

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

El Gobierno Corporativo del FMI: Una Evaluación

Mayo de 2008

El presente informe fue elaborado por un equipo de la OEI dirigido por Ruben Lamdany e integrado por Leonardo Martínez-Díaz, Jeff Chelsky, Alisa Abrams, Jeffrey Levine, Borislava Mircheva y Roxana Pedraglio, con la colaboración de Markus Berndt, Biagio Bossone, Katrina Campbell, Scott Clark, Mariano Cortés, Alexander Mountford, David Peretz, Alexander Shakow y Randall Stone. Marc-Antoine Autheman, Amar Bhattacharya, Jack Boorman, Bob Garratt, Joanne Salop y Madras Sivaraman también contribuyeron al informe, participando en los primeros talleres de la OEI o formulando comentarios por escrito. Con todo, los juicios aquí vertidos son responsabilidad exclusiva de la OEI. Jeanette Abellera, Arun Bhatnagar y Annette Canizares se ocuparon de las funciones administrativas, y Rachel Weaving, de la asistencia editorial. El informe recibió la aprobación de Thomas A. Bernes.

Índice	Página
Abreviaturas.....	4
Resumen ejecutivo.....	5
I. Introducción.....	7
II. Marco analítico y fuentes de datos.....	9
A. Marco analítico.....	9
B. Fuentes de datos.....	11
III. Virtudes y deficiencias del gobierno corporativo del FMI.....	12
A. Eficacia.....	13
B. Eficiencia.....	14
C. Rendición de cuentas.....	15
D. Voz.....	17
IV. Conclusiones sobre cada uno de los diferentes órganos de gobierno.....	18
A. El Comité Monetario y Financiero Internacional.....	19
B. El Directorio Ejecutivo.....	21
C. La alta gerencia: Oficina del Director Gerente.....	31
V. Conclusiones y recomendaciones para realizar la eficacia, la rendición de cuentas y la representatividad en el FMI.....	33
A. El CMFI y el Comité para el Desarrollo.....	34
B. El Directorio Ejecutivo.....	36
C. La alta gerencia.....	39
Bibliografía.....	55
Anexos	
1. Gobierno del FMI: Reseña de las estructuras y prácticas vigentes.....	40
2. Resúmenes de documentos de trabajo elaborados para la evaluación de la OEI sobre el gobierno corporativo del FMI.....	44
3. Resumen de las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil.....	49
4. Transparencia: Políticas de divulgación y archivo.....	51
5. Buenas prácticas: Selección y evaluación de los directores ejecutivos, directores ejecutivos alternos y asesores.....	53

Recuadros

1. El Consejo: Un órgano de gobierno ministerial.....19
2. ¿Directorio residente o no residente?.....37

Gráficos

1. Estructura estilizada del gobierno corporativo del FMI8
2. Uso del tiempo en las reuniones de Directorio, 200725
3. Presupuesto de las oficinas de los directores ejecutivos como porcentaje
el presupuesto administrativo neto del FMI, 1999–2007.....27
4. Percepciones que tienen los directores ejecutivos de las aptitudes
del Directorio Ejecutivo28
5. Percepciones que tiene el personal técnico del FMI de las aptitudes
del Directorio Ejecutivo28

Cuadros

1. Asistencia promedio a las reuniones del Directorio, 200626
2. Experiencia previa de los directores ejecutivos del FMI
en diferentes años.....29

ABREVIATURAS

Alta gerencia	Director Gerente, Primer Subdirector Gerente y dos Subdirectores Gerentes
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CMFI	Comité Monetario y Financiero Internacional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
G-7	Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido
G-10	Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido
G-20	Grupo integrado por los principales países industriales y países en desarrollo y de mercados emergentes sistémicamente importantes
G-24	Grupo de 24 países en desarrollo que coordinan sus posturas en cuanto a desarrollo y cuestiones monetarias internacionales
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe evalúa el grado de eficacia y eficiencia del gobierno corporativo del Fondo y plantea si la rendición de cuentas es suficiente y si las partes interesadas tienen a su disposición canales para que sus opiniones reciban atención. El informe se centra en las estructuras institucionales y en las relaciones formales e informales entre los principales órganos de gobierno de la institución: el Directorio Ejecutivo, la alta gerencia y el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI).

Durante gran parte de las seis últimas décadas, el Fondo conservó la relevancia dentro de una economía mundial en evolución gracias a reformas paulatinas. Sin embargo, las reformas fueron quedando rezagadas. Hoy, la legitimidad y la relevancia de la institución están en duda. Los aspectos que acapararon últimamente la atención fueron las cuotas y el derecho de voto, pero una reforma más amplia del gobierno corporativo encierra también la posibilidad de afianzar la legitimidad, rendición de cuentas y eficacia del Fondo.

En términos generales, la eficacia es la dimensión más sólida de la gobernabilidad del Fondo, permitiendo actuar con celeridad y congruencia sobre todo en tiempos de crisis sistémicas. La rendición de cuentas y la voz son, por el contrario, los aspectos más endebles, y si no se los corrige probablemente erosionen la eficacia a mediano plazo. La evaluación presenta cuatro conclusiones y recomendaciones generales, y propone una serie de medidas detalladas y específicas para cada uno de los principales órganos de gobierno.

Primero, los roles de los diferentes órganos, y sobre todo la relación entre el Directorio y la alta gerencia, no están claras. Para promover la eficacia y facilitar la rendición de cuentas —evitando duplicaciones y llenando lagunas— es preciso clarificar las funciones y responsabilidades de cada uno.

Segundo, el Fondo necesita una participación ministerial más sistemática. El CMFI, como órgano consultivo, carece de un mandato para fijar metas estratégicas y para llevar a cabo una supervisión a alto nivel de la institución. Para realizar estas funciones, la evaluación recomienda activar el Consejo contemplado en el Convenio Constitutivo, que debería funcionar por consenso, quizá mediante el uso de mayorías especiales.

Tercero, el enfoque excesivo en funciones ejecutivas —y no de supervisión— atenta contra la eficacia del Directorio. Este debería reorientar sus actividades hacia la supervisión y desempeñar un papel más activo en la formulación de estrategias, el control de la implementación de las políticas institucionales para poder tomar a tiempo medidas correctivas, y una supervisión eficaz de la alta gerencia. Para lograr esto, el Directorio necesitaría cambiar muchas de sus prácticas de trabajo y alejarse de las actividades operativas cotidianas, delegando más funciones a los comités y posiblemente a la alta gerencia.

Por último, es necesario instituir un marco para que la alta gerencia rinda cuenta de su desempeño. Existe una labor en marcha para establecer este marco, el cual debería definir criterios y un proceso de evaluación regular.

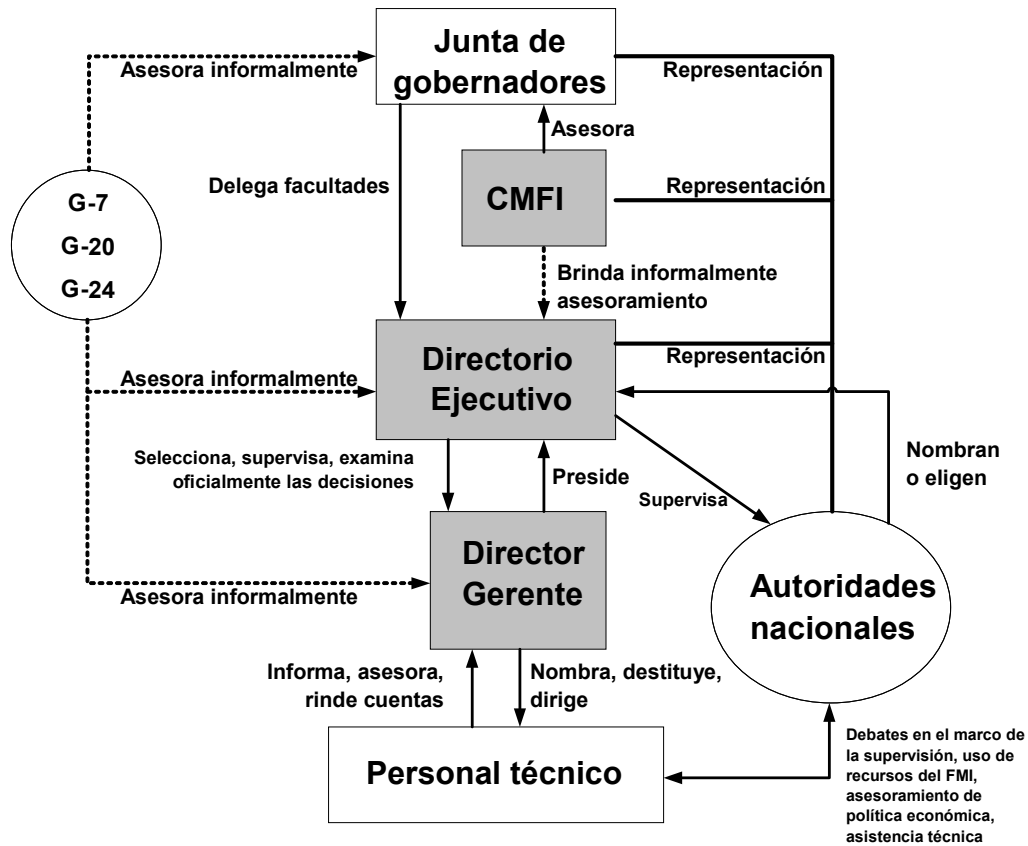
I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe evalúa el sistema de gobierno corporativo del Fondo Monetario Internacional e identifica los ámbitos donde este puede ser afianzado para que el FMI pueda cumplir mejor su mandato. El gobierno corporativo —o gobernabilidad— se define como la estructura institucional y las relaciones formales e informales que rigen las actividades y los procesos de decisión de la institución. Un buen gobierno corporativo puede contribuir a la legitimidad del FMI al aportar una representación adecuada de los países miembros y al facilitar la transparencia necesaria para que las partes interesadas puedan desplegar una función supervisora. Asimismo, le permite al FMI llevar a cabo su mandato con eficacia y eficiencia, encuadra la rendición de cuentas de la institución y de sus órganos principales ante los países miembros, y les brinda voz a las partes relevantes interesadas. Estas cuatro dimensiones —eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y voz— constituyen el marco conceptual de la presente evaluación, que gira en torno a los siguientes planteamientos: en qué medida el sistema de gobierno corporativo le permite al FMI funcionar con eficacia y eficiencia, promueve la rendición de cuentas y les brinda voz a los países miembros a la hora de tomar decisiones¹.

2. Esta evaluación abarca las tres entidades centrales del gobierno corporativo del FMI: el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), el Directorio Ejecutivo y la alta gerencia. Por encima se encuentra la Junta de Gobernadores, integrada por ministros o presidentes del banco central de cada uno de los 185 Estados miembros, que le delega la mayor parte de sus facultades al Directorio. El Directorio es responsable de dirigir la actividad del FMI de acuerdo con las facultades delegadas por los gobernadores. Está integrado por 24 directores ejecutivos; cinco de ellos son designados por los miembros con las cuotas más grandes y los otros 19 son elegidos por los demás miembros y están representados por grupos de países. El derecho de voto en el Directorio está determinado por las cuotas de los miembros. El CMFI está integrado por 24 gobernadores y su estructura refleja los grupos de países que conforman el Directorio. El CMFI se reúne dos veces al año y es responsable de asesorar a la Junta de Gobernadores sobre asuntos relacionados con la gestión del sistema monetario y financiero internacional. La alta gerencia está formada por el Director Gerente y tres Subdirectores. El Director Gerente preside el Directorio sin derecho de voto y es a la vez el “jefe del personal del Fondo”. Está encargado de dirigir “los asuntos ordinarios del Fondo” bajo el “control general” del Directorio. El gráfico 1 muestra las principales estructuras de gobierno del FMI, así como sus relaciones, y el anexo 1 contiene una descripción detallada de la estructura y las prácticas de gobierno del Fondo.

¹ El gobierno corporativo es un tema que ocupa también a otras organizaciones intergubernamentales, muchas de las cuales están realizando estudios con el propósito de mejorar su sistema de gobierno. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio, las Naciones Unidas y el Banco de Pagos Internacionales. Véanse Sutherland *et al.* (2004), Naciones Unidas (2006) y Banco de Pagos Internacionales (2004).

Gráfico 1. Estructura estilizada del gobierno corporativo del FMI



Fuente: Martínez-Díaz, 2008.

3. A lo largo de sus 60 años de existencia, el mandato y el gobierno corporativo del Fondo evolucionaron a la par de la economía mundial, permitiéndole a la institución conservar el protagonismo en la escena financiera internacional. El Fondo actuó “apagando incendios” en crisis sistémicas y como prestamista de última instancia para países con dificultades de balanza de pagos; sus mecanismos de supervisión han servido de plataforma para el diálogo sobre importantes cuestiones de política, y la institución ha proporcionado a los países miembros normas y herramientas para mejorar sus políticas e instituciones. Estas funciones, así como los logros del FMI, han sido posibles en parte gracias a las virtudes de su sistema de gobierno en comparación con el de otras organizaciones intergubernamentales.

4. Sin embargo, de la misma manera, algunas de las dificultades que enfrenta actualmente el Fondo son producto de deficiencias de gobernabilidad. Las inquietudes en torno a la legitimidad y la relevancia trascienden el tema de las cuotas, el cual está fuera del alcance de esta evaluación. Estas tienen que ver con el malestar que rodea el proceso de selección del Director Gerente y sus Subdirectores, con la falta de claridad o de adecuación de las líneas de rendición de cuentas, y con la impresión de que el Fondo ha tardado en reconocer problemas y riesgos incipientes y ha fallado en elaborar y acordar las estrategias necesarias para solucionarlos. Posiblemente estas dificultades se deban en parte a una falta de

claridad sobre las respectivas funciones del CMFI y del Directorio, y sobre la manera en que ambos deberían interactuar con la alta gerencia².

5. El resto de este informe está organizado de la siguiente manera. El capítulo II presenta el marco analítico, los métodos y los datos utilizados en la evaluación. El capítulo III analiza brevemente las principales virtudes y deficiencias del sistema global de gobierno. El capítulo IV presenta las principales conclusiones de la evaluación en lo concerniente al CMFI, el Directorio y la alta gerencia. El capítulo V concluye con las recomendaciones.

II. MARCO ANALÍTICO Y FUENTES DE DATOS

6. Este capítulo expone el marco analítico de la evaluación y describe brevemente las herramientas y los métodos utilizados, así como enumera las principales fuentes de información.

A. Marco analítico

7. La evaluación analiza el gobierno corporativo del FMI basándose en cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y voz. Estas dimensiones están tomadas de códigos de buen gobierno corporativo empleados en los sectores público y privado³, así como de estudios académicos sobre las organizaciones internacionales y la administración de los sectores público y privado⁴. Aunque estas dimensiones muchas veces se complementan a la hora de ejercer un buen gobierno corporativo, algunas están en tensión entre ellas y exigen difíciles balances de factores, que analizamos en el próximo capítulo.

² En los últimos años se elaboraron numerosas propuestas sobre la reforma de gobernabilidad del FMI, que fueron presentadas por ex funcionarios de la institución, funcionarios de gobiernos de los países miembros, académicos y ONG. El documento de referencia IV proporciona los elementos más destacados de algunos de esos planes de reforma.

³ Entre los hitos de la evolución del gobierno corporativo de las sociedades cabe mencionar las recomendaciones del comité presidido por Marc Vienót en el “Informe Vienót” (Francia, 1999); el informe del comité sobre los aspectos financieros del gobierno corporativo conocido como “Informe Cadbury” (Reino Unido, 1992); el informe del comité presidido por Kumar Mangalam Birla (India, 2000); los principios revisados de gobierno empresarial elaborados por la Comisión Japonesa sobre Gobierno Empresarial (2001); el código alemán de gobierno empresarial (2002); el informe King II de Sudáfrica (2002); los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE (2004), y el código combinado sobre gobierno empresarial preparado por el Consejo Británico de Información Financiera (2006).

⁴ Acerca de la eficacia, véanse Carter y Lorsch (2003) y Garratt (2003). Sobre la eficiencia, véase Cottarelli (2005). Sobre la rendición de cuentas y la voz, véanse Grant y Keohane (2005) y Blagescu *et al.* (2005).

- Por *eficacia* se entiende la capacidad del sistema de gobierno del Fondo para brindar a tiempo resultados de buena calidad; concretamente, para acordar objetivos y estrategias, llevarlos a la práctica y controlar los resultados. Un gobierno corporativo eficaz exige que las responsabilidades estén bien definidas, que las diferentes partes de la institución actúen de manera concertada y que la información llegue al lugar indicado en el momento indicado, permitiendo que los mecanismos de control y evaluación detecten problemas y pongan en marcha procesos correctivos. En este plano, la presente evaluación se plantea, entre otras cosas, si las responsabilidades del CMFI, el Directorio y la alta gerencia se encuentran claramente definidas; cuáles son las funciones del Directorio y de la alta gerencia en la administración diaria del FMI; si el sistema de gobierno fomenta una buena formulación de estrategia, implementación y supervisión; si el Directorio funciona con eficacia colectivamente, y si las responsabilidades ejecutivas le complican al Directorio la función estratégica y la función de supervisión.
- El término *eficiencia* se refiere al costo del gobierno corporativo del FMI, tanto desde el punto de vista financiero como en términos del tiempo del personal técnico, de la alta gerencia y del Directorio. Una gestión de gobierno eficiente exige establecer una división de trabajo clara y coherente entre los órganos de gobierno, evitar la duplicación de tareas, e instituir procesos de formulación e implementación de políticas que requieran solamente la cantidad estrictamente necesaria de medidas y de participantes⁵. Por ende, esta evaluación se enfoca en los costos operativos del Directorio y de la alta gerencia, así como al tiempo y al volumen de documentación necesarios para los debates del Directorio.
- ***Rendición de cuentas*** se refiere a la habilidad de los titulares de las cuotas (y posiblemente otras partes interesadas) de exigirle al FMI y a las autoridades decisorias que se ciñan a una serie de normas, de juzgar si están cumpliendo estas normas y de recompensarlos o sancionarlos, según el caso. La rendición de cuentas exige una serie de patrones para juzgar el desempeño, mecanismos sólidos de información y control, líneas de autoridad claras y la posibilidad de sancionar a un agente cuyo desempeño no se ciñe a las normas convenidas. En este ámbito, las preguntas pertinentes son: qué instrumentos tiene a su disposición el Directorio para controlar y evaluar a la alta gerencia, y qué tipo de rendición de cuentas se les exige a los directores como representantes de los países y funcionarios del FMI.
- Por *voz* se entiende el grado en que los países miembros del FMI pueden lograr que sus opiniones reciban consideración en el proceso decisorio y el grado en que otras

⁵ Otras definiciones más amplias de la eficiencia tienen en cuenta los costos en relación con los beneficios. En el presente estudio, las otras tres dimensiones captan esos beneficios, y la eficiencia tiene que ver solamente con el costo operativo de las diferentes entidades encargadas del gobierno corporativo.

partes interesadas, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil, pueden lograr que sus opiniones reciban consideración ante los órganos de gobierno del FMI. Desde este punto de vista, las partes interesadas necesitan canales para hacer oír sus opiniones, y debe existir una filosofía de apertura y salvaguardas adecuadas para proteger a quienes expresan opiniones polémicas o poco populares. En este plano, una de las preguntas de la evaluación ha sido si existen canales adecuados para que los Estados miembros—inclusive los que tienen poco derecho de voto pero una relación intensa con el FMI en cuanto a la situación financiera y la política económica—puedan expresar sus opiniones y lograr que reciban consideración. Asimismo, nos preguntamos si, además de las autoridades, otras partes interesadas tienen a su disposición canales adecuados para que sus puntos de vista e inquietudes reciban consideración.

8. Dado el carácter excepcional del Fondo, se aplicaron tres criterios para evaluar el gobierno corporativo del FMI⁶. El primero incluye la propia documentación que rige a la organización y sus antecedentes históricos. El segundo abarca la estructura y las prácticas de gobierno de organizaciones intergubernamentales homólogas. Estas organizaciones son las más comparables con el FMI, pero eso no significa necesariamente que su gobierno corporativo sea adecuado. El tercer criterio lo constituyen los principios de buen gobierno corporativo definidos para las organizaciones del sector privado y público. En este caso, usamos solamente los principios que tienen relevancia para el FMI, teniendo en cuenta las diferencias sustanciales que lo distinguen de las corporaciones públicas y privadas.

B. Fuentes de datos

9. Con la asistencia de consultores, los miembros del equipo evaluador prepararon 15 documentos de referencia que constituyen una parte central de la evidencia para la evaluación⁷. El primer grupo de documentos describe la estructura de gobierno actual y su evolución histórica. El segundo examina las normas de gobernabilidad de otras organizaciones intergubernamentales y corporaciones privadas. Los casos que integran el tercer grupo ilustran el funcionamiento del sistema de gobierno corporativo del FMI en la práctica desde diversos ángulos, como la formulación de estrategias, la labor operacional (p. ej., supervisión, gestión de crisis y asistencia técnica) y la supervisión y la rendición de cuentas (p. ej., administración financiera y conflictos de intereses). La evaluación y los documentos de referencia están basados en una revisión de la literatura relevante, una

⁶ Estos criterios se describen en dos documentos de referencia (Martínez-Díaz, 2008, y Dalberg, 2008) disponibles en el sitio web de la OEI (www.ieo-imf.org).

⁷ Los documentos aparecen enumerados, junto con un resumen, en el anexo 2, y están publicados en el sitio web de la OEI. Aunque se trata de uno de los elementos que contribuyeron a esta evaluación, estos representan las opiniones de sus respectivos autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la OEI ni del equipo evaluador.

exhaustiva investigación archivística, talleres y encuestas. Se llevaron a cabo entrevistas estructuradas y semiestructuradas con participantes de importancia crítica, como actuales y antiguos miembros de la Junta de Gobernadores, el Directorio, la alta gerencia, el personal técnico y contrapartes del Fondo en países miembros, organizaciones de la sociedad civil, y funcionarios de otras organizaciones intergubernamentales⁸.

10. Entre noviembre de 2007 y febrero de 2008 un consultor externo llevó a cabo tres encuestas con autoridades monetarias y fiscales de países miembros, miembros del Directorio y personal de alto rango del FMI. Para asegurar que todas proporcionaran perspectivas comparables sobre los mismos temas, las encuestas contenían —dentro de lo posible— preguntas idénticas o parecidas si lo permitía la relevancia. Las respuestas llegaron de las autoridades monetarias y fiscales de 117 países. La encuesta del Directorio abarcó miembros actuales y ex directores y directores alternos que hubieran estado en funciones a partir del año 2000; el porcentaje de respuesta ascendió a 57%. En el caso del personal de alto rango, el porcentaje fue 44%. A las organizaciones de la sociedad civil se les mandó un cuestionario narrativo para recoger sus opiniones sobre el gobierno corporativo del FMI, sobre todo en lo concerniente a la rendición de cuentas y la voz⁹.

III. VIRTUDES Y DEFICIENCIAS DEL GOBIERNO CORPORATIVO DEL FMI

11. En este capítulo se examinan a nivel general las estructuras y las prácticas de gobierno del FMI dentro del marco de las cuatro dimensiones ya enunciadas: eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y voz. En general, la evidencia de la evaluación revela que la eficacia es la característica más sólida del gobierno corporativo del FMI. La rendición de cuentas parece ser la más débil, y la voz también es débil. Estas deficiencias implican riesgos para la legitimidad del Fondo, lo cual a su vez influye en su eficacia. En este capítulo y el siguiente (que discute las funciones y el desempeño de los distintos órganos de gobierno) se examinan las complementariedades y las tensiones entre estas dimensiones¹⁰.

⁸ El equipo evaluador llevó a cabo talleres, grupos de consulta y entrevistas estructuradas con funcionarios de alto rango de más de 25 países, 29 directores (actuales y antiguos) y más o menos otros 25 miembros (actuales y antiguos) del Directorio, 8 miembros (actuales y antiguos) de la alta gerencia, más de 50 miembros (actuales y antiguos) del personal técnico, 22 representantes de organizaciones de la sociedad civil y 38 funcionarios de otras organizaciones internacionales. El cuestionario utilizado en las entrevistas estructuradas figura en el documento de referencia III.

⁹ El documento de referencia I describe la encuesta y presenta las principales conclusiones. El documento de referencia II contiene el cuestionario enviado a las organizaciones de la sociedad civil, y el anexo 4 resume las respuestas.

¹⁰ Los documentos de referencia V.1, V.2 y V.3 contienen matrices con conclusiones detalladas sobre cada dimensión y cada órgano de gobierno, así como referencias a la fuente de datos correspondiente.

A. Eficacia

12. Dos virtudes importantes del gobierno corporativo del Fondo respaldan la eficacia de la institución. La primera es una estructura gerencial compacta, con un Director Gerente y tres Subdirectores que trabajan de cerca con el personal de alto rango para dirigir la organización. Esta estructura hace posible que la información circule rápidamente y facilita el control centralizado de la institución, gracias a lo cual coexisten la adaptabilidad y una considerable congruencia.

13. Segundo, otras características fundamentales del gobierno corporativo del Fondo le permiten responder rápidamente cuando debe actuar “apagando incendios” frente a una crisis financiera o de balanza de pagos de un país. Apoyándose en el personal, la alta gerencia tiene modalidades de operación bien ensayadas para elaborar programas que les permiten a los países miembros usar los recursos de la organización: evalúa los problemas, diseña y negocia la condicionalidad y coordina el respaldo financiero con otros acreedores. Los informes del personal técnico sirven para poner al tanto de la situación al Directorio, que evalúa y aprueba paquetes de financiamiento, y para asegurar el respaldo general de los miembros. Este proceso por lo general se lleva a cabo de manera rápida y congruente gracias a un control estricto y centralizado del personal técnico y de sus actividades. En ese sentido, el FMI se destaca entre las demás organizaciones internacionales.

14. La eficacia del FMI para “apagar incendios” del sistema financiero mundial ha sido especialmente notable cuando estalla una crisis sistémica. Para estos casos existen prácticas informales de gobierno que le permiten al Fondo reaccionar con velocidad y flexibilidad en situaciones en las cuales otras organizaciones multilaterales bien podrían paralizarse. El funcionamiento de este gobierno informal varía según la crisis, pero hay ciertas características que han estado presentes en la mayoría de los casos. Al detectarse una crisis, a los mecanismos regulares se les superponen otros mecanismos alternativos de formulación de estrategias, toma de decisiones y ejecución, articulados en torno a una pequeña red de funcionarios públicos de alto rango, por lo general de los países con una participación más activa (a menudo, los Viceministros del G-7). La alta gerencia y el personal técnico del FMI trabajan con estos oficiales para formular estrategias y movilizar fondos o distribuir la carga financiera. Para facilitar las negociaciones, las deliberaciones y las decisiones pasan del Directorio a un grupo más pequeño encargado de formular la política que no está constreñido por el régimen de votación ni por los procedimientos oficiales; ese diálogo tiene lugar a través de conferencias telefónicas y reuniones privadas de las cuales rara vez se llevan actas oficiales. Una vez concertado un acuerdo provisional, el personal técnico del FMI y las partes interesadas ultimán los detalles, y la alta gerencia somete una propuesta al examen y aprobación del Directorio, proceso que contribuye a fomentar un grado de propiedad colectiva sobre la decisión. Gracias a este sistema, el FMI puede diseñar programas y captar un financiamiento voluminoso en una fracción del tiempo que habría necesitado mediante los canales oficiales.

15. Este mecanismo informal de gobierno no está exento de desventajas. Como en medio de una crisis las decisiones se toman fuera de los canales oficiales, la transparencia y la rendición de cuentas ex post quedan excluidas. Además, gran parte de los países miembros no tiene oportunidad de participar en este proceso informal de toma de decisiones hasta que el programa no esté listo para su aprobación.

16. La evaluación encontró otras dos deficiencias. Primero, hay escasa participación ministerial en la actividad del FMI excepto en momentos de crisis sistémica o en materia de política institucional (p. ej., la Iniciativa para los PPME, que despertó especial interés entre los países del G-7). Las funciones clave que requieren una participación política enérgica —p. ej., fijar las metas globales del FMI, llevar a cabo una supervisión de alto nivel— reciben poca atención. En la mayor parte de los casos, el asesoramiento político de alto nivel proviene de afuera del sistema formal del gobierno corporativo; principalmente de los distintos grupos informales conocidos como el G-7, el G-20 y el G-24. El asesoramiento que brindan estos grupos es intermitente y coyuntural, y por eso existe el riesgo de que parezca ilegítimo.

17. Segundo, no hay una división clara de responsabilidades entre la alta gerencia y el Directorio o, en algunos casos, entre el Directorio y el CMFI. En algunos ámbitos se producen duplicaciones y, en otros, lagunas, lo cual resta eficacia y eficiencia y obstaculiza la rendición de cuentas. El Convenio Constitutivo del FMI no hace una diferencia clara entre las responsabilidades del Directorio y las de la alta gerencia al dirigir los asuntos del Fondo, dejando no muy claro qué constituye ofrecer orientación y control y qué sería considerado hacer una gestión tan meticulosa que pudiera rayar en la intromisión. Además, a algunos miembros del Directorio les incomoda el hecho de que el CMFI —especialmente a nivel de los Viceministros— brinde orientación estratégica.

18. Entre tanto, hay lagunas en la provisión del asesoramiento estratégico global, ya que el Directorio tiene un papel más que nada reactivo (por ejemplo, se ocupó principalmente de la evaluación y aprobación de la Estrategia a Mediano Plazo en 2006, dejando su elaboración en manos de la alta gerencia). También desempeña un papel muy pequeño en la fijación de prioridades para la asignación de los recursos de asistencia técnica.

B. Eficiencia

19. El Fondo tiene una estructura gerencial relativamente sencilla. La oficina del Director Gerente está integrada por ocho funcionarios de alto rango y maneja un presupuesto aproximado de US\$7 millones (alrededor del 0,7 por ciento del presupuesto administrativo neto de la organización). Las reuniones anuales de los gobernadores y las reuniones semestrales del CMFI están coordinadas con otros eventos en los que coinciden muchas agendas y participantes, lo que resulta en una sinergia y reduce los costos. El Directorio es

compacto en comparación con muchos organismos de las Naciones Unidas y algunas organizaciones internacionales grandes¹¹, y en la última década logró acortar el tiempo que dedica a reunirse. Por otra parte, el costo de funcionamiento del Directorio es algo elevado en comparación con los directorios residentes de otras organizaciones intergubernamentales (véase el párrafo 49). Los directores cuentan con un personal de 240, lo que representa más del 9 por ciento del total del personal.

C. Rendición de cuentas

20. La rendición de cuentas probablemente sea el aspecto más débil del gobierno corporativo del FMI. No existen criterios acordados para evaluar los actos de la institución ni mecanismos adecuados para que los países miembros o las partes afectadas exijan una rendición de cuentas a la organización y sus órganos de gobierno. La rendición de cuentas es un problema común entre las organizaciones intergubernamentales que resulta particularmente crucial en el caso del FMI, cuyo accionar puede tener repercusiones profundas. One World Trust, una respetada ONG, comparó cuatro facetas de la rendición de cuentas de 20 organizaciones intergubernamentales. En conjunto, el FMI quedó ligeramente debajo del promedio; su puntaje fue relativamente mejor en transparencia y evaluación que en participación, y quejas y mecanismos de respuesta (One World Trust, 2006, 2007a y 2007b).

21. Como representantes de los propietarios del Fondo, los miembros de la Junta de Gobernadores llevan la responsabilidad global del rumbo y del desempeño de la organización, y también la supervisión del desempeño del Directorio, al cual han delegado muchas de sus facultades. No obstante, esa delegación no exime a los gobernadores de la responsabilidad de dirigir la institución. La rendición de cuentas del Directorio ante la Junta de Gobernadores está implícita en la delegación de facultades especificada en el Convenio Constitutivo y los Estatutos. Sin embargo, nunca se codificó qué se espera del Directorio, y el único mecanismo formal para evaluar su desempeño es su obligación de informar anualmente a la Junta de Gobernadores sobre la situación de la organización y del sistema financiero internacional. Sería difícil juzgar el desempeño de la institución sobre la base de ese informe¹². De hecho, la superposición de responsabilidades entre el Directorio y la alta

¹¹ Las organizaciones intergubernamentales a las que pertenecen casi todos los países del mundo suelen tener directorios ejecutivos integrados por 32–36 miembros, en comparación con los 24 del FMI. Véase Martínez-Díaz (2008).

¹² Aun si se lograra acordar criterios claros, no sería práctico que los 185 miembros de la Junta de Gobernadores juzgaran el desempeño del Directorio o de la alta gerencia. No hay una manera obvia de recompensar o sancionar el desempeño. La Comisión de la Junta de Gobernadores sobre Remuneración de los Directores Ejecutivos y de sus Directores Ejecutivos Alternos, integrada por tres gobernadores actuales o antiguos, recomienda para los directores aumentos de sueldo basados en fórmulas comparativas, pero no evalúa el desempeño. El CMFI no está encargado oficialmente de la supervisión y, en la práctica, no lleva a cabo esa función. Por último, no existe un proceso institucionalizado de autoevaluación para el Directorio, a diferencia

gerencia por un lado, y entre los miembros del Directorio y sus rectores políticos por el otro, desdibuja la línea de responsabilidad y dificulta definir una serie de productos y resultados por los cuales el Directorio podría rendir cuentas.

22. Existe otra laguna a la hora de monitorear la ejecución de las medidas de política, pese a que el Directorio examina cada informe sobre préstamos y supervisión, y revisa periódicamente la ejecución de las medidas de política. Por ejemplo, aún no se han llevado a la práctica debidamente las pautas destinadas a racionalizar la condicionalidad ni aquellas que versan sobre la supervisión del sistema financiero. Tampoco existe actualmente una supervisión adecuada de los temas vinculados a la administración financiera y al conflicto de intereses del Directorio ni de ningún otro órgano representante de los países miembros.

23. Esta valoración de debilidad en la rendición de cuentas la comparten los miembros del Directorio que respondieron a la encuesta; 55 por ciento de la OEI opinó que los mecanismos actuales de rendición de cuentas del Directorio en su conjunto son “deficientes o inexistentes”, y otro 25 por ciento manifestó que existen “mecanismos adecuados pero no se los utiliza lo suficiente”. Las autoridades y el personal de alto rango expresó puntos de vista parecidos.

24. El Director Gerente rinde cuentas ante del Directorio de sus decisiones, desempeño y comportamiento personal. Esta relación emana explícitamente del Convenio Constitutivo, que estipula que el Directorio selecciona al Director Gerente y puede declararlo cesante, y que el Director Gerente desempeña su cargo “bajo la dirección” y sujeto al “control general” del Directorio. Aunque la rendición de cuentas del Director Gerente está mejor especificada que la del Directorio, no tiene gran uso práctico porque tampoco se ha acordado qué se espera de la alta gerencia, no hay un proceso formal para evaluar su desempeño y no hay recompensas ni sanciones más allá de la decisión de renovar o no el nombramiento del Director Gerente por otros cinco años. De hecho, la selección de este último y la renovación de su nombramiento hasta ahora no han sido más que una formalidad en lo que al Directorio concierne, ya que la decisión real la toma un subgrupo de autoridades de los países miembros mediante un proceso carente de transparencia. No es sorprendente que la gran mayoría de sus miembros piense que el Directorio no participa lo suficiente en la rendición de cuentas del Director Gerente¹³.

25. Se necesitan mecanismos de rendición de cuentas más estrictos para tratar las serias dudas que pesan sobre la legitimidad del FMI. No cabe duda de que un mecanismo mal

de lo que sucede en un número creciente de organizaciones privadas, públicas e intergubernamentales. Por ejemplo, la proporción de organizaciones sin fines de lucro estadounidenses cuyos directorios se autoevalúan pasó de 23 por ciento en 1994 a 43 por ciento en 2004 (BoardSource, 2004).

¹³ Desde fines de 2007 un grupo de trabajo del Directorio está preparando normas de desempeño para el Director Gerente, pero hasta el momento no ha dado a conocer ninguna.

diseñado de rendición de cuentas puede atentar contra la eficacia si hace que los directores estén menos dispuestos a tomar decisiones difíciles o polémicas, o si hace que los funcionarios del FMI eludan excesivamente el riesgo o terminen midiendo su desempeño mediante cruces en los casilleros de un formulario. Pero si las responsabilidades están mejor definidas y si los criterios de desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas son más claros, lo más probable es que la eficacia aumente, no que disminuya. Estos temas se tratan más a fondo en los capítulos IV y V.

D. Voz

26. La presente evaluación aborda dos aspectos del gobierno corporativo del FMI desde el punto de vista de la voz: 1) el grado en que los países miembros pueden lograr que sus opiniones reciban atención y consideración en el proceso decisorio de la institución, y 2) el grado en que otras partes interesadas, entre ellas las legislaturas y la sociedad civil, pueden lograr que sus opiniones reciban atención y consideración en el FMI. Se encontró que ambos aspectos son poco sólidos y deben afianzarse para ganar la confianza de los miembros y su apoyo al FMI, lo cual será importante para sustentar la eficacia de la institución a mediano y largo plazo.

27. Desde el punto de vista de la voz de los países miembros, existen inquietudes en cuanto a la estructura actual del Directorio. El tamaño promedio de los 16 grupos de países en el Directorio es grande en comparación con el de otras organizaciones internacionales¹⁴. La representación de tantos países constituye una pesada carga para los directores en términos de tiempo y de los recursos necesarios para consultar a las autoridades sobre las cuestiones que las afectan. Asimismo, puede disminuir la participación de los directores en los debates sobre medidas institucionales y de política, y posiblemente afecte la calidad de la labor que dedican a cada país. Un Directorio más grande permitiría constituir grupos de países más pequeños y representarlos mejor, pero a la vez incrementaría los costos y podría reducir la eficacia. Por otra parte, se ha reclamado la eliminación de los cinco puestos de director designado, y eso plantearía la posibilidad de que los ocho directores que representan a un solo país pasaran a representar varios¹⁵.

28. Entre tanto, los directores y las autoridades que representan —especialmente si se trata de países de bajo ingreso— parecen reacios a expresar su desacuerdo con las opiniones de la alta gerencia y del personal técnico por temor a las repercusiones negativas. Nuestras encuestas muestran que un tercio de las autoridades y 36 por ciento de los miembros del Directorio consideran que pueden criticar al personal técnico y a la alta gerencia sin temor a

¹⁴ El promedio es de 10,9 países en el FMI (y en el Banco Mundial), pero de apenas 5,6; 7,6 y 5,3 en la Organización Mundial de la Salud, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, respectivamente.

¹⁵ McCormick (2008).

represalias en “contadas ocasiones” o “únicamente en relación con algunos temas”. Esta opinión es más pronunciada entre las autoridades (56 por ciento) y los directores (67 por ciento) de países de bajo ingreso.

29. En cuanto a las voces externas, la transparencia resulta clave para una participación informada. Desde los años noventa el Fondo ha hecho esfuerzos por abrirse más a las opiniones de las partes interesadas no gubernamentales y las legislaturas. Más de la mitad de los miembros del Directorio se reúne con representantes de la sociedad civil al menos en ocasiones especiales, pero apenas 18 por ciento lo hace con regularidad. Mientras que el 40 por ciento de los directores publica algún tipo de informe sobre sus actividades, menos de la cuarta parte comparece ante las legislaturas nacionales con regularidad o incluso en ocasiones especiales.

30. Desde 1996 el Fondo ha aplicado una política de divulgación de documentos considerablemente más liberal, poniendo a disposición electrónicamente más información sobre sus operaciones y sobre las decisiones del Directorio. Pero las políticas y las prácticas en este ámbito pueden ser mejoradas para igualar las mejores prácticas que aplican otras organizaciones internacionales. Los archivos de la institución siguen sujetos a una política restrictiva y el acceso a distancia del material desclasificado presenta obstáculos considerables. Los períodos de embargo de las actas del Directorio y de otros documentos son excesivamente prolongados (una opinión que suscribe alrededor del 40 por ciento de los directores y del personal técnico). No hay criterios transparentes y públicos para la desclasificación de documentos confidenciales y estrictamente confidenciales, una decisión que continúa siendo prerrogativa de la alta gerencia. Por último, las partes interesadas externas argumentan que tienen menos posibilidades de influir en la política institucional porque la documentación pertinente sobre política no se publica antes del debate en el Directorio¹⁶.

IV. CONCLUSIONES SOBRE CADA UNO DE LOS DIFERENTES ÓRGANOS DE GOBIERNO

31. Este capítulo presenta conclusiones específicas sobre el CMFI, el Directorio y la alta gerencia. Para cada uno de estos órganos de gobierno identifica virtudes y deficiencias al responder las siguientes preguntas: si las funciones reglamentarias de cada uno de estos órganos están claras; si hay superposiciones o lagunas en esas funciones; si se podrían modificar las estructuras o los procesos para incrementar la eficacia; si los órganos de gobierno y sus integrantes deben rendir cuentas de su comportamiento, su desempeño y el resultado de sus actos; cuáles son los costos del gobierno corporativo, y si los órganos de gobierno les brindan a las partes interesadas suficiente acceso para expresar sus opiniones.

¹⁶ Véase el anexo 4 (*Transparencia: Políticas de divulgación y archivo*). Según estudios recientes, desde el punto de vista de la transparencia, el FMI calificó octavo entre 20 organizaciones internacionales. Véanse también One World Trust (2006) y (2007b).

A. El Comité Monetario y Financiero Internacional

32. **Ambigüedad.** Como el CMFI, al igual que su antecesor, el Comité Provisional, es un órgano consultivo de la Junta de Gobernadores, sus comunicados carecen de carácter legal y sirven solamente para asesorar a los gobernadores e, indirectamente, al Directorio. Sin embargo, en la práctica, los directores, la alta gerencia y el personal técnico toman los comunicados como pautas para el programa de trabajo de la institución en los meses siguientes. Es natural que así ocurra, ya que el CMFI está integrado por los mismos gobernadores que designan o eligen a los directores y la alta gerencia. Esta ambigüedad de las declaraciones del CMFI limita el grado de rendición de cuentas del Directorio y de la alta gerencia por la implementación (o falta de implementación) de las iniciativas del Comité. La incongruencia entre las funciones y responsabilidades oficiales y efectivas del CMFI, y la ambigüedad de sus comunicados, le restan legitimidad al Comité y complican la rendición de cuentas. Análogamente, el Comité para el Desarrollo fue creado para asesorar a los Gobernadores del Banco Mundial y del FMI sobre temas críticos en temas de desarrollo, pero en la práctica parece ocuparse más que nada del trabajo del Banco Mundial y recibe escasa atención del Directorio, la alta gerencia y el personal técnico del FMI.

Recuadro 1. El Consejo: Un órgano de gobierno ministerial

La Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI abre la posibilidad de establecer un órgano decisorio y político a nivel de ministros o gobernadores, entre la Junta de Gobernadores y el Directorio y con el mismo número de miembros que este último. El Presidente del Consejo sería seleccionado por los miembros. De acuerdo con el Convenio, el Consejo “supervisará la gestión y la adaptación del sistema monetario internacional, incluido el funcionamiento continuo del proceso de ajuste y la evolución de la liquidez global” y además “examinará la evolución de la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo.” La creación del Consejo exige una mayoría del 85 por ciento de los votos de la Junta de Gobernadores, cifra que nunca se ha alcanzado, por lo que el Consejo no se ha puesto en funcionamiento todavía. A diferencia de lo que sucede en el Directorio, los votos asignados a cada país de un grupo pueden emitirse por separado.

33. **Virtudes.** Pese a la falta de claridad en cuanto a su función, el CMFI desempeña un papel importante en el gobierno corporativo del FMI. Sus reuniones semestrales sirven para forzar momentos de decisión que pueden facilitar una solución transada o cerrar cuestiones de política pendientes. El comunicado emitido al final de las reuniones del Comité es fruto del consenso, lo cual confiere mayor legitimidad a las iniciativas elaboradas previamente por agrupamientos como el G-7, el G-20 y el G-24, y promueve un sentido de pertenencia política en torno a las políticas definidas dentro del Fondo. Nuestras encuestas entre las principales partes interesadas revelan una satisfacción general con la calidad de los comunicados del CMFI; una gran mayoría de las autoridades de los países miembros y de los miembros del Directorio se manifestaron, como mínimo, “algo satisfechos” con el grado en

que los comunicados reflejan las opiniones de los gobernadores que conforman el CMFI y con la claridad de la orientación que brindan¹⁷.

34. **Deficiencias y limitaciones.** La evaluación detectó también deficiencias importantes que le restan valor a la contribución que realiza el CMFI al gobierno corporativo de la institución. Primero, el CMFI no ejerce una supervisión del Directorio ni de la alta gerencia, tarea para la cual carece de cimientos jurídicos como órgano consultivo. Esta es una laguna significativa en el gobierno corporativo global. Segundo, las reuniones del CMFI desempeñan un papel muy limitado como foro para las negociaciones de fondo, algo natural teniendo en cuenta que se trata de un comité consultivo que se reúne unas horas cada seis meses y al cual muchos gobernadores llegan sin estar preparados para negociar. Tercero, la mayoría de los observadores cree que el vínculo entre el CMFI y las reuniones del G-7 y de otros agrupamientos de países incrementa la eficacia del Comité, pero muchas de las partes interesadas piensan que atenta contra el sentido de pertenencia y la rendición de cuentas, y que si estos últimos fueran más fuertes y se viera con más claridad que el CMFI reviste una importancia central para los países del G-7, las delegaciones se prepararían mejor para las reuniones, lo cual realzaría la eficacia del CMFI y del Fondo.

35. **Cuestiones de procedimiento.** En las entrevistas con participantes del CMFI salieron a la luz una serie de deficiencias de procedimiento. Primero, preocupa el hecho de que el Presidente del Comité pueda ejercer una influencia desproporcionada en el contenido de los comunicados y que otros obstáculos (sobre todo un dominio limitado del idioma inglés) restrinjan la participación de algunos Gobernadores del CMFI (o de sus representantes) en el proceso de redacción. Segundo, el CMFI carece de un proceso abierto y transparente de selección del presidente. Tercero, el formato de las reuniones influye en su valor; los Gobernadores del CMFI entrevistados piensan que las reuniones de desayuno, en las cuales pueden participar únicamente los titulares, son una plataforma valiosa para un intercambio de ideas abierto, franco y de alto nivel, y en algunas ocasiones para negociaciones de fondo. Las sesiones de almuerzo cuentan con una menor concurrencia de ministros, y para algunos gobernadores las sesiones plenarias a menudo son una formalidad poco fructífera. En cuanto a las reuniones de los viceministros del CMFI, las opiniones son encontradas. Para más o menos la mitad de las autoridades resultan valiosas, en tanto que más del 70 por ciento de los actuales y antiguos miembros del Directorio considera que agregan poco valor.

36. **Tamaño y costos.** Más de la mitad de las autoridades encuestadas considera que el número actual de gobernadores que hay en el CMFI equilibra debidamente la eficacia con la necesidad de representación y legitimidad, algo en lo que coinciden los miembros del Directorio y el personal de alto rango. Las autoridades tampoco consideran que el costo de

¹⁷ Una gran mayoría del personal técnico también respondió que a veces los comunicados brindan, como mínimo, un asesoramiento claro, mientras que una cuarta parte opinó que eso sucedía rara vez; es posible que la diferencia surja de las cuestiones que el CMFI no logró alcanzar acuerdos.

las reuniones del CMFI sea desproporcionado, especialmente porque las reuniones están programadas para coincidir con reuniones complementarias.

B. El Directorio Ejecutivo

37. Esta sección compara las virtudes y las deficiencias principales del Directorio. Describe que hay tensión entre las funciones de ejecución y de supervisión del Directorio, es decir, entre colaborar con la alta gerencia en los asuntos diarios del FMI por un lado, y desempeñarse como supervisor en nombre de los propietarios de la organización por el otro. Luego analiza la estructura y el funcionamiento del Directorio, revisa las aptitudes y la experiencia de sus miembros y concluye con una discusión sobre asuntos de la rendición de cuentas.

38. *Virtudes y deficiencias.* Para el FMI, el Directorio es una fuente importante de legitimidad. El sistema de grupos de países ofrece cierto grado de representación a los 185 países miembros, sin la parálisis que se observa en algunas organizaciones internacionales cuyos directorios ofrecen representación universal. El Directorio examina y aprueba prácticamente todas las estrategias y políticas, y desempeña un papel limitado en su elaboración. A menudo es un foro en el cual se debaten las recomendaciones avaladas por el CMFI promoviendo un sentido de pertenencia. Pero el papel que desempeña el Directorio en el gobierno corporativo también adolece de deficiencias. Primero, el Directorio ejerce una supervisión limitada de la alta gerencia y de la institución en general. Segundo, aunque la mayoría de los directores tiene líneas de responsabilidad claras con sus respectivas autoridades, no existe un mecanismo para que el Directorio evalúe su propio desempeño como órgano ni para que reciba la opinión de la Junta de Gobernadores en ese plano. Tercero, el porcentaje del presupuesto administrativo dedicado al Directorio parece elevado en comparación con el de otras organizaciones internacionales.

39. *¿Directorio ejecutivo o supervisor?* El Directorio está encargado de llevar a cabo la “gestión de los asuntos del Fondo” y de ejercer el “control general” de la alta gerencia, y desde el comienzo se entendió que ese mandato le concede una función ejecutiva, con una participación considerable en el funcionamiento del FMI día a día. Esta interpretación es congruente con la designación de “Director Ejecutivo” que figura en el Convenio Constitutivo y con la exigencia de que ejerza “sus funciones en sesión permanente.” El FMI probablemente necesitaba un directorio ejecutivo en los primeros tiempos, cuando la institución tenía oficialmente autoridad sobre el sistema de paridad cambiaria y las comunicaciones entre los directores y las autoridades de sus respectivos países eran limitadas. Por esa razón, los directores debían gozar de la confianza de las autoridades y poseer gran experiencia y profundos conocimientos macroeconómicos. Esa función ejecutiva también era posible de cumplir porque había apenas una docena de directores.

40. Aunque oficialmente el Directorio sigue cumpliendo esa misma función ejecutiva, los cambios que experimentaron su mandato y sus operaciones, además de la cantidad de países

miembros y de personal técnico¹⁸, la complican muchísimo. El Directorio se ha duplicado de contar con 12 miembros a contar con 24 miembros, un número demasiado grande para cumplir una función ejecutiva eficaz según las normas actuales de gobierno corporativo¹⁹. En el sector privado, por ejemplo, los directorios ejecutivos rara vez tienen más de 12 integrantes y, aun en el sector de las instituciones sin fines de lucro, hay una tendencia a contar con directorios más pequeños²⁰. En comparación con otras organizaciones internacionales de tamaño parecido, el FMI tiene un directorio relativamente compacto, pero en esas otras organizaciones el directorio desempeña una función de representación y supervisión, más que ejecutiva²¹. Gracias al avance de las comunicaciones durante las seis últimas décadas, ya no es tan necesario que un directorio desempeñe una función ejecutiva; las autoridades pueden hacer llegar instrucciones a los directores (y directamente a la alta gerencia) de manera prácticamente instantánea desde las capitales donde se encuentren, con lo cual ha disminuido la necesidad de contar con directores capaces de actuar de manera independiente, permitiendo que las autoridades puedan enviar representantes de menor rango.

41. La realidad de hoy requiere que el Directorio juegue un papel de *supervisión* eficaz. El Directorio tiene una participación apenas limitada en muchas de las funciones que normalmente se asocian a un órgano supervisor, a saber: la supervisión fiduciaria (administración financiera, control de riesgos y prevención de casos de falta de ética y conflicto de intereses) y la supervisión de los recursos humanos y las políticas administrativas. A la vez, a juzgar por otras evaluaciones de la OEI y por estudios preparados para la presente evaluación, el Directorio desempeña una función estrictamente reactiva en lo concerniente a la formulación de estrategias y no lleva a cabo un monitoreo eficaz de la

¹⁸ El número de miembros del FMI ha aumentado a más del cuádruple, de 44 a 185, y el personal, más de siete veces, de 355 a unos 2.600 empleados.

¹⁹ Los estudios sobre la toma de decisiones y el comportamiento grupal indican que, para ser eficaz, un directorio ejecutivo no debe tener más de 10 miembros, y que 12 es el máximo absoluto. Más allá de 12, la calidad de la participación empeora, la toma de decisiones comienza a atrofiarse y se agudiza el problema de los miembros que se aprovechan del esfuerzo colectivo. Véase Carter y Lorsch (2003).

²⁰ Según el Índice Spencer Stuart de Consejos de Administración (2006), el Spencer Stuart 2006 UK Board Index y el Spencer Stuart Board Index: Italia 2006, respectivamente, entre las empresas estadounidenses más importantes (S&P500), el tamaño promedio de directorios es 10,7; entre las 150 empresas principales del Reino Unido, 10,8, y entre las empresas más destacadas de Italia, 10,7. Según nuestros cálculos, en 2007 esa cifra ascendía a 13 en el caso de las 50 empresas más importantes de Japón. De acuerdo con BoardSource, el tamaño mediano de los directorios de casi 400 instituciones estadounidenses sin fines de lucro que participaron en una encuesta reciente bajó de 17 miembros en 1994 a 15 en 2004.

²¹ Martínez-Díaz (2008) compara el gobierno corporativo del FMI con la de otras 11 organizaciones internacionales, cinco de las cuales cuentan con una gran cantidad de miembros. Entre ellas, el FMI y el Banco Mundial tienen los directorios más pequeños en números absolutos, así como la relación más baja entre el tamaño del directorio y el número de países miembros.

puesta en práctica de las políticas. Su participación en las operaciones cotidianas lo distrae de estas funciones de supervisión necesarias y le dificulta llevarlas a cabo con independencia.

Estructura y funcionamiento del Directorio

42. **Tamaño del Directorio y composición.** Las variaciones en el tamaño del Directorio sugieren un intercambio entre la eficacia ejecutiva por un lado, y la representación y la legitimidad por el otro. Los dilemas resultantes de este intercambio no son fáciles de resolver y no hay consenso entre los directores sobre el tamaño adecuado de este órgano; la mitad piensa que es demasiado grande, y la otra mitad que es apropiado o demasiado pequeño. Entre el personal de alto rango, una gran mayoría piensa que el Directorio es demasiado grande. Más del 60 por ciento de las autoridades encuestadas opina que el tamaño actual representa un equilibrio correcto entre la eficacia y la representación, pero alrededor de una cuarta parte piensa que debería ser más grande.

43. **Comités del Directorio.** En la mayoría de las corporaciones públicas y privadas, así como en otras organizaciones intergubernamentales, los directorios crean un sistema de comités que les permite funcionar con más eficacia y eficiencia. Los comités les ofrecen a los directores un foro para debatir medidas de política independientemente de la alta gerencia, considerar cuestiones técnicas en más detalle que durante las sesiones plenarias y supervisar con regularidad las iniciativas nuevas y las políticas acordadas. Actualmente, el Directorio del FMI tiene nueve comités permanentes²². Estos promueven deliberaciones menos formales que las sesiones plenarias del Directorio, pero varios carecen de suficiente independencia respecto de la alta gerencia como para servir de foro abierto de debate entre los directores. Asimismo, existe una renuencia a utilizar los comités para simplificar las deliberaciones del Directorio forjando consensos y zanjando diferencias (pese a que la autoridad decisoria seguiría estando en manos del Directorio en pleno, como lo estipula el Reglamento). Por lo tanto, las deliberaciones de los comités se repiten muchas veces a nivel del Directorio y por ende no contribuyen a la eficacia del Directorio e incluso quizás atenten contra la eficiencia.

44. **Uso del tiempo y valor agregado.** Los miembros no están completamente satisfechos con el uso que el Directorio hace de su tiempo. Este se reúne casi 400 horas en el curso del año, y alrededor de la mitad de ese tiempo está dedicado a los países miembros (más a las consultas del Artículo IV que a evaluaciones de los programas, sobre todo en los últimos

²² El Comité de Presupuesto y el Comité de Jubilaciones son presididas por la alta gerencia. Las otras siete (el Comité sobre Temarios y Procedimientos, el Comité sobre el Informe Anual, el Comité de Evaluación, el Comité de Asuntos Administrativos del Directorio Ejecutivo, el Comité de Interpretación, el Comité de Enlace con el Banco Mundial y Otras Organizaciones Internacionales, y el Comité de Ética) están presididos por directores seleccionados por la alta gerencia en consulta con el Decano del Directorio. Algunos Comités solo se reúnen con poca frecuencia. El Comité de Interpretación no se reúne desde 1958. Actualmente, ningún comité del Directorio supervisa la gestión financiera, las políticas administrativas ni las políticas en materia de recursos humanos, a diferencia de lo que ocurre con otros comités en otras organizaciones internacionales.

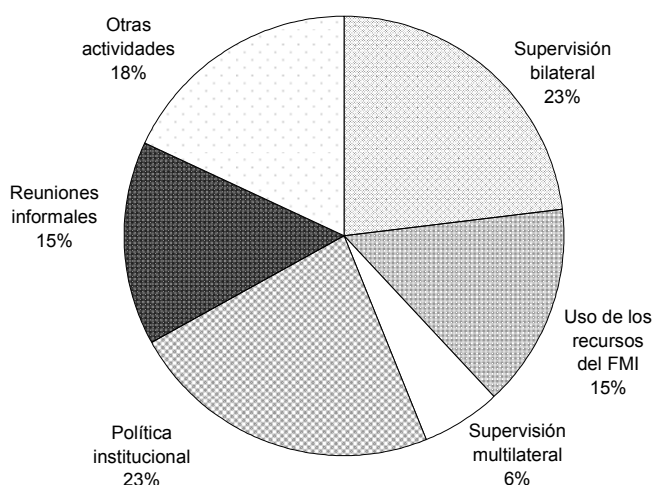
años). Otro 20 por ciento-25 por ciento del tiempo está dedicado a las políticas de la institución, y el resto, a la supervisión multilateral, reuniones informales y deliberaciones de los comités (gráfico 2). Más de tres cuartas partes de los miembros del Directorio piensan que el Directorio tiene una participación insuficiente a la hora de evaluar el desempeño de la alta gerencia y la correspondiente rendición de cuentas. Alrededor de la mitad considera que el Directorio tiene una participación insuficiente en la supervisión multilateral y en la determinación de las prioridades de asistencia técnica, temas a los cuales el Directorio les dedica muy poco tiempo. Mientras que 70 por ciento de los miembros del Directorio opina que este tiene una participación adecuada en las consultas del Artículo IV, apenas 20 por ciento (junto a 15 por ciento del personal técnico) estima que el Directorio aporta “un valor agregado significativo” a dichas consultas; una proporción parecida (y 40 por ciento del personal técnico) piensa que el Directorio aporta “un valor agregado inexistente o negativo”. Quizás eso explique por qué, como se puede observar en el cuadro 1, en promedio apenas cuatro directores asisten a las reuniones sobre las consultas del Artículo IV (apenas tres cuando se las combina con el uso de los recursos del FMI). A juzgar por estas cifras, posiblemente convendría replantear el proceso de supervisión dispuesto en el Artículo IV, o al menos estudiar otras opciones alternativas para que el Directorio pueda hacer sus aportes.

45. Los miembros del Directorio señalaron que tienen poco control sobre la asignación de su tiempo y muchos se quejaron de la distribución desigual de la carga de trabajo a lo largo del año. Si bien la sección C del Reglamento dispone que el presidente del Directorio convocará a reunión a solicitud de cualquier director, y que al preparar la agenda de cada reunión el Director Gerente incluirá cualquier asunto cuya inserción solicite un director, muchos miembros del Directorio señalaron que esta regla no es fácil de aplicar y que la agenda la decide la alta gerencia y la administra el Departamento de Secretaría. Varios directores manifestaron la inquietud general de que el Secretario, al igual que el Consejero Jurídico, que es designado por el Director Gerente y actúa como director de un departamento, no sea lo suficientemente independiente al asesorar al Directorio.

46. **Documentos gray, asistencia y calidad de las deliberaciones.** El tiempo total que el Directorio se reúne ha disminuido desde 1999, pasando de unas 600 horas a unas 400 horas por año, lo cual equivale a una reducción promedio de 2,6 horas a 1,6 hora destinadas a cada punto de la agenda (en los temas vinculados a los países, la disminución fue de 1,7 hora a 1 hora). Un factor fundamental detrás de este cambio reside en la proliferación de documentos gray (declaraciones escritas que los directores presentan antes de una reunión, a menudo en lugar de una declaración verbal). Durante el período indicado, el número de documentos gray ha aumentado 400 por ciento, a más de 4.000 por año. La mayor parte de las sillas preparan este tipo de declaración para la mayoría de los debates sobre los países miembros. En la opinión de los miembros del Directorio, el sistema tiene ventajas y desventajas. Los documentos gray les permiten a las autoridades expresarse de manera más directa y le facilita a la alta gerencia dejar constancia de los puntos de vista de los directores en las declaraciones de clausura o las exposiciones sumarias, sobre todo si los documentos circulan con suficiente antelación a la reunión del Directorio. Por otra parte, muchos directores se quejaron durante

las entrevistas de que los documentos son demasiado largos, suelen repetir las opiniones vertidas en el informe del personal técnico o en los documentos preparados por otros directores y tienden a examinar cuestiones técnicas que puede manejar mejor el personal técnico, en lugar de cuestiones relativas al cumplimiento con la política del FMI y la congruencia entre países. Aun así, la mayoría de los miembros del Directorio considera que el aumento del número de documentos de la serie gray no disminuye la calidad de las decisiones.

Gráfico 2. Uso del tiempo en las reuniones del Directorio, 2007



Fuente: Basado en datos del Departamento de Secretaría.

47. Los documentos gray se crearon para promover debates más animados en el Directorio, pero de hecho surtió el efecto contrario. Es posible que también hayan desalentado la presencia de los directores, que ahora envían a personal de menor rango a las reuniones porque no esperan extensos debates además de las declaraciones presentadas por escrito. Por lo general, solo cuatro directores y cuatro directores alternos asistieron a las reuniones sobre temas vinculados a los países miembros en 2006 (Artículo IV y uso de los recursos del FMI), y los otros 16 participantes fueron asesores o asesores principales (cuadro 1). La asistencia de los directores y los directores alternos es mucho más alta cuando las reuniones están dedicadas a políticas institucionales, asuntos administrativos y supervisión multilateral. Estas estadísticas no significan necesariamente que los directores les otorguen poca importancia a las reuniones. De hecho, algunas veces los asesores y los asesores principales pueden provenir de países con un interés mayor en los temas debatidos o sus conocimientos o experiencia pueden ser más relevantes sobre el tema en discusión que los del propio director.

48. **Exposiciones sumarias.** Las exposiciones sumarias condensan las opiniones y decisiones del Directorio, en particular las concernientes a las consultas del Artículo IV y a la mayoría de las cuestiones de política institucional. Estas exposiciones —preparadas por el

Presidente del Directorio con la asistencia del Secretario— transmiten el asesoramiento y las directivas del Directorio a la alta gerencia y al personal técnico. También sirven de base para las notas de información al público, un instrumento importante a través del cual el Fondo comunica sus opiniones al público. Más de cuatro quintas partes de los miembros del Directorio y casi tres cuartas partes del personal de alto rango consideran que las exposiciones “a veces” o “a menudo” son vagas o contradictorias. El análisis de una serie de exposiciones sumarias de los debates sobre consultas del Artículo IV y políticas institucionales revela que a veces es difícil distinguir entre decisiones y opiniones consensuadas, y que las opiniones minoritarias no siempre quedan reflejadas de manera consistente. También hay una falta de claridad sobre las palabras que simbolizan el grado de respaldo otorgado a una postura determinada (p. ej., “varios”, “muchos”, “la mayoría”).

Cuadro 1. Asistencia promedio a las reuniones del Directorio, 2006

Tipo de tema debatido	Rango del participante		
	Director Ejecutivo	Director Ejecutivo Alterno	Otro representante de la oficina del Director Ejecutivo
Temas administrativos/financieros	9	7	8
Temas de política institucional	9	6	9
Supervisión multilateral	7	7	10
Supervisión bilateral (Artículo IV)	4	5	15
Uso de los recursos del FMI/PPME	4	3	17
Uso de los recursos del FMI y Artículo IV	3	4	17

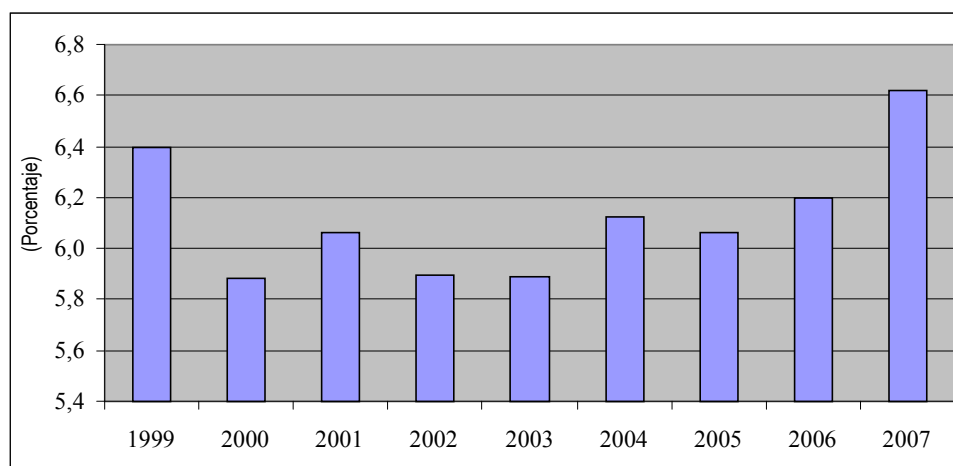
Fuente: Actas de 2006 del Directorio Ejecutivo.

49. **Costos del Directorio.** En 2007, el presupuesto total del Directorio ascendió a US\$59 millones (US\$73 millones si se incluye el presupuesto del Departamento de Secretaría). Entre 1998 y 2006, el costo operativo del Directorio osciló entre 5,9 por ciento y 6,4 por ciento del presupuesto administrativo del FMI (gráfico 3). Durante ese período se amplió el personal asignado a las oficinas de los directores. Aunque es difícil hacer una comparación con otras instituciones debido a las diferencias del alcance de las operaciones, estas cifras son algo elevadas frente a las de otras organizaciones internacionales con directorios residentes, pero no son significativamente desproporcionadas²³. En el Banco Mundial, el porcentaje es 3 por ciento; en el BID, por ciento; en el BERD, alrededor del 5 por ciento; y en el BASD, 6,5 por ciento.

²³ Cada tres años las Reuniones Anuales del Fondo y el Banco Mundial se celebran fuera de Estados Unidos; es por esa razón que los costos son más elevados en 1998, 2001, 2004 y 2007.

50. **Capacidades y rendición de cuentas de los miembros del Directorio.** La capacidad del Directorio para ser eficaz depende en parte de las cualidades y la experiencia de los directores y su personal, y de los incentivos que tienen. A continuación se pasa revista a las aptitudes y la experiencia de los directores, la frecuencia de rotación en el Directorio y el marco de rendición de cuentas dentro del cual trabajan los Directores.

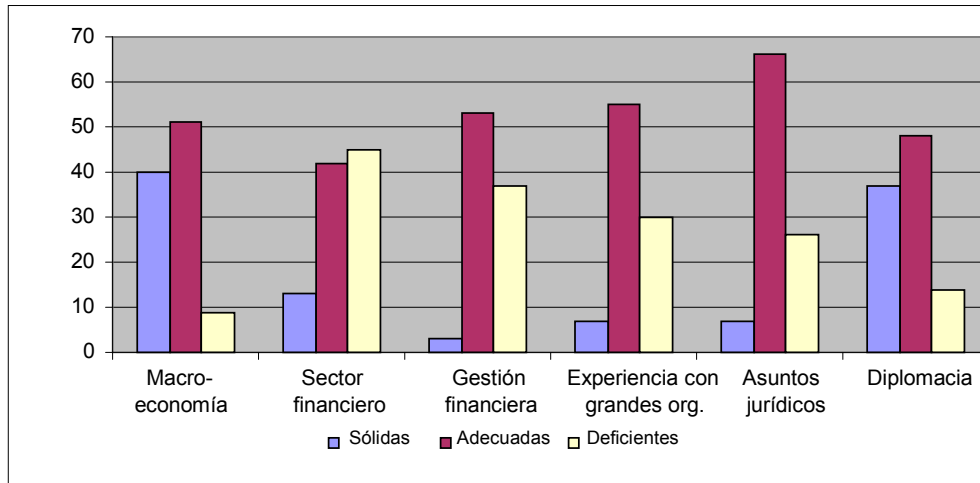
Gráfico 3. Presupuesto de las oficinas de los directores ejecutivos como porcentaje del presupuesto administrativo neto del FMI, 1999–2007



Fuente: Oficina de Presupuesto y Planificación, y cálculos del personal técnico de la OEI.

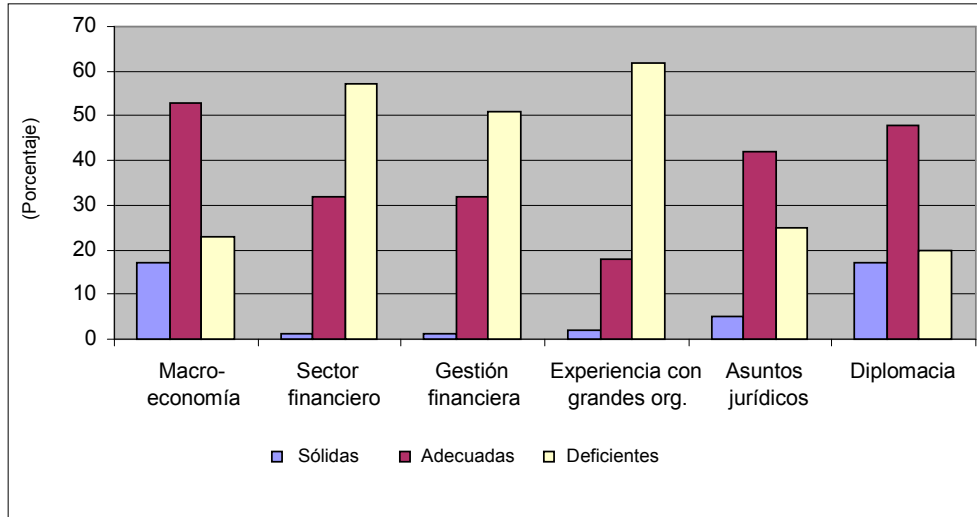
51. **Calificaciones y aptitudes de los miembros del Directorio.** El Directorio no tiene términos de referencia ni descripciones estandarizadas de los cargos de director, director alterno y del personal profesional auxiliar. Una descripción estandarizada les serviría de pauta a las autoridades para la selección de candidatos. Alrededor del 90 por ciento de las autoridades encuestadas manifestó que una de las condiciones fundamentales para ser director es poseer conocimientos de macroeconomía y del sector financiero; otro 75 por ciento opinó que es indispensable tener cualidades de negociador y diplomático. Los miembros del Directorio consideran poseer estas cualidades y el personal técnico está de acuerdo (gráficos 4 y 5). Sin embargo, la evaluación reveló que tanto los directores como el personal técnico consideran que el conocimiento de temas del sector financiero es una de las aptitudes más débiles del Directorio, aunque las autoridades lo consideran una condición fundamental. Estas percepciones quedan confirmadas por un estudio sobre el desempeño del Directorio en integrar la macroeconomía y el sector financiero en la supervisión (Bossone, 2008c) que determinó que la falta de conocimientos sobre el sector financiero fue una de las razones por las cuales el Directorio tuvo tanta dificultad para integrar debidamente la dimensión del sector financiero en el debate sobre las condiciones macroeconómicas.

Gráfico 4. Percepciones que tienen los directores ejecutivos de las aptitudes del Directorio Ejecutivo (Porcentaje)



Fuente: Encuesta del Directorio efectuada por la OEI, pregunta 2, documento de referencia I.

Gráfico 5. Percepciones que tiene el personal técnico del FMI de las aptitudes del Directorio Ejecutivo (Porcentaje)



Fuente: Encuesta del personal de alto rango del FMI efectuada por la OEI, pregunta 2, documento de referencia I.

52. Existen problemas parecidos debajo del nivel de director. La mayoría de los grupos de países representados en el Directorio no tiene una descripción clara y consensuada del cargo de director alterno y de otros miembros del personal, ni un proceso transparente de selección por mérito. En algunas ocasiones los puestos en la oficina de un director están considerados como una recompensa por servicios prestados con anterioridad, no un nombramiento importante y difícil. De hecho, la mayor parte de los directores participa poco

o nada en la selección de su propio personal, y apenas un 15 por ciento dijo tener “amplia latitud” a la hora de seleccionar asesores principales o asesores. Para lidiar con este problema algunos grupos han adoptado descripciones de los cargos y han instituido procesos más transparentes para seleccionar los miembros del Directorio, además de reglas para el funcionamiento de la oficina de su director (véase el anexo 5).

53. **Antigüedad y experiencia previa.** Los niveles de antigüedad y experiencia institucional previa de los directores ejecutivos parecen haber cambiado poco a lo largo de la última década. La experiencia promedio en años se ha mantenido constante y está acorde con la de otras organizaciones internacionales²⁴. La experiencia previa de directores ejecutivos tampoco ha cambiado mucho; alrededor de 70 por ciento de los directores proviene de bancos centrales, ministerios de Hacienda o tesorerías nacionales (cuadro 2).

Cuadro 2. Experiencia previa de los directores ejecutivos del FMI en diferentes años

Ocupación inmediatamente previa al FMI	1996	2001	2006
Ministerio de Hacienda/Tesorería	6	11	7
Banco central	8	6	8
Otra dependencia pública	5	2	4
Personal del FMI	3	3	2
Función académica	0	1	1
Sector privado	0	0	1
Banco Mundial y otras organizaciones internacionales	2	1	1

Fuente: Basado en datos del Departamento de Secretaría.

54. **Rotación.** Los directores nombrados por elección desempeñan sus funciones por dos años renovables, en tanto que los directores designados directamente sirven en su cargo hasta que las autoridades nacionales rescindan el nombramiento. En el período 1990-2007, la duración mediana del ejercicio en funciones de los directores (elegidos o designados) fue de 23 meses, o bien de 40 meses si se tiene en cuenta la experiencia como directores alternos. Los directores entrevistados señalaron que se necesita entre seis meses y un año para un director nuevo para comenzar a funcionar a pleno en el cargo. Hasta cierto punto, un mandato más largo les permite a los directores desempeñarse con mayor independencia de la alta gerencia, pero hay quienes opinan que los mandatos muy prolongados pueden llevar a los directores a identificarse demasiado con las opiniones del personal técnico o de la alta

²⁴ La experiencia está representada por la edad promedio de los directores, que es de 53 años, frente a 53 en el Banco Mundial, 54 en el BASD y 55 en el BERD.

gerencia. En comparación con otras organizaciones internacionales, los directores del FMI tienen los mandatos más cortos²⁵. La mediana del Fondo también parece corta si se la compara con la del sector privado, en el cual los expertos recomiendan dos mandatos de tres años cada uno para directores²⁶. La opinión de los directores actuales y antiguos sobre si debe haber mayor o menor rotación se encuentra dividida: 46 por ciento piensa que es adecuada y 43 por ciento, que es excesiva. En cuanto al personal técnico, dos tercios considera que la rotación es adecuada o demasiado infrecuente.

55. **Rendición de cuentas de los directores.** Los directores individualmente dan cuenta de sus intervenciones y votos ante las autoridades nacionales. Los directores designados pueden ser retirados de su función a voluntad de las autoridades. Los directores que son elegidos por un solo país se encuentran en una situación parecida de escrutinio, aunque al menos teóricamente no pueden perder su puesto entre una elección y otra. Los directores elegidos que representan varios países responden a un régimen diferente de escrutinio e incentivos. La mayoría de los grupos de países tiene acuerdos de rotación que determinan si los directores pueden ser reelegidos o si pueden ejercer un único mandato por dos años, lo cual elimina la reelección como incentivo. En ambos casos, los directores deben sortear los intereses —a veces en conflicto— de las autoridades. En todo caso, para la mayoría de los directores el impacto que puede sufrir su futura carrera de regreso a su país constituye un incentivo para seguir la línea que tracen las autoridades. Los miembros del Directorio se rigen por su propio código de conducta, que es más ambiguo que el código del personal: aquel dispone qué “deberían” hacer los miembros; este, qué “debe” hacer el personal. Actualmente, el Comité de Ética del Directorio no tiene ningún mecanismo específico para aplicar el código.

56. Más de la mitad de los miembros del Directorio señaló que ocasionalmente se le presenta un conflicto entre la función de representante de las autoridades y la función de defensor de los intereses institucionales del Fondo. En entrevistas posteriores, los directores precisaron que ese conflicto surge más que nada en torno a cuestiones administrativas o temas de política institucional de poca importancia. Con todo, cabe preguntarse cómo y si es posible que los directores rindan cuentas individualmente como funcionarios del FMI. Crear un mecanismo con este propósito no sería sencillo. Primero, si bien en la práctica todos los directores tienen clara su función de representación, su condición de funcionarios del FMI es menos clara²⁷. Segundo, no se puede hacer que los directores rindan cuentas por igual de las

²⁵ Los directores son elegidos para desempeñar su función durante dos años en el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, durante tres años en el BAfD, el BID, el BERD, la OMS, el FMAM, el BPI y el PNUD, y durante cinco en el BEI. El mando efectivo promedio de un embajador ante la OCDE es de 3,5 años.

²⁶ Higgs (2003, pág. 5). Según *Spencer Stuart 2006 UK Board Index UK Index*, en las principales empresas británicas el mandato promedio de los directores no ejecutivos fue de 3,8 años.

²⁷ Hay quien sostiene que esta condición se debe a algunos aspectos de su relación de trabajo (p. ej., el salario de los directores proviene del FMI lo cual es también el origen de sus inmunidades).

consecuencias de sus votos ya que estos están ponderados según la cuota de los países correspondiente, lo cual significa distintos grados de responsabilidad para cada director.

C. La alta gerencia: Oficina del Director Gerente

57. Una estructura gerencial centralizada bien conectada con las altas autoridades de las principales economías siempre ha sido uno de los aspectos más sólidos del gobierno corporativo del FMI. El Director Gerente y la mayoría de sus subdirectores han llegado al FMI tras ocupar puestos jerárquicos en sus respectivos países, aportando una experiencia útil y contactos de alto nivel que han beneficiado a la organización, y en general han proveído una dirección firme de un personal técnico disciplinado y capacitado. En términos generales, la alta gerencia ha jugado un papel clave al asegurar la eficacia del FMI. Aun así, no existen mecanismos formales para que la alta gerencia rinda cuentas de su desempeño y del funcionamiento de la institución. Esta ausencia quizás haya contribuido a la impresión de que, en términos generales, el FMI no está obligado a rendir cuentas, y a la correspondiente erosión del respaldo y de la legitimidad.

58. *Selección de la alta gerencia.* La primera cuestión que suele plantearse cuando se observa a la alta gerencia del Fondo es la falta de transparencia en la selección del Director Gerente. Este cargo sigue estando reservado para un europeo, aunque en las últimas selecciones ha habido más apertura y competencia. El proceso formal de selección en el Directorio está separado de los procesos efectivos de toma de decisiones, que tienen lugar en otra parte que no es el Directorio por medio de un diálogo directo entre los gobiernos europeos y de otros países del G-7. La tradición de que los candidatos sean propuestos por los gobiernos de sus países de origen ha contribuido a “tratos” entre los países para negociar un nombramiento internacional por otro. Esto ha politizado el proceso de selección restándole legitimidad, aun si la persona finalmente seleccionada es el mejor candidato²⁸. De hecho, el Fondo es menos transparente que otras organizaciones internacionales a la hora de seleccionar la alta gerencia.

59. El cargo de Primer Subdirector Gerente tradicionalmente ha sido reservado para un ciudadano estadounidense y por lo menos uno de los cargos de Subdirector Gerente parece estar reservado para cierta región o nacionalidad. Nuevamente, este sistema resta legitimidad a los nombramientos y limita la capacidad del Director Gerente de seleccionar sus subdirectores para asegurar un equipo cohesivo que pueda llevar a cabo las tareas que el Director Gerente quisiera delegar.

²⁸ Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General ha instituido nuevos procedimientos más transparentes para seleccionar a los titulares de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio también han adoptado nuevos procedimientos más transparentes. Véase Peretz (2007).

60. **Flujo de trabajo de la alta gerencia.** El Director Gerente desempeña dos funciones: presidente del Directorio y jefe del personal operativo. Como no hay mecanismos de rendición de cuentas, cada Director Gerente tiene libertad de decidir cómo prefiere distribuir el tiempo entre estas funciones, y qué delegar a sus subdirectores. Algunos Directores Gerentes han dedicado una cantidad considerablemente mayor de tiempo a la presidencia y a las consultas con el Directorio; otros han dedicado energía a administrar la organización; otros han optado por viajar a los países miembros para representar activamente al Fondo. Esto ha producido de vez en cuando quejas de Directores que se descuida la labor del Directorio. Al mismo tiempo, en varias entrevistas, las autoridades nacionales señalaron que preferirían tener una mayor interacción directa con la alta gerencia y sobre todo con el Director Gerente, lo cual podría dificultar una mayor asistencia a las reuniones del Directorio.

61. Desde el punto de vista institucional, la distribución de las responsabilidades concernientes a los países miembros y al funcionamiento de la institución entre los Subdirectores Gerentes parece arbitraria. Esto ha llevado a la confusión entre el personal de alto rango sobre las opiniones de la alta gerencia con respecto a países que enfrentan dificultades parecidas o que pertenecen a la misma región, y a veces a una falta de congruencia en la postura que adopta el Fondo. Esto también afecta a la rendición de cuentas, ya que ningún Subdirector Gerente asume la responsabilidad de las opiniones globales del Fondo sobre una región determinada. Las encuestas revelaron un hecho quizá más importante: en ocasiones en que faltaba una buena coordinación dentro de la Oficina del Director Gerente los departamentos esperaban a que determinado Subdirector Gerente se encontrara ausente para someter a aprobación determinados documentos. También podían transcurrir largos períodos sin respuesta ni decisión sobre los documentos.

62. **Rendición de cuentas de la alta gerencia.** El marco de rendición de cuentas de la alta gerencia es deficiente. En principio, la estipulación del Convenio Constitutivo de que el Director Gerente actúe bajo el “control general” del Directorio brinda una línea de responsabilidad clara, pero en la práctica eso no sucede por varias razones. No hay un proceso formal para que el Directorio evalúe el desempeño del Director Gerente. Aun si lo hubiera, no existen parámetros para hacer esa evaluación, y el Directorio no tiene manera de recompensar ni sancionar al Director Gerente. Como ya se señaló, la selección de este último se convalida en el Directorio como formalidad, y no están especificadas las circunstancias en las que correspondería retirarlo del cargo ni el mecanismo para hacerlo. Todo esto difiere de las prácticas óptimas del sector privado y de las instituciones sin fines de lucro, donde la evaluación del ejecutivo principal es una responsabilidad importante del directorio²⁹. Los

²⁹ De acuerdo con el Spencer Stuart Board Index (2006), por ejemplo, el 96 por ciento de las empresas que pertenecen al S&P500 tienen un proceso oficial de evaluación del desempeño del ejecutivo principal y lo ponen en marcha una vez al año. Esta evaluación ya no es responsabilidad únicamente de un comité especializado, sino que se está convirtiendo rápidamente en una tarea del directorio en pleno. En el caso de los directorios

miembros del Directorio están firmemente de acuerdo con este diagnóstico: un contundente 80 por ciento de los encuestados piensa que el Directorio “no participa lo suficiente” en la evaluación del desempeño de la alta gerencia, y tres cuartas partes opinan que el Directorio “no participa lo suficiente” en la rendición de cuentas de la alta gerencia por su desempeño.

63. *Manejando casos de conflicto de interés.* Actualmente el Director Gerente está sujeto al código de mala conducta del personal técnico según su carta de nombramiento, pero esa situación no está especificada en el código mismo. Además, no está claro quién podría aplicarle el código al Director Gerente, ya que los responsables de hacerlo le reportan al Director Gerente. El Primer Subdirector Gerente y los Subdirectores Gerentes, por su parte, sí están sujetos al código de conducta del personal, del cual forman parte. El sistema de gobierno corporativo del Fondo no está bien diseñado para reconocer conflictos de interés efectivos o potenciales, ni problemas éticos, del Director Gerente. No hay ninguna protección para las personas que denuncian casos de mala conducta y, en particular, no hay un mecanismo que resguarde la confidencialidad de quien desee plantear quejas o inquietudes sobre los directores ejecutivos, el Director Gerente y otros funcionarios de alto rango. Aunque el Directorio es responsable, al menos implícitamente, de evaluar los casos de supuesta mala conducta por parte del Director Gerente, no existen procedimientos que expliquen cómo hacerlo. Asimismo, el Director Gerente no está sujeto a ninguna restricción sobre su labor profesional tras abandonar el cargo, una práctica común entre los funcionarios de alto rango de los gobiernos, bancos centrales y empresas del sector financiero.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA REALIZAR LA EFICACIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA REPRESENTATIVIDAD EN EL FMI

64. El FMI está atravesando una coyuntura importante en el que se cuestionan su legitimidad y relevancia. Las causas y las soluciones tienen múltiples aspectos. En los últimos tiempos gran parte de la atención se ha enfocado en las cuotas y el número de votos. Pero la reforma general del gobierno corporativo también puede potencialmente contribuir a afianzar la legitimidad y la relevancia. Las estructuras, reglas y prácticas de la organización tienen que estar más armonizadas con las necesidades de los países miembros y con el mandato de la institución, así como con los retos que enfrenta en una economía globalizada. Para que la estructura del gobierno corporativo del FMI en su conjunto funcione eficazmente es necesario el aporte de cada uno de los órganos de gobierno. Después de presentar las conclusiones y recomendaciones principales, este capítulo propone medidas concretas y detalladas para el CMFI, el Directorio y la alta gerencia.

65. Las conclusiones y recomendaciones generales son las siguientes:

- Primero, para afianzar la eficacia y facilitar la rendición de cuentas es necesario aclarar las funciones y las responsabilidades de cada uno de los órganos de gobierno, a fin de evitar las superposiciones y llenar las posibles lagunas. Hay una falta de claridad en cuanto a las funciones y responsabilidades del CMFI, como órgano consultivo que no tiene por cometido fijar el rumbo estratégico pero cuyos comunicados en la práctica dan forma a los programas de trabajo de la institución. También hay una superposición y una falta de claridad en las funciones respectivas del Directorio y de la alta gerencia. El Directorio revisa y aprueba casi todas las decisiones que toma la alta gerencia. Esta participación activa en la toma de decisiones le dificulta al Directorio llevar a cabo una supervisión eficaz de la alta gerencia. Esta es una laguna sustancial en el gobierno corporativo del FMI.
- Segundo, el FMI necesita una participación más activa y sistemática a nivel ministerial a la hora de fijar las metas estratégicas generales y supervisar el desempeño, a fin de afianzar su legitimidad y modificar con más eficacia su función y mandato a medida que lo exijan las circunstancias.
- Tercero, la eficacia del Directorio se ve comprometida por la concentración excesiva en las funciones ejecutivas con respecto a las funciones supervisoras. El Directorio debería reorientarse hacia una función de supervisión, desempeñando un papel más activo en la formulación de estrategias, monitoreando la puesta en práctica de las medidas de política para realizar a tiempo los ajustes necesarios, y supervisando eficazmente a la alta gerencia. Con esa finalidad, el Directorio debería cambiar su modalidad de trabajo y alejarse de las actividades ejecutivas y operativas diarias, por ejemplo delegándolas más a los comités y posiblemente a la alta gerencia.
- Cuarto, es necesario establecer un marco para que la alta gerencia rinda cuentas de su desempeño.

A. El CMFI y el Comité para el Desarrollo

66. Las conclusiones de la evaluación plantean la necesidad de crear un órgano rector a nivel ministerial con una función formal dentro de la estructura del FMI. Una manera de hacerlo sería activando al Consejo a nivel ministerial que contempla el Convenio Constitutivo. El Consejo sería un órgano decisorio oficial —no consultivo, como el CMFI—, de modo que sus pronunciamientos tendrían carácter jurídico. Sus responsabilidades serían fijar las metas estratégicas globales de la institución; tomar decisiones que requieran aval a los máximos niveles políticos, como la selección del Director Gerente, y quizá también ejercer legítimamente la supervisión de la institución, incluso del Directorio. Los miembros de este órgano (CMFI/Consejo) probablemente participarían más en los asuntos del FMI que el CMFI de hoy, ya que compartirían oficialmente la responsabilidad por el resultado de sus

decisiones. Como órgano de gobierno oficial, el CMFI/Consejo podría ejercer legítimamente funciones de supervisión. El régimen de votación del Consejo permite dividir los votos por país, a diferencia de lo que ocurre en el Directorio. Esto podría potencialmente ayudar a realzar la voz, ya que todos los países miembros desempeñarían un papel más activo en las decisiones importantes.

67. El nuevo CMFI/Consejo debería aprovechar las virtudes del CMFI y corregir algunas de sus deficiencias. Por eso se recomienda que:

- El órgano ministerial debería recibir un mandato explícito para ejercer la supervisión del FMI en nombre de la Junta de Gobernadores.
- El proceso de selección del Presidente del CMFI/Consejo debería ser transparente e incluir a todos los países miembros, de modo que tanto los países desarrollados como aquellos en desarrollo tengan la oportunidad de dirigir el CMFI/Consejo.
- El Presidente del CMFI/Consejo debería ocupar el cargo por un máximo de cinco años, a fin de adquirir suficiente experiencia para desempeñar efectivamente su función.
- Las reuniones del CMFI/Consejo tendrían lugar dos veces al año, con una participación más activa de los gobernadores en la preparación de la agenda que la que tienen los miembros del CMFI actual.
- Las sesiones plenarias como actualmente operan en el CMFI deberían ser sustancialmente modificadas para profundizar los debates, posiblemente restringiendo la participación en algunas sesiones a los gobernadores.
- El sistema decisorio del CMFI/Consejo debería tratar de lograr consenso, como ocurre actualmente en el CMFI. Únicamente en circunstancias extraordinarias, debería celebrarse una votación (de acuerdo con el sistema contemplado en el Convenio Constitutivo), y las decisiones sobre temas importantes deberían estar sujetas a mayorías especiales.

68. **Comité para el Desarrollo.** La Junta de Gobernadores también debería dejar en claro los mandatos y las responsabilidades del Comité para el Desarrollo. El ámbito de su labor debería estar limitado al trabajo del Banco Mundial, de modo que pueda desempeñar con más eficacia la función en la cual de hecho está concentrado. El Presidente del CMFI y el Director Gerente deberían seguir participando en las reuniones del Comité para el Desarrollo con carácter de observadores (como sucede con el Presidente del Comité para el Desarrollo y el Presidente del Banco Mundial en las reuniones del CMFI) y deberían ser capaces de intervenir cuando surjan cuestiones de interés común.

B. El Directorio Ejecutivo

69. El Directorio debería dedicarse activamente a corregir las deficiencias más graves del gobierno corporativo del Fondo, sobre todo la falta de supervisión estricta de la alta gerencia y de monitoreo eficaz de la ejecución de las políticas convenidas. Un elemento clave para lograr este objetivo es que el Directorio oriente el balance de sus actividades hacia una **función de mayor supervisión**, sobre todo de la alta gerencia, y hacia sus **funciones de representación**, contribuyendo a la formulación de estrategias y realzando la igualdad de las voces de todos los países miembros. Este cambio dejaría en claro las funciones respectivas del Directorio y de la alta gerencia, de esta manera consiguiendo una relación más fluida y despejando las inquietudes generadas por la superposición de responsabilidades. Las recomendaciones a continuación también promoverían la eficacia y la eficiencia del Directorio, así como la transparencia. Debería incorporarse una enmienda a los Estatutos para aclarar la función del Directorio como órgano supervisor y de monitoreo y para definir ámbitos concretos de responsabilidad del Directorio y hacer las actualizaciones del caso.

70. El Directorio debería establecer un **marco de rendición de cuentas para la alta gerencia**. Esta labor ya se puso en marcha y necesitará proveer de propuestas claras sobre los criterios de desempeño, los procesos que se utilizarán y la manera de traducir las evaluaciones en incentivos. Los criterios deberían girar en torno a la gestión de la alta gerencia de los asuntos ordinarios del FMI (presidencia del Directorio; consultas con las autoridades, los directores y las partes interesadas; ejecución presupuestaria y gestión financiera, y cuestiones relacionadas con el personal y otros temas administrativos y gerenciales), y a la calidad y los resultados de las actividades del Fondo. Para ser eficaz, la evaluación de la alta gerencia debe quedar en manos de un comité del Directorio que recogería las opiniones de todos los directores y que informaría al Directorio en pleno una vez que haya finalizado la evaluación. Esta última quizá deba ser confidencial para evitar lesionar la credibilidad del Director Gerente ante el conjunto de países miembros.

71. El Directorio debería priorizar y elaborar procesos más eficaces para **supervisar la implementación** de las políticas y estrategias convenidas, particularmente cerciorándose de que se tomen medidas correctivas cuando sea necesario. Los resultados deberían formar parte de los comentarios que se le transmitan a la alta gerencia como parte de la revisión de su desempeño.

72. Para llevar a cabo esta supervisión con eficacia, el Directorio debería **reducir su participación directa en las operaciones diarias**. Aunque en parte seguiría siendo un órgano ejecutivo, el Directorio debería ser más selectivo en sus intervenciones, centrándose en cuestiones sistémicas y delegando en los comités —y quizás en la alta gerencia— las decisiones sobre los temas que tienen poco impacto en las políticas institucionales y que pueden zanjarse siguiendo los precedentes y las prácticas habituales. En particular, el Directorio debería replantearse las modalidades de participación en el proceso de supervisión contemplado en el Artículo IV, que le absorbe una parte considerable del tiempo pero

aparentemente añade poco valor. Habría que considerar la posibilidad de asignarle a la alta gerencia la responsabilidad de ciertos tipos de temas vinculados a los países que no revisten importancia sistémica, como por ejemplo la aprobación de los exámenes de los programas y ciertas consultas del Artículo IV. Para poder decidir la prioridad de sus actividades, el Directorio tendría que desempeñar un papel más activo en la elaboración de su propia agenda. Para esto, los presidentes de los comités deberían desempeñar un papel más activo y sistemático y habría que instituir ciertas líneas de rendición de cuentas del Secretario ante el Directorio.

73. **Estructura y funcionamiento del Directorio.** El Directorio debería **reunirse con menos frecuencia**. Un Directorio reenocado quizá podría reunirse una semana por mes, lo cual les daría a sus miembros más tiempo para consultar a las autoridades nacionales y cumplir con las labores preparatorias para que sus intervenciones durante las reuniones tuvieran un impacto más profundo. Aunque el Directorio debería seguir siendo residente, esta estructura les permitiría a algunas sillas tener directores no residentes, quizá fomentando el nombramiento de directores con rango más elevado.

Recuadro 2. ¿Directorio residente o no residente?

La evaluación examinó y descartó la idea propuesta por algunos observadores de que el Directorio no sea residente. Quienes proponen un directorio no residente sostienen que así sería posible designar funcionarios de alto nivel como directores que estarían más preparados para dar una orientación estratégica, y se encontrarían más distanciados de las operaciones diarias, por lo que podrían realizar mejor una supervisión eficaz. Asimismo, señalan que los costos podrían bajar, ya que recaerían en las autoridades. El equipo de evaluación examinó las experiencias de otras organizaciones intergubernamentales con directorios no residentes y entrevistó a las autoridades de varios países miembros. La experiencia de otras organizaciones revela que, después de algunas reuniones, la mayoría de los funcionarios de alto rango envía en su lugar a representantes menos experimentados. Por lo general, los directores no residentes no pueden contribuir tanto a las deliberaciones sobre cuestiones estratégicas ni a las actividades de supervisión porque no están tan familiarizados con los temas sobre el tapete, ya que el cargo de director no es más que un componente de medio tiempo de su trabajo. Quizá lo más preocupante sea que, como lo plantearon los entrevistados, algunas autoridades puedan intentar recuperar una presencia en la institución interfiriendo en el nombramiento del personal, como ha sucedido en otras organizaciones. Por último, un directorio no residente podría dar la impresión de conceder al país anfitrión una ventaja injusta en términos del acceso y de la interacción con la alta gerencia y con el personal técnico.

74. **Selección de los directores y condiciones del servicio.** **Todos los cargos de los directores deberían ser elegidos** reemplazando a los cinco directores designados, que representan a los cinco accionistas más grandes. La eliminación de esos cinco puestos podría dar lugar a que muchos de los ocho grupos que representan a un solo país —si no todos— acepten otros países. Así se les aliviaría a algunos grupos de países la carga de representar numerosos países, realzando la voz y la legitimidad.

75. Para que los miembros del Directorio puedan trabajar con eficacia, el Directorio debería elaborar y difundir **descripciones generales de los cargos** de director, director alterno, asesor principal y asesor. Los directores deberían seleccionar sus asesores principales

y sus asesores posiblemente en base a una lista compilada por las autoridades del país o de los países con derecho a designar al titular del cargo según lo acordado entre los miembros del grupo. Cada director debería hacer una **evaluación anual del desempeño** del personal que trabaja en su oficina y debería ser compartida con las autoridades nacionales.

76. La **duración del ejercicio de las funciones** de director debería aumentar de dos a tres años (formal o informalmente) para promover la familiaridad con la institución, la continuidad y la eficacia del Directorio. Se deberían afianzar los programas de introducción y capacitación de los miembros del Directorio para minimizar el período que les toma en comenzar a operar con eficacia.

77. **Comités del Directorio.** Se debería **reforzar la estructura de los comités del Directorio**, entre otras cosas mediante la creación de un comité de recursos humanos y un comité de auditoría. Todos los comités deberían estar presididos por un director ejecutivo, y no por la alta gerencia, para que puedan llevar a cabo una función de supervisión más independiente y activa. Se debería fijar pautas claras para la selección de los miembros y los presidentes de los comités, teniendo en cuenta que la continuidad es importante para la eficacia. Los comités también deberían hacer recomendaciones que el Directorio en pleno podría aceptar tácitamente. El Directorio debería evaluar el desempeño de los comités (y de sus presidentes) una vez al año.

78. **Asesoramiento independiente.** Es indispensable que el Directorio reciba asesoramiento independiente del Consejero Jurídico del FMI sobre las cuestiones de su competencia y del Secretario sobre las cuestiones de procedimiento del Fondo. Con esta finalidad, el Directorio debería participar formalmente en la selección, evaluación del desempeño y destitución de estos funcionarios. De todos modos, el Directorio y sus comités deberían tener recursos a su disposición que les permitieran contratar expertos externos independientes sobre temas económicos, financieros y jurídicos. Concretamente, recomendamos que el Comité de Auditoría del Directorio cuente con expertos externos con calificaciones parecidas a las de los miembros del actual Comité de Auditoría Externa.

79. **Autoevaluación.** El Directorio debería instituir un proceso regular de autoevaluación como parte del cual buscaría las opiniones de las autoridades, de la alta gerencia y del personal técnico. Debería tratarse de un proceso de aprendizaje destinado a reconocer los puntos fuertes y débiles del desempeño del Directorio en pleno, y no a juzgar el desempeño de sus directores por separado. El proceso de autoevaluación debería estar facilitado por un consultor externo especializado, como sucede en otras organizaciones internacionales y directorios corporativos. Los resultados de la autoevaluación deberían ser confidenciales y quedarían en manos del Directorio y del Presidente del CMFI/Consejo.

80. **Exposiciones sumarias.** La eficacia del Directorio depende de la calidad de las exposiciones sumarias de sus reuniones. Para mejorar su claridad y transparencia, se recomienda que las exposiciones sumarias expliciten mejor qué constituye una decisión

oficial o las opiniones del Directorio, a diferencia de las opiniones de un grupo de directores. Al mismo tiempo, los puntos de vista minoritarios deberían quedar reflejados con mayor consistencia. También habría que dejar claras y hacer públicas las palabras que simbolizan el grado de respaldo otorgado por los directores a una postura determinada. Estos cambios brindarían más claridad al personal técnico y a la alta gerencia sobre la dirección del FMI y promoverían la rendición de cuentas. Por último, los miembros del Directorio podrían facilitar la preparación de exposiciones sumarias eficaces por medio de intervenciones más concretas en las reuniones y haciendo circular los documentos gray por lo menos 48 horas antes de las mismas.

81. ***Supervisión ética.*** Para afianzar el sistema de supervisión ética, el Directorio debería declarar vinculante el código de conducta y establecer un mecanismo centralizado que reciba quejas e inquietudes anónimas sobre casos de mala conducta por parte de sus miembros. También habría que establecer un régimen de protección para que los denunciantes estén a salvo de represalias. Los miembros del Comité de Ética deberían recibir formación sobre sus responsabilidades y sobre la manera de llevar a cabo investigaciones eficaces de supuestos casos de mala conducta.

82. ***Transparencia.*** Aunque el FMI ha logrado un grado mayor de transparencia, quedan algunas medidas por tomar que podrían acercarlo más a las prácticas óptimas de las organizaciones internacionales. El plazo de espera normal para la publicación de los documentos del Directorio debería ser de dos años, y toda postergación debería requerir una decisión explícita. Habría que revisar y dar a conocer los criterios actualmente utilizados para clasificar un documento como “estrictamente confidencial” y “secreto”. También los criterios que rigen la desclasificación de los documentos pertenecientes a ambas categorías deberían hacerse públicos. Asimismo, se debería hacer un uso más extenso de Internet para facilitar el acceso a los archivos.

C. La alta gerencia

83. ***Marco de rendición de cuentas.*** Las deficiencias en la rendición de cuentas constituyen el principal defecto de gobernabilidad en lo que se refiere a la alta gerencia. Es por esa razón que se recomienda (párrafo 70) establecer un marco de rendición de cuentas claro para el Director Gerente.

84. ***Proceso de selección del Director Gerente.*** Habría que reformar el proceso de selección del Director Gerente teniendo en cuenta los principios consignados en el proyecto de informe conjunto elaborado en 2001 por grupos de trabajo del Banco Mundial y del FMI sobre el proceso de selección del Presidente y del Director Gerente. Los principales criterios de selección deberían ser las calificaciones del candidato y su eficacia probable en el cargo, y la selección debería estar abierta a candidatos de todas las nacionalidades.

85. ***Proceso de selección y responsabilidades de los Subdirectores Gerentes.*** Debería existir un proceso abierto de selección del Primer Subdirector Gerente y de los Subdirectores

Gerentes basado en criterios claramente especificados. Aunque la diversidad debería ser uno de esos criterios, estos puestos no deberían estar reservados para ninguna nacionalidad en particular. Los miembros del Directorio y el Departamento de Recursos Humanos podrían participar en los comités de selección de finalistas, pero la última palabra la debería tener el Director Gerente, para poder asegurar la formación de un grupo cohesivo. Asimismo, en aras de la eficacia y la rendición de cuentas, sería conveniente realizar una distribución más coherente de responsabilidades regionales y funcionales entre los Subdirectores Gerentes. El Director Gerente debería establecer un proceso de evaluación formal de sus subdirectores.

86. ***Código de conducta y período de abstención.*** Habría que revisar el código de conducta del personal para dejar al Director Gerente explícitamente sujeto a sus disposiciones, y especificar los mecanismos que se utilizarían para aplicarlo de manera independiente y verosímil. Tras dejar su cargo en el FMI, tanto el Director Gerente como los Subdirectores Gerentes deberían estar sujetos a un período explícito de abstención durante el cual no podrían asumir un puesto en el sector privado que estuviese vinculado a las actividades del FMI.

ANEXO 1

GOBIERNO DEL FMI: RESEÑA DE LAS ESTRUCTURAS Y PRÁCTICAS VIGENTES

En este anexo se describen los mecanismos del gobierno corporativo del FMI. La estructura y las prácticas oficiales del gobierno corporativo de la institución están enunciadas en el Convenio Constitutivo y en los Estatutos y Reglamento³⁰. En este anexo también se hace referencia a órganos oficiosos que no se mencionan en el Convenio Constitutivo, pero que sin embargo desempeñan una función importante en el gobierno corporativo del FMI.

Junta de Gobernadores. La Junta de Gobernadores es el máximo órgano de gobierno del FMI, y se compone de un gobernador y un gobernador alterno por cada uno de los 185 países miembros de la institución. Los gobernadores, que por lo general son los ministros de Hacienda o los gobernadores de los bancos centrales designados por los gobiernos, se reúnen anualmente y eligen un presidente entre ellos. La Junta de Gobernadores ha delegado la mayoría de sus facultades al Directorio Ejecutivo³¹. Sin embargo, dicha delegación no

³⁰ Concretamente en el Artículo XII. Los mecanismos de gobierno del Fondo se describen más detalladamente en Mountford (2008a), mientras que en Mountford (2008b) se examina la evolución histórica del gobierno corporativo de la institución. En el anexo 2 figuran resúmenes de estos y otros documentos de referencia que se elaboraron en el marco de la presente evaluación; los documentos están publicados en el sitio de la OEI en Internet, www.ieo-imf.org.

³¹ Los gobernadores se reservan la facultad de aprobar aumentos de las cuotas, asignar derechos especiales de giro (DEG), admitir y expulsar nuevos miembros y enmendar el Convenio Constitutivo y los Estatutos. Las votaciones suelen realizarse por correo. La Junta de Gobernadores además elige o designa a los directores ejecutivos y es el órgano que decide en última instancia cuestiones relativas a la interpretación del Convenio Constitutivo.

significa que los gobernadores hayan abdicado su responsabilidad general en cuanto a la dirección de la organización.

Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI). El CMFI consta de 24 gobernadores, y su estructura es un reflejo de los países que están representados en el Directorio Ejecutivo. Al igual que el Comité Provisional, al que reemplazó en 1999, el CMFI se encarga de asesorar a la Junta de Gobernadores sobre cuestiones relacionadas con la gestión del sistema monetario y financiero internacional³². El CMFI sesiona dos veces al año y emite un comunicado al cabo de cada reunión. Este carece de un procedimiento oficial de votación, dado que funciona únicamente como foro de asesoramiento y toma decisiones por consenso. El **Comité para el Desarrollo** fue creado por resolución de la Junta de Gobernadores para asesorar a los gobernadores del Banco Mundial y del FMI sobre cuestiones críticas relacionadas con el desarrollo y sobre los recursos financieros necesarios para fomentar el desarrollo económico en los países en desarrollo³³. Sin embargo, en la práctica, los gobernadores y el Directorio Ejecutivo, la Gerencia y el personal del FMI consideran que el Comité para el Desarrollo se ocupa principalmente de la labor del Banco Mundial.

Directorio Ejecutivo. El Directorio Ejecutivo tiene a su cargo la “gestión de las operaciones generales del Fondo” de acuerdo con las facultades que en él delegó la Junta de Gobernadores³⁴. Está integrado por 24 directores, de los cuales 5 son nombrados por los países miembros del FMI que tienen las mayores cuotas, y 19 son elegidos por los demás miembros organizados en grupos de países³⁵. Los directores que son nombrados prestan sus servicios a discreción de sus respectivos gobiernos, en tanto que los directores elegidos tienen mandatos renovables de dos años. Además de los directores, el Directorio cuenta con un personal de más de 240, que incluye directores alternos, asesores principales, asesores y personal administrativo, que en muchos casos representan de manera informal a sus países. El Directorio se reúne en “sesión continua”, lo que en la práctica equivale a aproximadamente tres veces por semana. Algunas de sus responsabilidades consisten en formular estrategias y verificar su ejecución, llevar a cabo la supervisión bilateral (es decir, las consultas del Artículo IV) y vigilar el sistema monetario internacional en su conjunto, aprobar el uso de los recursos del FMI por parte de los países miembros, nombrar al Director Gerente, efectuar tareas de supervisión institucional y determinar la política administrativa.

³² El Comité Provisional/CMFI se creó como órgano de carácter provisional, para posteriormente ser reemplazado por un Consejo ministerial decisorio.

³³ FMI (1974).

³⁴ Convenio Constitutivo, Artículo XII, Sección 3.

³⁵ Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido nombran sus propios directores ejecutivos. China, Rusia y Arabia Saudita han decidido elegir a los directores que representen exclusivamente a sus países.

El número de votos en el Directorio Ejecutivo se determina en función de las cuotas de los países miembros, que van desde casi un 17 por ciento en el caso de Estados Unidos hasta menos de un 1,5 por ciento en el caso de un grupo de 23 países africanos (en su mayoría francófonos)³⁶. El Presidente del Directorio se encarga de encauzar el debate hacia el logro de un consenso que sea lo más amplio posible, y muy rara vez se efectúa una votación formal. Al concluir la reunión, el Presidente se cerciora de la “opinión prevaleciente”, y se prepara una “exposición sumaria” en la que se recogen las opiniones de la mayoría (ponderada en función de las cuotas) y de la minoría.

Los países pueden elegir el grupo de países representados al que prefieren pertenecer, teniendo en cuenta consideraciones de índole regional y de otro tipo (y en acuerdo con los otros miembros del grupo). Cada grupo tiene la libertad para decidir la manera en que selecciona a su director y el país del que proviene, así como el sistema de rotación que se usa para cubrir otros puestos. Por lo general, estos sistemas son un reflejo de la cuota relativa de cada país dentro del grupo, y las prácticas son muy diversas. No está permitido que los países dividan su voto, es decir, los directores tienen que emitir los votos de sus países como un solo bloque. Por lo tanto, los directores que representan a varios países tienen que sopesar los intereses de todos los países que representan a la hora de tomar una decisión. Cada grupo de países tiene sus propias formalidades con respecto a las consultas con las autoridades nacionales.

Gerencia. Si bien en el Convenio Constitutivo se hace referencia explícita únicamente al Director Gerente, en esta evaluación nos referimos a la “Gerencia”, que comprende el Director Gerente, un Primer Subdirector Gerente, dos Subdirectores Gerentes y su personal. Según el Convenio Constitutivo, el Director Gerente actúa a la vez como Presidente sin derecho a voto del Directorio y como jefe del personal operativo del Fondo. El Director Gerente se encarga de gestionar “los asuntos ordinarios del Fondo” con sujeción al “control general” del Directorio³⁷. Al igual que el personal, pero a diferencia de los directores ejecutivos, el Director Gerente se debe “por completo al servicio del Fondo y no al de ninguna otra autoridad”³⁸. En virtud de una convención informal que se remonta a la creación del FMI, el Director Gerente siempre ha sido de origen europeo, y el Primer Subdirector Gerente ha sido estadounidense desde la creación del cargo. La Gerencia se encarga de elaborar los documentos de políticas y de operaciones que se distribuyen al Directorio,

³⁶ Dada la actual distribución del número de votos, existe la posibilidad de que un quinto de los países miembros conformen una mayoría del número de votos, que es suficiente para tomar varias decisiones importantes, incluidas las relativas a la concesión de préstamos. Algunas decisiones, como por ejemplo las que implican cambios institucionales sustanciales, requieren mayorías calificadas del 70 por ciento y el 85 por ciento del número de votos.

³⁷ Convenio Constitutivo, Artículo XII, Sección 4.

³⁸ Convenio Constitutivo, Artículo XII, Sección 4 c).

gestionar la asistencia técnica, nombrar y destituir miembros del personal y administrar la organización. (El **personal** del FMI está conformado por aproximadamente 2.600 personas y se caracteriza por su cultura institucional jerárquica, disciplinada y en general unida. Las responsabilidades básicas del personal consisten en elaborar los documentos sobre políticas, llevar a cabo los preparativos para la supervisión bilateral y multilateral, negociar los acuerdos del FMI *ad referendum* y prestar asistencia técnica a los países miembros).

Si bien no constituyen el tema central de esta evaluación, las **agrupaciones informales de países** desempeñan una función importante en el gobierno corporativo del FMI. Varias de ellas, como el G-7, el G-20 y el G-24, se reúnen con regularidad para coordinar sus posiciones y emitir comunicados. Con frecuencia ponen al Directorio Ejecutivo y al CMFI al tanto de diversas cuestiones.

ANEXO 2**RESÚMENES DE DOCUMENTOS DE TRABAJO ELABORADOS
PARA LA EVALUACIÓN DE LA OEI SOBRE EL GOBIERNO CORPORATIVO DEL FMI****Estructura y prácticas de gobierno del FMI**

Chelsky, Jeff, “Summarizing the Views of the IMF Executive Board” (documento BP/08/05)

Esta nota describe y evalúa el proceso de preparación de las exposiciones sumarias de las opiniones del Directorio. La exactitud de dichas exposiciones es un aspecto clave del buen gobierno corporativo del FMI. Para que la orientación que brindan a la institución sea eficaz y legítima, las exposiciones han de ser claras y han de recoger adecuadamente las diversas opiniones de los países miembros. Basado en el análisis de una muestra de exposiciones sumarias, el estudio determina el grado en que las prácticas actuales garantizan la continuidad y la claridad de las deliberaciones del Directorio y la rendición de cuentas de estas. Aunque el proceso parece funcionar bien en general, las opiniones de la minoría no quedan reflejadas de forma consistente, y las opiniones consensuadas y decisiones no se distinguen claramente de las de los grupos de directores.

Chelsky, Jeff, “The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance” (documento BP/08/04)

En varias ocasiones se ha intentado mejorar la eficacia de los comités permanentes del Directorio, pero el desempeño de dichos comités sigue siendo fuente de considerable insatisfacción, en particular entre los mismos miembros del Directorio. Según el documento —que se basa en entrevistas, datos de encuestas, exámenes previos de la estructura de los comités del Directorio, principios de buen gobierno corporativo y la experiencia de otras instituciones multilaterales—, el potencial de los comités del Directorio para mejorar el gobierno corporativo interno de la institución no se aprovecha al máximo. El estudio analiza los factores que inciden en la eficacia de los comités y provee recomendaciones para mejorarla, por ejemplo, alentando a los directores a compenetrarse más con la labor de los comités, modificando su estructura general y mejorando sus prácticas operativas.

Clark, C. Scott, y Jeff Chelsky, “Financial Oversight of the International Monetary Fund” (documento BP/08/06)

Este documento evalúa el marco de rendición de cuentas del FMI en lo relativo al control y las auditorías financieras y la gestión del riesgo. Este describe la evolución del sistema de auditoría financiera del FMI, haciendo hincapié en el Comité de Auditoría Externa. Además, compara el marco del FMI con los de otros organismos internacionales. La conclusión es que la actual estructura de control financiero no es sólida porque los propietarios de la institución no están representados en el proceso de auditoría. Este recomiendan medidas para consolidar el actual marco con el efecto de reforzar la rendición de cuentas y garantizar un control más

eficaz por parte de los accionistas del FMI, por ejemplo, robusteciendo la función y la capacidad del Directorio Ejecutivo para supervisar la auditoría y el control financieros.

Mountford, Alexander, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund” (documento BP/08/01)

Este documento describe la estructura y las prácticas actuales de gestión del gobierno corporativo del Fondo, incluidos los principales órganos decisorios establecidos en el Convenio Constitutivo. Examina la composición y los integrantes, las facultades y las actividades de la Junta de Gobernadores y los comités consultivos que la asesoran, así como el tamaño, la composición y las características principales del Directorio. Asimismo, describe las actividades y funciones del Director Gerente y del personal.

Mountford, Alexander, “The Historical Development of IMF Governance” (documento BP/08/02)

Este documento reseña la evolución de los principales órganos decisorios y conexos del FMI, como el Comité Monetario y Financiero Internacional. Empieza con los fundamentos del FMI, y presta especial atención a momentos críticos en que la estructura de gobierno de la institución fue modificada en respuesta a cambios en la economía mundial.

Shakow, Alexander, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance” (documento BP/08/03)

Este documento repasa la historia del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y evalúa su funcionamiento. Las reuniones del CMFI constituyen una función importante en gobierno corporativo del FMI, principalmente como ocasiones en las que se impulsan iniciativas; pero las deficiencias en la estructura y las prácticas operativas del Comité limitan su desempeño. La fuerza vinculante de los comunicados del CMFI está entre la de una directiva y la de una recomendación, y esa falta de definición dificulta la rendición de cuentas. La orientación que brindan los comunicados no suele ser clara en cuanto a las prioridades y la estrategia del FMI. Además, el Comité no ha hecho lo suficiente para despejar obstáculos importantes y tampoco ha sido una fuente de iniciativas estratégicas, las cuales han surgido más a menudo de grupos informales ajenos al CMFI. El documento describe medidas que podrían tomarse para reforzar la eficacia del Comité en estos aspectos.

Parámetros de referencia y resultados

Dalberg Global Development Advisors, “Lessons from Private Sector Governance Practices” (documento BP/08/07)

A partir de un examen exhaustivo de los códigos de buen gobierno societario de distintas partes del mundo, este estudio presenta 14 principios y prácticas pertinentes a la labor del FMI, salvando las diferencias que existen con las empresas privadas o estatales.

El documento describe y justifica cada principio, presenta ejemplos de su aplicación e identifica las preguntas que cada principio provoca en el gobierno corporativo del FMI. Describe además los procesos y los indicadores con los que se evalúan los sistemas de gobierno corporativo en el sector privado y los que podrían utilizarse apropiadamente para evaluar el gobierno corporativo del FMI.

Martínez-Díaz, Leonardo, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance” (documento BP/08/08)

Este documento compara y contrasta el Directorio del Fondo con los órganos homólogos de otras 11 instituciones intergubernamentales. Este identifica cuatro funciones básicas que competen a los directorios ejecutivos en estas organizaciones —contrapeso político, fiscalizador del desempeño, foro democrático y definidor de estrategias— y evalúa la medida en que los directorios disponen los recursos necesarios para cumplirlas. El ejercicio reconoce tres “modelos” de gobierno, cada uno con sus propias ventajas comparativas. La conclusión a la que se llega es que las crisis paralelas de eficacia y legitimidad que está atravesando el FMI se derivan de la aplicación de un modelo particular de gobierno. El documento presenta recomendaciones para reforzar la capacidad del Directorio para desempeñar otras funciones clave.

El gobierno corporativo del FMI en la práctica

Bossone, Biagio, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance” (documento BP/08/10)

Este estudio examina la función de los órganos de gobierno del Fondo en lo que se refiere a la supervisión y la adaptación de los marcos de supervisión a lo largo del tiempo. Además de estudiar las estructuras de gobierno formales, examina la importante incidencia de las agrupaciones informales de países en la supervisión del FMI. Este observa que el actual modelo de gobierno del FMI ha facilitado el consenso necesario para adaptar las políticas de supervisión a la evolución de la economía mundial, pero que el papel que desempeña el FMI en el ejercicio de una supervisión eficaz se ha debilitado. Bossone señala aspectos concretos de gobierno del FMI que pueden haber dado lugar a estas deficiencias.

Bossone, Biagio, “Integrating Macroeconomic and Financial-Sector Analyses within IMF Surveillance” (documento BP/08/11)

Este documento examina cómo el FMI incorporó las cuestiones del sector financiero en el proceso tradicional de supervisión macroeconómica de los países miembros, prestando especial atención a la función desempeñada por los órganos de gobierno del FMI. Esta integración se hizo imperativa después de que las crisis de los mercados emergentes en los años noventa pusieran de manifiesto la importancia de los vínculos macroeconómicos y del sector financiero. Según el estudio, el Directorio emprendió y ejecutó las tareas, pero las iniciativas estratégicas surgieron de fuentes ajenas al FMI, principalmente de los grupos

informales de países. La labor del Directorio Ejecutivo en este proceso se vio entorpecida por una falta de especialización en temas relacionados con el sector financiero.

Bossone, Biagio, “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance” (documento BP/08/09)

Este estudio analiza el proceso mediante el cual se formuló la Estrategia a Mediano Plazo del FMI, con énfasis en el funcionamiento de los mecanismos de gobierno de la institución durante este período decisivo. La Estrategia a Mediano Plazo, publicada en septiembre de 2005, establece un marco para que el FMI pueda responder mejor a las necesidades de los países. La formulación de la estrategia se describe como un proceso complejo, impulsado desde el interior de la institución y difícil de poner en marcha debido a problemas iniciales de administración. Estas dificultades se resolvieron a la larga gracias a la intervención decisiva del Director Gerente. Pese a señalar las ventajas del proceso, el estudio concluye que habría sido posible una revisión más amplia y profunda de la estrategia del FMI si el proceso se hubiera organizado de una forma más eficaz, abierta e inclusiva y si hubiera estado gestionado desde un inicio por el Director Gerente, con una participación más proactiva del Directorio, para que los países miembros pudieran debatir una gama más amplia de opciones.

Campbell, Katrina, “Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF” (documento BP/08/12)

Este estudio evalúa las estructuras, las políticas y las prácticas con las que el Directorio y la Gerencia del FMI evitan y controlan las conductas indebidas y los conflictos de interés. Este compara las prácticas y políticas del FMI con las de otros organismos internacionales y con las directrices sobre prácticas óptimas en el sector. Según el estudio, el sistema de gobierno del Fondo no está bien diseñado para detectar conflictos de interés y problemas éticos reales y potenciales entre los directores ejecutivos y el Director Gerente. Concretamente, no existen protecciones para los que denuncian prácticas indebidas, los códigos de conducta no son claros y los procedimientos para investigar y sancionar las faltas profesionales de un director ejecutivo o del Director Gerente no están nítidamente definidos. El Comité de Ética del Directorio no parece estar activo.

Cortes, Mariano, “The Governance of IMF Technical Assistance” (documento BP/08/13)

Este documento examina el funcionamiento del sistema del gobierno corporativo del Fondo desde la perspectiva de la administración estratégica de la asistencia técnica. Analiza los profundos cambios de los últimos 20 años en las prácticas corporativas que rigen el suministro de asistencia técnica de la institución. Pese a haber adoptado prácticas de transparencia y rendición de cuentas más estrictas, el Directorio no ha realizado una supervisión estratégica eficaz de la asistencia técnica. Concretamente, los balances sistemáticos de las actividades y las políticas de asistencia técnica son muy espaciados, y los informes y las evaluaciones por proyecto y por país son escasos en el mejor de los casos. El

proceso de definición de los criterios para la asignación de los recursos de asistencia técnica es un ejemplo de lo difícil que resulta delimitar con exactitud el alcance de las obligaciones de la Gerencia y el Directorio del FMI.

Peretz, David, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF” (documento BP/07/01)

Este documento revisa los procedimientos formales e informales de selección y nombramiento del Director Gerente y del Primer Subdirector Gerente. Examina la evolución histórica de los procedimientos y los compara con los de otras organizaciones internacionales y con los del sector privado. La conclusión es que los procesos carecen de suficiente transparencia, propician la negociación de “tratos” entre los principales accionistas y excluyen a candidatos calificados en razón de su nacionalidad. Peretz analiza las propuestas para mejorar los procedimientos del FMI, en particular las planteadas por los grupos de trabajo de los Directorios del FMI y de Banco Mundial, que en 2001 presentaron conjuntamente un informe preliminar con alternativas prometedoras para mejorar el proceso en el futuro.

Stone, Randall W., “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, Summary” (documento BP/08/14)

Este documento examina el desempeño del sistema de gobierno del FMI durante períodos de crisis sistémicas. Las crisis en los países de importancia sistémica plantean graves problemas de gobierno en vista de los intereses que están en juego, la cantidad de recursos que deben movilizarse y la necesidad de tomar decisiones inmediatas. Este documento analiza seis casos de crisis en países de importancia sistémica y demuestra cómo los procedimientos informales de toma de decisiones cobran más importancia durante estos períodos. Sin embargo, la mayor parte de la información en la que los accionistas basan sus decisiones es de carácter confidencial, y por eso no existe un proceso eficaz de rendición de cuentas *ex post*.

ANEXO 3

RESUMEN DE LAS OPINIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La OEI llevó a cabo una encuesta dirigida a 32 organizaciones de la sociedad civil (OSC) de todo el mundo para obtener sus opiniones sobre diversos aspectos del gobierno corporativo del FMI³⁹. Nueve organizaciones y personas respondieron a la encuesta. Para garantizar respuestas francas, la identidad de los encuestados se ha mantenido confidencialmente.

Entre los encuestados hubo consenso general en que los actuales canales de comunicación entre el FMI (incluido el Directorio) y las OSC son deficientes y en que no se realizan consultas formales⁴⁰. Varios de los encuestados propusieron un proceso formal que facilite las consultas entre las partes interesadas externas y el FMI *antes* de que se adopten las políticas. Una queja frecuente fue la falta de transparencia en los procesos del Directorio, lo cual impide que las OSC puedan determinar con facilidad si sus opiniones se tienen en cuenta en las deliberaciones del Directorio. Muchos encuestados se mostraron a favor de que las actas del Directorio se divulguen más pronto⁴¹ y de que se publiquen transcripciones de sus reuniones. Varias OSC manifestaron que el FMI las trata de manera unilateral y “condescendiente”, en vez de tratarlas como aliadas. El proceso de acreditación y la interacción con el Departamento de Relaciones Externas del FMI también se considera engorroso, y algunas OSC señalaron que sus consultas a veces son vistas de manera sospechosa.

Muchos de los encuestados opinaron que la estructura de gobierno del FMI no favorece la rendición de cuentas de sus decisiones ante las partes interesadas. Consideraron que el proceso de selección del Director Gerente adolece de fallas fundamentales y abogaron por que el proceso sea más transparente y se base en los méritos. Abogaron asimismo por un proceso en virtud del cual el Directorio Ejecutivo y los países miembros puedan hacer rendir cuentas a la Gerencia de las operaciones de la institución. Algunos de los encuestados opinaron que el Director Gerente no debería presidir el Directorio.

³⁹ El cuestionario que se envió a las OSC figura en los documentos de referencia de esta evaluación, y está disponible en el sitio web de la OEI, www.ieo-imf.org.

⁴⁰ Este dato coincide con los resultados de una encuesta que la OEI llevó a cabo entre las autoridades de los países miembros, en la que casi dos tercios de los declarantes indicaron que “rara vez o nunca” mantienen reuniones con representantes de la sociedad civil. Los miembros del Directorio Ejecutivo del FMI demostraron un poco más de apertura: un 18 por ciento indicó que se reúne o que consulta con representantes de la sociedad civil “regularmente” y un 43 por ciento señaló que lo hace “de manera ad hoc”. En una encuesta del alto personal del FMI, los declarantes indicaron un grado similar de interacción.

⁴¹ En la actualidad, las actas de las reuniones del Directorio se ponen a disposición del público al cabo de 10 años.

Varias OSC señalaron que la Junta de Gobernadores debería evaluar, en forma directa o a través del CMFI, el desempeño del Directorio de acuerdo con criterios objetivos. Algunas OSC manifestaron que el Directorio debería estar integrado por más funcionarios de alto nivel, y que la función doble que desempeñan los directores ejecutivos como funcionarios del FMI y representantes de sus gobiernos compromete su obligación de rendir cuentas. Muchos señalaron que los sistemas de votación ponderada y de representatividad son anacrónicos y deberían ser reemplazados por un sistema de doble mayoría.

ANEXO 4**TRANSPARENCIA: POLÍTICAS DE DIVULGACIÓN Y ARCHIVO**

Una condición necesaria para la rendición de cuentas ante el público es la transparencia de la información, y en los últimos 10 años el FMI ha dado pasos importantes en ese sentido con la publicación en su sitio web de numerosos informes del personal técnico sobre las consultas del Artículo IV, documentos sobre políticas y exposiciones sumarias del Directorio. Como parte del cambio para incrementar la transparencia, en 1996 el FMI empezó a ampliar gradualmente el acceso público a sus archivos. En la actualidad, el público puede solicitar documentos del Directorio de más de 5 años de antigüedad, actas del Directorio de más de 10 años y otros documentos institucionales de más de 20 años. Las restricciones de confidencialidad de los documentos que cumplen estos criterios se levantaron automáticamente. Para levantar las restricciones sobre los documentos clasificados como *estrictamente confidenciales* o *secretos* es necesaria la autorización de la Gerencia.

Hay opiniones divididas con respecto a una mayor liberalización de la política de divulgación del FMI. Un poco menos de la mitad de los integrantes del Directorio (48 por ciento) y un 44 por ciento de las autoridades de los países miembros consideran que el nivel actual de acceso público a los documentos del FMI es “adecuado”. Al mismo tiempo, las minorías importantes son partidarias de una mayor divulgación. Un 40 por ciento de las autoridades y de los miembros del Directorio encuestados indicaron que debería ampliarse la variedad de documentos que se publican; un porcentaje similar se mostró a favor de acortar el lapso que debe transcurrir hasta la publicación de los documentos. Más de un 40 por ciento del personal también opina que ese lapso es excesivo.

En todo caso, es mucho lo que se puede hacer para facilitar el acceso del público a la documentación disponible, incluso con las reglas actuales. Por ejemplo, la página que contiene los archivos en el sitio web externo del FMI podría hacerse más asequible para los usuarios, y podrían admitirse respuestas a solicitudes en idiomas distintos del inglés. El sitio web está orientado hacia las necesidades de los “investigadores” (y no tanto hacia las del público más en general), y somete a las personas que necesitan acceso a los archivos a una “entrevista de referencia”. La entrevista sirve para encauzar la solicitud, pero la forma en que se formulan las preguntas puede intimidar a algunos miembros del público.

Si las solicitudes de documentos son relativamente sencillas, las personas encargadas de gestionar los archivos en el FMI envían versiones electrónicas de los documentos que están a disposición del público. Sin embargo, los archivos a los que el público puede acceder no siempre están disponibles en el sitio web del FMI debido a un aparente conflicto entre las políticas de publicación y las políticas de archivos de la institución⁴². Esta situación dificulta

⁴² Según el Departamento Jurídico del FMI, ninguna de las dos políticas se formuló teniendo en cuenta la otra. En vista de que la colocación de documentos en el sitio web del FMI equivale a “publicación”, la política de

el acceso a los documentos del FMI que están a disposición del público, sobre todo para las personas que están fuera de la ciudad de Washington, DC. Se le debería recomendar al Directorio que concilie estas dos políticas y que adapte su política vigente de archivos en función de la tecnología actual para cumplir con el espíritu y la letra de la política de divulgación del FMI.

publicación tiene precedencia, aun si el documento en cuestión está a disposición del público. Como la publicación implica autorizaciones adicionales, los documentos archivados que están a disposición del público no pueden colocarse automáticamente en el sitio web del FMI.

ANEXO 5**BUENAS PRÁCTICAS: SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS DIRECTORES EJECUTIVOS,
DIRECTORES EJECUTIVOS ALTERNOS Y ASESORES**

La eficacia de los integrantes del Directorio —directores ejecutivos, directores ejecutivos alternos y asesores— está muy ligada a las aptitudes y la experiencia de las personas seleccionadas para ocupar esos cargos. Más allá de lo que estipulan el Convenio Constitutivo y los Estatutos del FMI, no existe en la actualidad una descripción estándar de las funciones de los directores ejecutivos y los directores alternos. En 2003, el Comité de Asuntos Administrativos del Directorio Ejecutivo intentó establecer un nivel mínimo de responsabilidades y calificaciones básicas de los profesionales que trabajan en los despachos de los directores ejecutivos, con el fin de “ayudar a las autoridades a reconocer candidatos plenamente calificados”⁴³. Sin embargo, los directores ejecutivos no pudieron llegar a un acuerdo, ni siquiera en torno a directrices voluntarias. Así, los criterios sobre las funciones y los procedimientos de selección siguen dependiendo exclusivamente de procesos internos de cada grupo de países representados y de la discreción de las autoridades de cada país.

Dada la importancia de que el Directorio esté integrado por funcionarios debidamente calificados y experimentados, el equipo de evaluación de la OEI buscó presentar ejemplos de buenas prácticas para la selección de los miembros del Directorio, tales como calificaciones claramente especificadas, un proceso transparente que facilite la selección de los candidatos más idóneos y un proceso transparente para evaluar el desempeño. Las políticas y prácticas varían mucho entre los distintos grupos de países representados. Algunos no tienen reglas claras para seleccionar los funcionarios, en tanto que otros, como los países nórdicos-bálticos, cuentan con descripciones detalladas de las funciones de cada uno de los cargos de la Oficina del Director Ejecutivo. Las funciones y calificaciones (como conocimientos de macroeconomía y economía política, conocimiento de idiomas y familiaridad con las políticas y los procedimientos del FMI) están claramente explicadas.

En cuanto a las buenas prácticas para la selección de los directores y otros funcionarios, las directrices adoptadas en 2003 por el grupo que representa a los países de África anglófona son un buen punto de referencia. Dichas directrices se describen en detalle en una publicación elaborada por esta oficina⁴⁴. Esta representación tiene un sistema de rotación en virtud del cual cada país nombra por turno candidatos para el cargo de directores alternos. Inmediatamente después de concluir su mandato como director alterno, cada funcionario

⁴³ “Capacity Building Measures for the Offices of Executive Directors”, documento EB/CAM/03/5, 26 de junio de 2003.

⁴⁴ Grupo de Gobernadores Africanos I, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank”, septiembre de 2003.

cumple un mandato como director. Los tres candidatos se someten a consideración de un panel de seis gobernadores del grupo de países. Si ningún candidato se considera apropiado, el país que los nombra tiene una “segunda y última oportunidad” para presentar otra terna. Si una vez más se considera que los candidatos no son idóneos, el país cede su turno al siguiente país. Los candidatos seleccionados son recomendados al grupo de países representados en pleno.

En lo relativo a la evaluación, la representación encabezada actualmente por el Directorio por Australia es un buen parámetro de referencia. Dicha representación ha adoptado un marco informal para evaluar el desempeño de todos los funcionarios profesionales. El marco se adapta a cada cargo y tiene como modelo el examen anual de desempeño del FMI. Las evaluaciones que prepara el Director Ejecutivo pueden ser compartidas con las autoridades del país del funcionario objeto de la evaluación. El Director también ha aceptado someterse a una evaluación basada en información provista por su personal.

Bibliografia

- Africa Group I Constituency, 2003, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank.” (Washington: International Monetary Fund and the World Bank Group).
- Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)*, 1999, “Recommendations of the Committee on Corporate Governance chaired by Mr. Marc Vienót” (Vienót Report), July (France, Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)).
- Bank for International Settlements, 2004, “Review of the Governance of the Bank for International Settlements,” (Basel: Bank for International Settlements).
- Birla, Shri Kumar Mangalam, 2000, “Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance” (Mumbai: Securities and Exchange Board of India).
- Blagescu, Monica, Lucy de Las Casas, and Robert Lloyd, 2005, “Pathways to Accountability: the GAP Framework,” (London: One World Trust).
- BoardSource, 2004, *Non-Profit Governance Index 2004* (Washington: BoardSource).
- Boorman, Jack, 2007, “IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform”, Chapter 1, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin I. Bradford and Johannes Linn, eds. (Washington: Brookings Institution Press).
- Bossone, Biagio, 2008a “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/09) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/010) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008c, “Integrating Macroeconomic and Financial Sector Analyses within IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/11) (Washington: International Monetary Fund).
- Bretton Woods Project, 2006, “European CSO open statement on governance reform of the IMF,” July 17. Available via the Internet at <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539161>
- Buira, Ariel, 2005, *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank* (London: Anthem Press).
- Camdessus, Michel, 2005, “International Financial Institutions: Dealing with New Global Challenges” (Washington: Per Jacobsson Foundation).

- Campbell, Katrina, 2008, *“Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF,”* Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/12) (Washington: International Monetary Fund).
- Carter, Colin, and J. William Lorsch, 2003, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press).
- Chelsky, Jeff, 2008a, “Summarizing the Views of the IMF Executive Board,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/05) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/04) (Washington: International Monetary Fund).
- Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, 2008, “Financial Oversight of the International Monetary Fund,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/06) (Washington: International Monetary Fund).
- The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, “Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).
- Cortes, Mariano, 2008, “The Governance of IMF Technical Assistance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/13) (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, Carlo, 2005, “Efficiency and Legitimacy: Trade-offs in IMF Governance,” IMF Working Paper WP/05/107, June (Washington: International Monetary Fund).
- Dalberg Global Development Advisors, 2008, “Lessons from Private Sector Governance Practices,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/07) (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, Jose, et al., 1999, *An Independent and Accountable IMF* (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).
- Financial Reporting Council, 2006, “Combined Code on Corporate Governance (UK)” (London: Financial Reporting Council).
- Forbes, 2007, “The Global 2000.” Available via the Internet at <http://www.forbes.com/lists>.
- Garratt, Bob, 2003, *The fish rots from the head: The crisis in our boardrooms – Developing the crucial skills of a competent director* (London: Profile Books).

- Government Commission German Corporate Governance Code, 2003, “German Corporate Governance Code”. Available via the Internet at http://www.ecgi.org/codes/documents/code_200305_en.pdf.
- Grant, Ruth W., and Robert O. Keohane, 2005, “Accountability and Abuses of Power in World Politics,” *American Political Science Review*, Vol.99, No.1, (February). (Washington).
- Higgs, Derek, 2003, “Higgs Report on Non-executive directors: Summary Recommendations”, January. Available via the Internet at <http://www.berr.gov.uk/files/file23012.pdf>.
- Horsefield, J. Keith, 1969, *The International Monetary Fund 1945–1965*, Vol. I (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 1944, “Articles of Agreement of the International Monetary Fund” (revised 1969, 1978, 1992).
- _____, 1974, Governors Resolution 29-9, October 2 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006, “By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund”, Sixtieth Issue, May (Washington: International Monetary Fund).
- Japanese Corporate Governance Committee, 2001, “Revised Corporate Governance Principles,” (Tokyo: Japan Corporate Governance Committee and Japanese Corporate Governance Forum).
- King Committee on Corporate Governance, 2002, (Executive Summary of the King Report 2002 “King II Report”) (Parktown, South Africa: Institute of Directors).
- King, Mervyn, 2006, “Reform of the International Monetary Fund” (New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Kenen, Peter B., 2007, “Reform of the International Monetary Fund”, Council on Foreign Relations, CSR Special Report No. 29 (New York: Council on Foreign Relations).
- Martinez-Diaz, Leonardo, 2008, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/08), (Washington: International Monetary Fund).
- McCormick, David, 2008, “IMF Reform: Meeting the Challenges of Today’s Global Economy”, Remarks by the U.S. Treasury Under Secretary for International Affairs at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, February 25 (Washington: Institute for International Economics).
- Mountford, Alexander, 2008a, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/01) (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2008b, “The Historical Development of IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/02) (Washington: International Monetary Fund).
- New Rules for Global Finance, 2007, “High-Level Panel on IMF Accountability: Key Findings & Recommendations” (Washington: New Rules for Global Finance).
- One World Trust, 2006. *2006 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- _____, 2007a, “Addressing the International Monetary Fund’s need to improve accountability in the short-term” (London: One World Trust).
- _____, 2007b, *2007 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2004, “OECD Principles of Corporate Governance” (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Peretz, David, 2007, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/07/01a) (Washington: International Monetary Fund).
- Portugal, Murilo, 2005, “Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making” (Manila: G-24 Technical Group Meeting).
- Shakow, Alexander, 2008, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/03) (Washington: International Monetary Fund).
- South Centre, 2007, “Reform of World Bank Governance Structures”, Analytical Note, SC/GGDP/AN/GEG/4 (Geneva: South Centre).
- Spencer Stuart, 2006a. *Board Index, 2006: The Changing Profile of Directors*.
- _____, 2006b. *UK Board Index, 2006*.
- _____, 2006c. *Board Index: Italia 2006*.
- Stone, Randall W., 2008, “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, (Summary),” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/014) (Washington: International Monetary Fund).
- Sutherland, Peter, et al., 2004, “The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium”, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (Geneva: World Trade Organization).

Truman, Edwin M., 2006, *A Strategy for IMF Reform* (Washington: Institute for International Economics).

United Nations, 2006, "Comprehensive Review of Governance and Oversight," (New York: United Nations).

Van Houtven, L. 2002. *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and accountability*. IMF Pamphlet Series No. 35. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press).