquen los montos que prevén recibir en el presupuesto y recibos auditados con las cuentas anuales.

Operaciones del balance general

134. Como destacan Daniel, Davis y Wolfe (1997), muchos países que están efectuando una reestructuración bancaria emplean una combinación de operaciones del balance general (transferencia de bonos del Estado o asunción de deudas) y actividades cuasifiscales (préstamos del banco central) en lugar de obtener respaldo presupuestario directo para este propósito. En un sistema integrado de contabilidad de las finanzas públicas, un método puro o modificado de contabilidad en valores devengados, sería necesario conciliar las transacciones de deuda con las cuentas de operaciones. En estos casos es conveniente establecer normas contables internacionales de plena cobertura para registrar las transacciones que no se realizan en efectivo.

135. No obstante, de esa manera la contabilidad de las transacciones no necesariamente refleja todo su impacto económico, que puede ser el resultado de políticas previas como la de crédito dirigido. La acumulación de operaciones cuasifiscales puede dar lugar a una recapitalización, de tal manera que en años pasados puede haberse registrado un efecto menor al real y en el momento de la recapitalización un efecto exagerado. Con todo, para fines de transparencia es esencial que el gobierno especifique plenamente y haga públicas esas transacciones (86).

ADQUISICIÓN Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL

3.3.2. Deberán establecerse procedimientos uniformes de adquisición y contratación de personal, a los que deberán tener acceso todas las partes interesadas.

Adquisiciones y licitaciones

136. La subcontratación de bienes y servicios, sobre todo cuando se trate de contratos de gran magnitud, debe ser abierta y transparente para reducir al mínimo las oportunidades de corrupción y velar por la utilización adecuada de los fondos públicos. Deberán aplicarse consideraciones similares a la subcontratación de servicios públicos o procesos administrativos y a la privatización (87).

137. Deberán establecerse mecanismos adecuados de licitación para la adjudicación de contratos cuyo valor supere un umbral dado, y los reglamentos de adquisiciones deberán otorgar autoridad independiente a una comisión o junta de licitaciones públicas y exigir que sus decisiones puedan ser objeto de una auditoría. En los casos en que se subcontraten en el sector privado servicios que previamente prestaba el gobierno, los procedimientos deberán estar sujetos a los mismos reglamentos de adquisiciones o a normas similares (88). En esta materia, la OCDE y el Banco Mundial ayudaron a varios países a establecer sistemas modernos de adquisiciones y en los países en transición se ha avanzado mucho en el establecimiento de sistemas sólidos y transparentes. **Polonia**, por ejemplo, promulgó una ley basada en la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (89), con asistencia técnica de la OCDE/SIGMA. El sistema de adquisiciones está muy descentralizado pero cuenta con una oficina central que se ocupa de formular procedimientos y reglamentos.

Contratación de personal

138. Los procedimientos que reglamentan el empleo en la administración pública deberán estar claramente especificados y deberán ser de fácil acceso. Deberán publicarse las reglas sobre contratación y remuneración de personal que se apliquen a todos los empleados públicos. Deberán anunciarse las vacantes y los cargos deberán cubrirse por concurso, con criterios de selección claramente definidos. En varias economías avanzadas se están delegando facultades a los directivos de las dependencias para que establezcan sus propias políticas de contratación y –dentro de ciertos límites– remuneración. Obvia decir que la claridad y la apertura en los procedimientos siguen siendo requisitos fundamentales.

AUDITORÍA

3.3.3. La ejecución del presupuesto deberá some-

terse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de revisión de estos procedimientos de auditoría.

139. Una de las primeras líneas de defensa contra la utilización y/o la administración indebidas de los fondos públicos es una auditoría interna eficiente (90), que deberá basarse en procedimientos de control rigurosos (91) pero no deberá considerarse sustituto de dichos procedimientos. La verificación de los auditores internos aporta elementos valiosos para que las entidades de auditoría externa puedan examinar el cumplimiento de los objetivos financieros. Deberá asegurarse la existencia y la eficiencia de la auditoría interna exigiendo que todos sus procedimientos se describan claramente y se pongan a disposición del público, además de estar abiertos a la revisión de auditores externos.

Declaración de información fiscal

3.4. Deberá declararse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto.

140. Las normas de declaración de información fiscal se vinculan a: 1) los resultados de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias; 2) las cuentas definitivas, y 3) los resultados de los programas.

RESULTADOS DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTARIAS Y EXTRAPRESUPUESTARIAS

3.4.1. Durante el año deberá procederse a la publicación regular y puntual de los resultados de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, los que deberán compararse con las estimaciones originales. Si no se dispone de información detallada sobre los niveles subnacionales de gobierno, deberán presentarse los indicadores disponibles sobre su situación financiera (por ejemplo, empréstitos bancarios y emisiones de bonos).

141. La gestión eficiente de las finanzas públicas depende en gran medida de que se cuente con información puntual y fidedigna sobre la situación fiscal del gobierno durante el año en curso. Por consiguiente, el Código propone notificar el saldo a la legislatura a mediados del año, lo que permitirá responder adecuadamente a las circunstancias económicas o fiscales que vayan surgiendo.

Conciliación con las estimaciones presupuestarias

142. Deberán compararse los resultados financieros

efectivos del semestre con los planes o pronósticos presupuestarios para ese período y deberá hacerse una estimación en un informe analítico de los resultados fiscales previstos para el final del año. Cuando se detecten variaciones significativas con respecto al presupuesto, será necesario especificar cuáles son los factores que provocan las diferencias (p. ej., nuevas políticas, contingencias, cambios de parámetros, modificaciones de las fechas en que se reciben los ingresos o se desembolsan los gastos). En todos los informes deberán revelarse las discrepancias inexplicables entre las cuentas gubernamentales y los registros bancarios.

Periodicidad y puntualidad

143. En la presentación de informes del gobierno central deberán acatarse las normas de periodicidad y puntualidad que establece el SGDD (los datos del trimestre deben publicarse dentro del trimestre posterior). Éste es un requisito de las normas mínimas para los informes estadísticos del año en curso. Se propone asimismo que el gobierno central presente a la legislatura un informe a mitad de año. Muchas economías avanzadas presentan informes trimestrales o semestrales formales (en algunos casos por exigencias jurídicas) y algunas ponen a disposición del público informes mensuales (92).

Cobertura del gobierno general

144. En una situación ideal, los informes trimestrales o de mitad de año reflejarían la situación fiscal del gobierno general y darían bases para evaluar si pueden cumplirse o no las metas fiscales establecidas en el presupuesto. Se reconoce, sin embargo, que muchos gobiernos no podrán declarar información sobre los niveles subnacionales. El Código recomienda una cobertura completa del gobierno central (que influya los fondos extrapresupuestarios). Cuando las responsabilidades fiscales de los niveles subnacionales de gobierno sean significativas (93), deberá incluirse una declaración concisa global de su situación fiscal, en su caso, utilizando si fuese necesario indicadores tales como préstamos obtenidos de los bancos o emisiones de bonos.

CUENTAS DEFINITIVAS

3.4.2. Deberán presentarse al poder legislativo, de manera puntual y completa, las cuentas presupuestarias definitivas aprobadas por los auditores, junto con toda la información sobre las actividades extrapresupuestarias.

145. Las normas mínimas exigen que las cuentas presupuestarias del gobierno central reflejen normas

más estrictas de cobertura y fiabilidad, se concilien con las asignaciones presupuestarias y se sometan a la aprobación de un auditor externo independiente. La auditoría deberá efectuarse –presentando las cuentas y el dictamen– dentro de los 12 meses posteriores al cierre del ejercicio. Por regla general, las cuentas definitivas de cada nivel de gobierno serán sometidas a la auditoría y serán presentadas únicamente dentro de la jurisdicción correspondiente, pero el gobierno central deberá presentar un panorama fidedigno de las cuentas de los niveles subnacionales de gobierno y resumir los resultados fiscales del gobierno general. Las cuentas definitivas deberán conciliarse con las asignaciones presupuestarias y deberá presentarse un cuadro resumido donde figuren las principales causas de discrepancia respecto a los montos originales. Las cuentas sometidas a auditoría deberán conciliarse plenamente con los estados de cuentas de los bancos y deberán presentarse a la legislatura con un desfase no mayor de un año.

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS

3.4.3. Deberán presentarse al poder legislativo los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

146. Los párrafos 113-14 proponen que se presente una declaración de los objetivos de los principales programas presupuestarios. Posteriormente deberá darse seguimiento a los productos y resultados de los programas gubernamentales y deberá presentarse ante la legislatura una descripción y una evaluación de los resultados en función de los objetivos especificados en el presupuesto.

IV. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE QUE DÉ GARANTÍAS DE INTEGRIDAD

147. Uno de los requisitos fundamentales de la transparencia fiscal es que existan mecanismos institucionales eficientes para que la legislatura y el público tengan la seguridad de que los datos fiscales que suministra el gobierno son de alta calidad.

Evaluación independiente y pública de la información fiscal

4.1. La integridad de la información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente y pública.

148. El Código propone buenas prácticas en relación con: 1) la auditoría externa, 2) la evaluación de los

pronósticos macroeconómicos y 3) la integridad de las estadísticas fiscales.

AUDITORÍA EXTERNA

4.1.1. Deberá establecerse un órgano nacional de auditoría, u organismo equivalente, nombrado por el poder legislativo, que tendrá a su cargo la responsabilidad de presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.

149. La mayoría de los países cuentan con órganos nacionales de auditoría (94), aunque varían en su conformación y nivel específicos. No obstante, en muchos países en transición es necesario crear instituciones nuevas. En los países francófonos, la auditoría está en manos de los *Cour de Comptes*, en los países del Commonwealth, de la *Audit Office*, en tanto que en muchos países latinoamericanos, se ocupa de ella la *Contraloría General*. La función esencial de todas estas instituciones es defender y fomentar la rendición de cuentas en el sector público, papel que puede asumir aún mayor importancia para asegurar la responsabilización pública adecuada en la medida en que muchos gobiernos comienzan a descentralizar la toma de decisiones.

150. El componente esencial es la auditoría regulatoria, que abarca la certificación de la contabilidad financiera de las dependencias –y que a su vez incluye la evaluación de los registros financieros– y la emisión de dictámenes de los estados financieros, la certificación de la rendición de las cuentas financieras de todo el gobierno y la auditoría de las transacciones y sistemas financieros y de las funciones de control interno y auditoría –que incluye la evaluación del cumplimiento de la reglamentación y los estatutos.

151. Al concluir una auditoría de regularidad, el auditor emite su dictamen por escrito en el que asienta sus observaciones. Emite un dictamen sin reservas cuando, a su juicio, los estados financieros fueron preparados sobre bases contables aceptables y según políticas aplicadas de manera uniforme, cumplen con la normativa reglamentaria y jurídica, presentan una situación financiera congruente con los conocimientos que tiene el auditor de la dependencia objeto de la auditoría y, además, se declaran adecuadamente todas las cuestiones materiales pertinentes a los mismos.

152. Una importante característica de las oficinas nacionales de auditoría es que no deberán estar bajo el control del gobierno de turno. Una de las maneras de garantizar su independencia es contar con procedimientos independientes del poder ejecutivo para el

nombramiento del contralor o auditor general y para su remoción del cargo. Deberá permitirse que el titular presente sus informes directamente a la legislatura (y al público). En la **India** existe el cargo de Contralor y Auditor General independiente que recibe órdenes únicamente del Parlamento (95). No obstante, en varios países este funcionario es nombrado por el presidente o el primer ministro y es a ellos a quienes presenta sus informes, en lugar de remitirlos a la legislatura. En esos casos podría fortalecerse la independencia del máximo funcionario de auditoría mediante modificaciones de procedimiento para que al menos sea la legislatura quien los nombre.

153. Cuando el contralor o auditor general emite un dictamen con reservas o destaca deficiencias, las normas mínimas exigen que se cuente con mecanismos para asegurar que las observaciones de la auditoría externa sean notificadas a la legislatura y que se tomen medidas correctivas. Por ejemplo, la dependencia que fue objeto de la auditoría deberá responder públicamente y por escrito a los comentarios y señalar las medidas que ha previsto adoptar. Otro mecanismo podría ser una comisión legislativa que se ocupe de examinar las cuentas públicas, analizar el informe del contralor o auditor general y responsabilizar al poder ejecutivo de corregir las deficiencias reveladas por la auditoría. Por ejemplo, en el **Reino Unido**, la Comisión de Cuentas Públicas declara sus observaciones al Parlamento y a la Tesorería, y ésta a su vez, informa a la Comisión qué medidas se han tomado o aún no se han tomado al respecto. El Comité de Cuentas Públicas de la **India** desempeña la misma función.

154. A efectos de asegurar que el poder ejecutivo no pueda restar eficacia a la oficina nacional de auditoría negándole recursos financieros, controlando a su personal o retrasando la consideración de sus informes –problemas que existen en algunos países– deberán existir procedimientos que contemplen una supervisión legislativa más intensa que la habitual en la operación de la oficina. Uno de los mecanismos sería asignar a una comisión legislativa la responsabilidad de proponer el presupuesto anual de esa oficina y de establecer esferas prioritarias generales, en tanto se otorga al contralor o auditor general cierta flexibilidad para iniciar informes sobre cualquier aspecto que sea de su incumbencia. Es importante dar a la oficina nacional de auditoría pleno acceso a todos los registros, documentos y personal que necesite. La promulgación de disposiciones jurídicas en este sentido ayudaría a lograr la cooperación de las entidades sometidas a la auditoría.

155. Se exige, como mínimo, que las normas de procedimiento de la auditoría externa sean congruentes

con las internacionales, como las que fija la INTOSAI (descritas en el recuadro 16) o un órgano regional (96). La oficina nacional de auditoría deberá contar con un grupo suficiente de funcionarios profesionales y todos ellos deberán pensar y actuar de manera independiente. La labor de la oficina deberá estar sujeta a garantías internas de calidad y a una evaluación independiente.

EVALUACIÓN DE LOS PRONÓSTICOS MACROECONÓMICOS

4.1.2. Los pronósticos macroeconómicos (incluidos los supuestos en que se basen los mismos) deberán estar disponibles para su evaluación por parte de expertos independientes.

156. Como ya se señaló, los pronósticos fiscales deberán basarse en pronósticos macroeconómicos coherentes y congruentes (97). Habida cuenta de que el ingreso, el gasto y ciertos componentes del financiamiento son muy sensibles a los supuestos sobre agregados macroeconómicos clave, uno de los elementos importantes que determinan la credibilidad del presupuesto es la calidad de los pronósticos macroeconómicos en los que se basa.

157. Las normas mínimas exigen que los métodos de trabajo y supuestos empleados para elaborar los pronósticos macroeconómicos se hagan del conocimiento público, generalmente en el momento en que se presenta el presupuesto anual a la legislatura y preferentemente incluyéndolos en los documentos (98). Podría lograrse una mayor transparencia por medio de una declaración de responsabilidad que especifique quién ha elaborado los pronósticos macroeconómicos y publicando las evaluaciones de los pronósticos macroeconómicos en los que se basaban presupuestos previos a fin de poder compararlos con los resultados macroeconómicos obtenidos.

158. Algunos países van más allá y establecen mecanismos de examen público formal por parte de expertos macroeconómicos independientes. Otros asignan a una entidad pública independiente la tarea de juzgar y notificar la calidad de los pronósticos macroeconómicos. En **Estados Unidos**, la Oficina de Presupuesto del Congreso, que depende directamente de la legislatura, prepara un conjunto completo de pronósticos macroeconómicos y fiscales que son considerados junto con los del poder ejecutivo. En **Canadá** se adoptó un enfoque diferente y se subcontrata la elaboración de pronósticos macroeconómicos. El gobierno formula la política macroeconómica basándose en el consenso de los pronósticos del sector privado.

Recuadro 16. Normas de auditoría de la INTOSAI

Las normas de auditoría de la INTOSAI se dividen en: postulados básicos, normas generales, normas de procedimiento y normas para la elaboración de los informes.

Postulados básicos: el desarrollo de sistemas adecuados de información, control, evaluación y declaración de datos dentro del gobierno facilitará la rendición de cuentas; las autoridades pertinentes deberán velar por la promulgación de normas aceptables de contabilidad para la declaración y divulgación de información financiera que sirva a las necesidades del gobierno, y cada oficina de auditoría deberá establecer una política que indique cuáles normas de la INTOSAI u otras normas específicas va a acatar para asegurar una alta calidad en su labor.

Normas generales: el auditor y la oficina de auditoría deben ser independientes del poder ejecutivo, de la entidad que es objeto de la auditoría y de cualquier influencia política; debe poseer la competencia requerida, y debe acatar cuidadosa y responsablemente las normas de auditoría de la INTOSAI.

Normas de procedimiento: el auditor deberá diseñar procedimientos de auditoría de regularidad que permitan detectar errores, irregularidades y acciones ilegales que pueden tener un efecto directo y material sobre las cantidades declaradas en los estados financieros y deberá evaluar la fiabilidad de los controles internos; además, la auditoría deberá certificar la validez y la cobertura del presupuesto y las cuentas públicas.

Normas para la elaboración de los informes: Al cabo de cada auditoría, el auditor deberá redactar un dictamen o informe donde figuren todas las observaciones en lenguaje claro y comprensible, incluyendo únicamente información que esté sustentada por pruebas de auditoría competentes y pertinentes; el auditor deberá ser independiente, objetivo y justo y deberá ofrecer comentarios constructivos (es decir, deberá sugerir medidas correctivas).

INTEGRIDAD DE LAS ESTADÍSTICAS FISCALES

4.1.3. Deberá mejorarse la integridad de las estadísticas de las finanzas públicas otorgando autonomía institucional a la oficina nacional de estadística.

159. Una oficina nacional de estadística establecida bajo leyes que le otorguen independencia técnica en la compilación y publicación de estadísticas oficiales garantiza la calidad y la integridad de las estadísticas fiscales y otras estadísticas públicas. En lo que concierne a las finanzas públicas, la oficina desempeñaría una función crucial al coordinar la recopilación y compilación que hacen los órganos oficiales de la información fiscal, al establecer normas para su declaración y al ponerlas a disposición del público. Será, además, un centro de coordinación donde el público podrá consultar estadísticas fiscales. Una de las maneras de fomentar la integridad de las estadísticas fiscales es la observancia de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas (Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, 1994), que pugnan por la promulgación de leyes, reglamentos, instituciones y procedimientos de estadística adecuados. Para ello, la Comisión ha creado un grupo de estudio que se ocupará de redactar un código de prácticas óp-

Recuadro 17. Principios fundamentales de las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas

Se destacan las siguientes características de los principios fundamentales de las Naciones Unidas por su importancia para la integridad de las estadísticas fiscales:

- Los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales.
- Los directivos de los organismos oficiales de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos fiscales.
- Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.

timas. Si se han de observar estos principios, la oficina nacional de estadística deberá crearse al amparo de leyes que le garanticen independencia y que exijan la plena cooperación de otras dependencias del gobierno para la compilación y presentación de información fiscal.

160. A fin de estimular la confianza de los usuarios de estadísticas oficiales, también se exige transparencia en las prácticas y los procedimientos de la oficina nacional. Se propone que todos los países acaten las normas de integridad y calidad que prescribe el SGDD, las cuales abarcan la divulgación de documentación sobre la metodología y las fuentes empleadas

en la preparación de estadísticas; la divulgación de detalles sobre componentes, la conciliación con datos afines y el establecimiento de marcos que faciliten la verificación de la información y garanticen una precisión razonable; la divulgación de las regulaciones y condiciones en las que se generan las estadísticas, incluidas las vinculadas con el carácter confidencial de la información; el acceso interno del gobierno a los datos antes de su publicación; los comentarios de los ministerios al publicarse las estadísticas, y el suministro de información sobre las revisiones y el anuncio con la debida antelación de las modificaciones importantes en la metodología.

Requisitos en las normas generales que propone el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal (99)

I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

1.1. El sector gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.

1.1.1. Deberá definirse claramente la delimitación entre el sector gobierno y el resto de la economía y esta delimitación deberá ser ampliamente comprendida. El sector gobierno deberá corresponder al gobierno general, el cual comprende el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, incluidas las actividades extrapresupuestarias

Deberá actualizarse regularmente el cuadro de instituciones que se prepara para el anuario Government Finance Statistics Yearbook (párrafo 17).

El gobierno general deberá definirse como en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN, 1993) o el Manual de estadísticas de las finanzas públicas del FMI (MEFP, 1986) (párrafo 18).

1.1.2. La intervención del gobierno en el resto de la economía (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá estar sujeta a normas y procedimientos claros, que se apliquen sin discriminación.

La reglamentación del sector bancario no privado deberá basarse en metas de política bien definidas y deberá sustentarse en una sólida base jurídica. También se recomiendan consultas públicas, la aplicación imparcial de la reglamentación, una división adecuada de la responsabilidad regulatoria e inspecciones periódicas (párrafo 22).

La intervención gubernamental deberá basarse en metas de política claras (párrafo 23).

Deberán identificarse las participaciones de capital en poder del gobierno (párrafo 24).

1.1.3. Deberá definirse claramente la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Deberá establecerse claramente la distribución de las funciones de recaudación de impuestos y las responsabilidades de ejecución del gasto público, con base en principios y fórmulas estables (párrafo 26).

Deberán definirse claramente las funciones de los diferentes poderes del gobierno, preferentemente en el derecho constitucional o administrativo (párrafo 27).

1.1.4. Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, y definirse con precisión las relaciones con otras entidades estatales (por ejemplo, el banco central y las empresas financieras y no financieras controladas por el Estado).	<i>Deberán especificarse las responsabilidades de gestión para asegurar el control adecuado de las finanzas públicas. Las actividades extrapresupuestarias deberán someterse a la revisión y a la asignación de prioridades por parte del gobierno dentro del proceso de elaboración del presupuesto (párrafos 29-33).</i> <i>Deberán especificarse las actividades cuasifiscales de gran magnitud del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras. Deberán señalarse y declararse detalladamente las ganancias y pérdidas del banco central, así como la información sobre los préstamos afines a otras instituciones y los préstamos en mora de las instituciones financieras públicas y sobre las principales actividades no comerciales de las empresas públicas no financieras. La privatización deberá ser un proceso abierto (párrafos 36-41).</i>
1.2. Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.	
1.2.1. La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.	<i>Deberán establecerse una ley o marco administrativo de presupuesto que cubra las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias y que especifique las responsabilidades inherentes a la gestión de las finanzas públicas. Deberán formularse procedimientos de contabilidad, declaración de datos y auditoría para evitar el uso indebido de los presupuestos suplementarios, los fondos para contingencias y la acumulación de atrasos (párrafos 44-46).</i>
1.2.2. Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.	<i>La tributación deberá estar regida por la ley, y la aplicación administrativa de las leyes tributarias deberá estar sujeta a salvaguardas operativas (párrafo 47). Las leyes deben ser asequibles y comprensibles. Deberán establecerse claramente los derechos de los contribuyentes y deberá existir un sistema eficiente de revisión administrativa (párrafos 48-57).</i>
1.2.3. La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.	Deberá establecerse un código básico de conducta para los cargos públicos (párrafo 58).

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

2.1. Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.	
2.1.1. El presupuesto anual deberá abarcar detalladamente todas las actividades del gobierno central e incluir información sobre las operaciones extrapresupuestarias del gobierno central. Además, deberá proporcionarse información suficiente sobre los ingresos y gastos de los niveles subnacionales de gobierno de modo que pueda presentarse un estado consolidado de la situación financiera del gobierno general.	<i>En el presupuesto y en los informes contables deberán incluirse las actividades extrapresupuestarias (párrafo 61).</i> <i>Deberá proveerse información ex post sobre el gobierno general. Cuando las relaciones fiscales intergubernamentales sean significativas, deberán presentarse junto con el presupuesto del gobierno central estimaciones correspondientes al gobierno general (párrafos 63-64).</i>
2.1.2. Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios fiscales anteriores, así como proyecciones de los principales agregados presupuestarios para los dos ejercicios siguientes al presupuesto.	<i>En el presupuesto deberán incluirse estimaciones originales y revisadas correspondientes a los dos años precedentes. Deberán revelarse las modificaciones a la clasificación o presentación, explicando las razones y sus consecuencias fiscales (párrafo 66).</i>
2.1.3. Junto con el presupuesto anual, deberán publicarse estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la relevancia fiscal de los pasivos contingentes, el gasto tributario y las actividades cuasifiscales.	<i>En el presupuesto deberán declararse los principales pasivos contingentes y gastos tributarios del gobierno central y las actividades cuasifiscales significativas del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras. Deberán describirse las distintas disposiciones y su justificación y, toda vez que sea posible, deberá cuantificarse su significación fiscal efectiva y potencial, en términos agregados y en los principales componentes de los programas (párrafos 67-79).</i>

2.1.4. El gobierno central deberá divulgar con regularidad información sobre el nivel y la composición de su deuda y sus activos financieros.	Deberá declararse anualmente, con un retraso de no más de seis meses, el nivel y la composición de la deuda del gobierno central (párrafo 82). Deberán declararse los activos financieros en los mismos intervalos que la deuda (párrafo 87). <i>Deberán revelarse los métodos de valoración, las características especiales de los instrumentos, las partidas no reportadas y los atrasos de pagos de la deuda (párrafos 81, 84).</i>
2.2. Deberá contraerse un compromiso público de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.	
2.2.1. Deberán formularse compromisos específicos de divulgar información sobre las finanzas públicas (por ejemplo, en una ley de presupuesto).	Deberá publicarse un informe sobre los procedimientos de declaración de información fiscal (párrafo 90).
2.2.2. Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de datos fiscales.	Deberán anunciarse con anticipación los calendarios de divulgación de datos en el siguiente año indicando las fechas límite de presentación de los informes anuales y los períodos en que se darán a conocer los informes más frecuentes (párrafo 93).
III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO	
3.1. En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.	
3.1.1. Deberá presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal que sirvan de marco al presupuesto anual.	Deberá presentarse, junto con el presupuesto, un documento de perspectivas fiscales y económicas que incluya la declaración de los objetivos y las prioridades de la política fiscal, un resumen de las perspectivas económicas y una evaluación cualitativa de la sostenibilidad fiscal (párrafos 97, 98-103). <i>Deberán pronosticarse los agregados fiscales como mínimo para los dos años subsiguientes al del presupuesto (párrafos 97, 100).</i>
3.1.2. Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).	Deberán explicarse claramente las reglas fiscales. La declaración sobre el desempeño con respecto a una regla dada deberá ser congruente con otras prácticas que especifica el Código (párrafo 104).
3.1.3. El presupuesto anual deberá presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente, en el que deberán incluirse los supuestos económicos y los parámetros fundamentales (por ejemplo, tasas efectivas de impuestos) en que se basan las estimaciones presupuestarias.	Deberá definirse el marco macroeconómico a mediano plazo para el presupuesto, que incluya los pronósticos macroeconómicos sobre los que éste se basa. Deberán notificarse, asimismo, los supuestos clave que se emplean para formular los pronósticos (párrafo 105).
3.1.4. Deberá distinguirse entre los compromisos existentes y las nuevas políticas incluidas en el presupuesto anual.	Deberá incluirse en el presupuesto una declaración sucinta de todos los cambios que se introduzcan y sus efectos fiscales previstos (párrafo 106).
3.1.5. Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos que podrían afectar al presupuesto anual, tales como variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto a los costos de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, para reestructuración financiera).	Deberá presentarse, junto con el presupuesto, una descripción de los riesgos fiscales que incluya el impacto de las variaciones en los supuestos sobre los pronósticos fiscales, los pasivos contingentes y las principales incertidumbres con respecto a los costos de programas específicos (párrafo 107).

3.2. Los datos presupuestarios deberán clasificarse y presentarse de forma que faciliten el análisis de la política y la rendición de cuentas.

3.2.1. Las transacciones del gobierno deberán declararse en cifras brutas, haciendo el desglose en ingreso, gasto y financiamiento, y el gasto deberá clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios. La información presupuestaria deberá presentarse de forma que facilite su comparación internacional.

El presupuesto y la clasificación de cuentas deberán cubrir todas las actividades del gobierno general. Las transacciones deberán registrarse en cifras brutas, derivando una clasificación por categorías económicas, administrativas y funcionales (párrafo 110).

El sistema de clasificación deberá indicar qué entidades son administrativamente responsables de la recolección y el uso de fondos públicos (párrafo 112).

3.2.2. Deberá presentarse una declaración de los objetivos que persiguen los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de indicadores sociales pertinentes).

Deberán especificarse los objetivos de los programas del gobierno de manera que se facilite la comparación con los productos y resultados obtenidos (párrafo 114).

3.2.3. El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado de la situación financiera del gobierno. Este indicador se complementará con otros indicadores fiscales (por ejemplo, saldo de operaciones, saldo estructural o saldo primario) cuando por circunstancias económicas no se considere adecuado evaluar la orientación de la política fiscal tomando como base únicamente el saldo global.

El análisis de la situación fiscal del gobierno deberá basarse en el saldo global (párrafos 115-16).

El saldo global deberá complementarse con el saldo de operaciones en situaciones de alta inflación, con el saldo estructural cuando sean importantes los efectos de la fluctuación cíclica o de las conmociones exógenas en el saldo global, y con el saldo primario cuando sea cuantiosa la deuda pública (párrafo 116).

Cuando las actividades cuasifiscales (y otras operaciones del balance) sean extensas y cuantificables, deberá estimarse un saldo ampliado (párrafo 117).

Cuando las transacciones de activos financieros sean cuantiosas, deberá declararse el saldo básico (párrafo 118).

Deberá declararse en el presupuesto la balanza global e incluirse un cuadro analítico que indique cómo se derivó la misma a partir de estimaciones presupuestarias (párrafo 121).

3.2.4. El presupuesto anual y las cuentas definitivas deberán incluir una explicación del método de registro (por ejemplo, en valores de caja o en valores devengados) y las normas utilizadas en la preparación y presentación de los datos presupuestarios.

Deberán describirse, junto con el presupuesto, las normas contables empleadas (párrafo 122).

3.3. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados.

3.3.1. Deberá establecerse un sistema contable integrado de alcance general. Este deberá permitir una evaluación fiable de los atrasos en los pagos.

El sistema contable deberá tener controles internos de conformidad con lo dispuesto en las normas de la INTOSAI. Deberá permitir, además, producir informes fidedignos sobre los atrasos, incluir transacciones con financiamiento externo, mantener registros de la ayuda en especie y abarcar las transacciones del balance (párrafos 124-35).

3.3.2. Deberán establecerse procedimientos uniformes de adquisición y contratación de personal, a los que deberán tener acceso todas las partes interesadas.

La reglamentación de las adquisiciones del gobierno deberá ser clara y asequible. Las licitaciones para contratos que rebasen un umbral determinado deberán observar normas reconocidas internacionalmente (párrafos 136-37).

Los procedimientos que reglamentan el empleo en la administración pública deberán estar claramente especificados y las vacantes deberán cubrirse por concurso (párrafo 138).

3.3.3. La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de revisión de estos procedimientos de auditoría.	<i>Los procedimientos de auditoría externa deberán ser claros y asequibles y estar abiertos a la revisión de auditores externos (párrafo 139).</i>
3.4. Deberá declararse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto.	
3.4.1. Durante el año deberá procederse a la publicación regular y puntual de los resultados de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, los que deberán compararse con las estimaciones originales. Si no se dispone de información detallada sobre los niveles subnacionales de gobierno, deberán presentarse los indicadores disponibles sobre su situación financiera (por ejemplo, empréstitos bancarios y emisiones de bonos).	<i>Deberá notificarse el saldo de las finanzas públicas a la legislatura a más tardar a mitad de año. Los resultados deberán compararse con los pronósticos para el período y deberán estimarse los resultados fiscales previstos al final del año (párrafos 142-43).</i> Deberán observarse las reglas sobre periodicidad y puntualidad de los informes del gobierno central (los datos del trimestre deberán publicarse dentro del trimestre posterior) que estipula el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) (párrafo 143). <i>Cuando las responsabilidades fiscales subnacionales sean significativas y las consideraciones prácticas lo permitan, deberá presentarse una declaración concisa de la situación fiscal de los gobiernos subnacionales a mitad de año (párrafo 144).</i>
3.4.2. Deberán presentarse al poder legislativo, de manera puntual y completa, las cuentas presupuestarias definitivas aprobadas por los auditores, junto con toda la información sobre las actividades extrapresupuestarias.	Las cuentas definitivas del gobierno central deberán reflejar normas elevadas de cobertura y fiabilidad, deberán conciliarse con las asignaciones presupuestarias y deberán ser sometidas al examen de un auditor independiente. Deberán prepararse cuentas auditadas dentro de un plazo de 12 meses contados a partir del cierre del ejercicio. El gobierno central deberá presentar un resumen fidedigno del resultado fiscal del gobierno general (párrafo 145).
3.4.3. Deberán presentarse al poder legislativo los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios	<i>Deberá darse seguimiento a los productos y resultados de los programas gubernamentales y deberá entregarse a la legislatura una evaluación de los resultados en función de los objetivos especificados en el presupuesto (párrafo 146).</i>
IV. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE QUE DÉ GARANTÍAS DE INTEGRIDAD	
4.1. La integridad de la información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente y pública.	
4.1.1. Deberá establecerse un órgano nacional de auditoría, u organismo equivalente, nombrado por el poder legislativo, que tendrá a su cargo la responsabilidad de presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.	<i>Los procedimientos para el nombramiento del contralor o auditor general y para su remoción del cargo deberán ser independientes del poder ejecutivo (párrafo 152).</i> Deberán establecerse mecanismos para asegurar que las observaciones de la auditoría externa sean remitidas al órgano legislativo y que se tomen medidas correctivas (párrafo 153). <i>Deberán establecerse mecanismos para asegurar la supervisión legislativa de la operación de la oficina nacional de auditoría (párrafo 154).</i> Las normas de procedimiento de la auditoría externa deberán ser congruentes con las normas internacionales (p. ej. las de la INTOSAI) (párrafo 155).
4.1.2. Los pronósticos macroeconómicos (incluidos los supuestos en que se basen los mismos) deberán estar disponibles para su evaluación por parte de expertos independientes.	Deberán darse a conocer los métodos de trabajo y los supuestos empleados para elaborar los pronósticos macroeconómicos (párrafo 157).
4.1.3. Deberá mejorarse la integridad de las estadísticas de las finanzas públicas otorgando autonomía institucional a la oficina nacional de estadística.	<i>Deberán observarse los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas (párrafo 159).</i> <i>La oficina nacional de estadísticas deberá gozar de independencia técnica (párrafo 159).</i> <i>Deberán observarse las normas de integridad y calidad que prescribe el SGDD del FMI (párrafo 160).</i>

NOTAS

(1) De aquí en lo sucesivo se hará referencia al mismo como "el Código".

(2) Véase FMI (1998a).

(3) Varios términos técnicos se presentan por primera vez en letra cursiva y se definen en un glosario que puede consultarse en el sitio de la Web que trata sobre la transparencia fiscal.

(4) Véanse los párrafos 34-39 y 75-79.

(5) De aquí en lo sucesivo se hará referencia al mismo como "el Manual".

(6) Véase el párrafo 33.

(7) Los requisitos de las normas mínimas también aparecen resaltados en el Anexo I.

(8) Aunque ambas definiciones se asemejan mucho, en la revisión prevista del manual del *MEFR*, la definición coincidirá totalmente con la del SCN.

(9) Véanse los párrafos 21-24.

(10) Véanse los párrafos 26 y 62-65, donde se examinan con más detenimiento distintos aspectos del gobierno central y general.

(11) Véanse OCDE (1995) y OCDE (1997), donde se presentan detalles adicionales.

(12) El FMI también está preparando el Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras, que abarcará algunas de estas cuestiones. Asimismo, las normas internacionales sobre políticas financieras también están recibiendo considerable atención en diferentes ámbitos e instituciones, como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1997).

(13) Con todo, el marco intergubernamental no deberá ser inflexible para no restar eficacia al gobierno central en la gestión macroeconómica.

(14) Véase, por ejemplo, VON HAGEN (1992), ALESINA y PEROTTI (1995) y STEIN, TALVI y GRISANTI (1998). Estos estudios señalan que, en Europa y América Latina, la gestión de las finanzas públicas se beneficia de procedimientos presupuestarios que incluyen límites explícitos, concentran la responsabilidad de la gestión en el poder ejecutivo (y, dentro de éste, en el ministerio de hacienda) y son más transparentes.

(15) Véase el párrafo 99, donde se hace referencia a la necesidad de integrar el presupuesto de capital y el presupuesto corriente.

(16) Este marco se examina en el párrafo 43.

(17) Por ejemplo, estableciendo una relación entre las contribuciones afectadas individualmente y la admisibilidad para recibir prestaciones de seguridad social.

(18) El tema de la declaración de datos se trata con más detenimiento en los párrafos 132-33.

(19) O a exámenes más rigurosos vinculados al cumplimiento de las metas presupuestarias a mediano plazo.

(20) No obstante, el banco central puede adquirir valores del Estado en el mercado abierto, o influir de alguna manera en la demanda de dichos valores (p. ej., exigiéndolos como parte del encaje legal).

(21) En el recuadro 6 se presenta una lista más completa de los diferentes tipos de actividades cuasifiscales.

(22) En los párrafos 75-79 se trata la declaración de las activida-

des cuasifiscales y en el recuadro 12 se explica cómo pueden incorporarse en las evaluaciones de la situación fiscal global.

(23) Cuando un banco central incurre en una pérdida, sobre todo como resultado de actividades cuasifiscales, para fines de declaración de datos dicha pérdida deberá sumarse al gasto del gobierno central a fin de presentar un *balance fiscal ampliado* (véanse más detalles en el párrafo 75).

(24) Este tema se trata en el Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras que está preparando el FMI.

(25) Véase GOLDSTEIN (1997).

(26) Véanse los párrafos 75-79.

(27) En **Nueva Zelanda**, las dependencias de gobierno contratan servicios no comerciales a las empresas públicas no financieras, los cuales son financiados con recursos presupuestarios (por ejemplo, el mantenimiento del padrón electoral, del que se ocupa New Zealand Post Limited). Es más, toda actividad que el gobierno exija a una empresa pública no financiera para fines de política social tendrá que estar sujeta a una directiva que se somete a consideración del parlamento.

(28) La declaración de las actividades cuasifiscales se trata en los párrafos 75-79.

(29) Véanse los párrafos 67-71.

(30) Véase INTOSAI (1997).

(31) El tema de los atrasos se trata en los párrafos 128-31.

(32) El tema de la declaración y conciliación de información se trata en los párrafos 142 y 145.

(33) Véanse los párrafos 140-44 y 149-55.

(34) El término "impuesto", tal como se emplea en esta sección, se refiere a cualquier pago al que obligue la ley, incluidos los derechos aduaneros.

(35) El texto (en inglés) puede encontrarse en el sitio en Internet de la organización no gubernamental Transparency International: <http://www.transparency.de>.

(36) Ver el caso de **Estados Unidos**, en el sitio http://www.irs.gov/prod/ind_info/advocate.html.

(37) Véase NACIONES UNIDAS (1996). El Consejo de la OCDE adoptó un conjunto de principios de conducta ética en la administración pública basados en el Código de las Naciones Unidas y en otras iniciativas para fomentar una conducta ética. Véase <http://193.51.65.78/puma/gvrnance/ethics/pubs/rec98/rec98e.htm>.

(38) Véase VAN DER WESTHUIZEN (1998).

(39) En los párrafos 98-101 se explican con mayor detenimiento los pronósticos fiscales a mediano plazo.

(40) Véase PERRY, IRWIN, KLEIN y THOBANI (1997), donde se trata detenidamente todo lo que supone el riesgo del sector público en proyectos de infraestructura financiados con recursos privados.

(41) Éstos se consideran en los párrafos 102-103 en relación con la declaración sobre la sostenibilidad de la política fiscal. Si bien las obligaciones de seguridad social vinculadas con los pagos futuros de jubilaciones y pensiones se describen a menudo como pasivos contingentes, no satisfacen los criterios contables que caracterizan a esos pasivos (véase IFAC (1998), párrafos 707 y 720 y párrafos 692-701, donde se explica el concepto). Sólo los montos vencidos y pagaderos se reconocen como pasivos. Si bien el pago de una jubilación o pensión a una persona está condicionado a que satisfaga los requisitos

para recibirla, las obligaciones totales futuras de pagos de jubilaciones y pensiones del gobierno son compromisos conforme a la ley no contingentes. Su magnitud, sin embargo, es incierta.

(42) Véase IFAC (1998), párrafos 692-701, donde se explica el tratamiento de los pasivos contingentes cuando se emplea el método de contabilidad en valores devengados.

(43) Para resolver este tipo de problema, en **Estados Unidos** se promulgó la Ley Federal de Reforma Crediticia de 1990, que obliga a las dependencias de gobierno a estimar el costo previsto de las garantías de préstamos e incluirlo como gasto presupuestario en el año en que se contrae la obligación.

(44) La declaración de pasivos contingentes y riesgos fiscales (véase el párrafo 107) exige el establecimiento de un sistema organizativo de registro, declaración y análisis de las actividades que dan lugar a estos riesgos. En este Manual se recomienda únicamente que los gobiernos se comprometan a declarar dichos riesgos al público, pero no se intenta definir mecanismos precisos para crear el sistema. Véase una explicación más detallada en POLACKOVA (1999).

(45) La definición de gasto tributario es particularmente compleja y requiere la determinación de una estructura de impuestos "de referencia" o "normal", donde toda desviación se considera un gasto.

(46) Véase OCDE (1996).

(47) Véanse los párrafos 34-41.

(48) En algunos casos, los ingresos que percibe un banco central a raíz de una actividad cuasifiscal pueden ser transferidos directamente al presupuesto (p. ej., los ingresos percibidos por la operación de un sistema de tipos de cambio múltiples).

(49) Además, en casi todos los casos existe un desfase entre el momento en que se realiza una actividad cuasifiscal y se perciben sus repercusiones en el estado de ganancias y pérdidas del banco central, y el momento en que se transfieren las utilidades del banco central al gobierno central.

(50) En algunos casos, el banco central puede disponer que todas las utilidades se transfieran al gobierno central una vez que las reservas alcancen cierto nivel. En términos más generales, la tasa marginal de transferencia puede variar con el correr del tiempo.

(51) En los países en desarrollo no es raro que el banco central incurra en pérdidas significativas; en algunos casos, las pérdidas anuales han superado el 5 por 100 del PIB (véase ROBINSON y STELLA, 1993).

(52) Este tipo de crédito subvencionado debe distinguirse del descuento de los bancos centrales. Esta última actividad es de índole monetaria y, en general, se considera que supone un intercambio de activos de igual valor. El descuento se otorga a instituciones solventes con plena constitución de garantías, a menudo a tasas de interés de mercado o con una penalidad. Cuando el descuento se otorga a tasas de interés inferiores a las del mercado, no obstante, el subsidio a las tasas de interés deberá considerarse como una actividad cuasifiscal. De la misma manera, la práctica del encaje legal no remunerado (o poco remunerado) puede imponer una carga significativa a las instituciones financieras cuando las tasas de interés son elevadas. En esos casos, el encaje legal no remunerado deberá considerarse como una actividad cuasifiscal.

(53) El Código de buenas prácticas de transparencia de las políticas monetarias y financieras que está preparando el FMI proporciona una base para que el banco central presente esa información.

(54) No obstante, como se señala en el párrafo 39, la práctica óptima de gestión de las finanzas públicas sería financiar las actividades cuasifiscales mediante un subsidio presupuestario explícito. De esta manera se eliminan de hecho las actividades cuasifiscales porque quedan incorporadas al presupuesto, lo que constituye la res-

puesta más eficaz ante la complejidad que reviste la descripción y la medición de las actividades cuasifiscales.

(55) Por ejemplo, puede ser sumamente difícil estimar los efectos de los toques al crédito, debido a la dificultad de evaluar qué hubiese ocurrido en ausencia de ellos, es decir ¿cuánta más demanda de crédito hubiese habido más allá del tope (suponiendo que existe demanda hasta el nivel del tope)?

(56) Véase MACKENZIE y STELLA (1996) donde se explican detalladamente las dificultades de la estimación y declaración de la magnitud de las actividades cuasifiscales.

(57) Véase una explicación más detallada en el recuadro 12.

(58) Véase DANIEL, DAVIS y WOLFE (1997).

(59) Véase la explicación sobre la sostenibilidad fiscal en los párrafos 102-103.

(60) Las normas de declaración de la deuda que se especifican aquí se basan en las del Sistema General de Divulgación de Datos del FMI (SGDD) (FMI, 1998b). Véase IFAC (1998), donde se describen los aspectos de la declaración de la deuda y los activos financieros del gobierno. En los párrafos 67-71 se cubre la declaración de la deuda con garantía pública.

(61) La deuda indexada es aquella denominada en moneda nacional pero cuyo valor nominal está indexado en función de una moneda extranjera, la inflación o un producto primario (como el petróleo o el oro).

(62) Cuando no se disponga de información sobre el vencimiento remanente, deberá declararse el plazo de vencimiento original.

(63) Véase FMI (1996a). A junio de 1998, 46 países se habían acogido a las NEDD.

(64) El efectivo y los equivalentes de efectivo comprenden el efectivo en caja, los depósitos a la vista, y las inversiones a corto plazo de alta liquidez que pueden convertirse directamente en efectivo.

(65) Véase el párrafo 82.

(66) En los calendarios de divulgación de datos podría incluirse la salvedad de que las fechas son "previstas" o "metas", pero que se reserva el derecho de anunciar demoras posteriores debidas a imprevistos tan pronto se tenga evidencia de ellas.

(67) Véase una explicación más detallada del anuncio de los calendarios de publicación de datos en FMI (1996a) y FMI (1998b).

(68) Véase <http://www.info.gov.hk/fb/bdgt98/english/eindex.htm>.

(69) Véase <http://www.meh.hu/default.htm>.

(70) KOPITS y SYMANSKY (1998) explican en detalle el tema de las reglas fiscales.

(71) En este contexto se hace referencia a todas las obligaciones de gasto del gobierno en el marco de las políticas actuales. En contabilidad, los compromisos tienen un significado más limitado, es decir, una situación en la que el gobierno es responsable de una obligación futura con base en un acuerdo contractual existente (p. ej., el compromiso de adquirir un bien de capital en el futuro). La obligación o el pasivo no surgen sino en el momento de la entrega, sin embargo, el gobierno está contractualmente comprometido a cumplir la obligación una vez efectuada dicha entrega.

(72) En algunos casos pueden existir razones legítimas de política pública para no cuantificar un riesgo fiscal; esto ocurriría, por ejemplo, si al hacerlo el gobierno quedara en desventaja al negociar con terceros.

(73) Si bien las estadísticas de las finanzas públicas no constitu-

yen las únicas normas de declaración de estadísticas fiscales (el SCN y el Sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC) ofrecen alternativas con un concepto similar), la versión actual del MEFP (1986) presenta el punto de referencia de mayor aceptación internacional para fines de clasificación de estadísticas de las finanzas públicas. Actualmente se está revisando el MEFP y se está considerando la propuesta de introducir una norma de contabilidad en valores devengados para los informes fiscales. No obstante, este cambio tendría apenas un efecto marginal sobre las distinciones a nivel de transacciones.

(74) **Estados Unidos**, en su Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto, representó el ejemplo más evidente a mediados de los años sesenta.

(75) Obsérvese que la clasificación por programas es conceptualmente diferente de la clasificación funcional de las estadísticas de las finanzas públicas y de la CFAP, dado que los objetivos de los programas pueden lograrse mediante actividades en varias esferas funcionales (un subprograma de lucha contra el paludismo, por ejemplo, podría tener un componente educativo, un componente de drenaje de zonas agrícolas y un componente sanitario). No obstante, en la práctica, algunas clasificaciones de programas se han basado en la CFAP a los niveles más altos de categorización.

(76) El Banco Mundial está preparando un sitio en Internet que abarca todos los aspectos de la gestión del gasto público en sus países miembros. En el sitio de la OCDE/PUMA puede accederse a información sobre la detallada labor que está realizando la OCDE en este sentido y enlaces con sitios de los países miembros: <http://www.oecd.org/puma/links.htm>.

(77) En realidad, en la versión actual del MEFP la partida se llama "déficit/superávit global".

(78) Véase TANZI, BLÉJER y TEJEIRO (1993).

(79) BLÉJER y CHEASTY (1993) explican éstos y otros conceptos del déficit.

(80) En el párrafo 21 de IFAC (1998) se prescribe que las políticas contables son los principios, las bases, los convenios, las reglas y los procedimientos específicos que se adoptan para la preparación y presentación de estados financieros.

(81) Según esta definición amplia, el control interno también abarca controles administrativos (procedimientos que regulan los procesos de toma de decisiones) y los controles contables (procedimientos que regulan la fiabilidad de los registros financieros).

(82) Véase INTOSAI (1992).

(83) Véase una explicación más detallada de estos temas en POTTER y DIAMOND (1998), e IFAC (1998).

(84) Dado que el ingreso tributario es obligatorio y carece de *quid pro quo*, es más difícil que en la columna del gasto establecer puntos de reconocimiento para determinar las obligaciones tributarias. En IFAC (1998) se señalan varios puntos posibles de reconocimiento que podrían aplicarse en un sistema de contabilidad en valores devengados y se ofrecen ejemplos para diferentes impuestos (párrafos 517-28). Se explica asimismo que debido a las diferencias en la legislación y en los sistemas administrativos de los países, es posible que existan diferentes puntos de reconocimiento para impuestos similares (párrafo 524).

(85) Si bien no se recomienda utilizar mecanismos compensatorios en las transacciones de las finanzas públicas, es importante adoptar un enfoque unificado para evaluar las obligaciones tributarias. Esta evaluación se facilita si se asigna un número y un legajo únicos a cada contribuyente; además, si el contribuyente debe un tipo de impuesto y tiene derecho a recibir un reembolso de otro tipo de impuesto, el reembolso deberá utilizarse para saldar el impuesto atrasado.

(86) Véase el recuadro 13, donde se trata el tema de la declaración de datos financieros y fiscales.

(87) Véase párrafo 41.

(88) En el sitio en Internet de la OCDE/SIGMA podrán encontrarse directrices sobre adquisiciones del sector público (<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pbno3.htm>). Se citan leyes pertinentes en el marco de acuerdos comerciales multilaterales como el *Acuerdo sobre Compras del Sector Público* de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las directrices sobre adquisiciones de la Unión Europea, que establecen obligaciones jurídicas sobre sistemas y procedimientos nacionales.

(89) Véase <http://www.un.or.at/uncitral/sp-index.htm>.

(90) En este texto, la auditoría interna es aquella que se realiza dentro del poder ejecutivo y la externa es la que se realiza fuera de ese ámbito. Por lo tanto, la auditoría interna abarca la fiscalización de las operaciones de una dependencia por parte del personal de esa dependencia (presentando, supuestamente, informes directamente a la alta gerencia) y la fiscalización de una dependencia por otra (p. ej., por una oficina de auditoría que opera bajo el control del ministro de hacienda o del primer ministro).

(91) Véanse los párrafos 125-27.

(92) Huelga decir que una gestión eficiente de las finanzas públicas requiere informes más puntuales dentro del gobierno.

(93) Véanse los párrafos 62-65.

(94) También conocidos como "instituciones superiores de auditoría". El órgano nacional de auditoría es el que ocupa el nivel más alto del país para esa función.

(95) Debe señalarse asimismo que los gobiernos estatales tienen sus propios Contadores Generales —que trabajan bajo la dirección del Contralor y Auditor General— los cuales proporcionan informes de auditoría directamente a las legislaturas estatales.

(96) Véase INTOSAI (1995).

(97) Véase en el párrafo 105 la explicación del marco macroeconómico del presupuesto.

(98) En algunos países, como **Australia**, el modelo macroeconómico empleado para producir pronósticos oficiales es de conocimiento público.

(99) En este anexo se presenta un resumen de los requisitos de la gestión de las finanzas públicas que constituyen las normas generales propuestas en el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*. Se indican en **negritas** los requisitos que figuran en el recuadro 1 y que constituyen normas mínimas de la más alta prioridad en los países que aún no están en condiciones de cumplir con las normas generales del Código. Las normas mínimas subrayan, sobre todo, la necesidad de contar con informes oficiales completos, fidedignos y puntuales sobre el presupuesto y las cuentas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI, "The Political Economy of Budget Deficits", en *Staff Papers*, vol. 42 (Fondo Monetario Internacional: marzo, 1995), págs. 1-31.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *América Latina tras una década de reformas*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997 (Washington: 1997).

COMITÉ DE BASELE DE SUPERVISIÓN BANCARIA, "Basle Core Principles

- for Effective Banking Supervision", en *International Legal Materials*, volumen 36 (marzo, 1997), págs. 405-32.
- BLÉJER, Mario I. y Arienne CHEASTY, a cargo de la edición, *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1993).
- CHAND, Sheetal K. y Albert JAEGER, *Aging Populations and Public Pension Schemes*, Occasional Paper 147 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1996).
- COMISIÓN DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS, "Informe sobre el período extraordinario de sesiones (11 al 15 de abril de 1994)", Consejo Económico y Social, documentos oficiales, suplemento número 9 (Nueva York: 1994).
- DANIEL, James A., Jeffrey M. DAVIS y Andrew M. WOLFE, "Fiscal Accounting of Bank Restructuring", documento del FMI, Policy Analysis and Assessment 97/5 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1997).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* (Washington: 1986).
- 1996a, *Guía de las normas para la divulgación de datos. Módulo 1: Normas Especiales para la Divulgación de Datos* (Washington: 1996).
 - 1996b, *Manual de estadísticas de las finanzas públicas: Reseña anotada*. (Washington: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Estadística, 1996).
 - 1998a, *Boletín del FMI*, vol. 27, nº. 8, 1 de mayo de 1998.
 - 1998b, *Sistema General de Divulgación de Datos-Normas para la divulgación de estadísticas económicas y financieras de los países* (Washington: 1998).
- GOLDSTEIN, Morris, "The Case for an International Banking Standard", *Policy Analyses in International Economics* 47 (Institute for International Economics, abril de 1997).
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC), *Guideline for Governmental Financial Reporting: Exposure Draft* (Nueva York: Public Sector Committee, IFAC, 1998).
- KOPITS, George y Jon CRAIG, *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper 158 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1998).
- KOPITS, George y Steven SYMANSKY, *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper 162 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1998).
- MACKENZIE, G. A. y Peter STELLA, *Quasi-fiscal Operations of Public Financial Institutions*, Occasional Paper 142 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1996).
- MACKENZIE, G. A., "The Macroeconomic Impact of Privatization", en *Staff Papers*, vol. 45, No. 2 (Washington: Fondo Monetario Internacional, junio de 1998), págs. 363-73.
- NACIONES UNIDAS, "Prevención del delito y justicia penal: Medidas contra la corrupción", Nota de la Secretaría, 26 de septiembre de 1996, A/C.3/51/L.2 (Nueva York: 1996).
- Nueva Zelanda, New Zealand Treasury, *Fiscal Responsibility Act 1994: An Explanation* (Wellington: 1995).
- OFICINA ESTADÍSTICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Sistema Europeo de Cuentas: ESA 1995* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995).
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *La deuda externa: Definición, cobertura estadística y metodología*, informe preparado por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Estadísticas de la Deuda Externa del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (París: 1988).
- *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, adoptada el 9 de marzo de 1995, OECD/GD(95)95 (París: 1995).
 - *Tax Expenditures: Recent Experiences*, preparado por el Grupo de Trabajo sobre Análisis de Política Tributaria y Estadísticas Tributarias de la Comisión de Finanzas Públicas (París: 1996).
 - *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis* (París: 1997).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI), *Directrices para las Normas de Control Interno*, emitidas por el Comité de Normas de Control Interno (Viena: junio de 1992).
- *Normas de Auditoría*, emitidas por el Comité de Normas de Auditoría ante el XIV Congreso de la INTOSAI celebrado en 1992 en Washington, y enmendadas por el XV Congreso de la INTOSAI celebrado en 1995 en El Cairo (Viena: 1995).
 - *Grupo de Trabajo sobre Privatización: Pautas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones* (Viena: septiembre de 1997).
- PERRY, Guillermo, Timothy IRWIN, Michael KLEIN y Mateen THOBANI, a cargo de la edición, *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe (World Bank Latin American and Caribbean Studies), (Washington: Banco Mundial, 1997).
- POLACKOVA, Hana, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk", en *Finance and Development*, Fondo Monetario Internacional, marzo, págs. 46-49.
- POTTER, B. H. y J. DIAMOND, *Guidance for Fiscal Economists on Public Expenditure Management* (Washington: Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, 1998).
- Reino Unido, H. M. Treasury, *Fiscal Policy: Current and Capital Spending* (Londres: junio de 1998).
- ROBINSON, David J. y Peter STELLA, "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits", en *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, edición a cargo de Mario I. BLÉJER y Adrienne CHEASTY (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1993).
- Sistema de Cuentas Nacionales 1993*, preparado bajo los auspicios del Grupo Intersecretarial de Trabajo sobre Cuentas Nacionales, Comisión de la Comunidades Europeas-Eurostat, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Naciones Unidas y Banco Mundial (Bruselas: 1993).
- STEIN, Ernesto, Ernesto TALVI y Alejandro GRISANTI, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience", NBER, documento de trabajo No. 6358 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1998).
- TANZI, Vito, Mario I. BLÉJER y Mario O. TEJEIRO, "Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficits: Conventional Versus Operational Measures", *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, edición a cargo de Mario I. BLÉJER y Adrienne CHEASTY (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1993).
- VAN DER WESTHUIZEN, Johan, "Public Sector Transformation and Ethics: A View from South Africa", *Public Money and Management*, Vol. 18 (enero-marzo, 1998), págs. 15-20.
- VON HAGEN, Jurgen, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Economic Papers* No. 96 (Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General-Asuntos económicos y financieros, 1992).

Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional

16 de abril de 2000

1. El Comité Financiero y Monetario Internacional celebró su reunión inaugural en Washington, D.C. el 16 de abril de 2000 bajo la presidencia del Sr. Gordon Brown, Ministro de Hacienda del Reino Unido.

FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DEL FMI EN LA ECONOMÍA GLOBAL

2. Las deliberaciones del Comité han tenido lugar en este día en el marco de un debate público cada vez más intenso sobre las direcciones en las que deberían evolucionar el FMI y el sistema financiero internacional para adaptarse a un entorno económico en rápido proceso de cambio. El debate refleja también la preocupación por el hecho de que los beneficios para la economía mundial que se derivan de una mayor libertad de mercado y de unos mercados internacionales de capitales más integrados y más profundos no están llegando por igual a todos y, en especial, a los países en desarrollo. El Comité reafirma su decidido apoyo al papel exclusivo del Fondo como piedra angular del sistema financiero y monetario internacional y a su capacidad, en virtud de su carácter universal, para ayudar a todos sus miembros. Con el apoyo de todos sus estados miembros, el FMI ha emprendido cambios continuos con el fin de dotarse mejor para ayudar a sus miembros a desarrollar los sólidos respaldos institucionales y macroeconómicos que se requieren para la estabilidad financiera internacional y para una participación más amplia en los beneficios y oportunidades que ofrece la apertura de la economía mundial. Sin embargo, es mucho lo que resta por hacer, por lo que el Comité se compromete a seguir trabajando para lograr que el FMI sea más eficaz, transparente y responsable.

PANORAMA ECONÓMICO MUNDIAL

3. El Comité expresa su satisfacción por la rápida

recuperación de la economía mundial en 1999 y ante la perspectiva de un crecimiento todavía mayor en el 2000. Las condiciones económicas y financieras globales han mejorado de forma manifiesta durante el último año, recuperándose el crecimiento en la mayoría de las regiones del mundo. Más aún, la aceleración del crecimiento global ha tenido lugar sin que se haya registrado un aumento significativo de la tasa de inflación subyacente. Esta mejora, en la mayoría de los casos, ha reflejado también la búsqueda y puesta en práctica de políticas económicas responsables y de reformas estructurales continuadas en muchos países, tanto avanzados como en desarrollo. En particular, el Comité observa que:

- prosigue la expansión de la economía estadounidense a un ritmo sorprendente. Es preciso que las políticas fiscales y monetarias mantengan su prudencia y que no se relajen las encaminadas al logro del superávit fiscal. El ahorro nacional también debería aumentar más;

- también se ha fortalecido el crecimiento en Europa occidental, y es importante que éste sea un crecimiento sostenido. La política monetaria debería seguir actuando de apoyo al crecimiento mediante su enfoque en la contención de la inflación. Los países también deberían seguir aplicando políticas fiscales prudentes. Un crecimiento más firme ofrece la oportunidad de llevar adelante las reformas fiscales necesarias para asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de las finanzas públicas y de continuar con ulteriores reformas de los mercados de trabajo, de capital y de mercancías para garantizar un ritmo sostenido de crecimiento;

- Japón ha dado algunas señales positivas. Sin embargo, todavía no está asegurada una recuperación económica duradera y persisten los problemas deflacionarios. Es importante que las políticas macroeconó-

micas sigan siendo de apoyo hasta que la recuperación de la demanda privada esté firmemente asentada; las reformas estructurales, en especial mediante la reestructuración sostenida del sector financiero y corporativo, jugarán un papel decisivo para fomentar la confianza y preparar el camino de regreso al crecimiento sostenido.

4. Aun considerando muy positivos los aumentos en la producción de crudo, que ayudarán a estabilizar los precios del petróleo y a apoyar un crecimiento continuo no inflacionario en la producción global, el Comité destaca que la coyuntura actual sigue siendo vulnerable en diversos aspectos. En particular, diferencias sustanciales en la evolución económica siguen contribuyendo al mantenimiento de desequilibrios externos. Con este telón de fondo, el Comité pone de relieve la importancia de las prioridades de política arriba esbozadas, que ayudarán a promover una transición suave hacia un modelo más sostenible y equilibrado de crecimiento económico.

5. El Comité hace notar que la sólida marcha de la economía norteamericana y el aumento en la tasa de crecimiento de Europa occidental han creado un clima más favorable al crecimiento en otras partes del mundo:

- Asia, China y la India han seguido creciendo con rapidez, y la recuperación económica en los países afectados por la crisis ha experimentado un notable impulso. En la mayoría de los países, las políticas macroeconómicas todavía deberían estar dirigidas a prestar apoyo a la recuperación. Con todo, en los países en los que la recuperación está más avanzada, las políticas deberían orientarse al fortalecimiento de las condiciones para un crecimiento sostenible. El Comité insta a todos los países a mantener un vigoroso impulso en sus esfuerzos de reforma estructural;

- en América Latina, la fase descendente de 1999 fue, por lo general, más suave de lo que se había previsto inicialmente, y se han hecho ya patentes los indicios de una recuperación de amplio espectro dentro del marco de ulteriores descensos en las tasas de inflación. Sin embargo, sigue siendo prioritaria una mayor consolidación fiscal, especialmente en aquellos casos en los que las necesidades de financiación externa sigan siendo grandes;

- la evolución económica en Rusia ha mejorado, con un crecimiento económico que puede atribuirse, en parte, a la subida de los precios del petróleo y a la devaluación de 1998, así como a las políticas macroeconómicas aplicadas. El crecimiento en Rusia sólo podrá ser sostenido si se llevan a cabo avances importantes en

el fortalecimiento de las instituciones, especialmente en el imperio de la ley y en la creación de un entorno atractivo para los inversores tanto nacionales como extranjeros, tratando de resolver de este modo el problema de la huida de capitales. Las condiciones económicas se están fortaleciendo también en otras economías en proceso de transición; y

- la reciente recuperación de los precios del petróleo y de algunos otros mercados de materias primas está prestando apoyo a los esfuerzos emprendidos por muchos países en el Medio Oriente y en África. Estos países tienen la oportunidad de acelerar las reformas y la diversificación de sus economías. Otros países no han experimentado una buena evolución por diferentes razones, incluyendo entre ellas políticas poco apropiadas, condiciones meteorológicas desfavorables y continuos conflictos. El Comité exhorta a estos países a fortalecer sus esfuerzos de ajuste con la ayuda de la comunidad internacional.

6. El Comité reitera la importancia capital de los mercados abiertos y competitivos como componente clave de los esfuerzos para un crecimiento sostenido y para la estabilidad de la economía global, así como para la disminución de la pobreza. Mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados de los productos de los países en desarrollo será de vital importancia para apoyar sus esfuerzos de reforma. El Comité expresa su satisfacción por el inicio de negociaciones en la OMC en las áreas de agricultura y servicios, y da su respaldo a una pronta convocatoria de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que reportarían beneficios a todos los países, incluyendo a los más pobres. El Comité hace un llamamiento al FMI para que prosiga su trabajo con el Banco Mundial, la OMC y otras partes interesadas en mejorar la eficacia de la asistencia técnica vinculada al comercio y en robustecer la capacidad institucional. Aconseja al Fondo que ponga el énfasis apropiado en las reformas de la política comercial dentro de su labor de asesoría política a todos sus estados miembros, incluyendo a los programas que cuentan con el apoyo del Fondo, y de las estrategias de disminución de la pobreza de los países.

REVISIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS DEL FONDO

7. El Comité está de acuerdo en que las operaciones financieras del Fondo deberían seguir adaptándose al carácter cambiante de la economía global, incluyendo el rápido crecimiento e integración de los mercados internacionales de capitales. En este marco, el Comité expresa su satisfacción por el progreso reali-

zado en la revisión de los servicios no concesionarios del Fondo y respalda la decisión de la Junta de simplificar la gama de servicios del FMI con la supresión de cuatro de ellos –el Fondo de Estabilización Monetaria, el apoyo para la Reducción de la Deuda a bancos comerciales y del Servicio de la Deuda, el Servicio de Financiación del Fondo de Regulación y el elemento de contingencia del Servicio de Financiación Compensatorio y de Contingencia– y la racionalización del Servicio de Financiación Compensatorio.

8. El Comité ha establecido algunos principios que deberían servir de apoyo a esta revisión, incluyendo la necesidad de preservar la capacidad del Fondo para prestar y catalizar el apoyo financiero a todos los países miembros de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de ellos y con la consideración debida a sus implicaciones sociales. Los servicios del Fondo deberían estimular a los países a adoptar fuertes medidas “ex ante” para prevenir las crisis incluyendo, cuando sea apropiado, la observancia de los códigos y normas acordadas a nivel internacional, así como el mantenimiento de buenas relaciones con los acreedores privados. El Fondo debe mantener la capacidad de ayudar a los países para que puedan dar respuesta con rapidez y eficacia a los problemas a corto plazo de la balanza de pagos. En circunstancias bien delimitadas en las que se espera que las dificultades en la balanza de pagos se proyecten a un largo plazo, el Fondo deberá también ser capaz de prestar apoyo a las reformas relacionadas con problemas de índole estructural, alentando al mismo tiempo a los países a avanzar hasta conseguir un acceso sostenible al capital privado y a poner su confianza en el mismo. El Fondo debe asimismo ser capaz de dar respuesta con rapidez y en la escala apropiada a las crisis de confianza que se susciten en el mercado de capitales, y debería hacerlo en condiciones tales que mitiguen los riesgos morales y estimulen una pronta amortización. En este contexto, el FMI debería adoptar las medidas necesarias para involucrar al sector privado en la tarea de prevenir y solucionar las crisis.

9. Teniendo en cuenta estos principios, el Comité pide al Consejo Ejecutivo que prosiga con su revisión de estos temas y, en particular, que considere las políticas relativas a los vencimientos, la estructura de precios y otros aspectos de los servicios actuales, en vistas a asegurar que proporcionen los incentivos adecuados, aumentando, en particular, la eficacia del CCL sin poner en peligro los criterios iniciales de elegibilidad, y evitando un uso excesivamente prolongado de los recursos aportados de acuerdo con el SBA y el EFF. El Comité pide al Consejo Ejecutivo que garantice una rápida mejora y que informe al Comité en la próxima reunión.

SALVAGUARDAS Y DISTORSIÓN DE LA INFORMACIÓN

10. El Comité afirma que, si bien los casos de distorsión de la información al Fondo o las acusaciones de malversación de los recursos del Fondo han sido pocos, estos episodios son, sin embargo, sumamente graves y erosionan tanto la confianza que es vínculo de unión entre el Fondo y sus miembros, como la confianza pública en el mismo. El Comité ve con satisfacción, por tanto, la adopción por parte del Fondo de un marco más estricto de medidas para garantizar el uso de sus recursos, de conformidad con la solicitud del Comité interino en septiembre de 1999, y para evitar la distorsión de la información y la malversación de los recursos del Fondo. El Comité hace hincapié en que la aplicación obligatoria del marco más estricto de medidas es crucial para realzar la integridad de las operaciones financieras del Fondo.

11. El Comité aplaude de manera especial la decisión de la Junta de Gobernadores de adoptar el nuevo marco para la conducción de las evaluaciones de las salvaguardas. Ve también con satisfacción el requisito de que todos los países que utilicen los recursos del Fondo publiquen los estados financieros anuales de sus bancos centrales que hayan sido objeto de auditorías independientes de conformidad con las normas aceptadas internacionalmente. El Comité aplaude asimismo las decisiones de ampliar la aplicación de los instrumentos para hacer frente a las distorsiones en la información cuando se hagan patentes, haciendo extensiva la aplicación de las Directrices sobre Distorsiones en la Información a las acciones precedentes y a otras informaciones esenciales, prolongando el período de limitación de dos años, y revelando a la prensa la información pertinente en casos de distorsión, de conformidad con la decisión de la Junta de Gobernadores. El Comité conviene en que se revise la eficacia de esta medida en un plazo de entre 12 y 18 meses.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

12. El Comité pone de relieve la importancia de la prevención como primera línea de defensa contra las crisis. Los países que participan en los mercados internacionales de capitales y sus acreedores privados deberían procurar establecer en períodos de bonanza un diálogo sólido y continuo. Las cláusulas de acción colectiva podrían desempeñar un importante papel facilitando una solución metódica de las crisis.

13. El FMI tiene un importante papel que desem-

peñar en lo que respecta a la solución de las crisis. El Comité está de acuerdo en que el enfoque adoptado por la comunidad internacional debería proporcionar la flexibilidad necesaria para hacer frente a diferentes casos dentro de un mismo marco de principios e instrumentos, y que debería basarse en la evaluación realizada por el FMI de la capacidad subyacente de pago de un país y de las perspectivas para restablecer su acceso al mercado.

14. En algunos casos, la combinación de la financiación oficial, de efecto catalizador, y el ajuste de las políticas debería permitir que el país correspondiente recuperara con rapidez y sin trabas el acceso al mercado. En ciertos casos, debería hacerse hincapié en fomentar los enfoques voluntarios, en la medida en que fueran necesarios, para superar los problemas de coordinación con el acreedor. En otros, el pronto restablecimiento de la entrada libre al mercado en condiciones coherentes con la sostenibilidad externa a medio plazo podría estimarse poco realista, y en este caso podría justificarse una más amplia gama de acciones por parte de los acreedores privados, incluyendo una reestructuración comprensiva de la deuda, con el fin de asegurar un programa adecuadamente financiado y un plan viable de pagos a medio plazo.

15. En aquellos casos en los que fuera necesaria una reestructuración de la deuda o una reducción de la misma, el Comité conviene en que los programas respaldados por el FMI deberían poner el mayor énfasis en la sostenibilidad a medio plazo y en que deberían encontrar un justo equilibrio entre las contribuciones de los acreedores externos privados y las de los acreedores externos oficiales, a tenor de la financiación proporcionada por las instituciones financieras internacionales. El Comité advierte de la necesidad de procurar justicia en el tratamiento de las diversas clases de acreedores privados y de que la participación del sector privado se base en el principio de que ningún tipo de acreedor sea considerado como intrínsecamente privilegiado. El FMI debería revisar los esfuerzos del país para asegurarse las contribuciones de los acreedores privados que les sean necesarias a la luz de las consideraciones anteriores, así como de la sostenibilidad a medio plazo. La responsabilidad por la negociación con los acreedores corresponde exclusivamente a los países deudores. La comunidad financiera internacional no debería microgestionar los detalles de las reestructuraciones de deudas o la negociación de reducciones en las mismas.

16. El Comité conviene en que el FMI debería considerar si es apropiada la participación del sector privado en los programas apoyados por el Fondo. A este

respecto, el Comité está también de acuerdo sobre la necesidad de aportar mayor claridad a los países en lo que respecta a los términos y condiciones de sus programas. Una vez tomadas todas las decisiones pertinentes, el Fondo debería establecer públicamente qué enfoques de política se han adoptado y cómo se han adoptado.

REVISIÓN DE LA SUPERVISIÓN; RELACIONES ENTRE LA SUPERVISIÓN Y LAS NORMAS Y CÓDIGOS

17. El Comité expresa su satisfacción por la reciente revisión interna de la supervisión del Fondo, que se basó en la evaluación externa de junio de 1999. Se están realizando mejoras en la adaptación de la supervisión a las cambiantes realidades globales y en su fortalecimiento en áreas clave, incluyendo la problemática del sector financiero y lo tocante a la deuda externa y las cuentas de capital. El Comité agradece también la mayor claridad en las políticas sobre tipos de cambio y su coherencia con las políticas macroeconómicas y otras políticas subyacentes, así como con los planes institucionales. Aquellos aspectos que quedan fuera de las tradicionales áreas típicas de la supervisión deberían considerarse, generalmente, cuando se espere que tengan un impacto importante sobre la estabilidad macroeconómica y financiera. El Comité insta al Fondo a seguir mejorando su vigilancia multilateral teniendo en cuenta las implicaciones internacionales de las políticas nacionales. El Comité recalca la importancia de que se provea al Fondo de información exacta, amplia, oportuna y de alta calidad a la par con los SDDS y GDDS, e invita al Fondo a ayudar y a alentar a sus países miembros a adoptar y cumplir estas normas.

18. El Comité está de acuerdo en que debe fortalecerse la posición del Fondo en lo que respecta a las vulnerabilidades financieras, y apoya los análisis de vulnerabilidad en la vigilancia del FMI. Con este fin, el Comité: (i) aconseja un mayor desarrollo e integración de los indicadores de la vulnerabilidad financiera de los países en la supervisión continua y el trabajo operativo del FMI; (ii) invita al FMI, en colaboración con el Banco Mundial, a completar de inmediato las directrices sobre la gestión de la deuda soberana; y (iii) pide a la Junta de Gobernadores que se siga trabajando sobre la manera de incorporar a la supervisión y a la asistencia técnica el trabajo en marcha sobre la política respecto a las reservas oficiales.

19. El Comité expresa su satisfacción por el trabajo del Fondo y del Banco en la preparación de Informes sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos (ROSC,

por sus siglas en inglés) y en la puesta en práctica del Programa piloto de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por sus siglas en inglés) que podrían servir como base principal para mejorar el seguimiento del sector financiero por parte del Fondo en el marco de supervisión del Artículo IV a través de las Evaluaciones de Estabilidad del Sistema Financiero (FSSA, por sus siglas en inglés). El Comité respalda además la decisión de continuar el programa FSAP y de ampliar su cobertura a 24 países, con carácter voluntario, durante el año próximo. El Comité espera recibir en su próxima reunión un informe sobre la marcha de estos programas.

20. El Comité reconoce la importancia de la adhesión a las normas y códigos internacionales de buena conducta para mejorar el ambiente respecto a la política y para disminuir la vulnerabilidad macroeconómica y financiera de los países. Confirma una vez más que la adhesión a dichos códigos es voluntaria. El Comité está de acuerdo en que el proceso de supervisión del Artículo IV proporciona el marco apropiado para organizar y debatir con las autoridades nacionales las implicaciones de las evaluaciones de la adhesión a las normas y códigos, e invita al Consejo Ejecutivo a llegar a un acuerdo sobre sus modalidades. El Comité reconoce también la posible necesidad de prestar asistencia técnica para ayudar a cumplir normas relevantes. La vigilancia del Fondo será el mecanismo principal mediante el cual se reunirán los resultados de muchas iniciativas actualmente en marcha en el FMI y en otras partes para fortalecer el sistema monetario internacional, incluyendo las áreas de las normas y códigos, las evaluaciones del sistema financiero, la provisión de datos y la transparencia. Ello planteará nuevos desafíos al Fondo, especialmente en lo que se refiere a cómo sacar provecho del trabajo y de la pericia especial de otras instituciones en su labor de vigilancia. A este respecto, el Comité muestra su satisfacción por el trabajo que el Fondo ha realizado –en colaboración con el Banco Mundial y otros organismos relevantes– para fomentar la adopción de normas y códigos. El Comité espera que lleguen los resultados del ejercicio piloto para la preparación de los Informes sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos (ROSC) y anima a realizar la publicación de los ROSC de forma voluntaria. El Comité exhorta al Consejo Ejecutivo a que prosiga con su trabajo sobre la manera de incorporar a la supervisión los resultados de todas esas iniciativas y espera recibir en la próxima reunión un informe sobre los avances realizados.

21. El Comité ve con agrado el progreso realizado en el Fondo y en otros foros en lo que respecta al desarrollo y afianzamiento de las normas y códigos para la difusión de datos; para la transparencia en las polí-

ticas fiscales, monetarias y financieras; para la supervisión bancaria; y para la regulación de los valores y seguros. Insta al Fondo a continuar con este trabajo, incluyendo actividades de promoción de solicitudes y la prestación de asistencia técnica.

22. El Comité toma nota de los informes de los Grupos de Trabajo del Foro para la Estabilidad Financiera (FSF, por sus siglas en inglés) sobre instituciones sumamente apalancadas, centros financieros extraterritoriales y flujos de capital, así como el informe sobre normas y códigos. El Comité considera muy oportuno el trabajo realizado por el FSF y solicita al Consejo Ejecutivo llevar a cabo una evaluación de las recomendaciones que sean pertinentes para el Fondo.

TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD

23. El Comité reitera la importancia que asigna a una mayor transparencia en la política para mejorar el funcionamiento de las economías nacionales así como del sistema financiero internacional. Subraya asimismo la importancia de una mayor transparencia y responsabilidad de las propias instituciones financieras internacionales. A este propósito, el Comité ve con satisfacción el continuo progreso realizado en diversas áreas:

- la amplia difusión –actualmente en un 80 por 100 de casos– de Noticias de Información Pública siguiendo las consultas del Artículo IV, y de las cartas de intenciones y otros documentos programáticos que sustentan los programas financieros del Fondo; y la emisión de declaraciones de la presidencia tras las deliberaciones del Consejo Ejecutivo sobre el uso de los recursos del Fondo;
- la participación voluntaria de 60 países (comparada con la meta inicial de 20) en el proyecto piloto para la publicación de los informes del personal del Artículo IV;
- la publicación de información más amplia sobre la posición de liquidez del Fondo, las cuentas de los países miembros con el Fondo, y el plan trimestral de operaciones financieras del Fondo;
- la publicación sistemática de documentos de política en una amplia variedad de áreas para estimular los comentarios y análisis públicos;

- la publicación, dentro del estudio piloto para la preparación de informes ROSC, de módulos para 11 países, así como los módulos para otros 20 países que están actualmente en preparación; y

- la publicación del Programa de Trabajo del Consejo Ejecutivo.

24. El Comité invita a emprender nuevas acciones para que las políticas del Fondo, y las políticas de sus estados miembros, sean más transparentes sin que se comprometa con ello el papel del Fondo como asesor confidencial.

25. El Comité considera muy oportuna la decisión del Fondo de establecer una oficina independiente de evaluación, que complementará las actividades de auditoría interna y de autoevaluación actualmente en marcha en el Fondo. Insta al Consejo Ejecutivo a llegar a acuerdos en lo que respecta a los términos de referencia, a la estructura, dotación de personal y procedimientos operativos, y a presentar un informe al Comité en la próxima reunión. El Comité espera recibir regularmente informes sobre las actividades de la oficina para futuras reuniones del CMFI.

LA INICIATIVA HIPC Y LAS ESTRATEGIAS DE DISMINUCIÓN DE LA POBREZA Y DE CRECIMIENTO

26. El Comité observa el avance realizado recientemente en la puesta en marcha de la iniciativa mejorada para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) dirigida a proporcionar una ayuda más rápida, más a fondo y más amplia para el alivio de la deuda y el afianzamiento de la relación entre el alivio de la deuda y la disminución de la pobreza. Urge a todos los que tengan un interés en la iniciativa HIPC a trabajar para su ejecución más rápida y eficaz, y a adjudicar al proceso HIPC la más alta prioridad, de suerte que el mayor número posible de países puedan alcanzar el punto de decisión hasta el final del año. El Comité considera muy oportuno el establecimiento de un Comité Conjunto de Ejecución Banco/Fondo que facilite la implementación de la iniciativa HIPC y el proceso de la estrategia para la disminución de la pobreza. En relación con este asunto, el Comité ve con satisfacción la decisión de proporcionar a ambos Consejos Ejecutivos informes regulares de progreso en casos particulares de países.

27. El Comité muestra su satisfacción por el progreso realizado en el desarrollo de estrategias por parte de los propios países para la disminución de su pobreza como marco para la concesión de préstamos del Fondo y del Banco y para relacionar el alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC mejorada con programas concretos de disminución de la pobreza y con estrategias de crecimiento. Se asegurará de este modo que

los recursos que se liberen se destinarán a medidas clave para la disminución de la pobreza. El Comité insta a todos los países implicados a avanzar con la mayor rapidez posible en la preparación de los Documentos para la Estrategia de Disminución de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) en forma participativa, integrando las medidas prioritarias para la disminución de la pobreza y las reformas estructurales en un marco macroeconómico orientado al crecimiento.

28. El Comité reitera que la estabilidad macroeconómica, la administración transparente de los recursos públicos y el buen gobierno son esenciales para el logro de un crecimiento sostenible y para la disminución de la pobreza. El Fondo tiene un papel crucial que desempeñar ayudando a los países a adoptar y poner en práctica las políticas macroeconómicas apropiadas. El Comité considera muy oportuna la clara delimitación de los roles cooperativos, pero distintos, del Fondo y del Banco, y hace notar que el Fondo confiará en el Banco para liderar la ayuda a los países para el desarrollo de políticas que combatan la pobreza y mejoren las condiciones sociales.

29. El Comité reafirma la importancia del principio de la plena participación de todos los acreedores en la iniciativa HIPC. En este sentido, hace una llamamiento a los acreedores bilaterales para que desempeñen el papel que les corresponde, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de ser flexibles en casos excepcionales. Hace hincapié en que el alivio de la deuda solamente será eficaz si complementa y refuerza las políticas razonables puestas en marcha por los países HIPC y conducen a un aumento de los flujos de recursos. Celebra las decisiones que el Consejo Ejecutivo ha adoptado y las acciones emprendidas por muchos países miembros para asegurar la financiación para la participación del Fondo en la iniciativa HIPC y para el Servicio de Disminución de la Pobreza y Crecimiento (PRGF, por sus siglas en inglés). El Comité exhorta a todos los países miembros y a las instituciones multilaterales a completar este proceso a la mayor brevedad posible.

HOMENAJE A MICHEL CAMDESSUS

30. Los miembros del Comité rinden homenaje al Sr. Michel Camdessus por la visión, pericia y energía con que ha dirigido el Fondo Monetario Internacional en su calidad de director gerente durante 13 años de desafíos sin precedentes. Durante este período, la cooperación monetaria y financiera internacional fue sometida a prueba por la creciente apertura de la economía mundial, la rápida expansión de los principios de la economía de mercado a través de gran parte del mundo,

las crisis financieras de virulencia y amplitud inesperadas, y el peligro creciente de marginalización de las economías más pobres. Bajo su liderazgo, el FMI actuó en múltiples frentes –fortaleciendo la supervisión, emprendiendo una mayor apertura y transparencia, e introduciendo servicios financieros innovadores para ayudar a resolver las crisis de la deuda de la década de 1980 y las crisis financieras de la década de 1990, y, mediante el establecimiento del Servicio Mejorado de Ajuste Estructural (actualmente Servicio de Disminución de la Pobreza y Crecimiento), dar respaldo y apoyo a la integración de los países miembros de bajo nivel de ingresos a la economía mundial. Los miembros del Comité quieren dejar constancia de

su profundo aprecio por las muchas contribuciones del Sr. Camdessus, que llevaron siempre el sello de su entusiasmo y optimismo personal y de su mezcla característica de compromiso con la disciplina financiera y de dedicación a aliviar las penurias de los más vulnerables.

31. El comité da una cordial bienvenida al nombramiento del Sr. Horst Köhler como nuevo director gerente y expresa su profundo agradecimiento al Sr. Stanley Fischer por su administración del Fondo en el ínterin.

32. La próxima reunión del CMFI tendrá lugar en Praga el 24 de septiembre de 2000.

ANEXO Revisado

ASISTENCIA AL COMITE MONETARIO Y FINANCIERO INTERNACIONAL 16 de abril de 2000

Presidente:
Gordon BROWN

Director gerente interino
Stanley FISCHER

Miembros o suplentes

Hamad AL-SAYARI, gobernador, Agencia Monetaria de Arabia Saudita (Suplente de Ibrahim A. AL-ASSAF, Ministro de Finanzas y de Economía Nacional, Arabia Saudita)
Giuliano AMATO, Ministro del Tesoro, Presupuesto y Planificación Económica, Italia
Eddie GEORGE, Gobernador, Banco de Inglaterra (Suplente por GORDON BROWN, Ministro de Hacienda, Reino Unido)
Rod KEMP, Tesorero Adjunto, Australia (Suplente de Peter COSTELLO, Tesorero, Australia)
Xiao GANG, Subgobernador, Banco Popular de China (Suplente de Dai XIANGLONG, Gobernador, Banco Popular de China)
Cristóbal MONTORO, Secretario de Estado de Economía, España (Suplente de Rodrigo RATO, Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Finanzas, España)
N'Golo COULIBALY, Ministro de Economía y Finanzas, Costa de Marfil (Suplente de Émile DOUMBA, Ministro de Finanzas, Economía, Presupuesto y Privatización, Gabón)
Hans EICHEL, Ministro Federal de Finanzas, Alemania
Laurent FABIUS, Ministro de Economía, Finanzas e Industria, Francia
Viktor GERASHCHENKO, Presidente, Banco Central de la Federación Rusa
Abdelouahab KERAMANE, Gobernador, Banco de Argelia
Mohammed K. KHIRBASH, Ministro de Estado de Finanzas e Industria, Emiratos Árabes Unidos
José Luis MACHINEA, Ministro de Economía, Argentina
Pedro SAMPAIO MALAN, Ministro de Finanzas, Brasil
Trevor A. MANUEL, Ministro de Finanzas, África del Sur
Paul MARTIN, Ministro de Finanzas, Canadá
Masaru HAYAMI, Gobernador, Banco del Japón (Suplente de Kiichi MIYAZAWA, Ministro de Finanzas, Japón)
Sauli NIINISTÖ, Ministro de Finanzas, Finlandia
Didier REYNERS, Ministro de Finanzas, Bélgica
Yashwant SINHA, Ministro de Finanzas, India
Lawrence H. SUMMERS, Secretario del Tesoro, Estados Unidos
Kaspar VILLIGER, Ministro de Finanzas, Suiza
A.H.E.M. WELLINK, Presidente, Banco de Holanda (Suplente de Gerrit ZALM, Ministro de Finanzas, Holanda)
Sra. Zeti AKHTAR AZIZ, Gobernadora Adjunta, Banco Negara de Malasia

Observadores

Yilmaz AKYUZ, Jefe, Políticas Económicas y de Desarrollo, UNCTAD
Andrew D. CROCKETT, Presidente, FSF
Willem F. DUISENBERG, Presidente, BCE
André ICARD, Gerente General Asistente, BIS
Donald J. JOHNSTON, Secretario General, OCDE
Ian KINNIBURGH, Director División de Análisis de Política de Desarrollo, NU
Eddy LEE, Director, Grupo de Política Internacional, ILO
Michael MOORE, Director General, OMC
Pedro SOLBES MIRA, Comisario a cargo de Asuntos Económicos y Monetarios, Comisión Europea
James D. WOLFENSOHN, Banco Mundial