

Las instituciones de Bretton Woods: ¿gobierno sin legitimidad?

Ariel Buira

Las instituciones no se crean para que sean socialmente eficientes; ellas, o al menos sus reglas formales, son establecidas para prestar servicio a los intereses de aquellos que tienen poder de negociación para crear nuevas reglas.

Douglas C. North
Conferencia Nobel, 1993.

Introducción

Sesenta años después de su creación, las instituciones de Bretton Woods (IBW) atraviesan por una crisis de legitimidad que perjudica su credibilidad y eficacia. La raíz misma de esta crisis es el carácter no representativo de su estructura de gobierno, que pone el control de las instituciones en manos de un pequeño grupo de países industriales que consideran a los países en desarrollo y a las economías en transición como a socios minoritarios, pese a que representan, en términos reales, más de la mitad del producto mundial¹ y la mayor parte de la población del mundo, incluidas las economías más dinámicas y los principales tenedores de reservas internacionales.² Con el tiempo, los efectos de la escasa representatividad de gobierno de las IBW han sido agravados por dos tendencias. En primer lugar, una creciente división entre los países miembros: por una parte, los países industrializados acreedores –que no son prestatarios de las instituciones pero sí son los que deciden mayormente sus políticas y dictan las normas– y, por la otra, los países en desarrollo, deudores actuales o potenciales, sujetos a las políticas y normas formuladas por otros. La segunda tendencia es el rápido incremento tanto del tamaño de la economía como de la importancia de los países en desarrollo, sobre todo los de mercados emergentes, en la economía mundial. Esta tendencia ha hecho que la estructura de gobierno de las instituciones, que refleja el acuerdo político alcanzado al final de la segunda guerra mundial, se torne más y más obsoleta.

En la primera parte de este documento se examinará la estructura actual de gobierno de las instituciones, los cimientos en que se apoya, la principal propuesta oficial para modificar las cuotas, así como varias fallas importantes y ciertas cuestiones trascendentes que no fueron encaradas en aquella propuesta.

1. Es decir, midiéndolo el PIB en términos de la PPA.
2. A finales de 2004, los países en desarrollo concentraban 63% del total de las reservas internacionales.

Ha sido miembro del personal técnico y Director Ejecutivo del FMI, y Director de la Secretaría del G24.
buira@g24.org



En la segunda parte, se adopta un enfoque diferente. Aun cuando cabría esperar que los principales países industriales favorecieran, en su propio interés, las políticas que contribuyen al éxito a largo plazo de las instituciones, los buenos resultados de la economía mundial y la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional, las políticas que pusieron en práctica en las instituciones han estado determinadas con frecuencia por la conveniencia a corto plazo. Un breve análisis de la actuación de las instituciones en los últimos tiempos, realizado a la luz de sus fines y responsabilidades, indica que, a pesar de ciertos logros evidentes, su limitada eficacia en lo que se refiere a la consecución de sus objetivos no sólo no ha aumentado su legitimidad, sino que con frecuencia ha contribuido a la pérdida de su credibilidad.

El carácter no representativo del gobierno de las IBW

En 1944, durante la Conferencia de Bretton Woods, se llegó a una solución de compromiso entre dos enfoques para la determinación del número de votos; según uno de ellos, dicho número se relacionaría únicamente con las aportaciones o cuotas de los miembros, y según el otro se basaría exclusivamente en el principio jurídico de igualdad de los estados. La solución de compromiso fue basar el número de votos en una combinación de ambos: se otorgó a cada país miembro 250 votos básicos más un voto por cada dólar de Estados Unidos. 100 000 de cuota (posteriormente por cada 100 000 DEG). Los votos básicos y la voz en la adopción de decisiones que se asignaron a los países más pequeños se consideraron necesarios en vista de las funciones reglamentarias del FMI en ciertas áreas (véase J. Gold.).

De modo similar, en la sección 3 a) del Artículo V del Convenio Constitutivo del Banco se estipula que "cada miembro tendrá 250 votos, más un voto adicional por cada acción del Banco en su poder". Todas las acciones del capital del Banco están valoradas en dólares estadounidenses, 120 635 cada una. Cabe notar que en 1979 se les ofreció a todos los miembros del Banco suscribir 250 "acciones de adhesión" para evitar que se diluyeran los derechos de voto de los miembros más pequeños como consecuencia del aumento de capital en 1979. Los nuevos miembros también están autorizados para suscribir 250 acciones.

En vista de que el número de votos básicos no se modificó con los sucesivos aumentos de cuotas, la proporción de los votos básicos en el total ha descendido de 11.3 a 2.1% de los derechos de voto en la actualidad, a pesar del ingreso de 135 nuevos países miembros. De hecho, como proporción del total, los votos básicos de los miembros fundadores descendieron a la mitad de 1%, dado que el total de cuotas aumentó 37 veces.³ Esta circunstancia ha inclinado sustancialmente la balanza de poder a favor de los países

3. Considérese el cambio que se produce en el poder a medida que aumentan las cuotas: un país con una cuota de diez millones tendría derecho a 350 votos, es decir, 100 votos por el tamaño de su cuota y 250 votos básicos por ser miembro. Si se multiplica el tamaño de las cuotas por diez, dicho país tendrá 1 000 votos por su cuota y 250 votos básicos, o sea un total de 1.250 votos. Entonces, la proporción relativa de los votos básicos desciende de más de 70 a 20% del total. En 1945 eran catorce los países, casi un tercio de los miembros, cuya cuota era en dólares estadounidenses. 10 millones o menos, y veintiocho los países, más de la mitad del total, cuyas cuotas, en dólares eran de 50 millones o menos.



con cuotas grandes, desviándola del acuerdo de compromiso incluido en el Convenio Constitutivo para proteger la participación de los países pequeños en el proceso decisorio.

En el cuadro 1 se muestra la porción relativa del PIB, cuotas y el número de votos de diferentes grupos de países, y se subraya el carácter no representativo de las cuotas y del número de votos actuales en relación con los porcentajes del producto mundial.

Cuadro 1	Grupos de países	PIB (PPA) 2003 (%)	PIB 2003 (%)	Cuotas 2003 (%)	Total de votos (%)
PIB, cuotas y votos como porcentajes del total en 2003	Países del G-7	44.1	64.4	46.1	45.3
	Otros países industriales	8.3	11.9	15.6	15.5
	Total de países industriales	52.4	76.3	61.7	60.8
	África	3.4	1.5	5.4	5.7
	Asia	26.5	10.0	10.3	10.5
	Oriente Medio	3.7	2.6	7.6	7.7
	América Latina y el Caribe	7.6	4.8	7.5	7.7
	Economías en transición	6.3	4.8	7.5	7.7
	Total países en desarrollo y en transición	47.6	23.7	38.3	39.2
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: *Perspectivas de la economía mundial*, 2005, FMI.

En este cuadro se muestran las grandes diferencias que produce la conversión de las mediciones del PIB si se toman tipos de cambio de mercado o si se hacen en términos de paridad del poder adquisitivo. Se observa que cuando se le mide adecuadamente, el producto de los países en desarrollo en 2003 se aproximaba al de los países del G-7, y la suma del producto de los países en desarrollo y de las economías en transición se asemejaba a la del total de los países industriales. En vista de que los primeros crecen a una tasa considerablemente más alta que los industriales, las proyecciones de *Perspectivas de la economía mundial* indican que, en 2005, el producto de los países en desarrollo es igual al de los países del G-7. La proporción del PIB mundial que corresponde a los países en desarrollo y a las economías en transición habrá igualado a la del total de los países industriales en 2006.

Las fórmulas de cálculo de cuotas

Dado el papel que representan las cuotas como factor determinante del número de votos, cualquier análisis del gobierno de las instituciones debe considerar si dichas cuotas reflejan las posiciones relativas de los países en la economía mundial, la importancia de las variables incluidas y las ponderaciones asignadas a éstas, así como la transparencia del proceso de determinación de cuotas.

En la época en que se realizó la Conferencia de Bretton Woods, se asignaron varias funciones importantes a las cuotas, a saber, la determinación de las aportaciones de los países al FMI, el acceso a sus recursos y el número de votos relativo. La lógica de tener sólo

ECONOMÍAUNAM vol. 4 núm. 10

una fórmula para determinar estas diferentes funciones se ha cuestionado con frecuencia. Como sugirió R. Mikesell (1994) y conforme al muy conocido postulado de Tinbergen (1952) en el sentido de tener un instrumento para cada objetivo de política, tendría mucho sentido separar las tres funciones que cumplen las cuotas: determinación del número de votos, determinación de las aportaciones al FMI y acceso a sus recursos.

No obstante, puesto que en Bretton Woods los miembros consideraron que había cierto mérito en que las aportaciones y el acceso a los recursos se basaran en la misma fórmula, un alejamiento tan trascendental del papel tradicional de las cuotas haría mucho más difícil lograr un acuerdo cuando se discutan las modificaciones en las fórmulas para su cálculo.

La fórmula desarrollada por R. Mikesell en 1943 tenía el objetivo político de lograr las proporciones relativas de cuotas que el Presidente y el Secretario de Estado estadounidense habían convenido en otorgar a los “cuatro grandes” aliados durante la guerra, con un orden que ellos habían decidido: Estados Unidos tendría la cuota más grande, aproximadamente 2 900 millones dólares de EU; el Reino Unido y sus colonias, una cantidad cercana a la mitad de la cuota de Estados Unidos; la Unión Soviética, una cuota apenas menor que la del Reino Unido, y China un poco menos. Para llegar a este resultado la fórmula elaborada por Mikesell,⁴ después de muchas iteraciones, se basó en: 2% del ingreso nacional, 5% de las tenencias de oro y dólares, 10% del promedio de las importaciones y 10% de la variación máxima de las exportaciones; estos tres últimos porcentajes serían incrementados en una suma igual a la relación entre el promedio de las exportaciones y el ingreso nacional.

Conviene señalar que, con algunas variaciones en el peso asignado a estas variables y ciertas modificaciones de su definición (por ejemplo, PIB por ingreso nacional), el FMI continúa utilizando la fórmula original; se la combina con otras cuatro que incluyen las mismas variables pero con diferentes ponderaciones. Hay una considerable discrecionalidad en la selección de la fórmula que se aplicará y en el ajuste de los resultados cuando se estiman las cuotas de los miembros y, por consiguiente, la determinación de las cuotas carece de transparencia.

Además, si bien la estructura de la economía mundial ha cambiado rápidamente durante los últimos sesenta años, como los aumentos de cuotas en el curso de los años han sido bastante proporcionales y equitativos (70%), un elemento considerable de inercia ha tendido a perpetuar la estructura inicial. En consecuencia, las cuotas actuales, que en el mejor de los casos representaban la estructura económica del mundo en 1944, están lejos de ser representativas del tamaño actual de las economías, de su capacidad para aportar recursos al FMI o de su importancia en los mercados financieros y de comercio internacionales.

El grupo de estudio de la fórmula para el cálculo de cuotas

A medida que fue incrementando la insatisfacción a lo largo de los años por la estructura de las cuotas, se intensificaron las presiones para que se revisase el sistema. El informe del Directorio Ejecutivo de la Junta de Gobernadores sobre el aumento de cuotas conforme a

4. Raymond Mikesell, “The Bretton Woods Debates: A Memoir”, Essays in International Finance, No. 192, Princeton University, Sección de Finanzas Internacionales, marzo de 1994.

la undécima revisión general reafirmó la idea del Comité Provisional de que era menester examinar las fórmulas que se aplican para su cálculo, una vez que finalizara dicha revisión. En consecuencia, en 1999 el Director Gerente le encargó a un grupo de especialistas externos preparar un informe independiente para el Directorio sobre la adecuación de estas fórmulas, que incluyera propuestas acerca de modificaciones, si fuera procedente. Este Grupo⁵ estaría encabezado por Richard Cooper de la Universidad de Harvard.

Los términos de referencia para el estudio dados al grupo fueron amplios e incluyeron los siguientes aspectos principales:

- Examinar las fórmulas de las cuotas y su aplicación, y evaluar si son adecuadas para determinar las cuotas calculadas de los miembros del FMI de manera que reflejen razonablemente tanto la posición relativa del país en la economía mundial como su necesidad relativa de fondos de la institución y su contribución relativa a los recursos financieros del FMI, tomando en cuenta los cambios en el funcionamiento de la economía mundial y el sistema financiero internacional, a la luz de la creciente globalización de los mercados
- Proponer, según corresponda, modificaciones en las variables que se utilizarán en las fórmulas y su especificación
- Examinar otras cuestiones directamente relacionadas con las fórmulas para el cálculo de cuotas

Después de considerar el historial de las fórmulas, la forma en que las variables afectan las cuotas calculadas según las formulas actuales y una serie de aspectos relacionados, y después de emprender buena parte de los estudios econométricos, el Grupo decidió adoptar un nuevo enfoque y diseñar una nueva fórmula. Esta fórmula debería “reflejar los cambios subyacentes en el funcionamiento de la economía mundial y el sistema financiero internacional, tomar en cuenta la creciente globalización de los mercados y simplificar las fórmulas existentes” (Informe del Grupo, p. 55).

El Grupo opinó que:

Cualquier fórmula nueva debe tener una sólida base económica y reflejar los cambios de la economía mundial; su forma y su contenido deben armonizar con las diversas funciones de las cuotas, las variables incluidas no deben significar un incentivo para que los países ajusten sus políticas en forma contraria a los principios del FMI, cualquier fórmula nueva para las cuotas debe ser más transparente y más fácil de comprender que el conjunto de fórmulas existentes y cualquier modificación de las fórmulas para el cálculo de cuotas debe ser viable y, cuando surjan problemas de calidad o disponibilidad de datos, tal modificación debe estar condicionada a la resolución de estos problemas (*op. cit.*, pp. 56–57).

5. Este Grupo estaba formado por ocho especialistas: Richard Cooper (Catedrático, Universidad de Harvard) como presidente, Joseph Abbey (Director Ejecutivo, Centro de Análisis Económico, Accra, Ghana), Montek Ahluwalia (Miembro, Comisión de Planificación, Nueva Delhi, India), Muhammad Al-Jasser (Vicegobernador, Instituto Monetario de Arabia Saudita), Horst Siebert (Presidente, Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania), Gyorgy Suranyi (Presidente, Banco Nacional de Hungría), Makoto Utsumi (Catedrático, Universidad de Keio, Japón) y Roberto Zahler (ex Presidente del Banco Central de Chile).

Uno de los comentarios del Grupo fue:

Reconocemos que las deliberaciones del Directorio se centraron a menudo en el tema de la suficiencia de la voz de los países en desarrollo como grupo en el FMI, y toda decisión con respecto a la fórmula usada para el cálculo de cuotas en el futuro tendrá impacto sobre este punto. Sin embargo, en vista de que nuestro mandato no hace referencia a los países en desarrollo como grupo, no hemos tomado en cuenta este aspecto al recomendar una fórmula (*op. cit.*, p. 56). Por consiguiente, la representatividad del gobierno del FMI y la legitimidad de sus decisiones no fueron temas considerados.

Después de una labor exhaustiva y de prolongadas deliberaciones, el Grupo propuso que el FMI adoptase una única fórmula con dos variables que, a su juicio, representaran mejor: 1) la capacidad de contribución del país miembro y 2) la necesidad del país miembro de utilizar los recursos del FMI; es decir, el PIB y la variabilidad de los ingresos corrientes y los flujos netos de capitales a largo plazo, con un coeficiente para el PIB que sea dos veces mayor que el coeficiente de variabilidad. A su juicio, estas variables representan mejor la capacidad de los países para aportar recursos al FMI y su necesidad de respaldo financiero.

Si bien en el informe se admite que las cuotas originales fueron determinadas de acuerdo con criterios políticos y que la estructura de cuotas resultante ha tendido a persistir como resultado del pequeño tamaño relativo del elemento selectivo en los ajustes de cuotas (y también se ha mantenido en el tiempo la brecha entre las cuotas calculadas y las cuotas efectivas), no se propicia una modificación rápida de las cuotas, porque las circunstancias de cada país miembro podrían variar de un análisis al siguiente (Informe, p. 5).

En el informe se reconoce que desde 1944 se han producido cambios significativos en la economía mundial; en particular, la mayor integración económica mundial y la rápida expansión de los flujos de capitales privados y su volatilidad han hecho que los países estén más expuestos a las crisis externas.

Aspectos no considerados por el Grupo⁶

Recuérdese que, considerando la función de las cuotas en el FMI, se solicitó al Grupo que determinara si son adecuadas las fórmulas actuales para el cálculo de cuotas y, además, si las variables incluidas en las fórmulas reflejan razonablemente las características principales de la economía mundial.

Puede decirse que la propuesta de revisión de cuotas preparada por el Grupo resulta decepcionante. En razón de las variables elegidas, el Grupo propuso una fórmula que no toma plenamente en cuenta algunos de los principales cambios que han tenido lugar en la economía mundial. Concretamente, subestima el aumento de la participación de los países en desarrollo como grupo en el comercio y el producto mundial, así como el rápido

6. Esta sección se basa en un trabajo anterior, "A Critique of the Cooper Report on the Adequacy of the IMF Quota Formulas", Serie No.74 de Discussion Paper del Departamento de Economía, Universidad de Oxford, 2001.



crecimiento de algunas de las economías más grandes entre ellas, como se muestra en el cuadro 1. Además, en vista de la disminución relativa del financiamiento oficial, la volatilidad de los flujos de capital es importante para los países que carecen de acceso seguro a los mercados de capitales privados. Sin embargo, en el informe no se contemplan los problemas de vulnerabilidad que plantean la extraordinaria expansión de los mercados financieros y la volatilidad de los movimientos de capitales a corto plazo.

Además, sus criterios explícitos o implícitos acerca del tamaño del FMI,⁷ la cuestión de los votos básicos, la medición del PIB y el tema de la vulnerabilidad parecen revelar cierta parcialidad a favor de la preservación del statu quo, en el cual un reducido grupo de países industrializados detenta la mayoría de los derechos de voto, limita el crecimiento del FMI y el acceso a sus recursos, y no permite que la mayoría de sus miembros tenga una apropiada representación, ni efectúe contribuciones y participe en la adopción de decisiones en proporción a su peso económico. La fórmula propuesta para el cálculo de cuotas, además de sufrir las deficiencias anteriormente mencionadas, llevaría a una mayor concentración del poder en las manos de los países industriales.

A pesar de que ciertos estudios son valiosos, conviene mencionar los errores y omisiones del informe del Grupo, y a continuación se describen los más significativos:

a) La cuestión de los votos básicos

Como la erosión de los votos básicos parecería ser un tema significativo en el gobierno de FMI, resulta sorprendente que, pese al amplio mandato otorgado al Grupo, el informe no considere la posibilidad de reverlos. La única referencia que se hace en el informe es la siguiente:

La índole cooperativa del FMI indica que los países potencialmente deudores deben continuar teniendo una voz significativa en las decisiones que adopta la institución, una característica que se perdería al basar las cuotas únicamente en la capacidad de contribución (a menos que se lo subsane aumentando sustancialmente los votos fijos o básicos a los que cada país tiene derecho, que en la actualidad representan aproximadamente 2% del total de votos, pero que implica una modificación que requeriría una enmienda del Convenio). Si las cuotas y, por ende, el número de votos se basan en la capacidad de contribución, algunos temen que la perspectiva de los países prestatarios no se viera reflejada adecuadamente en la gestión del FMI.

7. Habida cuenta de los amplios términos de referencia que recibieron, un tema importante que no fue considerado ni se ha debatido en el Directorio o fuera de él, y que parece requerir atención, es la suficiencia general de los recursos del FMI o del total de las cuotas. No me explayaré aquí sobre este asunto, pero sí observaré que las cuotas actuales son equivalentes a sólo 9/10 de 1% del PIB mundial y han bajado de 58% a menos de 4% del comercio mundial. Asimismo, recuérdese que el deseo expresado por algunos de limitar los aumentos de cuotas y evitar ajustes de estas a las nuevas condiciones en la economía internacional ha hecho que el FMI trate de complementar sus recursos disponibles por medio de dos mecanismos, los "Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos" y los "Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos", firmados con un grupo de países con grandes reservas internacionales. Estos acuerdos permiten al FMI recurrir a ellos para proporcionar financiamiento adicional para sus operaciones cuando se requiera.



Por tanto, si bien se reconoce que la naturaleza cooperativa de la institución internacional requiere que los posibles prestatarios estén representados en el proceso decisorio en el FMI, los autores del Informe parecen creer que aunque los votos básicos ascienden a 2.1% del total de votos, incluidos los de los países desarrollados, los potenciales deudores pequeños tienen una voz significativa en este aspecto, un argumento que no es convincente en absoluto.⁸ Los autores del informe parecen haber olvidado las razones por las que se adoptó la solución de compromiso de basar los derechos de voto en una combinación de dos criterios y la evolución de los votos básicos en el tiempo.

La importancia de los votos básicos para los países pequeños puede apreciarse en el hecho de que, a pesar de su disminuida importancia, aún representan 20% del número de votos de un tercio de los países miembros. No obstante, las cuotas (acciones en el caso del Banco) representan cerca de 98% del total de votos y son virtualmente el único determinante del total de los derechos de voto. Por consiguiente, la voz de los países pequeños en la toma de decisiones ha quedado reducida al punto de volverse insignificante. Un proceso similar de erosión del papel de los votos básicos ha tenido lugar en el Banco con el tiempo y los sucesivos aumentos de capital.

Llevar nuevamente los votos básicos al porcentaje original de 11.3% del total (*op. cit.*, p. 32) requeriría un incremento de más de cinco veces de los votos básicos de cada país miembro (de 250 a 1324).⁹ Además, para evitar la futura erosión de la proporción de votos básicos en el total, se podría tomar la decisión de que, en cada revisión futura de las cuotas, el total de estos votos aumente en la misma proporción en que lo haga el total de las cuotas.

La preservación de la proporción de votos básicos en el total no sería una práctica excepcional en las instituciones internacionales. Obsérvese que, por ser sensible a la dimensión política de su labor, el Convenio Constitutivo del Banco Asiático para el Desarrollo estipula que la importancia relativa de los votos básicos se mantendrá constante en el tiempo como proporción del total de votos (Artículo 33-1), e igualmente, el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo estipula que no tendrá vigencia ningún aumento de la suscripción de cualquiera de los miembros si el mismo reduce el derecho de voto de ciertos países o grupos de países por debajo de determinados porcentajes del total (véase "External Review of Quota Formulas", Anexo, recuadro 3.1, p. 38).

b) La medición del PIB y la capacidad de contribución

El Grupo acordó por unanimidad que la variable más importante para medir la capacidad de un país para contribuir al FMI es el PIB del país. Sin embargo, el grupo tuvo diferencias en cuanto al método para convertir a una moneda común el PIB medido en moneda nacional

8. Cabría preguntarse en qué órgano parlamentario se consideraría que una representación tan pequeña daría a un partido importante una participación adecuada en las decisiones.

9. Restablecer la proporción de votos básicos de cada país miembro a la de 1945 significaría un aumento del total de votos básicos a casi la mitad del total de derechos de voto ($11.3 \times 4.07 = 46\%$). Una solución intermedia, que restablecería parcialmente la función que debían tener los votos básicos, sería asignarles, por ejemplo, 25% del total de los derechos de voto. Esto significaría aumentar los votos básicos de cada país miembro de 250 a 2 927.



a fin de determinar la capacidad de contribución relativa del país. La mayoría favorecía la conversión a los tipos de cambio de mercado, promediados durante varios años, pero una minoría prefería, cuando el propósito era calcular las cuotas, medir el PIB utilizando los tipos de cambio basados en la PPA. Opinaban que los tipos de cambio de mercado no necesariamente equiparan a los precios de los bienes transables en los distintos países, incluso después de tomar en cuenta los costos de transporte y las diferencias de calidad, y que éstos crean un problema de números índice que hace que se minimice el PIB de los países en desarrollo en relación con el de los países desarrollados.

Mencionaron que si bien las tasas de crecimiento reales en estos países habían sido significativamente más altas que en los industriales, el incremento del tamaño relativo del PIB de los países en desarrollo se ve menoscabado por la depreciación del tipo de cambio cuando la conversión se hace a tipos de mercado (*op. cit.*, pp. 57–58).

La mayoría argumentó que si bien las tasas de conversión basadas en la PPA eran apropiadas para medir el ingreso per cápita relativo para comparar el bienestar económico entre países, no lo eran para indicar la capacidad del país para contribuir a proyectos internacionales. En segundo lugar, los precios de mercado reflejan adecuadamente los costos de trasladar bienes de un lugar a otro, y la equiparación de precios de bienes equivalentes independientemente de su ubicación como se hace en los cálculos de la PPA, da un indicador que puede llevar a un grave error acerca de la capacidad de contribuir a proyectos internacionales... El FMI es una institución monetaria que requiere recursos para utilizarlos cuando sus miembros estén en dificultades financieras en sus relaciones con el resto del mundo. La capacidad de un país para contribuir se determina, por lo tanto, por su capacidad de proveer fondos a tipos de cambio de mercado (*op. cit.*, p. 58).

En opinión de la mayoría, utilizar un PIB basado en la PPA como medida de la capacidad de contribución de un país produciría serias anomalías, sugiriendo por ejemplo que China podría aportar un tercio más que Japón, o que India más que Francia. ¿Son válidas estas críticas?

En el mundo actual, en que las reservas de los países en desarrollo exceden de las de los industriales ¿en qué sentido es significativo argumentar que la capacidad de contribución de Japón es mayor que la de China y que la de Francia es mayor que la de India? Contrariamente a lo que se sugiere, la relación entre las contribuciones reales determinadas por las cuotas y la capacidad de contribuir como proporción del PIB esta muy lejos de ser una restricción rigurosa. Considérese, en primer término, que las cuotas son una proporción muy pequeña del PIB, apenas 1% cuando se realizó la undécima revisión de cuotas de 1998, medida en tipos de cambio de mercado (cuadro 1) y actualmente, a 9/10 de 1%, son una proporción aún más pequeña. En segundo lugar, nótese que en vista de que las conversiones del PIB a tipos de mercado producen conversiones del PIB significativamente menores que las que se basan en la PPA, las contribuciones potenciales de los países en desarrollo son una proporción tan pequeña de su PIB que el argumento pierde todo significado. En tercer lugar, nótese que sólo 25% de la contribución o cuota de los miembros se paga en divisas. En conjunto, estos factores debilitan el argumento sobre la capacidad de contribución, que es el principal en contra del uso del PIB basado en la PPA,





al punto de que se torna irrelevante. De cualquier modo, los países son libres de aceptar o rechazar las cuotas propuestas y cualquier país que no se sintiera capaz de aceptar o no quisiera aceptar un incremento de su contribución podría rehusarse a la propuesta de aumento de su cuota o aceptarla en una fecha posterior.

Otro argumento presentado en contra del uso del PIB basado en la PPA es la falta de datos. En ese momento, solo se disponía de estimaciones del PIB basadas en la PPA para 117 países que representaban 95% del PIB mundial. Por supuesto que, con esfuerzo y el correr del tiempo, es posible eliminar las deficiencias de los datos¹⁰ (Informe del Grupo, p. 58). Se podría considerar que la disponibilidad de datos para países que representan casi 95% del total del PIB mundial no es un mal punto de partida si se puede ampliar la cobertura a otros países, particularmente si se tienen varios años para preparar las estimaciones apropiadas.

Recuérdese la situación que prevalecía con respecto a los datos de balanzas de pagos en la fecha de la undécima revisión de cuotas, “cuando se usaron en las fórmulas para calcular las cuotas los datos para los pagos e ingresos corrientes hasta 1994. En esa época, no se disponía de datos de balanza de pagos suministrados para su publicación en el anuario de balanza de pagos del FMI en el caso de 53 países (de los 183 que participaron en la revisión de cuotas). Estas lagunas fueron llenadas con información proporcionada por economistas encargados de los países, con base en información oficial, y con estimaciones realizadas por el personal técnico del FMI” (External Review of the Quota Formulas-Annex 7, Balance of Payments Data used in the Quota Formulas, p. 77). ¿No podría haberse hecho lo mismo para las estimaciones del PIB basadas en la PPA?

Los cálculos hechos recientemente por el personal técnico¹¹ que pretenderían mostrar que los países en desarrollo están representados en exceso y los países desarrollados subrepresentados en relación con las cuotas calculadas, no se ajustan al sentido común y simplemente muestran el sesgo de los cálculos actuales de las cuotas, aun cuando el PNB se convierte a tipos de cambio de mercado. Algunos ejemplos notables figuran en el cuadro 2; por ejemplo las cuotas de Dinamarca, Noruega y Austria son mayores que la de Corea, que es una economía más grande y tiene más actividad comercial que la suma de los tres países antes citados; igualmente absurdo resulta que la cuota de Bélgica sea mayor que la de India, Brasil y México, que se encuentran entre las diez economías más grandes del mundo. Se observa un sesgo similar al comparar las cuotas de África con las de los países europeos.

El sesgo principal en contra de los países en desarrollo surge de la conversión de las mediciones del PNB en moneda local a dólares de Estados Unidos, a los tipos de cambio de mercado. Al no valorar los servicios y los bienes no transables a precios internacionales, esta conversión reduce sustancialmente el tamaño de sus PNB.¹² Las estadísticas re-

10. Según el CIP, se está realizando una nueva estimación del PIB convertido en términos de la PPA para el período 2003–2006; sus resultados podrían utilizarse en la próxima revisión de cuotas que se finalizará en 2008.

11. “Quotas-Updated Calculations”, FMI, agosto de 2004.

12. Véase el documento preparado por Sultan Ahmed “Purchasing Power Parity (PPP) for International Comparisons of Poverty: Sources and Methods”, en <http://webworldbank.org/wbsite/external/datastatistics/cpext/o,pagePK>.

conocen que, debido a la volatilidad cambiaria¹³ y al hecho de que los tipos de cambio no reflejan los precios relativos de los países ni las variaciones de estos precios en el tiempo, las conversiones cambiarias de valores en moneda nacional del PNB dan

Cuadro 2		PIB 2003 (DEG)	PIB a PPA 2003 (Proporción en el mundo)	Cuota real (DEG)
Comparación de las cuotas y el PIB de países seleccionados	Países europeos pequeños			
	Austria	179 834	0.47	1 872
	Bélgica	216 136	0.57	4 605
	Dinamarca	151 905	0.33	1 643
	Finlandia	115 535	0.28	1 264
	Noruega	158 467	0.34	1 672
	Suecia	215 119	0.41	2 396
	Suiza	221 320	0.43	3 453
	Total	1 258 316	2.88	16 910
	Países de Asia			
	China	1 008 284	12.69	6 365
	Corea	432 914	1.86	1 634
	Filipinas	57 624	0.69	880
	India	428 363	5.83	4 158
	Indonesia	148 977	1.44	2 071
	Pakistán	49 214	0.64	1 034
	Tailandia	102 386	0.91	1 082
	Total	2 227 763	24.05	17 236
	Países latinoamericanos			
	Argentina	92 783	0.85	2 117
	Brasil	352 105	2.65	3 036
	Chile	51 790	0.31	856
	Colombia	55 468	0.57	774
	México	447 753	1.82	2 586
	Perú	43 633	0.28	638
	Venezuela	60 641	0.24	2 659
	Total	1 104 173.40	6.73	12 667

Fuente: Base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI y la publicación “Quotas-A Factsheet” del FMI.

resultados contradictorios. “No logran reflejar los verdaderos niveles de los volúmenes de bienes y servicios en los agregados que se comparan” y “tampoco reflejan las variaciones de los volúmenes relativos de estos bienes y servicios en el tiempo”. La conversión basada en la paridad del poder adquisitivo elimina ambas inconsistencias.¹⁴

13. Véase el documento escrito por J. McLenaghan, ex Director del Departamento de Estadística del FMI, “Purchasing Power Parities and Comparisons of GDP in IMF Quota Calculations”, en www.g24.org.

14. S. Ahmed, *op. cit.*, “La paridad del poder adquisitivo (PPA) se define como la cantidad de unidades de moneda de un país que se necesita para comprar en el país la misma cantidad de bienes y servicios que, por ejemplo, se compraría con un dólar en Estados Unidos”.

Por las razones antes mencionadas, tanto el FMI como el Banco Mundial recurren a las mediciones del PNB o INB basadas en la PPA en todas las estimaciones que involucran agregados internacionales, es decir, de desempeño de la economía mundial en la publicación Perspectivas de la economía mundial, y en proyecciones de crecimiento económico; de hecho, las mediciones del producto a tipos de cambio de mercado se utilizan poco en un contexto internacional, fuera del cálculo de cuotas.

c) La medición de la volatilidad de los ingresos

Tomando en cuenta la necesidad de respaldo financiero del FMI que puedan tener los países miembros, el Grupo considera que la variable que aisladamente tiene más importancia para medir la vulnerabilidad de un país a las perturbaciones externas es la variabilidad de sus ingresos internacionales.

Se propone que la variabilidad de los ingresos internacionales se mida como la desviación estándar de la tendencia de los ingresos en cuenta corriente durante un período de 13 años, y que la tendencia se estime con el promedio móvil quinquenal. El informe admite la posibilidad de refinar esta variable “añadiendo a los ingresos cierta medición de las afluencias netas autónomas de capital, es decir, endeudamiento neto a largo plazo más inversiones extranjeras directas, suponiendo que se dispusiese oportunamente de información razonablemente precisa”. Si bien estas son variables indudablemente importantes, y esta es la forma tradicional de abordar la vulnerabilidad de la balanza de pagos, no constituyen la totalidad de la historia.

Al estudiar la vulnerabilidad externa, se podría considerar lo siguiente:

- a) El grado de apertura
- b) La composición de las exportaciones
- c) La concentración de las exportaciones
- d) La dependencia del financiamiento externo, sobre todo de flujos de capital a corto plazo

La primera de estas variables, el grado de apertura, se estima en la fórmula actual para el cálculo de cuotas: la apertura se mide por la suma de las importaciones y las exportaciones como una proporción del PIB. Obviamente, una economía cerrada, por ejemplo aquella en donde el sector externo representa 6% del PIB, será menos afectada por acontecimientos externos que una economía muy abierta, en donde dicho sector representaría 50% del PIB. En el primer caso, el colapso de las exportaciones tendrá un impacto limitado sobre el nivel de la actividad económica nacional, mientras en el segundo tal colapso tendrá consecuencias mayores en términos de producción y empleo. Entonces, en vista de que una economía abierta es más vulnerable que una cerrada, el grado de apertura debe ser visto como una variable separada que se diferencie de la variabilidad de los ingresos corrientes. Si bien esta variable no fue considerada por el Grupo, la medición adecuada de la vulnerabilidad como proporción del PIB puede hacerse cargo de este factor, lo que haría innecesaria la inclusión de un factor separado para la apertura.¹⁵

¹⁵. Véase “Measuring Vulnerability: Capital Flows Volatility in the Quota Formula”, de Laura dos Reis.



La composición de las exportaciones es un elemento de vulnerabilidad, porque las de productos básicos estarán sujetas a mayores fluctuaciones de precios que las de manufacturas. Por tanto, un país con una alta concentración de exportaciones en uno o dos productos primarios, por ejemplo cacao, café, cobre, etcétera, está sujeto a grandes fluctuaciones en sus ingresos. De forma similar, la concentración de las exportaciones en uno o dos mercados, bien sean de manufacturas o de productos primarios, resultará en sustanciales variaciones cíclicas de los ingresos por concepto de exportaciones y en un alto grado de vulnerabilidad para el país exportador. Si bien estos conocidos factores no fueron mencionados explícitamente por el Grupo, solo el segundo y el tercero, pueden considerarse subsumidos en la propuesta para la medición de las variaciones de los ingresos ordinarios.

Sin embargo, las variables del comercio exterior y los flujos de capital a largo plazo no pueden ser sustituidos por la consideración de la volatilidad de los flujos de capital a corto plazo, que, como bien se sabe, han sido el factor determinante en las crisis financieras sufridas por las economías de mercados emergentes que han dominado las operaciones financieras del FMI en la última década. El Grupo no consideró la dependencia de los países de los mercados financieros internacionales, en especial la volatilidad de los flujos de capital a corto plazo.

Los términos de referencia del Grupo hacen mención a “cambios en el funcionamiento de la economía mundial y del sistema financiero internacional, habida cuenta de la creciente globalización de los mercados”. En vista de que el creciente papel de los mercados financieros y su globalización es probablemente el cambio más importante que ha tenido lugar en la economía internacional, es sorprendente que las variables propuestas excluyan la volatilidad de los movimientos de capitales a corto plazo, cuyo brusco cambio de sentido desempeñó un papel protagónico en las crisis financieras que los mercados emergentes sufrieron varios años antes de que el Grupo fuese convocado.¹⁶

d) Ajustes de las cuotas en razón del comercio intraeuropeo

Otro acontecimiento importante que el Grupo no consideró fueron las consecuencias del surgimiento de la Unión Europea como el principal bloque comercial en Europa. Puede que resulte sorprendente porque el Mercado Común Europeo ya existía desde varias décadas atrás. El FMI reconoció el impacto del comercio dentro de la UE en los cálculos de cuotas en su informe “External Review of the Quota Formulas” documento EBAP/00/52 Sup. 1, 1 de mayo de 2000, que en el párrafo 100 dice:

El efecto que tiene sobre las cuotas calculadas de los países de la UE la exclusión de todos los flujos comerciales dentro de la UE, es decir, sin tomar en cuenta el valor agregado nacional de dicho comercio, se muestra en el cuadro 9.1. Las cuotas calculadas revisadas se reducirían substancialmente. En forma agregada, la cuota de los 15 países de la UE se reduciría en 9.2 puntos porcentuales (de 37.1% a 28.0%). Las disminuciones mayores en puntos porcentuales corresponden a Alemania, Holanda, Francia y Bélgica.

¹⁶ Es decir, la crisis mexicana de 1994, las crisis asiáticas de 1997 y 1998 y varias otras.



En parte como resultado de la distorsión generada por el comercio interno, la Unión Europea con 15 miembros en el año 2003, y un PIB menor que el de Estados Unidos,¹⁷ tuvo 74% más de derechos de voto que Estados Unidos y está representada actualmente por ocho o nueve directores. Los países europeos tienen una representación excesiva en los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial, tanto en relación con su participación en el PIB mundial (cuadros 1 y 2) como frente a Estados Unidos. A estas voces se suma la del representante del Banco Central Europeo quien participa en las deliberaciones del directorio del FMI cuando se examinan varias cuestiones: las perspectivas de la economía mundial, los mercados financieros internacionales y los Informes sobre la estabilidad financiera, el papel del euro y las consultas con los 25 países miembros de la UE y con países candidatos a ingresar a la UE. En cambio, sólo dos directores por África representan a 46 países subsaharianos, muchos de los cuales tienen programas del FMI y préstamos del Banco.

En consecuencia, además del problema originado en las conversiones del INB basadas en el tipo de cambio, el exceso de representación de los miembros de la UE atribuible a la forma en que se tratan los flujos comerciales entre países dentro de la UE, los flujos de comercio interno considerados en el cálculo del FMI constituyen una subestimación porque no toman en cuenta el comercio de servicios.

Siguiendo la metodología del FMI para la duodécima revisión de cuotas y utilizando datos de la OCDE, hicimos una nueva estimación de ajustes requeridos de las cuotas, que incluye los servicios.¹⁸

Asimismo, como el comercio dentro de una zona que tiene una única moneda no puede dar lugar a problemas de balanza de pagos, se parece más al comercio interno que al internacional. Cuando se hace una corrección para tomar en cuenta el comercio en la moneda única, las cuotas calculadas para los 12 países de la zona del euro disminuyen considerablemente, bajando de 28.3 a 16.9%, una caída de 11.4 puntos porcentuales (véase el cuadro 3).

Si se reducen las cuotas reales de los países miembros de la zona del euro en la misma proporción que la disminución en las cuotas calculadas, la cuota relativa de estos 12 países caería del 23.2% al 13.84%, una reducción de 9.35 puntos porcentuales (o 40.3 por ciento).

¹⁷. El PIB de la UE de 25 miembros es sólo marginalmente mayor que el de Estados Unidos al tipo de cambio de 2003.

¹⁸. Las variables modificadas para excluir el comercio interno de bienes y servicios fueron los pagos y los cobros. Los mismos datos fueron utilizados en la duodécima revisión en el caso del PNB, las reservas y la variabilidad de los ingresos corrientes. Los datos de la OCDE acerca del comercio de servicios fueron convertidos de dólares de EU a DEG a la tasa media de cada año tomada de International Financial Statistics.

Cuadro 3		Cuota calculada actual (en millones de DEG)	Participación (en porcentaje)	Cuota calculada ajustada (excluye el comercio interno de bienes y servicios) (en millones de DEG)	Participación (en porcentaje)
Cuota calculada actual y ajustada de los países de la UE-12	UE-12	234 860	28.3	120 926	16.9
	Alemania	62 854	7.6	34 872	4.2
	Austria	9 572	1.2	4 177	0.5
	Bélgica	17 709	2.1	6 649	0.8
	España	16 522	2.0	8 697	1.0
	Finlandia	4 955	0.6	2 592	0.3
	Francia	38 652	4.7	21 593	2.6
	Grecia	3 087	0.4	2 031	0.2
	Irlanda	9 323	1.1	6 494	0.8
	Italia	30 286	3.6	17 407	2.1
	Luxemburgo	12 903	1.6	3 580	0.4
	Países Bajos	24 562	3.0	10 990	1.3
	Portugal	4 433	0.5	1 844	0.2
	Estados Unidos	138 060	16.6	138 060	19.3
	Japón	70 364	8.5	70 364	9.8
	Otros países	387 271	46.6	387 271	54.0
	Total	830 556	100.0	716 622	100.0

Deliberaciones recientes acerca de la fórmula¹⁹

Durante el examen del informe del Grupo en el Directorio en agosto de 2000 los directores se mostraron satisfechos por la simplificación y la mayor transparencia de la fórmula propuesta, pero indicaron insatisfacción y preocupación de que su adopción condujera a una mayor concentración de las cuotas y del poder entre los principales países industriales y pidieron que se continuase estudiando este asunto.

Cuando examinaron la cuestión de la cuota en junio de 2002, los directores prefirieron el enfoque más sencillo y transparente para la especificación de las variables que se incluirían en las fórmulas para el cálculo de cuotas. Convinieron en que el número de variables debía limitarse a no más de tres o cuatro como máximo: el PIB que mide el tamaño de la economía como la variable más importante, el indicador de la apertura, la variabilidad de los ingresos corrientes y los flujos netos de capital para reflejar la vulnerabilidad de los países miembros y, en opinión de algunos, las reservas internacionales.

Durante las deliberaciones de 2003, los directores consideraron que debía adoptarse un enfoque global respecto del ajuste de cuotas, basado en una fórmula simplificada y transparente para determinar grandes incrementos selectivos, y que se requerirían ajustes

¹⁹. La fórmula de cálculo de cuotas puede ser modificada por mayoría simple del Directorio.

adicionales *ad hoc* para los países cuyas cuotas están más desalineadas. Deberían incrementarse los votos básicos para corregir la erosión de los derechos de voto de los países más pequeños. Nótese, no obstante, que cualquier modificación de los votos básicos en el FMI o el Banco requiere una enmienda de los Convenios Constitutivos.

Los recientes análisis efectuados acerca del gobierno de las instituciones han mostrado una presión más y más intensa de parte de los países en desarrollo, sobre todo las economías emergentes, a favor de una reforma del gobierno de las IBW. Por ejemplo, en las reuniones del CMFI y el Comité para el Desarrollo de abril de 2005, la mayoría de los portavoces de los países en desarrollo hicieron hincapié en la necesidad de realizar una reforma.

En un comunicado reciente del G-24, se declara:²⁰ “Los ministros consideran que para ampliar la representación de los países en desarrollo se requiere una nueva fórmula de cálculo de las cuotas que refleje la magnitud relativa de las economías de estos países. La fórmula debería simplificarse para dar mayor peso al producto interno bruto medido según la paridad de poder adquisitivo, y tener en cuenta la vulnerabilidad de los países en desarrollo a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, la volatilidad de los movimientos de capital y otras perturbaciones exógenas. Asimismo, los votos básicos deberían incrementarse sustancialmente para restablecer su función original en relación con el número total de votos y para dar más voz a los países pequeños. Preocupa a los ministros que los cálculos actualizados de las cuotas contenidos en el informe para el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y el Comité para el Desarrollo sigan subestimando la participación de los países en desarrollo en la economía mundial, lo cual es contrario al buen gobierno, la legitimidad y el mejor interés de las instituciones de Bretton Woods.”

El cuadro que sigue muestra la distribución del número de votos por grupos de países que se tendría con una fórmula nueva que siguiera la idea de los ministros del G-24, es decir, una fórmula basada en el PIB (PPA) y la volatilidad. En vista de que las fórmulas para el cálculo de cuotas pueden ser modificadas por mayoría simple del Directorio, en tanto el incremento de los votos básicos requiere una enmienda del Convenio Constitutivo, en el cuadro se mantiene el nivel actual de votos básicos. En el apéndice puede verse un cuadro que restablece los votos básicos a su nivel original de 11.3 por ciento.

20. Véase el párrafo 10 de su Comunicado del 1 de octubre de 2004.

Cuadro 4	Grupos	PIB(PPA)=0,6V-	PIB(PPA)=0,70	PIB(PPA)=0,80	PIB(PPA)=0,90	PIB(PPA)=1
		0,40	V-0,30	V-0,20	V-0,10	V-0
Distribución de los derechos de voto con diferentes ponderaciones asignadas al PIB (PPA) y a la volatilidad con el nivel actual de votos básicos	Países del G-7	0.26	0.31	0.35	0.39	0.43
	Otros países industrializados	0.08	0.08	0.08	0.08	
	Total países industrializados	0.34	0.38	0.43	0.47	0.52
	África	0.15	0.12	0.09	0.07	0.04
	Asia	0.21	0.22	0.24	0.25	0.26
	Oriente Medio	0.08	0.07	0.06	0.05	0.04
	América Latina y el Caribe	0.10	0.09	0.09	0.08	0.08
	Economías en transición	0.12	0.10	0.09	0.08	0.06
	Total países en desarrollo	0.66	0.62	0.57	0.53	0.48
	TOTAL	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

Como se muestra en los cuadros 1 y 4, las mediciones del PIB en términos de la PPA favorecen un incremento de la cuota relativa de todos los países en desarrollo al eliminar el sesgo de la medición que los desfavorece. La introducción de la volatilidad como un factor en la fórmula de cálculo de cuotas favorece también a los países en desarrollo, en especial a los exportadores de productos primarios. A pesar de la volatilidad de los movimientos de capital, la inclusión de un factor de volatilidad incrementa las cuotas de los productores primarios con menos diversificación de exportaciones en mayor medida que las de otros grupos de países y, por ende, hay un aumento relativo de las cuotas de África y el Oriente Medio (cuadro 4). En consecuencia, la reducción del peso asignado al factor de volatilidad favorece a los países de mercados emergentes, en particular a aquellos con mayor PIB y diversificación de sus exportaciones. Como puede observarse en el cuadro anterior, el peso relativo asignado en la fórmula a estas dos variables tienen un impacto importante sobre la distribución general de cuotas.²¹ Puesto que las exportaciones de los países industriales dependen menos de los productos básicos que las de los países en desarrollo, y los países industriales están menos sujetos a la volatilidad de la cuenta de capital, mientras mayor peso se asigne a la volatilidad, menores serán sus cuotas.

En la reciente reunión del CMFI de abril de 2005, las declaraciones formuladas en nombre de los principales países industriales sugirieron una mayor apertura que antes a la consideración de este tema. Así pues, Estados Unidos, que apenas un año antes había adoptado una actitud negativa con respecto a la discusión de la estructura de gobierno, opinó que “ésta debía evolucionar conforme a la economía mundial, de modo que las posiciones de los países reflejen mejor su peso en el mundo y todos los países miembros puedan estar representados de una manera más efectiva, particularmente dado el rápido crecimiento del PIB en las economías de mercados emergentes y la unión monetaria en Eu-

21. Los cálculos detallados en que se basa el cuadro 4 se encuentran en el apéndice, donde también se muestran las cuotas calculadas de cada país según diferentes supuestos.

ropa”.²² Sin embargo, debería lograrse sin un incremento de los recursos del FMI mediante un “reordenamiento de las cuotas” entre los países representados en exceso y los “subrepresentados”, una modalidad que no considera la dificultad que plantea la imposibilidad de reducir la cuota de un país sin su consentimiento.

Japón ejerció presión a favor de la revisión de las cuotas de los mercados emergentes, subrayando que a menos que el FMI responda a la creciente importancia de Asia en la economía mundial “podría perder su importancia en forma irrevocable en Asia y, en última instancia, en el mundo”.²³

Los países europeos que podían perder parte de su cuota se encontraban en una posición difícil. Habían acordado en el año 2002 en el Consenso de Monterrey fortalecer la voz y la participación de los países en desarrollo y las economías en transición en la adopción de decisiones pero, con pocas excepciones, libran una batalla por evitar un cambio estructural y mantener el statu quo. Por tanto, favorecen medidas administrativas simbólicas,²⁴ y en general están dispuestos a revisar los votos básicos para favorecer a los países africanos, lo que en sí tendría un limitado impacto sistémico, y parecen dispuestos a considerar incrementos selectivos de cuotas para reconocer el papel creciente de algunos países emergentes en la economía mundial. Este cambio de actitud quedó reflejado en el comunicado del CMFI del 16 de abril de 2005, que dice:

Es menester salvaguardar y seguir promoviendo la eficacia y la credibilidad del FMI como institución de cooperación. Se debe garantizar que todos los países miembros tengan una voz y participación adecuadas en el seno de la institución, y que la distribución de las cuotas refleje la evolución de la economía mundial. El Comité hace hincapié en que el período de la decimotercera revisión general de cuotas brinda una oportunidad para que los países miembros avancen hacia un consenso en torno a las cuotas, la voz y la participación.

No obstante, el lenguaje es lo bastante impreciso como para disimular muchas diferencias profundas que persisten y el panorama futuro no es muy claro.

Entre los focos de resistencia a la revisión de la estructura de gobierno cabe mencionar a los países europeos más pequeños que, al tener una representación excesiva, temen perder su lugar en el Directorio Ejecutivo y los comités si se realiza una revisión de envergadura de la forma de gobierno. Por ejemplo, el ministro holandés²⁵ expuso las virtudes de las representaciones mixtas, por cuanto contribuyen a la cooperación entre países deudores y acreedores y opinó que el sistema actual de representación, mediante el cual países como Bélgica y Países Bajos representan a un grupo de países es una solución razonable, y supuestamente mejor que dejar que los países en desarrollo hablen por sí mismos. El Ministro omitió mencionar que, como el Convenio Constitutivo no permite

²². Declaración del Secretario del Tesoro J.W. Snow ante el CMFI el 16 de abril de 2005.

²³. Declaración del Ministro de Hacienda de Japón, Sadakazu Tanigaki, ante el CMFI el 16 de abril de 2005.

²⁴. Como aumentar el personal de las oficinas de los directores ejecutivos de África y de otros.

²⁵. Declaración de Gerrit Zalm, Ministro de Hacienda de los Países Bajos, que también representa a Armenia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia, Israel, Macedonia, Moldova, Rumania y Ucrania, ante el CMFI el 16 de abril de 2005.



el voto dividido, los directores ejecutivos que representan a un grupo votan por todos los países en formas que son contrarias a los intereses de los países en desarrollo o países prestatarios, que son miembros minoritarios del grupo, en cuestiones de políticas como la dispensa de la condicionalidad, el nivel de acceso a los recursos del FMI, el tamaño del FMI, la asignación de DEG o la necesidad de un servicio precautorio para proteger a los países de las crisis financieras, entre otras.²⁶

Otros aspectos del problema de legitimidad

Aparte de la erosión de los votos básicos y el carácter no representativo de las cuotas, el problema de la legitimidad de gobierno ha ido aumentando con el tiempo por razones funcionales, concretamente, la menor eficacia del FMI y el Banco. En primer lugar, parecería que, actualmente, la supervisión del FMI es efectiva sólo en las economías emergentes y en desarrollo que recurren a su respaldo financiero, pero tiene poco o nada de efecto en los países industriales y en los asuntos sistémicos. ¿Por qué perdió el FMI influencia sobre los países industriales y otras economías principales?

En primer lugar, el crecimiento exponencial de los mercados financieros internacionales ha permitido a los países industriales un fácil acceso al financiamiento externo, el cual unido al crecimiento de sus propios mercados financieros y al desarrollo de acuerdos monetarios regionales y líneas de crédito recíproco entre ellos, hace innecesario que se sujeten a la condicionalidad asociada con el respaldo del FMI. Esta tendencia se puso de manifiesto a finales de los años setenta; a medida que Europa diseñaba sus propios acuerdos monetarios se alejaba del FMI.

En consecuencia, se ha creado un cisma entre distintos grupos, accionistas y actores, entre los que deciden las políticas y toman las decisiones en el FMI y aquellos a quienes se les aplican. Por tanto, en lugar de ser una institución de cooperación a la cual todos los miembros contribuyen y pueden recurrir de cuando en cuando, se ha producido una diferenciación entre países acreedores que tienen el poder de dictar normas²⁷ y países deudores y posibles deudores, que se encuentran sometidos a dichas reglas.

El segundo factor que ha erosionado la legitimidad es la rápida expansión económica de los países de mercados emergentes, su creciente importancia en la economía internacional y su acumulación de reservas internacionales. El crecimiento de los mercados emergentes no se ha reflejado en cambios en la estructura de gobierno de las instituciones de Bretton Woods. Esta falta de representación hizo posibles las recetas de ajuste exigidas por el FMI para conceder su respaldo durante las crisis financieras asiáticas de 1997–1998 que, según las percibieron varios países, eran inapropiadas y contrarias a sus intereses.

En consecuencia, para evitar tener que solicitar el respaldo del FMI en el futuro, los países asiáticos decidieron acumular reservas y crear mecanismos monetarios regionales a modo de seguro. La iniciativa Chiang Mai se estableció para proporcionar liquidez a sus

²⁶. De hecho, los votos de países en desarrollo emitidos por directores de países industriales ascienden a 6.9% del total del número de votos.

²⁷. Nótese que un acuerdo de los países miembros del G-7 sobre cuestiones de política significa que las deliberaciones en el Directorio son una mera formalidad.



países miembros que enfrenten problemas de contagio y ataques especulativos contra sus monedas. En la reunión de los Ministros de Hacienda realizada en Estambul el 5 de mayo de 2005 se acordó su ampliación para incluir *swaps* multilaterales de moneda y la duplicación de su volumen de dólares de EU. 39 500 millones, a 80 000 millones. Se dice que también se convino en multiplicar por cuatro el volumen de los giros que pueden hacerse sin condicionalidad del FMI. En las palabras de Masahiro Kawai, un ex funcionario del Ministerio de Hacienda japonés, quien presidirá la nueva oficina de integración financiera regional del Banco Asiático de Desarrollo, “la Iniciativa Chiang Mai tiene el potencial para convertirse en un fondo monetario asiático”.²⁸

Con la creación de un mercado de bonos en monedas nacionales, el Fondo Asiático de Bonos también procura reducir la vulnerabilidad de los países ante riesgos de liquidez y descalces de monedas que podrían conducir a crisis financieras.

Por tanto, además de Europa, un número cada vez mayor de países de Asia y América Latina parece estar en proceso de alejarse del FMI. En la medida en que este proceso avance, el FMI dejará de ser una genuina institución multilateral de cooperación monetaria y se convertirá en una institución dedicada sobre todo a los problemas de pago de países de bajo ingreso en África y otros continentes.

La pérdida de la función y de la eficacia

a) El FMI

Cuando se creó el FMI en 1945, el mundo vivía con un sistema monetario internacional centrado en paridades fijas que permitió otorgar a la institución una clara función. El FMI velaría por el cumplimiento de un código de conducta destinado a evitar las devaluaciones competitivas de los tipos de cambio y las restricciones comerciales que en los años entre las dos guerras habían dado lugar a políticas que significaban empobrecer al vecino. Para evitarlas, el FMI debía aprobar ajustes de los tipos de cambio sólo en casos en que hubiera desequilibrios fundamentales. Los desequilibrios transitorios de los pagos deberían resolverse principalmente por medio de la regulación de la demanda, sobre todo fiscal y monetaria. El respaldo de los recursos del FMI evitaría que los miembros recurriesen a restricciones al comercio exterior y a los pagos u otras “medidas destructivas de la prosperidad nacional e internacional”.

Con posterioridad al abandono del sistema de paridades, que había sido el elemento central de su papel en el sistema monetario internacional, la función del FMI se transformó. Desde que se abandonó el sistema de paridades en agosto de 1971, cuando tras una desmesurada extensión de sus obligaciones Estados Unidos suspendió la convertibilidad del dólar en oro para proteger sus tenencias de oro, el mundo ha vivido en una situación en que no hay un sistema, en la cual los países eligen si quieren tener un tipo de cambio flotante o fijo. Por tanto, el papel central del FMI como árbitro de los tipos de cambio en buena medida ha desaparecido.

²⁸. *Financial Times*, 6 de mayo de 2005.



El convenio constitutivo se refiere a las obligaciones generales de los miembros en relación con los regímenes de cambio y sienta las bases para la labor de supervisión del FMI:

1) En el Artículo IV, Sección 1 i) se asigna al FMI el papel de promover un sistema estable de tipos de cambio. Al observar variaciones del tipo de cambio de 65% entre dos de las monedas principales del mundo, el euro y el dólar de EU, en el transcurso de unos pocos años, difícilmente puede decirse que haya tenido éxito.²⁹

2) En el Artículo IV, Sección 1 iii), se exige a los países miembros que eviten manipular los tipos de cambio para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros. Varios países, la mayoría de Asia, han seguido una estrategia de desarrollo impulsado por las exportaciones, basada en la fijación del tipo de cambio en un nivel muy competitivo con el fin de promover las exportaciones y el empleo. En este proceso dichos países han logrado grandes excedentes comerciales y atraído grandes flujos de inversiones extranjeras, lo que los ha llevado a la acumulación de niveles muy altos de reservas internacionales.

Después de las crisis financieras de Asia, la acumulación de reservas fue una política deliberada y justificable por parte de estos países para protegerse contra la pérdida de acceso a los mercados financieros, los riesgos planteados por la volatilidad de los flujos de capital y las crisis que podían provocar. Puesto que el muy elevado nivel de reservas internacionales que tienen algunos países supera considerablemente lo que se necesita para asegurar la estabilidad, cabría preguntarse si la supervisión del FMI ha logrado promover ajustes internacionales y evitar la manipulación de los tipos de cambio.

3) La supervisión que el FMI ejerce sobre las principales economías ha demostrado ser ineficaz para ocuparse de los desequilibrios globales. Los déficit fiscales y en cuenta corriente acumulados en Estados Unidos plantean un grave peligro para la estabilidad y la prosperidad de la economía internacional:

- La depreciación del dólar ha intensificado las crecientes tensiones comerciales y exige protección en Europa y otros países cuyas monedas se han apreciado. El rápido aumento de las exportaciones asiáticas de textiles y otros bienes también ha dado lugar a solicitudes de protección en Europa y Estados Unidos. Por tanto, las presiones a favor del proteccionismo aumentan en respuesta a las presiones políticas en países cuyas industrias no están capacitadas para competir.
- En cuanto a las tendencias actuales, si persiste el déficit de Estados Unidos, se acrecienta el riesgo de que en cierto momento disminuya la demanda de dólares como activo de reserva por parte de los bancos centrales extranjeros, principalmente de Asia oriental, ya que las autoridades monetarias y los inversionistas privados eligen mantener otros activos de reserva que conserven su valor: euros, yen u oro, lo que también podría ocurrir en los países industriales, los exportadores de petróleo y los

²⁹ Recuérdese que el euro cayó US\$1.18 por euro en la fecha de adopción de la nueva moneda el 1 de enero de 1999 a US\$0.82 por euro el 26 de octubre de 2000, y alcanzó un máximo de US\$1 363 el 28 de diciembre de 2004.



países de mercados emergentes que no pueden aceptar una acumulación adicional de reservas ni pérdidas de capital producidas por la depreciación del dólar.

- Una pérdida de confianza que lleve a una depreciación desordenada del dólar produciría un pronunciado aumento de las tasas de interés en dólares lo que frenaría abruptamente a la economía de Estados Unidos, así como al crecimiento de los países asiáticos y otros países que dependen del mercado de Estados Unidos.

4) El hecho de que importantes montos de capital fluyan desde los países pobres para financiar el doble déficit de la economía más grande, el emisor de la principal moneda de reserva, debe considerarse una anomalía y una grave e ineficiente asignación de recursos desde un punto de vista económico mundial se trata de una asignación desacertada de los recursos desde la óptica de los países en desarrollo, cuyos ahorros deberían invertirse en el país para capitalizar y desarrollar sus economías, pero también desacertada incluso desde una perspectiva a mediano plazo de Estados Unidos. Con una población en rápido proceso de envejecimiento, en lugar de préstamos para financiar el consumo, Estados Unidos debe mantener altas tasas de inversión en el extranjero para obtener intereses, utilidades y dividendos que incrementen el ingreso de su población a medida que esta envejezca y disminuya la proporción de población activa.

5) Si bien los países industriales pueden combatir la recesión aplicando políticas anticíclicas, y así lo hacen, los países de mercados emergentes y los países en desarrollo, a los que les corresponde la mitad del producto mundial medido en términos de la PPA, no pueden hacerlo. Dado el tamaño de sus economías, esto obstaculiza la recuperación de la economía mundial. De hecho, los países de mercados emergentes se ven forzados a aplicar políticas fiscales y monetarias procíclicas, ya que así se comportan los mercados financieros internacionales, porque les resulta difícil obtener préstamos para sostener su actividad económica en tiempos de recesión.

6) Estados Unidos, el principal país acreedor cuando se celebró la Conferencia de Bretton Woods, siempre favoreció la condicionalidad.³⁰ Como deudores, los países europeos se resistieron a la condicionalidad durante la primera década de existencia del FMI y se inclinaron por el incremento de sus recursos, pero a medida que fue cambiando su situación, lo mismo ocurrió con su posición. Esto tuvo trascendentes consecuencias para el carácter de la institución, puesto que los países que deciden las políticas y los que están sujetos a las políticas del FMI, o regidos por las mismas, ya no son los mismos. Con el tiempo, por tanto, se ha creado una nueva situación, caracterizada por una intensificación de la condicionalidad y una disminución relativa de los recursos del FMI. Esto ha modificado el equilibrio entre ajuste y financiamiento en los programas respaldados por el FMI en favor de más ajustes y condicionalidad, y ha provocado un alto índice de fracaso de los programas.³¹

Según el Artículo I, Sección v) del Convenio Constitutivo, entre los fines del FMI figura poner a disposición de los países miembros temporalmente y con las garantías adecuadas sus recursos generales del FMI, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios

³⁰. Obsérvese que se ha convertido en el mayor país deudor y en el principal importador de capital.

³¹. Véase A. Buira "An Analysis of IMF Conditionality", en "Challenges to the World Bank and the IMF", Anthem Press, Londres, 2003.

de sus balanzas de pagos “sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”. Por tanto, el uso de los recursos del FMI está destinado a mitigar la gravedad del proceso de ajuste que deben encarar los países miembros. Al abordar cada caso, el FMI debe tratar de buscar un delicado equilibrio entre ajuste y financiamiento. Cuando un país cuenta con financiamiento ilimitado, como Estados Unidos en la actualidad, es capaz de resistir el ajuste, aunque sea necesario, durante largo tiempo. En el otro extremo, muchos países en desarrollo emprenden el ajuste sin suficiente respaldo financiero, lo que incrementa los costos económicos y sociales del ajuste y produce resistencia política respecto de la adopción de las medidas necesarias. En consecuencia, aumenta el riesgo de que los programas fracasen.

Para ser eficaz, el FMI debe ser capaz de alentar la adopción oportuna de programas de ajuste ofreciendo un nivel de financiamiento que limite sus efectos contractivos a corto plazo. Sin embargo, puesto que los países industriales ya no recurren más a los recursos de la institución, se dejó que estos disminuyeran como proporción del comercio mundial. Por consiguiente, los recursos del FMI se redujeron considerablemente, de 58% en 1944 a menos de 4% en la actualidad, y como resultado con frecuencia los programas están subfinanciados. Además, puesto que sistemática y estratégicamente los países importantes tienen un nivel de acceso los recursos del FMI muy por encima de los límites establecidos por la política de acceso, hay una falta de transparencia y de uniformidad de tratamiento.

Sin recursos financieros suficientes, el FMI no puede cumplir su función. No puede proporcionar incentivos para que los ajustes sean oportunos, ni puede ser visto como un amigo a quien los países pueden acudir en búsqueda de respaldo y orientación en tiempos inciertos. De hecho, cuando el FMI impone una prima sobre la reducción de la demanda agregada y actúa en forma procíclica, aplica las políticas que Stiglitz llamó de “autoempobrecimiento”.³²

7) La supervisión de las políticas económicas de los países -fiscales, monetarias, cambiarias y de endeudamiento-, que requiere el oportuno suministro de datos a los mercados, así como la aplicación de normas y códigos y una buena reglamentación y supervisión del sistema financiero, puede considerarse una medida de precaución necesaria. Aunque son muy útiles, las normas y los códigos no bastan para evitar que se desencadenen crisis de confianza que produzcan un brusco cambio de dirección de los flujos de capital. En vista de que las grandes salidas de capital perjudican con suma rapidez a una economía, debe considerarse que la política actual del FMI de conceder préstamos a los países después de que la crisis ha causado una gran depreciación de la moneda y una profunda recesión es insatisfactoria.

³². P. 242 de “Reexamining the Bretton Woods Institutions”, en Nayyar, “Governing Globalization”, OUP, 2002.

El enfoque respecto de las crisis que sería congruente con los fines del FMI requeriría proporcionar un respaldo financiero suficiente para mantener o recuperar la confianza del mercado, antes de que tenga lugar la catástrofe.³³

Es evidente que los resultados obtenidos en la gestión de asuntos sistémicos o en la economía internacional no le ha reportado al FMI una mayor legitimidad, en opinión de la mayoría de los países miembros. Adicionalmente, los resultados de los programas suelen ser mejores en lo que respecta al mejoramiento del saldo externo que al crecimiento y el empleo, algo que los críticos han percibido como un reflejo de las prioridades de los acreedores antes que las de los propios países.

b) El Banco Mundial

El Banco fue creado con un doble mandato: brindar asistencia financiera para la reconstrucción de los países devastados por la segunda guerra mundial y ayudar a los países del Tercer Mundo en el financiamiento de su desarrollo.³⁴ Puesto que las acciones del capital del Banco Mundial están distribuidas en gran parte de la misma manera que las cuotas relativas del FMI, la subrepresentación del mundo en desarrollo socava la legitimidad y eficacia de la institución.

Cuando los países de mercados emergentes lograron acceso a los mercados de capital, disminuyeron su dependencia del Banco como fuente de capital. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no tienen un rápido acceso a los mercados de capital internacionales, salvo para el financiamiento a corto plazo del comercio exterior. La provisión de fondos para el desarrollo a plazo más largo es una función importante para el Banco, inclusive para los países de mercados emergentes con acceso a los mercados de capital, ya que estos flujos son procíclicos y los préstamos son a plazo más corto que los requeridos para financiar proyectos de inversión con vencimientos más largos, por ejemplo para infraestructura, salud y educación, entre otros. Además, el financiamiento del Banco para proyectos suele estar acompañado por la transferencia de conocimientos técnicos. Aprovechando su experiencia en otros países, el Banco puede aportar su conocimiento acerca de las políticas e instituciones que funcionan mejor, las más propicias para el desarrollo y la reducción de la pobreza, así como proporcionar asistencia técnica para la solución de los problemas del desarrollo.

³³. Esto requiere un diálogo continuo entre el FMI y las autoridades para que el país pueda acercarse con prontitud al FMI, y éste pueda responder rápidamente. Los países cuyas políticas se consideraron apropiadas en las consultas del Artículo IV y han seguido aplicando políticas acertadas podrán recibir un respaldo inmediato del FMI. El procedimiento descrito puede ocupar el lugar de un servicio formal precautorio o de seguro, y tiene la ventaja de que evita los problemas de las líneas de crédito contingentes (LCC) en lo que respecta a la transmisión de señales. De cara al futuro, a medida que madura el ciclo, los países con sustanciales necesidades de financiamiento externo y altos niveles de deuda externa estarán expuestos a un cambio de las favorables condiciones actuales del financiamiento externo. El aumento de las tasas de interés y la disminución de los precios de los productos básicos podría desencadenar ataques especulativos que produzcan una nueva serie de crisis financieras, a menos que se tomen medidas para evitarlo.

³⁴. El financiamiento para el desarrollo fue incluido en el mandato del Banco en respuesta a una propuesta del Ministro de Hacienda de México respaldada por Keynes.

Cuadro 4		1999	2000	2001	2002	2003	2004
Operaciones del Banco Mundial En millones de dólares de EU	BIRF						
	Desembolsos	18 205	13 332	11 784	11 252	11 921	10 109
	Reembolsos(-)	10 082	10 398	9 635	12 025	-19 887	-18 479
	Flujos netos	8 123	2 934	2 149	-773i	-7 966	-8 370
	Intereses y cargos	-7 649	-8 153	-8 143	-6 861	-5 742	-4 403
	Transferencias netas	474	-5 219	-5 994	-7 634	-13 708	-12 773
	AIF						
	Desembolsos	5 843	5 177	5 492	6 601	7 019	6 936
	Reembolsos	-898	-1 285	-1 235	-1 255	-1 369	-1 398
	Flujos netos	4 945	3 892	4 257	5 346	5 650	5 538
	Intereses y cargos	-588	-619	-614	-641	-816	-806
	Transferencias netas	4 357	3 273	3 643	4 705	5 650	4 732
	Total Transferencias 4 831 netas (BIRF+AIF)	-1 946	-2 351	-2 929	-8 058	-8 041	

Lamentablemente, después de un período de rápida expansión seguido por años de estancamiento, en años recientes las operaciones crediticias del Banco han disminuido y, en consecuencia, las transferencias netas negativas aumentaron considerablemente. (véase el cuadro 4). Esta disminución de los préstamos del Banco limita la provisión de capital y la transmisión de conocimientos. Además, los grandes reembolsos sugieren que los países de ingreso mediano están poco dispuestos a recurrir al Banco cuando tienen fuentes alternativas de fondos. Esto parece atribuible a los altos costos no financieros de los préstamos, tanto en términos de condicionalidad como de los engorrosos procedimientos administrativos que ocasionan demoras en los desembolsos. Por añadidura, los costos financieros no son insignificantes; puesto que los de índole administrativa del Banco superan los dólares de Estados Unidos por 1 000 millones, el equivalente de más de 8% de sus desembolsos, es probable que sea una de las instituciones de intermediación financiera más caras del mundo.

El Banco ha actuado con lentitud ante el cambio de las circunstancias, en la simplificación de sus procedimientos para hacerlos más ágiles y en el desarrollo de nuevos productos más adecuados que los préstamos tradicionales para satisfacer las necesidades de sus miembros en lo que se refiere a la gestión del riesgo. Por ejemplo, podría ayudar mucho mediante la elaboración de instrumentos de gestión del riesgo que redujeran los riesgos que se originan en la volatilidad de los precios de los productos básicos y los flujos de capitales; podría reducir también los desajustes monetarios tomando y dando préstamos en las monedas de los países de mercados emergentes sin poner en riesgo su capital.³⁵

Se plantea una interrogante fundamental cuando se comparan las mejores tasas de crecimiento y la limitada reducción de la desigualdad en los países que modificaron sus economías aplicando políticas ortodoxas y reformas estructurales en América Latina con las altas tasas de crecimiento, creación de empleo y reducción de la pobreza alcanzadas

³⁵. Véase Randall Dodd "Up from Sin: A Portfolio Approach to Salvation", en *The IMF and the World Bank at Sixty*, compilado por A. Buira, Anthem Press, Londres, 2005.

por los países asiáticos aplicando políticas heterodoxas. Durante el período de 30 años que finalizó en 2000 el ingreso per cápita de América Latina había aumentado en 40% mientras que el de Asia se había incrementado en 320%. Estos resultados tan distintos no pueden dejar de socavar la credibilidad y la confianza en las políticas de reformas de mercado que promueven las instituciones financieras internacionales.³⁶ Varios de los países asiáticos más exitosos recurrieron a las empresas públicas y aplicaron políticas industriales, inclusive la intervención selectiva en la asignación de créditos, subsidios a las exportaciones, protección e incentivos tributarios.³⁷

El tema de la participación accionaria surge en el contexto tanto de los programas que respalda el FMI como de los préstamos del Banco. Se ha comprobado que es indispensable para el éxito de los proyectos que los países los asuman como propios. Sin embargo, la combinación de una condicionalidad excesiva con la falta de pragmatismo resultante del carácter poco representativo del gobierno de ambas instituciones no favorece la adopción de las prioridades de los países, ni de una pluralidad de enfoques que reconozca que las sociedades en desarrollo son distintas y a menudo demasiado complejas para que sus problemas se aborden con un enfoque estándar.

Por último, aunque no por ello menos importante, el hecho de que la gran mayoría de los miembros hayan quedado excluidos del procedimiento que se siguió para la selección del nuevo presidente del Banco por cierto ha suscitado cuestionamientos en cuanto a la independencia y la legitimidad de la institución. Nótese que en un informe de abril de 2001, los Directorios Ejecutivos habían aprobado un informe que solicitaba la creación de un grupo de asesores para preparar una breve lista de posibles candidatos y un proceso abierto de selección con la participación de todos los miembros, y candidatos escogidos por sus méritos, independientemente de su nacionalidad.³⁸

Conclusión

La estructura de la economía mundial ha cambiado considerablemente desde la Conferencia de Bretton Woods de 1944: los países en desarrollo y las economías en transición ahora representan la mitad del producto mundial. China, India, Brasil y México se encuentran entre las diez economías más grandes del mundo medidas en términos reales mientras que otros países emergentes también han llegado a ser actores económicos importantes sin obtener una adecuada representación en el Banco y el FMI. Puesto que estos cambios políticos y económicos no se han reflejado en la estructura decisoria del FMI y el Banco, el gobierno de estas instituciones y la legitimidad de sus decisiones están cada vez más en tela de juicio.

³⁶. Véase Lora, Panizza y Quispe-Agnoli, 2004, "Reform Fatigue: Symptoms, Reasons and Implications", *Economic Review*, Banco de la Reserva Federal de Atlanta, 89 (2).

³⁷. Véase Sanjaya Lall, "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness", en *The IMF and the World Bank at Sixty*, compilado por A. Buira, Anthem Press, Londres, 2005.

³⁸. Grupo de Trabajo del Banco para la Revisión del Proceso de Selección del Presidente y Grupo de Trabajo del FMI para la Selección del Director Gerente, Proyecto de Informe Conjunto, 25 de abril de 2001.



Las fórmulas para el cálculo de cuotas deben reflejar el tamaño de las economías de los miembros, en particular su PIB, el riesgo que para ellas entrañan los flujos de comercio y de capital, así como su capacidad para contribuir al FMI. Si las fórmulas de las cuotas se determinaran en concordancia con el mandato otorgado al Grupo³⁹ y las cuotas relativas se basaran en mediciones objetivas, por ejemplo el tamaño del INB, la volatilidad de los ingresos, el ajuste de las cuotas de los países europeos en función del comercio entre ellos y el comercio en una única moneda en la zona del euro, las cuotas relativas de los países en desarrollo y las economías en transición como grupo serían aproximadamente iguales a las de los países industriales. Además, dado el mayor número de países incluidos en el grupo, con la adición de los votos básicos, el total de los derechos de voto de los países en desarrollo y las economías en transición sería mayor que el de los países industriales como grupo.

Sin embargo, la determinación de las cuotas constituye un ejercicio tanto político como técnico. Es muy probable que todos los participantes en estas deliberaciones piensen en cuál sería el efecto de cualquier propuesta sobre su posición relativa en la distribución de poder antes de expresar su opinión sobre el asunto. La principal dificultad es persuadir a los países industriales de que acepten reducir sus cuotas relativas y el número de votos que les corresponden.

En consecuencia, se podría sugerir que un enfoque realista del problema de la distribución del poder podría tomar como punto de partida un acuerdo que sea aceptable en general, en el que convengan la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo, y a partir de allí comenzar a trabajar para definir con precisión la forma en que se concretará, es decir, las ponderaciones que han de asignarse a los componentes de los derechos de voto (o sea, votos básicos y cuotas), para producir el resultado deseado. Si bien este procedimiento puede parecer un tanto carente de objetividad, tendría algunos precedentes y probablemente sea el único enfoque realista respecto a este asunto.

El punto de partida para las negociaciones requeridas para llegar a una redistribución de las cuotas y la revisión de los votos básicos podría ser un acuerdo para que el grupo de países industrializados y el de países en desarrollo, o de los posibles países deudores y acreedores, tenga cada uno aproximadamente la mitad del total de votos en el Directorio. Una segunda etapa podría ser la revisión de las fórmulas para el cálculo de cuotas, en especial la ponderación que se asignaría al PNB (medido según la PPA) y otras variables. Sin embargo, como sería difícil llegar a un acuerdo sobre las fórmulas sin hacer referencia al efecto sobre la proporción de los votos básicos con respecto al total, habría que actuar en forma simultánea. Considérese también que las modificaciones de las mediciones del PIB y la inclusión de un factor de variabilidad en la fórmula para el cálculo de cuotas permitiría obtener el resultado deseado sin tener que enmendar el convenio.

39. "Revisar las fórmulas de las cuotas y su funcionamiento, así como evaluar su suficiencia para la determinación de las cuotas calculadas de los miembros del FMI de forma que razonablemente reflejen la posición relativa de los miembros en la economía mundial, así como su necesidad relativa de recibir y aportar contribuciones a los recursos financieros del FMI, teniendo en cuenta los cambios en el funcionamiento de la economía mundial y el sistema financiero internacional, y a la luz de la creciente globalización de los mercados" (el subrayado se ha añadido). Términos de referencia del Grupo.



Durante los últimos 25 años, el FMI ha efectuado operaciones exclusivamente con los países en desarrollo y, en los últimos tiempos, también con los países en transición. Recientemente, el FMI ha ampliado la condicionalidad para abarcar temas de gestión de gobierno. El crecimiento explosivo de los mercados internacionales de capital ha dado origen a nuevas oportunidades y a difíciles retos. Así pues, si bien aumentó la necesidad de dar respaldo a las economías de mercados emergentes, el tamaño del Banco y del FMI se redujo respecto del comercio mundial, y más aún en relación con los movimientos internacionales de capital. Esta situación ha agrandado la diferencia entre los países miembros. Por un lado, hay un pequeño grupo de países industriales que tiene la mayoría de votos y, por el otro lado, hay un gran número de países en desarrollo deudores con la minoría de los votos y una limitada influencia sobre las políticas. En consecuencia, las principales decisiones acerca de los programas respaldados por el FMI y las políticas del Banco se toman fuera de las instituciones y en forma discrecional. Esta distribución del poder, que suscita dudas acerca de la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno del FMI y el Banco, está socavando la importancia de las instituciones a medida que los países asiáticos y otros países se van alejando de estas instituciones.

El propio interés y la conveniencia a corto plazo parecen haber empañado la visión de Bretton Woods acerca de la cooperación internacional como medio de mejorar el funcionamiento de la economía mundial. La noción de que las metas nacionales se alcanzan mejor por medio de la cooperación internacional tiende a olvidarse. Para que la globalización sea útil para todos los países es crucial que el FMI y el Banco tengan éxito como instituciones multilaterales. A este fin, el gobierno de las IBW requiere una reforma trascendente de las estructuras de las cuotas y de la adopción de decisiones para que estas instituciones puedan asumir los nuevos retos de la economía mundial. Los países industriales deben saber que la legitimidad y la participación en las decisiones no son contrarias a la aplicación de políticas acertadas en el ejercicio de las competencias del Banco y el FMI

Apéndice

Hacia una nueva fórmula para el cálculo de cuotas

El comunicado de los ministros del G-24 del 1 de octubre de 2004 señala que debería simplificarse la fórmula para el cálculo de las cuotas a fin de dar mayor peso al producto interno bruto medido en función de la paridad del poder adquisitivo y de tomar en cuenta la vulnerabilidad de los países en desarrollo ante las variaciones de los precios de los productos básicos, la volatilidad de los flujos de capital y otros shocks exógenos. Hemos realizado algunas simulaciones numéricas que nos permiten visualizar los resultados que tendría este enfoque.

Cuadro A 1

Distribución por países de las cuotas calculadas con distintas ponderaciones para el PIB (PPA) y la volatilidad, manteniendo los votos básicos en su nivel actual

G-7 Countries					
Country	GDP(ppp) =.60 V=.40	GDP(ppp) =.70 V=.30	GDP(ppp) =.80 V=.20	GDP(ppp) =.90 V=.10	GDP(ppp) =1 V=0
Canada	0.0119	0.0137	0.0156	0.0174	0.0192
France	0.0192	0.0223	0.0254	0.0285	0.0315
Germany	0.0270	0.0312	0.0355	0.0397	0.0439
Italy	0.0186	0.0214	0.0243	0.0271	0.0300
Japan	0.0412	0.0480	0.0548	0.0616	0.0684
United Kingdom	0.0195	0.0225	0.0255	0.0285	0.0315
United States	0.1252	0.1459	0.1666	0.1873	0.2080
	0.2626	0.3051	0.3476	0.3901	0.4326
Other Industrialized Countries					
Country	GDP(ppp) =.60 V=.40	GDP(ppp) =.70 V=.30	GDP(ppp) =.80 V=.20	GDP(ppp) =.90 V=.10	GDP(ppp) =1 V=0
Australia	0.0068	0.0079	0.0089	0.0099	0.0110
Austria	0.0032	0.0036	0.0040	0.0044	0.0048
Belgium	0.0044	0.0047	0.0051	0.0054	0.0058
Cyprus	0.0012	0.0010	0.0008	0.0006	0.0004
Denmark	0.0030	0.0031	0.0032	0.0033	0.0034
Finland	0.0026	0.0027	0.0028	0.0028	0.0029
Greece	0.0037	0.0038	0.0039	0.0040	0.0041
Iceland	0.0007	0.0006	0.0005	0.0004	0.0003
Ireland	0.0075	0.0063	0.0052	0.0040	0.0028
Israel	0.0027	0.0027	0.0027	0.0027	0.0027
Luxembourg	0.0098	0.0075	0.0052	0.0029	0.0006
Netherlands	0.0060	0.0068	0.0075	0.0082	0.0089
New Zealand	0.0020	0.0020	0.0020	0.0019	0.0019
Norway	0.0031	0.0032	0.0033	0.0034	0.0035
Portugal	0.0029	0.0031	0.0033	0.0035	0.0037
San Marino	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
Spain	0.0113	0.0129	0.0146	0.0162	0.0178
Sweden	0.0037	0.0040	0.0042	0.0045	0.0047
Switzerland	0.0036	0.0038	0.0040	0.0041	0.0043
	0.0786	0.0799	0.0812	0.0825	0.0838

Puesto que los ministros no han manifestado su opinión en cuanto a la proporción en que deberían combinarse estos factores, es decir, el peso relativo que ha de asignarse a ellos, en el cuadro que sigue se muestra la distribución de las cuotas por grupos de países que se obtendría asignando distintos pesos al PIB (PPA) y a la volatilidad, que van desde el PIB al 60% y la volatilidad a 40%, hasta el PIB a 100% y la volatilidad a 0 por ciento.

Africa

Country	GDP(ppp) =0.70 GDP(ppp) =0.80 GDP(ppp) =0.90 GDP(ppp) =1				
	V=.40	V=0.30	V=.20	V=0.10	V=0
Algeria	0.0035	0.0037	0.0038	0.0039	0.0040
Angola	0.0107	0.0082	0.0057	0.0032	0.0007
Benin	0.0021	0.0016	0.0012	0.0007	0.0003
Botswana	0.0019	0.0015	0.0012	0.0008	0.0004
Burkina Faso	0.0012	0.0010	0.0008	0.0006	0.0004
Burundi	0.0015	0.0012	0.0009	0.0005	0.0002
Cameroon	0.0017	0.0014	0.0012	0.0010	0.0008
Cape Verde	0.0015	0.0012	0.0008	0.0005	0.0002
Central African Republic	0.0018	0.0014	0.0010	0.0006	0.0002
Chad	0.0016	0.0012	0.0009	0.0006	0.0003
Comoros	0.0020	0.0015	0.0011	0.0006	0.0001
Congo, Dem. Republic of	0.0025	0.0021	0.0016	0.0012	0.0008
Congo, Republic of	0.0037	0.0028	0.0019	0.0011	0.0002
Cote d'Ivoire	0.0015	0.0013	0.0011	0.0008	0.0006
Djibouti	0.0082	0.0062	0.0042	0.0022	0.0001
Equatorial Guinea	0.0099	0.0075	0.0051	0.0028	0.0004
Eritrea	0.0064	0.0048	0.0033	0.0017	0.0002
Ethiopia	0.0076	0.0060	0.0044	0.0027	0.0011
Gabon	0.0015	0.0012	0.0009	0.0006	0.0003
Gambia, The	0.0023	0.0017	0.0012	0.0007	0.0002
Ghana	0.0021	0.0018	0.0016	0.0013	0.0010
Guinea	0.0010	0.0008	0.0007	0.0006	0.0004
Guinea-Bissau	0.0022	0.0017	0.0012	0.0006	0.0001
Kenya	0.0024	0.0020	0.0016	0.0012	0.0008
Lesotho	0.0020	0.0015	0.0011	0.0007	0.0002
Liberia	0.0026	0.0020	0.0014	0.0007	0.0001
Madagascar	0.0012	0.0010	0.0008	0.0006	0.0004
Malawi	0.0026	0.0020	0.0014	0.0008	0.0002
Mali	0.0012	0.0010	0.0008	0.0006	0.0003
Mauritania	0.0017	0.0014	0.0010	0.0006	0.0002
Mauritius	0.0016	0.0013	0.0010	0.0007	0.0004
Morocco	0.0019	0.0021	0.0022	0.0023	0.0025
Mozambique	0.0116	0.0088	0.0060	0.0033	0.0005
Namibia	0.0012	0.0010	0.0008	0.0006	0.0004
Niger	0.0013	0.0011	0.0008	0.0006	0.0003
Nigeria	0.0055	0.0049	0.0042	0.0036	0.0030
Rwanda	0.0054	0.0041	0.0029	0.0016	0.0003
Sao Tome and Principe	0.0035	0.0027	0.0018	0.0010	0.0001
Senegal	0.0015	0.0013	0.0010	0.0007	0.0004
Seychelles	0.0021	0.0016	0.0011	0.0006	0.0001
Sierra Leone	0.0019	0.0015	0.0010	0.0006	0.0002
Somalia	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
South Africa	0.0059	0.0067	0.0076	0.0084	0.0092
Sudan	0.0019	0.0018	0.0017	0.0016	0.0015
Swaziland	0.0017	0.0013	0.0009	0.0006	0.0002
Tanzania	0.0012	0.0010	0.0009	0.0007	0.0005
Togo	0.0021	0.0017	0.0012	0.0007	0.0003
Tunisia	0.0016	0.0016	0.0015	0.0015	0.0015
Uganda	0.0015	0.0013	0.0012	0.0011	0.0009
Zambia	0.0035	0.0027	0.0019	0.0011	0.0003
Zimbabwe	0.0017	0.0014	0.0012	0.0009	0.0006
	0.1507	0.1227	0.0947	0.0667	0.0386

Asia

Country	GDP(ppp) =.60 V=.40	GDP(ppp) =.70 V=.30	GDP(ppp) =.80 V=.20	GDP(ppp) =.90 V=.10	GDP(ppp) =1 V=0
Afghanistan, Islamic State of	0.0007	0.0008	0.0009	0.0010	0.0011
Bangladesh	0.0034	0.0038	0.0042	0.0047	0.0051
Bhutan	0.0019	0.0015	0.0010	0.0006	0.0002
Brunei Darussalam	0.0002	0.0002	0.0002	0.0003	0.0003
Cambodia	0.0016	0.0014	0.0011	0.0009	0.0006
China	0.0763	0.0887	0.1011	0.1135	0.1259
Fiji	0.0012	0.0010	0.0007	0.0005	0.0002
India	0.0351	0.0408	0.0465	0.0522	0.0580
Indonesia	0.0104	0.0114	0.0124	0.0134	0.0144
Kiribati	0.0035	0.0026	0.0018	0.0010	0.0001
Korea	0.0121	0.0137	0.0153	0.0169	0.0185
Lao, People's Dem. Republic	0.0015	0.0012	0.0009	0.0006	0.0003
Malaysia	0.0043	0.0044	0.0046	0.0047	0.0048
Maldives	0.0016	0.0012	0.0009	0.0005	0.0002
Marshall Islands	0.0020	0.0015	0.0010	0.0006	0.0001
Micronesia, Fed. States of	0.0030	0.0023	0.0016	0.0008	0.0001
Myanmar	0.0009	0.0011	0.0012	0.0013	0.0015
Nepal	0.0012	0.0011	0.0010	0.0009	0.0008
Pakistan	0.0046	0.0051	0.0055	0.0060	0.0065
Palau, Republic of	0.0064	0.0048	0.0032	0.0017	0.0001
Papua New Guinea	0.0015	0.0012	0.0010	0.0007	0.0004
Philippines	0.0048	0.0053	0.0059	0.0064	0.0069
Samoa	0.0029	0.0022	0.0015	0.0008	0.0001
Singapore	0.0041	0.0036	0.0031	0.0026	0.0021
Solomon Islands	0.0012	0.0009	0.0007	0.0004	0.0001
Sri Lanka	0.0016	0.0016	0.0015	0.0015	0.0015
Thailand	0.0065	0.0071	0.0078	0.0085	0.0091
Timor-Leste	0.0034	0.0026	0.0017	0.0009	0.0001
Tonga	0.0027	0.0020	0.0014	0.0008	0.0001
Vanuatu	0.0040	0.0030	0.0021	0.0011	0.0001
Vietnam	0.0030	0.0032	0.0034	0.0036	0.0038
	0.2076	0.2215	0.2354	0.2493	0.2631

Middle East

Country	GDP(ppp) =.60 V=.40	GDP(ppp) =.70 V=.30	GDP(ppp) =.80 V=.20	GDP(ppp) =.90 V=.10	GDP(ppp) =1 V=0
Bahrain	0.0053	0.0041	0.0029	0.0016	0.0004
Egypt	0.0051	0.0052	0.0052	0.0052	0.0052
Iran	0.0065	0.0072	0.0079	0.0085	0.0092
Iraq	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
Jordan	0.0046	0.0036	0.0026	0.0016	0.0006
Kuwait	0.0259	0.0196	0.0134	0.0071	0.0009
Lebanon	0.0023	0.0019	0.0014	0.0010	0.0005
Libya	0.0022	0.0019	0.0017	0.0014	0.0012
Malta	0.0023	0.0018	0.0013	0.0008	0.0003
Oman	0.0013	0.0012	0.0011	0.0009	0.0008
Qatar	0.0041	0.0032	0.0023	0.0014	0.0005
Saudi Arabia	0.0049	0.0051	0.0054	0.0056	0.0058
Syrian Arab Republic	0.0026	0.0023	0.0020	0.0017	0.0013
Turkey	0.0063	0.0071	0.0078	0.0086	0.0094
United Arab Emirates	0.0029	0.0027	0.0024	0.0022	0.0020
Yemen, Republic of	0.0063	0.0048	0.0034	0.0019	0.0004
	0.0827	0.0717	0.0606	0.0496	0.0385

Middle East

Country	GDP(ppp) =0.60	GDP(ppp) =0.70	GDP(ppp) =0.80	GDP(ppp) =0.90	GDP(ppp) =1
	V=0.40	V=0.30	V=0.20	V=0.10	V=0
Bahrain	0.0053	0.0041	0.0029	0.0016	0.0004
Egypt	0.0051	0.0052	0.0052	0.0052	0.0052
Iran	0.0065	0.0072	0.0079	0.0085	0.0092
Iraq	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001	0.0001
Jordan	0.0046	0.0036	0.0026	0.0016	0.0006
Kuwait	0.0259	0.0196	0.0134	0.0071	0.0009
Lebanon	0.0023	0.0019	0.0014	0.0010	0.0005
Libya	0.0022	0.0019	0.0017	0.0014	0.0012
Malta	0.0023	0.0018	0.0013	0.0008	0.0003
Oman	0.0013	0.0012	0.0011	0.0009	0.0008
Qatar	0.0041	0.0032	0.0023	0.0014	0.0005
Saudi Arabia	0.0049	0.0051	0.0054	0.0056	0.0058
Syrian Arab Republic	0.0026	0.0023	0.0020	0.0017	0.0013
Turkey	0.0063	0.0071	0.0078	0.0086	0.0094
United Arab Emirates	0.0029	0.0027	0.0024	0.0022	0.0020
Yemen, Republic of	0.0063	0.0048	0.0034	0.0019	0.0004
	0.0827	0.0717	0.0606	0.0496	0.0385

Transition Economies

Country	GDP(ppp) =0.70 GDP(ppp) =0.80 GDP(ppp) =0.90 GDP(ppp) =1				
	V=0.40	V=0.30	V=0.20	V=0.10	V=0
Albania	0.0093	0.0071	0.0049	0.0026	0.0004
Armenia	0.0015	0.0012	0.0009	0.0006	0.0003
Azerbaijan	0.0039	0.0031	0.0023	0.0015	0.0007
Belarus	0.0023	0.0020	0.0018	0.0015	0.0013
Bosnia-Herzegovina	0.0023	0.0018	0.0014	0.0009	0.0005
Bulgaria	0.0024	0.0021	0.0018	0.0016	0.0013
Croatia	0.0040	0.0033	0.0025	0.0018	0.0011
Czech Republic	0.0037	0.0037	0.0036	0.0036	0.0035
Estonia	0.0020	0.0016	0.0012	0.0009	0.0005
Georgia	0.0012	0.0010	0.0008	0.0006	0.0004
Hungary	0.0037	0.0035	0.0033	0.0031	0.0029
Kazakstan	0.0039	0.0035	0.0030	0.0025	0.0020
Kyrgyz Republic	0.0136	0.0103	0.0070	0.0036	0.0003
Latvia	0.0017	0.0015	0.0012	0.0009	0.0006
Lithuania	0.0018	0.0016	0.0013	0.0011	0.0009
Macedonia, FYR	0.0027	0.0021	0.0015	0.0010	0.0004
Moldova	0.0022	0.0017	0.0012	0.0007	0.0003
Mongolia	0.0019	0.0015	0.0011	0.0006	0.0002
Poland	0.0062	0.0068	0.0073	0.0079	0.0085
Romania	0.0027	0.0028	0.0029	0.0030	0.0031
Russia	0.0159	0.0183	0.0206	0.0230	0.0254
Serbia / Montenegro	0.0023	0.0021	0.0019	0.0018	0.0016
Slovak Republic	0.0029	0.0024	0.0019	0.0014	0.0008
Slovenia	0.0011	0.0009	0.0007	0.0005	0.0002
Tajikistan	0.0070	0.0054	0.0039	0.0023	0.0007
Turkmenistan	0.0063	0.0060	0.0058	0.0055	0.0053
Ukraine	0.0026	0.0022	0.0018	0.0014	0.0009
Uzbekistan	0.0070	0.0054	0.0039	0.0024	0.0008
	0.1183	0.1050	0.0916	0.0783	0.0649