

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Analizando todos los resultados —sobre contenido y estilo—, la evaluación concluye que las interacciones del FMI con las grandes economías emergentes y las economías avanzadas fueron las menos eficaces; y que las más eficaces fueron las interacciones con los países con acceso al SCLP y, en menor medida, con otras economías emergentes. Resulta muy importante la observación de una discordancia estratégica entre las autoridades de los países y el personal técnico del FMI que trabaja en las grandes economías avanzadas, especialmente sobre el papel del FMI para facilitar la coordinación internacional de las políticas, entre otras formas mediante el análisis de los efectos de propagación, pero también en la formulación de los marcos de política económica y en las actividades de divulgación orientadas a forjar consensos sobre las políticas. Igualmente inquietante es la limitada eficacia del FMI, y su discordancia estratégica con las grandes economías emergentes, muchas de las cuales consideraron que el proceso de supervisión carecía de valor, imparcialidad, o ambas cosas.

La evaluación también mostró que las actividades de divulgación realizadas entre partes interesadas fuera del ámbito gubernamental aportaron poco a la eficacia de las interacciones con las autoridades durante el período de evaluación. La política de transparencia contribuyó menos de lo esperado por el personal técnico a acrecentar el interés por la institución, ya que algunas autoridades obstaculizaron la divulgación oportuna de las conclusiones de las misiones. Las iniciativas de divulgación encaminadas a ejercer mayor influencia en el debate nacional sobre políticas, reposicionando al FMI como un centro de expertos que le permita dejar atrás su anterior reputación negativa, aún se encuentran en proceso de elaboración.

Por último, de la evaluación se desprende que las interacciones no se gestionaron adecuadamente, aunque hubo casos individuales de muy buena gestión. La estrategia del FMI en materia de interacciones no resultó eficaz para acrecentar su influencia en los países en que la participación del Fondo se limitó a la supervisión. En los países con acceso al SCLP, el paquete de instrumentos de crédito concesionario de que dispone el FMI, el alivio de la deuda y la emisión de señales por parte de los donantes lograron ser muy eficaces. Pero el FMI prestó muy poca atención a las aptitudes diplomáticas que podrían haber creado un espíritu de cooperación y confianza en esos países —si bien hay indicios de mejoras en los últimos dos años— y a la pericia técnica y otras aptitudes que podrían haber agregado valor en los países exclusivamente sometidos a supervisión. En gran medida, las interacciones no se tuvieron en cuenta para los incentivos y la capacitación del personal técnico.

En este contexto, las recomendaciones de esta evaluación se centran en las medidas que el FMI puede y debe adoptar para generar y fomentar su influencia y para prevenir su debilitamiento, en vista de las observaciones destacadas en capítulos previos y mencionadas en los párrafos anteriores. Antes de presentarlas deben considerarse dos cuestiones previas y fundamentales. En primer lugar, es indispensable resolver las cuestiones de índole más general relativas a la estructura de gobierno. En las condiciones actuales, la desconfianza de algunas grandes economías emergentes corroe la eficacia de la institución en estos países y también en otros. Si bien el asunto excede del alcance de esta evaluación, se trata, indudablemente, de un factor contextual relevante. En segundo lugar, la crisis financiera generó un mayor interés de las grandes economías emergentes y las economías avanzadas por ampliar el papel del FMI en la coordinación internacional de las políticas. Así, la exhortación del G-20 a facilitar el proceso de evaluación mutua es un signo positivo (como lo fue la solicitud previa de Estados Unidos de participar en el Programa de Evaluación del Sector Financiero). Pero más allá de exhortar e impulsar, no hay nada que esta evaluación pueda recomendar que induzca a las autoridades de las grandes economías avanzadas a ahondar en su compromiso y mantenerlo en el largo plazo, aunque sí puede

recomendar, y lo hace, medidas que generen un mayor interés en actuar de esa manera. La evaluación de la OEI sobre el FMI y la gestación de la crisis financiera mundial trata estas cuestiones en forma más directa¹.

Más allá de este preámbulo, la evaluación recomienda lo siguiente...

.. para aumentar el interés de las autoridades nacionales en el FMI y fomentar la influencia:

- **Mejorar la calidad y relevancia de los aspectos internacionales de la labor del FMI.** El FMI ha debido hacer frente a problemas de credibilidad de su labor previa (tanto de análisis como de asesoramiento) en la coordinación de las políticas. Para estar a la altura de las circunstancias planteadas por las recientes solicitudes de que el FMI asuma un papel más activo en la labor de coordinación tras la crisis financiera, deben diagnosticarse los motivos de su deslucida actuación durante el período de evaluación y deben resolverse los problemas de análisis y enfoque. Pero los demás aspectos internacionales de la labor del FMI también deben mejorarse, incluso creando instrumentos nuevos de interacción con las autoridades nacionales que aprovechen los puntos fuertes de la institución. Un ejemplo obvio es el análisis comparativo de países. El FMI realiza una extensa tarea de investigación y análisis de temas relevantes, pero no la aprovecha para adaptarla a las necesidades de las autoridades nacionales. Por ejemplo, periódicamente o a solicitud (de las autoridades) podría elaborarse un producto nuevo que aporte conocimientos, como un informe sobre determinados temas solicitados que abarque varios países, aprovechando los trabajos más recientes producto de la experiencia y la investigación del FMI. Pero existen infinidad de formas nuevas de interacción que pueden aprovechar la enorme reserva de conocimientos del FMI sobre los países y sobre cuestiones macrofinancieras, así como su poder para convocar expertos de excelencia fuera de la institución.

- **Como otra forma nueva de interacción y a fin de apuntalar el cambio estratégico del FMI, llevar más expertos en las visitas a los países, especialmente cuando disminuye el interés del país y la institución pierde terreno.** Varias autoridades plantearon cuestiones relativas a la combinación de aptitudes de los funcionarios del FMI, sobre todo respecto de determinadas especializaciones fundamentales. Para conservar su relevancia y mantener el interés de los países, el FMI debe ofrecer cada vez más conocimientos especializados específicos para trabajar directamente con las autoridades. A este fin, debe seguir mejorando la combinación de aptitudes de su personal mediante la contratación de expertos técnicos sumamente especializados y de profesionales con experiencia que agreguen valor e inspiren respeto entre sus pares, así como utilizar los servicios de un panel de expertos de categoría internacional que participen junto con el personal técnico de la institución en las visitas claves y contribuyan al debate de política económica.

- **Como elemento de una estrategia concertada para profundizar su participación, tanto en las economías emergentes como en las avanzadas, desarrollar un menú de los productos y servicios que ofrecer, y cerciorarse de que estos sean transparentes, convincentes y viables.** La institución ya ha actuado de esta manera con los países que tienen acceso al SCLP, y también debe hacerlo con otros grupos de países, consultando a las autoridades nacionales sobre lo que les resulta más útil según las circunstancias, que a veces cambian con mucha rapidez. Los añadidos recientes en apoyo de su función potencial de concesión de crédito (incluidas las líneas de crédito flexible) y la expectativa de un mayor aporte al examen recíproco entre pares son componentes importantes, pero el reto será desarrollar nuevos productos que aporten conocimientos y prever nuevas formas de ejercer influencia en los países miembros tras la crisis. En los casos en que sea útil, también debe contemplarse la formulación de este tipo de catálogos estratégicos para otros subgrupos, como el de países pequeños que afrontan retos específicos, trascendiendo las divisiones entre los departamentos regionales.

¹ 2009, *IMF Performance in the Run-Up to the Current Financial and Economic Crisis: An Issues Paper* (Washington, DC: OEI).

• **Reemplazar los programas de supervisión de cada país, actualmente caducos, con programas estratégicos.**

El FMI carece de un enfoque sistemático y estratégico sobre sus interacciones con cada uno de los países miembros, y sigue centrándose en sí mismo, su burocracia y su Directorio, en lugar de hacerlo sobre el mundo exterior y los países miembros. Para corregir esta situación, se propone un enfoque cuyo objetivo sea dirigir las energías del personal técnico hacia fuera de la institución, concentrándolas, a la vez, en objetivos y resultados claramente identificados y medibles, relacionados con las interacciones con los países miembros. A este fin, los programas estratégicos deben: i) incluir la eficacia de las interacciones como meta específica; ii) explicar en detalle los vínculos entre la supervisión, los programas y los planes de asistencia técnica, la eficacia de las interacciones en el mediano plazo; iii) definir claramente el plan de divulgación, su importancia estratégica y las limitaciones a su eficacia; iv) incorporar consultas con las autoridades como forma de ganarse su aceptación; v) armonizar los requisitos conexos en materia de presupuesto y contratación de personal; y vi) a fin de establecer una mayor rendición de cuentas y favorecer el aprendizaje, tomar en cuenta las evaluaciones del personal sobre los logros del FMI en sus interacciones previas. Al desempeñar su función de control general, el Directorio debe realizar periódicamente un análisis retrospectivo, que abarque todo el FMI, sobre estos programas estratégicos y su implementación (incluida la calidad del asesoramiento).

..para mejorar la eficacia de la labor de divulgación:

• **Establecer reglas de juego claras en materia de divulgación.** La política de transparencia tuvo una importante repercusión en las interacciones del FMI con otras partes interesadas más allá de las autoridades de los países. Pero también afectó las interacciones con las propias autoridades, que en muchos casos se resisten a divulgar a los medios de comunicación información sobre asuntos relativos a su país. Esto suele provocar la vacilación del personal técnico y la pérdida de oportunidades, incluso en actividades de divulgación de otro tipo. Es indispensable definir bien el propósito de la política, teniendo presente que la divulgación posiblemente sea uno de los principales cimientos de la eficacia del FMI en las economías avanzadas y en las grandes economías emergentes.

• **Tomar una decisión sobre cómo manejar el legado negativo de la reputación del FMI y comunicar dicha decisión al personal técnico para que pueda obrar en consecuencia. El asesoramiento en esta materia va más allá de los nuevos instrumentos de comunicación preparados para los jefes de misión y los representantes residentes y de la capacitación ofrecida al personal técnico sobre cómo relacionarse con los medios de comunicación.** En muchos países con acceso al SCLP y en economías emergentes, la imagen de un legado de ajuste estructural, austeridad fiscal y privatización sigue emponzoñando las interacciones del FMI dentro y fuera de las esferas oficiales, puede estigmatizar a las autoridades que tratan con el FMI y, a su vez, limita la influencia de la institución. Naturalmente, la articulación de un mensaje positivo sobre un programa exitoso y actualizado es fundamental. Pero también lo es enfrentar el pasado en forma directa. El personal técnico necesita orientación sobre lo que puede y no puede decir. Sin dicha orientación, dada la aversión al riesgo del personal del FMI, éste no dirá nada.

..para mejorar la gestión de las interacciones:

• **Ofrecer orientación y capacitación sobre la conducta profesional del personal técnico en sus interacciones con las autoridades nacionales y con el personal gerencial y directivo del FMI sobre cuestiones relativas a la evaluación de los países.** Las encuestas y entrevistas con el personal técnico ponen de manifiesto la excesiva cautela de sus evaluaciones, realizadas teniendo en mira preservar la relación, y en algunos casos prevenir las quejas ante el personal directivo. Se trata de una cuestión fundamental en materia de conducta profesional, que debe abordarse de inmediato. A este fin, el Director Gerente debería establecer un grupo de trabajo integrado por personal técnico de todas las categorías, con la participación del funcionario encargado de la Oficina de Ética, para considerar la elaboración de directrices para el personal técnico sobre la forma de actuar para mantener simultáneamente la debida franqueza y respeto. Tales directrices deben incluir la forma de abordar los retos que enfrenta el personal técnico para ofrecer a las autoridades la mejor opinión profesional del FMI cuando los datos son contradictorios y existe incertidumbre, y para tratar con gerentes que desean que el personal altere sus

conclusiones profesionales. El grupo de trabajo debería presentar su informe durante el verano de 2010, e informar al Directorio Ejecutivo, para su aval y control, sobre las medidas que deberían adoptarse.

• **Ofrecer mayor tenencia en el cargo para el jefe y el personal técnico de las misiones; así como mejorar la capacitación y los incentivos para las interacciones.** El índice actual de rotación del personal es preocupante para todos los grupos de países, salvo para el G-7, y debe reducirse, al igual que deben reducirse los costos de transición que supone el traspaso de funciones a los equipos nuevos. Igualmente, debe reforzarse la capacitación del personal técnico para las interacciones, especialmente en caso del personal superior, y deben ofrecerse consejos prácticos basados en la experiencia con cada país sobre i) cómo comunicar mensajes, a veces difíciles, de modo que tengan más probabilidad de captar la atención y obtener una adecuada respuesta de política económica; y ii) en forma más general, cómo manejar el diálogo con las autoridades y otras partes interesadas y gestionar las interacciones. A su vez, la eficacia del personal en su interacción con los países debe reflejarse en la evaluación de su desempeño, teniendo presente los riesgos ya analizados de que el deseo de los funcionarios de preservar la relación con el país puede afectar la objetividad de su labor profesional.

• **Definir mejor los mecanismos de gestión de las relaciones, haciendo hincapié en la importancia del trabajo de equipo, consignando claramente quién es responsable de los distintos aspectos y debe rendir cuentas, junto con mediciones apropiadas de los resultados.** En algunas áreas se deja pasar la oportunidad de mejorar la gestión de las relaciones y de trabajar en equipo; en otras es una necesidad acuciante a medida que la prestación de servicios se torna más compleja. Deben definirse mejor y sistematizarse los vínculos (las interrelaciones y la responsabilidad por la gestión general) entre el jefe de misión y el representante residente (en los países en los que el Fondo tiene dicha representación), con miras a mejorar la calidad de las interacciones con las autoridades y otras partes interesadas. Además, el FMI debe seguir fortaleciendo la implementación de su visión sobre las estrategias de asistencia técnica específicas para cada país. Esto supone contar con un programa compartido por los países, en el cual los departamentos regionales sean responsables de la estrategia global y rindan cuentas por ella, mientras que los departamentos operativos lo hagan respecto de la prestación y la calidad de los productos específicos de asistencia técnica. Por último, y como recomendación importante, deben determinarse mejor la responsabilidad y la rendición de cuentas del Director Gerente y los Subdirectores Gerentes en lo que respecta a las interacciones.