

Resumen ejecutivo

El FMI y el Banco Mundial comparten una larga historia y sus mandatos están estrechamente relacionados. La colaboración mutua es importante para la calidad, influencia y eficiencia de ambas instituciones, así como para el valor que aportan a sus países miembros. Desde la Crisis Financiera Mundial, el FMI ha ampliado su cobertura de temas macroestructurales —ámbitos de especialización que atañen tradicionalmente al Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras organizaciones internacionales—, lo que ha generado un nuevo interés por la colaboración, en parte con el fin de aliviar las presiones a las que se ven sometidos los recursos del FMI dado el mayor número de cuestiones que aborda la institución.

El objetivo de esta evaluación es valorar la eficacia del FMI en su colaboración con el Banco Mundial en términos de aumento de la calidad y la influencia de su trabajo en temas macroestructurales y de contención de costos. En concreto, se centra en las iniciativas experimentales del FMI para mejorar la cobertura de cuestiones relacionadas con la desigualdad, el género, la energía/el clima y las reformas macroestructurales de la supervisión que se realiza en el marco de las consultas del Artículo IV. Se extraen enseñanzas sobre cómo mejorar de forma sostenible la colaboración del FMI con el Banco y otras organizaciones internacionales en temas macroestructurales en general y ofrecen cuatro recomendaciones, que pueden ayudar a fundamentar el Examen Integral de la Supervisión del FMI en 2020. La evaluación no pretende ser un examen integral de todos los aspectos de la colaboración entre el FMI y el Banco ni tampoco un examen en sí mismo de la idoneidad, la calidad y el efecto de la labor del FMI en temas macroestructurales, ya que se da por sentado que el FMI debe prestar atención a temas estructurales con consecuencias críticas desde el punto de vista macroeconómico.

Conclusiones principales

En general, la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en temas macroestructurales ha sido amplia, aunque desigual. Si bien las consultas informales son de carácter generalizado, la aspiración inicial del FMI de poder hacer un uso sistemático de los conocimientos especializados del Banco Mundial ha resultado ser demasiado optimista, y encontramos relativamente pocos ejemplos de colaboración a fondo. La labor del FMI en temas macroestructurales es, por lo general, respetada por los expertos externos, pero existe poca evidencia de que su valor y su impacto se hayan realizado notablemente gracias a la colaboración con el Banco Mundial o de que esta colaboración haya contribuido de forma importante a contener los costos. Además, observamos casos de mensajes contradictorios del FMI y el Banco Mundial en algunos temas comunes que quizá hayan socavado el impacto de cada institución, así como de oportunidades desaprovechadas para identificar y explotar sinergias que habrían incrementado el valor agregado de la labor del FMI. Las ventajas de la colaboración han sido más claras en algunos casos en los que el FMI ha formado alianzas con otras instituciones.

La irregular colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en torno a temas macroestructurales ha sido en parte un reflejo del enfoque descentralizado que es adoptó en las iniciativas experimentales, en las que se dio libertad a los equipos para decidir si se realiza la colaboración, con quién y de qué

forma, solo con una ligera orientación central. Si bien este enfoque ofreció al personal técnico flexibilidad para decidir el alcance y las modalidades de colaboración, en la práctica los equipos se inclinaron por ser autosuficientes, y prefirieron llevar a cabo el trabajo experimental de forma interna y en ámbitos en los que consideraban que tenían experiencia o que podrían usar los conocimientos de otros departamentos del FMI, en lugar de procurar aprovechar los conocimientos especializados del Banco Mundial o colaborar en temas críticos a nivel macroeconómico, aunque fueran menos familiares. Este resultado se debió en parte a las complejidades institucionales de trabajar con el Banco Mundial, como son conseguir acceso las personas y la información adecuadas y compaginar objetivos y calendarios. Por su parte, el personal del Banco Mundial considera que, a menudo, obtuvieron escasos beneficios de su colaboración con el FMI en ámbitos en los que ya habían establecido una presencia considerable. Encontramos escasa evidencia de que el FMI haya considerado de forma sistemática las limitaciones y los incentivos del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales para trabajar con el FMI en su programa macroestructural. En términos más generales, los «personalismos» y otros factores idiosincrásicos incidieron de forma crucial el alcance y la eficacia de la colaboración.

Más allá de las cuestiones macroestructurales, encontramos que la eficacia de la colaboración externa del FMI varía ampliamente según los ámbitos de las políticas. En ámbitos en que la colaboración con el Banco Mundial es muy profunda, como en cuestiones relacionadas con la deuda y el sector financiero, esto por lo general ha obedecido a una combinación de mensajes claros de los accionistas, funciones bien definidas, beneficios institucionales mutuos de la colaboración y marcos adaptados a las circunstancias. Esto no quiere decir que la colaboración sea fluida o carente de tensiones en estos ámbitos, pero sí que parece funcionar por lo general de forma productiva. En otros ámbitos, la colaboración más allá de consultas regulares con los homólogos de los países es más limitada.

Enseñanzas

La evaluación deja claro que la colaboración puede mejorar mucho la calidad y la influencia de la labor del FMI, pero también que es una tarea difícil. La colaboración requiere planificación y un esfuerzo concertado para ser eficaz; no es la panacea para ampliar la capacidad del FMI a fin de que abarque una variedad más amplia de temas en un momento en que los recursos están bajo presión.

Dada esta realidad, parece razonable que el grado de colaboración sea escaso en algunos ámbitos; a fin de cuentas, la colaboración es un medio para alcanzar un fin, no un objetivo en sí mismo. Sin embargo, como los temas macroestructurales son fundamentales para los mandatos tanto del Banco Mundial como del FMI y dado que este es un ámbito en que los aportes de las dos instituciones se complementan, sin duda está justificado que se redoblen los esfuerzos para, primero, identificar de forma estratégica los temas en que la colaboración generaría mayores rendimientos y, después, garantizar que la colaboración en esos temas se plantee de forma más sistemática para mejorar la calidad y la influencia del asesoramiento que brinda el FMI.

En los temas en que el FMI decida ampliar su colaboración externa, debe analizarse con detenimiento las necesidades operativas de los posibles socios y cualquier limitación que puedan afrontar a la hora de trabajar con el FMI. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta a la hora de trazar una estrategia de colaboración que procure garantizar un *quid pro quo* adecuado para los socios del FMI y que reconozca la inversión de recursos del FMI que pueda ser necesaria para extraer y hacer duraderas las ventajas de la colaboración. El Banco Mundial no será necesariamente el único o mejor socio para una colaboración exhaustiva, pero la asociación con el Banco Mundial será casi siempre la más pertinente.

Aunque las estructuras de colaboración —delimitar funciones procesos y responsabilidades— son importantes, no consideramos que esté justificado un nuevo acuerdo «marco» entre el Banco Mundial y el FMI que sustituya el Concordato de 1989 o el Plan Ejecutivo Conjunto de Acción de 2007. En su lugar, los esfuerzos para fortalecer la colaboración en temas macroestructurales debe centrarse en intentar establecer marcos explícitos adaptados para fomentar la colaboración en torno a prioridades concretas que se estime que puedan arrojar mayores y mejores resultados. Dichos marcos deben estar bien gestionados y contar con el apoyo de las Directorios Ejecutivos de ambas instituciones, deben ofrecer una orientación clara al personal de cada institución acerca de las metas, funciones y beneficios, y deben ser revisados y adaptados con regularidad a lo largo del tiempo según se necesite.

Los marcos explícitos probablemente merezcan la pena cuando una o ambas instituciones estén interesadas en ampliar su colaboración en un tema que es importante para el mandato de ambas, en las que los conocimientos especializados del FMI quizá sean relativamente limitados o demasiado específicos o cuando el Banco Mundial u otra institución asociada se beneficiaría de la colaboración con el FMI, entre otras cosas, en virtud de su influencia con los ministerios de Hacienda y los bancos centrales. El poder de influencia de ambas instituciones sería mayor si sus mensajes se refuerzan entre sí claramente en lugar de ser potencialmente confusos. Un marco de colaboración también puede ser especialmente útil cuando el tema interesa a varios actores de ambas instituciones, y un enfoque informal descentralizado podría enfrentar dificultades específicas en cuanto a la coordinación. Sobre la base de estos criterios, un marco común con funciones claramente delimitadas podría ser útil, por ejemplo para cuestiones climáticas. Sin embargo, estos marcos no serán necesarios o adecuados para la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en todos los temas macroestructurales; el enfoque descentralizado adoptado en las recientes iniciativas experimentales quizá sea preferible a otro enfoque más estructurado pero más costoso en algunas aspectos, en especial cuando los conocimientos especializados del FMI están bastante bien desarrollados y las funciones respectivas de cada institución están bien establecidas.

La colaboración entre el FMI y el Banco Mundial en temas transversales también se vería facilitada por un acceso más sencillo a información básica y actualizada (por ejemplo, sobre dónde ubicar a expertos en un tema) y a una «base de conocimientos» más amplia de investigaciones y análisis del FMI y el Banco Mundial. Avanzar en esta dirección ayudaría a superar la inercia que puede inhibir la búsqueda de perspectivas externas, así como a potenciar las sinergias interinstitucionales.

El FMI también debería reflexionar más sobre las cualidades, la cantidad y el uso de sus propios expertos en distintas cuestiones macroestructurales a fin de facilitar la colaboración y protegerse ante la posibilidad de que no logre interactuar con expertos pertinentes ajenos al FMI. Encontramos ejemplos en los que la exhaustividad y el alcance de la colaboración se vieron limitados por una notable escasez de personal implicado por parte del FMI.

En cuanto a la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial a nivel de los países, es importante que las jefaturas de los departamentos regionales establezcan expectativas adecuadas para sus equipos y pongan en marcha procesos para afianzar la colaboración y abordar posibles tensiones tempranamente.

La colaboración de la Gerencia con las organizaciones asociadas —en asuntos estratégicos y de relación, así como para resolver tensiones operativas— es importante para generar concienciación y reforzar la obligación de rendición de cuentas y el sentido de compromiso entre el personal técnico. El Directorio Ejecutivo también podría desempeñar un papel estratégico más importante a la hora de fomentar la colaboración.

Por último, los factores personales siempre incidirá en la colaboración, porque rara vez los incentivos se alinean perfectamente entre instituciones y porque las estructuras, aun cuando están bien diseñadas, inevitablemente tienen limitaciones. Si bien los comportamientos individuales y la cultura institucional más amplia no pueden cambiarse de forma rápida o sencilla, pueden influenciarse con el tiempo mediante un liderazgo concertado y decisiones de contratación, evaluación de desempeño y ascensos.

Recomendaciones

A medida que se dedica cada vez más atención a temas macroestructurales, el FMI deberá adoptar un enfoque más estratégico en la colaboración externa con el Banco Mundial y otros socios. El objetivo *no* debe ser «más colaboración siempre y en todo lugar». Más bien debe considerarse con detenimiento la decisión de dónde, cuándo y cómo colaborar, sobre la base de una visión documentada sobre los costos y beneficios potenciales. No existe una solución universalmente válida: se necesitarán distintas formas de colaboración en diferentes temas, y esas modalidades tendrán que evolucionar con el tiempo conforme cambien los retos de la colaboración.

Nuestra misión solo abarca recomendaciones para el FMI, no sus organizaciones asociadas. Somos conscientes de que una colaboración más eficaz no depende solo del FMI, sino también del Banco Mundial y otros socios. Sin embargo, el FMI puede adoptar medidas que harán más probable que la colaboración sea eficaz, y en tal sentido ofrecemos cuatro recomendaciones generales:

Recomendación 1. El FMI debe procurar formular y acordar marcos concretos para garantizar la colaboración eficaz con el Banco Mundial (u otras organizaciones asociadas pertinentes) en torno a temas macroestructurales fundamentales, cuando se considere que la colaboración puede aportar importantes ventajas estratégicas. Estas cuestiones han de determinarse a partir de

un análisis sistemático de los aspectos en los que la colaboración tiende a arrojar mayores beneficios en función de los costos, un entendimiento explícito de lo que el FMI puede ofrecer a otras partes y esperar de ellas, y la capacidad del FMI de dedicar los recursos necesarios para facilitar la colaboración prevista. En la actual coyuntura este marco podría ser especialmente idóneo para abordar las cuestiones climáticas, dada la creciente atención que el FMI está dedicando al tema y los conocimientos profundos y complementarios del Banco Mundial.

Recomendación 2. El FMI debe procurar mejorar los incentivos internos a la colaboración y abordar la reticencia cultural más general a interactuar con socios externos, dadas las inevitables limitaciones de los llamamientos y las estructuras jerárquicas para garantizar que la colaboración ocurra en el momento adecuado y de la forma adecuada. Siendo conscientes de que para lograr una colaboración plenamente eficaz puede ser necesario modificar los incentivos de las instituciones asociadas y de que las diferencias estructurales entre instituciones dificultan la alineación de incentivos, el FMI podría adoptar medidas específicas, como orientar más detalladamente al personal sobre cuándo y cómo colaborar, poner más acento en el desarrollo de relaciones para gestionar el desempeño usando el nuevo Marco Integrado de Competencias del FMI, y fomentar más intercambios de personal con el Banco Mundial, en especial en niveles superiores.

Recomendación 3. El FMI debe trabajar con el Banco Mundial para identificar, priorizar e implementar medidas prácticas para mejorar el acceso a información y conocimientos y al correspondiente intercambio entre las dos instituciones. Además de finalizar la iniciativa en curso para aclarar y comunicar los acuerdos de intercambio de información y documentos entre el FMI y el Banco Mundial, sería útil encontrar maneras de facilitar el acceso a información completa y actualizada sobre funcionarios expertos en temas y países en cada institución, así como simplificar el acceso a investigaciones y análisis sobre temas transversales entre las instituciones asociadas. Por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial podrían estudiar la forma de interconectar los sitios de intercambio de conocimientos de cada institución y otros repositorios especializados y seleccionados. A más largo plazo, el FMI y el Banco Mundial podrían estudiar formas de proporcionar acceso recíproco más inmediato a documentos e informes en sus redes electrónicas internas (*intranets*), sin descuidar las cuestiones relacionadas con la seguridad y confidencialidad de la información.

Recomendación 4. Debe reforzarse la función estratégica que cumple el Directorio Ejecutivo del FMI para facilitar y fomentar la colaboración externa, y en tal sentido debe aprovecharse su función de supervisión, su capacidad para influenciar el comportamiento del personal y su relación directa con el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial.