



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social

Naciones Unidas
Asamblea General
A/HRC/38/33
Distr. general
8 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
38º período de sesiones
18 de junio a 6 de julio de 2018
Tema 3 de la agenda
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Phillip Alston

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, elaborado en cumplimiento de la resolución 35/19 del Consejo, que se ha centrado en el Fondo Monetario Internacional y su impacto en los sistemas de protección social.

I. Introducción

1. La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, elaborado en cumplimiento de la resolución 35/19 del Consejo, que

se ha centrado en el Fondo Monetario Internacional su impacto en los sistemas de protección social¹.

2. La mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos ya está incluida en los programas del FMI o es probable que lo esté en un futuro próximo², sin embargo, menos de una de cada cinco de las personas pertenecientes al 20 % más pobre de la población de esos países está cubierta por alguna forma de protección social. Y cualquier asistencia que reciban solo cubrirá un 13 % de sus necesidades de consumo. Incluso en los países de ingresos medianos bajos, menos de la mitad de las personas que viven en la pobreza recibe esa asistencia. Como la gran mayoría de los cientos de millones de personas que viven en la penuria y sin ningún tipo de protección social no puede disfrutar de gran parte de sus derechos humanos, se plantea la cuestión de qué están haciendo en respuesta sus propios gobiernos, y qué función desempeña la comunidad internacional³.

3. Ninguna institución internacional ejerce más influencia que el FMI en cuestiones como la distribución, incluida la protección social. Sin embargo, durante muchos años, el Fondo adoptó la posición de que esas cuestiones no le incumbían; solo podía tener en cuenta las cuestiones macroeconómicas en su sentido estricto. Se dejó que otras instituciones se ocuparan del ámbito social, pero solo podían hacerlo dentro de los límites del espacio fiscal restante, de ser el caso, tras haber adoptado las prescripciones del FMI.

4. Durante mucho tiempo se ha criticado al FMI por ignorar las “cuestiones sociales” y su repercusión en ellas. En 1987, cuando el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicó un informe pionero y devastadoramente crítico titulado

¹ El Relator Especial agradece a Christiaan van Veen la excelente labor de investigación y análisis realizada para el presente informe.

² Según el FMI, el 40 % de los 59 países en desarrollo de bajos ingresos se enfrenta ahora a importantes problemas relacionados con la deuda, y el 60 % se halla en una situación de riesgo moderado o bajo. Véase FMI, “Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries—2018” (15 de febrero de 2018), párr. 72.

³ El Relator Especial ha descrito esos vínculos en informes anteriores.

*Ajuste con Rostro Humano*⁴, el FMI suscribió el consenso de Washington original, que otorgaba prioridad a “las políticas macroeconómicas prudentes, la orientación hacia el exterior y el capitalismo de libre mercado”⁵. Algunos grupos de derechos humanos y otros grupos consideraron que la “imposición” de políticas de ajuste estructural en muchos países de África, Asia y América Latina había empeorado aún más las condiciones de vida de los pobres⁶.

5. Estas críticas, combinadas con una renuencia política, condujeron a un “consenso de Washington ampliado” con un nuevo énfasis en las redes de seguridad social y el “crecimiento a favor de los pobres”⁷. El asesoramiento prestado posteriormente por el FMI durante la crisis financiera asiática de 1997 fue muy criticado por los gobiernos y los observadores y, a medida que disminuyó la recesión asiática y se resolvió la crisis de la deuda en los países en desarrollo, el FMI pasó a un segundo plano y sufrió importantes recortes de personal. Sin embargo, la crisis financiera mundial de 2007-2008 lo volvió a situar en el eje de la gobernanza económica internacional. En su cumbre de 2009, el Grupo de los 20 se comprometió a aportar 750.000 millones de dólares para ampliar las operaciones del FMI, por lo que su Director Gerente proclamó justificadamente “el FMI ha vuelto”⁸.

⁴ J. Williamson (ed.), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (abril de 1990)

⁵ G. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.) *Ajuste con Rostro Humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento* (1987).

⁶ “[E]l hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 12.

⁷ J. Williamson, “An Agenda for Restarting Growth and Reform”, en *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski y J. Williamson, eds. (marzo de 2003). Véase también A. Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection: Fund Policy and Guidance”, documento de antecedentes, núm. BD/17-01/01 (5 de julio de 2017).

⁸ A. Walker, “The International Monetary Fund returns”, BBC, 24 de abril de 2009, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>. Es posible seguir la evolución

6. Las críticas previas, junto a la naturaleza y la escala de la nueva crisis mundial, dieron lugar a una reevaluación interna en el FMI⁹, incluida la revisión de partes de la “agenda neoliberal”¹⁰. Esto incluyó la elaboración de la teoría de la “macrocríticidad”, que se explica a continuación, para justificar la posible inclusión de una gama más amplia de cuestiones, como la protección social, en sus análisis y prescripciones. Como resultado de esos diversos cambios, el FMI considera que ha modificado fundamentalmente su enfoque, como se pone de manifiesto en la respuesta a una pregunta formulada a su Directora Gerente, Christine Lagarde, en una conferencia de prensa en 2014: “¿[A]justes estructurales? Eso era antes de mi llegada. No tengo ni idea de qué se trata. Ya no hacemos ese tipo de ajustes”¹¹. Para 2016, algunos economistas destacados del FMI reconocían incluso que el neoliberalismo era un espejismo y que “los costos a corto plazo [de la austeridad] —disminución del producto y del bienestar y aumento del desempleo— no ha[bían] recibido suficiente atención”¹².

7. Sin embargo, muchos de los críticos no están convencidos de que haya cambiado el paradigma básico de las políticas. Algunos han descrito los cambios introducidos en el FMI como

del FMI en el proceso de tomar más en serio la erradicación de la pobreza y las cuestiones sociales conexas durante estos años a través del cambio de denominación de su “Servicio de Ajuste Estructural”, que pasó a llamarse “Servicio Reforzado de Ajuste Estructural” en 1987, y luego “Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza” en 1999, y “Servicio de Crédito Ampliado” en 2009.

⁹ C. Ban y K. Gallagher, “Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF since the Great Recession”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, núm. 2, abril de 2015), pág. 141.

¹⁰ Como indica el siguiente artículo, el término “neoliberal” es más utilizado por los críticos que por los artífices de estas políticas, pero es incluyente y resulta útil. La expresión “agenda neoliberal” hace referencia en general a las políticas encaminadas a aumentar la competencia basada en el mercado y a disminuir el papel del Estado en una economía. J. Ostry, P. Loungani y D. Furceri, “El neoliberalismo: ¿un espejismo?”, en *Finanzas y Desarrollo* (junio de 2016).

¹¹ Véase la transcripción del comunicado de prensa del Comité Monetario y Financiero Internacional (12 de abril de 2014), disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b.

¹² J. Ostry, P. Loungani y D. Furceri, “El neoliberalismo: ¿un espejismo?”, pág. 40.

“una cortina de humo diseñada para desviar las críticas” y parte de su “creciente compromiso con la hipocresía”, y han mostrado pruebas de que “la condicionalidad estructural sigue existiendo”, lo que sugiere un retorno al “viejo” FMI¹³. Sin embargo, el personal del Fondo calificó esas críticas como un “enfrentamiento con fantasmas neoliberales del pasado”, en lugar de reconocer los profundos cambios que se habían producido.

8. Aunque estas cuestiones revisten vital importancia en lo que respecta a la protección social y, por lo tanto, de los derechos humanos, un informe necesariamente breve, como el presente, no puede aspirar a hacer una aportación ecuéñime al debate más amplio sobre si el FMI se ha reformado, ha “nacido de nuevo” o si es “todavía neoliberal”¹⁴. En cambio, cabe apuntar al objetivo más modesto, aunque ambicioso, de examinar la repercusión del FMI en los derechos humanos de los pobres mediante su labor en relación con la protección social. En primer lugar, cabe señalar que el FMI, a pesar de su homogeneidad y jerarquía, no es una institución monolítica que carezca internamente de diversidad de opiniones o diferencias en la práctica operativa. Como sucede con cualquier organización internacional compleja, su enfoque está evolucionando. La actual Directora Gerente, al igual que su predecesor, ha promovido importantes cambios, incluida una nueva orientación hacia cuestiones como la desigualdad, la igualdad de género, la gobernanza, el cambio climático y la protección social. Gran parte del nuevo discurso, y de las investigaciones que lo sustentan, es bien acogida desde la perspectiva de los derechos humanos, pero la verdadera clave es saber si se traducirá plenamente en una realidad en el ámbito operativo, que es donde las nuevas

¹³ A. Kentikelenis, T. Stubbs y L. King, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014”, en *Review of International Political Economy* (vol. 23, núm. 4, 2016), pág. 556.

¹⁴ S. Babb y A. Kentikelenis, “International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism”, en *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, D. Cahill y otros (eds.) (SAGE Publication, 2018) pág. 16; y A. Broome, “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, núm. 2, abril de 2015), pág. 161.

ideas se encuentran con una cultura institucional, unos intereses creados y una ideología muy arraigados.

9. El Relator Especial expresa su agradecimiento al FMI por su disposición a organizar reuniones con los principales actores, entre ellos, miembros de su Directorio Ejecutivo, el Subdirector Gerente y altos funcionarios del Departamento de Estudios, del Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación, del Departamento de Finanzas Públicas, del Departamento Jurídico, del Departamento de Comunicaciones, de los cinco departamentos regionales y la Oficina de Evaluación Independiente. Con la excepción del Departamento Jurídico, que prácticamente no proporcionó ninguna información, el Relator está muy satisfecho con la cooperación del FMI.

10. Lamentablemente, a pesar de las reiteradas solicitudes, el Banco Mundial se negó a facilitar la celebración de reuniones entre el Relator Especial y los expertos en protección social de esa organización. Cabe asumir que esto fue en represalia por su informe de 2015 a la Asamblea General, en el cual concluyó que el Banco Mundial era, a casi todos los efectos, una “zona libre de derechos humanos”¹⁵. No obstante, es gratificante ver que el Banco Mundial ha comenzado a cambiar su enfoque al respecto en algunos ámbitos¹⁶.

11. El Relator Especial también expresa su agradecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, los expertos académicos, otros funcionarios internacionales y muchas otras personas que hicieron aportaciones al presente informe. También se ha beneficiado en gran medida de los detallados informes del FMI sobre la protección social publicados por su Oficina de Evaluación Independiente y por International Organizations Clinic de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York¹⁷.

¹⁵ Véase A/70/274, párr. 68.

¹⁶ Compárese la gran dependencia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en *Women, Business and the Law 2018* del Banco Mundial (Washington, D.C., 2018), con la decidida falta de compromiso con la Convención en el mismo informe de 2016.

¹⁷ FMI, *The IMF and Social Protection* (Washington, D.C., 2018). Disponible en [www.imo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/SP %20- %202017EvalReport.pdf](http://www.imo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf).

II. Marco jurídico y mandato del FMI

12. El Convenio Constitutivo del FMI le confiere las facultades de supervisión y de prestación de asistencia y asesoramiento financieros. Algunos de sus objetivos son contribuir “al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de la política económica” y proporcionar recursos a los países con problemas de balanza de pagos para que no recurran a “medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”. El Convenio también dispone que el FMI “respetará el ordenamiento sociopolítico de los miembros” en sus operaciones de supervisión y de préstamo¹⁸. Tras examinar estas y otras disposiciones conexas, el Consejero Jurídico del FMI, François Gianviti, concluyó que el FMI era “un organismo monetario y no un organismo de desarrollo”, y que su labor era “mantener regímenes de tipos de cambio ordenados y un sistema multilateral de pagos sin restricciones para las transacciones corrientes”¹⁹.

13. En marcado contraste con ese formalismo, un examen del mandato del FMI, realizado en 2010 tras la crisis financiera, reconoció que los objetivos del Convenio Constitutivo “se referían a cuestiones de una época pasada”, y que las facultades conferidas “ni siquiera hacían referencia a las cuestiones más apremiantes de la actualidad”. Aunque el Sr. Gianviti había llegado a la conclusión de que ese Convenio debía modificarse, si el FMI deseaba integrar las consideraciones de derechos humanos en sus decisiones, en el examen de 2010 se reconoció la dificultad del proceso de modificación y se concluyó, en cambio, que “el Convenio Constitutivo era suficientemente flexible como para dar cabida a las principales reformas”²⁰.

¹⁸ Véanse el artículo IV, sección 3 b); y Guidelines on Conditionality (Decisión núm. 6056-79/38)).

¹⁹ F. Gianviti, “Economic, Social, and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, en P. Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights* (2005), pág. 135.

²⁰ Véase www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf.

14. Un análisis complementario, preparado por el Departamento Jurídico, parte de la posición formal de que las facultades del FMI “se limitan en general a las enunciadas explícitamente en Convenio Constitutivo”, pero luego observa que el Fondo está autorizado “a adoptar decisiones de aplicabilidad general (‘políticas’) para dar un contenido más específico” a sus facultades. Siempre que sean coherentes con el texto del Convenio, esas políticas pueden adaptarse con el tiempo para tener en cuenta la evolución de las circunstancias. Sin embargo, una vez establecido cierto grado de flexibilidad en materia de políticas, el Departamento Jurídico señala que, “como todos los objetivos enumerados son de naturaleza económica, el FMI no puede utilizar sus facultades con fines políticos”²¹. Esa división del universo del FMI en cuestiones económicas o políticas es la base del problema que supone ubicar cuestiones, como la protección social, que son tanto económicas como políticas, pero también muchas otras. En la práctica, el Departamento Jurídico no parece haber utilizado su considerable influencia para limitar o impedir los acontecimientos que se describen más adelante, aunque conllevan una importante reinterpretación del Convenio Constitutivo y de la gama de cuestiones que pueden tratarse en el marco del mandato del FMI.

15. La evolución de las políticas se ha reflejado principalmente en las “orientaciones operativas”²². En una nota de orientación sobre la supervisión, de 2015, se especifica que, si bien siempre se espera que las políticas de los sectores cambiario, monetario, fiscal y financiero estén sujetas a la supervisión del FMI, solo se evaluarán otras cuestiones si son macrocríticas, lo que significa que la cuestión “afecta o puede afectar a la estabilidad interna o externa o a la estabilidad mundial”²³. Se ofrece

²¹ Véase www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf.

²² Si bien las orientaciones operativas son elaboradas por el personal y no cuentan con la aprobación de la Junta Ejecutiva, la Junta examina y aprueba las notas de orientación tanto para la supervisión como para la condicionalidad.

²³ FMI, “Guidance Note for Surveillance under Article IV” (mayo de 2015), pág. 36.

escasa orientación adicional y se alienta al personal del FMI a “ejercer su capacidad de juicio”, y a observar que “hay margen... para innovar e impulsar el contenido analítico más allá de las prácticas actuales”²⁴. De hecho se han introducido muchas innovaciones que han abarcado las políticas relativas al empleo y el crecimiento, la infraestructura, los mercados de trabajo, las redes de seguridad social, las empresas del sector público, la gestión de gobierno, el género y el cambio climático. En la práctica, la posición adoptada es al parecer que, si hay voluntad, y siempre que no sea problemática y controvertida en el plano político, una cuestión puede ser tratada como macrocrítica y, por consiguiente, entra en el ámbito del mandato del FMI²⁵.

16. En el contexto de los préstamos, el personal también disfruta de una “amplia libertad”²⁶ en la evaluación de la “criticidad” de las condiciones impuestas²⁷. Esto es aplicable en relación con las cuestiones incluidas en las “esferas básicas de competencia” del FMI, pero también fuera de ese núcleo, siempre que la determinación de la criticidad vaya acompañada por “explicaciones detalladas... y una justificación sólida”²⁸. En el caso de las cuestiones que no se consideran básicas, se insta al personal a recurrir, en la medida de lo posible, a la competencia de “otras instituciones multilaterales, en particular el Banco Mundial”²⁹.

III. Flexibilidad del mandato en la práctica

17. Antes de centrarnos en cómo se ha enfocado en la práctica la noción potencialmente muy flexible de la macrocriticidad

²⁴ *Ibid.*, Executive Summary.

²⁵ *Ibid.*, pág. 39.

²⁶ Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection”, pág. 6.

²⁷ FMI, “Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines” (agosto de 2014).

²⁸ *Ibid.*, pág. 10.

²⁹ *Ibid.*

en relación con la protección social, resulta instructivo examinar la macrocriticidad de los derechos humanos, el gasto militar, la corrupción, la desigualdad y la igualdad de género. El presente informe muestra que al parecer los derechos humanos son el único tabú en el FMI, aunque los análisis del Fondo señalan de hecho la importancia de los conflictos políticos, la violencia y el descontento social.

A. Los derechos humanos son tabú

18. El FMI no ha adoptado un dictamen jurídico oficial en relación con los derechos humanos. Cuando se pregunta a la organización acerca de su posición jurídica, esta señala un documento redactado en 2002 por el Sr. Gianviti y posteriormente publicado en un volumen académico. Se informó al Relator Especial de que ningún miembro del amplio Departamento Jurídico había publicado nada desde entonces, ni oficialmente ni como documento académico, que tuviera relación alguna con el enfoque del FMI sobre los derechos humanos³⁰. El documento del Sr. Gianviti, aunque nunca fue respaldado oficialmente por el Fondo y fue redactado hace 16 años, adquiere así una importancia sorprendente. La idea central del documento puede resumirse de la siguiente manera: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es aplicable al FMI; sus disposiciones no han alcanzado el estatus de derecho internacional consuetudinario que las hace aplicables independientemente del Pacto; el FMI promueve indirectamente los derechos económicos y sociales contribuyendo a crear condiciones económicas propicias; y el FMI no puede promover directamente los derechos humanos sin contravenir el Convenio Constitutivo³¹. El Consejero Jurídico Adjunto del FMI informó al Relator Especial de que esa posición no había cambiado. Reiteró

³⁰ Gianviti, "Economic, Social, and Cultural Human Rights", pág. 113.

³¹ Para una reciente reiteración de la posición del FMI sobre los derechos humanos, véase www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf.

que la organización no estaba sujeta a las normas de derechos humanos, “excepto quizá en casos de genocidio”.

19. El documento del Sr. Gianviti no aborda la cuestión de los derechos civiles y políticos, pero el FMI parece asumir sin más explicaciones que el mismo análisis sería aplicable a los dos conjuntos de derechos. En esencia, el documento es un anacronismo y es inadecuado como declaración sobre las políticas actuales del FMI. Está basado en la historia de los decenios de 1950 y 1960 y se centra en gran medida en la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados, que fue importante en 2002. Y es muy anterior a los cambios fundamentales que afirman se han producido desde la crisis financiera mundial de 2007-2008.

20. El llamamiento del Sr. Gianviti a la analogía del derecho europeo para fortalecer la posición del FMI pone de relieve su carácter anacrónico. El documento señala que “la Comunidad Europea, que no es parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos [el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales], no está obligada por sus disposiciones”. Sin embargo, en la actualidad, la Unión Europea considera vinculantes las disposiciones del Convenio, que tienen rango de principios generales del derecho.

21. El enfoque del Sr. Gianviti sobre si el FMI está formalmente obligado en virtud del derecho internacional por las disposiciones del Pacto ha sido muy criticado³². De hecho, su documento tiene muy poco que aportar sobre la cuestión crucial de cómo el FMI debería, en la práctica, tener en cuenta las consideraciones de derechos humanos en sus muchas y diversas manifestaciones. La práctica sistemática del FMI ha consistido

³² Para algunas de las críticas importantes véanse: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2016/1); M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, 2003); B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Transnational Publishers, 2005); y A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Routledge, 2009).

en eludirlos y suponer que simplemente no son pertinentes para la política macroeconómica³³. Sin embargo, este no es el momento de realizar un examen amplio de esas cuestiones que “el propio FMI debería emprender.

B. Zonas grises: la corrupción y los gastos militares

22. El FMI abordó por primera vez la corrupción en profundidad en una nota de orientación de 1997 sobre “cuestiones de gestión de gobierno”³⁴. La mayor atención prestada a la cuestión por el FMI y el Banco Mundial en ese momento reflejaba el reconocimiento de los partidarios del consenso de Washington de que la corrupción había socavado las instituciones que habían sido fundamentales para el éxito de la reforma de las políticas y el desarrollo económico. La nota respaldó la definición de corrupción del Banco Mundial como el “abuso de un cargo público para beneficio privado”³⁵. El enfoque del FMI consistió principalmente en defender “las políticas y el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos encaminados a eliminar la posibilidad de la búsqueda de rentas, la corrupción y las actividades fraudulentas”³⁶. Solo respondería a casos específicos de corrupción cuando hubiera “razones para creer que podrían tener consecuencias macroeconómicas importantes”, por ejemplo, cuando “las cantidades en cuestión fueran potencialmente grandes o la corrupción pudiera ser síntoma de un problema más amplio de gestión de gobierno”³⁷. Entre los ejemplos recientes de países en los que el FMI consideraba que

³³ Un redactor de los discursos de la Sra. Lagarde dijo, según se informa, “no puedes hacer una mención a los derechos humanos en un discurso, la van a suprimir”. T. Reinold, “The Path of Least Resistance: Mainstreaming ‘Social Issues’ in the International Monetary Fund”, en *Global Society*, vol. 31, núm. 35, 2017, pág. 401.

³⁴ FMI, “Guidance Note on the Role of the IMF in Governance Issues” (agosto de 1997).

³⁵ D. Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?” en *Journal of Economic Literature*, vol. 44, núm. 4 (diciembre de 2006), págs. 973 a 987.

³⁶ “Guidance Note”, pág. 2.

³⁷ *Ibid.*, pág. 5.

la corrupción era “macrocrítica” cabe mencionar Mozambique³⁸, donde se ocultaron enormes préstamos concedidos a empresas estatales³⁹, el Congo donde las autoridades anunciaron recientemente planes para detener a funcionarios corruptos a fin de cumplir las condiciones de préstamo del FMI⁴⁰, y Ucrania⁴¹. Sin embargo, en otros Estados con grandes escándalos de corrupción, el FMI se ha limitado a formular observaciones generales sobre la conveniencia de adoptar medidas. Esa timidez contrasta con sus enérgicas medidas de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo⁴², en relación con las cuales ha prestado asistencia técnica a 120 países⁴³.

23. Actualmente el FMI está llevando a cabo un importante examen con el propósito de que su política contra la corrupción sea más efectiva⁴⁴. Entre los desafíos cabe citar el riesgo de participar en debates con contenido político y no ser percibido como “imparcial”⁴⁵, la forma de determinar la macrocriticidad y en qué fuentes de información se puede confiar, así como la necesidad de contar con personal especializado con los conocimientos técnicos apropiados⁴⁶. Si bien ninguna de esas cuestiones es sencilla, el hecho de no adoptar una postura firme

³⁸ FMI, “Republic of Mozambique: 2017 Article IV Consultation” (marzo de 2018).

³⁹ Véase www.bbc.com/news/world-africa-36158118.

⁴⁰ “IMF Staff Concludes Visit to The Republic of Congo”, comunicado de prensa (20 de diciembre de 2017); y www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism.

⁴¹ FMI, “Ucrania 2016 Article IV Consultation” (abril de 2017).

⁴² Véase, por ejemplo, FMI, “Malta: 2017 Article IV Consultation” (enero de 2018), párr. 26.

⁴³ C. Lagarde, “Stepping up the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing”, blog del FMI (26 de julio de 2017).

⁴⁴ Poco antes de que se presentara finalmente el presente informe, el FMI publicó un nuevo documento sobre políticas que presta amplia atención a las políticas relacionadas con la corrupción. FMI “Examen de la nota de orientación de 1997 sobre la gestión de Gobierno” (abril de 2018).

⁴⁵ C. Lagarde, “La lucha contra la corrupción”, blog del FMI (8 de diciembre de 2017).

⁴⁶ Al solicitar una legislación contra la corrupción más estricta en Ucrania, el FMI se basó en una opinión de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (la Comisión de

sobre un asunto como la corrupción a gran escala o sistémica, que tiene importantes ramificaciones macroeconómicas, menoscaba de forma sustancial la credibilidad del FMI⁴⁷. Una política contra la corrupción más enérgica también permitiría que el FMI contribuyera al logro de la meta 16.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

24. En el FMI, el gasto militar es un tema aún más sensible que la corrupción. Sin embargo, a pesar de los claros vínculos existentes entre el gasto militar, por una parte, y la promoción de la consolidación fiscal y la creación de un espacio fiscal para la protección social, por la otra, la ausencia de este tema en los análisis macroeconómicos del FMI es casi absoluta⁴⁸. Esto choca de forma sustancial con su afirmación de que está por encima de la política y se guía por los datos económicos. Es cierto que cabe encontrar ejemplos aislados del compromiso del FMI en relación con el gasto militar⁴⁹, y los datos pertinentes sobre los gastos militares están disponibles en su publicación *Government Financial Statistics Yearbook*. No obstante, en general, los gobiernos siguen creyendo que “la seguridad nacional y las decisiones sobre el nivel adecuado de gastos militares necesarios para garantizar esa seguridad [son] una prerrogativa soberana de los gobiernos nacionales y... no entran en el ámbito de la labor del Fondo”⁵⁰.

Venecia) sobre el proyecto de ley relativo a los tribunales de lucha contra la corrupción, disponible en: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e).

⁴⁷ Lo mismo podría decirse, por supuesto, en relación con el hecho de que no se tengan en cuenta las violaciones de los derechos humanos a gran escala cuando también tienen consecuencias macroeconómicas claras.

⁴⁸ I. Ortiz, M. Cummins y K. Karunanethy, “Espacio fiscal para la protección social y los ODS. Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países”, Extensión de la Seguridad Social – Documento de trabajo núm. 48 (Ginebra, OIT, 2017). Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54496>

⁴⁹ S. Gupta, L. De Mello y R. Sharan, “Corruption and Military Spending”, IMF Working Paper (2000); J. Stevenson, “IFIs and military expenditures”, en *Adelphi Papers* (vol. 40, núm. 336), pág. 29 (2000); y H. Davoodi y otros “Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment”, *IMF Staff Papers* (vol. 48, núm. 2), pág. 290 (2001).

⁵⁰ Véase www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138.

25. Sin embargo, estas opiniones son sin duda “macroincompatibles”, especialmente tras un decenio en que los gastos militares han aumentado un 64 % en Asia y Oceanía, un 48 % en África, un 19 % en Oriente Medio y un 6 % en Europa⁵¹. En los próximos años, es probable que se produzcan aumentos aún más pronunciados. Si bien se trata de un posible campo minado para el FMI, su impacto en la ecuación macroeconómica global es tan amplio que difícilmente puede pasarse por alto. Es el proverbial problema obvio que se evita abordar, y corresponde al FMI hacerle frente y estudiar qué opciones podrían ser viables para señalar a la atención de los gobiernos y de otros interesados la importancia macroeconómica de los gastos militares⁵².

C. Precedentes para el cambio: la desigualdad económica y de género

26. La labor del FMI en materia de protección social está estrechamente vinculada a su labor para combatir la creciente desigualdad y promover la igualdad de género.

27. Oxfam ha encomiado al FMI por haberse convertido en un líder mundial al poner de relieve la crisis de la desigualdad económica en los últimos años⁵³. En efecto, las observaciones de la Directora Gerente han suscitado gran atención, y las investigaciones del FMI han demostrado que “una menor desigualdad neta está firmemente vinculada a un crecimiento más rápido y más duradero” y que “al parecer la redistribución es en general beneficiosa en lo que respecta a su impacto en el crecimiento”.

⁵¹ Véase <http://visuals.sipri.org/>.

⁵² Las investigaciones indican que el avance de los economistas del FMI hacia la paridad de género podría dar lugar a que se prestara mayor atención a las consecuencias económicas y sociales negativas del alto nivel de gastos militares. M. G. McGarvey y D. Kucera, “Gender and European Economic Policy: A Survey of the Views of European Economists on Contemporary Economic Policy”, en *Kyklos International Review for Social Sciences*, vol. 71, núm. 1, febrero de 2018, págs. 162 a 183.

⁵³ Oxfam, “Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?” (octubre de 2017), pág. 2.

Estas conclusiones ponen en tela de juicio las opiniones ortodoxas sobre una inevitable compensación entre redistribución y crecimiento⁵⁴, y tienen repercusiones en el asesoramiento del FMI sobre políticas⁵⁵. Sin embargo, persisten tensiones considerables entre esa teoría y la práctica del FMI, que es aún más probable que se preocupe por la eficiencia y la selección de beneficiarios que por la redistribución encaminada a reducir la desigualdad⁵⁶. Si bien podrían estar produciéndose cambios, aún no se han incorporado sistemáticamente al asesoramiento sobre políticas⁵⁷. Un observador ha indicado que la prioridad que otorga el FMI a la desigualdad “está comenzando... a tener consecuencias mediante un análisis piloto en 25 países”, pero otros están menos convencidos⁵⁸. Así, Oxfam concluye que esos “proyectos piloto” no consiguen “examinar plenamente las alternativas a una rápida restricción fiscal y monetaria”, “se centran en compensar a los ‘perdedores’ más que en cuestionar las propias reformas estructurales”, y tienden a considerar la protección social “como una cura para compensar los efectos negativos de otras medidas”⁵⁹. El FMI no ha respondido públicamente a ninguna de esas críticas, excepto en observaciones del personal durante la reunión anual del Foro de la Sociedad Civil sobre Políticas.

28. Aproximadamente hasta 2013, “género” no era un término que pudiera encontrarse fácilmente en los documentos del FMI⁶⁰. En un principio, el Fondo se había centrado en la participación

⁵⁴ J. Ostry, J. Berg y C. G. Tsangarides, “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF Staff Discussion Note, núm. 14/02 (2014).

⁵⁵ P. Loungani y J. Ostry, “Los estudios del FMI sobre la desigualdad: Punto de encuentro entre la investigación y la realidad”, disponible en <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=7151>.

⁵⁶ IMF Policy Paper, “Fiscal Policy and Income Inequality” (2014), págs. 22 y 30 a 32.

⁵⁷ “Tackling Inequality”, *Fiscal Monitor* (octubre de 2017).

⁵⁸ J. A. Ocampo, J. M. Griesgraber, M. Martin y N. Coplin, “Are the Multilateral Organizations Fighting Inequality?” (Friedrich-Ebert-Stiftung, julio de 2017), págs. 10 y 11.

⁵⁹ “Great Expectations”, pág. 21.

⁶⁰ Bretton Woods Project, “The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques” (octubre de 2017), pág. 12.

de la mujer en la fuerza laboral y la desigualdad de ingresos⁶¹. En 2015, el género se incluyó como una cuestión estructural que el personal podría tener en cuenta en las actividades de supervisión en el marco de las consultas del artículo IV⁶², y posteriormente se realizaron estudios piloto relativos al género en informes sobre la consulta del artículo IV⁶³. En fecha más reciente, algunos préstamos del FMI, en particular a Egipto y Jordania, han incluido “condicionalidades relativas al género”.

29. Se trata de avances importantes, pero aún queda mucho por hacer. Los observadores han criticado al FMI por centrarse demasiado en la participación en el mercado de trabajo y en las decisiones sobre la presupuestación con perspectiva de género a nivel microeconómico⁶⁴. Un ejemplo de cómo el FMI hace caso omiso del género en el contexto macroeconómico más amplio es la enmienda constitucional aprobada por el Gobierno del Brasil en 2016, que limita el gasto público durante 20 años y que se ha definido como “la madre de todos los planes de austeridad”⁶⁵. El FMI expresó un gran apoyo público a la iniciativa. Los investigadores brasileños afirman que, tras la enmienda, “los gastos que beneficiaban específicamente a las mujeres se redujeron en un 58 %”⁶⁶. Como cabía esperar, Oxfam ha pedido al FMI que se centre en las consecuencias relativas al género de su asesoramiento macroeconómico básico, así como en la creación de un espacio

⁶¹ K. Elborgh-Woytek y otros, “Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género”, Documento de análisis del personal técnico del FMI (2013); y C. González y otros, “Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality”, IMF Staff Discussion Note (2015).

⁶² “Guidance Note for Surveillance”, pág. 39.

⁶³ ActionAid, “Women as ‘underutilized assets’” (octubre de 2017).

⁶⁴ K. Donald y N. Lusiani, “The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy” (Bretton Woods Project y Centro por los Derechos Económicos y Sociales, 2017).

⁶⁵ S. Sims, “Brazil passes the mother of all austerity plans”, *The Washington Post*, 16 de diciembre de 2016.

⁶⁶ G. David, “Los impactos de la austeridad apoyada por el FMI sobre los derechos de las mujeres en Brasil”, en *Bretton Woods Observer* (primavera de 2018), disponible en: www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/.

fiscal para apoyar servicios de atención pública de calidad y en la interrupción del “asesoramiento sobre políticas que, según se ha demostrado, tiene efectos negativos en la igualdad de género”⁶⁷.

30. Al abordar una cuestión como la igualdad de género, el FMI también debe superar su renuencia a mencionar los derechos humanos. Incluso un estudio que muestra de manera convincente que las restricciones legales obstaculizan de forma notable la participación de la mujer en la fuerza de trabajo en los países de bajos ingresos, en el que se pide su eliminación, se aboga por “la equidad entre hombres y mujeres garantizada en la Constitución [como] mínimo absoluto” e idealmente por la “garantía [de] la igualdad legal de la mujer en todas los aspectos”, no se hace referencia alguna a los derechos humanos, los derechos humanos de la mujer o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Sin embargo repite, varias veces, que sus recomendaciones “deberían examinarse en el contexto de las normas culturales y religiosas ampliamente aceptadas de los países”⁶⁸. No se incluyó ninguna advertencia comparable en relación con los 189 Estados que habían ratificado y aceptado las obligaciones jurídicas vinculantes de la Convención. Como se ha señalado antes, el Banco Mundial ha logrado superar esta forma de “retocar” de la imagen las obligaciones en materia de derechos humanos y cabe esperar que el FMI siga su ejemplo⁶⁹.

IV. Protección social

Introducción

31. Tras la crisis financiera mundial y en respuesta a la creciente reacción contra el neoliberalismo, durante los últimos años el FMI ha ido aceptando progresivamente la macrocrítica

⁶⁷ “Great Expectations”, pág. 7.

⁶⁸ C. Gonzales y otros, “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation”, IMF Staff Discussion Note, (febrero de 2015).

⁶⁹ FMI, *The IMF and Social Protection*.

de algunos elementos de la protección social. Posteriormente, el Directorio Ejecutivo apoyó cinco recomendaciones formuladas en un informe de 2017 de la Oficina de Evaluación Independiente sobre esas iniciativas⁷⁰. Habida cuenta de la práctica inconsistente y contingente seguida por el FMI en el pasado y de la incertidumbre de su personal sobre su función, el mensaje clave del informe era la necesidad de disponer de un marco estratégico claro para orientar la participación del FMI en la protección social. En enero de 2018, en un plan de acción de la gerencia⁷¹ se anunció la preparación de un documento que el Directorio Ejecutivo examinaría en febrero de 2019 en el que se abordarían las siguientes cuestiones: una definición de protección social, la macrocriticidad de la protección social, la asequibilidad y la eficiencia de los sistemas de protección social, las posibles formas de participación del FMI en la protección social, la posición del FMI sobre el acceso universal a los programas sociales y la orientación de estos, y la colaboración con otras instituciones. El marco estratégico también proporcionaría orientación sobre el diseño de programas eficaces, que incluiría tanto las disposiciones relativas a la Cuenta de Recursos Generales como los préstamos en condiciones favorables. Estos últimos se basarían en un documento sobre políticas del FMI de junio de 2017⁷², una nota de orientación que se publicaría en el primer semestre de 2018 y en el documento “2018 Review of Conditionality and the Design of IMF-Supported Programmes”.

32. El informe de la Oficina de Evaluación Independiente y la respuesta del Directorio Ejecutivo suscitaron reacciones muy diversas de los interesados externos. Algunos titulares de mandatos de procedimientos especiales, así como un grupo de 53

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ FMI, “Implementation Plan in Response to the Board-endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report – ‘The IMF and Social Protection’” (enero de 2018).

⁷² FMI, “Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs”, Policy Paper (junio de 2017).

economistas, académicos y expertos en desarrollo, se mostraron muy críticos⁷³. El FMI se ha comprometido a celebrar consultas con la sociedad civil sobre la elaboración de su nueva estrategia de protección social, pero hasta la fecha ese proceso ha sido relativamente opaco⁷⁴ y formalista, lo que refleja la cultura de control del FMI y el número relativamente escaso de organizaciones de la sociedad civil que se centran en el examen de sus actividades.

33. No obstante, el informe de la Oficina de Evaluación Independiente, junto con sus anexos y documentos de antecedentes, es muy útil e informativo. Como principal deficiencia cabe mencionar el hecho de que reconoce que no se han abordado dos cuestiones fundamentales: a) la repercusión de las intervenciones del FMI en el bienestar de los grupos vulnerables; y b) si la protección social ha aumentado o disminuido como resultado de la aplicación de programas respaldados por el FMI⁷⁵. A modo de justificación, la Oficina alegó que la primera habría requerido un estudio mucho más amplio, y que la segunda no era viable debido a “problemas conceptuales y de atribución”. Y los funcionarios del FMI con los que habló el Relator Especial argumentaron enérgicamente que había demasiadas variables en juego para que ese análisis pudiera realizarse de manera significativa. Sin embargo, el hecho de que se eludan por completo estas cuestiones esenciales pone en tela de juicio la certidumbre con la que el FMI formula diversas prescripciones sobre políticas. Es indispensable realizar algún intento de evaluar las repercusiones si se desea reflejar que se actúa de manera responsable y basada en datos empíricos⁷⁶.

⁷³ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open_Letter_IMF_21Dec2017.pdf; www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-imf-directors-on-approach-to-social-protection/; y www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/.

⁷⁴ En marcado contraste con las prolongadas consultas del Banco Mundial sobre la actualización de sus políticas de salvaguardia social en 2016.

⁷⁵ FMI, *The IMF and Social Protection*, págs. 23 y 24.

⁷⁶ En cuanto a la importancia de la evaluación, véase M. Ravallion, “The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, núm. 1, invierno de 2017, págs. 82 a 84.

Definición de protección social

34. En el informe de la Oficina de Evaluación Independiente se define la protección social como una variedad de instrumentos de política que prevén prestaciones en efectivo o en especie para personas u hogares vulnerables, a saber: a) la seguridad social (por ejemplo, los planes de pensiones públicos); b) la asistencia social (por ejemplo, las transferencias gubernamentales a los pobres); y c) las intervenciones en el mercado de trabajo para los desempleados (por ejemplo, el seguro de desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo). El informe también aborda las subvenciones a los alimentos y la energía, pero no las políticas más amplias de desarrollo o de reducción de la pobreza, como las políticas de educación y salud⁷⁷. En su anexo se enumeran las distintas definiciones de protección social utilizadas por el FMI y otras organizaciones⁷⁸. La labor en curso encaminada a establecer una definición uniforme para el FMI es esencial, ya que las entrevistas del Relator Especial confirmaron que en el Fondo existían dudas y discrepancias considerables sobre lo que significaba la protección social.

35. La cuestión más importante es la filosofía en la que se basa la protección social. Al definir la protección social se ha debatido principalmente entre un enfoque de “red de seguridad social” y un enfoque de derechos humanos o de “ciudadanía social”⁷⁹. La definición de un nivel mínimo de protección social, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las Naciones Unidas, como se expone en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, refleja un enfoque basado en los derechos humanos⁸⁰. No se trata, como muchos economistas suponen, de

⁷⁷ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 4.

⁷⁸ *Ibid.*, anexo I.

⁷⁹ Véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/69/297), párr. 21.

⁸⁰ OIT, Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202).

un rígido enfoque único que pretende tener todas las respuestas en cuanto a la forma de tomar decisiones difíciles sobre la asignación de recursos. Más bien identifica un conjunto general de objetivos y ofrece los elementos de un marco de rendición de cuentas. Por lo tanto, si bien la Iniciativa considera la protección social en términos de derechos humanos, el alcance y la cobertura del nivel mínimo de cada Estado se definen en el plano nacional, respetando principios como la no discriminación, la igualdad de género y la inclusión social. El propósito es garantizar la protección universal, pero eso no significa que todas las personas reciban las mismas prestaciones. El objetivo es más bien prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y el nivel mínimo de protección debería incluir garantías básicas de seguridad social para la atención de la salud, así como seguridad de ingresos para los niños, las personas de edad y las personas que no pueden trabajar, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad.

36. En cambio, el enfoque de la red de seguridad social adoptado en general por el FMI suele ser tan mínimo que apenas justifica el uso del término “protección social”. En palabras de la Oficina de Evaluación Independiente, el FMI opina que “las redes de seguridad social son necesarias para mitigar las consecuencias negativas a corto plazo del ajuste fiscal, las reformas económicas o las perturbaciones externas en los grupos de población vulnerables”⁸¹. En esencia, la protección social es una solución a corto plazo para ayudar a las personas “más vulnerables” a superar dificultades económicas temporales. A menudo, ese grupo no coincide con los más desfavorecidos de la sociedad, sino con los afectados por los ajustes económicos que promueve el FMI. Además, la consideración primordial es la asequibilidad, definida en términos casi circulares que suponen que una consolidación

⁸¹ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11.

fiscal responsable no podrá proporcionar un nivel mínimo de protección genuino para asegurar la supervivencia de quienes viven en la extrema pobreza. El FMI está interesado en la mitigación, no en la transformación, y la protección social se adopta por consideraciones programáticas en gran medida pragmáticas, más que por la razón de principio de que cualquier marco macroeconómico debería proteger a quienes no pueden protegerse a sí mismos.

37. El Banco Mundial, el principal partidario internacional del enfoque de la red de seguridad como forma de gestión del riesgo social, ha refrendado oficialmente el enfoque del nivel mínimo de protección social de la OIT, la OMS y las Naciones Unidas, y normalmente cabría esperar que el FMI también lo hiciera⁸².

Selección de beneficiarios

38. A efectos prácticos, el debate esencial entre los partidarios de las “redes de seguridad” y de los “niveles mínimos de protección social” se centra en el principio de la “selección de beneficiarios”, la noción de que únicamente los “más vulnerables” deberían beneficiarse de la redistribución en forma de prestaciones en efectivo y en especie. El FMI “ha sido un firme defensor de la selección de beneficiarios”⁸³, especialmente en el análisis de la desigualdad de los ingresos⁸⁴, la reforma del gasto público⁸⁵ y la reforma de las subvenciones a la energía⁸⁶. De hecho, a menudo parece tratarse como un fin en sí. Desde 2009, solo en el 15 % de los programas de consolidación fiscal del FMI para los países de bajos ingresos se ha exigido la protección de

⁸² Banco Mundial, *World Development Report 1990: Poverty* (1990), pág. iii.

⁸³ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11.

⁸⁴ FMI, *Fiscal Policy and Income Inequality*, pág. 25.

⁸⁵ FMI, “Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices” (abril de 2014), pág. 32.

⁸⁶ FMI, “La reforma de los subsidios a la energía: enseñanzas y consecuencias” (enero de 2013), pág. 30.

los grupos vulnerables, y la mayor parte de la condicionalidad pertinente “se ha centrado en mejorar la selección de los beneficiarios [...] de la red de seguridad social”⁸⁷.

39. El FMI también se ha opuesto firmemente a los programas universales en algunas situaciones. En 2017, tras años de presión por parte del FMI⁸⁸, Mongolia aceptó restringir el alcance del programa previamente universal “Dinero para los Niños” ofrecido al 60 % más pobre de sus niños, que desde entonces se ha vuelto a ampliar al 80 %⁸⁹. Este elemento de referencia estructural en los préstamos del FMI se ha aplicado al parecer estrictamente⁹⁰. Asimismo, en enero de 2018, el FMI anunció que Kirguistán “modificaría la ley relativa a la prestación económica por hijos a cargo de carácter universal para reintroducir la selección de beneficiarios”⁹¹. Según se afirma, este cambio de políticas se adoptó tras el examen del Servicio de Crédito Ampliado por el FMI⁹².

40. No obstante, las investigaciones recientes sobre la selección de beneficiarios en el África Subsahariana señalan que la lógica de esa selección plantea un problema importante, suponiendo que el objetivo sea reducir la pobreza y no promover

⁸⁷ FMI, “Social Safeguards”, pág. 16.

⁸⁸ Oficina de Evaluación Independiente, “The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases” (julio de 2017), pág. 41, según el cual “El FMI ha favorecido sistemáticamente las prestaciones selectivas (sujetas a la comprobación de los medios de vida) frente al derecho a la prestación universal del programa Dinero para los Niños”.

⁸⁹ FMI, “Mongolia: First and Second Reviews under the Extended Fund Facility” (diciembre, 2017), pág. 10.

⁹⁰ Véase S. Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits”, *Development Pathways*, 21 de febrero de 2018. Disponible en: www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/. Para consultar la respuesta del FMI, véase www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/#comment-1358.

⁹¹ Véase FMI, “IMF Staff Concludes Visit to the Kyrgyz Republic”, comunicado de prensa (31 de enero de 2018), disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic.

⁹² Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out”.

la ortodoxia neoliberal⁹³. Los autores de esa investigación examinan los factores esenciales que influyen en la formulación y la aplicación de políticas contra la pobreza. El primero es la información, para lo que demuestran que la determinación indirecta de los medios de vida, promovida sistemáticamente a tal efecto por el FMI y otros organismos, arroja resultados muy insatisfactorios en la práctica. Los autores llegan a la conclusión de que la prueba “pasa por alto a muchos de los hogares más pobres en casi todos los países: en promedio contabiliza al 80 % de los hogares pobres como no pobres, y al 40 % de los hogares no pobres como pobres”. El segundo factor es el efecto de incentivo, sobre el cual argumentan que las políticas selectivas alientan a las personas que no son pobres a cambiar su comportamiento para tener derecho a las prestaciones destinadas a los pobres. Y el tercer factor es la economía política que, como se examina más adelante, indica que las políticas destinadas solo a los más pobres no recibirán suficiente apoyo político de las élites y de las clases medias que dominan la adopción de decisiones políticas. La conclusión que cabe extraer es que los programas de lucha contra la pobreza con una cobertura más amplia y no muy selectivos, tienen muchas más probabilidades de reducir la pobreza.

41. Un análisis reciente publicado en *Fiscal Monitor* del FMI va eventualmente en la misma dirección al reconocer que para proceder a la selección de beneficiarios se requiere una capacidad administrativa adecuada y que, cuando no se dispone de esa capacidad, suele existir “una insuficiente cobertura de los pobres y un desvío de prestaciones hacia los ricos”⁹⁴. En consecuencia, el análisis explora con cautela la opción de los sistemas de renta básica universal como una alternativa “subóptima” a la protección social selectiva. De conformidad con ese

⁹³ Las investigaciones se resumen en C. Brown, M. Ravallion y D. Van de Walle, “Llegar a los pobres”, en *Finanzas y Desarrollo* (diciembre de 2017), págs. 48 a 51.

⁹⁴ FMI, “Tackling Inequality”, pág. 16.

enfoque, en un reciente informe sobre la consulta del artículo IV del FMI acerca de Mozambique se alentaba a proseguir los “esfuerzos para mejorar la cobertura y la generosidad” del sistema de protección social no contributiva y se señalaba que el Gobierno había pasado de un enfoque selectivo centrado en la caridad a otro basado en los derechos humanos⁹⁵. Según los criterios del FMI, este enfoque parece totalmente anómalo.

Práctica de la protección social

42. La idea de la protección social como “un mínimo determinado de justicia o equidad”, de hecho es pertinente para todas las actividades básicas del FMI⁹⁶. Un Director Ejecutivo lo explicó bien cuando señaló al Relator Especial que la labor del FMI en cualquiera de sus cinco pilares principales —políticas monetarias, fiscales, financieras, de balanza de pagos o estructurales— podía promover o perturbar la protección social. Sin embargo, el FMI “ha abordado tradicionalmente la protección social desde el punto de vista de la política fiscal”⁹⁷, como ponen de manifiesto los casos de reforma de las subvenciones y los niveles mínimos de gasto social.

La reforma de las subvenciones

43. Un tercio de los acuerdos del FMI aprobados durante el período 2006-2015 contenía disposiciones de condicionalidad estructural sobre las subvenciones a los precios de la energía⁹⁸. La reforma de tales subvenciones tiene una lógica económica perfecta: deprimen el crecimiento, son regresivas, desalientan la inversión, desplazan el gasto social, disminuyen la competitividad, incentivan el contrabando, repercuten negativamente en la

⁹⁵ FMI, “Republic of Mozambique”, pág. 12.

⁹⁶ T. Judt, *Postguerra: una historia de Europa desde 1945* (Penguin Books, 2005), pág. 76.

⁹⁷ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11.

⁹⁸ *Ibid.*, pág. 67.

balanza de pagos, fomentan el consumo excesivo y contribuyen a la contaminación que exacerba el cambio climático y afecta negativamente la salud individual⁹⁹. En la práctica, sin embargo, los esfuerzos de reforma deben tener en cuenta consideraciones de economía política, como demuestra la experiencia reciente en muchos países, entre ellos, la República Islámica del Irán¹⁰⁰ y Túnez¹⁰¹. Consciente de estas tensiones, el FMI ha aconsejado en general que la reforma de las subvenciones vaya acompañada por la reasignación de una parte de los ahorros a programas de protección social que prevean una “selección bien definida de beneficiarios”, estén “bien diseñados” y estén orientados “en favor de los pobres”¹⁰².

44. Sin embargo, la experiencia demuestra que esas recetas aparentemente claras y racionales generan más preguntas que respuestas. En primer lugar, la historia indica que los sistemas de protección social cobraron impulso cuando políticamente no causaban divisiones. Como observa un autor acerca de Europa Occidental, “aunque los pobres recibieron de inmediato las mayores ventajas, los verdaderos beneficiarios a largo plazo fueron los integrantes de la clase media profesional y comercial”¹⁰³. De forma análoga se ha observado que, si bien “los Estados de bienestar suelen percibirse como un logro de la clase trabajadora industrial... también surgieron sobre todo a través de amplias coaliciones que representaban a los agricultores, las clases medias y los profesionales. Además, los Estados de bienestar

⁹⁹ Véase Clements y otros, *La reforma de los subsidios a la energía: enseñanzas y consecuencias* (Washington, D.C., 2013), cap. 3.

¹⁰⁰ Development Pathways, “Role of IMF-backed elimination of universal social protection in protests”, disponible en: www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/.

¹⁰¹ U. Laessing y T. Amara “Tunisia seen softening economic reforms to avoid unrest”, Reuters (4 de diciembre de 2017).

¹⁰² Clements y otros, *La reforma de los subsidios a la energía*, págs. 20 y 21; FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11, y FMI, “Social Safeguards”, pág. 16.

¹⁰³ Judt, *Postguerra*, pág. 76.

más amplios y duraderos son generalmente los que atienden los intereses de las coaliciones más amplias y poderosas”¹⁰⁴. La rápida eliminación de las subvenciones a los precios de efecto regresivo pero universales, que se reemplazarán por programas limitados de protección social para los más pobres, recibirá muy poco apoyo político de los principales agentes políticos, lo que socavarán la sostenibilidad política (y no fiscal) de tales reformas. Como era de esperar, la OIT registró 322 “reformas de la protección social” en todo el mundo en 2017, de las cuales solo el 5 % se había aplicado para hacer frente a las necesidades de los pobres o extremadamente pobres¹⁰⁵.

45. En segundo lugar, si bien las subvenciones a los precios suelen estar profundamente arraigadas en la estructura política e institucional de un país, los programas de protección social “en favor de los pobres” que los reemplazan (por ejemplo, los programas de transferencia de efectivo) son a menudo enteramente o en gran medida nuevos y, por lo tanto, fácilmente susceptibles de ser retirados, dejando sin cobertura a muchos pobres y no pobres¹⁰⁶. Si bien el FMI, en su función de prestamista de emergencia, puede tener gran influencia en un Gobierno para emprender una reforma de las subvenciones en tiempos de crisis, existe una tensión entre el enfoque a corto plazo del FMI y el tiempo considerable que se necesita para invertir en un sistema adecuado de protección social y establecerlo, un problema que es poco probable que se resuelva únicamente dedicando más recursos a abordar las cuestiones relativas a la protección social en la supervisión en el marco de las consultas del artículo IV.

46. En tercer lugar, la propuesta de sustituir un sistema de protección social (subvenciones) por sistemas más “eficientes” parte del supuesto de que se pueden crear de forma satisfactoria

¹⁰⁴ David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016), pág. 9.

¹⁰⁵ OIT, *Social Protection Measures throughout the World: January to December 2017* (2018).

¹⁰⁶ Véanse los informes del Relator Especial sobre sus misiones a la Arabia Saudita (A/HRC/35/26/Add.3, págs. 7 a 10) y a Mauritania (A/HRC/35/26/Add.1, págs. 14 a 16).

sobre el papel sistemas muy complejos y políticamente sensibles. Sin embargo, la experiencia demuestra que los sistemas respetuosos de los derechos que obtienen buenos resultados son producto de la “contestación, por el electorado, por la competencia entre partidos políticos o por la presión pública de la sociedad civil”¹⁰⁷.

47. Por último, el ahorro fiscal es uno de los principales atractivos de la reforma de las subvenciones, tanto para el FMI como para los Gobiernos. Habida cuenta de la gran preferencia del FMI por la macroestabilidad, que favorece la reducción al mínimo del gasto público, y de la preferencia de la mayoría de los Gobiernos por la utilización del ahorro para programas más populares desde el punto de vista político, no es sorprendente que muchas reformas de las subvenciones den lugar a reducciones netas significativas del gasto en protección social¹⁰⁸.

48. Nada de esto indica que la reforma de las subvenciones a la energía sea indeseable, sino que las iniciativas serias para establecer sistemas alternativos de protección social requieren un enfoque más concertado y comprometido que el que se ha aplicado en general hasta la fecha. El FMI es muy consciente de los obstáculos que se interponen a las reformas de gran alcance¹⁰⁹ pero, en lugar de adoptar una política de protección social sostenible en el ámbito político y social, señala como soluciones las estrategias de comunicación, la secuenciación y la “despolitización”. En otras palabras, en lugar de abordar las

¹⁰⁷ Gabriele Koehler, “The Politics of Rights-Based Transformative Social Policy in South and Southeast Asia”, en *International Social Security Review* (vol. 70, núm. 4, 2017), pág. 107.

¹⁰⁸ Por ejemplo, en Ghana, la subvención al combustible que se suprimió habría costado más de 1.000 millones de dólares en 2013, mientras que el programa específico del sistema de planificación de alternativas energéticas a largo plazo solo cuesta unos 20 millones de dólares al año (¿a dónde fueron a parar los ahorros restantes?). Ortiz, Cummins y Karunanethy, pág. 7. En Mauritania, se esperaba que la eliminación de las subvenciones a los alimentos proporcionara una ganancia inesperada para el presupuesto general, y no para otras actividades de protección social. Véase A/HRC/35/26/Add.1, párr. 59.

¹⁰⁹ Véase Clements y otros, *La reforma de los subsidios a la energía*, cap. 4.

cuestiones sustantivas más complejas, el problema se considera en gran medida una cuestión de comercialización.

Niveles mínimos de gasto social

49. En teoría, el FMI ha dado un firme reconocimiento a la protección social mediante la inclusión de “metas indicativas” para los niveles mínimos de gasto social, especialmente en los acuerdos de préstamo para países de bajos ingresos. El objetivo es mantener o aumentar el gasto público en educación y atención de la salud y, en ocasiones, en redes de seguridad social. Desde 2009, aproximadamente el 90 % de los programas para los países de bajos ingresos han incluido esas metas. Sin embargo, el propio FMI reconoce graves deficiencias de ese enfoque. Algunas metas son demasiado generales para ser útiles (por ejemplo, el gasto total en salud y educación) o incluyen el gasto en infraestructura y otras partidas presupuestarias que no están directamente relacionadas con la protección social. Y los memorandos de entendimiento entre los Gobiernos y el FMI “a menudo carecen de detalles sobre la cobertura y la supervisión, y sobre los acuerdos de presentación de informes”¹¹⁰.

50. Las críticas externas nunca han sido tan intensas. Un estudio mostró que, desde 2000, los niveles mínimos de gasto social en los países de África Subsahariana solo se habían aplicado la mitad de las veces, con tasas de éxito aún más bajas en África Occidental. E incluso en contextos en los que se respetan las condiciones de un presupuesto equilibrado del FMI, los niveles mínimos de gasto social que lo acompañan no suelen cumplirse¹¹¹. Tal vez esto suceda porque los niveles mínimos de gasto son metas indicativas no vinculantes, y las principales metas macroeconómicas de los préstamos del FMI

¹¹⁰ FMI, “Social Safeguards”, págs. 13 y 14.

¹¹¹ Stubbs y Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries” en *Critical Public Health* (vol. 28, núm. 2, 2018), págs. 136 y 137.

son vinculantes. Si bien el FMI afirma que el aumento del gasto público en educación aumenta en los países de bajos ingresos que ejecutan programas respaldados por el FMI, y que no existe una repercusión estadísticamente significativa en el gasto en atención de salud¹¹², esas afirmaciones han sido muy controvertidas¹¹³. Los críticos han argumentado que el documento *2017 IMF Policy Paper*, es metodológicamente poco sólido¹¹⁴, y que la participación en los programas del FMI en realidad “no tiene un efecto estadísticamente significativo en el gasto en educación, pero está vinculada a una disminución del gasto en atención de salud”¹¹⁵. Sin embargo, cualquiera que sea el resultado de ese debate, hay pocas pruebas que indiquen que las metas no vinculantes relativas al gasto social pueden ser eficaces para lograr una protección social significativa.

Cooperación con otras organizaciones internacionales

51. En el último decenio ha aumentado la atención internacional hacia la protección social y la cooperación interinstitucional. La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación aprobó en 2009 la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social como respuesta clave a la crisis mundial, y los Estados Miembros la hicieron suya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, al igual que el Grupo de los 20 y la OIT (en su Recomendación núm. 202). También en 2012 se creó la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social, copresidida por el Banco Mundial y la OIT, para coordinar la labor en esta esfera. Además, en el Objetivo 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hace un llamamiento a los países

¹¹² FMI, “Social Safeguards”, pág. 11.

¹¹³ Stubbs y otros “The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta”, en *Social Science & Medicine* (vol. 181, 2017), págs. 202 a 204.

¹¹⁴ Stubbs y Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards”, págs. 133 y 134.

¹¹⁵ *Ibid.*, pág. 135.

para que implementen “a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

52. Sin embargo, la cooperación en materia de protección social entre el FMI y los organismos de las Naciones Unidas, incluida la OIT, ha sido marginal en el mejor de los casos¹¹⁶. En la práctica, el FMI y el UNICEF han tenido una relación complicada desde la publicación de *Ajuste con rostro humano*. A raíz de la crisis financiera de 2008, las dos organizaciones buscaron una cooperación más estrecha al emprender estudios piloto sobre protección social en 11 países. Sin embargo, el informe de 2011, que fue muy crítico y tuvo mucha difusión, causó una tensión considerable entre ambas organizaciones¹¹⁷. Los estudios piloto arrojaron algunos resultados positivos, por ejemplo, en Burkina Faso, el Congo y Mozambique, pero desde entonces, con la excepción de Malawi, la coordinación ha sido inestable.

53. La cooperación entre el FMI y la OIT fue escasa hasta 2010, cuando ambos jefes ejecutivos acordaron colaborar en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social¹¹⁸, y en tres casos piloto. Dos fracasaron, pero en Mozambique la cooperación interinstitucional tuvo éxito hasta que cambió el personal pertinente en 2013, momento en que esta cesó¹¹⁹. A pesar del compromiso asumido con la iniciativa por la Directora Gerente

¹¹⁶ “Por otra parte, casi el 75 %... de los encuestados... señalaron de una interacción mínima o nula con los organismos de las Naciones Unidas (incluida la OIT)”, FMI, *The IMF and Social Protection*, párr. 61.

¹¹⁷ I. Ortiz, J. Chai y M. Cummins, “Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries”, documento de trabajo sobre política económica y social (UNICEF, 2011); y Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection”, pág. 18.

¹¹⁸ Oficina de Evaluación Independiente, “IMF Collaboration with Partner Institutions on Social Protection”, documento de antecedentes (julio de 2017), pág. 11.

¹¹⁹ *Ibid.*, pág. 13.

del FMI en 2012¹²⁰ y 2014¹²¹, la cooperación entre la OIT y el FMI se ha estancado.

54. En otras esferas, el FMI también se ha mostrado reacio a cooperar con otras organizaciones internacionales con respecto a la protección social. Entre 2012 y 2017, los representantes del FMI asistieron con poca frecuencia a las reuniones de la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social¹²². En 2018, el FMI anunció que asistiría, pero solo “cuando los temas que se debatieran fueran particularmente pertinentes para la labor del Fondo”¹²³. La falta de cooperación antes descrita podría explicarse por las diferentes concepciones de la protección social, por la determinación de larga data del FMI de mantenerse independiente de las Naciones Unidas, o por el hecho de que el FMI solo se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la medida en que entran “dentro del ámbito de su mandato” y no ha expresado ningún interés especial en el Objetivo 1.3¹²⁴.

V. Conclusiones y recomendaciones

Importancia crucial del FMI

55. El FMI es el actor internacional más influyente no solo en relación con la política fiscal sino también con la protección social, aunque tanto el Fondo como sus críticos prefieran que no sea así. Incluso para las economías de ingresos altos, sus informes sobre la supervisión en el marco de las consultas del

¹²⁰ C. Lagarde, “Back to Rio — the Road to a Sustainable Economic Future” (FMI, 12 de junio de 2012), disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061212.

¹²¹ FMI “La agenda mundial de políticas de la Directora Gerente”, disponible en: www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf. www.imf.org.

¹²² Oficina de Evaluación Independiente, “IMF collaboration”, pág. 30.

¹²³ FMI, “Implementation Plan”.

¹²⁴ Véase www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals.

artículo IV y sus investigaciones encuadran gran parte del debate más amplio. El FMI merece reconocimiento por las recientes reformas de política mediante las cuales ha reconocido que es mucho más que un organismo monetario, aunque los cambios concretos sobre el terreno han tardado más en surtir efecto.

La protección social como elemento realmente macrocrítico

56. La sostenibilidad fiscal es importante, pero puede lograrse que sea compatible con la introducción gradual de sistemas de protección social amplios que, a su vez, garanticen la sostenibilidad social de la situación general. La protección social reduce la carga económica de la atención de emergencia, amplía las capacidades de empleo, facilita oportunidades de educación para los hijos de los pobres y ayuda a romper el ciclo de dependencia. Hay muchas cuestiones de protección social que deberían ser tratadas por otras organizaciones y deberían permanecer fuera del ámbito del FMI, pero a menos este promueva de forma más sistemática la creación de un espacio fiscal para la protección social, poco pueden o podrán hacer otros actores.

57. Habida cuenta de la repercusión de las políticas del FMI, es indispensable que en el examen interno en curso se estudien las formas en que el Fondo podría evaluar realmente los efectos de sus intervenciones en el quintil de ingresos más bajos.

Más allá del neoliberalismo modificado

58. Si en los próximos años el FMI ha de responder con eficacia a los desafíos de un mundo en el que tanto la globalización como la democracia liberal se ven cada vez más amenazadas, necesitará una orientación diferente de la del neoliberalismo modificado que actualmente determina los parámetros de sus planteamientos, incluso cuando se refiere al género, la desigualdad y la protección social. Esas preocupaciones no se integrarán verdaderamente en su misión a menos que se asuman como cuestiones de principio y no como meras consideraciones pragmáticas.

Más allá de la selección de beneficiarios como objetivo

59. El FMI reitera que no insiste en hacer una selección de beneficiarios sociales cada vez más precisa. Esa afirmación es difícil de corroborar, teniendo en cuenta las pruebas de que dispone el Relator Especial. Sin embargo, dado que las publicaciones científicas ponen ahora de relieve los fallos de la determinación indirecta de los medios de vida utilizada en la mayoría de esos procesos de selección, es esencial que el FMI reformule su enfoque y reconozca que con una protección social excesivamente selectiva se obtendrá, en el mejor de los casos, escaso apoyo político a las políticas resultantes.

Aceptación de la diversidad

60. Las instituciones son también la suma de sus partes y la naturaleza elitista y altamente especializada del FMI se ve reforzada por la composición de su personal. Si el Fondo desea pasar a ser una institución menos introvertida, menos obsesivamente autorreferencial y más genuinamente comprometida, necesita integrar diversidad.

61. En primer lugar, la mitad de sus 2.400 funcionarios son economistas, casi todos especializados en macroeconomía¹²⁵. Entre 1980 y 2000, de todos los funcionarios de categoría superior que se nombraron, el 74 % había cursado estudios en los Estados Unidos de América o en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el 40 % en 10 universidades de élite de esos dos países¹²⁶. Muchas de las críticas recibidas desde la Gran Recesión se han centrado en la convicción cada vez más firme de los economistas de estas importantes universidades de

¹²⁵ Véase www.imf.org/external/about/staff.htm.

¹²⁶ Incluidos el Instituto de Tecnología de Massachusetts o las Universidades de Chicago, Harvard, Yale, Columbia, Pennsylvania, Princeton, Oxford y Cambridge, y la Escuela de Economía de Londres. Véase A. Kentikelenis y L. Seabrooke, "The Politics of World Polity: Script-writing in International Organizations", en *American Sociological Review*, vol. 82, núm. 5 (2017), págs. 1065 a 1092, cuadro 2.

que su profesión es una ciencia casi natural, basada exclusivamente en modelos matemáticos¹²⁷.

62. En segundo lugar, la diversidad cultural también es limitada. En 2017, entre el personal de “nivel B” (que incluye desde jefes de división hasta directores de departamento), el 5,4 % procedía de África Subsahariana, el 4,8 % de Asia Oriental y el 6 % de la región del Oriente Medio y Norte de África¹²⁸.

63. En tercer lugar, solo el 25,2 % de los economistas de “nivel B” son mujeres¹²⁹, porcentaje que incluye 3 de los 32 altos funcionarios¹³⁰ y 3 de los 24 directores ejecutivos, a pesar del compromiso de aumentar la diversidad de género en el FMI¹³¹. Si bien la macroeconomía en su conjunto es un ámbito dominado por los hombres¹³², las investigaciones indican que esto tiene efectos significativos en las preferencias en materia de políticas¹³³, ya que entre los economistas, las mujeres son más partidarias de las políticas de redistribución respaldadas por el Gobierno que los hombres¹³⁴.

64. Cabría esperar que el FMI desestimara todas estas consideraciones e insistiera en que simplemente está haciendo el trabajo que le prescribe su Convenio Constitutivo. Sin embargo, las cuestiones relativas a la composición del personal, la

¹²⁷ Ha-Joong-Chang, *Economics: The User's Guide* (Bloomsbury, 2014); y P. Krugman, “How Did Economists Get it So Wrong?”, *The New York Times Magazine* (2 de septiembre de 2009).

¹²⁸ Véase www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Véase www.imf.org/external/np/sec/memdir/esl/officers.htm.

¹³¹ Véase www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx.

¹³² J. Wolfers, “Why Women’s Voices are Scarce in Economics”, *The New York Times* (2 de febrero de 2018).

¹³³ Véase en general S. Lundberg, “The 2017 Report of the Committee on the Status of Women in the Economics Profession”, *American Economic Association*, 6 de diciembre de 2017; y “Women and economics”, *The Economist* (19 de diciembre de 2017).

¹³⁴ A. M. McGarvey y R. Whaples, “Are Disagreements among Male and Female Economists Marginal at Best?”, *Contemporary Economic Policy* (vol. 32, núm. 1, enero de 2014), págs. 111 a 132; y, May, McGarvey y Kucera, “Gender and European Economic Policy”, págs. 162 a 183.

contratación, los incentivos y la formación marcan una enorme diferencia debido a su repercusión en la cultura interna y las opiniones dominantes.

Optar por estar a favor de los pobres

65. La pobreza extrema es abyecta, viola los derechos básicos y es una opción política. El FMI debe ir más allá de considerarla tan solo como un elemento abstracto más del balance general. En la actualidad, el personal del FMI tiene la percepción profesional de que su función es esencialmente técnica, científica y apolítica. Las imágenes que suele evocar el personal del FMI son reveladoras. En situaciones críticas, se ven a sí mismos como médicos de urgencias¹³⁵, lo que implica la aplicación rutinaria de intervenciones quirúrgicas prescritas, sin tiempo para considerar enfoques médicos alternativos. En las actividades de supervisión, se ven como agentes de policía, lo que implica que hay normas rígidas que deben seguirse. Sobre los economistas del FMI se ha dicho: “los análisis basados en cifras, modelos y normas parecen imparciales y justos, son una defensa contra las acusaciones de comportamiento politizado y poco profesional que pueden socavar la autoridad de los burócratas como expertos”¹³⁶.

66. Falta un marco ético subyacente. La consolidación fiscal, por ejemplo, no es neutral; puede reforzar a las élites, favorecer a los pobres, o estar orientada a muchas opciones intermedias. Las decisiones que se toman reflejan valores, y los medios para lograr la consolidación fiscal no deberían convertirse en un fin en sí mismos. Al proclamar su misión en favor de los pobres, el Banco Mundial no descarta la lógica económica ni abandona los mercados. El personal del FMI utiliza a menudo el término

¹³⁵ E. Coburn, “Economics as ideology: challenging expert political power”, *State of Power* (enero de 2016), pág. 57.

¹³⁶ M. Barnett y M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), pág. 69.

“equidad”, pero no tiene un significado definido y rara vez contribuye a centrar las políticas en la situación de las personas que viven en la pobreza. También suele utilizar la expresión “las personas vulnerables”, pero este también es un concepto amorfo y abierto al que rara vez se atribuye un contenido normativo establecido.

67. Las medidas proactivas son indispensables El personal del FMI se ha quejado a menudo ante el Relator Especial de que la protección social solo se convierte en un tema “candente” en momentos de crisis fiscal, cuando ya no es asequible. Sin embargo, el propio FMI hace muy pocos esfuerzos para plantear la cuestión en las épocas (relativamente) buenas. Tanto el FMI como los Gobiernos deben adoptar un enfoque gradual y proactivo para incorporar la protección social. El mejor punto de partida sería participar de forma seria y sistemática en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social de las Naciones Unidas, la OIT y la OMS.

El costo de reemplazar políticas por tecnocracia

68. No cabe pasar por alto la economía política de la promoción de la protección social, y la reducción de la desigualdad, ya que no es probable que la desigualdad y la protección social se tomen en serio en contextos autoritarios. Esto plantea la cuestión de la gobernanza democrática, que el FMI quisiera considerar que rebasa su ámbito de competencia. Y, de hecho, en el sentido más amplio, lo rebasa. El FMI no existe para promover la democracia, pero tampoco tiene el mandato de socavar la adopción de decisiones democráticas. Sin embargo, muchas de sus políticas preferentes fomentan limitaciones institucionales y presupuestarias que afectan al funcionamiento de las democracias. Por ejemplo, la consolidación de límites del déficit, límites de la deuda y límites máximos del gasto reduce las posibilidades de que los votantes influyan en una amplia gama de prioridades económicas y sociales fundamentales. Entonces, a los partidos políticos populistas con plataformas

nacionalistas, xenófobas y otras plataformas problemáticas les resulta fácil tentar a los votantes. Son cuestiones sobre las que todavía tienen control y que pueden utilizarse para persuadir a los votantes de que sus preferencias siguen siendo importantes. Un reciente documento del FMI que promueve las virtudes de los “consejos fiscales independientes” comienza afirmando que “incluso los sistemas democráticos mejor diseñados requieren restricciones institucionales a la discrecionalidad de las políticas para complementar los controles democráticos y evitar resultados políticos indeseables”¹³⁷. Sin embargo, la realidad suele ser que los controles democráticos son reemplazados por decreto tecnocrático. El FMI debe reconocer las posibles consecuencias negativas de esos enfoques y tratar de incorporar algún tipo de mecanismo de equilibrio en sus recomendaciones. No basta con pretender que los encargados de la formulación de políticas mantienen su libertad y que el sistema democrático siempre puede rechazar las políticas impopulares, cuando en realidad las estructuras subyacentes se están reestructurando precisamente para lograr que esto resulte extremadamente difícil.

Un compromiso genuino con el mundo exterior

69. Con frecuencia, el FMI alaba con pura retórica las importantes funciones que desempeñan los “asociados para el desarrollo”, las “partes interesadas externas”, el “Banco Mundial y otras instituciones” y las “autoridades de los países” pero, como afirmó un interlocutor, la mayoría de los observadores piensa que el Fondo sigue sus propias reglas. Una representante de un país del FMI, cuando se le preguntó sobre las interacciones con la sociedad civil, explicó que había hecho un gran esfuerzo de persuasión para que se promovieran las prioridades del FMI, pero al parecer esos eran los límites de toda colaboración. El FMI debería incluir la celebración de consultas más sistemáticas con

¹³⁷ R. Beetsma y otros, “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, documento de trabajo del FMI (marzo de 2018), pág. 3.

una amplia gama de grupos de la sociedad civil en el contexto de los exámenes relativos al artículo IV en los países, y debería estar realmente dispuesto a aprender y a adaptar su enfoque. La visión global que surge al tratar solo con los ministerios de finanzas del mundo no es equilibrada ni adecuada por sí sola.

70. Si el FMI ha de tomarse en serio la protección social, necesitará disponer de los conocimientos especializados para hacerlo. No cabe duda de que debería colaborar de manera mucho más concertada y significativa con la OIT y el UNICEF, entre otros, pero no es realista suponer que podrá, o que realmente desearía, subcontratar al Banco Mundial gran parte de su labor sobre la cuestión, a menos que cuente con sus propios expertos internos para seguir de cerca esas actividades de colaboración.

71. Por su parte, la comunidad de derechos humanos también debe empezar a comprometerse seriamente con las actividades del FMI y a examinarlas. La labor del Fondo tiene repercusiones importantes en los derechos humanos y las políticas de consolidación fiscal son determinantes para los derechos.

72. En un mundo que está sufriendo ahora las consecuencias del enfoque sesgado que adoptó el FMI respecto de la globalización, así como de su insistencia en aplicar un modelo de consolidación fiscal que relegó las consecuencias sociales a un segundo plano, el Fondo no solo es responsable del pasado, sino que determinará también si el futuro será diferente. Hasta la fecha, el FMI ha sido una organización con un gran cerebro, un ego malsano y una conciencia diminuta. Si se toma en serio la protección social, en lugar de comprometerse de forma simbólica con unas redes de seguridad mínimas, puede demostrar que realmente ha aprendido de sus errores.