

ASISTENCIA TÉCNICA PROPORCIONADA A HONDURAS, EJERCICIO 1999–2003¹

I. INTRODUCCIÓN

1. En los últimos 10 años, Honduras ha participado continuamente en programas respaldados por el FMI: un acuerdo de derecho de giro en 1990–92; servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) en 1992–97; servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en 1999–2001, y uno más reciente a partir de 2004. Durante la mayor parte de la década, los programas han arrojado resultados deficientes desde el punto de vista cuantitativo y estructural. Los resultados fiscales han sido especialmente desalentadores a causa de las continuas presiones salariales del sector público y una recaudación deficiente.
2. En una reciente evaluación ex post realizada por el FMI, en la que se analiza la relación entre Honduras y el FMI durante la última década, se señala que los principales obstáculos que impiden el avance de las reformas estructurales son la poca identificación con los programas y la falta de margen de maniobra política.² En respuesta a la evaluación, las autoridades indicaron que los resultados podrían haber sido mejores si el FMI hubiera hecho más hincapié en apoyar la solidez de la gestión del gobierno y de las instituciones.
3. Con estos antecedentes, conviene destacar las principales actividades de asistencia técnica que el FMI ha llevado a cabo en Honduras desde 1990. En el cuadro 1 se pueden distinguir claramente dos períodos: uno previo al ejercicio fiscal 1999, en que el volumen de asistencia técnica era relativamente bajo y variaba mucho de un año a otro, y otro que comprende los ejercicios 1999–2004, en que el volumen de asistencia se incrementó marcadamente y ha permanecido en niveles altos.
4. Durante el primer período, la mayor parte de la asistencia técnica provenía de misiones a corto plazo compuestas de pocos funcionarios. Las cuestiones de más interés eran la gestión del gasto público y el desarrollo de los mercados cambiarios y monetarios. A partir del ejercicio 1999, la asistencia técnica aumentó copiosamente y se centró en tres temas concretos: política y administración tributaria, supervisión del sector bancario y estadísticas. En lo que respecta a los dos primeros temas, el grueso de la asistencia técnica se proporcionó mediante expertos residentes o expertos a tiempo completo que realizaban misiones periódicas a corto plazo. Por lo tanto, lo que provocó el aumento importante y sostenido del

¹ Con base en entrevistas realizadas por la OEI a funcionarios del gobierno y a proveedores multilaterales y bilaterales de asistencia técnica en Tegucigalpa, Honduras, entre el 28 de junio y el 2 de julio de 2004, y en entrevistas con funcionarios del Banco Mundial y el FMI realizadas en la ciudad de Washington, así como en memorandos y comunicados internos del FMI e informes del personal del Banco Mundial y el FMI.

² Fondo Monetario Internacional, *Honduras—Ex Post Assessment of Longer Term Program Engagement*, 3 de febrero de 2004.

volumen de asistencia técnica fue el giro a favor de expertos a tiempo completo que permanecían en el país o que visitaban constantemente el país durante varios años.

5. Se plantea la interrogante de por qué, pese a la serie ininterrumpida de programas del FMI que se adoptaron desde comienzos de los años noventa y que conllevaban importantes medidas de política fiscal y bancaria, el volumen de asistencia técnica durante ese período inicial fue relativamente bajo y esporádico, sobre todo en un país caracterizado por una escasa capacidad institucional. De hecho, en la evaluación ex post se menciona explícitamente esta escasez de asistencia técnica a comienzos de los años noventa. Un suministro más oportuno de asistencia para operaciones de mercado abierto podría haber mejorado la gestión monetaria más rápidamente para que arrojara mejores cifras de inflación a comienzos de la década de los noventa. En el ámbito de la supervisión del sector bancario, si el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros hubiera prestado asistencia técnica más temprano, podría haber ayudado a resolver antes la falta de personal calificado en la nueva comisión bancaria, lo cual se citó como uno de los factores que contribuyó a los lentos avances iniciales en el fortalecimiento de la supervisión bancaria.

6. La cuestión está en determinar si una estrategia adecuada hubiera sido que el FMI brindara asistencia técnica en una forma más proactiva en aquellas reformas clave que estaban siendo apoyadas con programas, sobre todo al tratarse de un país con poca capacidad institucional.

A. Ejercicio Fiscal 1999–2003

7. Con el fin de corregir las desviaciones de las políticas que se suscitaron en el marco del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) de 1992–97 y establecer un historial, las autoridades acordaron en 1997 participar en un programa supervisado por el FMI. Si bien los resultados macroeconómicos mejoraron durante ese período, la mayoría de las reformas estructurales acordadas en virtud del programa no se llevaron a término, incluidas las medidas concretas para reforzar la supervisión in situ de los bancos e implantar la supervisión consolidada de los grupos financieros.

8. Durante las conversaciones en el marco de la consulta del Artículo IV de 1998 con el nuevo gobierno, las autoridades declararon su intención de avanzar con rapidez hacia un nuevo SRAE para concluir las reformas estructurales pendientes desde hace mucho tiempo. Los aspectos clave del nuevo SRAE eran aumentar el ahorro público para sufragar los gastos urgentes en materia social y de infraestructura y acelerar las reformas en los sectores público y financiero. Se destacó la importancia de una mejor administración tributaria como factor que permitiría aumentar el ahorro público.

9. En lo que respecta al sector bancario, en la consulta del Artículo IV de 1998 se reconoció explícitamente la necesidad de agilizar de inmediato las medidas correspondientes: La aplicación de las normas de prudencia vigentes sigue siendo deficiente, y no se han notado mayores avances en la implantación de una supervisión consolidada de los grupos

Cuadro 1. Asistencia técnica en Honduras

(En días por persona)¹

Dept. encargado	Actividad	Ej.1991	Ej.1992	Ej.1993	Ej.1994	Ej.1995	Ej.1996	Ej.1997	Ej.1998	Ej.1999	Ej.2000	Ej.2001	Ej.2002	Ej.2003	Ej.2004	
Finanzas Públicas	Gestión del gasto público	-	-	-	35	49	-	-	66	-	-	22	-	-	60	
	Administración tributaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	162	98	
	Política tributaria	-	-	-	33	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	
	Política y administración tributarias (Línea en blanco)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	73	228	101	30	
	Otros	-	-	-	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Total	-	-	-	87	49	-	-	-	66	-	98	228	263	188	
	Supervisión y regulación bancaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	160	160	171	241	152	
	Asuntos varios	-	-	60	-	-	-	51	-	-	-	-	-	-	-	42
	Pagos y liquidaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46
	Programación financiera	-	-	-	-	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sistemas Monetarios y Financieros	Desarrollo de mercados monetarios	-	-	-	-	-	-	51	-	-	-	-	-	-	-	
	Divisas	-	-	-	-	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Gastos generales de asistencia técnica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	
	Total	-	-	60	-	70	-	102	-	-	160	160	171	241	152	
	Orientación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	-	-	
	Cuentas nacionales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	-	-	-	-	
	Balance de pagos	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	SGDD: Elaboración de metadatos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Estadísticas monetarias y bancarias	2	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-	45	5	-	
	Total	2	-	-	-	14	-	-	-	-	49	-	57	5	-	
Jurídico	Actividades antilavado de dinero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,12	
	Banca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	-	-	-	
	Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	-	-	3	
	TOTAL GENERAL	2	-	60	87	133	-	102	66	209	160	344	474	415	286	

Fuentes: Oficina de Gestión de la Asistencia Técnica y Sistema de Gestión de la Información sobre Asistencia Técnica.

1/ Se incluyen los días de fin de semana en el caso de expertos de corto plazo (menos de seis meses) y misiones, y se los excluye en el caso de los expertos de largo plazo.

financieros, la regulación del crédito a prestatarios relacionados con los bancos, las de inspecciones in situ más frecuentes, y la adopción de planes de contingencia para hacer frente a posibles problemas del sistema bancario (párrafo 31).

10. Lamentablemente, las deliberaciones sobre el programa se vieron interrumpidas por el huracán Mitch a finales de 1998. En marzo de 1999 se aprobó un nuevo SRAE/SCLP con un compromiso renovado de llevar a cabo las reformas estructurales, sobre todo en lo relativo a los bancos, las jubilaciones, la función pública y la reestructuración de los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones.

11. La necesidad de asistencia técnica para la supervisión bancaria se debió no solo a las condiciones del programa, sino también a un importante cambio institucional que se produjo en 1996: el traspaso de la función de supervisión del Banco Central a un organismo independiente nuevo, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). En 1997, este cambio activó un elemento importante de la asistencia técnica del FMI en este ámbito, destinado a presentar un plan de medidas para reforzar la capacidad institucional general de la CNBS y determinar otras necesidades de asistencia técnica que faciliten su ejecución.

12. Posteriormente se elaboró un plan similar para reformar la política y la administración tributarias que se basó en los resultados de una misión del Departamento de Finanzas Públicas que visitó Honduras en 2000. La misión además presentó una guía para la prestación de más asistencia técnica del FMI con miras a facilitar la ejecución de las reformas.

13. Por último, durante el período se definieron algunas actividades concretas de asistencia técnica del FMI en el área de estadística, sobre todo en lo relativo a las estadísticas monetarias y bancarias, que se consideran importantes para mejorar la gestión de las actividades de política monetaria y supervisión bancaria.

14. A continuación se analizan estas tres actividades principales de asistencia técnica, incluidas las opiniones obtenidas de las contrapartes durante una visita a Honduras en junio de 2004.

B. Asistencia Técnica en el Ambito de la Supervisión Bancaria

15. En septiembre de 1997, una misión de asistencia técnica del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros elaboró un informe sobre el análisis del régimen reglamentario y de supervisión del sistema financiero, con el fin de asesorar a la CNBS sobre las medidas que le permitirán mejorar su función supervisora. En el informe se presentan recomendaciones concretas y un plan de acción con prioridades y plazos.

16. En abril de 1998, el presidente del Banco Central de Honduras solicitó asistencia técnica al FMI con el fin específico de ayudar a la CNBS a llevar a cabo el programa de trabajo resumido en el informe de 1997. Un experto contratado casi a tiempo completo empezó a realizar visitas periódicas a Honduras en junio de 1999 para asesorar a la CNBS y elaborar un programa de capacitación con los siguientes objetivos específicos:

- Procedimientos para realizar exámenes consolidados tipo CAMEL (un marco de supervisión que estudia el capital, el activo, la administración, las utilidades y la liquidez), con el respectivo manual para los examinadores.
- Procedimientos para analizar y vigilar adecuadamente los préstamos basados en información privilegiada.
- Administración del proceso de examen de tal manera que incluya planificación, controles internos y procedimientos de trabajo.
- Un sistema de calificación de los distintos aspectos de las operaciones de los bancos y calificaciones compuestas para las instituciones financieras.
- Capacitación del personal en todos los aspectos mencionados.

17. Conforme avanzaron las labores se reconocieron otras necesidades, relacionadas concretamente con: a) procedimientos de análisis de préstamos basados en la capacidad de reembolso del prestatario en lugar de la garantía; b) procedimientos de examen para detectar incorrecciones y prácticas irregulares por parte del personal del banco; c) sistemas de alerta anticipada; d) procedimientos de examen consolidado de todo el grupo financiero, y e) un proceso de supervisión a distancia debidamente estructurado.

18. La estrategia y secuencia de asistencia técnica descrita anteriormente estuvo bien concebida. El primer paso fue un informe general de diagnóstico en el que figuraba un plan analítico y de ejecución, y estuvo seguido de asesoramiento directo sobre los detalles de la ejecución, incluidas las necesidades de capacitación. Esta estrategia fue particularmente idónea a la hora de brindar asesoramiento a la nueva institución.

Ajuste del programa de trabajo: El huracán Mitch y la crisis del sector financiero

19. La primera etapa del programa (julio a septiembre de 1998)—que se centraba en las técnicas de examen, la capacitación y las pruebas en el terreno—se vio interrumpida en octubre por el huracán Mitch, que devastó el país. La CNBS solicitó al experto que ayudara a evaluar la repercusiones en el sector financiero, sobre todo en el sector de los seguros, que resultó gravemente afectado.

20. Como consecuencia, el proyecto de fortalecimiento del proceso de examen pasó a segundo plano y el experto residente asumió la responsabilidad de supervisar (con la ayuda de consultores del Banco Mundial) el análisis de las carteras de préstamos de los 23 bancos para determinar la magnitud de las pérdidas.

21. En el análisis masivo de las carteras de préstamos durante el primer semestre de 1999—en el cual colaboraron examinadores formados con anterioridad—se detectaron problemas generalizados y que no habían sido divulgados antes. La mayoría de los problemas de las carteras se arrastraba desde hace algún tiempo y no estaba relacionado con el huracán.

Particularmente grave era la situación creada por los fideicomisos de Bancorp, que exhibían ingentes pérdidas y abusos en el manejo de la información privilegiada, circunstancia que también exigió el asesoramiento del experto.

22. Pese a las demandas de tiempo impuestas al experto por la crisis, se avanzó en la creación de un sistema de evaluaciones tipo CAMEL, pero se dispuso de menos tiempo para brindar la capacitación necesaria para implantar los nuevos procedimientos. Se ha planteado la pregunta de si se debería haber contratado a otro experto para que asistiera durante la crisis y así el primero pudiera proseguir con su labor a más largo plazo relacionada con los procedimientos de supervisión y la capacitación.

Retorno a los objetivos originales, 2000–01

23. En marzo de 1999 se aprobó un acuerdo de tres años en el marco del SRAE para Honduras. En la matriz del documento sobre parámetros de política económica se hacía hincapié en la necesidad de agilizar la reforma institucional y, en el caso del sector financiero, se individualizaban las necesidades de: a) reforzar la capacidad técnica de los supervisores e inspectores de la CNBS, y b) establecer normas de prudencia relativas al crédito a prestatarios relacionados, el capital ponderado en función del riesgo, la deuda externa y las posiciones cambiarias en descubierto.

24. A finales de 1999, y como parte de la renovación del contrato del experto, las actividades de asistencia técnica volvieron a encauzarse hacia los objetivos originales de fortalecimiento institucional y capacitación. El experto presentó un informe a las autoridades subrayándoles la necesidad de que el cumplimiento de los principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria efectiva guíe las actividades de asistencia técnica. En el informe se señalaban algunos aspectos críticos en los que se debía centrar la labor de la CNBS, concretamente, mejorar y usar la base de datos (central de riesgos) derivada de la supervisión y el examen de los bancos y adoptar un proceso claro y uniforme para abordar la situación de los bancos que incumplen las normas de prudencia. Se mantuvieron como objetivos importantes incrementar la capacitación y mejorar la motivación del personal de la CNBS.

25. Los informes de avance presentados a la sede en 2000 y 2001 indican en general que la CNBS avanzó de manera moderadamente satisfactoria hacia la adopción de algunas de las recomendaciones de asistencia técnica. El experto residente logró lo siguiente:

- Crear y poner en marcha la base de datos de supervisión.
- Crear y poner en marcha un programa para aprovechar al máximo los datos sobre préstamos provenientes de la central de riesgos.
- Establecer un proceso de supervisión a distancia, con controles de los datos y los informes.
- Establecer procedimientos para examinar y analizar los grupos financieros sobre una base consolidada.

- Continuar la capacitación práctica en el trabajo para las tareas de examen y supervisión a distancia.
- Brindar asesoramiento al personal encargado de la liquidación y la creación de préstamos.

26. Se dictaminó que, dada la estructura judicial vigente, la comisión desempeñó con suma responsabilidad sus obligaciones de regulación y aplicación de medidas para corregir los problemas detectados. Se registró menos progreso en aspectos tales como el establecimiento de un sistema de alerta anticipada y la mejora de los controles administrativos de los bancos, particularmente el cotejamiento de los informes de los bancos con datos disponibles de otras fuentes.

27. Pese a una mayor capacidad de los examinadores para documentar la situación real de los bancos y los mayores indicios sobre la fragilidad de la situación de algunos de ellos, el principal problema pendiente fue la escasa autoridad de la CNBS para imponer sanciones penales y civiles a los que defraudan a las instituciones financieras. El experto residente llegó a la conclusión de que muchas de las medidas correctivas de supervisión que adoptó la CNBS no dieron fruto porque fueron vetadas por la magistratura. De hecho, hubo casos en que los propios bancos se valieron del sistema judicial para demandar a la CNBS.

Progreso según los exámenes del acuerdo en el marco del SCLP de 1999–2001

28. Resulta interesante analizar los exámenes consecutivos del acuerdo en el marco del SCLP realizados por las misiones para determinar los avances en la supervisión del sector financiero y el desempeño general del sector financiero.

- **Segundo examen, marzo de 2000.** El programa de inspecciones in situ se reanudó después de la crisis de Bancorp. Un total de 15 bancos, incluidos los más débiles, fueron examinados con la ayuda del experto del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios en Tegucigalpa. La CNBS también había comenzado a supervisar a las compañías financieras, las empresas de corretaje de valores y los fondos de pensión públicos. Varios bancos tenían coeficientes de suficiencia de capital por debajo de los requisitos, pero registraron una evolución favorable en parte gracias a las mejoras en la capitalización y constitución de provisiones exigidas por la CNBS.
- **Tercer examen, agosto de 2000.** El programa de inspecciones in situ concluyó tal como se estipulaba en la carta de intención del FMI. Pese a los esfuerzos de la CNBS para evitar más crisis financieras que exijan niveles elevados de reservas y capital, no se observó ninguna mejora significativa, con varias instituciones aún en situación crítica. Para junio de 2000, el porcentaje de activos y bancos que atravesaban graves dificultades había aumentado con respecto a diciembre de 1999. En vista de la falta de progreso en el fortalecimiento del sistema financiero, el tercer examen quedó inconcluso.

- ***Cuarto examen, marzo de 2001; negociaciones para el tercer año del SCLP , julio de 2001.*** Durante el segundo año del SCLP, la mayor parte de los esfuerzos de la CNBS se enfocaron en reforzar la supervisión in situ e incrementar la solvencia de las instituciones financieras. Las inspecciones in situ se extendieron a las asociaciones de ahorro y préstamo y las compañías financieras. Fue escaso el progreso registrado en el afianzamiento del sector bancario. De hecho, la caída de los precios del café y la subida de los precios del petróleo agravaron esa deficiencia. El número de bancos con niveles de suficiencia de capital inferiores a los exigidos por la ley aumentó de 3, en diciembre de 2000, a 22 a finales de mayo del año siguiente.

Cabe señalar que en 2001 el experto residente tuvo que, una vez más, abandonar sus esfuerzos a favor de la supervisión general y el proceso de inspección y, a pedido de la CNBS, reorientarlos hacia el establecimiento de procedimientos para abordar el problema de los bancos en dificultades e insolventes que tuvieron que ser liquidados. Esta tarea pasó a ser una prioridad urgente. En resumen, a lo largo del período 1999–2001, los recursos de asistencia técnica oscilaron entre las actividades de fortalecimiento institucional encaminadas a mejorar la capacidad de supervisión de la CNBS y el asesoramiento para la gestión de la crisis desencadenada por una serie de cierres y liquidaciones de bancos insolventes.

- ***Quinto examen, mayo de 2002.*** Ante el continuo deterioro de dos pequeños bancos insolventes, las autoridades adoptaron medidas para resolver las quiebras bancarias. Sin embargo, otras tres instituciones exhibieron señales de vulnerabilidad. De ahí que la misión manifestara preocupación por el bajo nivel de constitución de provisiones del sistema en general.

29. A comienzos de 2002, un nuevo gobierno asumió el poder y cambió la gerencia de la CNBS. Con el consentimiento de la nueva gerencia, se revisaron los objetivos para el resto de la misión del experto (hasta finales del año), y se los volvió a enfocar en tareas encaminadas a continuar la capacitación práctica de los examinadores y reforzar el proceso de supervisión a distancia, facilitar la adopción del manual del marco CAMEL y seguir ayudando a la CNBS en el desarrollo de un sistema de alerta anticipada.

30. La nueva gerencia de la CNBS adoptó medidas enérgicas para acelerar las mejoras en los ámbitos de la supervisión y el cumplimiento, y demostró un renovado interés en dar seguimiento a la asistencia técnica prestada por el experto residente. Por ejemplo, el manual para los examinadores, basado en CAMEL, fue actualizado y el directorio de la CNBS lo adoptó oficialmente, garantizando así que las desviaciones o el incumplimiento acarree medidas disciplinarias. Asimismo, el experto residente analizó el grado de cumplimiento de las instrucciones del manual y las decisiones de las CNBS y presentó un cronograma para garantizar la aplicación de ciertas medidas correctivas.

31. En su informe de final de misión elaborado en diciembre de 2002, el experto residente contrastó el dinamismo de la nueva gerencia de la CNBS con el de su predecesora en lo que respecta al aprovechamiento de la asistencia técnica proporcionada.

Concretamente, se refirió al poco interés mostrado por la gerencia anterior en dar seguimiento y llevar a la práctica las labores. Resulta sorprendente que esta información no haya sido transmitida antes de manera explícita al Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros.

32. Últimamente, la nueva gerencia de la CNBS ha emprendido ciertas nuevas iniciativas importantes que se plasman en tres anteproyectos de ley: legislación del sector financiero, legislación del sector bancario y garantía de depósitos, los cuales coinciden en términos generales con las recomendaciones más recientes de actividades de asistencia técnica del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros. Los anteproyectos, que están debatiéndose en el Congreso, abarcan temas relacionados con el régimen de resolución de quiebras de los bancos y la supervisión consolidada. La CNBS también ha emitido normas sobre suficiencia de capital, clasificación de los préstamos y constitución de provisiones.

Informe del experto residente al concluir su misión

33. El informe que presentó el experto residente al final de su misión abarca todo el período desde junio de 1998 hasta diciembre de 2002, y es un documento particularmente útil del que se pueden extraer enseñanzas. Sintetiza bien los desafíos, evalúa con franqueza los problemas y presenta un ruta clara para la adopción de medidas de seguimiento.

- La primera cuestión es que los objetivos originales de la misión, que se centraban en el fortalecimiento institucional a mediano plazo y la capacitación para las actividades de supervisión, tuvieron que abandonarse y fue necesario reorientar esfuerzos hacia la gestión de la crisis suscitadas en varios bancos. El examen sin precedentes de la totalidad de la cartera de préstamos de un país reveló muchos problemas que no se habían divulgado, incluido el uso ilegal de recursos de fideicomisos para el financiamiento de actos ilícitos personales.
- A causa de estos cambios en los objetivos, el experto residente se vio en medio de asuntos graves relacionados con resoluciones bancarias de carácter conflictivo y judicial. Surgen las preguntas de si esta fue una decisión acertada de la sede y de si tales actividades debieron haber sido llevadas a cabo por otras personas, a fin de establecer cierta separación entre el fortalecimiento institucional a mediano plazo y el asesoramiento a corto plazo en materia de políticas debido a la gestión de la crisis.
- En el informe se reconocen con mucha franqueza las diferencias importantes entre las distintas gerencias de la CNBS a la hora de utilizar con eficacia la asistencia técnica proporcionada, y la notable influencia que ejerció la gerencia más reciente para aprovechar dicha asistencia. En efecto, se señala que las anteriores gerencias de la CNBS no llevaron a cabo muchas de las actividades clave de asistencia técnica, debido a la falta de interés y cooperación por parte de un subgrupo del equipo de gestión de la entidad. No obstante, la pregunta que surge es por qué el experto no comunicó estos hechos explícitamente al Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros a su debido tiempo. Habría sido muy conveniente si estos hechos se

hubieran conocido más temprano, sobre todo en el momento en que el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros tenía que decidir la renovación anual de la asistencia técnica proporcionada durante ese período.

- Una lección importantísima es que los expertos y representantes residentes y el personal el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros deben mantener una comunicación estrecha, y que la información sobre estos problemas debe intercambiarse de manera franca y oportuna. El Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros tiene que estar al tanto de estos acontecimientos y, si es necesario, tiene que comunicarlos a las esferas más altas del gobierno.
- El informe entregado al final de la misión le presentó a la nueva comisión una evaluación muy específica y franca de lo que debían ser las prioridades para el futuro. En tal sentido, es un ejemplo adecuado de lo que constituye una buena práctica.

C. Asistencia Técnica en el Ambito de la Administración Tributaria

Antecedentes

34. En respuesta a un pedido de las autoridades para recibir asistencia técnica en el ámbito de la política y la administración tributaria, una misión preparatoria visitó Honduras en diciembre de 2000 para definir, junto con el ministro de Finanzas, los principales aspectos de esta actividad. Se acordó que la próxima misión de diagnóstico empezaría ayudando a las autoridades a elaborar un plan de reformas con prioridades claras para la ejecución y basadas en cuatro objetivos: a) fomentar el crecimiento económico eliminando las disposiciones que entorpezcan la eficiencia de la economía; b) reducir la corrupción simplificando el sistema tributario y eliminando el tratamiento privilegiado de algunos contribuyentes; c) incrementar la equidad eliminando las exenciones y ampliando la base impositiva, y d) mejorar la competitividad de los productos básicos y los servicios de Honduras mediante el ajuste del IVA.

35. La misión de diagnóstico debía incluir un plan de trabajo a corto plazo (2001) y largo plazo (2002 en adelante). Algunas de las reformas las debía ejecutar el gobierno en funciones durante 2001 y otras le corresponderían al nuevo gobierno que asumiría el poder a comienzos de 2002.

36. La misión de diagnóstico visitó Honduras en enero de 2001 y emitió un informe exhaustivo titulado “Propuesta para la Reforma del Sistema Tributario y su Administración”. El informe consta de dos conjuntos de recomendaciones, uno sobre reformas de la política tributaria (volumen I) y otro sobre medidas para mejorar la administración tributaria (volumen II). Las propuestas eran muy concretas, establecían prioridades claras y ofrecían una buena guía para toma de medidas específicas.

37. En lo relativo a la política tributaria, la mayoría de las recomendaciones se centraban en la necesidad de reducir el uso generalizado de las exenciones tributarias, tanto en el caso

del IVA como en el del impuesto sobre la renta aplicable a ciertos tipos de ingresos. Se recomendaba también una menor dispersión de los aranceles.

38. En lo relativo a la administración tributaria, en el informe se recomendaba el siguiente programa de trabajo:

- Como primera prioridad, establecer un control eficaz de los grandes contribuyentes.
- Modernizar los procedimientos vigentes de recaudación y renegociar con los bancos los acuerdos de cobro.
- Redefinir el sistema de procesamiento de las declaraciones de impuestos. El sistema vigente tenía varias deficiencias y el cumplimiento voluntario era de baja calidad.
- Redefinir los procesos de auditoría, centrando la atención en cruces selectivos de información.
- Implantar el sistema ASYCUDA ++ (sistema aduanero automatizado) en todas la oficinas de aduanas, para lo cual sería necesario interconectar telefónicamente todas las oficinas.
- Establecer un sistema para detectar la subvaloración de las importaciones.
- Procesar los pagos de los derechos arancelarios utilizando el mismo sistema (nuevo) con que se procesan los pagos de los impuestos internos.

39. Las autoridades se mostraron particularmente optimistas ante la posibilidad de iniciar las reformas de las administraciones tributaria y aduanera y solicitaron oficialmente más asistencia técnica al Departamento de Finanzas Públicas mediante la asignación de un experto residente que asesore a la Dirección Ejecutiva de Impuestos (DEI) en la ejecución.

Objeto de la misión del experto

40. En junio de 2001 llegó a Honduras un experto residente para una misión de un año, con la responsabilidad de también prestar asistencia a El Salvador en ámbitos similares. El experto dedicó aproximadamente dos tercios de su tiempo a Honduras.

41. El objeto de la misión se centraba en las ocho prioridades descritas anteriormente, para lo cual el experto debía: a) proporcionar asistencia técnica a la DEI; b) identificar reformas realistas que tuvieran en cuenta especialmente las limitaciones de capacidad institucional y recursos; c) coordinar con las autoridades y con el proyecto de asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en áreas similares; d) promover los vínculos y el entendimiento entre las distintas entidades que participaban en el proyecto en general; e) de ser necesario, brindar asesoramiento con respecto a las leyes; f) de ser necesario, brindar asesoramiento con respecto a la capacitación y las reasignaciones de personal; g) brindar asesoramiento para mejorar los sistemas de información, y h) ayudar a

identificar a otros consultores para que trabajen en temas específicos si así lo solicitaran las autoridades.

42. Los términos de referencia estipulan que, tras un mes de trabajo sobre el terreno y en consulta con los expertos locales y las contrapartes del BID, el experto presentaría al FMI un plan de actividades. El propósito era permitir que el experto incorporara en el plan de actividades las condiciones locales que se podían prever claramente desde la sede en Washington.

Seguimiento e intercambio de información durante la ejecución

43. El proyecto contó con un buen proceso de seguimiento de los avances durante el período. Se presentó información a la sede mediante unos 11 informes intermedios (elaborados cada 2 a 3 meses), el personal de la sede a su vez brindó una orientación detallada. Al cabo del primer año de operaciones, una misión de supervisión visitó Honduras en julio de 2002.

44. Las nuevas autoridades, electas a comienzos de 2002 tras un período de cierta incertidumbre, avalaron con entusiasmo el programa de asistencia técnica. En las aduanas se puso en marcha el sistema ASYCUDA ++ y se formularon procedimientos para el procesamiento de declaración y cobro de impuestos a través de los bancos. No obstante, persistieron tres problemas:

a) En lugar de reembolsar el IVA a los exportadores, el sistema les entregó certificados que los exoneraba ex ante del pago del IVA sobre todas sus compras. El resultado fue una tendencia decreciente del IVA. (La misión de supervisión solicitó al experto residente que preparara un documento al respecto para que el tema formara parte del plan de trabajo del segundo año.)

b) Dificultades importantes en el cobro de los impuestos en mora porque la responsabilidad de esos cobros residía en el poder judicial y no en la DEI. Esto hizo necesario establecer como prioridad la modificación de la ley de procedimientos tributarios a efectos de agilizar el cobro de los impuestos en mora.

c) La necesidad de contar con un programa más enérgico en las aduanas para frenar el contrabando y mejorar los cobros. La misión recomendó extender la labor del experto residente unos años más de acuerdo con un plan de trabajo detallado para ese período adicional.

45. Una segunda misión de supervisión visitó Honduras en abril de 2003 para evaluar los avances de la puesta en marcha de la asistencia técnica en esta área. La gerencia de la DEI venía trabajando estrechamente con el experto residente y había apoyado la ejecución de reformas en distintos ámbitos. La misión de supervisión llevó a cabo una evaluación completa del avance en la ejecución de varios componentes de las actividades de asistencia técnica.

46. Se registraron progresos importantes en lo que se refiere al control del cumplimiento de los grandes contribuyentes, la modernización del sistema de cobro de impuestos a través de los bancos y la instrumentación del pago y la declaración de impuestos mediante sistemas electrónicos. Se han llevado a cabo la mayoría de los pasos relacionados con estos aspectos. Es esencial incorporar en el código tributario medidas para fortalecer la capacidad de la DEI para exigir el cumplimiento en estas áreas.

47. Se registró un menor progreso en lo relativo a la auditoría de los contribuyentes, las reformas para reembolsar a los exportadores los pagos efectivos del IVA y, sobre todo, las medidas para mejorar la administración de las aduanas y reducir la subvaloración de las importaciones. Los esfuerzos para modernizar las aduanas no se han ceñido a las recomendaciones de asistencia técnica proporcionadas por el Departamento de Finanzas Públicas.

48. Las autoridades de la DEI expresaron interés en resolver las otras cuestiones pendientes y al respecto elaboraron un plan modificado de trabajo que contaría con el apoyo del experto residente. La misión recomendó que el contrato del experto residente se prorrogue por seis meses más para llevar a cabo esta labor.

Balance de situación al finalizar las actividades de asistencia técnica

49. En marzo de 1994, el Departamento de Finanzas Públicas realizó una evaluación posterior al proyecto basándose en el informe final del experto residente. En ella se resumen los resultados obtenidos hasta la fecha con respecto a los distintos aspectos de la asistencia técnica proporcionada:

i) Adopción de sistemas para controlar el cumplimiento de los grandes y medianos contribuyentes

50. Una mayoría de las medidas previstas en el plan de trabajo han sido o están siendo llevadas a la práctica. Desde enero de 2003 se exige a los grandes contribuyentes que presenten sus declaraciones de impuestos electrónicamente a través de los bancos, y a partir de noviembre de 2003 esta práctica se ha hecho obligatoria para los contribuyentes medianos. Se ha elaborado un nuevo sistema de tributación electrónica compuesto de tres módulos (registro, cuenta corriente y cobro de deudas) y el módulo de cuenta corriente se puso en marcha en enero de 2004. Se calcula que para diciembre de 2003, aproximadamente unos dos tercios de todas las declaraciones de los contribuyentes grandes y pequeños se procesaban electrónicamente.

ii) Actualización del registro de contribuyentes

51. Se aprobó un nuevo sistema de números de identificación y el módulo del nuevo sistema electrónico de tributación permitirá la actualización continua del registro.

iii) Control de los contribuyentes omisos y morosos y el proceso de auditoría

52. En 2003 se desarrolló un sistema provisional para controlar a los contribuyentes omisos dentro del grupo de grandes contribuyentes, y la DEI ha empezado a denunciar a los contribuyentes morosos al sistema judicial. Asimismo, la DEI también inició un programa de auditoría basado en el programa de comprobación cruzada del pago del IVA en las facturas.

iv) Control de la impresión y emisión de facturas del IVA

53. En abril de 2003 se aprobó, en virtud de una ley tributaria, la creación de un registro de impresoras para controlar la emisión de facturas fraudulentas, y ya se han adoptado las reglamentaciones correspondientes. El experto residente redactó unas recomendaciones para la aplicación de las reglamentaciones.

v) Mejora del proceso vigente de reembolso del IVA a los exportadores

54. No se han registrado avances en esta área.

vi) Administración de aduanas

55. Las tareas de modernización de las aduanas no se han ceñido a las recomendaciones del Departamento de Finanzas Públicas, y la mayoría de las medidas del plan de trabajo no se han puesto en práctica. No se ha abordado el problema de la declaración de importaciones subvaloradas.

vii) Enmiendas al código tributario

56. Hay una necesidad apremiante de incorporar medidas para reforzar la autoridad de la DEI para exigir los pagos de impuestos e imponer sanciones. El experto residente presentó varias propuestas en tal sentido.

Aún no se debe evaluar la nueva capacidad institucional de la DEI

57. Exceptuando el progreso escaso en el mejoramiento del sistema de recaudación de ingresos aduaneros, la mayoría de las actividades de asistencia técnica destinadas a fortalecer la capacidad institucional de la DEI se han llevado a cabo, y tanto el experto residente como las autoridades de la DEI han colaborado mucho en tal sentido.

58. El que se logre o no el propósito fundamental de la asistencia técnica—enunciado en los cuatro objetivos originales—dependerá en gran medida de que la mayor capacidad de la DEI se aplique y se imponga de manera eficaz. Una vez adoptados los sistemas, las difíciles decisiones políticas que siguen a la puesta en marcha se tornan cruciales.

59. La velocidad y la intensidad con que se utilizará el nuevo sistema para la comprobación cruzada de las declaraciones (por ejemplo, IVA frente a impuesto a la renta) y para la realización de auditorías enérgicas de los contribuyentes serán factores cruciales. El

sistema permitirá una mejor identificación de los contribuyentes omisos y morosos, particularmente de tamaño grande y mediano. El fortalecimiento del código tributario para que la DEI esté en condiciones de exigir el pago de los impuestos e imponer sanciones también es esencial para que la DEI pueda aprovechar su nueva capacidad. Asimismo, a la hora de controlar eficazmente la emisión fraudulenta de facturas del IVA, será importante, por ejemplo, aplicar las nuevas reglamentaciones.

D. Asistencia Técnica en el Ambito de la Estadística

60. La estadística es el tercer ámbito de importancia en que el FMI brindó asistencia técnica durante los ejercicios 1999–2003, por un volumen equivalente a un poco más de 100 días persona a lo largo del período. La asistencia se proporcionó en el marco de una misión a corto plazo que visitó Honduras para tratar temas relacionados con las cuentas nacionales y las estadísticas monetarias y financieras. Esta última actividad fue la más importante, sobre todo para la misión que visitó el país a finales de julio de 2002.

61. El objeto de la misión fue examinar los avances logrados a partir de la misión que visitó el país en mayo de 1998 y asesorar al Banco Central con respecto a las medidas necesarias para crear un sistema de compilación mensual de estadísticas monetarias y financieras de acuerdo con las normas internacionales. Los objetivos de la misión fueron:

- Examinar la compilación de activos y pasivos externos para identificar claramente las partidas que deberían incluirse como reservas internacionales.
- Examinar la compilación de las cuentas del sector interno para clasificar adecuadamente los componentes de los sectores público no financiero (gobierno central, gobiernos locales, organismos descentralizados y empresas estatales no financieras), financiero (banco central, otras instituciones de depósito y otros intermediarios financieros) y privado.
- Investigar los avances en lo relativo al sistema de declaración de datos monetarios y bancarios al FMI y, en particular, hacer recomendaciones para reducir las demoras en la declaración de datos correspondientes a las cuentas consolidadas del sistema bancario.
- Evaluar los datos compilados en relación con otros intermediarios financieros.
- Asesorar a las autoridades sobre cómo corregir ciertas deficiencias específicas de los datos, como la identificación clara de los bonos públicos entregados al Banco Central para recapitalización y alivio futuro de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME).
- Ayudar a las autoridades a resolver cualquier problema relacionado con la ultimación de la planilla de reservas internacionales e investigar el momento y las decisiones que

hayan elegido las autoridades para ingresar al Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD).

62. Las conclusiones y recomendaciones de la misión se plasmaron en un documento completo denominado “Informe de la Misión de Estadísticas de Moneda y Banca”, 25 de septiembre de 2000. En él se presentan recomendaciones claras sobre cómo cuantificar la aplicación de las medidas, un posible cronograma de acciones y comentarios sobre los pasos intermedios y los factores externos necesarios para cumplir con el cronograma. Toda esta información se resume en una “matriz de recomendaciones” de uso asequible. Esta matriz podría considerarse un método óptimo para resumir las conclusiones y recomendaciones de un informe de asistencia técnica típico.

63. En este caso particular, se analizó con las autoridades una versión preliminar de la “matriz de recomendaciones”. Es decir, los pasos y cronogramas intermedios fueron producto de un proceso de estrechas consultas con las autoridades.

64. Una cuestión que se plantea es si en las matrices se debería analizar también de manera más explícita cómo la aplicación de las recomendaciones incidiría en los recursos. Como se verá más adelante, este aspecto de las recomendaciones de asistencia técnica lo plantearon varias veces las contrapartes durante las visitas al terreno que realizó el equipo de evaluación. Estas inquietudes de las autoridades deberían estudiarse más a fondo en las matrices. En el caso de las mejoras a los sistemas de estadística, la incidencia en los recursos puede ser un factor de especial importancia.

65. Una breve misión de asistencia técnica visitó Honduras un año más tarde (septiembre de 2001) con el fin de: a) verificar los avances en la aplicación de las recomendaciones de la misión de 2000, y b) brindar asesoramiento para el establecimiento de un sistema totalmente integrado de información sobre estadísticas monetarias y bancarias capaz de satisfacer las necesidades de las autoridades internas y el público externo. En su informe, la misión pudo establecer los avances logrados con respecto a las recomendaciones de 2000 y las causas de los retrasos. Una vez más, el formato del seguimiento es ideal, ya que permite distinguir claramente los aspectos problemáticos.

66. En definitiva, la labor del Banco Central de Honduras se ha ceñido a las recomendaciones del Departamento de Estadística en los ámbitos monetario y bancario. El único aspecto deficiente ha sido el progreso lento en la plena sectorización del balance de las instituciones de depósito, lo cual opaca la información sobre el financiamiento del sector público en función del nivel de gobierno.

67. Es importante señalar que últimamente el Departamento de Estadística ha enfocado mejor la asistencia técnica gracias a la elaboración inicial de una estrategia anual de desarrollo estadístico de los países. La estrategia para Honduras, actualizada a mayo de 2004, presenta un diagnóstico claro de los problemas pendientes en el ámbito de las estadísticas, las opiniones de los departamentos regionales y los usuarios locales con respecto a las mejoras necesarias y la coordinación con los donantes. Se trata de un documento pertinente que

podría ayudar a establecer prioridades, realizar seguimiento y vincular la asistencia técnica con otros proveedores.

E. Opiniones de las Contrapartes Locales

68. En la última semana de junio de 2004, parte del equipo evaluador viajó a Honduras para familiarizarse con las opiniones de las autoridades y de las contrapartes que trabajan con los expertos en asistencia técnica. También dialogaron con el Representante Residente del FMI y con representantes de organismos donantes como el BID, USAID y el Banco Mundial.

- La opinión unánime fue que en Honduras existe una escasez de profesionales capacitados y que ésta limita la capacidad de las instituciones del sector público para absorber asistencia técnica. Los funcionarios públicos reiteraron una y otra vez que el bajo nivel salarial y la constante rotación del personal a causa de los ciclos electorales (cada gobierno nuevo reemplaza a gran parte del cuadro técnico) impiden que se forme una masa crítica estable de profesionales dentro de los organismos del sector público. Este es uno de los principales obstáculos a la absorción de asistencia técnica. Una de las sugerencias que se formuló fue la de sincronizar mejor la prestación de asistencia técnica con el ciclo político del país: concentrando la prestación al comienzo del mandato de un nuevo gobierno, se garantizaría por lo menos un mínimo de estabilidad entre el personal del organismo que recibe la asistencia técnica.
- Otra opinión unánime fue que los expertos a largo plazo que trabajan tanto en supervisión bancaria como en administración tributaria realizan destacados aportes en sus respectivas especialidades. Se los considera prácticamente consultores modelo: las contrapartes valoran su participación directa y pragmática, sus aptitudes de liderazgo y su facilidad de formación y comunicación didáctica. Se los estima como colegas ideales y su ausencia ha producido un gran vacío. Se mencionaron numerosos ejemplos de ocasiones en las cuales los expertos habían prestado ayuda para solucionar imprevistos más allá de lo que dictaban sus funciones.
- Varias veces se hizo mención de la necesidad de armonizar más la coordinación de la asistencia técnica entre los donantes, pese a que está claro que en los últimos tiempos ha mejorado significativamente. La “red G-7” y sus reuniones mensuales son una iniciativa interesante actualmente en curso en Honduras. Varias contrapartes hicieron hincapié en la necesidad de evitar que las instituciones financieras internacionales proporcionen asesoramiento contradictorio. Por una parte, los directivos de varios organismos hondureños señalaron que la coordinación entre los donantes es problemática únicamente cuando el organismo no tiene claro qué desea. Si la dirección de una institución local es claramente consciente de sus necesidades de asistencia técnica, los donantes automáticamente tendrán una orientación en cuanto a las prioridades y la división del trabajo.
- Muchas contrapartes reconocieron que el FMI actualmente está mucho más atento al respaldo que se le concede a la puesta en práctica de las recomendaciones de los

informes de asistencia técnica. Pero subrayaron que gran parte del seguimiento exige recursos adicionales inexistentes (en el caso de las estadísticas, por ejemplo, esas necesidades se están financiando con un nuevo préstamo del BID). Una de las sugerencias fue que la asistencia técnica del FMI constituyera más a menudo parte integral de un programa de ayuda de donantes, lo cual permitiría financiar la puesta en práctica de las recomendaciones sobre asistencia técnica. Esta posibilidad exigiría una sincronización mucho más estrecha con la labor de otros donantes y, posiblemente, una mayor concentración de la asistencia técnica en algunas áreas críticas.

- En cuanto a las misiones de asistencia técnica a corto plazo, algunas contrapartes piensan que a menudo no se tienen suficientemente en cuenta las opiniones de las autoridades al elaborar las recomendaciones. Una misión típica presenta los resultados recién al final de su estadía, lo cual deja poco margen para hacer comentarios. Se hicieron varias sugerencias sobre la necesidad de celebrar reuniones a mitad de la misión, de modo que el personal del FMI pueda intercambiar opiniones con los expertos locales para dar más realce a sus conclusiones y asegurar a las contrapartes que se tienen en cuenta algunas de las condiciones locales.
- Las contrapartes valoran enormemente los esfuerzos del FMI por recurrir a expertos con experiencia directa en países cuyas circunstancias son parecidas.
- Las contrapartes recomendaron que los expertos se abstuvieran de redactar directamente proyectos de ley. A pesar de las buenas intenciones, es posible que esos proyectos no encajen dentro del contexto institucional local o que incluso sean inconstitucionales y, por lo tanto, inválidos. Los expertos deberían brindar asesoramiento sobre la estrategia y el contenido, pero no ocuparse de la redacción propiamente dicha.
- Un tema de importancia que se planteó con referencia tanto a la supervisión bancaria como a la administración tributaria son las restricciones que el marco jurídico y la magistratura les imponen a los organismos competentes a la hora de ejecutar las políticas, lo cual limita las posibilidades de que la asistencia técnica tenga aplicación práctica. El sistema jurídico pone límites a las acciones judiciales que pueden entablarse contra los bancos como resultado de una supervisión más estricta, o a la exigibilidad del pago de los impuestos adeudados o en mora que haya detectado una administración tributaria más eficiente.
- Muchas de las contrapartes se manifestaron muy a favor de la participación de consultores a largo plazo como la primera etapa para ayudar a establecer un nivel mínimo de capacidad institucional. Eso les da más tiempo para adaptar sus recomendaciones a la realidad nacional y luego para hacer un seguimiento de su puesta en práctica. Sin embargo, sus contratos no deberían exceder de los dos años, ya que después de ese plazo hay más posibilidad de conflicto y disminuye la transferencia de conocimientos. Una vez que se alcance un nivel mínimo de

capacidad institucional, la modalidad ideal sería recibir más misiones de asistencia técnica a corto plazo con un objetivo muy concreto.

F. Enseñanzas

69. Las siguientes son algunas de las enseñanzas que se pueden extraer de la asistencia técnica proporcionada a Honduras durante el período estudiado.

Se necesita un proceso más estratégico e integrado para determinar las prioridades de asistencia técnica.

70. La mayoría de las actividades de asistencia técnica durante el período parece haberse derivado de solicitudes independientes de jefes de determinados organismos, como el Banco Central, la CNBS y el ministerio de Finanzas; o de necesidades operativas concretas, como la asistencia técnica para la gestión del gasto público en el marco de la iniciativa para los PPME. No parecen haber sido el resultado de un proceso más estratégico y prospectivo en que las autoridades y el personal del FMI hayan comparado las prioridades de asistencia técnica entre sectores relacionados con un programa de reformas a mediano plazo.

71. De hecho, las únicas actividades llevadas a cabo durante el período que pueden haberse derivado de ese proceso fueron las consultas sobre asistencia técnica (CT) que se incorporaron en las consultas del Artículo IV de 2001. Las TC fueron una respuesta a una iniciativa para integrar la supervisión con el establecimiento de prioridades de asistencia técnica, y que se llevaría a cabo primero en grupos experimentales de países. Posteriormente, la iniciativa se suspendió porque todas las partes estuvieron de acuerdo en que se trataba de un instrumento costoso y no muy eficaz a la hora de determinar futuras prioridades de asistencia técnica.

72. Un examen de las CT de 2001 ayuda a entender por qué este ejercicio no fue particularmente útil. Da la impresión de ser un ejercicio mecánico y meramente formal. En él se describen las actividades de asistencia técnica pasadas y se enumeran las solicitudes en curso presentadas por las autoridades a cada departamento, es decir, Finanzas Públicas, Sistemas Monetarios y Financieros y Estadística. Esta información podía haberse obtenido directamente a partir de los documentos de los departamentos funcionales. No denota un proceso de “generación de ideas” con las autoridades en el que se hayan analizado las necesidades a largo plazo y establecido prioridades. La CT no da la impresión de que los departamentos cuenten con algún tipo de estrategia de asistencia técnica emanada de un marco de políticas a mediano plazo que permitiría comparar las prioridades de asistencia entre las áreas funcionales. No sorprende que el ejercicio no haya sido útil, pero el motivo no es que la idea general haya sido impráctica desde un comienzo, sino que el personal la ejecutó sin decisión y con poco entusiasmo, y sin los preparativos necesarios para alentar a las autoridades a que asuman una función de liderazgo.

73. Últimamente, los departamentos de Finanzas Públicas y de Estadística han venido elaborando notas para los planes de los países con una perspectiva más estratégica con respecto a las necesidades de asistencia técnica, como la estrategia fiscal de Honduras (marzo

de 2003) y la estrategia de estadísticas de los países (enero de 2004). Se trata de buenas iniciativas para ayudar a definir prioridades dentro de los departamentos. Sin embargo, estas buenas prácticas no deben sustituir un proceso en que las necesidades y prioridades de asistencia técnica puedan identificarse entre los departamentos y que tenga un horizonte a más largo plazo vinculado al plan general de desarrollo del país. Para esto se requiere una mayor preparación y participación de los departamentos y las autoridades. Por ejemplo, no existe una idea clara de cuál debe ser la estrategia general de asistencia técnica del FMI para Honduras en los próximos tres años, lo cual debe ser motivo de preocupación dado que Honduras es beneficiario del SCLP.

La asistencia técnica ha servido para mejorar la capacidad institucional y los conocimientos técnicos de los organismos. El efecto final dependerá de la medida en que los organismos aprovechen y apliquen esa capacidad. Estas decisiones a veces son difíciles desde el punto de vista político y necesitan el respaldo de las autoridades de alto nivel. Si esto se convierte en una limitación importante, los consultores de asistencia técnica y el personal de la sede tienen que notificarlo de manera franca.

74. En los campos de la supervisión bancaria y la administración tributaria se han registrado mejoras importantes en los conocimientos técnicos de los organismos respectivos, gracias a una exposición a prácticas óptimas internacionales, capacitación, la elaboración de manuales y el mejoramiento de la tecnología de la información. Es decir, se ha progresado con respecto a lo que cabe denominar objetivos intermedios de la asistencia técnica. El efecto final dependerá de que los organismos sean capaces de aprovechar y aplicar esta capacidad. En el período objeto de estudio (1998–2003) existen ciertos indicios ex post de que en el ámbito de la supervisión bancaria—que empezó a recibir asistencia en 1998—los avances podían haber sido mayores en la aplicación efectiva de la supervisión si las autoridades hubieran respaldado las medidas de forma más activa.

75. La asistencia técnica en el ámbito de la administración tributaria se inició mucho más tarde, en junio de 2001. Una nueva gerencia asumió la dirección a mitad de camino. Como ya se ha indicado, el efecto final de la asistencia dependerá esencialmente de que al organismo se le dote de los medios necesarios para actuar y exigir el pago de los impuestos, inclusive de los contribuyentes con vinculaciones políticas.

76. Los expertos y el personal del FMI no han informado con suficiente explicitud y franqueza las situaciones en que la voluntad política se ha convertido en la limitación crítica que impide a los organismos imponer su nueva capacidad. Dan la impresión de que a la gerencia del FMI no le agrada que se “hagan olas”. Es importante que la gerencia aliente explícitamente la modificación de esos hábitos.

La falta de un poder judicial eficaz es una limitación

77. Tanto las contrapartes como los expertos del FMI señalaron que la ausencia de una magistratura eficaz impide que las funciones de supervisión bancaria y el organismo de administración tributaria exijan la aplicación de medidas y sanciones (de ser necesarias). Si

esto se conoce desde que se comienza a prestar asistencia técnica, es necesario proporcionar asistencia complementaria o realizar reformas (si pueden ejecutarse sin asistencia técnica) al sistema judicial que puedan ocurrir simultáneamente con la asistencia que reciben los organismos pertinentes. Hay que evitar las situaciones en que el sistema judicial permite que las dependencias del Estado sean demandadas tan pronto empiezan a llevar a cabo sus funciones. En estos casos, se debe consultar al Departamento Jurídico del FMI y procurar su intervención. Cuesta entender por qué el Departamento Jurídico no intervino en el programa de asistencia técnica a Honduras.

Falta de recursos para aplicar ciertas recomendaciones de asistencia técnica

78. Este problema se mencionó con frecuencia durante nuestra visita a Honduras. Si se necesita el compromiso de las autoridades para ejecutar eficazmente los programas específicos de asistencia, tal situación deberá analizarse desde el inicio y estipularse en un acuerdo por escrito con las autoridades, y tendrá que formar parte del proceso general de establecimiento de prioridades de asistencia técnica.

Rotación excesiva del personal a causa de los ciclos electorales

79. Los expertos locales y las contrapartes hondureñas plantearon este problema en varias ocasiones. La influencia externa no suele ser muy eficaz. A lo mucho, se pueden obtener compromisos de las autoridades—obligatorios para los gobiernos sucesivos—en el sentido de que por lo menos durante el período de prestación de asistencia técnica (sobre todo si se extiende por varios años) se mantendrá una estabilidad mínima para el personal técnico de los organismos. Una posibilidad más drástica para los países en los que esa rotación es fuerte consiste en hacer coincidir el arranque de la asistencia con la posesión de un determinado gobierno.

Es esencial contratar expertos capaces de transmitir e intercambiar conocimientos

80. A escala local, se elogió de forma unánime a los expertos a largo plazo que brindaron asesoramiento en materia de supervisión bancaria y administración tributaria. Además de destacar sus conocimientos técnicos y experiencia, las contrapartes locales reconocieron los atributos personales de los expertos, que sirvieron para realzar su credibilidad e influencia. Se esforzaron mucho por establecer con sus contrapartes una relación de intercambio, enseñanza y formación, algo que el personal técnico intermedio de los organismos apreció sobremedida. Asimismo, los expertos se mostraron dispuestos a brindar asesoramiento cuando surgieron situaciones imprevistas ajenas a sus funciones, como la gestión de las crisis bancarias, la negociación de acuerdos con bancos comerciales para la instrumentación del sistema electrónico de administración tributaria, y otras situaciones similares. Estos son factores que tienen implicaciones importantes que los departamentos funcionales deben tener en cuenta a la hora de seleccionar expertos.

Mejor coordinación y comunicación entre donantes

81. En el caso de Honduras, la coordinación y comunicación han mejorado notablemente, incluyendo una participación más activa del Representante Residente; así lo testimoniaron todos los donantes entrevistados. No obstante, esto fue menos cierto durante el período objeto de estudio, sobre todo en lo que se refiere a la coordinación entre el FMI y el Banco Mundial, que se caracterizó por las tensiones que se suscitaron cuando ambas instituciones se pronunciaron con respecto a las carteras de los bancos a raíz del huracán Mitch. Asimismo, una coordinación mejor y más temprana entre el FMI y el BID en el ámbito de la administración tributaria habría ayudado a potenciar los aspectos complementarios de la labor de ambas instituciones.

Ciclo natural de asistencia técnica a largo y corto plazo

82. En los casos en que el FMI enfrenta una capacidad institucional deficiente, parece haber dado buenos resultados la secuencia de realizar primero un estudio amplio de diagnóstico y luego enviar un experto a plazo relativamente más largo para que asista en los aspectos prácticos de la ejecución. Esta secuencia puede complementarse con misiones a corto plazo de carácter específico que ayuden a llevar a la práctica las posteriores medidas de seguimiento.

Más interacción entre las misiones a corto plazo y las autoridades locales

83. Los funcionarios locales señalaron la necesidad de una mayor interacción con las misiones a corto plazo en el curso de sus actividades y antes de que presenten sus recomendaciones. Una sesión de “generación de ideas” en un punto intermedio de la misión evitaría la confrontación y la sorpresa de las autoridades con las recomendaciones justo antes de que la misión retorne a la sede.