

## CAPÍTULO 11

# La reforma organizativa y la expansión de la voz del Sur en el Fondo Monetario Internacional

*Peter Evans y Martha Finnemore*

Con más de mil economistas profesionales seleccionados mediante concurso público, el personal y la administración del Fondo Monetario Internacional (FMI) constituyen una acumulación única de capital humano a nivel global. El Fondo debería ser una de las organizaciones mundiales líderes en la prestación de servicios públicos. Para los países en desarrollo, en los que el capital humano especializado es un bien escaso, el valor potencial de ese activo es especialmente grande. Sin embargo, en el Sur el alto conocimiento técnico del Fondo se ve menos como un activo y más como una fuente de control externo e indeseado que se usa para impulsar los intereses de las instituciones financieras privadas y de los países ricos. Tener que relacionarse con los economistas del Fondo es el precio que debe pagarse para mantener el acceso a los flujos financieros que controla el organismo, en lugar de verse como un medio para acceder a un bien público intangible fundamental.

Para el FMI, la percepción de que es una institución de propiedad de los países del Norte y controlada por ellos, que actúa como el «agente de la ley de la comunidad de acreedores» (Lissakers 1991, 201), es obviamente un problema no sólo para esa organización, sino también para los países miembros del Sur. Todo el mundo reconoce que cuando los países miembros se «apropian\*» de los programas del Fondo, las posibilidades de éxito aumentan. La calidad de la información que la institución usa para la supervisión y el diseño de programas depende también del nivel de participación de los países miembros.

Hay dos formas mediante las cuales se puede incrementar el nivel de «apropiación» de los programas del FMI en el Sur. La primera y más sencilla sería expandir el grado de control formal de la región en la estructura del proceso de decisión del Fondo, realineando los votos para que reflejen la realidad de que los países en vías de desarrollo son sus principales clientes y la mayor fuente de sus ingresos operacionales. Esta ruta es

---

\* La noción de «apropiación» que utiliza el FMI y el Banco Mundial se refiere a la necesidad de que las personas a las que van dirigidas sus programas y créditos asuman estos últimos como algo propio, como algo deseable por ellos, y no como imposiciones de entes extraños. (N. del T.)

conceptualmente simple, pero políticamente difícil, y tal vez imposible, sin cambios fundamentales en la realidad subyacente, es decir, en el poder económico y político desproporcionado que tiene el Norte. Una forma más sutil y también más factible políticamente sería incrementar la «voz»<sup>1</sup> del Sur en el Fondo: aumentar el grado en el cual las perspectivas que derivan de la experiencia y los intereses de los países miembros del Sur se incorporan a la investigación, la formulación de políticas y el proceso de decisión dentro del FMI.

Tener más voz es menos dramático que cambiar el sistema de votación, pero no menos importante. Una voz efectiva, para nuestros propósitos, tiene dos componentes: tener la oportunidad de formular ideas claras e informadas, y también la oportunidad de impulsarlas dentro de una institución. Tener más votos es una victoria vacía sin un conjunto de propuestas políticas bien desarrolladas que puedan, a su vez, ser efectivamente impulsadas dentro de la estructura organizativa necesaria para el cumplimiento efectivo de las políticas. El poder de los votos es innegable y son los votos los que triunfan en el caso de intereses abiertamente enfrentados. Sin embargo, el curso de la política y los programas del FMI dependen tan a menudo de la influencia de las preconcepciones y de las ideas que hacen que las propuestas sean persuasivas, como de la imposición abierta de ciertos intereses. Tener voz es algo importante y, sin negar en absoluto la importancia de los votos, en estas páginas nos ocuparemos de esa voz.

Hay dos características de la estructura del Fondo que son particularmente importantes e influyen en la capacidad que el Sur pueda tener de presentar sus ideas. Un hito en el establecimiento de las políticas del Fondo es el valor que se le da al consenso, tanto entre su personal burocrático como en su Directorio Ejecutivo. El grado en que las políticas del FMI se validan mediante el consenso, especialmente entre los directores ejecutivos, incrementa la importancia de tener una voz efectiva, puesto que la presencia de una oposición considerable a las políticas adoptadas cercena la pretensión de que existió consenso. También existen oportunidades de tener voz gracias al personal del Fondo. Sabemos que en cualquier gran organización burocrática, los incentivos, las orientaciones y los fines del personal explican una parte importante de la variación en la dirección y el desempeño organizativos. Ello es especialmente cierto cuando las actividades del personal dependen de expertos altamente especializados, y cuando los fines y resultados de la organización son complejos y difíciles de evaluar. Reconocer las lecciones que nos da la teoría organizativa nos permite concluir con firmeza que la manera en la que el personal se recluta, forma, organiza y remunera debe ser un elemento determinante básico de cómo

---

<sup>1</sup> Sobre la noción de «voz,» véase Hirschman (1970).

el Fondo define y ejecuta su mandato. Por tanto, el fundamento de una voz efectiva debe partir del reclutamiento, las experiencias y las trayectorias profesionales del personal del Fondo.

En resumen, la pregunta que plantea este capítulo es: ¿qué tipo de reformas organizativas podrían aumentar la voz que tienen los países miembros en vías de desarrollo dentro del Fondo? Contestaremos la pregunta al final proponiendo varias reformas organizativas específicas. Sin embargo, antes de eso desarrollaremos dos ideas preliminares. La primera es que la naturaleza cambiante del Fondo en el contexto político global actual hace que la receptividad a los intereses y las perspectivas de los países en desarrollo sea casi una necesidad. La segunda es que las reformas organizativas importantes son factibles a pesar de la *realpolitik*\* que inspira el gobierno del Fondo, y de las restricciones técnicas dentro de las cuales sus políticas y programas deben operar.

## EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL FONDO

Según crecen la magnitud, la velocidad y la volatilidad de los flujos financieros globales, y declina la capacidad de las autoridades públicas nacionales para administrar esos flujos, la intervención del FMI se ha hecho más crucial. Aunque las instituciones financieras y otros agentes privados que considerados colectivamente constituyen «los mercados» dominan el sistema financiero internacional, el Fondo es un catalizador esencial de la acción colectiva necesaria para que el sistema siga funcionando.

Según ha ido evolucionando la economía global en los últimos cincuenta años, también ha evolucionado la función del Fondo. Los fines iniciales de incrementar la apertura a los movimientos de capital y del comercio global se han logrado en gran medida. Los retos actuales son diferentes y más difíciles. Por un lado, la tarea de crear una garantía institucional fiable contra la amenaza de la volatilidad y la crisis se ha hecho más compleja con el aumento de la velocidad y el volumen de los flujos. Más inmanejable aún es el hecho de que la apertura ha demostrado ser insuficiente para producir los tipos de transferencias reales de recursos entre el Norte y el Sur de las cuales dependen las soluciones a la pobreza suministradas por el mercado. La dificultad de responder efectivamente a estos nuevos retos hace que la legitimidad del Fondo sea más frágil.

Los problemas del Fondo proceden, en primer lugar, del fracaso de la globalización orientada hacia el mercado en proporcionar un crecimiento sostenido, disminuir la desigualdad y mejorar el bienestar de la mayoría de

---

\* Véase nota del traductor p. 249.

los ciudadanos del mundo que viven en el Sur. El crecimiento ha sido desequilibrado. La desigualdad ha aumentado. Aun cuando se ha conseguido aumentar los ingresos económicos, a menudo ese incremento ha ido acompañado de una pérdida de bienestar a causa de la erosión de los bienes culturales y sociales colectivos. El descontento con los resultados de la globalización es evidente, pero es difícil que la sociedad pueda exigir responsabilidad por la configuración del proceso de globalización a los actores privados fundamentalmente responsables. Los «mercados» no responden, ni frente a los ciudadanos, ni frente a comisiones parlamentarias. En consecuencia, el resentimiento generado por la globalización se dirige hacia las instituciones públicas encargadas de intentar disminuir los efectos negativos de aquélla, y el Fondo es uno de los objetivos principales.

Irónicamente, aunque los ciudadanos enojados que se manifiestan enérgicamente durante las reuniones del Fondo son la amenaza más visible, son otras personas críticas, con un punto de vista diferente, las que tienen mayores posibilidades de reducir la capacidad de la institución para seguir haciendo lo que hace. Para aquellos convencidos de que la solución a los problemas de globalización es simplemente una supremacía más profunda de las fuerzas del mercado, el Fondo es superfluo, cuando no un impedimento. La Comisión Meltzer, con su obsesión con el Fondo como un peligro moral, es un buen ejemplo. Desde el punto de vista del FMI, la cuestión es cómo podría generarse una base política suficiente para prevenir que acabe paralizado entre los gritos gemelos de «¡Desfondemos el Fondo!» y «¡Dejemos que los mercados actúen!» Proporcionar un servicio más efectivo a los miembros pertenecientes a los países en desarrollo debe ser un elemento fundamental en la construcción de una base política más amplia.

Mientras que el contexto global actual hace más vulnerable políticamente al Fondo, también incrementa la importancia de las ideas y del saber experto en su actividad. La capacidad del Fondo para actuar como un catalizador de la acción colectiva, y su potencial para diseminar y legitimar ideas e información sobre la economía global y sobre las economías nacionales individuales, se hacen más importantes a medida que declina su fuerza financiera en comparación con la de los mercados privados<sup>2</sup>.

Una característica fundamental de las ideas del Fondo sobre cómo ayudar a sus miembros a responder frente al cambio global ha sido la

---

<sup>2</sup> Naturalmente, incluso en los primeros años de operación, la interpretación que hizo el Fondo de la noción de «enfoque de la absorción» para analizar los desequilibrios de la balanza de pagos tuvo un importante efecto a la hora de determinar a qué datos los banqueros centrales y los ministros de economía prestarían atención, y la manera en que interpretarían sus consecuencias; véase Finemore (2000), Pollak (1997). Como lo expresa Finemore (2000, 9), «el personal del Fondo hizo importantes contribuciones y “creó” conocimiento en los campos de la economía relevantes para su trabajo.» Véase también DeVries (1987) y James (1996). Las ideas del Fondo fueron tan importantes, sino más, que los préstamos que ofreció al Sur a la hora de conformar las políticas de esta región del mundo.

profundización de su contribución a las instituciones locales de los países miembros del Sur. En los años ochenta y noventa el Fondo, convencido de que resolver los problemas de la balanza de pagos y conseguir la estabilidad macroeconómica era imposible a menos que los deudores pudieran ser convencidos de reestructurar sus economías domésticas, y obligado también a asumir mayores riesgos a causa de la magnitud creciente del comercio mundial y de los flujos de capital, se vio forzado a realizar por ello préstamos cada vez mayores en proporción a la cuota de los países, comenzó a centrar su atención en el desarrollo de las «condicionalidades\*» que los países miembros debían aceptar para que pudieran considerarse candidatos aceptables para un crédito. Las condicionalidades se veían también como un servicio a los acreedores del sector privado, puesto que su aceptación daba a los Gobiernos un medio para «mostrar la previsibilidad de sus políticas» (Kapur 2000, 5). En los noventa, las condicionalidades relativas a la gobernabilidad se pusieron de moda, y se comenzó a prestar cada vez más atención a las cuestiones institucionales, incluso superior a la que se prestaba a las variables controlables mediante los parámetros económicos tradicionales.

La expansión de las condicionalidades es, en muchos sentidos, una lógica producto del desigual éxito de los programas del Fondo<sup>3</sup>. Para comenzar, la suposición subyacente a las políticas anteriores a 1980 de que el desempeño económico podía separarse de la red continua de relaciones institucionales que lo determinaba fue sólo una ficción conveniente. A medida que se hizo más obvio cuán difícil era cambiar un conjunto específico y restringido de parámetros sin modificar las partes circundantes de esa red continua, la tentación de ampliar el alcance de las condicionalidades se hizo irresistible. Es una dirección difícil de invertir. Aunque el nuevo director gerente del Fondo desearía cambiar la inercia del proceso hacia una dirección con «condicionalidades de menor alcance» (FMI 200b, 322), hay demasiados aspectos de la economía doméstica y de su administración que son críticos para el fin esencial que tiene la institución de conseguir la estabilidad macroeconómica, y ello no permite que regrese al mundo más sencillo de sus prácticas financieras anteriores<sup>4</sup>.

Junto con el cambio hacia un grupo más extenso de condicionalidades, el Fondo ha intensificado su énfasis en las cuestiones de pobreza y des-

---

\* Véase nota del traductor p. 280.

<sup>3</sup> Véase Killick (1995).

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, la respuesta del Fondo a la evaluación externa sobre su trabajo de supervisión que recomendó que se enfocara «únicamente en las principales áreas de las política de los tipos de cambio y de las políticas económicas macroeconómicas directamente asociadas.» A juicio del Fondo, esa opinión «era contraria a las demandas de los miembros del FMI y de la comunidad internacional a favor de un mayor énfasis entre las interacciones entre macroeconomía y políticas estructurales y sociales» (FMI 2000a, 29).

igualdad a través de las iniciativas para los «países pobres muy endeudados» (PPME) y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)\*. Al igual que las condicionalidades, ello ha obligado al Fondo a involucrarse más intensamente en la vida institucional de los países que piden los préstamos. La presidencia de las reuniones anuales del Fondo en el año 2000 abrió la reunión subrayando dos cuestiones análogas: «La gran tragedia económica de nuestro tiempo es la pobreza... Las desigualdades crecientes suponen el mayor riesgo para el futuro de la economía global.» El nuevo director gerente subrayó ese aspecto al declarar: «Los países miembros quieren que el FMI permanezca fuertemente comprometido con sus países miembros más pobres.» La posición de las directivas sobre la importancia del compromiso del Fondo con las cuestiones relativas a la pobreza es completamente consistente con la posición del G-7<sup>5</sup> expresada durante su cumbre de julio de 2000 celebrada en Japón (donde se acordó que la responsabilidad del FMI por la estabilidad macroeconómica era «una herramienta esencial para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza»), y con el informe que los ministros de economía del G-7 presentaron allí (y en el que se declara que el FMI tiene una misión crítica que desempeñar en apoyo de la estabilidad económica de los países más pobres, a través del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza)<sup>5</sup>.

Tanto las condicionalidades como la responsabilidad por la reducción de la pobreza acrecientan la importancia de conocer y de tener experiencia «sobre el terreno» acerca de las instituciones de los países miembros en los cuales el Fondo desarrolla sus programas. De hecho, incluso los análisis macroeconómicos que abordan la estabilidad financiera requieren ese conocimiento institucional. La preocupación por la capacidad de asumir «compromisos creíbles» como un elemento fundamental para construir relaciones sólidas con la comunidad financiera internacional es un ejemplo de ello. Sólo instituciones sólidas pueden asumir compromisos creíbles. Los compromisos de un banco central concreto, que formalmente sea independiente, pero cuya organización sea débil, pueden ser menos creíbles en la práctica

---

\* Para mayores detalles, véase el sitio de la Global Development Network, <http://www.gdnet.org> (N. del T.)

\* El G-7 agrupaba a los siete países industrializados con mayor producción económica: Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Japón. En 1997, Rusia quedó formalmente integrada en el grupo, con lo que hoy en día se debe hablar más bien de G-8, aunque Rusia tenga un PIB comparativamente pequeño en relación con los otros miembros. Estos ocho países producen conjuntamente el 65 por ciento del producto bruto mundial. (N. del T.)

<sup>5</sup> Para una discusión más completa, véase Mohammed (2001). Obviamente, la reducción de la pobreza es todavía más esencial en la actividad del Banco Mundial, pero la opinión, popular en algunos círculos políticos de que hay una «división del trabajo» entre el Fondo y el Banco, por la cual se dispensa al Fondo de preocuparse directamente por la reducción de la pobreza, no es apoyada ni por los pronunciamientos de la dirección del Fondo acerca de sus políticas, ni por su más poderoso miembro, ni por un examen de las prácticas reales del organismo.

que los de otro banco central que de manera formal no sea independiente, pero que sí sea organizativamente fuerte. El examen superficial de los dos casos no es probable que baste para evaluar las diferencias entre los dos.

La necesidad de recurrir al uso del conocimiento local en los programas y las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza es igualmente defendible. Asegurarse de que las políticas macroeconomías son consistentes con la reducción de la pobreza es una tarea que depende sustancialmente del conocimiento detallado del funcionamiento de las instituciones locales. Para permitir que el personal del Fondo desempeñe el mismo tipo de trabajo innovador para el cumplimiento de las condicionalidades y de la reducción de la pobreza que ha tenido en el diagnóstico de los flujos macroeconómicos se requiere una diversificación de su capital humano y epistemológico.

Los intentos por cambiar el sentido de la actividad del Fondo y los contenidos de sus políticas y programas deben reconocer las diversas relaciones de aquel con los distintos grupos de países miembros. Hoy en día, la base política del Fondo, con sus 184 miembros, la gran mayoría de los cuales son naciones pobres del Sur, es enormemente diferente de la base política que constituían sus 29 miembros originales, la mayoría de ellos países industrializados del Norte. El objetivo de proteger el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods entre los países industrializados del Norte ya no existe, y los programas importantes en el Norte desaparecieron hace un cuarto de siglo.

El Norte y el Sur se aproximan hoy al Fondo desde perspectivas esencialmente distintas. Desde el punto de vista de los «acreedores estructurales» del Norte, los términos de los programas de préstamo del Fondo son reglas que deben imponerse a los demás (Kapur 2000). Mientras que el Norte se beneficiaría de la disminución de la tensión global que resultaría de un mejor desempeño económico en el Sur, los intereses que se imponen de manera más inmediata sobre los actores reguladores en el Norte son los de las instituciones financieras privadas y las corporaciones transnacionales, que reconocen las naciones industriales como su hogar. Estos actores privados tienen tres clases de intereses. Primero, quieren asegurarse de que no se les excluye de las oportunidades potencialmente rentables de hacer negocios en el Sur. Segundo, están ansiosos por minimizar los riesgos que puedan producir las administraciones económicas incompetentes en las frágiles economías de esta región. Por último, les gustaría tener instituciones económicas en el Sur que reflejaran, hasta donde fuera posible, aquellas con las que están familiarizados en el Norte.

El Sur, naturalmente, está interesado en atraer los capitales del Norte y difícilmente puede ignorar los intereses de estos inversores, pero las actividades del Fondo aparecen bajo una luz distinta. Si los acreedores y

los deudores nunca ven las leyes de insolvencia desde el mismo punto, tampoco puede esperarse que los países en vías de desarrollo y los industrializados vean el papel del Fondo desde la misma óptica. La visión del Sur del papel ideal de este organismo destacaría el suministro de información y de consejos técnicos para permitir que los administradores públicos locales tuvieran una autonomía significativa en el momento de decidir cómo usarlos para transformar sus prácticas e instituciones locales. De la misma forma, los «servicios»\* del Fondo estarían dirigidos fundamentalmente a los países miembros, en vez a los prestamistas privados: proporcionarían financiación cuando el sector privado no estuviera dispuesto a realizar préstamos, y protegerían a las naciones pobres contra los ataques especulativos sobre el valor de su moneda y contra las destructivas «adquisiciones masivas de activos» de las que se benefician los acreedores durante las crisis de liquidez.

También es probable que las políticas específicas del Fondo provoquen respuestas diferentes entre los solicitantes de préstamos del Sur y los acreedores estructurales del Norte. Por ejemplo, en los años noventa los administradores públicos en el Sur no se oponían necesariamente a la apertura de sus mercados de capital, pero es probable que vieran los esfuerzos del Fondo por imponer «soluciones expeditas» (por ejemplo, tipos de cambio fijos con respecto a una moneda fuerte, como el dólar estadounidense, o tipos de cambio totalmente flexibles) como indeseadas y limitantes de su flexibilidad para el establecimiento de políticas económicas. Los países del Sur tenían enormes sospechas de que un elemento importante en el origen de las crisis financieras del sistema en su conjunto era la ausencia de coordinación macroeconómica entre las principales economías industriales y que, por tanto, esa debería ser una cuestión de interés considerable para el Fondo. Desde el punto de vista del Norte, una atención mayor a esa cuestión, aun siquiera en el nivel de las manifestaciones teóricas, constituía una intromisión indeseable en sus procesos políticos.

Como bases políticas del Fondo, el Norte y el Sur, y especialmente este último, son muy poco homogéneos. No importa cuán estrictamente definamos los límites (G-10, G-7, G-3)<sup>6</sup> existen todavía diferencias importantes en ideología e intereses en relación con las políticas específicas del Fondo entre los países del Norte. Estas diferencias son importantes en cualquier análisis sobre las posibilidades de innovación de las políticas de la institución, pero desde la perspectiva de las respuestas del Fondo a los retos de la globalización, las diferencias dentro del propio Sur son todavía más importantes.

---

\* Los distintos instrumentos de crédito del Fondo se denominan «servicios financieros», o más brevemente, «servicios». (N. del T.)

<sup>6</sup> Véanse las notas a las tablas infra para ver qué países componen cada uno de estos grupos.



Al pensar sobre el Sur y el Fondo, tiene sentido dividir al primero en «países con mercados emergentes» (PMER) y «el resto.» Los más tenidos en cuenta en los cálculos del Fondo (y también en los de los actores financieros privados) son los PMER. La cualidad básica para ser considerado un «mercado emergente» es tener suficiente acceso a los mercados de capital internacionales, es decir, que los flujos privados de capital constituyan una solución potencial creíble a los problemas de desarrollo locales. Dependiendo de dónde se trace la línea, alrededor de una docena de países en vías de desarrollo y un número más pequeño de países transicionales de Europa calificarían dentro de ese grupo. En el otro extremo del espectro tendríamos a los 35 PPME (IMF 2000a, 50), cuyos problemas institucionales y su pobreza los dejan sin la perspectiva de acceso al capital privado, excepto por las inversiones tradicionales en actividades extractivas dispersas, que no es probable que produzcan un crecimiento transformador. Ello deja al mayor grupo diferenciado de países miembros del Fondo, tal vez sesenta u ochenta en total, en una situación en la que pueden ser tratados como potenciales PMER o como países potencialmente parte de los PPME, dependiendo del optimismo del observador. Antes de reflexionar más sobre la relación del Sur como base política del Fondo, merece la pena considerar la situación de cada uno de estos grupos en orden.

Los países del Sur en vías de desarrollo con mercados emergentes incluirían la mayoría de los países de ingreso medio de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, México, Chile y Venezuela, junto con los «Tigres» de Asia del Este y los principales países de Asia del Sudeste (Corea, Singapur, Malasia, Filipinas y Tailandia), y tal vez Sudáfrica.

Aunque la pobreza y la desigualdad son todavía cuestiones fundamentales en estos países, las entradas de flujos de capital privado se ven como un elemento central para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, puesto que este pequeño grupo de mercados emergentes absorbe la enorme masa de inversiones del Norte en el Sur, estos países son vulnerables al comportamiento volátil de los inversores internacionales y, por tanto, están muy preocupados con las políticas del Fondo dirigidas a mantener la confianza de éstos (por ejemplo, las nuevas Líneas de Crédito Contingente)\*. Los países con mercados emergentes son esenciales para la definición de las estrategias en el Sur del Fondo y, simultáneamente, como fuente de tensión dentro de las políticas de la institución. Además, puesto que los países con mercados emergentes son las principales fuentes de oportunidades de negocio y de riesgo para el capital del Norte invertido en el Sur, estos países también son los que definen, desde el punto de vista de «los mercados,» los problemas entre las dos regiones del mundo.

---

\* Este servicio financiero del Banco desapareció en el año 2003. Su propósito había sido proteger a los países en vías de desarrollo con economías sólidas de los impactos de las crisis financieras globales. (N. del T.)

Aquellos a los que les gustaría que el Fondo se concentrara en las preocupaciones financieras globales argumentan que la mejor respuesta frente a la falta de desarrollo es incorporarse a los mercados de capital internacional, y que todos los países del Sur, hasta los más pobres, son mercados emergentes en potencia. Las bases empíricas de esa propuesta son pobres. A pesar del enorme incremento de flujos netos de capital privado hacia el Sur durante los años noventa (antes de la crisis asiática), los flujos a los PPME fueron diminutos y poco regulares. En 1998, Chile (un país con un mercado emergente de sólo 15 millones de habitantes) absorbió más flujos netos de capital privado que todos los PPME combinados. Ciertamente, los flujos totales a los PPME han crecido, pero individualmente éstos han oscilado entre flujos netos de capital positivos y negativos, con pocas expectativas de que esos flujos resuelvan sus problemas de pobreza en un futuro cercano.

Los 35 países de los PPME y los 45 miembros elegibles para SCLP no comprendidos entre los PPME están íntimamente implicados con el Fondo, pero de una manera muy diferente a como lo están los países con mercados emergentes. Con la excepción de China y la India, cuyo gigantesco tamaño compensa más que de sobra sus bajos ingresos, tener negocios con las entidades financiadoras privadas es más una aspiración que un problema para los países del SCLP. Sus intenciones serían conseguir garantizar el alivio de la deuda y abrir líneas de crédito mayores para salud básica, educación y proyectos de infraestructura, y para ellos separar los proyectos destinados a la «estabilidad macroeconómica» de aquellos cuyo fin es la «reducción de la pobreza» es más un ejercicio teórico que una distinción práctica. En cuanto a la probabilidad de que los flujos de capital solucionen sus problemas, el resto del Sur se parece más a los países del SCLP que a los países con mercados emergentes. Mientras que unos pocos países que califican para el SCLP (por ejemplo, Colombia e Indonesia) han atraído flujos de capital en un nivel similar al de los países con mercados emergentes, un cambio de fortuna política podría fácilmente devolverlos a toda velocidad al pelotón de los regulares.

No es sorprendente que al analizar la relación cambiante del Fondo con sus distintas bases políticas se obtengan conclusiones similares a las que se llegan al analizar los cambios en su actividad. Ambos grupos de cambios reflejan una voz mayor del Sur y la diversificación del portafolio intelectual del Fondo hacia sistemas que aprovechen más efectivamente la experiencia que se tiene del desarrollo en esta región. Si no hay una contribución más sustantiva del Sur, los programas del Fondo se verán perjudicados por el débil sentido de apropiación que generan ahora, y tendrán un diseño y cumplimiento subóptimo. Ello deja abierta la cuestión de si las reformas organizativas que lograrían ese fin son posibles, teniendo en cuenta las realidades políticas de la gobernabilidad en el Fondo y el fuerte peso que se da a la legitimación de sus políticas que haga la teoría

macroeconómica. Estudiaremos primero las cuestiones de gobernabilidad, después el papel de la teoría y los métodos, y, finalmente, la intersección de ambos. Defenderemos que, incluso combinadas, estas cuestiones no impiden reformas organizativas importantes.

## EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD

Formalmente, el Fondo es una democracia basada en una distribución desigual de la propiedad, lo que a su vez determina que los votos dependan de las contribuciones históricas al capital de la institución, en lugar de seguir el modelo westfaliano\* de «una nación, un voto.» En la práctica, el Fondo es a un tiempo más y menos democrático de lo que parece, según se destaquen unas u otras características del proceso de decisión. Como en cualquier organización (o política pública), en la adopción de decisiones los canales de influencia son tan importantes como las estructuras formales. Algunos de estos canales incrementan el grado de democracia en el Fondo; otros la rebajan.

Puesto que las decisiones más importantes del Fondo requieren una mayoría cualificada del 85%, y la cuota histórica de Estados Unidos otorga a este país un 17,29% de los votos, la democracia plena es imposible desde el comienzo. Hasta en las decisiones menos importantes, en las cuales una mayoría simple es suficiente, los diez países industrializados que forman el G-10 tienen el 52% de los votos y pueden, por tanto, superar en las votaciones al resto de los otros 174 países. En contraste, todos los países que cualifican para recibir préstamos del SCLP tienen combinadamente sólo el 10% de los votos. En el improbable caso de que todos actuaran como un bloque unificado, no serían capaces de parar ni siquiera las modificaciones básicas al Acuerdo Constitutivo del Fondo, que requieren una mayoría cualificada del 85%, por lo que no se requeriría de su 10% para ser aprobados. En pocas palabras, el poder de voto se estructura de tal forma que el Fondo es incapaz de aprobar cualquier decisión que los países industrializados sientan que contradice sus intereses nacionales o los intereses de los actores privados que tienen su domicilio en sus territorios.

Tabla 1. Distribución de votos en el Fondo por grupos de países

Grupos de países	Porcentaje de votos
Estados Unidos	17,29
G-5 (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido)	39,57
G-7 (G-5 + Italia, Canadá)	45,84
G-10 (G-7, Holanda, Bélgica, Suecia)	51,53

\* Véase nota del traductor p. 249

Grupos de países	Porcentaje de votos
«El Norte» (1)	61,45
Países con mercados emergentes (2)	9,00
PPME (3)	2,29
Países SCLP no PPME (4)	3,67
China e India	4,14
El resto del Sur (5)	11,22
«El Sur»	30,32 (6)
Países transicionales y otros (7)	8,23

1. «El Norte» incluye 24 países industrializados: el G-10 más el resto de los miembros de la OECD (Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suiza, Turquía), a excepción de México y Corea (que se incluyen en los «países con mercados emergentes») y los países transicionales (República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca).
2. Incluye Argentina, Brasil, Chile, Corea, Malasia, México, Filipinas, Singapur, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Los países transicionales con mercados emergentes, es decir, República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca se incluyen en la categoría «países transicionales y otros.»
3. Véase 2000 *Annual Report*, p. 50, Tabla 5.1.
4. Véase 2000 *Annual Report*, p. 58, Tabla 5.3, excluyendo a China y la India. Incluye, entre otros, a Pakistán y Nigeria.
5. Incluye, entre otros, Colombia, Indonesia, Irán, Irak, Marruecos, Arabia Saudita, Costa Rica y Uruguay.
6. Una medida alternativa del poder de voto del Sur es agregar los votos de los directores ejecutivos del «G-11,» es decir, los de todos aquellos países cuya base política son principalmente países del Sur. Con ello se obtiene el 31,9% de los votos, pero se requiere la colaboración de España y Australia, que también están representados por los directivos ejecutivos del G-11.
7. Se incluye a Rusia, República Checa, Hungría, Polonia, etc., y también Israel.

En relación con los estándares usuales de la democracia, el Sur está plenamente justificado cuando se queja del «déficit democrático» en el gobierno del Fondo. No obstante, el Sur no carece totalmente de poder. Si la mayoría de los países del Sur comparten una posición, pueden bloquear las propuestas que requieren una mayoría del 85%. Si los directores ejecutivos del G-11, cuyas bases políticas se encuentran en el Sur, trabajan al unísono, pueden bloquear las propuestas que exigen una mayoría del 70%, especialmente si pueden encontrar aliados entre los países industrializados más pequeños. El desarrollo de este tipo de perspectiva claramente compartida de los fines comunes, que harían esa acción unificada posible, es un proyecto importante. Si se pudiera hacer, el poder del Sur, medido incluso formalmente por su poder de voto, sería entonces considerable.

El proceso de toma de decisiones en el Fondo también genera posibilidades para la participación del Sur que no son evidentes en la distribución

formal del poder de voto. A diferencia de la Junta de Gobernadores, que se coloca en el ápice del organigrama en el proceso de toma de decisiones, pero que sólo se reúne una vez al año, el Directorio Ejecutivo es el órgano de gobierno realmente operativo. Los 24 directores ejecutivos (DE) que componen el Directorio se reúnen regularmente (149 veces en 1999; 104 veces en 2005), adoptan decisiones acerca de los programas que afectan a países concretos y también de política general. Aunque ocasionalmente se vota, la mayoría de las decisiones del Directorio Ejecutivo se toman por consenso. La redacción de las minutas formales de la discusión durante las reuniones del Directorio Ejecutivo hace difícil que se pueda defender la existencia de un consenso cuando se oponen muchos de los DE. Puesto que hay once DE que representan a los países del Sur, ello significa que sus miembros tienen una voz considerable en el órgano decisorio más importante del Fondo. La voz que tienen no compensa el déficit democrático en términos de votos (recordemos que los votos reflejan los derechos de crédito dentro del Fondo), pero le da al Sur una oportunidad para influenciar las políticas y los programas de la institución. Las ideas que permitan que los DE de los países en vías de desarrollo usen esta oportunidad de manera más efectiva son fundamentales en cualquier programa de reforma.

Ahora bien, las posibilidades de tener voz dentro del Fondo se encuentran compensadas por patrones de influencia informal por fuera del mismo, que producen concentraciones de poder incluso más desiguales que la estructura de voto formal. Para comenzar, existe el acuerdo informal de que el director gerente será de un miembro europeo del G-5, aunque al menos esa es una forma transparente de control informal, puesto que en los países solicitantes de crédito con los cuales negocia el Fondo, también existen formas menos transparentes de influencia que son más corrosivas para el «buen gobierno» y el control público de su actividad. La más destacable de todas ellas es la que podríamos llamar el «efecto del Tesoro.»

En los últimos años, el Tesoro de Estados Unidos se ha destacado por transmitir sus preferencias directamente a los administradores y al personal del Fondo, en lugar de dejar que el DE estadounidense las plantee en las reuniones del Consejo Directivo. Si se combina con el cabildeo intenso que realiza Estados Unidos con los Gobiernos miembros, ambas cosas dan a las opiniones de Estados Unidos una relevancia que va incluso más allá de su porcentaje desproporcionado de derechos de voto. Esa influencia se hace particularmente ofensiva para otros Gobiernos miembros cuando se usa para convertir al Fondo en un instrumento de la política exterior estadounidense, contradiciéndose así las propias pretensiones, muy estimadas por la organización, de decidir sobre la base de análisis económicos objetivos. El apoyo financiero continuado a Rusia, a pesar de sus grandes incumplimientos no sólo de la condicionalidad, sino de las reglas básicas de suministro de información del Fondo, es el ejemplo más citado.

Precisamente porque es informal, el efecto del Tesoro es difícil de eliminar en ausencia de cambios en el equilibrio real de poder global que puedan disminuir la hegemonía de Estados Unidos. Podría, naturalmente, defenderse que ese cambio es posible de hecho, que la hegemonía de Estados Unidos y, por tanto, la importancia de su influencia informal, ha pasado ya su apogeo. La preocupación de Europa con la construcción de instituciones propias y el estancamiento de Japón, junto con el éxito económico pasajero de Estados Unidos, han derivado en una especie de «hiperhegemonía» estadounidense que probablemente se disipará. Todo esto es, naturalmente, pura especulación. El único consuelo inmediato para el Sur es que la influencia del Tesoro de Estados Unidos tiende a centrarse en un conjunto pequeño de países y asuntos, dejando que la gran parte de las decisiones del Fondo se resuelvan mediante procesos institucionales más transparentes.

La conclusión final en relación con la gobernabilidad del Fondo es que es improbable que las reglas formales cambien de manera significativa. Los países recientemente industrializados de Asia del Este pueden eventualmente tener éxito y conseguir que se les otorguen mayores cuotas en el Fondo —que merecen—, debido a la mayor importancia y el tamaño de sus economías, pero es probable que lo hagan a expensas de los europeos y no de los estadounidenses, dejando el poder de veto de Estados Unidos intacto. Incluso si hay una redistribución de las cuotas, el Sur seguirá siendo minoría en el total de votos. ¿Qué podría hacerse dentro de los parámetros de estas estructuras formales de gobierno? La respuesta, asombrosamente, es «bastante.» Una gran cantidad de las actividades que realiza el Fondo, tal vez la mayoría, se derivan más de un paradigma colectivamente asumido sobre cuál es la mejor manera de conseguir la estabilidad macroeconómica, el desarrollo y la reducción de la pobreza, y menos de los mandatos explícitos de sus «directores.» La estructura del Directorio Ejecutivo concede a los DE del Sur una oportunidad notable de debatir acerca de las características de este paradigma. Sin embargo, hacer que el paradigma incorpore mejor las experiencias y necesidades del Sur requiere una corriente fuerte de nuevas ideas e información. Al final, el problema de la gobernabilidad no puede separarse del problema de las ideas.

## LOS PARADIGMAS COMPARTIDOS, EL PERSONAL Y LA REFORMA ORGANIZATIVA

La reciente teoría de la organización nos proporciona varias ideas útiles sobre las posibilidades de reforma. El Fondo es una organización basada en el conocimiento. Distribuye los recursos materiales que posee, pero es la unión de esos recursos con el conocimiento detallado y el análisis «experto» lo que legitima la manera en la que el Fondo distribuye sus re-

cursos económicos y lo que da relevancia a su asesoramiento. Dentro de las organizaciones basadas en el conocimiento, las personas que lo poseen tienden a gozar de una autonomía importante. Las actividades diarias de los «operadores» del Fondo (su personal) no son fácilmente observadas por la dirección del mismo (y mucho menos por los «dirigentes» estatales), y la conexión entre las prácticas diarias y los resultados buscados sólo puede observarse tras un tiempo considerable, si acaso (Barzelay 2001, 134-144). En consecuencia, las creencias y actitudes del personal son de crucial importancia para determinar qué es lo que realmente hace el Fondo. Como en el caso del Banco Mundial<sup>7</sup>, la «cultura organizativa» es tan fundamental para los resultados como la política del poder.

El saber experto que posee el Fondo pertenece casi totalmente a la economía. De hecho, el Fondo puede ser único entre las principales instituciones internacionales por su homogeneidad profesional. El Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras organizaciones económicas utilizan un rango mucho más amplio de especialidades profesionales para hacer su trabajo. No sólo prácticamente todo el personal del Fondo está compuesto de economistas, sino que la mayoría son especialistas en macroeconomía y han sido formados en universidades estadounidenses o angloestadounidenses<sup>8</sup>.

La economía, como profesión, difiere del derecho o la medicina en que es una disciplina académica, más que una organización de la práctica. No hay el equivalente a los colegios de abogados o de médicos que certifiquen que alguien puede «practicar» la economía que afecta a los pueblos (o los Gobiernos) del mundo. En consecuencia, la gran parte del acervo de obras académicas sobre teoría de la organización, que se ocupan de la competencia por los monopolios estatales sobre ciertos tipos de actividades desarrolladas por profesionales, explica poco acerca de los economistas del Fondo. Sin embargo, lo que *sí comparten* los economistas de la organización con los practicantes del derecho y la medicina, y con efectos similares, es el dominio de un cuerpo abstracto y complejo de conocimiento que se aplica a casos particulares (Abbott 1988; Brint 1994; Larson 1977; MacDonald 1995).

El saber experto tiene varios efectos bien documentados sobre aquellos que lo poseen y las organizaciones en las que habita. El primero es que este saber tiene inevitablemente un componente cultural y normativo. La formación profesional o especializada no transfiere simplemente conocimiento técnico «objetivo»; más bien, es un intento consciente por modelar las visiones del mundo y los valores de los practicantes. A los doctores se les forma explícitamente para que valoren la vida humana por encima de otros fines; los soldados reciben entrenamiento para que sacrifiquen la

---

<sup>7</sup> Cfr. Miller-Adams (1999).

<sup>8</sup> Véase Clark (1996); tabla 4 infra.

vida humana en pro de ciertos objetivos estratégicos. Lo análogo para los economistas sería que a ellos se les educa a fin de que valoren la eficiencia por encima de otros fines, mientras que otras profesiones reciben una educación que les inculca fuertemente los valores de la protección ecológica, el bienestar social o el conocimiento universal. Los valores y las normas de una profesión influyen en la determinación de los problemas sociales que esas profesiones reconocen que requieren solución, en los tipos de datos que se piensan relevantes para comprender esos problemas, y en el conjunto de soluciones que se perciben que están disponibles y son adecuadas (Haas 1989, DiMaggio y Powell 1983, MacDonald 1995)<sup>9</sup>.

El segundo de esos efectos es que cualquier sistema de conocimiento complejo y abstracto tiene puntos ciegos. De hecho, los crea. La teoría, por su naturaleza, es una abstracción de la realidad e ignora conscientemente algunas cosas para poder hacer más manejables otras. La información que un modelo económico no requiere o produce por sí mismo es una «externalidad» y se hace invisible en el análisis económico. Además, las cuestiones que no mencionan las técnicas intelectuales de la economía se ignoran. No son «problemas económicos» y, por ello, deben ser problemas para otros. Puede que las anteriores afirmaciones sean presupuestos intelectualmente razonables, pero para los expertos dentro de las grandes burocracias públicas pueden ser difíciles de sostener. Los administradores públicos que dirigen estas burocracias no pueden consolarse con decir «ese no es mi problema», ni deberían hacerlo. Por tanto, el mandato que se le da a los expertos, incluidos los economistas, es a menudo más amplio que el conocimiento que poseen. En el caso del Fondo, los mandatos más amplios han involucrado a los economistas en la creación de políticas para una variedad amplia de cuestiones sociales, medioambientales y militares inclusive, sobre las cuales el saber experto que posee la economía es escaso y que, comprensiblemente, hacen que el personal del Fondo se sienta incómodo. La falta de coincidencia entre su saber experto y sus funciones se refleja en la actitud del personal hacia ellas y en la manera en las que las desempeñan.

Una tercera característica del saber teórico experto, relacionada con las anteriores, es su tendencia a sobrevalorar la racionalidad abstracta en la creación de políticas públicas, a costa de lo que Brint llama la «racionalidad contextual» y el «pragmatismo contextual.» En muchas situaciones, el «conocimiento local,» que sería el conocimiento acerca de entornos o situaciones específicos, puede ser más valioso que los conceptos abstractos a la hora de resolver problemas de política pública (Brint 1994; también Lindbloom y Braybrooke 1963; Lindbloom y Cohen 1979; Lindbloom 1990).

<sup>9</sup> Para una discusión más extensa sobre la perspectiva intelectual concreta (y las debilidades) de los economistas, véase McCloskey (1985; 1994).



Restaurar la estabilidad económica en un país como Malí es probable que dependa más de una comprensión cuidadosa de cómo funciona la economía informal o de cómo las estructuras sociales crean rigideces en el mercado de trabajo, que de las verdades universales que nos proporcionan los libros de macroeconomía. El fracaso en incorporar el conocimiento local ha demostrado obstaculizar los esfuerzos del Banco Mundial para el desarrollo (Ferguson 1990; Gran 1986; Escobar 1995). Existen todo tipo de razones para asumir que esa deficiencia influencia también los resultados del Fondo.

El conocimiento local es particularmente importante en el Fondo porque gran parte de su trabajo tiene lo que James Q. Wilson (1989) llamaría un carácter «artesanal». El trabajo artesanal tiende a estar basado en proyectos específicos, en los cuales cada producto es único, los procedimientos no son rutinarios, y el sistema de trabajo depende en un grado considerable de la experimentación y la intuición (Perrow 1967). La arquitectura, la construcción, la publicación de libros y la medicina tienen todos ellos fuertes componentes artesanales como actividades. También lo tiene el trabajo en el Fondo. La administración del sistema monetario global no es una actividad rutinaria en la cual se pueden poner sobre la mesa respuestas estandarizadas extraídas de principios abstractos. Cada economía nacional es única y los programas del FMI deben diseñarse para las particularidades de tiempo y lugar de cada caso. Diseñar programas exitosos requiere un conocimiento detallado de la economía nacional concreta que busca ayuda del Fondo, y del contexto social, institucional y político en el que tiene que desarrollarse el programa. El personal del Fondo así lo reconoce, y su uso de las misiones\* para recoger información acerca de los países miembros individuales pretende suministrar parte de esa información contextualizada. Dar servicios a 184 miembros requiere una gran cantidad de conocimiento local. Sin embargo, el ritmo del trabajo del Fondo inevitablemente requiere alguna estandarización en las respuestas, ya sea simplemente para poder iniciar los programas en el momento oportuno. Equilibrar la necesidad de velocidad con la necesidad de conocimiento local sobre las complejidades de cada caso es una característica permanente del trabajo del Fondo.

Conseguir un balance adecuado entre los modelos analíticos generales y una recepción institucional del conocimiento local es más imperioso para los países del Sur. Estos son los países que requieren con mayor probabilidad los programas del FMI y son también los países donde el «conocimiento local» es más importante, porque sus entornos institucionales locales difieren agudamente de los que utilizan las presunciones macroeconómicas básicas. La necesidad de dar un mayor peso a la experiencia institucional

---

\* El FMI y el Banco Mundial denominan «misiones» al envío temporal de funcionarios para ayudar a la puesta en marcha de sus programas, prestar asesoría o vigilar el cumplimiento de los acuerdos asumidos. Esas misiones oscilan en duración y en el número de personal que se utiliza. (N. del T).

específica de los países se incrementa por la advertencia del director gerente de que las «estrategias para la reducción de la pobreza deben estar regidas por las particularidades de los países, desarrolladas y vigiladas con amplia participación, y diseñadas para las circunstancias del país», de manera que «el público en general pueda apropiarse de las mismas» (FMI 2000a, 55). Un «déficit de conocimiento local» es, por tanto, más probable cuando se trata con el Sur, y también es más probable que dificulte los programas del Fondo en esa región.

Todas estas características del saber experto que se aplican durante el proceso de adopción de decisiones son evidentes dentro de la institución y proporcionan oportunidades de cambio. La creencia compartida en un paradigma es una de las fortalezas principales del Fondo como organización. Un conjunto integrado de propuestas teóricas y metodológicas permite que el personal, los administradores y los DE del Fondo basen sus recomendaciones sobre políticas económicas en un marco general que se comparte, además, por los profesionales de la economía de manera general. El paradigma compartido macroeconómico da al personal y a la administración del Fondo un lenguaje común y un enfoque compartido de los problemas concretos, a pesar del hecho de que sus empleados provienen de 127 países diferentes. Sin embargo, por definición, un paradigma prescriptivo general y detallado también restringe la gama de innovaciones que podrían surgir durante sus deliberaciones. Es muy difícil que el Fondo, como institución, pueda «pensar a partir de cero.» Cualquier propuesta para diversificar su portafolio intelectual con el propósito de incrementar la voz del Sur debe ponderar las ventajas que tiene un proceso de adopción de decisiones coherente y con capacidad para la acción colectiva, que procede de creencias compartidas, frente a las limitaciones en innovación que también se derivan de esos paradigmas estrechamente compartidos.

El argumento más sólido contra la diversificación del portafolio intelectual es simple: el paradigma actual proporciona la teoría y las técnicas más precisas disponibles para analizar la economía del mundo real. Se basa en unos cien años de progreso teórico acumulativo en la disciplina de la economía y ofrece las mejores predicciones posibles sobre los efectos de las políticas particulares que puedan adoptarse y, por tanto, es la mejor garantía para conseguir cualesquiera fines que los países miembros decidan que quieren lograr. Las mejoras son siempre posibles, pero deberían verse como refinamientos del paradigma existente, en lugar de como alternativas al mismo.

Este es un argumento que tiene un mérito obvio, pero que se sobreestima. Para comenzar, el grado en el cual las teorías económicas actuales producen soluciones únicas a las cuestiones sobre creación de políticas económicas no debería exagerarse. Dos ejemplos de la historia reciente del Fondo nos valdrán para ilustrar esa idea. Las convicciones firmes

de que la apertura plena de la cuentas de capital era necesaria para «reformar» los mercados financieros domésticos de los países en vías de desarrollo y permitirles asegurarse los beneficios derivados de los mercados de capital internacionales fueron presentadas a mediados de los años noventa como ideas provenientes de la sabiduría de la teoría económica. Tras la crisis asiática, parece obvio que una apertura más gradual de la cuentas de capital –contingente en relación con las mejoras a la capacidad reguladora doméstica discrecional– es más consistente con la teoría macroeconómica disponible. La diferencia de interpretación viene dictada, obviamente, por las lecciones de la experiencia, más que por cualquier revisión interna ocurrida dentro del paradigma. La privatización en Rusia y otras economías transicionales es también otro caso precedente. Cuando el Fondo inició sus políticas, estar a favor de la privatización parecía una consecuencia evidente que se sacaba de la más rudimentaria de las comparaciones entre la eficiencia relativa esperada de las empresas privadas y la de las empresas públicas. De manera retrospectiva, parece obvio que intercambiar un conjunto de monopolios públicos, parcialmente responsables en lo político frente a la sociedad, por otros monopolios privados no responsables, pero políticamente conectados, es probable que se traduzca en pérdidas de eficiencia y bienestar en lugar de en ganancias. Una vez más, la experiencia produjo una nueva comprensión de la conexión entre teorías y políticas públicas.

En la medida en que los programas y las políticas del Fondo se aventuran más allá de la estabilidad macroeconómica y se adentran en el campo de la gobernabilidad, la reducción de la pobreza y la reforma de las instituciones económicas domésticas, el Fondo debe pasar por el terreno intelectualmente confuso que el Banco Mundial se ha visto obligado a atravesar. Determinadas relaciones entre teoría y política son más difíciles de justificar. Políticas aparentemente racionales y bien intencionadas pueden tener efectos perversos<sup>10</sup>. En estos campos de la política, la importancia del conocimiento local para comprender la dinámica institucional real y, por tanto, poder hacer predicciones precisas acerca de las consecuencias de los cambios institucionales, deviene crucial.

Aun sin adentrarse en el confuso territorio del cambio institucional y el desarrollo, cuando pensamos en políticas específicas se exagera el nivel en que la teoría puede usarse para argumentar que «no hay alternativa.» Un comentario reciente de Michael Mussa, director del Departamento de Estudios del Fondo, es un buen reflejo de lo que aquí decimos. Ante la pregunta sobre la debilidad reciente del euro contestó que la mitad de la

---

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Ferguson (1990).

depreciación del euro «era producto de la naturaleza ‘maniaco-depresiva’ del mercado» (FMI 2000b, 336). Si el comportamiento de uno de los mercados financieros más complejos y profundos en la historia del mundo sólo puede explicarse en términos de una psicología de bolsillo, ¿cuán probable es que el comportamiento de los funcionarios públicos y los empresarios locales en Botsuana, Bolivia o Nepal pueda predecirse sobre la base de proposiciones macroeconómicas extraídas de libros de texto?

El tema aquí no es defender el abandono del paradigma. Es defender un portafolio intelectual más diverso, que incorpore un mayor componente de conocimiento local sobre las prácticas institucionales del Sur, con el propósito de permitir en la práctica una aplicación más efectiva del paradigma existente. Cualquier propuesta favorable a la implantación de una diversificación intelectual semejante requiere, a su vez, pensar acerca del reclutamiento, la formación, las carreras profesionales y la organización del personal del Fondo.

Es difícil pensar en cualquier otro tipo de organización (con excepción del Banco, naturalmente) en la cual más de mil economistas profesionales trabajen en contacto, coordinadamente, sobre un conjunto compartido de cuestiones públicas. Además, el Fondo puede pagar salarios y ofrecer beneficios que, dejando a un lado los comentarios despectivos del antiguo economista jefe del Banco Mundial\*, permiten el reclutamiento de un grupo de profesionales altamente cualificados<sup>11</sup>. El valor del capital humano recogido en el Fondo es también potenciado por la integración inusual de investigación y trabajo aplicado que se promueve allí. En los entornos académicos, la aplicación de las políticas públicas se deja más a la voluntad de los individuos y es menos un empeño colectivo. Por otra parte, las presiones inmediatas con las que operan las agencias gubernamentales y las empresas privadas para ocuparse de tareas específicas aplicadas dejan poco tiempo para la investigación y la reflexión.

Finalmente, la posible contribución de los economistas del Fondo se ve potenciada por el hecho de que éste se encuentra en una posición inusualmente cómoda en términos de restricciones presupuestales en comparación con otras organizaciones públicas, nacionales o internacionales. A diferencia de los Gobiernos nacionales cuyos gastos supervisa, el tamaño

---

\* Se está refiriendo a Joseph Stiglitz, que tras abandonar el cargo ha atacado fuertemente las políticas del Banco y la preparación de sus funcionarios. (N. del T.)

<sup>11</sup> Se ha argumentado que una competencia más intensa del sector privado hace ahora mucho más duro para el Fondo reclutar y retener a los mejores economistas y que, por tanto, las prioridades organizativas de éste deberían centrarse en contrarrestar esa amenaza. Las pérdidas por fuga al sector privado explican sólo una minoría de las renunciaciones, y parecen haber declinado sustancialmente desde 1998. Sin embargo, pruebas anecdóticas sugieren que podría haber un problema en relación con los economistas que poseen cierto tipo de habilidades y de conocimiento especializado.

del personal del Fondo, sus presupuestos administrativos y los salarios de su personal han continuado expandiéndose<sup>12</sup>. El número de economistas se ha más que duplicado entre 1980 y 1999 (FMI 2000a, 98) y el salario del director gerente se ha incrementado más del 50% entre 1987 y 2000 (Clark 1996, 180; FMI 2000a, 97). Mientras que los funcionarios individuales trabajan bajo una presión considerable, en conjunto puede apreciarse una «relajación organizativa» en la institución<sup>13</sup>. El producto que se le exige para permitir la supervivencia de la organización no deja exhaustos los recursos humanos, fiscales y organizativos que el Fondo tiene a su disposición. El personal y la dirección tienen amplio margen para escoger entre opciones y experimentar.

Teniendo en cuenta la extraordinaria posición del Fondo como depósito de saber experto económico, es innegable el potencial que tiene para realizar contribuciones innovadoras al conocimiento económico y a la formulación de políticas públicas. De hecho, comenzando con los famosos modelos de Jacques Polar, al personal del Fondo se le pueden acreditar una variedad de ideas innovadoras. El alcance de la innovación se encuentra restringido, sin embargo, por lo que podría llamarse «monocultivo intelectual». La falta de diversidad intelectual se origina, primero, por el paradigma estrechamente compartido, ya discutido, pero luego se ve reforzado por el reclutamiento y los modelos de carrera dentro de la organización.

Es cierto que 127 de los 184 países miembros del Fondo están representados en su personal, pero también es cierto que Estados Unidos, los países industriales de habla inglesa y los países industrializados en general están fuertemente sobrerrepresentados, aun si se tiene en cuenta el argumento de que las proporciones dentro del personal deberían reflejar las cuotas de los países. Todavía más importante es que la tendencia hacia el monocultivo intelectual es más pronunciada en aquellas partes de la organización donde cabría esperarse que se hiciera la mayor contribución a la innovación y el cambio político: en la dirección y en los departamentos centrales para el diseño de políticas, como el de Departamento de Estudios y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas. Los economistas del Sur representan menos de un tercio de los profesionales con el rango profesional más alto (A-15) y tienen una proporción similar entre los funcionarios directivos (B-1 a B-5) (Lahti 2000, 31). Entre los jefes de departamento (B-5), la proporción de jefes del Sur es alrededor del 20%, más baja que hace veinte años. En contraste, el 47% de los jefes de departamento proviene de países industrializados de habla inglesa. No hay tampoco ninguna tendencia hacia el reclutamiento de más economistas con orígenes en los

---

<sup>12</sup> Cfr. Clark (1996).

<sup>13</sup> Véase Kapur (2000, 25).

países en vías de desarrollo. Como muestra la Tabla 2, la expansión de casi el 50% en el número total de economistas empleados en el Fondo en el curso de la última década (1990-1999) no se ha aprovechado como una oportunidad de incrementar la proporción de economistas nacidos en los países en vías de desarrollo. En vez de eso, han disminuido ligeramente. Así mismo, como muestra la Tabla 3, la proporción de economistas de los países en vías de desarrollo que se están reclutando es inferior que hace diez años, especialmente en el elitista Programa para Economistas (PE).

Tabla 2. Tendencias en los países de origen de los economistas del Fondo (1990-1999)\*

	1990 (%)	1999 (%)
A-9 - A-15 (profesionales)	42 (220)	39 (321)
B-1 - B-5 (director)	30 (56)	33 (83)
Total	39 (276)	38 (404)

\* Porcentaje de origen en países en vías de desarrollo (número de economistas de los países en vías de desarrollo entre paréntesis)

Fuente: *Diversity Report*, 1999, Tabla 8, 47.

Tabla 3. Tendencias en el reclutamiento de economistas del Fondo (1990-1999)\*

	1990 (%)	1999 (%)	Total 90-99 (%)
Programa para economistas	52 (13)	35 (13)	42 (149)
Otros economistas	40 (12)	46 (28)	36 (193)
Total	45 (25)	42 (41)	38 (342)

\* Porcentaje de origen en países en vías de desarrollo (número de economistas de los países en vías de desarrollo entre paréntesis)

Fuente: *Diversity Report*, 1999, Tabla 12, 51.

Aunque parecería haber buenas razones para aumentar la «diversidad de pasaportes» (es decir, la diversidad medida por el país de origen) entre el personal del Fondo, si nos centramos exclusivamente en ella no veríamos bien el problema. A pesar del porcentaje desproporcionadamente pequeño de personal perteneciente a países en vías de desarrollo (y de personal de países desarrollados no occidentales)<sup>14</sup>, la diversidad de los pasaportes es impresionante si se compara con las diferencias reales en el interior de los grupos de hombres y mujeres con doctorados en macroeconomía. El problema es que la diversidad de pasaportes nos lleva a sobrevalorar la diversidad del portafolio intelectual del Fondo.

<sup>14</sup> Debería también observarse que, en relación con esta cuestión, Japón, en fuerte contraste con los países industriales de habla inglesa, está subrepresentado más que sobrerrepresentado. De hecho, Japón es el país miembro más subrepresentado en relación con su cuota, véase Lahti (2000, 23).

Si nos centramos en la diversidad de orígenes nacionales enmascaramos la homogeneidad en educación y perspectivas intelectuales. Clark (1996, 182) afirma que «un 90% de los recientemente contratados con títulos doctorales los han recibido en universidades de Estados Unidos y Canadá.» Datos actuales<sup>15</sup> sugieren que el reclutamiento de doctores con educación europea es mayor que el sugerido por Clark, pero *no* hay contratados en el Programa para Economistas (PE) que provengan de fuera de los países industriales. Un miembro de selección de personal del Fondo explicaba que la tendencia a que los futuros economistas con talento del Sur vayan a Estados Unidos para completar su educación, en lugar de permanecer en sus países de origen, ha alcanzado un nivel que hace relativamente fácil conseguir la diversidad de pasaportes, aun si el reclutamiento se efectúa únicamente en las mejores universidades para estudios de posgrado de Estados Unidos. Cuando la habitual educación estadounidense se combina con los dos años del programa interno de socialización del Fondo, los economistas jóvenes de los países en vías de desarrollo que se encuentran en el PE es probable que acaben inmersos profundamente dentro del paradigma común, con independencia de su lugar de nacimiento. De nuevo, ello da al sistema fuertes ventajas que no pueden ignorarse, pero si uno de los objetivos es diversificar el portafolio intelectual del Fondo, se deben hallar estrategias que complementen la trayectoria normal del personal<sup>16</sup>.

Tabla 4. País de obtención del último título académico de los seleccionados para el Programa para Economistas en 1999

Región	País	Total de graduados en el PE
Europa	Dinamarca	1
	Francia	2
	Italia	1
	Alemania	6
	Suiza	1
	Reino Unido	7
<b>Total para Europa</b>		<b>18</b>

<sup>15</sup> Véase Tabla 4.

<sup>16</sup> Algunos defenderían que la contratación en un conjunto restringido de instituciones no es realmente el centro del problema de la diversidad intelectual. En su opinión, las prácticas de reclutamiento del Fondo seleccionarían un subconjunto excesivamente homogéneo entre los graduados de esas instituciones y ello, combinado con la intensidad de la socialización intelectual dentro del Fondo, produce un espectro de perspectivas que es mucho más reducido que el espectro de opiniones entre los economistas (profesores y estudiantes) de las instituciones en las cuales el Fondo realiza su selección de personal. Esta hipótesis es, naturalmente, muy pertinente para nuestro argumento general, pero no pudimos encontrar datos sistemáticos que la confirmaran o la refutaran.

América del Norte	Canadá	1
	Estados Unidos	18
Total para América del Norte		19
Asia	—	0
África	—	0
Latinoamérica	—	0
Otros	—	0
Total		37

Fuente: FMI (2000)

Las realidades de la «fuga de cerebros» del Sur son tales que el reclutamiento de las mejores universidades del Norte puede ser, naturalmente, el mejor sistema para contratar a los «mejores y más brillantes» profesionales del Sur. Sin embargo, sigue sin desaparecer el problema de que una trayectoria profesional que comienza a temprana edad en el entorno académico del Norte, y que a continuación se sigue con una vida en Washington, salpicada por misiones «breves» en el Sur, no deja mucho espacio para adquirir la experiencia «de primera mano» con las complejidades operativas de las instituciones en el Sur. El químico y filósofo Michael Polanyi (1958, 53) ha defendido convincentemente que las ciencias naturales son «un arte que no puede especificarse en detalle y que no puede transmitirse [por lo tanto] mediante prescripciones.» Esto es todavía más cierto ciertamente para el arte del establecimiento de políticas públicas en los países en desarrollo. Una experiencia dilatada sobre el terreno debería ser un elemento esencial del portafolio intelectual de la institución. Como expresó un DE de un país en vías de desarrollo, el Fondo necesita más personas que hayan «trabajado en los túneles de la mina».

Expandir el número de economistas del Fondo con economistas que tengan experiencia práctica de primera mano en las instituciones de los países en vías de desarrollo es un modo de aumentar el grado en el cual el conocimiento local de las instituciones y los problemas específicos de estos países miembros puede tener una mayor relevancia para la creación de políticas y el desarrollo de las estrategias del Fondo. Otro modo podría ser un mayor uso de las instituciones y de los investigadores del Sur para realizar proyectos de consultoría para el Fondo o su subcontratación. Cualquier otro esfuerzo similar a favor de la diversificación intelectual debe partir de cambios organizativos. Las reformas organizativas y una voz más destacada del Sur van de la mano. El rango de reformas posibles es grande y, entre esas muchas posibilidades, sólo unas cuantas pueden considerarse en estas páginas. Con suerte, serán lo suficientemente estimulantes como para incentivar la propuesta de otras posibilidades alternativas.



## ALGUNAS ESTRATEGIAS POSIBLES DE REFORMA ORGANIZATIVA

Hasta el momento hemos planteado en nuestro ensayo que el Fondo y sus países miembros podrían beneficiarse de un esfuerzo para completar su base de saber experto, cuyo sostén es el paradigma general dominante, con ideas derivadas del conocimiento local acerca del funcionamiento real de las instituciones políticas y económicas en el Sur, por un lado, y de la experiencia real dentro de esas instituciones, por otro. Pero las ideas y el saber experto no son incorpóreos. El saber experto, especialmente cuando se desarrolla como política pública y a través de programas, se encarna y se transmite gracias a individuos. Cualquier programa de innovación intelectual debe afectar al reclutamiento, a la asignación funcional y a la carrera profesional del personal, lo que es lo mismo que decir que debe afectar a la estructura del Fondo como organización burocrática.

La mayoría de los observadores estarían de acuerdo en que el Fondo es una organización bastante eficiente en sus propios términos. Los grandes cambios organizativos al estilo de los sufridos por el Banco Mundial no serían probablemente aconsejables. Ni tampoco reformas organizativas que amenazaran el carácter meritocrático que tienen actualmente el reclutamiento y las políticas de promoción profesional del Fondo. No obstante, el hecho de que goce de una tasa de crecimiento estable en términos de personal profesional deja espacio para maniobrar. Asumiendo que el Fondo continúe siendo capaz de sumar un promedio de treinta nuevos empleos profesionales a su personal al año, como ha hecho en el transcurso de los últimos veinte años, se pueden realizar cambios marginales en la asignación del personal sin poner en peligro los programas de trabajo existentes, ni amenazar los niveles actuales de eficiencia. Esos cambios tendrían un impacto significativo para estimular nuevas ideas y enfoques.

Aquí se ofrecen cinco posibilidades de reforma organizativa, todas ellas pensadas para aumentar la conexión del Fondo con los países en vías de desarrollo del Sur y hacerlo más útil para ellos. Esas reformas comprenderían: cambios complementarios en los procedimientos de reclutamiento y las carreras profesionales; reasignación de personal entre divisiones y oficinas de los DE; disminución del alto grado de concentración geográfica; contratar más profesionales con experiencia del Sur; y la ampliación de la búsqueda de consultores e investigadores externos en otras regiones del mundo. Ninguna de ellas exige una reestructuración importante, pero en conjunto cambiarían significativamente la relación organizativa del Fondo con las regiones en desarrollo.

## Incrementar la voz de los DE de países desarrollados

Hemos defendido que el consenso en el proceso de adopción de decisiones del Directorio Ejecutivo es una de las características democráticas importantes de la gobernabilidad del Fondo, y que la posibilidad de tener voz en el Consejo compensa en cierto punto la distribución inequitativa de los votos. Aun así, la posibilidad de usar esa voz para expresar nuevas ideas requiere una inversión de tiempo y energía en el desarrollo y el fundamento de esas ideas. La crítica efectiva a las estructuras de pensamiento existentes depende de una inversión previa de tiempo y experiencia. En ese aspecto, la distribución actual de responsabilidades entre los directores ejecutivos (DE) concede a los DE del G-5 una ventaja abrumadora sobre aquéllos de los países en desarrollo.

Los DE del G-5 representan cada uno a un único país y no tienen qué preocuparse de ningún programa de supervisión del FMI o de negociar con la institución. Los informes anuales del Artículo IV son relativamente menos importantes para sus países y, por tanto, requieren menos atención. En pocas palabras, estos DE están libres para concentrar su atención en la configuración de las políticas del Fondo. Además, es probable que puedan contar con el apoyo de sus propios Gobiernos nacionales para que les ayuden a elaborar sus posiciones respecto a los temas en los que aquellos tienen un interés.

La posición de los DE del Sur es muy diferente. La situación en la que están los dos DE africanos, cada uno de los cuales representa a veinte países, es el caso más claro de sobrecarga. Tienen la tarea de representar a casi un cuarto (24%) de los miembros del Fondo, y en la mayoría de estos países, en cualquier momento del tiempo, se desarrollan programas de la institución, a menudo de varios tipos, o si no los tienen, los están negociando. Cada uno de estos dos DE representa diez o más PPME. Casi todos los países que representan son elegibles para los programas del SCLP, por lo que cada DE africano se ocupa de una variedad de programas del SCLP y, por tanto, al menos indirectamente, de la producción de documentos estratégicos para la reducción de la pobreza. Cada uno de ellos tiene también media docena o más de representados que están en mora con el Fondo o que tienen programas que se han desviado de sus objetivos y requieren una atención adicional. Los dos DE representan también a países que están recibiendo dinero del Fondo a través del programa de Asistencia de Emergencia para Etapas de Posguerra. Todos esos diversos programas del FMI implican un informe cuatrimestral, no sólo el informe anual que los países del G-5 tienen que presentar de conformidad con el Artículo IV. Ninguno de los otros representados en el Directorio genera esta clase de carga de trabajo para sus representantes. Para los DE africanos, intentar defen-

der los intereses inmediatos de sus representados es más que un trabajo de tiempo completo.

Las consideraciones políticas que están detrás de sus representados constituyen el problema. Los asientos en el Directorio Ejecutivo representan, en algunos casos, a un gran número de países miembros, y esos asientos deben rotar, al menos entre los países más importantes, de manera que no es probable que ningún DE, salvo los del G-5, esté el suficiente tiempo en el cargo como para «aprender el negocio» totalmente. Es más, los seis u ocho profesionales asignados a los DE tienen que representar a países distintos a los de sus países de origen. El DE no está en posición de construir un «equipo» con el que pueda llevar a cabo un proyecto en el que se desarrollen nuevas posiciones sobre políticas públicas, que reflejen los intereses generales de los países miembros a los que representan. De hecho, es difícil que encuentren el tiempo para examinar y revisar cuidadosamente los puntos de vista de las políticas públicas del Fondo.

Las responsabilidades crecientes de los DE africanos en el transcurso de los últimos diez a quince años les han dejado con lo que un DE llamaba una «tarea imposible.» Según éste, de continuar en la misma dirección de hoy, la voz de los DE africanos «se silenciaría efectivamente.» Un resultado semejante recortaría obviamente cualquier intento de expandir la voz del Sur, pero para evitar ese resultado se requiere de una atención seria a los aspectos organizativos. La solución obvia sería dividir en dos mitades los dos bloques africanos representados hoy en día y asignar otros dos DE africanos. No requeriría cambiar las cuotas en las votaciones. Si los países europeos más pequeños estuvieran dispuestos a consolidar los cinco asientos que poseen actualmente (sin reducir, obviamente, su número de votos) no implicaría siquiera aumentar el número total de DE. Aun si los cuatro DE africanos se repartieran el mismo número de votos entre ellos que los actuales dos, la voz de África se expandiría.

Si a pesar de la debilitadora carga de trabajo a la que se enfrentan los DE africanos, se sigue pensando que la reasignación de asientos en el Directorio es demasiado radical, la expansión del personal de apoyo sería una respuesta minimalista, pero al menos positiva. La desigual situación de los DE africanos en relación con los del G-5 recibe actualmente un reconocimiento simbólico mediante la asignación de uno o dos profesionales más de personal de apoyo. Dar un paso adelante hacia la nivelación de las condiciones de participación, dando a los directores del Sur el personal de apoyo que necesitarían para usar su voz en las cuestiones sobre políticas públicas, requeriría invertir en personal, que podría quedar, bien directamente bajo la responsabilidad de los DE individuales, o bien podría constituir tal vez un grupo de personal que compartirían aquéllos DE de los países en desarrollo que tienen más presión. Aumentar la capacidad de las oficinas de estos DE ampliaría no sólo la variedad de temas que podría tratarse

directamente por el personal propio de los directores, sino que mejoraría también la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo para supervisar las políticas públicas y ayudar en su elaboración, lo cual se realiza en los principales departamentos funcionales\*.

En conjunto, la adición de una docena de puestos en el personal profesional (ligeramente por encima del 1% del número actual de economistas en el Fondo) con el propósito de aumentar la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo parecería ser una inversión muy razonable<sup>17</sup>. Algunos podrían argumentar que esa ampliación mínima de personal es un *quid pro quo* por los aumentos recientes en los tipos de interés que se cobran por el uso de los préstamos del Fondo a los solicitantes de crédito del Sur. Al mismo tiempo, desde la perspectiva del G-5, esa propuesta sería la menos amenazante políticamente para incrementar la voz de los DE de los países en desarrollo. No hay ninguna razón para que no pudiera ser factible políticamente respetando las reglas de voto actuales.

Podrían considerarse otras soluciones más creativas. El personal contratado indefinidamente ayudaría a aliviar los problemas del día a día, pero para generar agendas políticas que reflejen la experiencia de los PPME y de los países que usan el SCLP se requeriría combinar varios «factores generadores de ideas» que ofrezcan una mayor producción. La creación de un cuadro rotativo de economistas, orientados hacia la investigación y las políticas públicas, y dedicados a trabajar en esos problemas podría facilitar esa combinación. Serían contratados por periodos estrictamente limitados, tras los cuales regresarían a sus países de origen. Podrían ser asignados a África o a otros DE del G-9 o del G-11, y estarían dedicados a producir propuestas sobre políticas públicas que reflejaran especialmente las preocupaciones y experiencias de esos países miembros. Esas propuestas podrían elaborarse y desarrollarse en colaboración con el Departamento de Estudios y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas con el propósito de presentárselas al Directorio Ejecutivo.

---

\* Además de los Departamentos Regionales, el FMI cuenta con diversos Departamentos Funcionales, entre los que se encuentra el Departamento de Estudios, el Departamento de Estadística, el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital, el Departamento de Finanzas Públicas, el Departamento Financiero y el Departamento Jurídico. (N. del T.)

<sup>17</sup> Maximizar el impacto del aumento de personal requeriría probablemente tener reglas de contratación que compensaran mejor la necesidad de los DE de poder organizar un «equipo» efectivo, contrariando el deseo legítimo de los representados por ellos de tener influencia en la contratación de personal. La dificultad para resolver ese problema podría considerarse un argumento favorable para la creación de un grupo de trabajo, en lugar de asignar personal adicional a los DE particulares.

## Reequilibrar los recursos y las obligaciones en los Departamentos Regionales

Dentro de los Departamentos Regionales existe una desigualdad similar a la que experimentan los DE africanos, pero menos extrema, en la distribución de recursos entre el personal y los retos que el mismo debe enfrentar. Una mirada rápida a la distribución del personal por regiones (a mediados de 1999) servirá para ilustrar la idea. La división de África Ecuatorial del Departamento de África supervisa programas SCLP en la mitad de los países que están bajo su jurisdicción (dos de cuatro). Tiene ocho economistas. La División I para Europa Central y la División Marítima del Departamento Europeo, que se ocupan de países que no han tenido ningún programa con el Fondo en los últimos 25 años, ni probablemente lo tengan en los próximos años, tiene siete economistas y un asistente de investigación. La División de América del Norte (Canadá y Estados Unidos) tiene siete economistas y dos asistentes de investigación.

Los países miembros podrían querer exigir iguales derechos de asignación de personal en los Departamentos Regionales, con independencia de la distribución geográfica de las actividades del Fondo, pero esas pretensiones serían difíciles de justificar en términos de la misión general de la institución y de la carga de trabajo actual. Es difícil oponerse a la lógica simple de asignar el personal de conformidad con las obligaciones del Fondo de gestionar los préstamos y los programas, y teniendo en cuenta cuál es la dificultad (basada en la experiencia pasada) de esos programas.

### Valorar el contexto geográfico: la posibilidad de establecer oficinas auxiliares regionales

El complemento natural para calibrar mejor la asignación de personal y las responsabilidades regionales sería intentar asignar más economistas a las regiones en vías de desarrollo. Una mayor descentralización similar a la emprendida por el Banco Mundial no tiene sentido, ni sería tolerada por el Directorio o la Junta de Gobernadores. Sin embargo, el carácter actual de las tareas del Fondo, la mayor relevancia de las regiones en vías de desarrollo y las dificultades que éste ha tenido en conseguir que los ciudadanos se apropien de sus programas son todos ellos factores propicios para que se produzca al menos un crecimiento marginal de la descentralización geográfica.

La descentralización de una pequeña proporción del personal del Fondo ha comenzado ya con el Programa de Representantes Residentes. Hoy hay 17 profesionales asignados al Departamento de África que se encuentran trabajando como representantes residentes en ese continente. El Instituto Regional de Capacitación de Singapur y el Instituto Multilateral Africano también son un reconocimiento al valor de la descentralización geográfica,

pero sólo en relación con la divulgación de las ideas del Fondo en otros lugares. La descentralización dirigida a beneficiarse del conocimiento local y de la experiencia de campo todavía sería una innovación real. Situar una masa pequeña, pero crítica, del personal del Fondo en un único lugar crearía la posibilidad de una interacción real con la comunidad local de economistas y también desarrollaría algo de espíritu local de cuerpo.

Los argumentos a favor de la descentralización pueden justificarse también en relación con la región de Asia del Pacífico y para las economías transicionales de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, pero son probablemente más sólidos para el caso de África. Dado el número de operaciones del SCLP que se desarrollan en ese continente, el tiempo y el costo de llevar y traer a los funcionarios de Washington a las múltiples operaciones locales es considerable. Los ahorros en costos que resultarían de realizar algunos de estos programas desde Lagos, Nairobi o Johannesburgo compensarían sobradamente cualesquiera economías de escala que pudieran perderse debido a la descentralización.

La creación de algunas oficinas descentralizadas sería una forma de responder a las disparidades de recursos y obligaciones en los Departamentos Regionales que planteamos anteriormente. Si el Departamento Regional de África creciese en los tres próximos años a la misma tasa en la que creció de 1996 a 1999 (17 puestos adicionales), y si estos puestos se ubicaran en la región, se daría un paso importante en la dirección de la descentralización.

La descentralización es una estrategia para aumentar la voz del Sur que tiene, naturalmente, sus inconvenientes. Los miembros del personal del Fondo que trabajan en los países pobres podrían integrar fácilmente un «gueto dorado», aislado del entorno local casi tan radicalmente como si estuvieran viviendo en Washington, al mismo tiempo que se crearía un ejemplo visible y desintegrador de la distancia existente entre los estilos de vida de los tecnócratas internacionales y el de los profesionales normales que trabajan en el Sur. Si el personal descentralizado del Fondo se convirtiera simplemente en un gueto dorado de expatriados que viven en un nivel tal que les aísla de la comunidad de economistas locales y administradores públicos, sería improbable que adquirieran nuevas perspectivas basadas en los problemas y las condiciones locales. Se debe reflexionar seriamente para asegurarse que la descentralización produce una experiencia real «en el campo» y un contacto intenso con el entorno profesional local.

La integración de las operaciones descentralizadas en la estructura organizativa actual requeriría también una reflexión seria. El énfasis actual en la movilidad entre departamentos tendría que aplicarse con igual celo a la movilidad entre cualquiera de las operaciones descentralizadas y los departamentos centrales en la sede del Fondo. En resumen, las oficinas descentralizadas regionales no deberían ser simplemente criaturas de los

Departamentos Regionales, sino que deberían incorporar personal de los principales departamentos funcionales que diseñan y evalúan los programas.

Los problemas colaterales deben valorarse frente a las ventajas que tendría mitigar los efectos de las tendencias actuales hacia la fuga de profesionales altamente cualificados del Sur. Si se desea que la región tenga una voz efectiva en los debates globales sobre políticas públicas (en el Fondo o en cualquier otro foro internacional), deben reforzarse las comunidades profesionales locales. La creación de un núcleo de veinte o treinta macroeconomistas de alto nivel, mediante el establecimiento de una oficina auxiliar del Fondo, sería una contribución importante en la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo (casi equivalente a crear un nuevo departamento universitario de economía). En la situación ideal, la descentralización contribuiría al tipo de «espíritu de cuerpo» de base local, y al trabajo teórico innovador, cuyo epítome fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el contexto latinoamericano.

### **Valorar la experiencia: la relevancia del ingreso por contratación temporal de profesionales con experiencia**

Las cuestiones sobre la contratación y las carreras profesionales de los funcionarios hacen aparecer el problema del conocimiento local y del saber experto bajo ópticas distintas. En el nivel más básico se requieren ambos tipos de habilidades para el personal del Fondo. Primero, deben dominar las capacidades analíticas necesarias para analizar y evaluar modelos generales de desempeño macroeconómico e, idealmente, mejorarlos. La educación formal en economía es la mejor fuente de esas capacidades y los graduados recientes de los mejores programas de posgrado deberían proveer esas habilidades abundantemente. En segundo lugar, el personal del Fondo debe poder imaginar cómo usar esos modelos, de tal forma que puedan predecir efectivamente cuándo y cómo es probable que ocurran las crisis, y transformar esos modelos en propuestas sobre políticas públicas que mejoren (idealmente de manera preventiva) la estabilidad macroeconómica de los países miembros, comprendiendo a aquellos países cuyas instituciones no es probable que se ajusten a las hipótesis que están detrás de los modelos. El segundo tipo de habilidad exige un sentido agudo sobre cómo funcionan las instituciones en la realidad y acerca de las políticas sobre cómo pueden transformarse. La educación formal en economía en entornos académicos no es probable que contribuya mucho al desarrollo de esas habilidades, que con mayor probabilidad encajarían dentro del carácter de lo que hemos descrito como un «arte», y que se fundamentan en el «conocimiento local».

Si el personal del Fondo termina adquiriendo ese conocimiento, tiene que ocurrir «mientras se está trabajando en el terreno» e, indirectamente,

en el curso de las negociaciones con los funcionarios locales. Aunque puede aprenderse mucho en este último caso, especialmente si los funcionarios locales están bien preparados y defienden sus posiciones enérgicamente, este tipo de familiarización indirecta con los problemas locales no sustituye la larga experiencia profesional que proporciona estar involucrado en las operaciones diarias de las instituciones de los países en vías de desarrollo.

Una oportunidad potencial de mejorar el inventario de conocimiento local del Fondo reside en su uso ya amplio de la contratación temporal de profesionales experimentados. El Fondo realiza dos tipos de contratación de personal: el del Programa para Economistas (PE), que se dirige a economistas doctores recién graduados, por un lado; y el de los varios tipos de «contratación temporal de profesionales con experiencia de varios años», por otro. Los profesionales del PE son contratados como economistas generales por sus fuertes habilidades analíticas. Aunque tienen nacionalidades diversas, virtualmente todos ellos han recibido formación en prestigiosas universidades europeas y norteamericanas<sup>18</sup>. Pasan dos años en dos departamentos distintos del Fondo, un año en cada uno de ellos, donde se les enseñan los métodos de análisis y el funcionamiento de la organización. Al final de los dos años de entrenamiento, a los integrantes del PE, o se les ofrece un trabajo permanente y lo aceptan, o se van a otro lado. Cerca del 80% de los integrantes del PE se quedan en el Fondo como empleados permanentes.

Tabla 5. Economistas contratados con experiencia de varios años, procedentes de países industrializados y en vías de desarrollo, por su nivel de clasificación profesional en el Fondo (1/01/00 - 12/31/00)

	En desarrollo	Industrial	total
A11	0	4	4
A12	7	19	23
A13	14	13	27
A14	7	16	23
A15	1	4	5
Total	29	59	85
Porcentaje	34%	66%	

Fuente: FMI (2001)

<sup>18</sup> Véase Tabla 4.



Tabla 6: Economistas contratados con experiencia de varios años y del PE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PE	41	30	35	31	41	37
Economistas con experiencia	48	40	34	53	63	67
Total de economistas	89	70	69	84	104	104

Fuente: FMI (2000)

En un año normal se contratan más economistas en el Fondo con experiencia laboral de varios años que a través del PE, y la proporción de las contrataciones de los economistas con experiencia laboral ha crecido sustancialmente en los últimos años. Aproximadamente, la mitad de estas contrataciones de profesionales experimentados son economistas generalistas que se contratan por tener capacidades analíticas similares a las de los participantes en el PE. La otra mitad son especialistas que se contratan por su saber experto en un área particular, que han adquirido fuera del Fondo, en algún área funcional del conocimiento. Esos economistas con experiencia pueden reclutarse en las universidades, pero en ese caso deben tener también experiencia práctica adquirida en los ministerios de los Estados miembros, sus Bancos Centrales o el sector privado inclusive. La mayoría de las contrataciones de los especialistas con experiencia de varios años se realiza mediante contratos de dos o tres años, al final de los cuales el Fondo decide si les hace ofertas permanentes. Como ocurre con los economistas del PE, la mayoría de esos economistas pasan a ser personal de tiempo indefinido<sup>19</sup>.

Actualmente, la distribución de los contratados con experiencia por país geográfico de origen es parecida a la distribución general de los economistas del Fondo. Sólo un tercio de ellos proviene de países en vías de desarrollo<sup>20</sup>. Puesto que algún porcentaje de ese grupo puede provenir perfectamente de carreras profesionales en las instituciones académicas o públicas de países industriales, es poco claro cuántos de estos contratados con experiencia insuflan realmente un conocimiento local importante sobre el Sur. Una estrategia obvia para diversificar el portafolio intelectual del Fondo sería realizar esfuerzos sistemáticos por aumentar la proporción de personal cuyas perspectivas hayan sido construidas gracias a su experiencia laboral, no sólo negociando con países en vías de desarrollo o re-

<sup>19</sup> El personal de Recursos Humanos del FMI estima que de las contrataciones de economistas con experiencia durante el último año, el 40% provenían de universidades, el 35% del sector público (Ministerio de Economía y Bancos Centrales, principalmente) y el 25% de organizaciones internacionales o del sector privado. Cerca del 80% quedó como personal permanente del Fondo tras la expiración de su contrato de 2 ó 3 años.

<sup>20</sup> Véase Tabla 5.

uniendo información acerca de ellos, sino trabajando dentro de sus recalitrantes instituciones económicas.

Aumentar la proporción de contrataciones temporales de economistas con experiencia práctica en políticas públicas en los países en desarrollo mejoraría la posibilidad de que las innovaciones políticas reflejaran la experiencia institucional vivida por estos países. Es una reforma organizativa con consecuencias para la definición de qué es el saber experto y para la naturaleza del paradigma del Fondo. Si el reclutamiento de ese personal pudiera ir más allá de mirar en los Bancos Centrales y en los Ministerios de Economía del Sur, el alejamiento del «monocultivo intelectual» sería aún mayor. Los economistas con experiencia «de primera mano», aprendida en los procesos políticos locales, y que se hayan visto involucrados en la construcción de la «apropiación pública amplia» de las políticas macroeconómicas que el director gerente pretende conseguir (FMI 2000a, 55), serían particularmente útiles para diversificar las perspectivas actuales.

Algunos en el Fondo sentirían, naturalmente, que esa estrategia ignora las ventajas de compartir estrechamente las mismas perspectivas. Esos temores son improcedentes. Sin negar el valor de una formación general sólida, o la utilidad de las perspectivas compartidas desarrolladas en largos periodos de interacción, sigue sin darse respuesta al problema de que las perspectivas estrechamente compartidas tienen también sus desventajas. Cuando se comparte estrechamente un paradigma, las pequeñas diferencias se convierten en cuestiones intelectuales de vida o muerte, mientras que las alternativas innovadoras se hacen inimaginables. Puede que ello no sea un problema cuando los retos que enfrenta la organización son estables y homogéneos, pero la gran variedad institucional que encuentra el Fondo y la velocidad del cambio de su entorno general incrementan los riesgos asociados al monocultivo intelectual. Por otro lado, el riesgo de tener una diversidad excesiva es pequeño. El Fondo podría avanzar mucho hacia la diversificación de su portafolio intelectual antes de que la cacofonía naciente de una diversidad excesiva fuera un problema.

Aunque las «comunidades epistémicas», especialmente en el campo económico, son cada vez más globales, las perspectivas desarrolladas por las comunidades locales continúan siendo importantes en la construcción de las actitudes de los economistas. Las investigaciones realizadas usando encuestas han mostrado que las opiniones de los economistas con respecto a las cuestiones relativas a las políticas públicas varían sustancialmente, a veces de manera drástica, entre localizaciones geográficas, aun si la muestra se constituye con un pequeño conjunto de países industrializados<sup>21</sup>. Si

---

<sup>21</sup> Véase Frey et al. (1984).

se hubieran incluido en el estudio los economistas cuya formación y experiencia laboral se ha realizado en el Sur, la ya impresionante variedad geográfica hubiera sido aún mayor. Es probable que la experiencia práctica en confrontar las instituciones recalcitrantes de los países en desarrollo incrementase todavía más esa diversidad.

Pero incluso si se hicieran esfuerzos serios por aumentar el reclutamiento y la conservación selectiva de economistas con experiencia práctica considerable en los países en desarrollo, sería improbable que aumentase la cacofonía. El dominio excepcional de las capacidades matemáticas que requiere la economía contemporánea seguiría siendo un criterio de contratación. Los candidatos que con mayor probabilidad tendrían la «experiencia práctica» para ser contratados serían banqueros centrales y funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Economía, que probablemente compartirían las perspectivas del Fondo tanto como comparten las perspectivas de sus colegas en otros ministerios. Si el reclutamiento se hiciera en los sectores privados de los países en desarrollo, la coincidencia con las perspectivas del Fondo también sería cercana (aunque el contenido de los desacuerdos pudiera variar).

Sin exagerar el grado de diversidad que probablemente se conseguiría, sigue siendo cierto que un cambio hacia una mayor proporción de contrataciones de profesionales con experiencia intermedia supondría una diferencia e incrementaría específicamente la probabilidad de que las políticas y los programas del Fondo tuvieran más en cuenta la diversidad institucional con la que siempre ha tenido que tratar. Puesto que los DE de los países en desarrollo a menudo han tenido experiencia práctica como ministros de economía o en los Bancos Centrales, aumentar la proporción de personal del Fondo con ese tipo de experiencia también facilitaría la capacidad del personal de comprender la forma en la que los DE de los países en desarrollo ven los problemas en torno a las políticas y los programas del Fondo.

Finalmente, podría defenderse que aumentar la probabilidad de las entradas de profesionales de experiencia media en los puestos correspondientes a los países en desarrollo produciría también una externalidad saludable sobre los cálculos profesionales de los economistas jóvenes de los países en desarrollo que estudian en las mejores facultades de posgrado de Estados Unidos. Pasar un tiempo «en la mina» del país natal dejaría de verse como algo que cierra las opciones de tener una carrera internacional posteriormente, o podría ser incluso una forma de obtener credenciales potencialmente útiles en una carrera internacional. Cualquier cosa que pueda amortiguar el cálculo de los profesionales que hoy en día produce esa severa «fuga de cerebros» de los países en desarrollo sería una contribución valiosa en sí misma.

## Subcontratar el «Proyecto de Diversificación»: dar un mayor apoyo a los investigadores de los países en vías de desarrollo

El Grupo de Expertos Independientes que evaluó el resultado de la investigación realizada por el Fondo en 1999 expresó su insatisfacción con respecto al grado en el que estaba realizando sus estudios sobre los países individuales del mundo industrializado. El panel sugirió que esa investigación no «tenía el suficiente valor añadido», ya que replicaba el trabajo hecho anteriormente en instituciones del Norte, y recomendaba que se hicieran más estudios sobre las economías transicionales y en desarrollo (FMI 2000c, 20, 11). Los directores del Fondo apoyaron la idea de que había que cambiar el objetivo de los estudios hacia temas con más «valor añadido», pero no ofrecieron estrategias concretas para ampliar la cantidad de trabajo sobre las economías en desarrollo.

Los tipos de cambios en el personal que hemos recomendado podrían tener algunos efectos en esa dirección, pero se requiere para este caso un ataque más directo del problema. El personal permanente del Fondo no es la única fuente de sus ideas y su saber experto. Los consultores y los estudios contratados tienen también importancia. La tendencia actual es que el reclutamiento de saber experto externo transcurra por las mismas redes que producen los patrones del reclutamiento del personal permanente, usando las instituciones académicas de elite de Estados Unidos, con lo que se refuerzan los paradigmas y las presunciones que ya están asentadas dentro de la organización. Hacer un mayor uso del conocimiento experto de los profesionales que trabajan en los países en vías de desarrollo requeriría invertir esfuerzos para construir redes e identificar a los investigadores más lúcidos y consistentes. Sin embargo, esos esfuerzos extraordinarios tendrían rendimientos notables. Primero, podrían abrir otro camino para influenciar el pensamiento del Fondo con el conocimiento local de las características específicas de los países miembros en vías de desarrollo. Consiguientemente, permitiría mejorar la probabilidad de que las políticas y los programas del Fondo tuvieran éxito en generar el tipo de «apropiación local» que busca la institución. Por último, como en el caso del reclutamiento de profesionales con experiencia, se generarían externalidades positivas, mejorando los incentivos para que los profesionales dotados se comprometieran a trabajar en las instituciones de los países en desarrollo, en lugar de unirse a la «fuga de cerebros.» La «Red de Desarrollo Global» del Banco Mundial es una variante de esta idea. El Fondo podría aprender de ese experimento desarrollando una variante adaptada a sus necesidades específicas.

La subcontratación externa de investigadores localizados en el Sur podría también complementarse con un programa que estableciera un núcleo de investigadores temporales subcontratados dentro del Fondo. Podría ser

un programa para investigadores visitantes o becarios, diseñado para atraer los mejores talentos a la organización, y que dirigiera el trabajo de estos profesionales hacia una agenda de investigación generada colectivamente por los DE del Sur, siguiendo las líneas de la iniciativa actual para la investigación del G-24. Acogerlos en el Fondo, o al menos llevarlos regularmente a su sede para que se reúnan, permitiría una interacción más directa con los investigadores permanentes. Crear ese tipo de fuente de investigación colectiva para el Sur sería una alternativa frente a la idea de asignar personal de investigación por periodos limitados a los DE individuales, que presentamos en nuestra primera propuesta.

Cada una de estas propuestas es en sí marginal, pero hay sinergias evidentes entre ellas. Aumentar la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo intensificaría el «mercado» en el Fondo para las ideas que reflejen la experiencia del Sur. Crear divisiones dentro de los Departamentos Regionales dedicadas a los países en vías de desarrollo daría a las oficinas de los DE de los países en desarrollo más apoyo para trabajar en los programas de los países individuales. Las oficinas auxiliares regionales harían también eso mismo. Incrementar el reclutamiento y la conservación de profesionales con experiencia práctica de varios años en los países en desarrollo no sólo ampliaría la diversidad de su portafolio intelectual, sino que también haría más grande el mercado disponible de personal con las capacidades y la adaptabilidad necesaria para hacer que las oficinas auxiliares regionales funcionaran exitosamente. El aumento de confianza en los investigadores que trabajan en los países en desarrollo, asignándoles trabajos de consultoría y contratos específicos, reforzaría las redes que facilitarían la contratación de profesionales experimentados, de la misma manera que una mayor contratación de profesionales experimentados que trabajen en países en desarrollo fortalecería las redes necesarias para encontrar consultores e investigadores externos valiosos en los países en desarrollo. Combinadas, estas reformas cambiarían el carácter de la relación del Fondo con el Sur, en el día a día y a largo plazo.

## CONCLUSIONES

Ninguna de las reformas sugeridas aquí es radical. De hecho, el Fondo ya ha comenzado a moverse en las direcciones señaladas. La expansión proporcionalmente mayor del personal del Departamento de África en los últimos diez años reconoce la importancia de tener más gente trabajando en áreas donde la reducción de la pobreza es un problema. La iniciación y la expansión del Programa de Representantes Residentes reconoce la importancia de la inmersión a largo plazo en los entornos locales. La creación del Instituto Multilateral Africano y del Instituto Regional de Capacitación de Singapur reconoce la importancia de una mayor descen-

tralización de las actividades del Fondo. Nuestra propuesta extiende y complementa las iniciativas existentes.

Aunque son consistentes con las tendencias actuales de la reforma organizativa en el Fondo, esperamos que muchos de los que conocen la institución, dentro y fuera de ella, estén en desacuerdo con estas propuestas, y damos la bienvenida a esos desacuerdos. Un debate más abierto en relación con la organización y el personal del Fondo sería un hecho saludable. La transparencia y la responsabilidad pública no deberían estar limitadas a las cuestiones de política pública. La forma en la cual se usan internamente los recursos, especialmente en cuanto al manejo del saber experto, debería someterse también a discusión entre los miembros del Fondo. Las justificaciones de cómo estos recursos se asignan deberían ser transparentes. Los directores y los gobernadores deberían responder públicamente por las elecciones que realizan. Si el único resultado de estas propuestas de reforma fuera producir justificaciones claras y creíbles destinadas a mantener el *statu quo*, ese sería un resultado provechoso de todas formas.

Dada la naturaleza modesta de las reformas propuestas, sus críticos más fuertes podrían ser los defensores del cambio, en lugar de los defensores del *statu quo*. Es más probable que las reformas sean rechazadas por considerarse apósitos ineficaces que por ser demasiado radicales. Reconocemos que estas reformas sólo tendrían un efecto marginal en la estructura organizativa del Fondo. No recortarían el carácter meritocrático del reclutamiento ni de la promoción profesional; carácter del que el Fondo se siente, con justicia, orgulloso. Ni tampoco cambiaría el paradigma básico con el que el Fondo se aproxima a los problemas de estabilidad macroeconómica. Incluso si se adoptaran simultáneamente todas las estrategias propuestas, el reclutamiento y las carreras profesionales se verían afectados sólo marginalmente. De hecho, gran parte del esfuerzo actual del Fondo por integrar los países con mercados emergentes en el sistema financiero internacional seguiría, con toda probabilidad, su curso actual. En conjunto, son todas propuestas modestas comparadas con la descentralización que recientemente ha iniciado el Banco Mundial.

Estas reformas no suplen la necesidad de resolver las cuestiones políticamente más difíciles, como reajustar las asignaciones de la cuota para que reflejen los distintos pesos de la paridad de poder de compra en la economía global, o que se reajusten los cargos de la financiación que ofrece el Fondo para que muestren el bajo riesgo y la fuerte condicionalidad que hacen diferente esa financiación de la financiación privada. No obstante, aunque hacer que la maquinaria organizativa del Fondo sea más receptiva a las perspectivas de los países en desarrollo puede que no tenga el atractivo fatal de las principales batallas políticas, ofrece importantes beneficios.

Las reformas que proponemos harían tres cosas. La primera, aumentaría el grado en el cual las perspectivas de los países en vías de desarrollo se dejan sentir en los debates políticos en el Fondo, incrementando así la posibilidad de que éstos experimenten el sentido deseado de «apropiación» frente a las políticas y los programas de la institución. En segundo lugar, incrementarían la voz de los países en desarrollo en el Directorio Ejecutivo, directamente al aumentarse la capacidad de las oficinas de los DE de estos países, e indirectamente mediante la probabilidad de que el trabajo de otros profesionales dentro del personal del Fondo reflejara las preocupaciones de los DE de los países en desarrollo. La tercera sería que se expandiría la contribución que hace el Fondo a la capacidad del saber experto en las regiones en vías de desarrollo, dando a los economistas cualificados de estos países una mayor oportunidad de trabajar en sus regiones y en los problemas que las afectan.

No son resultados baladíes. Contribuirían a conseguir los fines de apropiación y participación que se ven hoy como cruciales para el éxito de un programa en los países en desarrollo. Más en general, nos traen la esperanza de mejorar el historial actual de desempeño de los programas del Fondo en el Sur, que ha sido heterogéneo, por decirlo caritativamente. Haría que el Fondo fuese más receptivo a las demandas de los países en desarrollo, que se han convertido en su base política más trascendental, e incrementaría la posibilidad de que pudiera, además de facilitar el camino para la expansión mundial de las actividades de los actores financieros globales, ayudar a solucionar algunas de las injusticias que el desarrollo desigual asociado con la globalización ha traído en su albor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialog*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Brint, Steven (1994). *In the Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Ian (1996). «Inside the IMF: Comparisons with Policy-Making Organizations in Canadian Governments.» *Canadian Public Administration* 39(2), 157-191.
- DiMaggio, Paul y Walter W. Powell (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.» *American Sociological Review* 48, 147-60.
- DeVries, Margaret (1987). *Balance of Payments Adjustment, 1945-1986: The IMF Experience*. Washington: International Monetary Fund.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

- Ferguson, James (1990). *The Anti-Politics Machine: «Development», Depoliticization, and Bureaucratic Domination in Lesotho*. New York: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha (2000). «Expertise and Bureaucratic Power at the International Monetary Fund.» Manuscrito no publicado.
- Frey, Bruno et al. (1984). «Consensus and Dissension among Economists: An Empirical Investigation.» *American Economic Review* 74(5), 986-994.
- Gran, Guy (1986). «Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?» *Alternatives* 11, 275-96.
- Haas, Peter (1989). «Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control.» *International Organization* 43, 377-405.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- International Monetary Fund (2000a). *Annual Report 2000*. Washington, DC: IMF.
- \_\_\_\_\_ (2000b). *IMF Survey* 29(19).
- \_\_\_\_\_ (2000c). *External Evaluation of IMF Economic Research Activities*. (Informe de los profs. Frederick Mishkin, Francesco Giavassi y T. N. Srinivasan como expertos independientes). Washington, DC: IMF.
- James, Harold (1996). *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Oxford University Press/IMF.
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality.» Borrador preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Lahti, Leena (2000). *Diversity Annual Report - 1999*. Washington DC.: IMF.
- Larson, Magali S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Lindbloom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change*. New Haven: Yale University Press.
- Lindbloom, Charles E. y David Braybrooke (1963). *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.
- Lindbloom, Charles E. y David K. Cohen (1979). *Useable Knowledge*. New Haven: Yale University Press.
- Lissakers, Karen (1991). *Banks, Borrowers, and the Establishment: A Revisionist Account of the International Debt Crisis*. New York: Basic Books.
- McCloskey, Deirdre N. (1985). *The Rhetoric of Economics*. Madison: University of Wisconsin Press.
- McCloskey, Donald N. (1994). *Knowledge and Persuasion in Economics*. New York: Cambridge University Press.
- McDonald, Keith M. (1995). *The Sociology of the Professions*. London: Sage.
- Miller-Adams, Michelle (1999). *The World Bank: New Agendas in a Changing World*. London: Routledge.
- Mohammed, Aziz Ali (2001). «The Future Role of the IMF.» Manuscrito no publicado.
- Perrow, Charles (1967). «A Framework for the Comparative Analysis of Organizations.» *American Sociological Review* 32, 194-208.



- Polak, Jacques (1997). «The IMF Monetary Model: A Hardy Perennial.» *Finance and Development*, 16-19 de diciembre.
- Polanyi, Michael (1958). *Personal Knowledge: Towards A Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, Walter W. (1990). «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization.» *Research in Organizational Behavior* 12, 295-336.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik. «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence.» *NBER paper* no. 7081.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.