



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado



Trabajo Final de Maestría

Concentración de poder en el gobierno del FMI Análisis de las reformas de 2006, 2008 y 2010, y su impacto sobre la Argentina

Autor: CPN Juan Larralde Hernández

Directora de tesis: Dra. Noemí Brenta

Buenos Aires, mayo de 2015

Resumen

Diseñado para un mundo de postguerra, el esquema de gobierno del FMI, organismo que impartiría las reglas sobre el sistema monetario internacional, concentró la toma de decisiones de la institución en manos de Estados Unidos y los principales países aliados. Han pasado casi 70 años desde su creación, el FMI expandió su mandato, cambió sus misiones e incrementó sus miembros a nivel casi universal; sin embargo, sus reglas de gobierno permanecieron intactas. La persistencia de esas normas, a pesar de los cambios producidos en el orden económico internacional desde la segunda postguerra a nuestros días, incrementó la concentración de poder en el interior del FMI en un privilegiado grupo de países centrales.

Este esquema de gobierno provocó un controvertido papel del FMI a través de los años. Sus decisiones estuvieron influenciadas por los intereses de los países centrales, incluso en asuntos muy apartados de lo que son sus objetivos primordiales: la estabilidad del sistema monetario internacional y el crecimiento del comercio y del producto bruto mundial. Así, la concentración del poder en el interior del FMI atenta contra la credibilidad, legitimidad y eficacia de sus decisiones como institución intergubernamental de carácter cooperativo.

Argentina cumple un rol destacado en la toma de decisiones del FMI dado que participa activamente en una de las 24 sillas del Directorio Ejecutivo (Silla de Cono Sur que conforma junto con Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay). Sin embargo, la capacidad de Argentina de influir en las decisiones del FMI ha ido decreciendo con el correr de los años (el poder de voto pasó del 2% en los años sesenta, al 0,1% en los años noventa). Esto se debió al ingreso de nuevos miembros al FMI, pero también a una reducción de la cuota relativa asignada a nuestro país.

Tras la seguidilla de crisis de los años 1990 y principios del nuevo siglo, en el año 2003, en busca de un esquema gubernamental más representativo, las máximas autoridades del FMI anunciaron el inicio de un proceso de reformas de gobierno a gran escala. En ese sentido, la Junta de Gobernadores aprobó tres grandes programas de reformas en los años 2006, 2008 y 2010.

La hipótesis principal de este trabajo sostiene que las reformas aprobadas por la Junta de Gobernadores del FMI en los años 2006, 2008 y 2010 son insuficientes para alterar sustancialmente la distribución del poder entre los estados miembros del organismo, dado que un grupo reducido de países centrales (el grupo de los siete en general y Estados

Unidos en particular) continúan conservando el control sobre la toma de decisiones del organismo. En función de ello, el desarrollo del trabajo persigue estudiar las reglas de gobierno del FMI, examinar la participación argentina en su esquema de gobierno, verificar la concentración de poder dentro de la institución y analizar el impacto de las reformas de gobierno sobre la distribución de poder en el organismo y sobre la posición argentina.

Luego del estudio realizado, se concluye que los resultados que alcanzarán las reformas de gobierno son pobres en cuanto a la distribución del poder dentro del FMI. Los países centrales continuarán teniendo un gran poder en la toma de decisiones del FMI, impidiendo que la mayoría de los países miembros participen de manera efectiva en la formulación de las políticas y/o en el proceso decisorio del organismo.

Las reformas de gobierno del FMI afectarán negativamente a nuestro país ya que, una vez que entren en vigor, nuevamente se verá disminuido su poder de voto (del 0,10% al 0,07%); a pesar de ello, mantendrá su preponderancia en la Silla del Cono Sur.

Indicie de contenidos

I. Introducción	1
I.1 Definición del problema	1
I.2 Hipótesis y aspectos metodológicos	3
II. Conceptos	6
II.1 Conceptos generales	6
II.1.1 Teorías acerca del orden económico internacional.....	6
II.1.2 Hegemonía y poder en el sistema monetario internacional.....	9
II.2 El FMI como escenario de disputa del poder económico.....	17
III. Análisis empírico	24
III.1 Reglas de Gobierno del FMI	24
III.1.1 Asignación de votos	24
III.1.2 Órganos de Gobierno.....	26
III.2 Participación de la Argentina en el FMI.....	31
III.2.1 Adhesión.....	32
III.2.2 Cuota y Poder de Voto	32
III.2.3 Participación en los órganos de gobierno	35
III.2.4 Posición financiera frente al FMI	36
III.2.5 Programas de supervisión e información.....	38
III.3 Concentración de poder en el FMI	39
III.3.1 Herramientas de la concentración de poder.....	41
III.3.2 Consecuencias de la concentración de poder	54
III.4 Reformas de Gobierno en el FMI.....	58
III.4.1 Reforma 2006	59
III.4.2 Reforma 2008	63
III.4.3 Reforma 2010	68
IV. Conclusiones	74
IV.1 Impacto de las reformas sobre el Gobierno del FMI.....	74
IV.2 Consideraciones finales	85
V. Bibliografía:	88
VI. Notas al pie	91
VII. Anexos	99
VII.1 Anexo I: Distribución de Cargos en la Silla del Cono Sur.....	99

VII.2	Anexo II: Estados Unidos frente a la Reforma 2010.....	101
VII.3	Anexo III: Acuerdos NAP vs 14ta Revisión de Cuotas.....	104
VII.4	Anexo VI: Cuota FMI vs Variables Internacionales	105
VII.5	Anexo VI: Evolución de las Cuotas y del Poder de Voto	107

Índice Cuadros:

Cuadro 1: FMI - Mayorías Especiales del 85% del Directorio Ejecutivo.....	29
Cuadro 2: FMI, Argentina - Cuenta de Recursos Generales	37
Cuadro 3: FMI, Argentina - Departamento de DEG	38
Cuadro 4: FMI - Revisiones Generales de Cuotas	50
Cuadro 5: FMI - Directores Gerentes	52
Cuadro 6: FMI, Reforma 2006 - Aumentos de Cuotas	60
Cuadro 7: FMI, Reforma 2006 – Cambios en el Poder de Voto	61
Cuadro 8: FMI, Reforma 2008 - Aumentos de Cuotas	66
Cuadro 9: FMI, Reforma 2008 – Aumento del Poder de Voto	67
Cuadro 10: FMI, Reforma 2008 – Disminución del Poder de Voto	67
Cuadro 11: FMI, Reforma 2010 - Aumento de Cuotas	72
Cuadro 12: FMI, Reforma 2010 – Cambios en el Poder de Voto	73
Cuadro 13: FMI - Variación del Poder de Voto Post Reformas (2006, 2008 y 2010)....	77
Cuadro 14: FMI, G7 - Poder de Voto.....	78
Cuadro 15: FMI, Argentina - Evolución de la Cuota	81
Cuadro 16: FMI, Argentina - Variación de Cuota y Poder de Voto.....	81
Cuadro 17: FMI, Silla Cono Sur – Evolución de la Cuota de los Países.....	82
Cuadro 18: FMI, Silla Cono Sur – Variación % de Cuotas.....	83
Cuadro 19: FMI, Silla Cono Sur – Variación Poder de Voto.....	84
Cuadro 20: FMI, Silla Cono Sur – Distribución Poder de Voto	84

Índice Gráficos:

Gráfico 1: FMI, Argentina - Evolución Cuota (1957 – 2014).....	33
Gráfico 2: FMI - Revisiones Generales de Cuota (1945 – 2005).....	33
Gráfico 3: FMI, Argentina - Evolución Poder de Voto (1957 – 2014).....	34
Gráfico 4 : PBI a PPA vs PBI Paridad de Mercado	46
Gráfico 5: Comercio UE vs Comercio UE sin comercio Zona Euro.....	48

I. Introducción

I.1 Definición del problema

El problema que ocupa el interés de este estudio se vincula con la distribución asimétrica de poder en la estructura de gobierno del FMI. La concentración de poder dentro del FMI, deja el control del organismo en manos de un pequeño grupo de países centrales que consideran al resto de los países miembros como socios minoritarios de nula influencia sobre sus políticas. Esta problemática es abordada desde la perspectiva de la escuela realista, que entiende al orden económico internacional como producto de la distribución de poder desigual entre los estados centrales y periféricos.

Dada la influencia del FMI sobre el sistema monetario internacional, desde su génesis al fin de la II Guerra Mundial, los estados centrales plantearon alternativas de gobierno que les permitieran ejercer el control sobre la toma de decisiones. Por esos días, Estados Unidos había logrado dos redes de poder entrelazadas, una militar y otra financiera, que le permitieron gobernar el sistema globalizado de estados soberanos (Arrighi et al, 2001:100). Bajo ese contexto, a diferencia de otros organismos de Naciones Unidas (donde cada país tiene derecho a un voto), fueron diseñadas las reglas de gobierno del FMI que en teoría debían reflejar la posición relativa de los países en la economía mundial. Sin embargo, mediante el uso de herramientas técnicas poco transparentes, se distribuyó el poder dentro de la naciente institución financiera intergubernamental de modo tal que aseguró a Estados Unidos y el resto de sus principales países aliados mantener el control sobre las decisiones del FMI.

Setenta años después de la conferencia de Bretton Woods, las transformaciones en la economía global tuvieron su correlato en el interior del FMI: expandió su mandato, cambió sus misiones, aumentó exponencialmente su capital e incrementó sus miembros a nivel casi universal. Sin embargo, sus reglas de gobierno se mantuvieron casi indemnes. Este hecho provocó una serie de distorsiones en el interior del organismo que aumentaron la concentración de poder.

La actual coyuntura económica internacional se destaca por el elevado grado de apertura comercial y financiera, que sumado a la alta velocidad y volumen de las transacciones internacionales, puede provocar que la recesión económica de un país derive en una desaceleración a nivel global. Bajo este contexto donde el contagio y la volatilidad son las

principales fuentes de incertidumbre externa, siguen siendo válidos los razonamientos desarrollados por Keynes que llevaron, por iniciativa del gobierno estadounidense, a la creación del FMI, en cuanto que los mercados por sí no generan resultados eficientes, ni se autorregulan, por lo tanto es necesario contar con una institución pública de carácter global por medio de la cual las autoridades de los países puedan establecer reglas sobre el sistema monetario internacional.¹

A nivel de acción colectiva global el FMI, con 188 países miembros, aparece como la institución pública con más experiencia en materia de finanzas internacionales. El principal propósito del FMI consiste en asegurar la estabilidad financiera y la cooperación monetaria a fin de fomentar un crecimiento económico sostenible (FMI, 2001). El FMI debería jugar un papel importante en la recuperación del crecimiento económico y la estabilidad financiera global. Sin embargo, la distribución asimétrica del poder -dentro de sus órganos de gobierno- a favor de los países centrales provocó que los objetivos de cooperación internacional impulsados por el FMI se consoliden como políticas de subordinación monetaria y financiera internacional². La incertidumbre en cuanto a los intereses perseguidos por el FMI socava la confianza en la imparcialidad y la objetividad de la institución (Bradlow, 2006:22). La crisis por la que atraviesa el FMI perjudica su credibilidad y eficacia.

La raíz de esta crisis es el carácter no representativo de su estructura de gobierno, que concentra el control del FMI en manos de un pequeño grupo de países centrales que consideran al resto de los países miembros como socios minoritarios y subordinados a pesar de que estos últimos representan más de la mitad del PBI mundial (medido en términos de PPA), son los principales tenedores de reservas internacionales y concentran la mayor población del mundo; esta tendencia provocó que la estructura de gobierno del FMI, que refleja el acuerdo político alcanzado al final de la II Guerra Mundial, se haya tornado obsoleta (Buirá, 2007:30). La concentración del poder dentro del FMI provoca que las decisiones adoptadas por el organismo multilateral sólo muestren los intereses y posiciones de los países centrales, las cuales muchas veces no contribuyen al crecimiento económico, ni a la estabilidad, del conjunto de los países miembros. De este modo, la insatisfacción con el gobierno del FMI se fundamenta en considerar su estructura institucional como “*pasada de moda y feudal*” (FMI, 2009:3).

Stiglitz (2002:313-4) indica que el cambio fundamental requerido para que la globalización funcione como debiera es un cambio en las reglas de gobierno del FMI, lo

que implica un cambio en la distribución del poder del organismo. Resulta absurdo pretender que el esquema de influencia para la toma de decisiones del FMI permanezca intacto sin reflejar los cambios en el equilibrio de poder de la economía mundial. Sin embargo, el proceso de adaptación de la estructura de gobierno del FMI es sumamente complejo, ya que plantea soluciones que implican una modificación de la distribución de votos dentro del organismo para lo cual los países centrales deben aceptar ceder parte de su poder a los países periféricos.

En busca que las transformaciones en el orden económico internacional se vean reflejadas en la estructura de poder dentro del FMI, su Junta de Gobernadores (máxima autoridad del organismo) aprobó tres grandes paquetes de reforma de gobierno en los años 2006, 2008 y 2010.

La idea de este trabajo nace del análisis de estas reformas del FMI que han sido anunciadas como “reformas de gobierno a gran escala”. En este marco, las reformas han buscado encarar cambios al interior del FMI, sin embargo cabe analizar en profundidad cada una de las medidas adoptadas para identificar si logran un cambio en la distribución del poder o sólo son transformaciones cosméticas y no impactan con la fuerza esperada para romper con la concentración de poder dentro de la institución.

I.2 Hipótesis y aspectos metodológicos

Las reglas de gobierno del FMI fueron diseñadas, desde un principio, a fin que el control del organismo quedará en manos de unos pocos países centrales (Bradlow, 2006:5). Esta concentración de poder provocó que las políticas del FMI mayormente reflejen las ideas e intereses de algunos países centrales y sean consideradas como políticas de subordinación monetaria y financiera por el resto de los países miembros (Brenta, 2013:100). A fin de atenuar esta circunstancia, el FMI anunció tres reformas de gobierno a gran escala: i) en 2006, se aprobó un primer incremento de cuotas y se diseñó un plan de acción bianual destinado a modernizar y reformar las cuotas y la representación de los países miembros; ii) en 2008, se propuso el aumento en los votos básicos, la unificación y renovación de la fórmula para el cálculo de las cuotas, una segunda ronda de aumentos de cuotas, la designación de un segundo director ejecutivo alterno para las circunscripciones africanas y reajustes quinquenales de las cuotas; y iii) en 2010, se aprobó un nuevo paquete de reformas del Directorio Ejecutivo (elección de todos los directores ejecutivos, segundo

director alterno para sillas numerosas y cesión de dos sillas europeas) y un aumento general de cuotas.

En este contexto el objetivo de este trabajo es identificar la existencia de una concentración de poder en el esquema de gobierno del FMI e investigar acerca del impacto de las reformas anunciadas sobre esa estructura. A esos fines, se analizará si esas reformas logran una distribución de poder más equitativa en el seno del FMI o si con estas medidas persiste con igual intensidad la concentración de poder en manos de unos pocos estados. Estos temas son abordados especialmente para el caso argentino.

La hipótesis principal de este trabajo sostiene que las reformas de gobierno a gran escala aprobadas por la Junta de Gobernadores del FMI en los años 2006, 2008 y 2010 son insuficientes para alterar sustancialmente la distribución del poder entre los estados miembros del organismo, dado que un grupo reducido de países centrales (el grupo de los siete en general y Estados Unidos en particular) continúan conservando el control sobre la toma de decisiones del organismo.

Se examina, entonces, si las reglas de gobierno del FMI provocan la concentración de poder en pocos países; si las reformas de gobierno modifican la distribución de poder entre los países miembros del FMI; si esas reformas logran dotar a las decisiones del FMI de mayor grado de legitimidad; y si la posición argentina en el FMI es afectada por estas reformas.

Responder estas preguntas permitirá dimensionar el efecto de las reformas sobre el esquema de gobierno del FMI y de qué modo ellas han impactado sobre la estructura de poder para la toma de decisiones de la institución. Adicionalmente, ayudará a entender las consecuencias de estas reformas para nuestro país.

El desarrollo del trabajo persigue los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el diseño de las reglas de gobierno del FMI.
2. Describir la estructura y responsabilidades de los órganos de gobierno del FMI;
3. Examinar la participación argentina en el esquema de gobierno del FMI.
4. Verificar la concentración de poder dentro de la institución.
5. Analizar el impacto de las reformas de gobierno del FMI sobre la distribución de poder en el organismo en su conjunto y sobre la posición argentina, en particular.

El enfoque principal será de características político-económico-organizacionales. Político, porque en todo momento se estará observando el grado de articulación y conflicto

entre los distintos estados por imponer sus intereses. La visión económica del trabajo se encarará estableciendo la influencia de los estados centrales sobre los principales ejes que rigen en el sistema monetario internacional. El nivel organizacional se centrará principalmente en el espacio del FMI y los efectos reales de las distintas reformas.

El diseño de la investigación tendrá características exploratorias (dado que este trabajo ha implicado la búsqueda de información sobre la temática) y descriptivas (ya que se informan sobre los paquetes de reformas del FMI y su impacto sobre su estructura de gobierno).

La estrategia metodológica para cumplir con dichos objetivos es el modelo de investigación cuali-cuantitativo. A partir de una realidad de naturaleza objetiva (la concentración de poder en manos de pocos países en el gobierno del FMI), se desarrollará un marco teórico y una teoría sustantiva, se analizarán datos secundarios existentes (cuotas, poder de voto y número de directores) y el contenido de documentos (convenio constitutivo, resoluciones de reformas, etc.), para finalmente arribar a una conclusión donde se reportarán los resultados alcanzados.

La unidad de análisis central de este trabajo será el FMI, ya que sobre su estructura de gobierno es donde aplican las reformas bajo estudio. Esta unidad de análisis da lugar a la definición de variables individuales (cuotas y votos asignados a los países miembros) y agregadas (cuotas relativas y poder de voto de cada país).

II. Conceptos

II.1 Conceptos generales

II.1.1 Teorías acerca del orden económico internacional

Las relaciones económicas internacionales se pueden estudiar bajo diversos enfoques. Cada disciplina provee un modelo conceptual mediante el cuál se intenta explicar las relaciones e influencias de distintos actores en el plano internacional. Cada corriente concentra su interés en diversas unidades de análisis –estados, instituciones, entre otras– con las cuales se establecen relaciones que permiten al sistema operar. Son diversas las teorías sobre los fundamentos del orden internacional (idealismo, realismo, liberalismo, constructivismo, institucionalismo, etc.). A los fines del presente trabajo, se considera adecuado concentrarse en dos corrientes opuestas: el institucionalismo y el realismo.

El institucionalismo prioriza el poder de las instituciones sobre el de los estados en la formación del comportamiento económico. Este enfoque considera valiosas las instituciones internacionales dado que crean normas y recopilan información que permiten a los estados miembros, y a otros actores, coordinar su comportamiento para beneficiarse mutuamente (Keohane et al, 2006:1).

El institucionalismo busca dilucidar la influencia de las instituciones sobre las decisiones políticas y sociales (Hall et al, 1996:5). Según esta línea de pensamiento, la importancia de las instituciones internacionales radica en que: limitan los grandes poderes, proveen información y reducen los costos de transacción, facilitan la reciprocidad y promocionan la reforma de políticas domésticas. Las instituciones imponen un límite a la anarquía del sistema internacional, bajan la probabilidad que los estados ejerzan su fuerza y poder para lograr sus metas. Las normas y procedimientos establecidos en las instituciones sustituyen la búsqueda de intereses nacionales por medio del poder (Milner, 2005:838).

El institucionalismo se divide en tres escuelas de pensamiento: el institucionalismo histórico, el institucionalismo racional y el institucionalismo sociológico. Los institucionalistas históricos definen a las instituciones como un conjunto de procedimientos y convenciones dentro de una estructura formal que brinda a los individuos un cierto grado de certeza acerca del comportamiento de otros actores. El institucionalismo racional destaca que a través de la cooperación las instituciones logran mayor eficiencia al minimizar costos de producción, transacción o influencia. Por último, los institucionalistas

de tinte sociológico argumentan que las organizaciones modernas estandarizan formas y procedimientos, pero no necesariamente para ser más eficientes, sino en respuesta a prácticas culturales específicas con el fin de lograr la legitimación de sus participantes (Hall et al, 1996:5-17).

Otra vertiente sobre los fundamentos del orden internacional es la escuela realista y neorrealista³. Esta corriente considera que el poder radica en los estados soberanos. Reconoce la importancia de otros actores en la esfera internacional, como empresas multinacionales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales; sin embargo, sostiene que el estado es el actor principal ante la ausencia de una autoridad mayor dentro de un sistema internacional anárquico (Gilpin, 2001:17). El realismo entiende que la aspiración de poder por parte de un estado es el elemento caracterizador de la política internacional. La búsqueda de poder es el motor de la acción estatal y el elemento constituyente de las relaciones interestatales. La lucha por el poder entre las naciones, al margen de las circunstancias sociales, económicas y políticas, es universal en tiempo y espacio. Así, Morgenthau (1986:62) define el poder político como “...*las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general...*”.

Según esta vertiente, la distribución de poder entre los estados dentro del sistema internacional es el principal determinante del comportamiento estatal; el poder puede ser militar, económico e incluso psicológico (Gilpin, 2001:16-17). Los conflictos dentro del sistema internacional surgen dada la acción política por la cual los estados procuran mantener, aumentar o demostrar el poder. En virtud de ello, las partes instrumentan políticas acordes a su objetivo. Así, se implementan políticas de statu quo tendientes a conservar el poder y evitar el cambio en la distribución de poder. Políticas orientadas a la adquisición de mayor poder que procuran un cambio en la estructura existente. Y políticas de prestigio tendientes a mostrar el poder que se posee (Morgenthau, 1986:63-64).

Los estados tienen un fuerte incentivo para tomar acciones que salvaguarden sus propios valores e intereses, especialmente su poder y su libertad de acción, y ellos intentan manipular las fuerzas del mercado para incrementar su poder e influencia sobre los estados rivales o a favor de los estados aliados (Gilpin, 2001:77). Bajo estas premisas, los estados se encuentran en una permanente competencia interestatal, en palabras de Weber bajo “...*una situación de perpetua lucha por el poder, ya sea en paz o en guerra (...) compiten por el capital en busca de inversión, que les dicta las condiciones de tenor de las cuales*

les prestaría su apoyo para mantener el poder...” (citado por Arrighi et al, 2001:38). Siguiendo ese pensamiento, Giovanni Arrighi señala que “...*la competencia interestatal es un elemento clave en la formación de bloques de organizaciones gubernamentales y económicas que han dirigido la economía mundial a lo largo de sus sucesivas fases de expansión. Estos bloques se han conformado bajo el poder de un estado que ejerce funciones de liderazgo y gobierno sobre un sistema de estados soberanos, es decir, de un estado que detenta una hegemonía mundial y cuya acción cambia el funcionamiento del sistema en forma fundamental...*” (citado por Arceo, 2011:16). En ese mismo sentido, Wallerstein señala que “...*la hegemonía en el sistema interestatal se refiere a la situación en que la rivalidad entre las llamadas “grandes potencias” es tan desequilibrada que una de ellas verdaderamente prima inter pares, es decir, puede imponer sus reglas y deseos (...) en todos los terrenos: económico, político, militar, diplomático e incluso cultural...*” (citado por Arrighi et al, 2001:30). Enrique Arceo (2011:17) indica que el estado hegemónico impone: “...*modos de acumulación en escala mundial que suponen cierta modalidad de regulación del orden económico internacional, una división mundial del trabajo lideradas por un conjunto de actividades en las que predomina el capital del país hegemónico, una cierta dirección en los flujos internacionales del capital y población, así como modalidades específicas de inversión internacional y de transferencias de recursos en escala mundial*”. Los estados deben estar continuamente alerta a los cambios en las relaciones de poder y a las consecuencias sobre sus intereses nacionales que traen aparejados las transformaciones en el equilibrio internacional de poder (Gilpin, 2001:19).

Autores como Barry Eichengreen, Laureate Robert Mundell y Bruno Frey apoyan la “teoría de la estabilidad hegemónica” según la cual la estabilidad del orden mundial no sería posible sin la existencia de un país hegemón que promueva la cooperación internacional en materia comercial, monetaria y financiera. Según esta teoría el líder debe alentar al resto de los estados a obedecer las reglas que gobiernan las actividades económicas internacionales (Gilpin, 2001:93-99).

De esta manera, se afirma que el orden internacional se basa en una competencia interestatal desigual. Todos los estados, en teoría, son soberanos, pero dada la división internacional del trabajo algunos estados son más fuertes que otros. Explica Wallerstein (2005:40) “...*los estados fuertes se vinculan con los más débiles presionándolos para que sigan su liderazgo en la arena internacional (tratados, organizaciones internacionales) – y – mantengan sus fronteras abiertas al flujo de aquellos factores de producción que son*

útiles y beneficiosos a las compañías ubicadas en los estados fuertes, mientras que resisten cualquier demanda de reciprocidad". En una economía global fuertemente integrada, los estados utilizan su poder para implementar políticas y canalizar las fuerzas económicas a favor de sus intereses nacionales y de los intereses de su ciudadanía (Gilpin, 2001:21).

Descriptas dos corrientes opuestas para explicar las relaciones económicas internacionales, cabe señalar que el institucionalismo puede resultar de utilidad para analizar ciertos aspectos del rol de las instituciones en el orden internacional (fundamentalmente como reguladoras del poder de los estados). Sin embargo, se considera que las reglas impuestas por las instituciones internacionales son consecuencia del poder que cada uno de los estados posee para imponer sus propios intereses dentro de esas organizaciones. Por lo tanto, dado que el presente trabajo se centra en el análisis de la relación de poder entre los estados dentro de una institución (el FMI), y cómo el poder de estos estados influye sobre las decisiones de política del organismo, los conceptos vertidos por la escuela realista y neorrealista (basados en la lucha de poder entre los estados) resultan más apropiados para el propósito que orienta esta tesis.

II.1.2 Hegemonía y poder en el sistema monetario internacional

Siguiendo los lineamientos de la escuela realista, corresponde analizar la distribución de poder en el plano económico internacional, dimensión que ocupa especialmente a este trabajo. El sistema económico mundial está comprendido por estados soberanos y cada uno es libre de escoger sus propias políticas económicas; sin embargo, en una economía internacional integrada las políticas de un estado afectan a los demás⁴. De aquí surge el conflicto entre los estados por la elección de políticas económicas que resulten más convenientes en función de sus intereses, al ser la competencia interestatal desigual, los estados fuertes logran imponer sus intereses por sobre los del resto e incluso, en ciertas ocasiones, logran instaurar su visión como única alternativa⁵.

Resulta de importancia definir el significado del sistema monetario internacional dado que éste es el campo de incumbencia de la institución objeto de esta tesis. El término sistema monetario internacional hace referencia al conjunto de normas, reglamentos y convenciones que rigen las relaciones financieras entre las naciones. Su función principal es permitir operar sin problemas, y tan eficientemente como sea posible, a los procesos fundamentales de producción y distribución. Los objetivos finales del sistema monetario internacional son: (1) la maximización de la producción mundial total y el empleo, y (2)

una buena distribución de bienestar económico entre las naciones, así como entre los diferentes grupos dentro de cada nación. Un sistema monetario internacional bien organizado puede conducir a la maximización de la producción total (al permitir un eficiente uso de la división del trabajo entre las naciones del mundo) y a una distribución aceptable de la producción entre los miembros de la comunidad mundial⁶. Para alcanzar estos objetivos, afirma Noemí Brenta (2013:11) “...se debe asegurar un volumen suficiente de liquidez internacional –aunque no excesiva, a fin de mantener la estabilidad de los precios-; acordar la coordinación de los tipos de cambio entre las monedas nacionales; y establecer mecanismos de ajuste del balance de pagos a fin de que los países deficitarios y superavitarios recobren el equilibrio externo”. A pesar que un sistema monetario internacional eficiente beneficia a todos los países, alcanzar dicho objetivo resulta un problema de difícil solución ya que los mecanismos para que el sistema funcione eficientemente (ajuste, creación de liquidez y fomento de confianza) producen impactos diferenciales en los intereses nacionales de los países y de los grupos económicos dentro de estos países (Gilpin, 2001:242). La solución de cada uno de los problemas técnicos tiene consecuencias distributivas, así la creación de liquidez implica beneficios económicos para el país emisor de la moneda utilizada por el sistema monetario internacional; la determinación del ajuste del balance de pagos determina los costos que deberán pagar los países con déficit o superávit para restablecer el equilibrio (Gilpin, 2001:243).

Por lo tanto, en materia de poder económico la competencia interestatal está dada sobre tres ejes centrales: la selección de los medios de pagos para las transacciones internacionales, la coordinación de las paridades cambiarias y los mecanismos de ajuste de balance de pagos que adopten los países miembros del sistema.

II.1.2.1 Medios de pago

Una característica que debe tener un sistema monetario internacional eficiente es que debe proveer de liquidez internacional; mientras que la provisión óptima de liquidez facilita el funcionamiento de la economía mundial, una liquidez por debajo de óptimo puede generar recesión y una mayor liquidez puede ser inflacionaria. Los países acumulan liquidez como reserva de valor; las reservas internacionales permiten a un país con déficit en su balance de pagos financiar desequilibrios de pagos en el corto plazo, disponer de más tiempo para encontrar una solución de largo plazo al problema del déficit y demorar una posible devaluación de la moneda (Gilpin, 2001:246).

El conjunto de estados participantes del sistema monetario internacional, o al menos sus miembros principales, deben resolver “...*la selección de los medios de pago y de reservas de los bancos centrales, es decir, determinar qué monedas serán aceptadas para las transacciones entre residentes en distintos países, quién proveerá liquidez internacional, cómo se creará ésta, en qué cantidades y oportunidades, y cuál será su distribución entre los países participantes del sistema...*” (Brenta, 2013:12).

Una moneda convertible es aquella que se puede intercambiar libremente por otras divisas; la no convertibilidad general haría extremadamente difícil el comercio internacional, la única manera de comerciar entre los países sería a través del trueque (Krugman et al, 2012:533). Ser el país emisor de moneda de reserva tiene sus costos asociados, por ejemplo, usualmente tiene que pagar intereses a los países que mantienen su moneda, también el país debe evitar acciones que socaven la confianza en el valor de su moneda e incluso puede tener un alto costo político de devaluar su moneda (Gilpin, 2001:247). Sin embargo, esos sacrificios tienen grandes beneficios, convertirse en el emisor de las denominadas “monedas libremente convertibles” otorga grandes privilegios, al permitir a esos estados flexibilidad para determinar la relación con las demás monedas y ajustar los desequilibrios externos (excesivos desequilibrios en los pagos internacionales) en función del equilibrio interno (pleno empleo y estabilidad de precios). Es por ello que, los arreglos monetarios internacionales reflejan la distribución de poder económico mundial; ocupar el lugar de “hegemón monetario” es una posición codiciada que los estados se la han disputado a lo largo de toda la historia del sistema monetario internacional (Brenta, 2013:12).

Finalizada la II Guerra Mundial el dólar estadounidense y el dólar canadiense se hicieron monedas convertibles. De esta manera “...*la temprana convertibilidad del dólar estadounidense, junto con su posición especial dentro de sistema de Bretton Woods, hizo que fuese la moneda clave de la posguerra mundial. Puesto que los dólares eran libremente convertibles, gran parte del comercio internacional se hacía en dólares... el dólar se convirtió en moneda internacional (medio de cambio universal, unidad de cuenta y depósito de valor)...*” (Krugman et al, 2012:533). En el sistema monetario de postguerra, el rol central del dólar estadounidense como moneda de reserva y transacción facilitó ampliamente el financiamiento de la política exterior de los Estados Unidos (Gilpin, 2001:87). La mayoría de los países de Europa no restauraron su convertibilidad hasta 1958, y Japón no convirtió el yen hasta 1964 (Krugman et al, 2012:533).

A fin de obtener una dimensión real de las monedas que los países utilizan como monedas de reserva, cabe observar los resultados de la encuesta del FMI acerca de la composición por monedas de las reservas internacionales (COFER). Al cierre del 2do Cuatrimestre de 2014, la principal moneda de reserva elegida por los países era el dólar estadounidense, los bancos centrales tenían invertidas en esa moneda el 61% del total de sus reservas internacionales, en segundo lugar se encontraba el euro con una concentración del 24% y la tercera posición era compartida entre el yen japonés y la libra esterlina agrupando el 4% cada moneda.

Finalmente, la teoría económica internacional “...suele dar por resuelta la cuestión de la selección de los medios de pago internacionales suponiendo que existen países soberanos emisores de moneda nacional, que a su vez es demandada como dinero internacional, estableciendo como axioma los arreglos resultantes de la Conferencia de Bretton Woods...” (Brenta, 2013:13). En esos términos, la gran mayoría de países en el mundo se encuentra en la categoría de “país pequeño”, dado que para éstos la tasa de interés internacional es un factor exógeno; hay sólo unas pocas economías lo suficientemente grandes para que sus acciones unilaterales tengan impacto sobre en las tasas de interés internacionales (Obstfeld et al, 2002:59).

II.1.2.2 Paridades cambiarias

Otro aspecto que refleja el poder económico de los estados al definir las reglas del sistema monetario internacional es la determinación del régimen de paridades cambiarias. La elección del régimen cambiario determina la forma en que se calcula el precio de una moneda en función de otra. Desde fines del siglo XIX, los estados han determinado su tipo de cambio respecto al valor del oro (patrón oro) o en función de una “moneda de reserva”, y a partir de esa relación se establece el tipo de cambio entre todos los pares de monedas existentes (arbitraje de divisas). De acuerdo a la relación que elijan los estados, deberán mantener en sus reservas internacionales la “moneda de reserva” o el oro, a fin de estar preparados para intercambiar moneda nacional por reservas internacionales a un determinado precio. Si los estados fijan su tipo de cambio respecto del oro, debido a la simetría inherente al patrón oro, teóricamente ningún país ocupa una posición privilegiada por no tener obligación de intervenir. En caso que gran parte de los estados elijan determinar el precio de su moneda en función de una moneda de reserva, el país emisor de esa moneda de reserva se sitúa en una posición privilegiada, puesto que puede utilizar

política monetaria para estabilizar su macroeconomía sin que esto afecte sus reservas internacionales (Krugman et al, 2012:498).

Con la ruptura del régimen de tipos de cambios fijos de Bretton Woods, en la segunda enmienda de su Convenio Constitutivo el FMI indicó que “...*los regímenes cambiarios podrán consistir en: i) el mantenimiento por un país miembro de un valor para su moneda en derechos especiales de giro u otro denominador, excepto el oro, decidido por el país, ii) regímenes cooperativos por los cuales los países miembros mantengan el valor de su moneda en relación con el valor de la moneda o monedas de otros países miembros, o iii) otros regímenes cambiarios a elección del país...*” (Convenio Constitutivo, Art. IV, Sec. 2). Con el transcurso del tiempo, el FMI amplió las alternativas para clasificar los acuerdos monetarios internacionales, así en el Informe Anual sobre Regímenes de Cambio y Restricciones Cambiarias (AREAER) los clasifica en 10 categorías distintas: 1) no tener moneda nacional de curso legal (utilizar la moneda de otro país), 2) caja de conversión (compromiso legislativo explícito de canjear moneda nacional por una moneda extranjera específica a cierto tipo de cambio fijo), 3) paridad fija convencional (el país vincula su moneda de manera formal a un tipo de cambio fijo a otra moneda o a una cesta de monedas), 4) mecanismo de estabilización (el tipo de cambio del mercado al contado permanece dentro de un margen de 2% durante al menos seis meses y no fluctúa libremente), 5) paridad móvil (la moneda es objeto de ajustes de pequeña magnitud, a una tasa fija o en respuesta a los cambios de ciertos indicadores cuantitativos), 6) régimen similar a la paridad móvil (el tipo de cambio permanece durante al menos seis meses dentro de un margen estrecho de 2% en relación con una tendencia identificada estadísticamente), 7) paridad dentro de bandas horizontales (el valor de la moneda se mantiene dentro de ciertos márgenes de fluctuación de por lo menos $\pm 1\%$), 8) otro régimen administrado (categoría residual utilizada por regímenes caracterizados por frecuentes cambios de política económica), 9) flotación (tipo de cambio sujeto a flotación determinada en gran medida por el mercado) y 10) flotación libre (la intervención solo ocurre excepcionalmente y busca subsanar trastornos del mercado).

Más allá del régimen cambiario que elija cada país, se enfrentará la decisión de elegir dos de las tres características de un sistema de política monetaria: estabilidad de los tipos de cambio, libertad de los movimientos financieros internacionales y autonomía de la política monetaria (Krugman et al, 2012:522-3). Cada país o grupo de países de deberá dar énfasis a uno u otro objetivo de acuerdo a sus intereses y características económicas. Al

respecto, señala Krugman (2012:664) “...la estabilidad del tipo de cambio es más importante para un país en desarrollo típico que para el típico país desarrollado. Los países en desarrollo tienen menor capacidad para influir sobre su relación de intercambio que la que tiene los países desarrollados, por lo que la estabilidad del tipo de cambio puede ser más importante para mantener a raya las expectativas de inflación y evitar tensiones financieras en los países en desarrollo...”.

Por último, ningún sistema de tipos de cambio puede funcionar bien sin una cooperación monetaria internacional (Krugman et al, 2012:564). Independientemente, de las ventajas y debilidades de cada régimen cambiario en particular, “...el problema central es la coordinación de los tipos de cambio, particularmente entre los países y regiones emisores de moneda internacional, y también con los muy vinculados a ellos a través de los mercados monetarios, financieros y comerciales, como China hoy ... Dados los múltiples factores de la formación de los precios internos de cada país, así como de los internacionales, el propósito de mantener la estabilidad de las relaciones cambiarias es loable, pero utópico...” (Brenta, 2013:15).

II.1.2.3 Equilibrio de balance de pagos

Al diseñar el conjunto de normas que regulan el régimen monetario internacional los estados determinan el método por el cual las economías nacionales restablecerán el equilibrio (reducen el déficit o el superávit) de sus cuentas internacionales (balance de pagos⁷). Un sistema monetario internacional eficiente debería minimizar el costo de realizar dichos ajustes. Cada política de ajuste tiene resultados económicos y algunos métodos de ajuste son considerablemente más costosos que otros para las economías individuales y la economía mundial en su conjunto (Gilpin, 2001:244). Así se puede priorizar la estabilidad de precios (enfoque monetarista) o los objetivos de desarrollo (enfoque neokeynesiano).

El enfoque monetario del balance de pagos fue desarrollado por el departamento de estudios económicos del FMI⁸ y plantea que un desequilibrio en el sector externo es un fenómeno esencialmente monetario. El modelo monetarista asume el supuesto del pleno empleo, adicionalmente asume que la demanda de dinero es estable y las economías son homogéneas y equilibradas (excepto por cambios en la oferta de dinero). Bajo esos supuestos, un déficit del balance de pagos representa un gasto superior al ingreso producto de un exceso de dinero⁹. Brenta (2013:16) explica que para los monetaristas “...el

horizonte temporal es infinito, y el ajuste de la cuenta corriente será necesario sólo si el país deficitario pierde la confianza de los inversores internacionales...”.

De esta manera, la escuela monetarista interpreta que el volumen de la oferta monetaria influye sobre el nivel de la demanda agregada afectando el intercambio comercial (una expansión de la demanda agregada reduce las exportaciones e incrementa las importaciones); por otra parte, los desequilibrios en el balance de pagos suponen variaciones de las reservas internacionales, afectando la emisión y cantidad de dinero¹⁰. Dornbusch (2004:338) plantea que “...*existe equilibrio exterior cuando la balanza de pagos está casi equilibrada. De lo contrario, el banco central está perdiendo reservas (algo que no puede seguir haciendo) u obteniendo reservas (algo que no quiere hacer permanentemente)... Sólo podemos alcanzar el equilibrio exterior cuando nuestros tipos de interés son iguales a los extranjeros; si los nuestros son más altos, se registra un enorme superávit en la cuenta capital y en la balanza global de pagos; si son más bajos, se registra un déficit ilimitado...*”.

Bajo los supuestos del enfoque monetarista, Dornbusch (2004: Capítulo 12) y Sachs (1994: Capítulo 12-15) analizan distintos escenarios bajo los cuales el ajuste del balance de pagos se realiza en forma automática. Así, plantean que ante un escenario de perfecta movilidad del capital y tipos de cambio fijos, el ajuste opera por el lado de las reservas internacionales¹¹. Ante un esquema de tipos de cambio totalmente flexibles y con ausencia de intervención el balance de pagos retorna su equilibrio a través de un ajuste automático del tipo de cambio¹²; sin embargo, Sachs (1994) aclara que ante un país con una economía grande, dado que la tasa de interés no puede tomarse como dada, el efecto expansivo de la política fiscal no logra compensarse con una apreciación de la moneda¹³. Frente a un contexto en el que existen controles de capitales y tipos de cambio fijos, el enfoque monetarista plantea que el ajuste se produce por el lado de la tasa de interés¹⁴. Finalmente, en el caso de tipo de cambio flotante pero con controles de capitales, los monetaristas esbozan que ante un superávit o déficit del balance de pagos se produce un ajuste automático del tipo de cambio¹⁵.

De esta manera, el enfoque monetarista concluye que el ajuste del balance de pagos se realiza en forma automática, en caso que el ajuste no puede operar por falta de reservas internacionales, se producirá una contracción de dinero. Una devaluación provoca el ajuste cambiario sobre el nivel de precios¹⁶.

La escuela monetarista se preocupa por demostrar cómo se ve afectado el balance de pagos por la oferta monetaria; sin embargo, no analiza las interrelaciones entre el balance de pagos y otra importante serie de variables de política económica. Ffrench-Davis (1978:904) indica que este enfoque omite que el equilibrio del balance de pagos también se ve afectado directamente por “...*políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, por los movimientos de capitales y por las fluctuaciones de los términos del intercambio... por la naturaleza y origen de la inflación interna, por la situación ocupacional, por la estructura del gasto fiscal y por otras variables de política interna...*”.

A diferencia del enfoque monetarista que identifica el equilibrio externo con el equilibrio de la balanza por cuenta corriente, la escuela neokeynesiana (Krugman, Obstfeld, Melitz, entre otros) entiende que el equilibrio del balance de pagos es aquella situación en que no existen fuertes déficits o superávits en la cuenta corriente. En ciertas circunstancias el equilibrio de la cuentas internacionales no es necesariamente deseable, Krugman (2012:520) argumenta que “...*un país con déficit en la balanza por cuenta corriente está tomando recursos prestados del resto del mundo que tendrá que devolver en el futuro... las oportunidades de inversión dentro del país para los préstamos tomados del exterior pueden resultar más atractivas que las existentes en el resto del mundo. En este caso, la devolución de los préstamos al exterior no presenta ningún problema, porque la inversión rentable puede generar los recursos suficientes como para cubrir el pago de los intereses y del principal. Análogamente, un superávit en la balanza por cuenta corriente puede no suponer ningún problema, si el ahorro interno se puede invertir de modo más rentable en el exterior que en el propio país...*”. El enfoque neokeynesiano del balance de pagos plantea que “...*los países en su conjunto, pueden salir ganando si concentran la inversión mundial en aquellas economías que sean más capaces de transformar la producción actual en producción futura... los países donde la inversión es relativamente menos productiva deberían ser exportadores netos de producción actual (teniendo así superávit por cuenta corriente) mientras que los países donde la inversión es relativamente más productiva deberían ser importadores netos de producción actual (y tener déficit por cuenta corriente)*” (Krugman et al, 2012:520).

A pesar de manifestar que el objetivo para la balanza de cuenta corriente no es generalmente cero, el enfoque neokeynesiano reconoce que los gobiernos habitualmente intentan evitar grandes déficits o superávits de cuenta corriente. Por un lado, Krugman (2012:521) indica que los déficit excesivos por cuenta corriente pueden provocar

problemas dado que “...una política fiscal expansiva, que no haga la vez más rentables las oportunidades de inversión en el país, puede poner de manifiesto la necesidad de restaurar el equilibrio externo mediante un cambio de rumbo de la economía...”, asimismo un déficit por cuenta corriente elevado “...puede minar la confianza de los inversores extranjeros y contribuir a una interrupción repentina... cuanto más grande sea el déficit inicial, mayor y más dolorosa será la caída del gasto nacional necesaria para que la economía pueda vivir con sus propios medios...”. Por otra parte, Krugman (2012:521) manifiesta que los superávits por cuenta corriente también pueden generar problemas dado que “...un superávit por cuenta corriente implica que un país está acumulando activos localizados en el exterior... implica una menor inversión en instalaciones y en bienes de equipo en el propio país...” esta situación podría conllevar dificultades para la recaudación impositiva, una reducción del empleo interno y atraso tecnológico, adicionalmente si “...refleja un préstamo excesivo a los extranjeros, el país podría encontrarse en el futuro ante la imposibilidad de recuperar estos préstamos...”.

Si bien, teóricamente cada estado mantiene autonomía para determinar qué criterio elegir, como se manifestó anteriormente, en una economía internacional integrada las decisiones que toma un estado afectan al resto, particularmente las decisiones de los denominados “estados fuertes”.

II.2 El FMI como escenario de disputa del poder económico

El presente trabajo toma la óptica de la escuela realista (Hans J. Morgenthau, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, entre otros). Se entiende al orden económico internacional como producto de la lucha de poder entre distintas unidades políticas (estados soberanos), que se vinculan entre sí a través de la división axial del trabajo, prevaleciendo la hegemonía de una determinada potencia. Bajo este contexto, se interpreta al sistema monetario internacional como “...una resultante dinámica que refleja las tensiones, compromisos, alianzas, rivalidades y juegos de poder del sistema económico mundial, en el campo de las variables monetarias y financieras...” (Brenta, 2013:12).

Es de interés para este trabajo la distribución de poder dentro de las instituciones internacionales, que dada su naturaleza regulan los mercados internacionales afectando la distribución de las ganancias de las actividades económicas y la autonomía política y económica de los estados, razón por la cual los estados poderosos intentan influir sobre su diseño y funcionamiento a fin de imponer sus propios intereses políticos y económicos

(Gilpin, 2001:77). En particular, este análisis se enfoca en la distribución de poder entre los estados dentro del FMI. Se considera que esta institución es uno de los principales escenarios en el que se refleja el tratamiento asimétrico de los estados soberanos y se destaca una potencia hegemónica (Estados Unidos) que procura imponer sus intereses sobre los tres ejes centrales del sistema monetario internacional: monedas internacionales, coordinación cambiaria y ajuste de balance de pagos.

Los regímenes internacionales se han desarrollado de diferentes maneras a lo largo de la historia, algunos surgieron espontáneamente otros fueron producto de la negociación entre los estados. El sistema comercial y monetario de Bretton Woods nació como resultado de las negociaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña. La tarea más importante los estadounidenses fue promover la cooperación internacional. Bajo el liderazgo de Estados Unidos, los países aliados cooperaron para construir una economía mundial liberal que les permita alcanzar sus intereses económicos y solidificar su alianza en contra de la amenaza Soviética. La cooperación fue facilitada por el hecho que esas naciones tenían una ideología común sobre una economía internacional liberal basada en el comercio libre y mercados abiertos¹⁷.

Las discusiones que dieron origen al FMI implicaron más de cuatro años de negociaciones, entre 1940 y 1944, acerca de las reglas del régimen monetario internacional. Desde el inicio, las conversaciones fueron guiadas por la gran potencia militar y económica que surgía de la II Guerra Mundial: Estados Unidos. Las autoridades del nuevo hegemón consideraron que la estabilización monetaria era necesaria para restablecer las relaciones económicas entre los países una vez finalizada la guerra. Durante el período entre guerras, el sistema monetario careció de un control internacional coordinado resultando ineficaz. En la primera posguerra de 1920, cada nación fijó de un modo independiente el valor de su moneda en términos del oro. La depresión de la década de 1930 manifestó los peligros de estas políticas; a medida que la crisis económica se acentuaba, los países reducían sus importaciones provocando una disminución en el comercio mundial, a su vez, para proteger sus reservas internacionales los países aplicaron complejos controles de cambio y/o devaluaron sus monedas y excepto unos pocos, abandonaron el patrón oro. Pero como estas medidas fueron implementadas por casi todos los estados sus ventajas se neutralizaban entre sí. El comercio mundial cayó a niveles históricamente bajos. Esta situación se vio severamente agravada con el inicio de la II Guerra Mundial (Horsefield, 1965).

Ante este escenario, los países aliados, liderados por Estados Unidos, llegaron al entendimiento que el aislamiento económico no era recomendable y que era necesaria la acción colectiva internacional para sostener la demanda agregada a nivel global. Así, comenzaron a estudiar diversos planes para crear un nuevo género de autoridad internacional, que estableciera normas de conducta que habrían de imperar en los asuntos monetarios internacionales y que brindara financiamiento a los países que necesiten equilibrar sus pagos internacionales (Horsefield, 1965). Los primeros antecedentes se remiten a febrero de 1940 cuando el Comité Financiero y Económico Interamericano recomendó la creación de un Banco Supranacional para la región. Muchas propuestas surgieron acerca de los ejes sobre los que debía establecerse el sistema económico internacional, las más influyentes fueron las presentadas por Estados Unidos por medio de Harry Dexter White y la propuesta del Reino Unido a través de John Maynard Keynes (Horsefield, 1966).

El “Plan Keynes” destacaba la importancia de restaurar el equilibrio del comercio internacional para lograr eliminar las barreras a las importaciones y los acuerdos bilaterales de pago. Igual importancia tenía aliviar a los países altamente endeudados a consecuencia del conflicto bélico y otorgar recursos para que apliquen políticas expansivas del comercio y la producción. Para ello, propuso la creación la “Unión de Compensación Internacional” y un nuevo medio de pago: una unidad de cuenta llamada “bancor”. Su paridad cambiaría estaría ligada al oro y a su vez fija respecto de la moneda de cada país. Cada país recibiría una cantidad determinada de “bancor” en función de una cuota calculada como porcentaje de su comercio exterior (el Reino Unido resultaba favorecido). El saldo a favor en “bancor” podría registrarse como “reservas internacionales inactivas” lo cual aumentaría la liquidez internacional estimulando el comercio mundial. Para mantener el equilibrio del balance de pagos, se establecía que los países con saldos deudores por más de un año, además de pagar intereses, se comprometían a devaluar su moneda, imponer controles de cambio sobre la cuenta capital y/o cancelar con sus reservas internacionales la deuda contraída. Por su parte, los países con saldos acreedores por más de un año también pagarían intereses y deberían expandir el crédito doméstico, revaluar su moneda, aumentar los salarios, reducir los aranceles externos y/o otorgar préstamos internacionales para el desarrollo (Horsefield, 1966).

El “Plan White” se basaba en un acuerdo comprensivo para todos los países (en principio aliados) en materia monetaria a fin de reconstruir y desarrollar las finanzas una

vez finalizada la guerra, mediante el cual el dólar estadounidense se convertiría en el principal medio de pago. Para ello, se fijaría una paridad del dólar respecto al oro y el resto de los países acordarían un tipo de cambio respecto a la moneda estadounidense. A fin de evitar desequilibrios en el balance de pagos, las ideas de White incluían crear un “Fondo de Estabilización” destinado a estabilizar los tipos de cambio. Los países deberían comprometerse abandonar las restricciones cambiarias que afecten al comercio manteniendo las que afecten la cuenta capital, no establecer acuerdos de compensación bilaterales y no aplicar políticas monetarias que afecten el equilibrio global del balance de pagos, entre otras. Para acceder al financiamiento se deberían argumentar serios problemas de balance de pagos (Horsefield, 1966).

Luego de intensos debates, Estados Unidos logró imponer, con ciertas modificaciones, el Plan White y los países vencedores de la II Guerra Mundial aceptaron las nuevas reglas para el funcionamiento del sistema monetario internacional. Del 1º al 22 julio de 1944 se celebró la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas (en Mount Washington Hotel, Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos) donde se acordó la instauración del sistema de paridades fijas (pero ajustables ante ciertas condiciones) y conjuntamente se convino la creación del FMI para que velara por su cumplimiento y brinde asistencia financiera a los países con problemas de balance de pagos a fin que no se apliquen medidas restrictivas al comercio. El acuerdo de Bretton Woods implicaba que una vez finalizada la guerra: 1) se declarararía al dólar estadounidense como moneda libremente convertible, o sea, “moneda de reserva”; 2) se instauraría un sistema de tipo de cambio fijos en relación con el dólar y un precio invariable del oro en dólares; y 3) los ajustes en los tipos de cambios sólo se producirían ante un desequilibrio fundamental en el balance de pagos. Estos tres temas constituyeron el eje central de los objetivos y accionar del FMI, así como los compromisos de los países miembros al ingresar a la institución o utilizar sus recursos¹⁸.

El FMI se constituyó bajo dos redes de poder entrelazadas, una militar y otra financiera, permitieron a Estados Unidos, en el momento culminante de su hegemonía, gobernar el sistema globalizado de estados soberanos; el régimen político-militar centrado en Estados Unidos, que abarcaba el mundo entero, tenía como complemento el sistema monetario establecido en Bretton Woods (Arrighi et al, 2001:100). La gestación del FMI institucionalizó un cambio de paradigma en las relaciones económicas internacionales, el balance de fuerzas operante en aquel momento se plasmó en el diseño del nuevo sistema

monetario internacional que aseguraba su control a nuevo hegemón: Estados Unidos y, de modo más restringido, a los países aliados¹⁹. En la estructura de gobierno del FMI quedó asentado el poder económico de los “estados centrales” en contraposición con la disminuida participación en la toma de decisiones del resto de los “estados periféricos”.

Esa situación provocó que las medidas adoptadas por el FMI, a lo largo de su historia, estuvieran influenciadas por los intereses de los países centrales. Estas conductas se vieron acentuadas con el rol que cumplió el FMI desde los años setenta luego de la ruptura de sistema de cambios de Bretton Woods.

De acuerdo a su concepción original el FMI debía verificar que los países apliquen políticas compatibles con el valor nominal establecido para su moneda en el régimen de paridades fijas pero ajustables de Bretton Woods y brindar apoyo financiero de corto plazo para que los países con dificultades en sus cuentas externas no efectúen devaluaciones competitivas a menos que sufrieran desequilibrios fundamentales en su balance de pagos. La naturaleza de la supervisión implicaba límites al FMI ya que dejaba al país receptor del financiamiento (potencialmente los economías europeas) libre de elegir las medidas concretas para restablecer su situación macroeconómica y monetaria²⁰. Sin embargo, “...muy pronto, el Fondo sustituyó la liberalidad de acceso a los préstamos, que imaginaban Keynes y White, por la progresiva imposición de condiciones a los países prestatarios, algunas de ellas, dirigidas a garantizar el repago y a corregir desequilibrios externos; otras, a favorecer los intereses estratégicos de los principales socios, particularmente, Estados Unidos...” (Brenta, 2013:69).

En el año 1969, a fin de sostener el sistema de Bretton Woods, el FMI intentó sin éxito imponer los Derechos Especiales de Giro como nueva moneda de reserva internacional²¹.

En la década del setenta tras la ruptura del acuerdo de Bretton Woods, el FMI tuvo que adaptarse al nuevo sistema internacional de tipos de cambios flotantes e inflación. La redefinición de su mandato se concretó mediante la “Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo” del FMI en 1978²². La ambigüedad en el lenguaje de las modificaciones otorgó al FMI un mandato amplio y sin definiciones precisas en cuanto a su alcance y expandió el rango de condiciones exigidas para obtener su financiamiento²³. Frente a estos cambios en el sistema monetario internacional, el FMI comenzó a implementar el enfoque monetario para diagnosticar las crisis de balance de pagos de los países miembros (Brenta, 2013:17/8). A partir de estas reformas, el FMI contó con dos importantes instrumentos

para influir sobre los países para lograr la estabilidad financiera y la cooperación monetaria a fin de fomentar un crecimiento económico sostenible: 1) los ajustes exigibles a los países que soliciten financiar sus déficits de balance de pagos, y 2) el efecto reputacional de sus informes periódicos (Brenta, 2013:33).

En los años ochenta como resultado de la suba de las tasas de interés internacional, el FMI, fuertemente influenciado por el poder de del Grupo de los Siete (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), actuó como intermediario en la crisis de deuda desatada sobre todo en América Latina. Como complemento del Plan Brady (1989 – 1992), el FMI impulsó medidas de ajuste, reformas de mercado y adquisición de los activos financieros que pudieran a servir de garantía en los canjes de préstamos por títulos públicos. Con estas medidas, los países centrales con mayor poder dentro del FMI reformularon la orientación del organismo hacia las políticas del “Consenso de Washington”²⁴. Hobsbawm (2012:489) señala que “...desde principios de los setenta, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el respaldo político de Estados Unidos, sugirieron una política que favorecía sistemáticamente la ortodoxia del libre mercado, la empresa privada y el comercio libre mundial, lo cual convenía a la economía estadounidense de fines del siglo XX, como había convenido a la británica de mediados del siglo XIX, pero no necesariamente al mundo en general...”. El FMI se convirtió en uno de los principales implementadores del Consenso de Washington²⁵.

En la primera parte de la década del noventa, la economía ingresó en una nueva fase de reducción de las tasas de interés en el mercado financiero internacional y se generó un abundante flujo de capitales hacia los países en desarrollo. El FMI se transformó en un participante activo en la elaboración de políticas internas (económicas, financieras y sociales) a través de las condicionalidades exigidas a los países que requirieran financiamiento externo. Con demasiada frecuencia el enfoque del FMI hacia los países en desarrollo fue similar al de un mandatario colonial (Stiglitz, 2002:73). A mediados de los años noventa, con la economía sumergida en la globalización financiera, los grandes flujos de capitales en busca de mayor rentabilidad crearon una burbuja, al generar tendencias de endeudamiento no sostenibles que culminaron en episodios de crisis. Se sucedieron así las crisis mejicana (1995), sudeste asiático (1997), rusa (1998), brasilera (1999), argentina (2001), turca (2002), estadounidense (2008) y europea (2010). La particularidad de estas crisis es que las mismas se transmiten o contagian entre países con una fuerza y velocidad sin precedentes. Frente a las primeras crisis financieras el FMI impulsó un rol activo de

prestamista de última instancia como estrategia para minimizar los daños financieros (que se transmitían entre países a través del efecto contagio). Por su naturaleza, la estrategia del FMI planteó un problema de riesgo moral, dado que protegió los intereses de los inversores, en general provenientes de países con economías avanzadas, al contar con que serían rescatados por la asistencia del FMI al país deudor, lo que produjo una incorrecta asignación de los recursos en el ámbito internacional (Stiglitz, 2002).

Frente a ese escenario, en la primera década de 2000, los países periféricos buscaron “soluciones de segundo mejor” mediante la creación de redes de seguridad financiera a nivel regional²⁶ y políticas de acumulación de reservas internacionales a fin de lograr a la estabilidad y el desarrollo. Sin embargo, las redes de seguridad financiera regionales no fueron concebidas como sustitutas de instancias globales, sino como una forma de densificar la arquitectura global existente contemplando la necesidad de instituciones financieras internacionales como seguros de mayor cobertura a nivel global. Por su parte, la acumulación de reservas internacionales, si bien permite a los países individualmente contar con cierto grado liquidez que garantice la continuidad de sus políticas monetarias y cambiarias ante perturbaciones reales y financieras, se reconoce que sería superior participar de un sistema global del que formen parte la totalidad de los países dado que permitiría diversificar el riesgo (Feldstein y Aizenman y Lee citado en BCRA, 2006).

Frente a la actual coyuntura económica internacional con un elevado grado de apertura comercial y financiera, resulta necesario contar una institución pública de carácter global por medio de la cual las autoridades de los países puedan establecer reglas sobre el sistema monetario internacional²⁷. El FMI, con 188 países miembros, es la institución con más experiencia en materia de finanzas internacionales; sin embargo, resulta imprescindible la adaptación del organismo a los cambios sufridos en el orden económico internacional desde fines de la II Guerra Mundial hasta nuestros días. La distribución del poder dentro de la estructura de gobierno del FMI continúa privilegiando los intereses de los países centrales y se considera al resto de los países miembros como socios minoritarios y subordinados (Buirá, 2007:30).

En busca que las transformaciones en el orden económico internacional se vean reflejadas en la estructura de poder dentro del FMI, su Junta de Gobernadores aprobó tres grandes paquetes de reforma de gobierno (en los años 2006, 2008 y 2010) que serán objeto de estudio en este trabajo, según la hipótesis presentadas más arriba.

III. Análisis empírico

III.1 Reglas de Gobierno del FMI

Dada la influencia que podía tener el FMI sobre el sistema monetario internacional, desde su génesis, los países centrales plantearon alternativas de gobierno que les permitieran ejercer un claro control en la toma de decisiones. En función de ello, resultaba de vital importancia determinar las características del sistema de votación y los órganos de gobierno que regirían al FMI.

III.1.1 Asignación de votos

En función de los intereses de sus respectivos países, respecto del modo de estructurar el régimen monetario de posguerra, el Plan Keynes y el Plan White presentaban diferencias en el diseño del esquema de distribución del poder para el nuevo organismo financiero internacional.

El Plan Keynes, sugería que los votos estén basados solamente en el volumen del comercio exterior de cada país. Dado que el Reino Unido poseía un grado de apertura económica mucho mayor al de los Estados Unidos –en particular si se consideraba como comercio exterior el realizado dentro del Commonwealth- conseguía que su poder de voto estuviera entre 20 y 30% del total, contra 12% de los Estados Unidos²⁸.

El “Fondo de Estabilización” propuesto por White, establecía que para la toma de decisiones cada país tendría 100 votos más un voto por cada millón de dólares aportados. Los aportes de los países serían determinados en función de los resultados de una fórmula que tomaba en cuenta sus tenencias de oro, producción de oro, ingreso nacional, comercio exterior, población, inversión extranjera y deuda externa. Se estimaba que Estados Unidos obtendría el 25,3% del total de los votos, el Reino Unido el 17,6%, Rusia el 2,9%, China el 2,3%, entre los países latinoamericanos se repartiría un 34,5% y entre los restantes países europeos un 15,9% (Horsefield, 1965). El Plan White otorgaba poder de veto a Estados Unidos sobre las operaciones centrales del organismo²⁹.

En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas, celebrada en Bretton Woods en julio de 1944, se adoptaron dos reglas para determinar el poder de voto de los países miembros, una basada en el principio legal de la igualdad de estados (“votos básicos”) y otra relacionada con las contribuciones de los miembros

(“cuotas”). El texto del Artículo XII, Sección 5 (a) del Convenio Constitutivo del FMI estableció que: *“Cada país miembro tendrá doscientos cincuenta votos, más un voto adicional por cada porción de su cuota equivalente a cien mil dólares estadounidenses.”*³⁰

La cuota pasó a cumplir un rol esencial dentro del FMI. Aparte de establecer el número de votos que le corresponde a un país miembro para la toma de decisiones en el FMI, la cuota determina los aspectos básicos de su relación financiera e institucional con el organismo: establece los recursos financieros que el país miembro debe suministrar al FMI³¹, fija el límite de acceso al financiamiento que tiene cada país y establece la porción que le corresponde en la asignación general de derechos especiales de giro.

A pesar de su importancia, la metodología para determinar el valor de las cuotas no se menciona explícitamente en el Convenio Constitutivo del FMI. De acuerdo a las definiciones expresadas en dicho instrumento legal, las cuotas deberían reflejar 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.

A fin de determinar el valor de las cuotas en el FMI, en la Conferencia de Bretton Woods, se utilizó el cálculo realizado por el Lic. Raymond Mikesell³² en 1943 que tomaba en cuenta el ingreso nacional de 1940, los saldos en oro y dólares estadounidenses al 1º de julio de 1943, la variación de las exportaciones y el promedio de las importaciones entre 1934 y 1938³³.

Con el transcurso del tiempo, a la fórmula original se le anexaron otras cuatro fórmulas para determinar el cálculo de la cuota que básicamente incluyeron algunos ajustes en el peso y la definición de las mismas variables que la componían:

1. Formula Bretton Woods:

$$Q = (0,01Y + 0,025R + 0,05P + 0,2276VC) (1 + C/Y)$$

2. Formulas Post - Bretton Woods:

$$Q_1 = (0,0065 Y + 0,0205125 R + 0,078 P + 0,4052 VC) (1 + C/Y)$$

$$Q_2 = (0,0045 Y + 0,03896768 R + 0,07 P + 0,76976 VC) (1 + C/Y)$$

$$Q_3 = 0,005 Y + 0,042280464 R + 0,044 (P+C) + 0,8352 VC$$

$$Q_4 = 0,0045 Y + 0,05281008 R + 0,039 (P+C) + 1,0432 VC$$

En estas fórmulas: “Y” representa el PBI medido a precios corrientes de mercado de un año reciente (el PBI substituyó al ingreso nacional considerado para el primer cálculo de cuotas); “R” indica el promedio anual de las reservas internacionales; “P” es el promedio anual de los pagos corrientes del balance de pagos de un período reciente de cinco años; “C” simbolizaba un promedio anual de los ingresos corrientes del balance de pagos de un período reciente de cinco años; y “VC” expresaba la variabilidad de los ingresos corrientes del balance de pagos, definida como una desviación estándar de la media móvil a cinco años centrada en el tercer año, de un período reciente de 13 años.

Con la convivencia de las cinco fórmulas (hasta marzo de 2011), el FMI determinaba la cuota de un país miembro como la más elevada que resultaba de utilizar la fórmula original de Bretton Woods o el promedio de los dos cálculos más bajos que se obtengan con las otras cuatro fórmulas.

De este modo, el FMI fue diseñado de modo tal que el poder dentro del organismo se repartiera principalmente en función del aporte de capital que cada país realice. A diferencia de otros organismos internacionales cuyo sistema de votación sigue el principio de “un país, un voto” (por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas), en el FMI se utiliza un sistema de votación ponderado: cuanto mayor es el aporte de capital de un país —determinado en términos generales por la magnitud de la economía— más votos tiene ese país. Por la metodología de asignación de votos del organismo, los países con economías avanzadas poseen mayor influencia en la toma de decisiones que el resto de los miembros dentro del FMI.

III.1.2 Órganos de Gobierno

Para comprender mejor el proceso para la toma de decisiones dentro del FMI es necesario conocer cada uno de los órganos de gobierno de esta institución financiera, cuáles son sus misiones, cantidad de miembros, reglas de funcionamiento y mayorías requeridas.

Las primeras discusiones sobre la estructura de toma de decisiones del FMI se centraron en la propuesta de Keynes que planteaba un Consejo Ejecutivo integrado por responsables políticos de alto nivel. Para que el FMI sea eficaz, Keynes sostenía que los consejeros debían tener el máximo nivel de confianza en el Ministerio de Hacienda y Banco Central para lo cual debían pasar la mayor parte de su tiempo en contacto con la política financiera de sus países. En consecuencia, en el marco del plan de Keynes, sólo los ministros de

finanzas o presidentes (o gobernadores) de bancos centrales serían elegibles como consejeros ejecutivos. Dado que las personas de esta jerarquía no podían residir en Washington, el día a día del FMI quedaría en manos de la dirección y el personal. La propuesta competidora de White, propuso un Directorio Ejecutivo de residentes, lo que refleja el deseo de ejercer el control político sobre las decisiones operativas del FMI, no sólo de las decisiones estratégicas a largo plazo³⁴.

III.1.2.1 Junta de Gobernadores

La Junta de Gobernadores es la máxima autoridad dentro del FMI. Está conformada por tantos gobernadores titulares y alternos como cantidad de países miembros.

Cada país miembro del organismo determina en forma independiente cómo son designados el Gobernador Titular y su Alterno; por lo general esos cargos son ocupados por las máximas autoridades económicas del país: el Ministro de Economía y/o Finanzas y el Presidente del Banco Central.

El Convenio Constitutivo del FMI confiere todas las atribuciones del organismo a la Junta de Gobernadores; sin embargo, el mismo instrumento legal permite, y en la práctica es así, que delegue gran parte de sus funciones en el Directorio Ejecutivo. Así, la Junta de Gobernadores actúa únicamente ante situaciones especiales: i) modificaciones en las cuotas, en las membresías ó en el Convenio Constitutivo, ii) remuneraciones de los directores ejecutivos y el director gerente, iii) asignaciones y cancelaciones de derechos especiales de giro, iv) elección y cambio del número de directores ejecutivos, v) retiro de un país miembro, y vi) liquidación del FMI.

Con estas atribuciones indelegables este órgano cumple un rol fundamental en el diseño de la estructura de gobierno y distribución de poder del FMI.

Los gobernadores se reúnen, al menos, una vez al año, entre los meses de marzo y abril. Para la toma de decisiones dentro de este órgano cada Gobernador vota en forma independiente y tiene derecho a emitir la cantidad de votos asignados al país que representa. Según la regla general, dispuesta en la Sección 11 del Estatuto del FMI, se establece que las decisiones dentro de la Junta de Gobernadores se toman por mayoría simple. Sin embargo, dado que los asuntos para los cuales se requiere la intervención de la Junta de Gobernadores son de vital importancia para el funcionamiento del FMI, en la mayor parte de sus incumbencias el Convenio Constitutivo exige una mayoría especial por

la cual las decisiones deben ser aprobadas por 3/5 de los países miembros que reúnan al menos el 85% del total de votos.

III.1.2.2 Directorio Ejecutivo

El Directorio Ejecutivo del FMI se ocupa de la gestión de los asuntos ordinarios de la institución y ejerce los poderes delegados por la Junta de Gobernadores. Entre sus responsabilidades principales se encuentran verificar la ejecución de las estrategias propuestas por la Junta de Gobernadores, llevar a cabo la supervisión del sistema monetario internacional, aprobar el uso de los recursos del FMI, nombrar al Director Gerente, efectuar tareas de supervisión institucional y determinar la política administrativa (FMI, 2008:41). Este órgano de gobierno se reúne en sesión continua en la sede del FMI (aproximadamente tres veces por semana); los directores ejecutivos son funcionarios a tiempo completo del organismo. Si bien son nombrados o elegidos por los países miembros, sus dietas están a cargo del FMI. Su mandato es por dos años.

El Directorio Ejecutivo original tenía 12 asientos en representación de 45 países miembros. Durante la década del 1960 y 1970, producto de la independencia de países africanos y asiáticos, aumentó considerablemente la membresía del FMI (ingresaron más de 70 países) y como consecuencia de ello se decidió incrementar las sillas en el Directorio Ejecutivo de 12 a 20. En 1978, el Directorio Ejecutivo se amplió a 21 miembros para dar lugar a una silla adicional para los países africanos. Posteriormente, el Directorio Ejecutivo fue ampliado a 24 miembros debido a la incorporación de las sillas para China, Arabia Saudita y Rusia, así como el aumento del número de miembros de la disuelta Unión Soviética y el ingreso de Suiza³⁵.

Las 24 sillas que componen Directorio Ejecutivo se conforman de la siguiente manera: 5 directores son nombrados por los países con mayor magnitud de cuota; 3 directores son designados por los países que tengan la posición acreedora más elevada en el FMI durante los dos años precedentes a una elección; 16 directores son elegidos por los demás 180 países miembros agrupados en distritos electorales de acuerdo a su afinidad idiomática, región u otros criterios.

Previo a la entrada en vigencia las reformas objeto de estudio de este trabajo, los 5 países con mayores cuotas eran: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido. Dado su posición acreedora, China, Arabia Saudita y Rusia también gozaban del privilegio

de contar con una silla única en el Directorio del FMI. En el otro extremo, se encontraban dos directores que representan entre ambos a 44 países africanos.

Los países pueden elegir el grupo al que prefieren pertenecer, teniendo en cuenta consideraciones de índole regional y de acuerdo a intereses económicos y políticos en común. Cada grupo tiene la libertad para decidir la manera en que selecciona a su director y el país del que proviene, así como el sistema de rotación que se usa para cubrir otros puestos; por lo general, estos sistemas son un reflejo de la cuota relativa de cada país dentro del grupo (FMI, 2008:42).

Cuadro 1: FMI - Mayorías Especiales del 85% del Directorio Ejecutivo

Tema
Decidir que las condiciones internacionales permiten adoptar un sistema generalizado de regímenes de cambios basado en paridades estables pero ajustables
Dictar disposiciones referentes a regímenes generales de cambios sin limitar el derecho de los países miembros a instituir el régimen cambiario de su elección
Asignación y cancelación de DEGs
Aumento o disminución del número de directores ejecutivos electivos
Interpretación del Convenio del FMI
Modificación de las cuotas
Determinación de márgenes para las transacciones cambiarias al contado
Modificar cuantía, intervalo, período de asignación, cancelación de DEGS
Normas de uso de recursos generales del FMI
Prescripción de otros tenedores de DEGs
Exclusión de ciertas compras y tenencias para cálculo de reservas
Modificación del período obligatorio de recompra Venta de oro, transferencia de parte de su producido a la cuenta Inversiones, aceptación de oro en pagos al FMI
Uso de activos de Cuenta Especial de Desembolsos en operaciones y transacciones no autorizadas en otras disposiciones y para distribución entre los países miembros en desarrollo
Suspensión temporal de operaciones y transacciones en DEGs
Modificación del principio de valoración del DEG
Creación del Consejo y número de consejeros
Autorización de tenedores oficiales de DEG a no miembros
Separación obligatoria de un país miembro
Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI

Fuente: Brenta (2013:54), Cuadro 3.5

Cada Director Ejecutivo tiene derecho a emitir el número de votos asignados al país que representa. En los casos de directores que representan a más de un país tienen derecho a emitir la suma de los votos de cada uno de ellos. Si bien “...el Directorio rara vez toma una decisión por votación formal... la mayor parte de las decisiones se basan en el consenso alcanzado por los países miembros y reciben respaldo unánime...” (FMI, 2004:14), en caso de requerir una votación formal el Convenio Constitutivo del FMI enumera las mayorías necesarias para la toma de decisiones dentro del organismo. La regla por defecto se especifica en el Artículo XII, Sección 5 (c) dispone que “...las decisiones del Fondo se tomarán por mayoría de los votos emitidos...”. Los votos no emitidos, por la abstención o por la falta de designación de un Director Ejecutivo, se excluyen del cálculo y

no son tratados como votos negativos (FMI, 2009:16). Para cuestiones de política de largo alcance, expresadas taxativamente en el Convenio Constitutivo, se requieren mayorías especiales. Las mayorías especiales pueden ser del 70% o 85% del total del poder de votación; estas mayorías se calculan de acuerdo a la totalidad de los votos del FMI, los votos no emitidos por abstención tienen el efecto de ser contados como votos negativos (FMI, 2009:16).

III.1.2.3 Director Gerente

El Director Gerente es elegido por mayoría de votos del Directorio Ejecutivo. Es nombrado con un mandato renovable de cinco años. El Director Gerente dirige los asuntos ordinarios del FMI; desempeña dos funciones dentro del organismo: Presidente del Directorio Ejecutivo y Jefe del Personal Operativo. Asimismo, es el vocero del organismo y mantiene contacto a nivel político con los países miembros.

Por su cargo de Jefe del Personal es el responsable de nombrar a tres Subdirectores Gerentes (con aval de Directorio Ejecutivo) y es el encargado de las actividades del personal técnico del FMI (FMI, 2001:5).

El Director Gerente preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, pero no tiene derecho a voto excepto en caso de empate. Participa en las reuniones de la Junta de Gobernadores, pero no puede votar en ellas.

III.1.2.4 Comités Ministeriales

Las estructuras del Comité Financiero y Monetario Internacional (CFMI) y del Comité para el Desarrollo son semejantes a la del Directorio Ejecutivo del FMI. Se encuentran integrados por 24 sillas cada comité, que son ocupadas por gobernadores de bancos centrales, ministros o funcionarios de rango similar y provienen de los 188 países miembros. Estos comités ministeriales se reúnen cada seis meses.

El CFMI tiene su origen en la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI (1978). En virtud de la ruptura del sistema de paridades cambiarias fijas, el FMI decidió la creación de un “Consejo de Ministros” para el ejercicio de estricta vigilancia que asegure que los miembros no abusen de la flexibilidad inherente en el nuevo sistema cambiario (FMI, 2009:6). Para ello, se dispuso que cada país, o grupo de países, que ocupen una silla en el Directorio Ejecutivo nombren un consejero, que tendrá el rango de gobernador, ministro del gobierno del país miembro o persona de categoría similar (Convenio Constitutivo del FMI, Anexo D). El Consejo Ministerial sería responsable de cuestiones

estratégicas: “...supervisar la gestión y la adaptación del sistema monetario internacional, incluso el funcionamiento continuo del proceso de ajuste y la evolución de la liquidez global y, a ese efecto, examinará la evolución de la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo...” (Convenio Constitutivo del FMI, Anexo D, artículo 2, A). Sin embargo, el Consejo Ministerial nunca fue activado, y en su lugar se conformó un Comité Interino, luego transformado en el CMFI, que cumple una función puramente consultiva a la dirección estratégica del FMI (FMI, 2009:6).

El CFMI tiene la función de asesorar e informar a la Junta de Gobernadores del FMI sobre la evolución de la liquidez mundial y la transferencia de recursos a los países en desarrollo, las propuestas de enmienda del Convenio Constitutivo y el desarrollo de los acontecimientos que puedan perturbar el sistema monetario y financiero mundial. Al finalizar cada una de las reuniones, los miembros del CMFI deben llegar a un consenso (no existe un mecanismo oficial de votación) sobre el comunicado a emitir que va a resumir sus puntos de vista. Estos comunicados sirven de pauta al programa de trabajo del FMI durante el semestre que precede a la siguiente reunión (FMI, 2012:1-2).

El “Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo”, o “Comité para el Desarrollo”, tiene como función “...asesorar a las Juntas de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial sobre aspectos críticos de desarrollo y sobre los recursos financieros requeridos para promover el desarrollo económico en los países en desarrollo...”, también se incluyó en su mandato “...aspectos relacionados con el comercio y el medio ambiente mundial...” (FMI, 2012:2).

III.2 Participación de la Argentina en el FMI

La relación histórica de nuestro país con el FMI ha sido ampliamente estudiada por la literatura especializada, este trabajo, manteniendo el enfoque en la estructura de gobierno y la distribución del poder dentro del organismo financiero internacional, se concentra en la participación de nuestro país en los órganos directivos, así como el peso relativo de la Argentina en la toma de decisiones del FMI.

III.2.1 Adhesión

Son controvertidas las razones por las cuales nuestro país ingresó al FMI, así como las supuestas condicionalidades de reformas económicas que el organismo pudo haber exigido a la Argentina para aceptar su membresía.

Si bien nuestro país no fue invitado a participar de la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods New Hampshire, en julio de 1944, dada su posición neutral ante la segunda guerra mundial, dos años después, en enero de 1946, el entonces presidente de facto la nación General Edelmiro J. Farrell³⁶ emitió el Decreto 3185/46 mediante el cual la Argentina adhería al FMI y al BIRF. La Cámara de Senadores ratificó dicha adhesión a pedido del presidente Perón en 1946, pero el mismo no llegó a ser tratado en la cámara baja; ésta demora provocó un cambio de postura en el gobierno, en 1948 Perón solicitó dejar sin efecto el Decreto 3185/46 aludiendo que la estructura del FMI “...no podía llevar al cumplimiento de la reorganización financiera internacional...” en virtud de que “... los votos entre los países en función de su aporte de cuotas... aseguraba el predominio de los más grandes y ricos...” (Brenta, 2013:124). Argentina sostuvo esta postura por más de una década, a pesar de la presión que implicaba que el total del resto de los países de la región ya hubieran adherido a los organismos financieros internacionales de Bretton Woods.

Con la asunción al poder del Tte. Gral. Pedro E. Aramburu³⁷, y haciendo caso a la recomendación del Dr. Raúl Prebisch -quien años antes se había opuesto al ingreso de los países periféricos al FMI³⁸- el 31 de agosto de 1956 se emitió el Decreto-Ley 15.970 por el cual la Argentina adhirió al FMI y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Esta adhesión se perfeccionó, el 20 de septiembre de 1956, con la suscripción de una cuota de 150 millones de dólares, de los cuales el 25% se integró en oro y el 75% restante mediante una letra de tesorería en pesos, sin interés y no negociable emitida por el Banco Central de la República Argentina en su carácter de agente financiero y depositario de nuestro país ante el FMI.

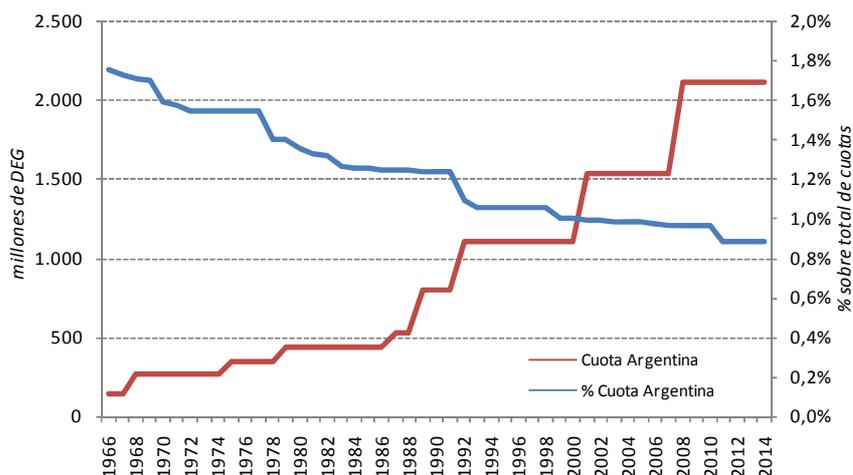
III.2.2 Cuota y Poder de Voto

A los fines del presente trabajo resulta de particular importancia estudiar la cuota asignada a nuestro país por el FMI, dado que este dato nos permitirá analizar la influencia de la Argentina dentro de los órganos de gobierno de esta institución financiera internacional. En ésta sección se detalla la situación previa a la entrada en vigencia de la

entrada en vigor de la primera de las tres grandes reformas de gobierno objeto de estudio de esta tesis (o sea el año 2006); en el punto III.4 del presente trabajo (Reformas de Gobierno en el FMI) se evalúan las consecuencias sobre la cuota y poder de voto de cada reforma.

La evolución de la cuota de nuestro país (previa a la entrada a las reformas del 2006) aumentó en monto y disminuyó en porcentaje de capital del FMI.

Gráfico 1: FMI, Argentina - Evolución Cuota (1957 – 2014)



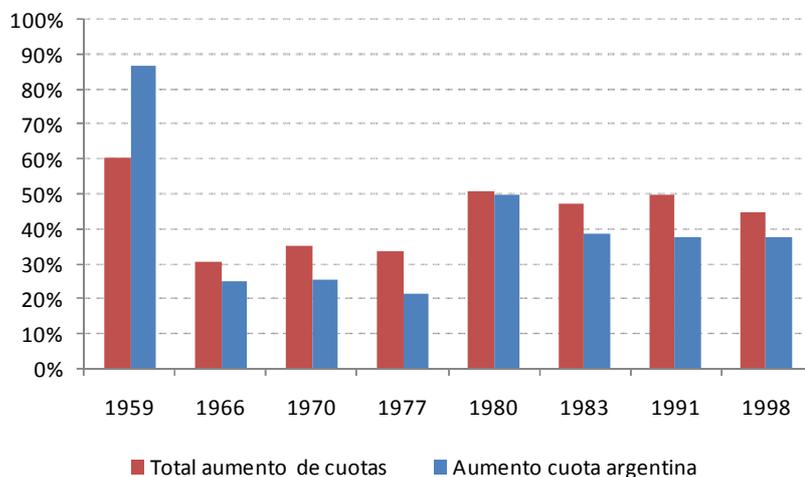
Fuente: Elaboración propia según datos de International Finance Statistics

Como se observa en el Gráfico 1, desde el ingreso de nuestro país al FMI el capital del organismo creció 14 veces, sin embargo la participación de la Argentina en el capital del organismo fue disminuyendo con el correr de los años (pasó de 1,80% en 1956 a 0,99% en 2005). Este fenómeno se observa para todos los miembros del FMI dado la afiliación de nuevos países (con el ingreso de cada país aumenta el capital de FMI y se reduce la participación en el porcentaje del capital del resto de los miembros).

Sin embargo, en el caso de la Argentina el ingreso de nuevos miembros no es la única causa por la que se redujo su participación en el capital del FMI a través de los años. La otra razón de este fenómeno se encuentra las ocho Revisiones Generales de Cuota en las que la Junta de Gobernadores determinó aumentar el capital del FMI³⁹. Dado que los aumentos generales de cuotas no son equiporcionales, a excepción de la Revisión General de Cuotas del año 1959 cuando nuestro país obtuvo un incremento mayor al aumento global promedio de cuotas (el aumento de cuotas global promedio fue de 61% mientras que Argentina incremento su cuota en 87%), en el resto de las revisiones generales, los aumentos de la cuota argentina fueron por debajo del aumento global

promedio. Esto significa que en las revisiones generales posteriores a 1959 nuestro país, a pesar de incrementar sus aportes al FMI, fue perdiendo participación relativa en el capital del organismo.

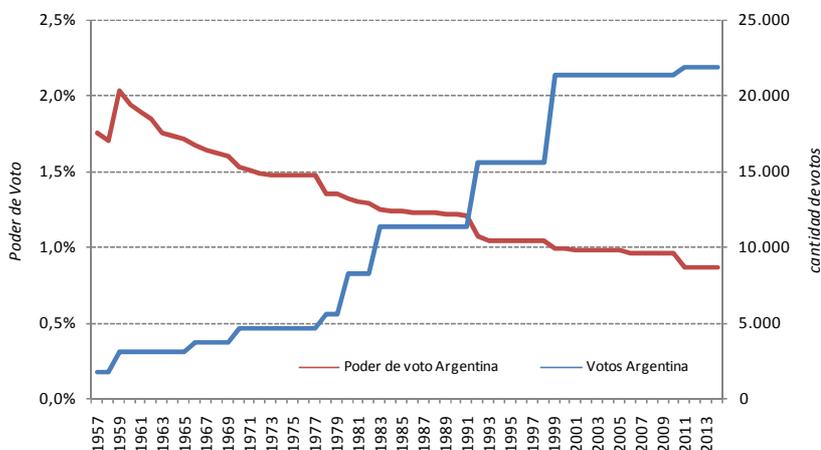
Gráfico 2: FMI - Revisiones Generales de Cuota (1945 – 2005)



Fuente: Elaboración propia según datos del sitio Web del FMI

La caída en la participación relativa de nuestro país en el capital del FMI también provocó una disminución en el poder de voto. El porcentaje de votación de Argentina pasó de 2,03% en 1959 al 0,98% en 2005. Al igual que en el caso de la evolución de la cuota argentina en el FMI, este fenómeno se debe al ingreso de nuevos países al organismo (efecto sufrido por todos los miembros) y la asignación de un aumento de cuota inferior al aumento global promedio en siete de las ocho revisiones generales en las que la Junta de Gobernadores decidió incrementar el capital del FMI.

Gráfico 3: FMI, Argentina - Evolución Poder de Voto (1957 – 2014)



Fuente: Elaboración propia según datos de International Finance Statistics

III.2.3 Participación en los órganos de gobierno

Como miembro del FMI nuestro país participa en la Junta de Gobernadores y, a través de la silla del Cono Sur, ocupa cargos en el Directorio Ejecutivo y en los Comités Ministeriales.

III.2.3.1 Junta de Gobernadores

Al igual que todos los países miembros del FMI, la Argentina tiene el derecho a nombrar un Gobernador Titular y uno alterno en la Junta de Gobernadores. Históricamente, estos puestos son ocupados por el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central de nuestro país, respectivamente.

La influencia del Gobernador de nuestro país en el órgano máximo de gobierno del FMI está determinada por la cantidad de votos que le corresponden a la Argentina. Previo a las reformas de 2006, nuestro país poseía 21.421 votos que representaban el 0,98% del total de los votos.

III.2.3.2 Silla del Cono Sur

Con la membresía de nuestro país al FMI en 1959, el organismo decidió agregar una silla más en el Directorio Ejecutivo para que sea ocupada por los países de América Latina⁴⁰. Así se creó la “silla del Cono Sur” que en un principio estuvo integrada por Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En los años ochenta Ecuador se unió a la silla integrada por Brasil, Colombia, Guayana, Haití, Panamá, República Dominicana, Surinam y Trinidad y Tobago. En ese momento, Perú se incorporó a la Silla de Cono Sur en el lugar vacante que dejó Ecuador.

Dado que el FMI y el BIRF tienen reglas de gobierno similares, la “Silla del Cono Sur” fue creada en los dos organismos con los mismos países integrantes. Por lo tanto, los países miembros de la silla decidieron que la distribución de cargos dentro de la jurisdicción de ambos organismos se efectúe en forma conjunta.

El hecho de ocupar en una “silla” dentro del Directorio Ejecutivo del FMI y del BIRF da derecho a nombrar a un Director Titular y un Director Alterno en cada organismo. Si bien esos son los principales cargos a ocupar, este grupo de países también debe designar asesores y asistentes que colaboran con ellos. Asimismo, escogen los integrantes del Comité Monetario y Financiero Internacional y Comité para el Desarrollo (ver Anexo I).

Desde la creación de la Silla del Cono Sur, Argentina ocupó un lugar preponderante dado que poseyó alrededor el 50% del total de los votos que emite el Director Ejecutivo designado. La alta ponderación de nuestro país le ha permitido designar en forma rotativa el director titular o caso contrario su alterno.

Para la toma de decisiones, es tradición de la silla del Cono Sur que los acuerdos se alcancen por consenso entre todos los miembros. En caso de que exista una controversia por un asunto de interés directo y mutuo de alguno ó algunos de los países de la silla, es sometido a consideración del Directorio Ejecutivo, y en la eventualidad que no pueda lograrse consenso, el Director Ejecutivo lo pondrá a consideración de los Gobernadores. Si uno de los Gobernadores así lo solicitare, el Director Ejecutivo se abstendrá en la votación.

Por último, cabe analizar el peso relativo de la silla del Cono Sur dentro del Directorio Ejecutivo del FMI. Como es de suponer, dado el número de países que integran la silla y que ninguno de ellos posee un gran poder de voto, esta jurisdicción a 2005 reunía el 1,99% del total de votos con lo que se encuentra entre las sillas que tienen menor capacidad de negociación dentro del Directorio Ejecutivo del FMI.

III.2.4 Posición financiera frente al FMI

La situación financiera de nuestro país en el FMI se divide en tres grandes rubros: la Cuenta de Recursos Generales, el Departamento de Derechos Especiales de Giro (DEG), y las Cuentas Administradas. El Banco Central de la República Argentina (BCRA), en su carácter de agente depositario, es el encargado de registrar en su balance la posición financiera total del país frente al FMI.

La Cuenta de Recursos Generales se vincula a la cuota asignada por el FMI a nuestro país. Así se registra el monto de la cuota argentina en el activo del BCRA. Como contrapartida en el pasivo del BCRA se asientan tres cuentas: Cuenta N° 1 para “...*las transacciones del FMI, comprendidos los pagos de la suscripción, las compras y las recompras y el reembolso de recursos obtenidos en préstamo...*”; la Cuenta Valores para “...*sustituir parte de las tenencias en la Cuenta N° 1 por pagarés no negociables, sin intereses, o instrumentos similares pagaderos al FMI a la vista...*”; y la Cuenta N° 2 para “...*los gastos e ingresos administrativos del FMI en la moneda del país miembro y en su territorio...*” (FMI, 2001).

A septiembre de 2014, la cuota de nuestro país en el FMI asciende a DEG 2.117,1 millones. De este monto, el 25% se pagó en moneda de libre uso (DEG 529,3 millones) y

por el 75% restante (DEG 1.587,8 millones) se emitieron valores no negociables por el equivalente a DEG 1.524,7 millones y se depositaron pesos en la Cuenta N° 1 por el equivalente a DEG 63,2 millones. Adicionalmente, si bien nuestro país no se encuentra bajo ningún plan de facilidades del FMI, si hizo uso del 99,96% del tramo de reserva (DEG 529,1 millones). Por último, el FMI mantiene el equivalente a DEG 14.142 en la Cuenta N° 2 ante posibles gastos administrativos en el país. Así, a la fecha mencionada, Argentina registra una posición acreedora en la Cuenta de Recursos Generales del FMI de DEG 181.283, que surge del monto pendiente de uso del tramo de reserva (DEG 195.425) menos la suma depositada en la Cuenta N° 2 (DEG 14.142).

Cuadro 2: FMI, Argentina - Cuenta de Recursos Generales

	Activos	Pasivos	Saldo Neto
Cuota en DEGs	529.275.000		181.283
Cuota en pesos	1.587.825.000		
Valores No Negociables		1.524.672.289	
Cuenta Nro 1 - Depositos		63.152.711	
Cuenta Nro 1 - Uso Tramo Reservas		529.079.575	
Cuenta Nro 2		14.142	
Total	2.117.100.000	2.116.918.717	181.283

Cifras expresadas en DEG / Datos a septiembre-14

Fuente: Elaboración propia según datos de los Estados de Cuenta del FMI a Septiembre de 2014

En la “Cuenta DEG” se registran las asignaciones de esta moneda distribuidas por el FMI y las posteriores compras y ventas de DEG efectuadas por nuestro país.

Cada vez que el FMI decide una asignación de derechos especiales de giro, el Banco Central registra un pasivo por ese valor (Asignaciones de DEG) y como contrapartida un activo computable como reservas internacionales (Tenencias de DEG). El FMI paga una tasa de interés por las “tenencias” y cobra cargos por las “asignaciones”, estas tasas se liquidan en forma trimestral. Cuando la cuenta “Asignaciones de DEG” es mayor a las “Tenencias de DEG” -significa que el país miembro cambio parte de esos DEG por otra moneda- este deberá pagar cargos al FMI. Caso que las “tenencias” sean mayores a las “asignaciones”, el país recibe un interés. Por último, el FMI cobra anualmente cargos por la administración de la cuenta.

El FMI ha realizado asignaciones de DEG en tres grandes tramos. El primero de ellos, fue entre los años 1970 y 1972 cuando Argentina recibió una suma de DEG 152,5 millones. El segundo tramo de asignaciones de DEG fue entre los años 1979 y 1981, en esta oportunidad a Argentina se le asignaron DEG 165,9 millones. La última asignación de

esta moneda el FMI la realizó en el año 2009 y nuestro país recibió DEG 1.701, 7 millones. Así las asignaciones totales a la Argentina ascienden a DEG 2.020 millones.

De acuerdo a las prioridades determinadas por el Banco Central de la República Argentina en cuanto a la inversión de las reservas internacionales, las tenencias de DEG de nuestro país en el FMI han ido variando con el correr de los años.

A abril de 2014, nuestro país registraba tenencias por DEG 2.053 millones. Dado que las “tenencias” son levemente superiores a las “asignaciones” Argentina también registra una posición acreedora en el departamento de DEG y, por lo tanto, trimestralmente recibe intereses a su favor.

Cuadro 3: FMI, Argentina - Departamento de DEG

	Activos	Pasivos	Saldo Neto
Tenencias	2.053.097.321		33.060.690
Intereses acumulados	206.997		
Asignaciones		2.020.039.967	
Cargos acumulados		203.661	

Datos a septiembre-14

Fuente: Elaboración propia según datos de los Estados de Cuenta del FMI

Por último, Argentina participa del Fondo Fiduciario para la Reducción de la Pobreza y Operaciones Especiales de Crecimiento para los Países Pobres Altamente Endeudados (PRG-HIPC, según sus siglas en inglés) administrado por el FMI. A septiembre-14, nuestro país prestó a tasa cero al PRG-HIPC el equivalente de DEG 15.628.059.

III.2.5 Programas de supervisión e información

Argentina coopera con el FMI suministrando regularmente información económico-financiera y otros datos estadísticos para los siguientes programas y publicaciones:

a) Consulta del Art. IV del Convenio Constitutivo: el FMI, en su función de supervisor del sistema monetario y financiero internacional, procede a evaluar anualmente la situación macroeconómica de los países miembros para lo cual sus técnicos recopilan información económica y financiera y se reúnen con las autoridades económicas del país evaluado (principalmente del Ministerio de Economía y Banco Central). Por cuestiones políticas, Argentina ha dejado de efectuar este procedimiento luego del año 2006 (la última consulta del Art. IV finalizó el 28 de julio de 2006).

b) Estadísticas Financieras Internacionales (IFS): a través de este programa el Ministerio de Economía y el Banco Central de nuestro país suministran periódicamente al FMI

información sobre tipo de cambio, liquidez internacional, dinero y bancos, tasas de interés, precios, producción, transacciones internacionales, cuentas nacionales, balance de pagos, finanzas gubernamentales, población, etc.

c) Programa de divulgación de datos estadísticos financieros y económicos (SDDS): siguiendo un conjunto de normas de preparación y divulgación de datos estadísticos económicos y financieros, se suministra información económica, monetaria y financiera. La coordinación de este programa en Argentina está bajo la responsabilidad del INDEC.

d) Informe Anual sobre Regímenes de Cambio y Restricciones Cambiarias (AREAER): se suministra información sobre la estructura del régimen cambiario, mecanismos para efectuar y recibir pagos internacionales, cuentas de residentes y no residentes, operación de los mercados de divisas y controles sobre el comercio internacional, así como de las principales restricciones y controles cambiarios impuestos sobre pagos y transferencias internacionales corrientes. Corresponde al BCRA recopilar esta información.

e) El Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP): en conjunto con funcionarios del BIRF y el FMI, con el apoyo de autoridades locales (Ministerio de Economía y BCRA), realizan una evaluación centrada en dos objetivos: medir la estabilidad del sector financiero y evaluar su posible contribución al crecimiento y el desarrollo.

III.3 Concentración de poder en el FMI

Las reglas de gobierno del FMI fueron diseñadas bajo una coyuntura internacional en la que reinaba la hostilidad y la desconfianza entre los países producto de la II Guerra Mundial. En ese contexto bélico se utilizaron herramientas técnicas poco claras para distribuir el poder dentro de la naciente institución financiera internacional. Entre las cuestiones más controvertidas se encuentra la elección y ponderación de cada una de las variables que componían la fórmula para el cálculo de la cuota, las cuales, lejos de ser objetivas, fueron sesgadas a fin de alcanzar el resultado político deseado por los países más poderosos. Bajo dichos artilugios técnicos se aseguró que el manejo del FMI quedará en manos de Estados Unidos y los principales países aliados.

Setenta años después, se han producido cambios significativos en la arquitectura monetaria y financiera internacional: se pasó a un sistema monetario internacional de tipos de cambio flotante, se produjo una mayor integración económica (incluyendo la formación de uniones aduaneras y monetarias), se alcanzó un elevado grado de apertura comercial y

financiera y se originó una rápida expansión de los flujos de capitales privados y su consecuente volatilidad (fuertemente influenciado por la revolución en los medios de comunicación). Estas transformaciones implicaron cambios, no solo en el papel del FMI en el sistema monetario internacional, sino también en el interior de la estructura del organismo: se cuadruplicó el número de miembros (de 44 fundadores a los 188 países actuales) y creció 25 veces su capital (de aproximadamente us\$12 mil millones a us\$325 mil millones).

El peso y función de los países en la economía mundial también ha sufrido grandes cambios. La participación de los países con las economías más avanzadas (el Grupo de los Siete) en el PBI mundial medido a paridad de mercado pasó de representar 62% del total en 1980 al 47% en 2013; ese mismo efecto se observa si se mide el PBI a paridad de poder adquisitivo su peso disminuyó de 56% a 38%, en el nivel de reservas internacionales la reducción fue de 41% al 14% y en el volumen de exportaciones la caída fue del 47% al 31%. En contraposición con ello, en el año 2013 los países en desarrollo y economías emergentes representaron el 50% del PBI mundial medido a paridad de poder adquisitivo, el 66% de las reservas internacionales y el 43% del volumen de exportaciones mundiales⁴¹.

A pesar de los cambios producidos en la economía mundial, así como en el interior del FMI, las reglas de gobierno del organismo financiero internacional han permanecido casi indemnes desde su creación bajo el Acuerdo de Bretton Woods. Como consecuencia de la rigidez de las reglas de gobierno se produjeron una serie de distorsiones dentro del FMI: erosión de los votos básicos, carácter no representativo de las cuotas, desventajas entre directores ejecutivos designados y electos, restricciones geográficas en la elección del Director Gerente, falta de transparencia y de un mecanismo de rendición de cuentas, y contraposición de funciones. Estas distorsiones, lejos de mejorar la distribución de poder efectuada en el mundo de posguerra, incrementaron aún más la concentración de poder en el FMI en manos de Estados Unidos, el grupo de los siete y los países europeos.

Frente a estos hechos, el presente capítulo tiene como primer objetivo estudiar cada una de las causas que provocaron la concentración de poder en manos de unos pocos países a lo largo de la vida del FMI, debido a la rigidez de las reglas de gobierno frente a los cambios en la arquitectura monetaria y financiera internacional. En segundo lugar, se exponen las consecuencias de la concentración de poder, sesgada desde un principio a favor de un grupo de países, dentro del FMI.

III.3.1 Herramientas de la concentración de poder

Del estudio de las reglas de gobierno surgen las causas instrumentales que aumentaron la concentración de poder dentro del FMI. La principal causa para explicar este fenómeno se encuentra en la metodología para la asignación de votos que rige dentro del organismo, según la cual el poder de voto está fuertemente vinculado a la cuota asignada a cada país. Esta situación se vio agravada ante la permanencia de las reglas de gobierno del FMI frente a los cambios en el sistema monetario internacional; esto provocó una serie de distorsiones que aumentaron las diferencias de poder: erosión de los votos básicos, carácter no representativo de las cuotas, desventajas producto del sistema de representación por jurisdicciones en el Directorio Ejecutivo y otras debilidades en la organización.

III.3.1.1 Erosión de los votos básicos

Desde la creación del FMI en 1944, y hasta el año 2011, cada país tenía derecho a un mínimo de 250 votos independientemente del tamaño de su economía. Esta porción de votos es denominada técnicamente como “votos básicos”. Esta regla se creó teniendo en cuenta el principio legal de igualdad de los estados, mediante la cual se buscó proteger el derecho de voto de los países con economías menos desarrolladas y, por lo tanto, con una cuota menor en el organismo. Sin embargo, este derecho de las economías más pequeñas, que representaba alrededor del 10% al momento de la creación del FMI, se fue diluyendo con el ingreso de nuevos países al FMI, y sobre todo con los aumentos generales de cuotas del organismo, hasta llegar a representar los votos básicos sólo el 2% del total de poder de voto. A pesar que los votos básicos sólo representaban un 2% de los votos totales constituían el 20% de los votos de un tercio de los países miembros del FMI.

En principio con el ingreso de nuevos miembros al FMI la cantidad de votos básicos también aumenta, dado que se le asignan 250 votos fijos a cada nuevo país. Sin embargo, con cada nuevo miembro también aumentan el capital y los votos relativos al capital (un voto por cada DEG 100.000 de aporte de capital). Por lo tanto, cuando el país que ingresaba al FMI se le asignaba una cuota mayor a DEG 25 millones se producían un deterioro de la proporción de votos básicos en relación a los votos asignados en función a la participación en el capital.

La erosión de los votos básicos también se produce como consecuencia de los aumentos de capital del FMI. Previo al paquete de reformas del año 2006, el FMI había efectuado 13 revisiones generales de cuotas, de las cuales en ocho oportunidades se decidieron aumentos

generales de cuotas que fueron desde un mínimo de 31% hasta un máximo de 61%. De esta manera el capital del FMI creció 25 veces pasando de DEG 8.459 millones (aproximadamente USD 12.664 millones) en 1948, a DEG 216.720 millones (aproximadamente USD 324.454 millones) en 2006⁴². Los votos relativos al aporte de capital también aumentaron en la misma proporción; sin embargo, en el mismo período, los votos básicos sólo se multiplicaron por 4 (igual que la cantidad de miembros). De esta manera, con cada aumento general de cuotas los votos básicos fueron perdiendo entre uno y dos puntos porcentuales en relación al total del poder de votos (a excepción de la Segunda Revisión General de Cuotas en la que aumentaron un punto porcentual).

Los votos básicos pasaron de representar el 10% del total de votos a solo el 2%. En consecuencia, los votos básicos tienen muy poca relevancia y las cuotas pasaron a ser prácticamente el único factor determinante para la toma de decisiones dentro del FMI.

Estos hechos muestran que el equilibrio de poder cambió sustancialmente a favor de países con cuotas más grandes, lejos del acuerdo inicial que fuera diseñado para proteger la participación de países pequeños en la toma de decisión. La voz de los países pequeños en las discusiones se debilitó sustancialmente quedando su participación en la toma de decisiones reducida hasta el punto de la insignificancia⁴³.

III.3.1.2 Carácter no representativo de las cuotas

En virtud del papel que cumplen las cuotas como factor determinante del número de votos, a fin de analizar el gobierno del FMI resulta necesario evaluar 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 las cuotas...” (Buirea, 2007:32).

Fórmulas controvertidas:

A pesar de la importancia que tenía la cuota, en el Convenio Constitutivo del FMI no se estableció una metodología para determinar su valor, tampoco el Directorio Ejecutivo ha adoptado un método formal para ajustar el valor de las cuotas⁴⁴. El Convenio dispuso que la Junta de Gobernadores efectúe, como mínimo cada cinco años, revisiones generales de cuota y, si lo estima pertinente, propondrá ajustes de las mismas (Convenio Constitutivo, Artículo III, Sección 2). De esta manera, se otorga gran flexibilidad para determinar las bases de los ajustes de cuotas⁴⁵.

La cuota original se estableció en función de un controvertido cálculo, realizado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (por el Lic. Raymond Mikesell), que ponderaba el producto bruto interno, las reservas internacionales y los pagos e ingresos corrientes de cada país. Los resultados de esos cálculos fueron muy controvertidos. Ariel Buira (2003:1) indica que la fórmula diseñada por el Lic. Mikesell no respondió a ninguna lógica económica, fue realizada para un cumplir con un objetivo político: los Estados Unidos debían tener la cuota más grande, el Reino Unido (en conjunto con sus colonias) la mitad de la cuota de los Estados Unidos, la Unión Soviética una porción inferior a la del Reino Unido, y China algo menos. La fórmula fue realizada en el sentido inverso a lo que indicaba la lógica, se determinaron las variables y su respectiva ponderación en función de los resultados y sin parámetros realmente objetivos que sirvan para determinar la posición relativa de cada país en la economía mundial (Buira, 2003:1). El Lic. Mikesell, años después, reconoció que la fórmula original de Bretton Woods utilizada para asignar cuotas entre los primeros miembros del FMI fue desarrollada con el objetivo de que fuera compatible con el resultado deseado⁴⁶.

Como resultado de la aplicación de esta fórmula para el cálculo de las cuotas se creó un esquema de gobierno en el cual los países con economías más desarrolladas tendrían el poder dentro del FMI, dado que los votos relacionados con las cuotas representaron el 90% del total de los votos y los “votos básicos” el 10% restante.

A principios de la década de 1960, el FMI agregó otras fórmulas para el cálculo de las cuotas. De esta manera, señala González-Eiras (2009:63) “...se creó un método complejo de varias fórmulas para determinar las cuotas sobre base del PBI, las exportaciones e importaciones, la variabilidad de los flujos de exportaciones y reservas. Aunque esto dio lugar a diferentes ponderadores para calcular las cuotas de los países desarrollados y en desarrollo, se produjo una significativa pérdida de transparencia. Durante algún tiempo se utilizaron 10 fórmulas que luego fueron reemplazadas por cinco...”. Con la convivencia de las cinco fórmulas, hasta marzo de 2011, el FMI determinaba la cuota de un país miembro como la más elevada que resultaba de utilizar la fórmula original o el promedio de los dos cálculos más bajos que se obtengan con las otras cuatro fórmulas.

Esta metodología provocó una considerable discrecionalidad en la selección de la fórmula que se aplicará y en el ajuste de los resultados cuando se estimaban las cuotas de los miembros, por lo tanto, no es sorprendente que las cuotas estén lejos de representar el tamaño real de economías, su capacidad de contribuir al FMI o su importancia en la

economía mundial (Buira, 2003:1-2). En ese mismo sentido, Gonzáles-Eiras (2009:64) reflexiona que “...no existe razón explícita para utilizar estas variables y no otras para los ponderadores ligados a ellas en las fórmulas antes mencionadas.... las fórmulas, al igual que las cuotas reales (...) están sesgadas para producir un resultado político que se asemeje al deseado por los miembros más poderosos del FMI...”. David Woodward (2007) y Mikessell (1994:63) señalan que, más allá de los cálculos técnicos incluidos en la fórmula, la cuota asignada a los países miembros, y sus respectivos aumentos, son producto de una negociación política; no es casualidad que el Reino Unido y Francia tengan exactamente la misma cuota, que producto de la unificación alemana en 1990 se aumentó la cuota de este país pero al mismo tiempo se equiparó la correspondiente a Japón e igual situación sucedía entre Canadá y China (antes de las reformas bajo estudio)⁴⁷.

Metodología y ponderación de variables involucradas:

La segunda cuestión que se debe analizar para verificar la representatividad de las cuotas es la metodología utilizada para medir algunas de las variables incluidas en la fórmula y las ponderaciones asignadas a éstas: el Producto Bruto Interno (PBI), la vulnerabilidad del balance de pagos y el comercio exterior dentro de una unión monetaria.

- El Producto Bruto Interno (PBI):

Existe consenso en cuanto a que el PBI es una de las variables más relevantes al momento de determinar el valor de la cuota de un país en el FMI. Sin embargo las diferencias aparecen a la hora de convertir el PBI, que originariamente es medido en moneda doméstica, a una medida común para determinar el tamaño relativo de las economías. El dilema surge entre dos metodologías para medir esta variable: a la cotización cambiaria de mercado (PBI a paridad de mercado) o a su Paridad de Poder Adquisitivo (PBI a PPA).

A favor de la conversión del PBI a la paridad de mercado se manifiesta que medido de ese modo el PBI es la variable más relevante para determinar la capacidad contributiva de un país al FMI (FMI, 2005:10). Se argumenta que los precios de mercado reflejan adecuadamente el costo de trasladar mercaderías de un punto a otro y equiparan los precios de los bienes equivalentes independientemente de su ubicación geográfica (FMI, 2005:58).

En contra de la medición del PBI a la paridad de mercado, Sultan Ahmed (2006:2) argumenta que los tipos de cambio por lo general no reflejan los precios relativos entre países, ni tampoco se ajustan a los movimientos de estos precios en el

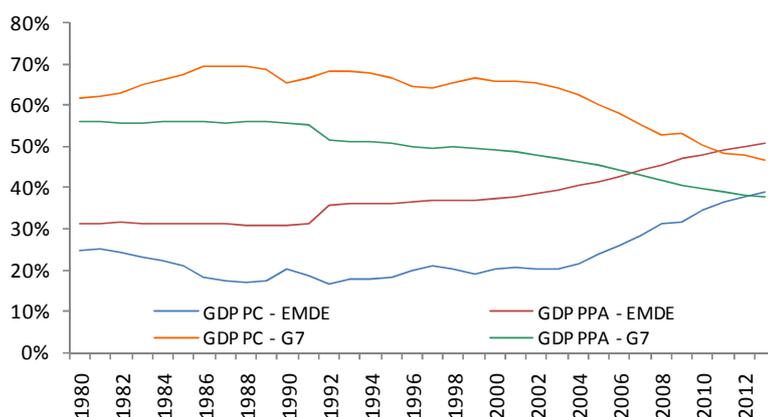
transcurso del tiempo; por lo tanto, el PBI a la paridad de mercado genera resultados contradictorios: no refleja los verdaderos volúmenes de bienes y servicios en los agregados que se comparan, ni es capaz de reflejar las variaciones de los volúmenes relativos de estos bienes y servicios a través del tiempo. Las tasas de cambio a precios de mercado no necesariamente igualan los precios de los bienes transables entre países, incluso teniendo en cuenta los costos de transporte y las diferencias de calidad; esto crea un problema de número índice que subestima el PBI de los países en desarrollo en relación con los países desarrollados; el tamaño relativo del PBI de los países en desarrollo se erosiona por la depreciación del tipo de cambio cuando se utilizan tipos de cambio de mercado (FMI, 2000:57-8). Ariel Buira (2009:14) señala que el PBI a paridad de mercado, al no valorar los servicios y los bienes no transables a precios internacionales, reduce sustancialmente el tamaño del PBI de los países en desarrollo; en estos últimos países los precios y los salarios que prevalecen en el sector de bienes transables son más altos que los vigentes en el sector no transable, fenómeno que no ocurre en los países desarrollados, por lo tanto el PBI de los países industrializados es sustancialmente mayor cuando se los convierte a una moneda común en términos de tasas de cambio de mercado que cuando se basa en función de la PPA. Como consecuencia de la volatilidad cambiaria y de que los tipos de cambio no reflejan los precios relativos de los países ni las variaciones de estos en el tiempo, la conversión del PBI a precios de mercado no muestra los verdaderos volúmenes de bienes y servicios, ni su variación en el tiempo (Buira, 2007:40); el aumento esperado en el tamaño relativo del PBI de los países en desarrollo se ve mermado por las depreciaciones del tipo de cambio cuando se convierte el PBI a tipos de cambio de mercado.

La Paridad de 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 de los Estados Unidos...” (Ahmed, 2006:2). La PPA “...explica las variaciones del tipo de cambio entre las monedas de dos países en función de la variación de los niveles de precios de estos dos países...” (Krugman et al, 2012:395). Si se mide el tamaño de la economía de un país partiendo del PBI ajustado a la PPA se comprueba que las economías de los países en desarrollo, y en particular la de los países emergentes, son mayores de los que se suele estimar. Sanhajua (2005:105) indica que esto se debe a que el PBI en función de PPA “...ofrece una medida mucho más estable y más ajustada del tamaño de la economía de un país. Este cálculo tiene en cuenta que el mismo bien o servicio puede tener un precio muy distinto en un país

o en otro...”, ésta situación no es captada al convertir el PBI en moneda nacional a dólares al tipo de cambio de mercado.

Cuando se observan las mediciones del de los últimos 30 años, surge que el PBI de los países en desarrollo y economías emergentes es en promedio un 14% mayor cuando se lo mide en función del PPA que cuando se lo convierte teniendo en cuenta el tipo de cambio de mercado⁴⁸.

Gráfico 4 : PBI a PPA vs. PBI Paridad de Mercado G7 vs. Economías Emergentes y Países Desarrollados (EMDE)



Fuente: Elaboración propia según datos de World Economic Outlook

En contra de la utilización de la Paridad de Poder Adquisitivo para medir el PBI, se argumenta que esta forma de medición no refleja adecuadamente la capacidad de un país para contribuir a los esfuerzos internacionales. El FMI es una institución monetaria, que requiere el uso de recursos financieros cuando los miembros se encuentran en dificultades financieras; por lo tanto, la capacidad de un país para contribuir está determinada por su capacidad para proporcionar fondos a tasas de cambio de mercado (FMI, 2000:58). Al respecto Ariel Buira (2007:38) argumenta que, dado que las cuotas son una pequeña porción del PBI (alrededor del 1%) y solo el 25% de éstas se paga en moneda convertible, la relación entre las contribuciones reales determinadas por las cuotas y la capacidad de contribuir en proporción al PBI está lejos de ser una restricción vinculante.

- La vulnerabilidad del balance de pagos:

La vulnerabilidad del balance de pagos se incluye en la fórmula de cálculo de la cuota en busca de determinar el potencial de recursos del FMI que puedan requerir los países miembros. Esta variable cobra relevancia en vista de la volatilidad de los flujos de capital. Sin embargo, aparecen diversas posturas sobre el método para realizar su estimación.

Por un lado, están quienes consideran que se debe medir en función de la variabilidad de sus ingresos internacionales, proponiendo que se calcule como la desviación estándar de la tendencia de los ingresos en cuenta corriente del balance de pagos durante un período de 13 años y que la tendencia se estime con el promedio móvil quinquenal. Asimismo, sostienen que se podría añadir la medición de las afluencias netas autónomas de capital, es decir, el endeudamiento neto a largo plazo más las inversiones extranjeras (FMI, 2000:59/60).

Esa postura es criticada por algunos autores dado que consideran que la forma tradicional para abordar la vulnerabilidad del balance de pagos no tiene en cuenta los cambios en la economía global. Laura Dos Reis (2005) plantea que el impacto macroeconómico de la volatilidad de los flujos de capital es distinto en países en desarrollo e industriales. Las variaciones de los flujos de capital implican un ajuste real mayor para los países en desarrollo, ya que esos flujos representan una parte mayor de sus economías. Además, los flujos de capital a los países en desarrollo tienden a ser más volátiles. Por ello, sostiene que una medida más apropiada para capturar los efectos económicos de los flujos de capital sería medirlos como proporción al tamaño del PBI. También señala que se debe incorporar la volatilidad de las exportaciones como porcentaje del PBI a fin de capturar las vulnerabilidades de la cuenta corriente del balance de pagos.⁴⁹

Ariel Buirá (2007:41) sostiene que al abordar la vulnerabilidad del balance de pagos se deben considerar los ingresos de la cuenta corriente, pero también se deben tomar en cuenta otras variables como el grado de apertura de la economía, la composición y grado de concentración de las exportaciones y la dependencia del financiamiento externo, sobre todo de los flujos de capital a corto plazo que desempeñaron un papel protagónico en las crisis que sufrieron los mercados emergentes. Este autor explica que si bien el grado de apertura de una economía se encuentra incluido como una variable independiente en la fórmula del cálculo de la cuota, éste afecta a la vulnerabilidad del balance de pagos por lo que se la debe tener en cuenta al medir esta variable. La composición y concentración de las exportaciones también afecta el grado de vulnerabilidad de las economías de los países ante las fluctuaciones de los precios internacionales y el grado de dependencia de algún mercado en particular.

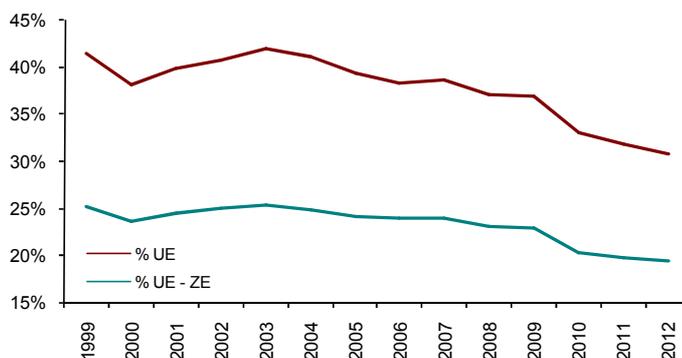
- Grado de apertura al comercio:

A fin de determinar el grado de apertura al comercio de la economía de un país se toman en cuenta los pagos e ingresos de la cuenta corriente del balance de pagos. Dado que estas variables se ven afectadas por el volumen del comercio exterior de los países, el inconveniente aparece a la hora considerar el comercio dentro de una misma unión monetaria como parte del comercio exterior de los países miembros.

Cuando se forma una estrecha integración económica entre dos o más países los procesos productivos se pueden dividir en varias partes provocando un “doble cómputo” de los intercambios transfronterizos en relación con el valor añadido de la actividad económica. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si el comercio dentro de la unión monetaria debe ser contado como el comercio exterior para efectos del cálculo de las cuotas del FMI (FMI, 2000:61).

Del análisis de las exportaciones totales de la Unión Europea se observa que aproximadamente el 40% de esas operaciones corresponden comercio entre países de la zona euro. De esta manera, si se excluyen las operaciones dentro de la zona euro, la participación de la Unión Europea sobre el total de exportaciones mundiales se reduce un 15%.

Gráfico 5: Comercio UE vs. Comercio UE sin comercio Zona Euro



Fuente: Elaboración propia según datos de FMI - Direction of Trade

Al respecto Ariel Buirá (2007:43) sostiene que “...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...”.

Aumentos de Cuotas:

Un tercer problema que provoca el carácter no representativo de las cuotas proviene de los sucesivos aumentos generales de cuotas. La Sección 2, Artículo III, del Convenio Constitutivo del FMI, establece que la Junta de Gobernadores debe realizar revisiones generales de cuotas con intervalos máximos de cinco años.

Se deben abordar dos cuestiones principales: el volumen del aumento de la economía global y la distribución del incremento entre los países miembros. Primero, una revisión general de cuotas permite al FMI evaluar la idoneidad de las cuotas en función de las necesidades de financiamiento del balance de pagos y de su propia capacidad para ayudar a satisfacer esas necesidades. Segundo, una revisión general permite incrementar las cuotas de los países en función de los cambios de su posición relativa en la economía mundial.

Brenta (2013:44) explica que “...*los aumentos generales de cuotas no acompañaron el crecimiento de la economía mundial, sino la mayor demanda de préstamos del Fondo en ciertas circunstancias como la crisis petrolera y la estanflación de los años 1970; las crisis de la deuda externa de los países periféricos y su renegociación en los 1980; la transición de Europa del Este, la globalización comercial y financiera y sus crisis en los 1990; y la Gran Recesión iniciada en 2007, que actualmente persiste...*”.

Buira (2005) recuerda que, en momentos en que el flujo de capitales hacia las economías de mercados emergentes aumentó considerablemente, y su volatilidad hizo a los países receptores cada vez más vulnerables a las crisis de confianza dando lugar a que una posible reversión de esos flujos conduzca a la aparición de crisis financieras donde el apoyo excepcional fuera necesario para evitar la crisis y la consiguiente recesión, los países con las mayores cuotas optaron por no aumentar sus aportes relativos al FMI, reduciendo la disponibilidad de apoyo financiero. De esta manera, la resistencia al aumento de cuotas al ritmo de la economía mundial representa un sesgo a favor de preservar el statu quo.

En la práctica el principal vehículo para ajustar las cuotas de los países en el FMI son las Revisiones Generales de Cuota. Sin embargo, del análisis de la distribución de los aumentos generales de cuota se observa que hasta el aumento de cuotas de 2006, a excepción de la octava revisión general (noviembre de 1983), la parte de los aumentos de cuota que corresponde a la asignación equiproporcional (el aumento de capital que se distribuye a cada país en función de su cuota) representa alrededor del 80% del total del aumento (FMI, 2005:12). Esta conducta refleja otra evidencia a favor de mantener el statu

quo dentro del FMI, al dejar menor espacio para un reordenamiento de las cuotas que refleje los cambios en la posición relativa de los miembros en la economía global.

Cuadro 4: FMI - Revisiones Generales de Cuotas

Revisiones Generales	Fecha	Porcentaje aumento s/ total cuotas	Parte Equiproporcional	Parte Ad Hoc
1959	abr-59	61%	82%	18%
Cuarta	feb-66	31%	81%	19%
Quinta	oct-70	35%	71%	29%
Sexta	abr-78	34%	s/d	s/d
Séptima	nov-80	51%	98%	2%
Octava	nov-83	48%	40%	60%
Novena	sep-92	50%	60%	40%
Undécima	ene-99	45%	75%	25%

Fuente: Elaboración propia según datos del sitio Web del FMI

III.3.1.3 Desventajas del sistema de jurisdicciones

El Directorio Ejecutivo del FMI se conforma con 24 sillas: ocho puestos son ocupados por representantes de un solo país y 16 lugares se deben compartir entre los 180 restantes países miembros. Los 180 países se deben agrupar en circunscripciones electorales en general teniendo en cuenta su cercanía geográfica o afinidad en materia de política económica. Esos directores ejecutivos representan a un mínimo 5 países y hasta un máximo de 22 países. Estas reglas otorgan un claro favoritismo a los países que poseen un representante único y permanente en el Directorio Ejecutivo del FMI.

Como primera cuestión, explica Daniel Bradlow (2006:11) es poco probable que un director que representa en promedio a más de 11 estados pueda defender los puntos de vista de cada uno de esos estados tan eficazmente como un director que sólo representa un estado. Sumado a ello, debe considerarse que, hasta el año 2011, cada silla del directorio ejecutivo tenía asignada una misma cantidad de personal.

Otra de las desventajas derivadas de la representación de múltiples países es la diversidad de posiciones que se presentan dentro de una misma silla. Si bien el FMI otorga cierta libertad para que los países conformen las circunscripciones y, teóricamente, los miembros no sólo se agrupan teniendo en cuenta su posición geográfica, sino también teniendo en consideración ideologías políticas económicas similares, las posturas de cada uno de los miembros de una silla frente a los temas que trata el Directorio Ejecutivo no siempre tienen que ser coincidentes. Ahora bien, dado que el voto de cada Director Ejecutivo es indivisible y, por lo tanto, frente a un tema en el cual no haya consenso en la silla en cuanto a la postura a tomar no puede representar los intereses de todos los

miembros de la misma. Esto trae aparejado el riesgo de que la voz de los países con menos poder dentro de las sillas no sea escuchada.

Si bien el FMI no regula las reglas internas por las cuales cada circunscripción elige a su Director Ejecutivo, es de práctica en las “sillas compartidas” que los países con mayor poder de voto ejerzan una fuerte influencia. Es poco claro el proceso seguido para la elección de los funcionarios que ocupan las sillas con selecciones imparciales hacia los candidatos de aquellos países con mayor poder de voto (Lombardi, 2009). Si se analiza históricamente la distribución de cargos en cada una de estas circunscripciones, se observa que en nueve de las 16 sillas que representan a más de un país, un miembro tiene una influencia predominante que le permite ocupar el cargo de Director Ejecutivo Titular en forma permanente (es el caso de Italia, Holanda, Bélgica, Canadá, Australia, India, Brasil, Irán y Suiza). En la práctica sólo en siete de las 24 sillas que conforman el Directorio Ejecutivo tienen carácter rotativo; e incluso en estas últimas sillas se observa que existen dos, o a lo sumo tres, países dominantes (con amplio poder de voto dentro de su jurisdicción) que son los encargados de designar al Director Titular y su alterno y dejan que el resto de los integrantes nombren representantes en cargos de menor importancia como consejeros o analistas.

El cuarto inconveniente surge debido a la falta de claridad en las normas de comunicación dentro de las circunscripciones; excepcionalmente, el director electo comunica sus acciones a cada uno de los países que representa. En general los directores ejecutivos son designados por los ministros de economía o presidentes de los bancos centrales a fin que tengan comunicación directa con esas autoridades de sus países. Sin embargo, los directores ejecutivos que representan a varios países encuentran dificultades para interactuar con las autoridades de cada uno de los miembros.

Todas estas dificultades han ido creciendo desde la creación del FMI por el hecho de que el número de directores ejecutivos del FMI ha crecido más lentamente que el número de estados miembros del FMI (Bradlow, 2006:10). En su génesis los 39 estados que formaron parte de la creación del FMI estaban representados por 12 miembros en el Directorio Ejecutivo. En ese momento se determinó que los 5 mayores accionistas tengan sus propios directores ejecutivos y los restantes 34 estados miembros estuvieran representados por los otros siete directores. Esto significó que cada uno de estos siete directores representaba en promedio 5 estados. Con el transcurso de los años, el número de países miembros del FMI se cuadruplicó participando de este organismo financiero 188

países, sin embargo, la cantidad de directores ejecutivos del FMI se duplicó, estando conformado el Directorio por 24 puestos. Como si fuera poco que el número de países miembros creció dos veces más que el número de puestos en el principal órgano ejecutor del FMI, se determinó que tres de los 12 nuevos lugares fueran ocupados por un miembro individual (China, Rusia y Arabia Saudita). De esta manera, se llegó a la situación actual bajo la cual 16 directores deben representar a 180 países miembros. El número promedio de estados a representar por los directores en las “sillas compartidas” se duplicó desde la creación del FMI hasta el presente; pasando de tener que representar a un promedio de 5 al deber de defender los intereses de una media de 11 países.

III.3.1.4 Otras debilidades en la organización

El gobierno del FMI también se ha visto afectado por no implementar ciertos principios fundamentales de buena administración aplicables a una organización con estas características y dimensiones. Muchos de ellos exigidos a los países miembros en sus misiones de supervisión.

La principal debilidad en la organización del FMI surge de la aplicación de una regla no escrita por la cuál el Director Gerente es una persona de origen europeo en oposición al Presidente del Banco Mundial que es de origen norteamericano. Se observa que en casi 70 años de vida el cargo más importante del FMI, que está integrado por 188 estados de los cinco continentes, se repartió arbitrariamente entre ciudadanos europeos provenientes de sólo seis países: Bélgica, Suecia, Francia, Países Bajos, Alemania y España. Se destaca el país galo, que ocupó el cargo de Director Gerente con cuatro personas distintas y por un período total de más 37 años.

Cuadro 5: FMI - Directores Gerentes

	Desde	Hasta	Nombre	Nacionalidad
Primero	06-May-46	05-May-51	Camille Gutt	Bélgica
Segundo	03-Ago-51	03-Oct-56	Ivar Rooth	Suecia
Tercero	21-Nov-56	05-May-63	Per Jacobsson	Suecia
Cuarto	01-Sep-63	31-Ago-73	Pierre-Paul Schweitzer	Francia
Quinto	01-Sep-73	16-Jun-78	H. Johannes Witteveen	Países Bajos
Sexto	17-Jun-78	15-Ene-87	Jacques de Larosière	Francia
Séptimo	16-Ene-87	14-Feb-00	Michel Camdessus	Francia
Octavo	01-May-00	04-Mar-04	Horst Köhler	Alemania
Noveno	07-Jun-04	31-Oct-07	Rodrigo Rato	España
Decimo	01-Nov-07	18-May-11	Dominique Strauss-Kahn	Francia
Decimo primero	05-Jul-11	---	Christine Lagarde	Francia

Fuente: Elaboración propia según datos de Informes anuales del FMI

Las restricciones acerca de la nacionalidad de los candidatos a Director Gerente aumenta la desigualdad entre los países miembros dentro del FMI. Existe consenso (en el G20, 2009; Lombardi, 2009; FMI, 1998; Bradlow, 2006; y Truman, 2010) en cuanto a que la elección debería ser efectuada en función de los requerimientos profesionales del puesto y en una selección transparente basada en el mérito, independientemente de su nacionalidad, referencias geográficas y/o género, lo que contribuiría a hacer del FMI un actor más creíble en el centro del sistema, aumentando su capacidad para jugar un rol de coordinador.

Un segundo inconveniente en la administración del FMI es la falta de un mecanismo de rendición de cuentas. El FMI no publica un manual que detalle las políticas de funcionamiento y procedimientos que deberían seguir sus autoridades y personal. Este manual jugaría un papel clave para exigir al personal rendir cuentas de sus acciones a sus autoridades y permitiría a los miembros afectados verificar que estos actúan de conformidad con esas normas. Dado que no todas las normas que se aplican a las operaciones internas y externas del FMI son claras, Truman (2010) manifiesta que se producen ambigüedades en cuanto a las funciones y responsabilidades del Directorio Ejecutivo, las Gerencias y el personal. Daniel Bradlow (2006:25) indica que los funcionarios socavan la credibilidad del FMI cuando abogan por la rendición de cuentas como un aspecto de buen gobierno a sus estados miembros, pero no aplican ese principio a sí mismos. Bradlow (2006:25-26) cuestiona la falta de orientación del FMI a su personal sobre cómo deben cumplir con sus responsabilidades haciendo posible una gran discreción individual en sus acciones; la publicación de un manual de políticas de funcionamiento y procedimientos del FMI permitiría a las personas afectadas por sus acciones determinar si los funcionarios del organismo han actuado de conformidad con dichas normas y que rindan cuentas de las acciones no conformes a ellas.

Más allá de la gerencia y personal del FMI, el Directorio Ejecutivo y el Director Gerente del FMI nunca han sido evaluados. Si bien la Junta de Gobernadores ha delegado amplias funciones el Directorio Ejecutivo no ha tomado las precauciones para supervisar su tarea tanto individualmente o como órgano colegiado (Lombardi, 2009). La Junta de Gobernadores tampoco estableció ningún estándar profesional para la elección o designación de los Directores Ejecutivos en base a las cuales luego puedan ser evaluados.

El gobierno del FMI también es criticado por la falta de transparencia, entendiéndose esto último como el acceso razonable a la información para todas las partes interesadas y que todas las partes sean capaces de ver y entender el proceso de toma de decisiones en la

institución. Daniel Bradlow (2006:31) indica que el FMI debería difundir públicamente las directrices de su política, los borradores de todos los informes oficiales (por lo general sólo publica los informes finales), las transcripciones de las reuniones del Directorio Ejecutivo, etcétera.

Por último, dentro del FMI existe una contraposición en las funciones del Director Gerente y los directores ejecutivos. Respecto del Director Gerente el Artículo XII sec. 4 del Convenio Constitutivo del FMI en su inciso a) establece que el “...*Director Gerente presidirá las reuniones del Directorio Ejecutivo...*” y por otra parte en su inciso b) dispone que “*El Director Gerente será el jefe del personal del Fondo*”. De esta manera, se produce la dualidad de las tareas y responsabilidades del Director Gerente: por un lado el Director Gerente ejerce como Jefe de los funcionarios operativos del FMI y, por otra parte, cumple las funciones de Presidente del Directorio Ejecutivo que es el órgano encargado de supervisar a los altos funcionarios del FMI (el funcionario más alto es el propio Director Gerente). Los Directores Ejecutivos asumen un rol dual: por una parte deben lealtad al FMI al ser funcionarios del más alto rango del organismo y, por otro lado, deben defender los intereses del país o conjunto de países que lo eligieron. Explica Brenta (2013:98), si bien sus dietas están a cargo del FMI, algunos directores ejecutivos reciben una compensación adicional de sus gobiernos, como el director ejecutivo estadounidense; asimismo, indica que se espera que los directores ejecutivos desarrollen sus actividades en función del interés general de los países miembros, con preferencia a los intereses de sus respectivos países de origen, sin embargo el Reglamento del FMI, establece que los directores ejecutivos al recibir su nombramiento deben jurar que promoverán los fines de la institución y no aceptarán instrucciones de ningún gobierno. De esta manera, puede resultar ambigua la posición de un Director Ejecutivo en el supuesto que la línea de pensamiento predominante en el FMI no sea coincidente con la de las autoridades del país sobre el que se está evaluando su economía, que a su vez fueron quienes lo designaron.

III.3.2 Consecuencias de la concentración de poder

Las causas estudiadas en detalle en el punto anterior provocaron que el FMI esté dominado por unos pocos países con gran poder de voto. Dentro de este selecto grupo se destaca la posición privilegiada que goza desde la génesis del organismo Estados Unidos, la fuerte acumulación de poder en manos del Grupo de los Siete y la excesiva representación europea en el Directorio Ejecutivo.

III.3.2.1 Posición privilegiada de Estados Unidos

La posición de Estados Unidos frente al FMI amerita un análisis particular. Desde el inicio de las negociaciones para establecer un organismo internacional en materia monetaria, las autoridades estadounidenses manifestaron fervientemente su intención de poseer un férreo control sobre sus decisiones. Dada su posición ventajosa al final de la II Guerra Mundial, Estados Unidos logró imponer su poder en el interior del FMI asignándose la mayor cuota del organismo, lo cual le otorgaba el 27% del total de votos.

Esta situación no ha cambiado desde entonces, Estados Unidos ha sido siempre el país con la mayor cuota dentro del FMI. Esto le ha dado derecho a mantener un director ejecutivo en forma permanente en el Directorio del FMI.

Si bien el poder de voto de este país ha caído hasta el 17,4% (previo a la reforma de 2006), también ha aumentado el porcentaje de votos necesarios para la aprobación de los temas más sensibles del 80% al 85% del total de los votos. Así, desde la creación del FMI, Estados Unidos es el único país que por sí mismo ha tenido una cantidad de votos que le otorgan poder de veto para las decisiones de mayor relevancia dentro del organismo.

III.3.2.2 Posición dominante del Grupo de los Siete (G7)

Dadas las particulares metodologías utilizadas por el FMI para determinar la cuota de los países miembros, previa a la entrada en vigencia de la reforma del año 2006, seis de los siete países integrantes del G7 ostentaban el mayor poder de voto; la excepción era Canadá que, con una cuota inferior a la de Arabia Saudita y China, ocupaba el noveno puesto en el ranking de poder de voto del organismo. De este modo, estos siete privilegiados países concentraban el 45,2% del total de poder de voto dentro de la Junta de Gobernadores del FMI, quedando el 54,8% de los votos para repartir entre 181 países miembros.

Cada uno de los países que integran el G7 ocupaba directa o indirectamente una silla en el Directorio Ejecutivo. Por un lado, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido designaban cada uno su propio director ejecutivo en virtud de pertenecer a los cinco miembros con mayor cuota dentro del FMI. Por su parte, Italia y Canadá, logran mantener un director ejecutivo permanente dado su alto poder de voto en relación a los otros miembros con los que comparten la silla. De esta manera, de las 24 sillas que componen el Directorio Ejecutivo para representar a 188 miembros, siete países ocupan el 30% de las vacantes. Si se toma en cuenta el poder de voto de cada uno de los cinco países con su propia silla (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido) más el poder de

voto de los Directores Ejecutivos nombrados por Canadá e Italia (que incluye no sólo los votos de esos dos países sino de otros países con economías más pequeñas que comparten con ellos el distrito electoral), estos siete países acumulan un poder dentro del Directorio Ejecutivo del orden del 46,9% del total de los votos. Este escenario permite a sólo siete países tener un control casi total sobre las políticas tomadas en el Directorio Ejecutivo del FMI.

La concentración de poder del G7 se ve particularmente agravada cuando se analiza la situación de estos países frente a las políticas del FMI. Desde fines de la década del setenta, los países industrializados se han basado en sus propios recursos, o han tenido acceso al financiamiento a través de los mercados privados internacionales para satisfacer sus necesidades financieras, por lo tanto, no han hecho uso de los recursos del FMI. Para estos países el FMI no resulta una fuente política o económicamente viable de recursos financieros. Esta situación les permite a los países del G7 decidir las políticas del FMI sin tener que vivir con las consecuencias y las acciones de dichas políticas. Los gobiernos de estos países, por lo tanto, son libres de desarrollar políticas dentro del FMI, sin prestar la debida atención a las consecuencias de su implementación. Existe riesgo que estos países utilicen el FMI para imponer sus puntos de vista sobre políticas económicas en los países en desarrollo (Bradlow, 2006:15). Así, los países del G7 poseen una posición dominante, fomentando que muchos observadores de países en desarrollo vean al FMI cada vez menos representativo, imponiendo austeridad a los países en desarrollo para proteger los intereses de los acreedores occidentales (Buirra, 2005).

III.3.2.3 Excesiva representación europea

Los 27 países miembros de la Unión Europea, previa implementación del primer paquete de reformas de 2006, poseían el 32,6% de los votos de la Junta de Gobernadores y podían llegar a reunir el 44% del poder de voto dentro del Directorio Ejecutivo del FMI.

Dentro de las razones históricas que produjeron este escenario para los países europeos dentro del FMI, se encuentra el hecho de que una parte importante de esos países, por haber formado parte del organismo desde sus orígenes, recibieron una cuota elevada en relación a su posición en la economía mundial y notablemente influenciada por la coyuntura política del mundo de postguerra (se destacan los casos de Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos y los países escandinavos). Esta situación casi no fue modificada en las revisiones quinquenales de cuotas a pesar los importantes cambios del

sistema comercial y financiero que han tenido lugar en ese continente. Adicionalmente, el FMI para el cálculo de la cuota de los 27 países que forman parte de la Unión Europea no excluye el comercio entre sus miembros cuyas barreras aduaneras han sido “eliminadas”, por lo cual, el monto de la cuota de cada uno de estos países europeos aumenta considerablemente (ver ítem comercio intra-zona).

Si bien es cierto que en algunas ocasiones existen diferencias en el interior del bloque⁵⁰, debe tenerse en cuenta los estándares que cada país se comprometió a cumplir por ser miembro de la Unión Europea, en cuanto a los límites de sus déficits fiscales y comerciales, llevan a pensar que existe una alta probabilidad de que todos esos países tengan una postura común frente a los temas que se discuten bajo la órbita del FMI. Explica Buirra (2005) que el proceso de unificación monetaria se ha traducido en una unión monetaria entre los 17 países de ese continente, por lo que ahora esos estados tienen una tasa de interés común y una política de tipo de cambio vis-a-vis con el resto del mundo.

A la hora de medir el poder que la Unión Europea posee dentro la Junta de Gobernadores del FMI, se debe sumar los votos de cada uno de los 27 países que conforman la Unión Europea, de lo que surge que en su conjunto estos países lograban sumar el 32,6% del total del poder de voto (antes de las reformas).

En cuanto al Directorio Ejecutivo, si se toman en cuenta las siete sillas sobre las que los países de la Unión Europea ejercen un control directo (como parte de estas sillas incluyen a países que no son de la Unión Europea pero al momento de votar el Director Ejecutivo lo hace en nombre de todos) el poder de voto de la Unión Europea alcanza el 34% del total. Adicionalmente, si a las siete sillas sobre las que ejerce un control directo, le sumamos el poder de voto de los directores de las otras tres sillas sobre las cuales la Unión Europea ejerce una fuerte influencia, los miembros de la comunidad europea logran reunir cerca del 45% del total de votos que se emiten en el Directorio Ejecutivo del FMI⁵¹.

Estas razones llevan a Buirra (2005) y Truman (2010) a reflexionar que la representación en el FMI está sesgada en exceso hacia Europa. Con una contribución del 30% en el PBI mundial a paridad de mercado, la participación de la Unión Europea en PBI mundial es similar a la de los Estados Unidos, sin embargo, el poder de voto dentro del Directorio Ejecutivo del FMI de la región europea en su conjunto es 70% superior al del mayor miembro del organismo financiero internacional.

III.4 Reformas de Gobierno en el FMI

La concentración de poder en el interior del FMI puso en riesgo su eficacia y credibilidad como institución de cooperación internacional. La insatisfacción con la estructura de gobierno del FMI, intensificó las presiones para que se revisase el sistema de cuotas (Buirra, 2007:33). A fin de revertir esta situación, el FMI inició un proceso de reformas tendientes a 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. Con estas reformas también se buscó adoptar medidas que fomenten la transparencia y rendición de cuentas en el FMI.

El punta pie inicial de este proceso de reformas, lo proporcionó el Comité Interino del FMI en 1997, cuando indicó al Directorio Ejecutivo revisar las fórmulas utilizadas para calcular las cuotas una vez finalizada la XI Revisión General de Cuotas de 1998 (FMI, 2000:3).

A fin de realizar una revisión de la fórmula de la cuota, en 1999 el FMI creó el “Grupo de Revisión de la Fórmula de la Cuota”⁵² cuya misión principal sería *“revisar las fórmulas de cuota y su funcionamiento”*. Este grupo ayudaría a calcular las cuotas del FMI de modo que reflejen razonablemente la posición relativa de los miembros en la economía mundial, así como sus necesidades relativas de recursos financieros, su capacidad de contribución, todo ello teniendo en cuenta los cambios en el funcionamiento de la economía global y del sistema financiero internacional y a la luz del crecimiento de la globalización de los mercados. Las conclusiones arribadas por este grupo fueron presentadas al Directorio Ejecutivo el 28 de abril de 2000: *“Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group”*.

En función de los resultados presentados por el Grupo de Revisión de la Fórmula de la Cuota y los lineamientos otorgados por el CMFI, en enero de 2003, la Junta de Gobernadores del FMI reconoció la necesidad de llegar a un acuerdo de reformas fundamentales para incrementar la credibilidad y eficacia de la institución; se ordenó al Directorio Ejecutivo considerar medidas tendientes a lograr una distribución de las cuotas del FMI que reflejen el desarrollo de la economía mundial y refuerce la estructura de gobierno del FMI (Res. 58-1 de la Junta de Gobernadores del FMI).

Ante la falta de decisiones concretas, en reiteradas oportunidades el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) en sus comunicados subrayó la necesidad de que el FMI

adopte medidas necesarias a fin de reforzar su estructura de gobierno. En ese sentido el CMFI destacó que “...la eficacia del FMI como institución de carácter cooperativo depende de que todos los países miembros tengan un grado apropiado de voz y representación... mejorar la capacidad de los países en desarrollo y países en transición para participar de manera más efectiva en la formulación de la políticas del FMI y en el proceso decisorio de la institución...” (CMFI, 21/09/03).

Con esos antecedentes, en la Reunión Anual del FMI de 2006, la Junta de Gobernadores aprobó un primer incremento de cuotas y conjuntamente diseñó un plan de acción bianual destinado a reformar las cuotas y mejorar la representación de los países miembros. Posteriormente, en la Reunión Anual de 2008, siguiendo esos lineamientos la Junta de Gobernadores del FMI propuso un paquete de reformas que preveía un aumento en los votos básicos, la unificación y renovación de la fórmula para el cálculo de las cuotas, una segunda ronda de aumentos de cuotas, la designación de un segundo Director Ejecutivo Alterno para las circunscripciones de más de 19 países y reajustes quinquenales de las cuotas. Como complemento de las medidas adoptadas en 2006 y 2008, en la reunión del año 2010, la Junta de Gobernadores del FMI aprobó un nuevo paquete de reformas que busca dotar al Directorio Ejecutivo de mayor representatividad y un aumento general de cuotas mediante el cual se logre una redistribución significativa del poder de voto a favor de países en desarrollo y de mercados emergentes dinámicos. Estas últimas reformas aún se encuentran en proceso de ratificación por parte de los países miembros a la fecha de entrega de esta tesis.

III.4.1 Reforma 2006

En la Reunión Anual del FMI celebrada el 18 de septiembre de 2006, en Singapur, la Junta de Gobernadores aprobó la Resolución 61-5 destinada reformar las cuotas y mejorar la representación de los países miembros.

Los objetivos centrales de este paquete de reformas fueron: (i) alcanzar un progreso significativo en la realineación de las cuotas con el peso económico de cada país en la economía global y lograr que en el futuro las cuotas y el poder de voto en el FMI sean más sensibles a los cambios en la economía mundial (ii) aumentar la representación de los países de bajos ingresos, que tienen poco peso en la economía global, pero para los cuales el FMI cumple un importante papel de asesoramiento y financiamiento (FMI, 2006:1).

El programa de reformas previó como primera medida la aplicación de un aumento de cuotas ad-hoc para China, México, Corea y Turquía. Adicionalmente estableció un plan de acción bianual para lograr una mayor realineación de las cuotas con la posición relativa de los países en la economía mundial (mediante el diseño de una nueva fórmula para el cálculo de la cuota y una segunda ronda de aumentos de cuotas), aumentar la representación de los países de bajos ingresos (por medio del incremento de los votos básicos y recursos adicionales para las sillas africanas) y transparentar el procedimiento para la elección del Director Gerente.

III.4.1.1 Primera ronda de aumentos

El primer paso para realinear las cuotas de los países miembros del FMI, con su posición relativa en la economía mundial, fue un incremento de cuotas ad hoc para China, Corea, México y Turquía en virtud que estos países se encontraban subrepresentados dentro del FMI tanto con la metodología de cálculo de cuotas vigente a ese momento como en las cuatro principales variables consideradas para la próxima fórmula (PBI, grado de apertura, variabilidad económica y reservas internacionales) (FMI, 2006:2).

El FMI buscó que el tamaño de este incremento ad hoc sea modesto en términos agregados, otorgando una cobertura limitada para preservar los incentivos para una mayor realineación de cuotas en el futuro. En función de ello, se determinó un aumento uniforme de sólo un tercio del total de la cuota calculada con la metodología vigente en ese momento. Las autoridades del FMI determinaron un aumento de las cuotas para estos países de DEG 3.809 millones que representó un incremento del 1,8% del monto total de las cuotas (FMI, 2006:2).

Cuadro 6: FMI, Reforma 2006 - Aumentos de Cuotas

	Cuota (millones de DEG)			% aumento
	Anterior	Aumento	Nueva	
China	6.369,2	1.720,9	8.090,1	27,0%
Corea	1.633,6	1.293,7	2.927,3	79,0%
México	2.585,8	567,0	3.152,8	22,0%
Turquía	964,0	227,3	1.191,3	24,0%
Total aumento	11.552,6	3.808,9	15.361,5	---
Total Cuotas FMI	213.563,8	3.808,9	217.372,7	1,8%

Fuente: Elaboración propia según datos de Resolución 61-5

En cuanto a los valores absolutos, China con el incremento en su cuota de DEG 1.721 millones surge como el país con mayor aumento. Sin embargo en valores relativos, se

observa que el país que resultó más beneficiado fue Corea con un aumento de su cuota del 79%, mientras que los otros tres países recibieron aumentos de cuotas considerablemente menores, del orden del 25% promedio.

El incremento del poder de voto de los cuatro países involucrados fue significativamente menor. En total se distribuyó 1,6 puntos porcentuales del poder de voto. Los votos de China y Corea, que fueron los que más se acrecentaron, subieron 0,7 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte México y Turquía incrementaron su poder de voto 0,2 y 0,1 puntos porcentuales, respectivamente.

Cuadro 7: FMI, Reforma 2006 – Cambios en el Poder de Voto

Países	Poder de Voto		
	Pre- 1ra Ronda	Post - 1ra Ronda	Incremento (puntos porcentuales)
China	2,9%	3,7%	0,7 pp
Corea	0,8%	1,3%	0,6 pp
México	1,2%	1,4%	0,2 pp
Turquía	0,5%	0,5%	0,1 pp

Fuente: Elaboración propia según datos de Resolución 61-5

III.4.1.2 Plan de acción bianual

En el marco de la reforma de voz y cuota de 2006, la Junta de Gobernadores estableció un plan de acción bianual para el Directorio Ejecutivo cuyos objetivos primordiales deberían estar concluidos para la Reunión Anual del FMI de 2008.

Los principales objetivos de este plan acción bianual (2006-2008) fueron realinear las cuotas de modo que reflejen la evolución de la economía internacional, asegurar un grado apropiado de voz y participación de los países de ingresos bajos y examinar el proceso de selección del Director Gerente.

Realineación de cuotas

Como elemento clave de este paquete de reformas de 2006, los gobernadores del FMI indicaron que en el plazo de dos años el Directorio Ejecutivo debería llegar a un acuerdo sobre la nueva fórmula para el cálculo de las cuotas que proveyera las bases para un mayor equilibrio de las fuerzas de poder dentro del organismo. La nueva fórmula debía capturar apropiadamente el peso y la función de los miembros en el gran concierto económico internacional de modo más simple y transparente que las fórmulas vigentes hasta ese momento. Si bien destacaron que en la discusión sobre la nueva fórmula no se debían prejuzgar los resultados, en el marco de esta fórmula se preveía un aumento de las cuotas

relativas de las economías dinámicas, y sobre todo de los mercados emergentes, que en los últimos años incrementaron el peso y la función que desempeñaban en la economía mundial. Para ello, en la nueva fórmula se debería prestar especial atención al PBI y al grado de apertura de las economías (Resolución 61-5, Punto 2).

Se estableció que una vez llegado a un acuerdo sobre la nueva fórmula para el cálculo de la cuota, se debería llevar a cabo una segunda ronda de aumentos de cuotas ad hoc en el que estarían involucrados todos aquellos países miembros sub-representados en el marco de la nueva fórmula. Adicionalmente, como con esta medida el FMI buscaba lograr un reequilibrio significativo de la representación y un mayor fortalecimiento de la credibilidad del organismo, se dispuso que las grandes economías avanzadas debían renunciar total o parcialmente a este aumento de cuotas, a pesar del riesgo de estar subrepresentadas con la nueva fórmula. Por otra parte, para evitar el deterioro de la proporción de votos de los países de bajos ingresos, estableció que este aumento de cuotas no entraría en vigor hasta que se aprobará el incremento de los votos básicos (FMI, 2006:3).

Más allá de la segunda ronda de aumentos, la Junta de Gobernadores del FMI consideró importante que en el futuro los incrementos de cuotas, adicionalmente a prestar atención a las necesidades de liquidez del FMI, deberán tener en cuenta la evolución de los países miembros en la economía global. La máxima autoridad del FMI reconoció que en el pasado los aumentos de cuota fueron distribuidos principalmente en función de la cuota predeterminada que cada país tenía en ese momento y sólo una pequeña parte consideraba el crecimiento relativo de las economías; como resultado de esto la evolución de las cuotas no tuvo correlato con el desarrollo económico global (FMI, 2006:3).

Voz y representación de los países de bajos ingresos

A fin de asegurar la adecuada voz y representación de los países con ingresos bajos, la Junta de Gobernadores del FMI propuso que, como elemento clave de este paquete de reformas, se debía considerar incrementar los votos básicos y proporcionar personal adicional para sillas que representan a un gran número de países.

En el marco de esta reforma del año 2006, los directores ejecutivos del FMI no llegaron a un acuerdo sobre el tamaño suficiente del incremento de los votos básicos para preservar el poder de voto de los países con ingresos bajos. Por lo cual, la Junta de Gobernadores requirió al Directorio Ejecutivo seguir deliberando sobre el tamaño preciso de este incremento, pero dejando constancia que los votos básicos al menos deberían duplicarse.

También acordaron que la propuesta debería crear un mecanismo para salvaguardar la proporción de votos básicos en relación con el total de votos de modo tal que no sea necesario modificar el Convenio Constitutivo con cada aumento de cuotas (Resolución 61-5, Punto 4).

Entre las observaciones al funcionamiento de los órganos de gobierno del FMI, los directores ejecutivos reconocieron que las oficinas de los dos directores ejecutivos africanos enfrentan desafíos especiales dado el gran número de miembros que representan y el importante rol que cumple el FMI en esos países en tareas de asesoramiento y financiamiento⁵³. Por tales motivos, es necesario dotarlos de recursos adicionales. Como medida inmediata se propuso incrementar el número de personal (asesores senior) para aliviar la tarea de las oficinas de las dos sillas africanas (FMI, 2006:4). Adicionalmente, como parte del programa de reformas a dos años, la Junta de Gobernadores requirió al Directorio Ejecutivo que trabaje en una enmienda al Convenio Constitutivo que permita a los directores ejecutivos que representen a más de cierto número de miembros el derecho a designar un segundo Director Ejecutivo Alterno (Resolución 61-5, Punto 6).

Elección del Director Gerente

En reconocimiento de irregularidades que afectan el buen gobierno del FMI, los gobernadores de este organismo resaltaron, como parte de programa de reformas, la importancia de asegurar un procedimiento de selección del Director Gerente abierto, transparente y basado en el mérito (FMI, 2006:5)⁵⁴.

III.4.2 Reforma 2008

En función del programa bianual de reformas de voz y cuota del FMI adoptado en el año 2006, mediante la Resolución 63-2 la Junta de Gobernadores del FMI, con fecha 28 de marzo de 2008, aprobó un segundo paquete de reformas de gobierno. Estas medidas tenían como objetivo aumentar la efectividad, credibilidad y legitimidad del FMI (FMI, 2008a:2), para lo cual se dispuso: un aumento en los votos básicos, la unificación y renovación de la fórmula para el cálculo de las cuotas, una segunda ronda de aumentos de cuotas ad-hoc, la designación de un segundo Director Ejecutivo Alterno para las circunscripciones africanas y reajustes quinquenales de las cuotas.

En virtud de que las reformas propuestas requirieron la enmienda al Convenio Constitutivo del FMI, para que las medidas entraran en vigencia era necesario que al menos 60% de los países que reunieran el 85% del número total de votos ratifiquen dicha

enmienda. Casi tres años después de su aprobación, el 3 de marzo de 2011, el FMI informó que se había alcanzado dicha mayoría y entraba en vigor la Resolución 63-2 (FMI, Boletín Digital 03/03/2011).

III.4.2.1 Aumento de los votos básicos

Con el fin de evitar la erosión de los votos básicos ante futuros aumentos de las cuotas o ingreso de nuevos miembros al FMI, la Junta de Gobernadores aprobó un mecanismo de ajuste automático mediante el cual se mantiene constante en 5,502% la proporción entre los votos básicos y el número total de votos en el FMI.

A esos fines, se modificó el texto del Artículo XII, Sección 5 (a) del Convenio Constitutivo del FMI que establecía que *“Cada país miembro tendrá doscientos cincuenta votos, más un voto adicional por cada porción de su cuota equivalente a cien mil derechos especiales de giro”* y se reemplazó por el siguiente: *“El total de votos de cada país miembro será equivalente a la suma de sus votos básicos y los votos que le correspondan según su cuota. i) Los votos básicos de cada país miembro serán el número de votos resultante de la distribución equitativa entre todos los países miembros del 5,502% de la suma agregada del total de votos de todos los países miembros, con la salvedad de que no habrá votos básicos fraccionados. ii) Los votos que correspondan a cada país miembro según su cuota serán el número de votos resultante de asignar un voto por cada parte de la cuota equivalente a cien mil derechos especiales de giro.”* (Resolución 63-2 – Anexo II – 2do Párrafo). Se aclaró que, dado que no pueden existir votos básicos fraccionados, se recurrirá al redondeo de las cifras según la convención que establece que cuando el monto fraccional sea mayor a 0,5 se redondeará para arriba y cuando sea inferior a 0,5 se redondeará para abajo.

Con esta nueva metodología, se triplicaron aproximadamente los votos básicos, pasando del número fijo de 250 por país a una cifra cercana a 750 votos para cada miembro.

III.4.2.2 Unificación de la fórmula para el cálculo de la cuota

En este paquete de reformas aprobó una nueva fórmula para el cálculo de la cuota de los países miembros con el objetivo de unificar la misma y actualizar las variables de las cinco fórmulas preexistentes. Esta nueva metodología pretende que las cuotas reflejen la posición relativa de los países en la economía mundial de modo más simple y transparente que las vigentes hasta ese momento (FMI, 2008a:2).

La nueva fórmula está conformada por el promedio ponderado de cuatro variables (FMI, 2008a:3): $CQS = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R)^K$

El PBI (Y) resulta del promedio durante un período de tres años, medido como una combinación del PBI basado en los tipos de cambio del mercado (ponderación de 60%) y los tipos de cambio en función de la paridad del poder adquisitivo (40%). El Grado de Apertura al Comercio (O) surge del promedio anual de los pagos e ingresos de la cuenta corriente del balance de pagos de un período de cinco años. La Variabilidad Económica (V) se refiere al volumen de transacciones de la cuenta corriente, se determina en función de los ingresos corrientes del balance de pagos y los flujos netos de capital externo medido como la desviación estándar centrada en tres años de la tendencia a lo largo de un período de trece años. Las Reservas internacionales (R) se calculan como el promedio de 12 meses sobre las reservas oficiales de un año (tenencias de oro, divisas, derechos especiales de giro y la posición en el tramo de reserva en el FMI). La fórmula también incluye un factor de compresión (K) a fin de reducir la dispersión de las cuotas relativas calculadas de todos los países miembros.

III.4.2.3 Segunda ronda de aumentos

En el año 2008, en función de la nueva fórmula para el cálculo de las cuotas y teniendo en cuenta el incremento en los votos básicos, el FMI decidió realizar una segunda ronda de aumentos de cuotas ad-hoc cuyo principal objetivo fue incrementar las cuotas de aquellos países miembros que se encontraran sub-representados con la nueva forma de cálculo (FMI, 2008:4). A fin de reforzar los objetivos de esta reforma, este aumento de cuotas contemplaba tres cláusulas adicionales (FMI, 2008a:4):

- (a) Algunos países con economías avanzadas, que con la nueva metodología de cálculo de las cuotas se encontraban sub-representados, renunciaron a parte del aumento que les correspondía. En este sentido se acordó que: 1) Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón aumentarían sus cuotas sólo hasta alcanzar el mismo poder de voto que poseían antes de la primera ronda de aumentos; e 2) Irlanda y Luxemburgo, sustancialmente sub-representados, renunciaron a aumentos mayores al 50%.
- (b) Los países en desarrollo y economías emergentes cuyas cuotas relativas son sustancialmente menores que su participación en el PIB mundial calculado en PPA obtendrían un aumento nominal de cuota mínimo del 40%.

(c) Los cuatro países que recibieron aumentos de cuotas en la primera ronda (China, Corea, México y Turquía) y seguían sustancialmente sub-representados, recibirían en la segunda ronda un aumento nominal mínimo del 15%.

Siguiendo estas pautas, en el año 2011 cuando entro en vigor este paquete de reformas, la segunda ronda de aumentos de cuota ad hoc involucró un incremento de DEG 20.722 millones para el FMI. Esta cifra representó un aumento del 9,55% respecto del monto total de cuotas posterior a la primera ronda de aumento ad hoc de 2006 (considerando ambas rondas el aumento alcanza 11,5%).

En esta oportunidad, 54 los países obtuvieron un aumento en sus cuotas nominales. Los aumentos de cuota varían entre el 12% y el 63%, siendo las economías dinámicas de mercados emergentes las que recibieron algunos de los mayores beneficios. Entre los países con mayor aumento de cuota se destacan: Singapur (63%), Guinea Ecuatorial (60%), Luxemburgo (50%), Irlanda (50%), Estonia (44%) India (40%), Brasil (40%) y Vietnam (40%).

Cuadro 8: FMI, Reforma 2008 - Aumentos de Cuotas

País	Aumento Cuota ¹	% Aumento	País	Aumento Cuota ¹	% Aumento	País	Aumento Cuota ¹	% Aumento
Est. Unidos	4.973	13%	Austria	242	13%	Katar	39	15%
Japón	2.316	17%	Noruega	212	13%	Estonia	29	44%
India	1.663	40%	Rep Checa	183	22%	Botswana	25	39%
Alemania	1.557	12%	Portugal	162	19%	Turkmenistán	23	31%
China	1.436	18%	Em. Árabes	141	23%	Costa Rica	23	14%
Brasil	1.214	40%	Luxemburgo	140	50%	G. Ecuatorial	20	60%
España	975	32%	Filipinas	139	16%	Chipre	19	13%
Italia	827	12%	Israel	133	14%	Letonia	15	12%
Singapur	546	63%	Vietnam	132	40%	Albania	11	23%
México	473	15%	R. Eslovaca	70	20%	Chad	11	19%
Corea	439	15%	Libano	63	31%	San Marino	5	32%
Irlanda	419	50%	Kazajstán	62	17%	Timor-Leste	3	32%
Tailandia	359	33%	R. Árabe Siria	53	18%	Eritrea	2	15%
Polonia	319	23%	Ecuador	46	15%	Bután	2	35%
Malasia	287	19%	Eslovenia	43	19%	Seychelles	2	24%
Grecia	279	34%	Omán	43	22%	Maldivas	2	22%
Turquía	265	22%	Bahréin	41	31%	Cabo Verde	2	17%
Dinamarca	249	15%	Lituania	40	28%	Palau	0	13%

¹Cifras en millones de DEG

Fuente: Elaboración propia según datos de la Resolución 63-2

Por el efecto combinado de la segunda ronda de aumentos de cuotas ad hoc y el incremento de los votos básicos (de 250 a 750 votos) se produjo una distribución del poder de voto de 4,25 puntos porcentuales. Un total de 144 países miembros obtuvieron un aumento del número relativo de votos, entre ellos se destacan:

Cuadro 9: FMI, Reforma 2008 – Aumento del Poder de Voto

Países	Aumento Poder de Voto (puntos porcentuales)
India	0,45 pp
Brasil	0,33 pp
España	0,24 pp
Japón	0,22 pp
Singapur	0,18 pp
China	0,15 pp
Irlanda	0,13 pp
Tailandia	0,10 pp
Grecia	0,08 pp
Polonia	0,07 pp

Fuente: Elaboración propia según Anexo I - Resolución 63-2

En el otro extremo de las consecuencias de estas reformas se encuentran los 44 países restantes, los cuales vieron disminuido su poder de voto. Las mayores pérdidas en el poder de votación fueron del orden de 0,56 puntos porcentuales. En el cuadro a continuación figuran los países que sufrieron las mayores contracciones en el número de votos:

Cuadro 10: FMI, Reforma 2008 – Disminución del Poder de Voto

Países	Disminución Poder de Voto (puntos porcentuales)
Francia	-0,55 pp
Reino Unido	-0,55 pp
Arabia Saudita	-0,35 pp
Canadá	-0,32 pp
Rusia	-0,29 pp
Países Bajos	-0,25 pp
Bélgica	-0,22 pp
Suiza	-0,16 pp
Australia	-0,15 pp
Venezuela	-0,12 pp

Fuente: Elaboración propia según Anexo I - Resolución 63-2

III.4.2.4 Segundo Director Ejecutivo Alterno

Con el objetivo mejorar la representación de los grupos de países africanos en el Directorio Ejecutivo del FMI, junto con el paquete de reformas del año 2008, la Junta de Gobernadores autorizó el nombramiento de un segundo Director Ejecutivo Alterno para las circunscripciones que representan un amplio grupo de países miembros. En la reforma de 2006, sólo se había aprobado la asignación de mayor número de personal de menor jerarquía para estas sillas.

A los fines de la presente reforma, se tuvo que llevar a cabo otra modificación del Convenio Constitutivo del FMI. En este caso reformó el Artículo XII Sección 3 (e) agregando que “...la Junta de Gobernadores podrá adoptar normas que habiliten al director ejecutivo electo por más de un número determinado de países miembros a nombrar dos alternos...”⁵⁵. A partir de esta reforma, la Junta de Gobernadores tiene la capacidad de determinar el número de países miembros necesarios dentro de una circunscripción para nombrar dos directores ejecutivos alternos en cada una de las elecciones de directores ejecutivos (sin necesidad de modificar el Convenio Constitutivo).

En esta oportunidad, la Junta de Gobernadores buscó mejorar la representación de los dos grupos que representan a los países de África subsahariana, que son los más numerosos en el FMI, y aliviar las exigencias a las que deben responder las oficinas de sus Directores Ejecutivos. Por lo cual, la Resolución 63-2 en su punto d) aclara que tendrán ese derecho las circunscripciones conformadas por al menos 19 países miembros.

III.4.3 Reforma 2010

Cuando la Junta de Gobernadores aprobó la denominada reforma de voz y cuota del FMI en 2008 requirió al Directorio Ejecutivo que, con la 14ta Revisión General de Cuotas, efectuara una mayor realineación de la representación de los miembros del FMI con su posición relativa en la economía mundial. En función de ello, el Directorio Ejecutivo, en el año 2010, propuso un conjunto de reformas de cuotas y de gobierno a fin de reforzar la legitimidad y efectividad del FMI.

En concordancia con ello, el 15 de diciembre de 2010, la Junta de Gobernadores del FMI aprobó la Resolución 66-2 que prevé un paquete de reformas del organismo, incluyendo los siguientes elementos: 1) reforma del Directorio Ejecutivo para dotarlo de mayor legitimidad y representatividad; y 2) duplica las cuotas y produce una redistribución significativa del poder de voto a favor de países en desarrollo y de mercados emergentes dinámicos (en el marco de la 14ta Revisión General de Cuotas).

A pesar de los cuatro años transcurridos desde la aprobación de este paquete de reformas, a la fecha de la presente tesis, las mismas no entraron en vigor debido a la falta de ratificación por parte de los Estados Unidos (ver Anexo II).

III.4.3.1 Reformas del Directorio Ejecutivo

Las reformas en el Directorio Ejecutivo del FMI incluyen la elección de todos los directores ejecutivos, un segundo director alterno para sillas numerosas y la cesión de dos sillas europeas en este órgano ejecutivo.

Directores Ejecutivos Electos

Con esta reforma se elimina la categoría de directores ejecutivos designados y se establece que todos serán electos. El Artículo XII Sección 3 de Convenio Constitutivo que en su inciso b) establece que “...*los directores ejecutivos: i) cinco serán nombrados por los cinco países miembros que tengan las mayores cuotas, y ii) quince serán elegidos por los demás países miembros...*” se propone que sea reemplazado por el siguiente texto “...*el Directorio Ejecutivo estará integrado por 20 Directores Ejecutivos Electos...*” (Resolución 66-2, Anexo II, Punto 1).

A pesar del cambio en el Convenio Constitutivo, se hace mención que en principio la elección de los directores ejecutivos respetará el status de las sillas que antes eran ocupadas por los directores ejecutivos designados (FMI, 2010).

En esta oportunidad también se propone la eliminación del Anexo E del Convenio Constitutivo en el que se establecen las reglas generales para las elecciones de los Directores Ejecutivos. Con la implementación de estas reformas, la Junta de Gobernadores deberá establecer (por mayoría de votos) las reglas en oportunidad de cada elección del Directorio Ejecutivo (Resolución 66-2, Anexo II, Punto 13).

Permanecerá sin cambios la potestad de la Junta de Gobernadores de poder aumentar o disminuir, con un 85% del total de los votos, el número de sillas en el Directorio Ejecutivo. Igualmente, los países asumen el compromiso de mantener el número de directores ejecutivos en 24 miembros, número de sillas que se acordó en 1992 y que se mantuvo constante elección tras elección.

Segundo Director Ejecutivo Alterno

Bajo este paquete de reformas, la Junta de Gobernadores propone reducir el requisito de 19 países que componen una silla en el Directorio Ejecutivo a sólo siete miembros para acceder a nombrar a un segundo Director Ejecutivo Alterno. Esta medida entrará en vigor después de la primera elección de directores ejecutivos que se celebre luego que entre en vigor este paquete de reformas (Resolución 66-2- Punto 15).

Reducción de sillas europeas

A fin de mejorar la representatividad del Directorio Ejecutivo, los gobernadores de los países europeos con economías avanzadas se comprometieron a ceder dos sillas del Directorio Ejecutivo a favor de los países de mercados emergentes y en desarrollo.

La reducción y traspaso será implementada en la primera elección regular de directores ejecutivos realizada con posterioridad a la efectividad de los incrementos de cuotas propuestos bajo la 14ta Revisión General (Resolución 66-2- Punto 17).

III.4.3.2 14ta Revisión General de Cuotas

La 14ta Revisión General de Cuotas fue guiada por las declaraciones del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI). En su comunicado del 4 de octubre de 2009, el CMFI insistió en continuar avanzando con el proceso de reformas de cuotas dado que el tamaño de las mismas aún seguía sin reflejar el peso relativo de los países miembros en la economía mundial. En especial, señaló que no se refleja el fuerte crecimiento que han tenido los mercados emergentes dinámicos y los países en desarrollo. El CMFI manifestó que el nuevo cambio en las cuotas relativas debe permitir una distribución del poder de voto de, al menos, un 5% desde los países sobre representados a los sub-representados. También señaló la necesidad de proteger el poder de voto de los países más pobres. Atento a la importancia del tema en cuestión, el CMFI solicitó al Directorio Ejecutivo del FMI adelantar en dos años, es decir, para enero de 2011, el plazo de conclusión de la 14ta Revisión General de Cuotas.

En función de ello, el 10 de noviembre de 2010, el Directorio Ejecutivo elevó a la Junta de Gobernadores la propuesta de aumentos de cuota como resultado de la 14ta Revisión General de Cuotas, la cual fue aprobada mediante la Resolución 66-2.

En la discusión sobre la 14ta Revisión General de Cuotas, el FMI tuvo en consideración: la magnitud del aumento global de cuotas; el tamaño y la definición de los objetivos de los cambios en las cuotas relativas; el rol de la fórmula en la asignación de aumentos de cuota; la posibilidad de usar mediciones alternativas para distribuir parte del aumento; y la protección a los miembros más pobres.

Como primera medida, el FMI planteó la necesidad de contar con mayores recursos dado que el tamaño relativo del capital del organismo ha declinado sustancialmente desde el último aumento general de cuotas en 1998. Adicionalmente, resaltó el hecho de que la crisis financiera global puede tener amplias dimensiones, potencialmente afectar a un gran

número de países, mientras que las reformas recientes en las facilidades del FMI podrían expandir el rango de países miembros que busquen apoyo en el FMI en el futuro. Teniendo en cuenta esas consideraciones, y tomando como punto de partida la reforma de 2008, el FMI decidió un aumento del 100% de su capital. De este modo, se llevará el total de cuotas del FMI desde DEG 238.400 millones hasta 476.800 millones (alrededor de USD 755.700 millones).

Con el objetivo de mejorar la representación de los mercados emergentes dinámicos y los países en desarrollo, y teniendo presente la protección del poder de voto de los países miembros más pobres, se decidió que el aumento del 100% de cuota sería repartido de la siguiente forma (FMI, 2010:5):

- i) El 60% del total del incremento de cuotas será distribuido en proporción a las cuotas calculadas utilizando la nueva fórmula vigente.
- ii) El 40% restante se distribuirá entre subgrupos determinados de países miembros bajo la forma de incrementos ad-hoc con metodologías de cálculo específicas:
 - a) Los países con ingresos per cápita menores a us\$1.135 en el año 2008, como mínimo mantendrán la cuota relativa asignada en la reforma de 2008.
 - b) Los países sub-representados en virtud de la fórmula, recibirán el aumento de cuota necesario para que no se diluya la mejora relativa que lograrán con el aumento general.
 - c) Los países sub-representados utilizando el PBI mixto (60% medido a paridad de mercado y 40% medido al poder de paridad adquisitivo). A estos países se les reducirá, proporcional y uniformemente, la brecha entre su PBI mixto y su cuota relativa. Los países avanzados en estas condiciones recibirán la mitad de la reducción del resto de los miembros, excepto que estén sobre-representados bajo la fórmula, caso en el cual sólo estarán cubiertos hasta alcanzar la cuota relativa asignada en la reforma de 2008.
 - d) Los países sobre-representados estarán protegidos de caer por debajo de su mayor participación relativa en la cuota o en el PBI mixto.
 - e) La cuota de los países avanzados del G-20 será reducida un 1,37% en función de la combinación de los elementos anteriores y un 1,35% para el resto de los países con economías avanzadas.

Adicionalmente, Francia y el Reino Unido, tal como lo vienen realizando desde la IX Revisión General de Cuotas, acordaron mantener una cuota igual para ambos países.

De acuerdo a la metodología planteada, bajo la 14ta Revisión General de Cuotas algunos países recibirán aumentos de hasta el 270% su cuota y otros recibirán aumentos de sus cuotas inferiores al 40%.

Cuadro 11: FMI, Reforma 2010 - Aumento de Cuotas

País	% de aumento
Sudan	271,4%
Somalia	269,7%
Républica Arabe Siria	220,0%
Turquía	220,0%
China	220,0%
Luxemburgo	215,7%
Emiratos Arabes Unidos	207,1%
Guinea Ecuatorial	201,1%
---	---
St. Lucia	39,9%
Samoa	39,7%
Belgica	39,2%
Tuvalu	38,9%

Fuente: Elaboración propia según Anexo I - Resolución 66-2

De un análisis más detallado, se observa que serán ocho los países con aumentos de cuota mayores al 200%; 10 los miembros cuyas cuotas se incrementarán entre un 150% y 175%; las cuotas de 43 países crecerán más de un 100% y menos que un 150%; a 47 miembros se les duplicará el monto de sus cuotas; 34 países obtendrán aumentos de su cuota entre el 50% y 99%; y unos 43 miembros recibirán aumentos menores al 50% de su cuota.

Es preciso aclarar que con el aumento del 100% de las cuotas, y dada la reforma de 2008, también se aumentarán un 100% el número de votos básicos. Así cada país miembro del FMI pasará de tener 750 a 1482 votos básicos. Del efecto combinado de la duplicación de las cuotas y de los votos básicos, surge que el país que resultará con mayores beneficios en términos del poder de votación dentro del FMI será China con un incremento de 2,3 puntos porcentuales. El resto de los países se los puede dividir en tres grandes grupos. Entre los más beneficiados se encuentran 19 miembros que recibirán un aumento en su poder de votación del orden de 0,1 y 0,5 puntos porcentuales. En segundo lugar, está el grupo compuesto por mayor cantidad de miembros (140 países) a los que este aumento de cuotas no alterará su poder de votación. Y por último, hay un conjunto de 27 países cuyo poder de voto será disminuido entre 0,1 y 0,8 puntos porcentuales en relación a la situación previa a este aumento de cuotas.

Cuadro 12: FMI, Reforma 2010 – Cambios en el Poder de Voto

País	Aumento (puntos porcentuales)
China	2,26 pp
Brasil	0,50 pp
Corea	0,36 pp
Turquía	0,34 pp
México	0,32 pp
España	0,29 pp
India	0,28 pp
---	---
Alemania	-0,4 pp
Belgica	-0,5 pp
Arabia Saudita	-0,7 pp

Fuente: Elaboración propia según Anexo I - Resolución 66-2

A pesar de que este uno de los objetivos de este aumento general de cuotas es incrementar los recursos que el FMI dispone ante una eventual crisis financiera internacional, la Resolución 66-2 estableció que con estas mediadas también se busca reducir el monto de los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP). Por lo tanto, los países participantes de los NAP reducirán el monto de dichos acuerdos en igual cantidad que el aumento de sus cuotas previsto en la 14ta Revisión General de Cuotas (Resolución 66-2, Punto 11).

La suma del aumento de cuotas previsto para los 30 países involucrados es de DEG 174.089 millones, de los cuales el FMI sólo incrementara sus recursos financieros en DEG 5.811 millones que corresponde a la parte que deberán integrar 7 de esos países dado que el monto de sus acuerdos NAP es inferior al aumento previsto de su cuota. De esta manera, el aumento del 100% del capital del FMI, se traducirá en un aumento efectivo de sus recursos financieros del 30% (aproximadamente DEG 70.300 millones) ya que el restante 70% del restante del incremento de las cuotas tendrá como correlato igual disminución de los acuerdos de NAP (Ver Anexo III).

IV. Conclusiones

IV.1 Impacto de las reformas sobre el Gobierno del FMI

El objetivo del presente capítulo es analizar el impacto real de las “reformas de gobierno a gran escala” aprobadas, en los años 2006, 2008 y 2010, por la Junta de Gobernadores sobre la distribución de poder dentro de la estructura del FMI.

En primera instancia se realizarán observaciones sobre las consecuencias de estas medidas sobre el FMI en su conjunto. Posteriormente, se procederá a analizar cómo impactan estas reformas sobre la posición de Argentina y la silla del Cono Sur.

IV.1.1 Impacto de las reformas sobre el conjunto del FMI

Previamente al análisis del impacto de las reformas, cabe hacer mención al largo proceso que implica llevar a cabo cambios de la distribución de poder dentro del FMI dado la burocracia interna del propio organismo financiero intergubernamental. Luego de 60 años de vida, por primera vez en el año 2003 la Junta de Gobernadores ordenó al Directorio Ejecutivo considerar las primeras medidas tendientes a mejorar la distribución de cuotas para reforzar la estructura de gobierno del FMI. Doce años después muchas de las reformas se encuentran aún en transcurso de implementación y otras están en proceso de discusión (por ejemplo una fórmula para el cálculo de la cuota que satisfaga a todos los países miembros).

En general las reformas al FMI son impulsadas por el Comité Financiero y Monetario Internacional, donde sus miembros deben llegar a un consenso. Posteriormente, la Junta de Gobernadores ordena al Directorio Ejecutivo evaluar las posibles alternativas para llevar a cabo las reformas. Los directores ejecutivos deben aprobar las propuestas de reformas preparadas previamente por el personal técnico del FMI (para ello debe reunir el 70% u 85% del total de votos en el Directorio Ejecutivo, dependiendo de los temas involucrados). Luego, la Junta de Gobernadores debe lograr que 3/5 de los países miembros que reúnan al menos el 85% del total de votos aprueben el paquete de reformas presentado por su brazo ejecutivo. Finalmente, se requiere que cada uno de los países acepte el aumento de su cuota y ratifique las modificaciones al Convenio Constitutivo. El caso particular de las modificaciones al Convenio Constitutivo suelen demorar largo tiempo en entrar en vigor, dado que la mayor parte de los países miembros del FMI requieren que esas enmiendas

sean aprobadas por sus órganos legislativos. Otra cantidad importante de miembros también necesitan pasar por el poder legislativo sus aumentos de cuotas en el FMI.

A continuación se analizará el impacto de los tres paquetes de reformas aprobados por el FMI (2006, 2008 y 2010) sobre cuatro puntos centrales que afectan a la distribución del poder en el interior del organismo: los votos básicos, la fórmula de la cuota, la realineación de las cuotas y las sillas del Directorio Ejecutivo. Por último, se mencionan determinados aspectos no tratados en las reformas de gobierno.

Votos Básicos

Respecto del impacto de los paquetes de reformas aprobados por el FMI, una de las causas de la concentración del poder dentro del FMI proviene de la erosión de los votos básicos. La erosión de este principio de igualdad entre los estados tuvo su origen en el ingreso de nuevos miembros (con cuotas mayores a DEG 25 millones) y en los aumentos generales de cuota.

La resolución de establecer los votos básicos como un porcentaje de los votos totales sugiere que el FMI ha logrado realizar un cambio duradero que mejora la posición de los países con menores cuotas. Esta fue la primera vez que se aumentaron los votos básicos desde la creación del FMI en 1944. Sin embargo, el cambio parecería bastante tímido por parte de las autoridades del FMI, al considerar que con esta medida los votos básicos pasaron del 2% al 5,5% sobre los votos totales, cuando históricamente este porcentaje se ubicó en cifras cercanas al 12% (promedio hasta los años ochenta) e incluso en algún período llegó a representar más del 15% del total de los votos, como en el año 1957. Con estos porcentajes, la incidencia de los votos básicos en el total de los votos continúa siendo mínima, manteniéndose la cuota como factor determinante para la toma de decisiones del FMI, socavando el principio de igualdad entre los estados y el derecho de los miembros con cuotas más pequeñas a tener una voz más representativa en las deliberaciones del FMI.

Fórmula de la cuota

En segundo lugar, otra de las causas que contribuyó a la concentración de poder en el FMI fue el carácter no representativo de las cuotas. Las cuotas no reflejaban adecuadamente la posición relativa de los países en la economía mundial. Entre los argumentos esgrimidos para demostrar ello se encontraba, la falta de objetividad en el diseño de la fórmula original utilizada para el cálculo de las cuotas que fue realizada en función de resultados determinados previamente. También, se señaló el hecho de que a la

fórmula original, con solo algunos ajustes en el peso y la definición de las mismas variables, se le anexaron otras cinco fórmulas otorgando al FMI un alto grado de discrecionalidad en su selección.

Con el paquete de reformas de 2008, las autoridades del FMI lograron unificar los cinco diferentes cálculos aritméticos existentes para determinar la cuota de un país. Sin embargo, aún siguen pendientes de resolución la ponderación de las variables adecuadas y su forma de medición: 1) PBI: con el PBI a precios de mercado se buscó reflejar la función financiera de las cuotas y a través del PBI a paridad del poder adquisitivo se captura el volumen relativo de bienes y servicios producido por las economías, sin embargo, el propio FMI indicó que éste ha sido uno de los puntos más controvertidos para llegar a un acuerdo y por lo tanto seguirán deliberando sobre este punto⁵⁶; 2) Grado de apertura (o sea, los pagos e ingresos de la cuenta corriente del balance de pagos): determinar un tratamiento adecuado de flujos en las zonas de unión monetaria y capturar de forma apropiada la apertura financiera; 3) Vulnerabilidad del balance de pagos: resta definir si se mide en función de los ingresos de la cuenta corriente y los flujos netos de capital o si además se tienen en cuenta otras variables (como el tamaño del PBI, el grado de apertura, la composición y el nivel de concentración de la economía, la dependencia del financiamiento externo, entre otras) para capturar adecuadamente el potencial de recursos del FMI que puedan requerir sus miembros.

La revisión comprensiva de la fórmula para el cálculo de las cuotas debía estar terminada para enero de 2014, sin embargo debido al retraso en la implementación de los aumentos previsto en la 14ta Revisión General de Cuotas se decidió extender el plazo hasta enero de 2015 (FMI - Comunicado de Prensa 14/22).

Realineación de las cuotas

En tercer término, históricamente, los aumentos de cuotas del FMI fueron distribuidos en función del porcentaje de participación de las cuotas de cada miembro, con sólo una pequeña parte destinada a reflejar los cambios de posición de los miembros en la economía mundial, arrastrando de esta manera las distorsiones provenientes del cálculo de las cuotas efectuadas con la fórmula original de 1944. Teniendo presente esa situación, en los tres paquetes de reformas de gobierno, la Junta de Gobernadores del FMI propuso incrementos de cuotas selectivos a fin de realinear la cuota de los miembros en función de su posición en la economía global.

A pesar de ello, la distribución acumulada del poder de voto, una vez que entre en vigor la reforma de 2010, será mínima y, por lo tanto, no logrará alterar sustancialmente la distribución del poder entre los miembros del organismo. Considerando las realineaciones de cuotas y el aumento de los votos básicos previstos en los tres paquetes de reformas (2006, 2008 y 2010), se distribuirán 11,1 puntos porcentuales del total del poder de voto dentro del FMI. El país que sufrirá peores consecuencias sólo deberá ceder 1,2 puntos porcentuales de su poder de voto (Arabia Saudita); en el polo opuesto, se encuentra China que obtendrá un aumento de su poder de votación del orden de 3,1 puntos porcentuales.

Cuadro 13: FMI - Variación del Poder de Voto Post Reformas (2006, 2008 y 2010)

País	Variación del Poder de Voto	País	Variación del Poder de Voto
China	3,14 pp	Arabia Saudita	-1,20 pp
Corea	0,97 pp	Francia	-0,90 pp
Brasil	0,81 pp	Reino Unido	-0,90 pp
India	0,71 pp	Bélgica	-0,82 pp
México	0,59 pp	Canada	-0,71 pp
España	0,51 pp	Alemania	-0,66 pp
Turquía	0,49 pp	Países Bajos	-0,61 pp
Singapur	0,39 pp	Estados Unidos	-0,55 pp
Irlanda	0,31 pp	Venezuela	-0,46 pp
Polonia	0,20 pp	Suiza	-0,42 pp

Fuente: Elaboración propia según Anexo I - Resolución 66-2

A fin de obtener una dimensión de las cuotas asignadas por el FMI mediante estas reformas de gobierno y el tamaño de la economía de los países miembros, cabe analizar la participación relativa de los países en algunas de las principales variables económicas internacionales. Para este trabajo se seleccionaron el PBI a paridad de mercado, el PBI a PPA, las reservas internacionales y el volumen de exportaciones (gráficos en Anexo IV).

Al comparar los resultados del ajuste de las cuotas con la participación de los “Países en Desarrollo y Economías Emergentes” (PDEE) en la economía mundial, se observa que, teniendo en cuenta los tres paquetes de reformas, la cuota relativa asignada al conjunto de estos países (42%) queda en medio de los valores del PBI medido a paridad de mercado (39%) y el PBI medido a PPA (50%).

Ahora cabe analizar el caso particular de China (incluido en la categoría de PDEE). Como se mencionó anteriormente, China será el país que mayor ajuste de su cuota recibirá cuando las reformas entren en vigor. Sin embargo, al comparar la posición del país asiático frente a las principales variables internacionales se observa que la cuota relativa del país

(6,4%) seguirá estando muy por debajo su participación en el PBI mundial medido a paridad de mercado (12,4%) y en función del PPA (14,7%), el total de las exportaciones (12%) y las reservas internacionales (31,5%).

En razón de la gran influencia que tiene China, resulta de utilidad analizar la situación de los PDEE excluyendo a ese país. De este modo, se puede observar que los PDEE sin China tendrán una participación en el FMI acorde, e incluso mejor, que su participación en las principales variables internacionales.

En cuanto al G7, a pesar de que cuatro de los siete países que integran este grupo aparecen en el ranking de los miembros del FMI que más votos cederán, dada la escasa distribución de votos de las reformas, la concentración de poder continuará vigente en su esquema de gobierno. Este grupo que representa menos del 4% del total de miembros del FMI mantendrá, una vez entrada en vigencia los tres paquetes de reformas, el 41% del total de los votos. Para el caso particular de Estados Unidos, estas reformas tampoco alterarán su poder de veto en la toma de decisiones del FMI.

Cuadro 14: FMI, G7 - Poder de Voto

	Pre Reformas	Post Reformas
Estados Unidos	17%	16%
Japón	6%	6%
Alemania	6%	5%
Francia	5%	4%
Reino Unido	5%	4%
Italia	3%	3%
Canada	3%	2%
Total	45%	41%

Fuente: Elaboración propia según Anexo I - Resolución 66-2

En relación con la posición relativa del G7 en la economía mundial, la cuota relativa prevista para el conjunto de estos siete países en el FMI (43,4%) -una vez que entre en vigor la reforma 2010- se encuentra por debajo del PBI a paridad de mercado (46,6%), pero por encima del PBI a PPA (37,6%), su participación en el nivel de reservas internacionales (24,2%) y en las exportaciones mundiales (14,2%).

Por último cabe considerar la situación de la Unión Europea. Una vez que entren en vigencia las reformas de 2010 los 28 países de la Unión Europea reunirán el 30,2% del capital y sumaran el 29,5% del total de los votos del FMI.

En comparación con su participación en la economía mundial, se observa que la cuota asignada por los tres paquetes de reformas al conjunto de países que conforman la Unión Europea se encuentra sobrevalorada. En su conjunto los países de la Unión Europea

reunirán el 30,2% del total de las cuotas en el FMI. Ese porcentaje se encuentra por encima de la participación de la Unión Europea en el PBI mundial (23,4% medido a paridad de mercado y 18,7% en función de PPA) y en el nivel reservas internacionales (6,5%). La participación de la Unión Europea en el total de exportaciones mundiales asciende a 31,2%, levemente por encima de su cuota relativa en el FMI (30,2%), sin embargo si se excluye el comercio intra-zona euro su participación cae aproximadamente un 15%, con lo cual esta variable también se encuentra muy por debajo de su cuota.

Sillas del Directorio Ejecutivo

Un cuarto punto a considerar es la repercusión de estas reformas de gobierno sobre las sillas del Directorio Ejecutivo del FMI. Con la modificación del Artículo XII Sección 3 del Convenio Constitutivo se suprimirá el privilegio estatutario de tener una silla única en el Directorio Ejecutivo que poseen los cinco países miembros con mayor cuota. Todos los directores ejecutivos pasarán a ser electos. No obstante, está por verse si las sillas conformadas hasta ahora por un solo miembro aceptan incorporar a nuevos países, lo que significaría una resignación de cargos por parte de los países con mayores cuotas en el FMI.

Adicionalmente, cabe esperar los resultados de las medidas tendientes a lograr una mejor representatividad dentro del Directorio Ejecutivo mediante disminución de sillas europeas. Si bien no se brindaron mayores detalles de cómo se produciría la sesión de las dos sillas europeas, esta medida claramente ayuda a bajar la excesiva representación que ese continente tiene en el Directorio Ejecutivo.

En relación con las medidas que prevén recursos adicionales para sillas numerosas, una vez que entre en vigor la reforma del año 2010, adicionalmente a las dos sillas africanas (que ya están en condiciones de designar un segundo director alterno por tener más de 19 miembros) otras 10 jurisdicciones, que están conformadas entre 7 y 15 miembros, tendrán derecho a nombrar un segundo director ejecutivo alterno. Así de las 16 sillas en el Directorio Ejecutivo del FMI que están conformadas por más de un país, 12 jurisdicciones tendrán dos directores ejecutivos alternos y solo las restantes cuatro permanecerán como hasta ahora. Si bien es de celebrar esta medida que aliviará las desventajas respecto de las sillas ocupadas por un solo país, al producirse con una realineación mínima del poder de voto, continuará uno de los principales problemas que es la existencia de un país dominante en estas jurisdicciones electorales.

Temas pendientes

Por último, es necesario indicar que han quedado fuera de la agenda del paquete de reformas, o sólo se han hecho meras expresiones de voluntad sin llegar a determinar medidas concretas, asuntos tales como las limitaciones geográficas para la designación del Director Gerente, la falta de mecanismos que permitan la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios y una mayor transparencia para sus operaciones, así como una clara definición de las obligaciones y deberes del Director Gerente y los Directores Ejecutivos a fin de evitar la superposición de sus funciones.

IV.1.2 Impacto sobre la Argentina

Como primera medida, las votaciones de la Junta de Gobernadores en la Reunión Anual de 2006 y en la Reunión Anual de 2008, nuestro país votó en contra de la aprobación de las Resoluciones 61-5 y 63-2 que aprobaron los dos primeros paquetes de reformas de gobierno del FMI. Esta postura cambió en la Reunión Anual de 2010, cuando el Gobernador por Argentina en el FMI votó a favor de la Resolución 66-2⁵⁷⁵⁸.

En función de ello, con fecha 6 de mayo de 2013 el Congreso Nacional promulgó la Ley 26.849 que aprueba el aumento de la cuota de nuestro país en el FMI producto de la 14ta Revisión General de Cuotas, así como las enmiendas al Convenio Constitutivo del organismo producto de los tres paquetes de reforma objetos de este estudio. De esta manera, Argentina cumplió con las ratificaciones exigidas por el FMI -a cada uno de sus miembros- como condición para que entren en vigor las reformas aprobadas por su Junta de Gobernadores.

A pesar de la aceptación del conjunto de reformas por parte del poder legislativo de nuestro país, la posición argentina dentro de la estructura de poder del FMI fue una de las más afectadas.

Argentina no tuvo el privilegio de pertenecer al selecto grupo de 4 países electos en la primera ronda de aumento de cuotas ad hoc llevada a cabo en el año 2006.

En el año 2011, con la entrada en vigencia de la fórmula unificada para el cálculo de la cuota y el aumento de los votos básicos (reforma 2008) nuestro país tampoco resultó beneficiado. Bajo esta nueva fórmula 54 países incrementaron sus cuotas por lo que la posición relativa de Argentina en el FMI empeoró.

Una vez que entre en vigencia la 14ta Revisión General de Cuotas del FMI (reforma 2010) el poder de Argentina dentro del organismo se verá aún más disminuido ya que su cuota sólo aumentará un 51%. Recordemos que bajo este aumento se duplicó el monto total de cuotas del FMI, pero esto no implicó que las cuotas de todos los países aumentarían un 100%, por lo cual una vez implementada esta revisión general de cuotas Argentina sufrirá, por tercera vez consecutiva, una reducción de su poder de voto dentro del FMI.

Cuadro 15: FMI, Argentina - Evolución de la Cuota

	1ra Ronda (2006)	2da Ronda (2008)	3ra Ronda (2010)
Cuota Argentina (mill DEG)	2.117,1	2.117,1	3.187,3
% aumento cuota Argentina	0,0%	0,0%	50,6%
% Cuota Argentina s/Total	0,97%	0,89%	0,67%

Fuente: Elaboración propia según de Res. 61-5, 63-2 y 66-2

De esta manera, después de la implementación de las tres rondas de aumentos, la cuota de Argentina en el FMI ascenderá a DEG 3.187.300.000. Esto dará derecho a emitir 33.357 votos en la Junta de Gobernadores del FMI que representan el 0,66% del total. Si consideramos la posición de nuestro país antes de la primera ronda de aumentos ad hoc con la que quedará después de la 14ta Revisión General de Cuotas, su porcentaje de cuota dentro del FMI se verá reducido en 0,32 puntos porcentuales y su poder de voto se contraerá en igual proporción. Con estas cifras se encuentra entre los países más perjudicados por el conjunto de las reformas de gobierno del FMI.

Cuadro 16: FMI, Argentina - Variación de Cuota y Poder de Voto

	1ra Ronda (2006)	2da Ronda (2008)	3ra Ronda (2010)	Total
Variación de Cuota	-0,02 PP	-0,08 PP	-0,22 PP	-0,32 PP
Var. Poder de Voto	-0,02 PP	-0,10 PP	-0,21 PP	-0,32 PP

Fuente: Elaboración propia según Res 61-5, 63-2 y 66-2

Por último, cabe analizar la evolución de las principales variables que componen la cuota del FMI para el caso de la Argentina. En este caso se observa que la cuota relativa de la Argentina en el FMI en general ha estado por encima de su participación relativa en indicadores económicos como PBI, exportaciones y reservas internacionales. En el año 2011, con la entrada en vigor de las “reformas 2008” la cuota argentina cayó a niveles semejantes al PBI medido como PPA (0,89%). Una vez que entre en vigor la Reforma de 2010, la cuota relativa en el FMI quedará a niveles semejantes a su participación en el PBI mundial medido a precios de mercado (o sea el 0,66% del total en el año 2013), sin embargo el porcentaje de la cuota estará por debajo de la participación de nuestro país en

el PBI mundial medido a Paridad de Poder Adquisitivo (0,89%). En función de otras variables, como el total de exportaciones o reservas internacionales, la participación de nuestro país en el total mundial está por debajo de la cuota relativa que recibirá en el FMI.

IV.1.3 Impacto sobre la Silla del Cono Sur

Resulta de igual importancia estudiar cómo afectaron estas reformas al poder que nuestro país mantiene dentro de la jurisdicción del Cono Sur. Para ello resulta necesario analizar cómo se vieron afectados cada uno de los otros cinco países que comparten esta silla junto a la Argentina.

Como primera medida, ninguno de los integrantes de la silla del Cono Sur fue elegido entre los miembros que recibieron aumentos de cuotas en la primera ronda.

Estos países tampoco incrementaron su poder una vez que el Directorio Ejecutivo del FMI utilizó la nueva fórmula para el cálculo de las cuotas con datos del año 2008. De este modo, el peso relativo de las cuotas de todos los miembros de la silla se vio afectado en forma negativa.

Sin embargo, los resultados de la 14ta Revisión General de Cuotas no fueron iguales para todos los países. Por un lado las cuotas de Perú, Chile y Paraguay recibieron incrementos mayores al 100% lo que permitió aumentar el peso relativo de sus cuotas. Por el otro, Bolivia y Uruguay con aumentos del 40% y Argentina con un incremento del 51% en sus cuotas perdieron peso relativo. Como resultado de ello, la suma de las cuotas de los países que integran la silla del Cono Sur creció un 70% o sea por debajo de la media prevista en esta revisión general de cuotas (100%).

Cuadro 17: FMI, Silla Cono Sur – Evolución de la Cuota de los Países

País	Situación Post 1ra Ronda		Situación Post 2da Ronda		Situación Post 3ra Ronda	
	Cuota	% Aumento	Cuota	% Aumento	Cuota	% Aumento
Argentina	2.117.100.000	0%	2.117.100.000	0%	3.187.300.000	51%
Bolivia	171.500.000	0%	171.500.000	0%	240.100.000	40%
Chile	856.100.000	0%	856.100.000	0%	1.744.300.000	104%
Paraguay	99.900.000	0%	99.900.000	0%	201.400.000	102%
Peru	638.400.000	0%	638.400.000	0%	1.334.500.000	109%
Uruguay	306.500.000	0%	306.500.000	0%	429.100.000	40%
Total Silla	4.189.500.000	0%	4.189.500.000	0%	7.136.700.000	70%

Fuente: Elaboración propia según Res 61-5, 63-2 y 66-2

En conjunto, sobre todo explicado por la gran influencia que tiene Argentina, la silla del Cono Sur luego de las tres rondas de aumentos habrá perdido un peso relativo de sus cuotas del orden de 0,46 puntos porcentuales en el conjunto de cuotas del FMI.

Cuadro 18: FMI, Silla Cono Sur – Variación % de Cuotas

País	Variación % de Cuotas			
	1ra Ronda	2da Ronda	3ra Ronda	Total
Argentina	-0,02 pp	-0,08 pp	-0,22 pp	-0,32 pp
Uruguay	0,00 pp	-0,01 pp	-0,04 pp	-0,05 pp
Chile	-0,01 pp	-0,03 pp	0,01 pp	-0,04 pp
Bolivia	0,00 pp	-0,01 pp	-0,02 pp	-0,03 pp
Peru	-0,01 pp	-0,03 pp	0,01 pp	-0,02 pp
Paraguay	0,00 pp	0,00 pp	0,00 pp	0,00 pp
Var. Total	-0,03 pp	-0,17 pp	-0,26 pp	-0,46 pp

Fuente: Elaboración propia según Res 61-5, 63-2 y 66-2

La participación del conjunto de los países de la Silla del Cono Sur en las principales variables de la economía mundial (a excepción de las reservas internacionales durante el período 1993 -2000) era inferior a la cuota asignada en el FMI (1,93%). En el año 2011, cuando entró en vigor la segunda ronda de aumentos ad hoc, la cuota relativa de la Silla del Cono Sur se redujo a 1,76%, pero igual ésta seguía por encima de la participación en la economía mundial. Una vez que entren en vigor las reformas de 2010, la cuota relativa de la Silla del Cono Sur (1,50%) quedará en niveles semejantes a la participación de estos seis países en el PBI medido a paridad de mercado (1,47%), pero inferior si se considera el PBI en función de la PPA (1,86%); y la cuota relativa continuará por encima del nivel de reservas internacionales (1,38%) y el volumen de exportaciones (1,26%).

En cuanto al poder de voto de la silla del Cono Sur, si bien sus miembros no recibieron aumentos de cuotas ad hoc en las primeras dos rondas, debido a la triplicación de los votos básicos y al relativo pequeño tamaño de sus cuotas, Uruguay no vio afectado su poder de voto e incluso Paraguay y Bolivia lo incrementarán en 0,01 puntos porcentuales en esta etapa. En la 14ta Revisión General el aumento de sus cuotas por encima de la media, así como el ajuste de los votos básicos, permitirá que Perú y Chile incrementen su poder de voto en 0,01 puntos porcentuales respecto de la situación post segundo aumento de cuotas ad hoc. Paraguay por su parte logrará mantener el porcentaje relativo de sus votos. Por su parte, Argentina, Uruguay y Bolivia dado que sus cuotas se incrementaron por debajo de la media verán reducido su poder de voto (0,21, 0,04 y 0,02 puntos porcentuales, respectivamente).

De este modo, el Director Ejecutivo que represente a los países miembros de la silla del Cono Sur habrá visto reducido su poder de voto 0,4 puntos porcentuales como consecuencia de las tres rondas de aumentos.

Cuadro 19: FMI, Silla Cono Sur – Variación Poder de Voto

País	Variación Poder de Voto			
	1ra Ronda	2da Ronda	3ra Ronda	Total
Argentina	- 0,02 pp	- 0,10 pp	- 0,21 pp	- 0,32 pp
Uruguay	0,00 pp	0,00 pp	- 0,04 pp	- 0,04 pp
Chile	- 0,01 pp	-0,03 pp	0,01 pp	- 0,03 pp
Bolivia	0,00 pp	0,01 pp	- 0,02 pp	- 0,01 pp
Peru	- 0,01 pp	- 0,02 pp	0,01 pp	- 0,01 pp
Paraguay	0,00 pp	0,01 pp	0,00 pp	0,01 pp
Var. Total	- 0,04 pp	- 0,12 pp	- 0,25 pp	- 0,40 pp

Fuente: Elaboración propia según Res 61-5, 63-2 y 66-2

Por otra parte, cabe estudiar cómo afectaron estos tres aumentos de cuotas y el incremento de los votos básicos en la distribución del poder en el interior de la silla del Cono Sur. De ese análisis resulta que Argentina tenía el 49% de los votos dentro de esta jurisdicción antes de estas rondas de aumentos y luego de ellas el mismo se reducirá a un 42%. El otro país que perderá participación dentro de la silla es Uruguay que pasará de tener el 8% al 7%. Los efectos de estas reformas resultarán neutros para Bolivia. De los siete puntos porcentuales perdidos por Argentina y el punto porcentual reducido a Uruguay, cuatro serán absorbidos por Chile, tres por Perú y uno por Paraguay.

Cuadro 20: FMI, Silla Cono Sur – Distribución Poder de Voto

País	Situación Post 1ra Ronda		Situación Post 2da Ronda		Situación Post 3ra Ronda	
	Votos	% Silla	Votos	% Silla	Votos	% Silla
Argentina	21.421	49%	21.913	47%	33.357	42%
Chile	8.811	20%	9.303	20%	18.927	24%
Peru	6.634	15%	7.126	15%	14.829	18%
Uruguay	3.315	8%	3.807	8%	5.775	7%
Bolivia	1.965	5%	2.457	5%	3.885	5%
Paraguay	1.249	3%	1.741	4%	3.498	4%
Total Silla	43.395	100%	46.345	100%	80.274	100%

Fuente: Elaboración propia según Res 61-5, 63-2 y 66-2

Por último, es dable destacar que la silla del Cono Sur, al estar compuesta por seis miembros, no tendrá la posibilidad de nombrar un segundo director ejecutivo alterno para lo cual sería necesario que la silla estuviera conformada por al menos siete países .

IV.2 Consideraciones finales

El presente trabajo aplicó al análisis del FMI los conceptos de la escuela realista según los cuales los estados fuertes se vinculan con los más débiles presionándolos para que sigan su liderazgo en la arena internacional, mientras que resisten cualquier demanda de reciprocidad.⁵⁹ El interés de los países por controlar la toma de decisiones del FMI surge de la capacidad del organismo para influir sobre el sistema monetario internacional a través de establecer y supervisar las condiciones para la selección de los medios de pagos para las transacciones internacionales, la coordinación de las paridades cambiarias y los mecanismos de ajuste del balance de pagos, temas que justifican la ingerencia en la macroeconomía de los países miembros del organismo.

Se relevaron las reglas y la estructura de gobierno del FMI a fin de exhibir el problema planteado: la concentración de poder dentro del FMI deja el control del organismo en manos de un pequeño grupo de países centrales que consideran al resto de los países miembros como socios minoritarios de nula influencia sobre sus políticas. Así, se mostró que los países centrales, primordialmente Estados Unidos, hicieron uso de su poderío militar y político producto de la segunda postguerra mundial para tomar el control del FMI. Se reveló que a diferencia de otras instituciones de Naciones Unidas (donde cada país tiene un voto) en el FMI se estableció un mecanismo de votación basado primordialmente en la cuota asignada a cada país (adicionalmente cada miembro recibió una mínima cantidad de votos: “votos básicos”). A pesar de la importancia que tenía la cuota, en el Convenio Constitutivo del FMI no se especificó cómo se determina la misma, para su cálculo se utilizó una fórmula diseñada con un objetivo político: Estados Unidos debía tener la cuota más grande. A partir de ello, se explicó cómo los países centrales se sirvieron del FMI para aplicar sus propios intereses sobre el sistema económico internacional, sin que ello haya implicado necesariamente la búsqueda de la estabilidad del mismo.

Se buscó demostrar que en 70 años de vida el FMI adaptó sus objetivos y funcionamiento a los cambios del sistema monetario y financiero internacional, amplió la cantidad de miembros a nivel universal y aumentó exponencialmente su capital; sin embargo las reglas de gobierno del FMI permanecieron casi intactas provocando una serie de distorsiones que aumentaron la concentración del poder en el interior del organismo: la erosión de los votos básicos, la acentuación del carácter no representativo de las cuotas, las desventajas del sistema de jurisdicciones en el Directorio Ejecutivo y el incumplimiento de

ciertos principios de buena administración. De esta manera la toma de decisiones del FMI se vio fuertemente influenciada por los países centrales, y muchas veces sin tener en cuenta la situación del resto de los estados, situación que socavó la legitimidad de sus decisiones.

A fin de revertir esta situación el FMI anunció una serie de reformas del gobierno. A partir de ello, se buscó poner luz sobre el principal interrogante planteado al principio de este trabajo: las reformas de gobierno a gran escala aprobadas por la Junta de Gobernadores del FMI (en los años 2006, 2008 y 2010) mantienen sustancialmente inalterada la distribución del poder entre los miembros del organismo, dado que, una vez que entren en vigor, un reducido grupo de países centrales continuarán conservando el control sobre la toma de decisiones del FMI.

Del estudio del impacto real de estas reformas sobre la distribución de poder dentro de la estructura de gobierno del FMI se observó que:

- ✓ La erosión de los votos básicos fue parcialmente resuelta; dada la nueva metodología para su cálculo, estos votos van a permanecer como el 5,5% del total de votos; sin embargo, este porcentaje parece una cifra menor comparándolo con los promedios históricos de la institución que sitúan a los votos básicos en el orden del 12% del total de votos.
- ✓ Se logró unificar las cinco fórmulas para determinar la cuota; a pesar de ello, aún sigue pendiente de resolución la definición de las variables adecuadas (conjuntamente con su ponderación y su forma de medición) para que la distribución de las cuotas refleje correctamente el peso y función de los países en la economía global.
- ✓ De las 16 sillas en el Directorio Ejecutivo del FMI que están conformadas por más de un país, 12 jurisdicciones tendrán dos directores ejecutivos alternos, a pesar de ello con una realineación mínima del poder de voto, continuarán con la existencia de un país dominante en cada silla.
- ✓ Se eliminará del Convenio Constitutivo del FMI el privilegio de los cinco países con mayores cuotas de designar un Director Ejecutivo propio. Sin embargo, falta definir si las sillas conformadas por un solo miembro aceptan compartir ese lugar con otros países y rotar los cargos.
- ✓ Aún cabe esperar los resultados dentro de los cambios en el Directorio Ejecutivo producto de la cesión de las dos sillas ocupadas por países europeos a favor de los países con economías dinámicas y mercados emergentes.

- ✓ Han quedado fuera de la agenda del paquete de reformas, o no se han tomado medidas específicas que resuelvan la aplicación de principios de buen gobierno (rendición de cuentas, transparencia y definición de funciones). Por lo tanto, sigue pendiente la aplicación de normas más exigentes de gestión, control y auditoría en el interior del FMI.
- ✓ Como consecuencia de los tres aumentos selectivos de cuotas (2006, 2008 y 2010), y considerando el aumento de los votos básicos, se distribuirán 11,1 puntos porcentuales del total del poder de voto dentro del FMI. Mientras que, por ejemplo, en los últimos 30 años la participación del G7 en el PBI mundial cayó un 24% medido en paridad de mercado y un 32% en función de PPA⁶⁰; en contrario, la participación de los países en desarrollo y economías emergentes en el PBI mundial aumentó un 56% y 61% en función de paridades de mercado o PPA, respectivamente⁶¹.

De lo expuesto surge que, a pesar del gran esfuerzo y tiempo que ha implicado la aprobación de las reformas de gobierno del FMI, son pobres los resultados que alcanzarán en cuanto a la distribución del poder dentro de su estructura de gobierno. Un puñado de países desarrollados continuará teniendo un gran poder en la toma de decisiones en los órganos de gobierno del FMI (Estados Unidos mantendrá el 16,5% y el G7, en conjunto, el 41,2% del total de votos). De esta manera, estas reformas impiden que la mayoría de los países miembros participen de manera efectiva en la formulación de las políticas y/o en el proceso decisorio del FMI, dado que su influencia dentro del organismo multilateral seguirá siendo baja (menos del 60% del poder de voto se repartirá entre 181 países miembros). Por lo tanto, resulta necesario seguir reforzando aún más la estructura de gobierno del FMI a fin de salvaguardar su credibilidad, legitimidad y eficacia como institución de carácter cooperativo encargada de promover políticas que fomenten la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional.

Finalmente, se demostró el impacto negativo que tendrá el conjunto de las reformas del FMI sobre la posición argentina en los órganos de gobierno de la institución. En primer lugar, el representante de Argentina en la Junta de Gobernadores del FMI habrá visto disminuido su poder del 0,98% antes de las reformas al 0,66% una vez que entren en vigor los tres paquetes de reformas. En segundo término, el Director Ejecutivo que representa a la silla del Cono Sur también verá reducido su poder de votación de 1,99% a 1,59% como consecuencia de estas reformas.

V. Bibliografía:

- Ahmad, Sultan (2006). Purchasing Power Parity (PPA) for International Comparison of Poverty: Sources and Methods. Recuperado de: <http://web.worldbank.org>
- Arceo, Enrique (2011). El Largo Camino a la Crisis: centro, periferia y transformaciones en la economía mundial. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly (2001). Caos y Orden en el Sistema Mundo Moderno. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- BCRA (2006). Documento de Trabajo 2006: La Política Económica de la Acumulación de Reservas: Nueva Evidencia Internacional. Buenos Aires: Investigaciones Económicas, BCRA.
- Bergsten, C. Fred (2006). A New Steering Committee for the World Economy? Reforming the IMF for the 21st Century (pp. 279-292). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Bini Smaghi, Lorenzo (2006). IMF Governance and the Political Economy of a Consolidated European Seat. Reforming the IMF for the 21st Century (pp. 233-255). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Bradlow, Daniel D (2006). The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform. Singapore: Technical Committee, G24.
- Brenta, Noemí (2008). La Argentina Atrapada: Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Brenta, Noemí (2013). Historia de la Argentina y el FMI. Buenos Aires. Eudeba.
- Buira, Ariel (2003). Reforming the Governance of the IMF. Washington, D.C.: Secretariat, G24.
- (2003 a). The Governance of the International Monetary Fund. Recuperado de <http://www.g24.org/TGM/imfgover.pdf>
- (2007). Las instituciones de Bretton Woods: ¿gobierno sin legitimidad? Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2902>
- (2009). A New Voting Structure for the IMF. Washington, D.C.: Secretariat, G24.
- Chacholiades, Miltiades (1981). Principles of International Economics. Estados Unidos: McGraw-Hill Inc.
- Dornbusch, Fischer y Startz (2004). Macroeconomía. 9na Edición. España, Madrid: McGraw-Hill.
- Dos Reis, Laura (2005). Measuring Vulnerability: Capital Flows Volatility in the Quota Formula. G24 XX Technical Group Meeting,
- FMI (2000). Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group. Washington, D.C.: FMI
- (2001). Organización y operaciones financieras del FMI. Washington, D.C.: FMI
- (2004). ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional? Washington, D.C.: FMI.
- (2005) Quotas and Voice – Further Considerations. Washington, D.C.: Finance Department, FMI.

- (2006). Quota and Voice Reform in the International Monetary Fund. Report of the Executive Board to the Board of Governors. Washington, D. C.: FMI.
- (2008). El Gobierno Corporativo del FMI: Una Evaluación. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación Independiente, FMI.
- (2008a). Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund. Report of the Executive Board to the Board of Governors. Washington, D. C.: FMI.
- (2009). IMF Governance: Summary of Issues and Reform Options. Washington, D.C.: Strategy, Policy, and Review Department and the Legal Department, FMI.
- (2009a). Initial Lessons of the Crisis for the Global Architecture and the IMF. Washington, D.C.: Strategy, Policy, and Review Department, FMI.
- (2009b). IMF Executive Board Discusses Governance Reform. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0998.htm>
- (2010). Fourteenth General Review of Quota and Reform of the Executive Board. Report of the Executive Board to the Board of Governors. Washington, D. C.: FMI.
- (2011). Ficha Técnica: FMI Datos Básicos. Washington, D.C.: Departamento de Relaciones Externas, FMI.
- (2012). Ficha Técnica: Guía sobre los comités, grupos y clubes. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/groupss.htm>
- (2013). AREAER de 2013: Guía para la Compilación. Washington DC: FMI.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1978). Teoría de la Balanza de Pagos: Enfoques Monetaristas y Estructurales. El Trimestre Económico. Vol. 45, No. 180(4) (Octubre-Diciembre de 1978), pp. 903-932. México DF.: Fondo de Cultura Económica
- Gilpin, Robert (2001) Global Political Economy: Understanding the international economic order. Princenton University Press. Pinceton, New Jersey.
- González - Eiras, Martín (2009). Cuotas y poder de voto en el FMI: teoría y evidencia. En Ensayos Económicos N° 55 (pp. 57-91). Buenos Aires: Investigaciones Económicas, BCRA.
- G20 (2009). Working Group 3: Reform of the IMF – Final Report. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/docs/wg3-imfreform.pdf>
- Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6. Alemania: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Horsefield, J. Keith (1965). Introduction to the Fund. Washington, D.C.: FMI.
- Horsefield, J. Keith (1966). The International Monetary Fund, 1945-1965: Chronicle. Washington, D.C.: FMI.
- Hobsbawm, Eric (2012). Historia del Siglo XX – 10ª ed. 9ª reimp. Buenos Aires, Crítica.
- Keohane, Robert O., Buchanan, Allen y University, Duke (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions. Princeton University. New Jersey.
- Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice y Melitz, Marc (2012). Economía Internacional. Teoría y Política (9na Edición). España, Madrid: Pearson.

- Mikesell, Raymond (1994). *The Bretton Woods Debates: A Memoir. Essay in International Finance N° 192*. International Finance Section, Department of Economic, Princeton University. New Jersey.
- Morgenthau, Hans J. (1986). *Políticas entre las Naciones, La Lucha por el Poder y la Paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Sexta Edición.
- Nemiña, Pablo (2010). *Los planes White y Keynes de creación del FMI bajo la mirada de Prebisch*. San Luis: Kairos.
- Nelson, Rebecca y Weiss, Martin (2014). *IMF Reforms: Issues for Congress*. Congressional Research Service.
- Laffaye, Sebastián; Lavopa, Federico y Pérez Llana, Cecilia (2013). *Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?* Revista Argentina de Economía Internacional Nro 1. Buenos Aires: CEI.
- Lombardi, Domenico (2009). *Report on the Civil Society (Fourth Pillar) Consultations with the International Monetary Fund on Reform of IMF Governance*. Washington, D.C.: New Rules for Global Finance Coalition.
- Samuelson, Paul (1982). *Curso de Economía Moderna*, 5ta Edición.
- Sanahuja, José Antonio (2005). *Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods*. En *Cartografías del poder Hegemonía y respuestas* (pp. 99-123). Barcelona: Centro de Investigación para la Paz.
- Sachs y Larrain (1994). *Macroeconomía en la Economía Global*. 1ra Edición. México, DF: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El Malestar en la Globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara Ediciones S.A.
- Viner, Jacob (1943). *Dos Planes para la Estabilización Monetaria Internacional*. En *El Trimestre Económico* (pp. 450-482). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Truman, Edwin M (2006). *Rearranging the IMF Chairs and Shares: The Sine Qua Non of IMF Reform. Reforming the IMF for the 21st Century* (pp. 201-232). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Wallerstein, Immanuel (2005). *Análisis de Sistemas-Mundo*. México: Siglo XXI Editores
- Woodward, David (2007). *IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options*. G24 Discussion Paper No. 49

VI. Notas al pie

¹ Stiglitz (2002:300): *“Algunos críticos... reclaman medidas drásticas como la abolición del FMI, pero creo que esto no tiene sentido. Si el Fondo fuera abolido, muy probablemente volvería a crearse bajo otra forma. En momentos de crisis internacional, a los líderes políticos les gusta sentir que alguien está al mando, que una agencia internacional está haciendo algo. Hoy el FMI cumple ese papel”*

² Brenta (2013:35): *“La distribución de poder en el Fondo reprodujo la disparidad entre sus miembros, y los objetivos de cooperación monetaria internacional se consolidaron como la subordinación monetaria y financiera respecto de los emisores de divisas, principalmente de Estados Unidos, país que ejecuta mecanismos institucionales sistemáticos para asegurar su influencia sobre las instituciones financieras internacionales”*

³ Sobre esta postura, entre otros, consultar: Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979), Hans Morgenthau, *Políticas entre las Naciones* (1986); Martin Wight, *Power Politics* (1986) y; Michael Doble, *Ways of War and Peace* (1997).

⁴ Krugman (2012:7): *“La economía internacional comprende naciones soberanas, y cada una es libre de escoger sus propias políticas económicas. Por desgracia, en una economía mundial integrada, las políticas económicas de un país normalmente afectan a los demás países... Los distintos objetivos de los países suelen generar conflictos de intereses. Incluso cuando los países tienen objetivos similares, pueden experimentar pérdidas si falla la coordinación de sus políticas. Un problema fundamental de la economía internacional es cómo conseguir un grado aceptable de armonía entre las políticas comerciales y las políticas monetarias de los diferentes países, sin un gobierno mundial que les diga que hacer”*

⁵ Gilpin (2001:23): *“The ways in which the world economy functions are determined by both markets and the policies of nation-state, especially of powerful states; markets and economic forces alone cannot account for the structure and functioning of the global economy. The interactions of the political ambitions and rivalries of states, including their cooperative efforts, create the framework of political relations within which markets and economic forces operate. States, particularly large states, establish the rules that individual entrepreneurs and multinational firms must follow, and these rules generally reflect the political and economic interests of dominant states and their citizens”*.

⁶ Chacholiades (1981:544-6): *“The term international monetary system refers to the framework of rules, regulations, and conventions that govern the financial relations among the nations (...) its main function is to enable the fundamental processes of production and distribution to operate as smoothly and efficiently as possible (...) the ultimate objectives of the international monetary system are: (1) the maximization of total world output and employment and (2) the achievement of a desirable distribution of economic welfare among nations as well as among different groups within each nation (...) A well-organized international monetary system can lead to the maximization of total output (by permitting the fullest use of efficient division of labor among the nations of the world) and to an acceptable distribution of that output among the members of the world community”*

⁷ Krugman (2012:314-5) señala que las cuentas del balance de pagos de un país registran los pagos y los ingresos de residentes domésticos respecto de los del resto del mundo. El balance de pagos es desagregado en tres categorías: cuenta corriente (exportaciones de bienes, servicios y rentas), cuenta financiera (ventas o compras de activos financieros) y cuenta capital (transferencias de activos no realizadas en los mercados)

⁸ Brenta (2013:17) :*“El enfoque monetario del balance de pagos fue desarrollado en los 50 y 60 en el departamento de estudios económicos del FMI, encabezado por Polak, y los analistas de este organismo lo aplican para diagnosticar las crisis de balance de pagos de los países miembros y recomendar medidas para su reversión”*

⁹ French-Davis (1978:922): *“...los desequilibrios de balanza de pagos constituyen un fenómeno esencialmente monetario. Parte de los supuestos de que el empleo y la producción tienden al pleno empleo, lo que justifican sobre la base de que el ‘modelo se refiere al largo plazo’ [Johnson]; la demanda por dinero es estable, y las economías son homogéneas y equilibradas (salvo por cambios de la oferta de dinero). En ese contexto, un déficit*

de balanza de pagos implica un nivel de gastos superior al del ingreso nacional correspondiente al pleno empleo. Ello se interpreta como un desequilibrio monetario, que reflejaría un excedente del stock disponible de dinero sobre la demanda por dinero”

¹⁰ Ffrench-Davis (1978:903): “Es indudable que el volumen de la oferta monetaria influye habitualmente sobre el nivel de la demanda agregada. A su vez, variaciones de ésta ejercen un efecto significativo sobre el intercambio comercial. Una expansión general de la demanda agregada, por ejemplo, repercute sobre la balanza comercial, reduciendo la oferta exportaciones e incrementando la demanda por importaciones. Por otra parte, los desequilibrios de la balanza de pagos, en la medida que suponen variaciones de las reservas internacionales, afectan la emisión y la cantidad de dinero...”

¹¹ Dornbush (2004:342): “...la respuesta de los movimientos de capitales es tan grande y rápida que el banco central se ve obligado a dar marcha atrás en la expansión inicial de la cantidad de dinero tan pronto como lo intenta. En cambio, cualquier intento de contraer la cantidad de dinero provocaría inmediatamente enormes pérdidas de reservas, obligando a aumentar la cantidad de dinero y volver al equilibrio inicial...”.

¹² Dornbush (2004:345): “Los déficits por cuenta corriente deben financiarse por medio de entradas de capital privado: un superávit por cuenta corriente es contrarrestado por salidas de capital. Los ajustes del tipo de cambio garantizan que la suma de la cuenta corriente y la cuenta capital es cero...”. Ante una expansión monetaria, Sachs (1994:434): “...la tasa de interés tiende a declinar y comienzan a salir capitales del país. Como resultado, el tipo de cambio se deprecia. Esta depreciación incrementa la demanda por exportaciones, reduce las importaciones...El nuevo equilibrio se alcanza a la misma tasa de interés inicial y a un nivel más alto de demanda agregada... La política monetaria expande la demanda agregada a través de su efecto sobre el tipo de cambio...”. Ante el caso de una expansión fiscal (reducción de impuestos o aumento del gasto público) que eleva la demanda, Sachs (1994:434): “...tiende a incrementar la tasa de interés. Tasas de interés más altas provocan un flujo de entrada de capitales y una apreciación de la moneda... Mientras la tasa de interés local esté por encima de la tasa mundial, los flujos de entrada de capitales siguen apreciando el tipo de cambio... En el equilibrio final... la demanda agregada permanece inalterada... los efectos expansivos de la política fiscal quedan compensados por los efectos contractivos de la apreciación de la moneda...”

¹³ Sachs (1994:434) aclara que en el caso de un país con una economía grande “...la tasa de interés mundial no puede tomarse como dada. Cuando una economía grande experimenta una expansión fiscal, la tasa de interés mundial sube. En este caso, el efecto expansivo de la política fiscal no se compensa completamente con una apreciación de la moneda. Una expansión monetaria en un país grande reduce la tasas de interés locales y mundiales.”

¹⁴ Sachs (1994:404): “El incremento de la oferta monetaria... hace caer las tasas de interés y aumenta la demanda agregada. Pero con tasa de interés más bajas y tipo de cambio fijo, la economía se mueve hacia un déficit comercial... a la larga, los déficit comerciales acumulados igualan el incremento inicial en la oferta monetaria y... [la tasa de interés y la demanda agregada] retorna a su posición inicial... la economía se mueve hacia un déficit comercial. Con el tiempo, el déficit comercial reduce la oferta monetaria... hasta que se elimina el déficit comercial. En definitiva, la demanda agregada retorna a su nivel inicial, pero la tasa de interés ha subido significativamente (tanto debido a la expansión fiscal inicial como a la subsecuente contracción monetaria). A largo plazo, y como consecuencia de la política fiscal, se llega al desplazamiento total (crowding out) de la inversión y el consumo privados...”

¹⁵ Sachs (1994:434): “... una expansión fiscal hace subir la demanda agregada y provoca una depreciación de la moneda en lugar de una apreciación (no hay flujo de entrada de capitales que aprecien el tipo de cambio). Divorciadas ahora de las tasas mundiales, las tasas de interés aumentan. Un incremento de la oferta monetaria también hace crecer el producto y deprecia la moneda, en tanto que cae la tasa de interés.”

¹⁶ Ffrench-Davis (1978:922): “Las conclusiones de política del enfoque monetario son que “el desequilibrio monetario se curará por sí mismo sin necesidad de una política de balanza de pagos gubernamental. Si el proceso natural de ajuste no puede operar debido a insuficiencia de reservas, la política apropiada para acelerar el proceso natural es una contracción deliberada del dinero’ [H Johnson]. La devaluación se recomienda en caso de inflexibilidades de corto plazo; pero los propugnadores de esta hipótesis sostienen que la devaluación surte efectos sólo en virtud de la reducción del stock real de dinero que provoca el efecto del ajuste cambiario

sobre el nivel de precios. Reconocen que 'los precios relativos influyen la composición del gasto, aunque juegan un papel secundario o insignificante en el enfoque monetario' [Frenkel y Johnson]"

¹⁷ Gilpin (2001:86): "International regimens have developed in a number of different ways. Some have arisen spontaneously and do not involve conscious design, many of the informal rules governing markets are of this types. Others have resulted from international negotiations among states; the post-World War II Bretton Woods system of trade and monetary regimens, for example, was the result of international negotiations, primarily between the United States and Great Britain ... the most important task for American leadership was to promote the international cooperation. The United States undertook the leadership role, and other economic powers (Canada, Japan and Western Europe) cooperated for economical, political and ideological reasons. These allies believe that a liberal world economy would meet their economic interests and also solidify their alliance against the Soviet threat. In addition, cooperation was greatly facilitated by the fact that these nations shared an ideological commitment to a liberal international economy based on free trade and open markets"

¹⁸ Brenta (2013:11): "Los tres temas mencionados: monedas internacionales, coordinación cambiaria y ajuste del balance de pagos, conformaron el núcleo de la problemática discutida en la Conferencia de Bretton Woods en julio de 1944, y constituyen el eje de los objetivos y accionar del Fondo Monetario Internacional, así como de los compromisos de los países miembros al ingresar a la institución o al utilizar sus recursos"

¹⁹ Brenta (2013:21): "La creación del FMI selló un proceso de cambio en el paradigma económico mundial, y de uno de sus principales elementos constituyentes: el sistema monetario internacional. Las transformaciones del orden político-económico iniciadas poco antes de la Primera Guerra, se consolidaron en los albores de la segunda postguerra. Del patrón oro al patrón dólar oro; del laissez faire al keynesianismo, de la hegemonía británica a la norteamericana"

²⁰ Bradlow (2006:4): "...maintenance of the par value system also placed limits on the conditions the IMF would attach to the financing it offered its member countries. These conditions focused on those macro-economic and monetary issues that were relevant to the restoration of a sustainable balance of payments and par value for the currency. The nature of these conditions placed some limits on the IMF's intrusion into the policy-making process of its member states because it left the recipient state free to choose the specific policy measures for meeting these conditions"

²¹ FMI (Ficha Técnica DEG, 2014): "El DEG fue creado en 1969 por el FMI para apoyar el sistema de paridades fijas de Bretton Woods. Los países que participaban en este sistema necesitaban reservas oficiales —tenencias del gobierno o el banco central en oro y monedas extranjeras de amplia aceptación— que pudiesen ser utilizadas para adquirir la moneda nacional en los mercados cambiarios, de ser necesario, a fin de mantener su paridad cambiaria. Pero la oferta internacional de dos activos de reserva fundamentales —el oro y el dólar de EE.UU. — resultaba inadecuada para apoyar la expansión del comercio mundial y el desarrollo financiero que estaba teniendo lugar. Por consiguiente, la comunidad internacional decidió crear un nuevo activo de reserva internacional con el auspicio del FMI. Sin embargo, pocos años después, el sistema de Bretton Woods se derrumbó, y las principales monedas pasaron a un régimen de tipo de cambio flotante. Además, el crecimiento de los mercados internacionales de capital facilitó el endeudamiento de los gobiernos solventes. Ambos fenómenos redujeron la necesidad del DEG"

²² Resolución de la Asamblea de Gobernadores N° 31-4 que entró en vigor en abril de 1978

²³ En cuanto a las imprecisiones del alcance del mandato del FMI luego de la Segunda Enmienda, se puede citar como ejemplo, el inciso a) sección 3) del Artículo IV del Convenio Constitutivo en el que se agregó que: "El Fondo supervisará el sistema monetario internacional a fin de asegurar su buen funcionamiento..."

²⁴ Respecto del Consenso de Washington, explica Stiglitz (2002:89): "la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa". Las políticas "neoliberales" o "fundamentalistas de mercado" que se fundaban en un modelo simplista de la economía de mercado, el modelo del equilibrio competitivo, en el cual la mano invisible de Adam Smith opera y lo hace a la perfección (Stiglitz, 2002:114).

²⁵ En cuanto a los cambios en la economía-mundo en los años posteriores a 1968, Wallerstein (2005:60) señala: "El centro abandonó el tema del desarrollo (como manera de sobreponerse a la polarización global) y lo

reemplazó con el teína de la globalización, la que demandaba, en esencia, la apertura de todas las fronteras para el libre flujo de mercaderías y capital (pero no del trabajo). El régimen de Thatcher en el Reino Unido y el régimen de Reagan en los Estados Unidos asumió el liderazgo en la promoción de estas políticas, que fueron denominadas "neoliberalismo" en la teoría y "el consenso de Washington" como política. El Foro Económico Mundial en Davos fue el lugar de promoción de la teoría y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la recientemente establecida Organización de Mundial de Comercio (OMC) se convirtieron en los principales implementadores del consenso de Washington".

²⁶ Entre ellas se encuentran la Iniciativa Chaing Mai (recientemente multilateralizada, CMIM), el Fondo Monetario Árabe, el Fondo Anticrisis de la Comunidad Económica Euroasiática, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y los mecanismos de estabilidad financiera de la Unión Europea (European Stability Mechanism y European Financial Stability Facility).

²⁷ Stiglitz (2002:300 y 309): "En los momentos de crisis internacional, a los líderes políticos les gusta sentir que alguien está al mando, que una agencia internacional está haciendo algo. Hoy el FMI cumple ese papel" y "No podemos anular la globalización; está aquí para quedarse. La cuestión es cómo hacerla funcionar. Y si va a funcionar habrá que contar con instituciones públicas globales que ayuden a establecer las reglas"

²⁸ Viner (1943:466): "Cuotas de votación:... Según la fórmula sugerida por Keynes, que estaría basada sólo en el volumen del comercio exterior, la Gran Bretaña tendría del 20 al 30% de los votos totales, dependiendo de cuántos países participaran en el plan así como de la posibilidad de reunir dentro de su cuota las del Imperio Británico y, finalmente, de si se calcula en la cuota el comercio intra-imperial; en tanto que Estados Unidos tendrían no más del 12% del poder de voto total si todos los países participan en el plan"

²⁹ Viner (1943:466): "En el plan White, las cuotas deben basarse en el oro y divisas que posean, en el volumen del ingreso nacional y en el volumen del comercio exterior, pero el modo de calcular las cuotas no ha sido dilucidado con precisión. Haciendo un cálculo aproximado mediante esta fórmula, a Estados Unidos se le podría asignar más del 25% de los votos totales si todos los países participan, y a Gran Bretaña, incluyendo las colonias de la corona, un poco menos del 15%. El plan White exige además una mayoría del 80% de los votos para casi todas las decisiones importantes de la Junta de Directores del Fondo, de modo que Estados Unidos tendrá un poder de veto completo sobre la mayor parte de las operaciones del fondo"

³⁰ Luego de la 2da Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI, la cantidad de votos se vinculo con la nueva unidad de cuenta del FMI, es decir Derechos Especiales de Giro (DEG), en lugar de dólares estadounidenses. Así, los países tienen derecho a un voto por cada 100.000 DEG aportados como capital al FMI.

³¹ A diferencia de otros organismos internacionales de crédito (en los que gran parte del capital se mantiene como exigible, por ejemplo el BIRF y el BID) el FMI exige el aporte del total del monto de la cuota, aunque permite que sólo el 25% sea integrado en monedas y activos de reserva, pudiendo el restante 75% aportarse en la moneda del país miembro. Como contraprestación por los activos de reserva que entregan al FMI, los países miembros reciben un título de crédito líquido contra el FMI (tramo de reserva) que forma parte de las reservas internacionales y se puede hacer efectivo en cualquier momento argumentado problemas de balance de pagos. Los aportes en moneda local pueden ser integrados mediante el depósito de los valores y/o la emisión de una letra (no negociable y sin intereses) a favor del FMI. A fin de proteger sus recursos frente a las fluctuaciones del tipo de cambios el FMI exige a los países miembros mantener el valor de los aportes efectuados en la moneda de su país respecto del DEG (creado en 1967 y asignado desde 1970).

³² Lic. Raymond Frech Mikesell, economista, perteneció a la División de Investigaciones Monetarias del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (1942 – 1947). Formó parte de grupo de asesores económicos del Dr. Harry Dexter White representante de Estados Unidos en las reuniones preparatorias y en la Conferencia de Bretton Woods (julio 1944).

³³ Brenta (2013:38): "Para calcular los montos iniciales de las cuotas, se consideró el ingreso nacional de 1940, los saldos en oro y dólares al 1 de julio de 1943, la variación de las exportaciones 1934-38 y el promedio de las importaciones 1934-38. La fórmula utilizada debía satisfacer los objetivos de que el aporte estadounidense rondara 2,5 millones de dólares, y de ubicar a los cuatro grandes aliados en los primeros lugares: Estados

Unidos obtuvo la cuota más alta: us\$ 2.750 millones; el Reino Unido y sus colonias casi la mitad: us\$ 1.300 millones; la Unión Soviética algo menos²² pero nunca ratificó su ingreso; y China us\$ 550 millones”

³⁴ FMI (2009:6): “The early discussions on the decision-making structure of the Fund centered on J.M. Keynes’ proposal for Executive Directors to be composed of senior policy makers. For the Fund to be effective, Keynes argued that it needed guidance from individuals “who were very high in confidence in their own Treasury and central bank and who were spending most of their time in contact with the formation of the high financial policies of their own countries.” Accordingly, under the Keynes plan, only Fund Governors (i.e., ministers of finance or central bank governors) would be eligible to serve as Executive Directors and because persons of this seniority could not be resident in Washington, the day-to-day business of the Fund would be left to the management and staff. Harry Dexter White’s competing proposal, which ultimately prevailed, proposed a resident Board, which can be understood as partly reflecting a desire by the membership to exert political control over operational decisions, not just longer-term strategic decisions”

³⁵ FMI (2005:5): “The size and structure of the Executive Board have evolved since the Board’s inception in 1946. The changes to the Board reflected changes in the international financial system and in Fund membership. In the period through the 1970s, the large increase in Fund membership due to the membership of newly independent countries in Africa and Asia, coupled with the growth of new sources of economic dynamism, resulted in an increase in the number of chairs from 12 to 20. Of those 20, two were created to accommodate the new African members (one each added in 1963 and 1964). In 1972, African representation was strengthened by an understanding reached in the Executive Board that there should be two Executive Directors elected by the African members for the efficient conduct of the Board’s business. The Board of Governors took note of—and implicitly concurred with—this understanding, which was confirmed in 1978 at the time of the Second Amendment of the Articles (...) Further increases in the size of the Executive Board to the current 24 chairs reflected the addition of chairs for China and Saudi Arabia, as well as the increase in membership by the CIS and Eastern European countries, and Switzerland”

³⁶ El Gral. Edelmiro Julián Farrell participó de la Revolución del 43 que derrocó al presidente constitucional Ramón Castillo. El Gral. Farrell sucedió al Gral. Pedro Pablo Ramírez en el ejercicio de la presidencia de facto de la nación Argentina desde el 25/01/1944 y 04/06/1946.

³⁷ El Gral. Aramburo fue el segundo presidente de facto (desde 13/11/1955 al 01/05/1958) de la autodenominada Revolución Libertadora que derrocó al presidente constitucional Gral. Domingo Perón. Su predecesor fue Gral. Eduardo Lonardi, presidente de facto entre el 23/09/1955 y el 13/11/1955.

³⁸ En cuanto a las observaciones sobre los planes monetarios internacionales realizadas por el Dr. Raul Prebisch en 1944, Nemiña (2010:17) resume: “Respecto de la posición que debían tomar los países de la periferia frente al FMI, Prebisch señalaba que... debía conservar su soberanía para tomar decisiones acerca de la política cambiaria. Por lo tanto, no parecía una decisión prudente condicionar este aspecto clave de la política económica a la opinión de un organismo internacional, en el cual, por cierto, los países centrales tendrían una posición dominante.” Al respecto Brenta (2013:140) resume “Prebisch consideraba que el sistema cambiario previsto en los planes White y Keynes era excesivamente rígido para los países periféricos, cuyo balance de pagos dependía cíclicamente de la evolución de los países centrales... privilegiaba la posibilidad de modificar los tipos de cambio a la de acceder incondicionalmente a la cuota en el Fondo...”. Posteriormente, en 1955, el Dr. Prebisch presenta el “Informe preliminar acerca de la situación económica” en el que se recomienda la incorporación de Argentina al FMI a fin de acceder a créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para importaciones de bienes de capital y préstamos para inversión (Brenta, 2013:133).

³⁹ En la 3ra, 10ma, 12ma y 13va revisiones generales de cuota la Junta de Gobernadores decidió no aumentar el capital del FMI.

⁴⁰ Brenta (2013:119): “El ingreso de Argentina al Fondo llevó a incrementar de dos a tres el número de directores por Latinoamérica que integran el directorio ejecutivo. El primer representante argentino fue Rodolfo Corominas Segura. La mayor capacidad de voto argentino en la jurisdicción que integró con Bolivia, Chile Ecuador, Paraguay y Uruguay –países hasta entonces representados por Brasil- otorgó a otorgó a la Argentina

una silla en el directorio ejecutivo del Fondo, pero por acuerdos informales los directores de los países integrantes de la jurisdicción se alternan en los cargos titulares y suplentes en el Fondo y en el Banco Mundial”

⁴¹ Datos obtenidos del International Financial Statistics y World Economic Outlook a abril 2014.

⁴² Datos tomados de la base “International Financial Statistics” del FMI. Se utilizó el tipo de cambio vigente al 19/09/2014 USD/DEG=1,49711.

⁴³ Buira (2009:2): “*The expansion in membership from 45 to 68 caused the share of basic votes to rise from 11.3 per cent in 1945 to 15.6 percent in 1956 simply because no significant increase in quotas had taken place. But with the nearly 37 fold increase in quotas since then, the share of basic votes in the total has declined (to 2.1 percent) despite the quadrupling of the membership. This has substantially shifted the balance of power in favor of large quota countries, away from the compromise agreement contained in the Articles in order to protect the participation of small countries in decision-making*”

⁴⁴ FMI (2005:10): “*The Articles of Agreement do not explicitly reference how quotas should be adjusted or the role of quota formulas in the adjustment process. In addition, the Executive Board has not formally adopted any specific formula in adjusting quotas. In principle, an agreement on a quota formula is not needed to adjust quotas. However, in practice, the Executive Board has found it useful to have an agreed measure of members’ relative economic positions as a basis for allocating selective quota increases in the context of general reviews and for deciding on the eligibility for and amongst members for ad hoc quota increases.*”

⁴⁵ FMI (2005:10): “*As is evident, the Fund’s Articles provide for substantial flexibility in the adjustment of quotas. Adjustments can take place at any time, in the context of and outside of general reviews. Such adjustments can be in either direction and the Board has flexibility in determining the basis for such adjustments. The constraining factors are the very high majority involved for any change in quotas, and the fact that a member’s quota cannot be changed without the member’s consent.*”

⁴⁶ Mikessell (1994:22): “*...In mid-April 1943, shortly after the White plan was made public, White called me to his office and asked that I prepared a formula for the IFS quotas that would be based on the members’ gold and dollar holdings, national incomes, and foreign trade. He gave no instructions on the weights to be used, but I was to give the United States a quota of approximately \$2.9 billion; the United Kingdom (including its colonies) about the half the U.S. quota; the Soviet Union, an amount just under that of the United Kingdom; and China, somewhat less (...) White’s major concern was that our military allies (President Roosevelt’s Big Four) should have the largest quotas, with a ranking on which the president and the secretary of state had agree (...) I confess to having exercised a certain amount of freedom in making these estimates in order to achieve the predetermined quotas. I went through dozens of trials, using different weights and combinations of trade data before I reaching a formula that satisfied most of White’s objectives...*”

⁴⁷ Woodward (2007:5): “*Despite the use of formulae in quota reviews, their outcome is less the product of a technical exercise than a political bargaining process among the major members. Thus, for example, the last change in quotas, in 2003, resulted in the UK and France each having exactly 107,635 votes, and Canada and China exactly 63,942 votes, while the Ninth General Quota Review in 1990 gave Germany and Japan equal votes. These are not merely the coincidental results of a set of objective calculations, but rather the carefully managed result of political negotiations between the governments concerned, none of which was willing to accept a result which gave it fewer votes than another member with which its government felt it should (at least) have parity.*”

⁴⁸ Según datos del World Economic Outlook (FMI) a Abril-14. Agregado de la categoría “*Emerging market and developing economies*” de las variables: “*Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPA) valuation of country GDP*” y “*Gross domestic product, current prices*”.

⁴⁹ Dos Reis (2005:1 y 18): “*The IMF has proposed to measure volatility in dollar denominated flows as a deviation from countries’ 3-year moving average trend. This measure does not fully capture the vulnerabilities explained above, as it does not take into account the differential macroeconomic impact of volatility among developing and industrial countries. In particular, fluctuations in capital flows of a given dollar amount implies a bigger real adjustment for developing countries since capital flows to these countries represent a larger share of their economies. In addition, capital flows to those countries tend to be more volatile. For example, sudden stops*

and financial crises are more frequent among developing countries, and also have a more severe negative macroeconomic impact. (...) We propose an alternative measurement of capital flows volatility based on the volatility of net capital flows as a proportion of GDP and argue that it is a more appropriate measure to capture the economic effects of capital flows volatility. We also measure volatility in exports and capital flows altogether as a share of GDP to capture countries' total vulnerabilities to balance of payment crisis arising not only from capital account shocks but also from current account shocks, i.e. commodity shocks"

⁵⁰ Para mayor información al respecto ver “¿Cómo se toman decisiones en el FMI? La incidencia de los países centrales en el otorgamiento del “blindaje” a la Argentina en 2001” de Pablo Nemiña

⁵¹ Para analizar la influencia que tienen los miembros de la Unión Europea en el Directorio Ejecutivo del FMI se los puede dividir en tres grandes grupos. Dentro del primer grupo ubicamos a los países europeos con mayor influencia en el Directorio Ejecutivo del FMI, estos son Alemania, Francia y el Reino Unido, que forman parte del selecto grupo de los cinco países con cuotas más grandes dentro del organismo, por lo cual cada uno de ellos tiene derecho a designar un Director Ejecutivo. En el segundo grupo, se encuentran los países miembros de la Unión Europea que a pesar de compartir el distrito electoral con otros miembros del FMI, históricamente en función de su poder de voto, ejercen un control directo sobre las sillas; esta situación se observa en cuatro sillas dominadas: 1) Italia (en menor medida Grecia); 2) Holanda; 3) Austria y Bélgica, y 4) Dinamarca, Suecia y Finlandia. Existe un tercer grupo de países de la comunidad europea que sin llegar a tener el control directo sobre la silla de la que son miembros, ejercen una fuerte influencia en otras tres jurisdicciones: España (comparte en forma rotativa los cargos de Director Ejecutivo Titular y Alternativo junto con México y Venezuela) e Irlanda y Polonia (cada uno, en su respectiva jurisdicción, se encarga de nombrar al Director Ejecutivo Alternativo). De esta manera, se observa cómo los 27 países miembros de la Unión Europea ejercen control directo sobre siete asientos del Directorio Ejecutivo del FMI, pero además de ello son miembros importantes o dominantes de los grupos asociados a otras tres sillas, ocupando potencialmente 10 de los 24 puestos en el directorio ejecutivo.

⁵² Este “Grupo de Revisión de la Fórmula de la Cuota” fue conformado por: Richard Cooper (Profesor de Harvard University), como presidente; Joseph Abbey (Director Ejecutivo del Center for Economic Analysis, Accra, Ghana); Montek Ahluwalia (Miembro de “Planning Commission” Nueva Delhi, India); Muhammad Al-Jasser (Vice Gobernador de Saudi Arabian Monetary Agency); Horst Siebert (Presidente de Kiel Institute of World Economics, Alemania); Gyorgy Suranyi (Presidente de National Bank of Hungary); Makoto Utsumi (Profesor de Keio University, Japón); and Roberto Zahler (Ex Presidente del Banco Central de Chile).

⁵³ Según surge del Informe Anual del FMI de abril-06, los países africanos ocupaban dos sillas en el Directorio Ejecutivo, una conformada por 19 miembros (Angola, Botsuana, Burundi, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenia, Lesoto, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Suazilandia, Tanzania, Uganda y Zambia) y otra con 24 países (Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, República del Congo, República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Malí, Mauricio, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Togo). A abril-06, 33 países africanos se encontraban bajo algún programa de FMI y en su conjunto concentraban el 9% del crédito pendiente de reembolso del organismo. Los préstamos adeudados por 30 de esos países eran bajo la modalidad “Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza”, los países africanos concentran el 45% del total adeudado al FMI bajo esa modalidad (Cuadro 1: Cuotas, tenencias del FMI en monedas, posiciones en el tramo de reserva y créditos y préstamos pendientes de reembolso al 30 de abril de 2006).

⁵⁴ En mayo de 2011 el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un nuevo procedimiento para la selección del Director Gerente, según el cual: 1) se establece un plazo para la presentación de las candidaturas por parte de cualquier Gobernador o Director Ejecutivo; 2) el Directorio Ejecutivo seleccionará una terna en función de el perfil de los candidatos, sin preferencias geográficas; 3) El Directorio Ejecutivo adoptará la decisión sobre la terna por mayoría de votos emitidos. En junio de 2011 quedaron seleccionados dos personas para la candidatura del Director Gerente del FMI: Sr. Agustín Carstens (natural de México, en ese momento Gobernador del Banco de México y ex Subdirector Gerente del FMI) y la Sra. Christine Lagarde (natural de Francia y, en dicho momento, Ministra de Economía, Hacienda y Trabajo de Francia). Finalmente, el

Directorio Ejecutivo del FMI se inclinó por Sra. Christine Lagarde para ocupar el cargo de Director Gerente de la institución (FMI - Comunicados de prensa No 11/191, 11/260 y 11/229).

⁵⁵ Convenio Constitutivo Artículo XII Sección 3 e): “Cada director ejecutivo nombrará un suplente con plenas facultades para actuar en su lugar cuando no esté presente, con la salvedad de que la Junta de Gobernadores podrá adoptar normas que habiliten al director ejecutivo electo por más de un número determinado de países miembros a nombrar dos suplentes. Dichas normas, en caso de adoptarse, solo podrán modificarse en un contexto de una elección ordinaria de directores ejecutivos y exigirán que el director ejecutivo que haya nombrado dos suplentes designe: i) el suplente que actuará en lugar del director ejecutivo cuando este se ausente y estén presentes ambos suplentes y ii) el suplente que ejercerá las facultades del director ejecutivo con arreglo al apartado f). Cuando los directores ejecutivos que los nombraron se hallen presentes, los suplentes podrán tomar parte en las reuniones, pero sin voto.”

⁵⁶ FMI (2008a: Parráfo 7): “Different views are held within the Executive Board on the appropriate future roles for PPA GDP and the compression factor in the formula. Recognizing that the inclusion of these elements has been one of the most difficult aspects of the current deliberations, the Executive Board has decided to include these elements in the formula for a period of 20 years. At the end of that period, the scope for retaining these elements would be reviewed in light of progress toward convergence between market rate and PPA GDP in emerging market and developing countries, and the overall objective of ensuring adequate voice and participation for all members.”

⁵⁷ Argentina voto en contra de la Reforma del 2006 (ver <http://www.infobae.com/2006/09/02/274111-argentina-y-brasil-contra-las-reformas-del-fmi>, 02/09/06) y de la Reforma de 2008 (ver “Casi solo, el Gobierno votó en contra de la reforma del FMI ,La Nación, 30/04/08; Sorpresivo voto de la Argentina en contra de la reforma del FMI, Clarín 30/04/08; y Argentina, contra la reforma que aprobó el FMI, Buenos Aires Económico, 30/04/08).

⁵⁸ Con las reformas del 2006 y 2008 se decidió el aumento de cuotas de determinados países, pero no del total. En la reforma del 2010, al decidirse un incremento en el total de cuotas, por más que el mismo no fuera igual para todas las partes, si Argentina no acepta el incremento de su cuota, la pérdida de su poder de voto sería mucho mayor.

⁵⁹ Wallerstein (2005:40) “...los estados fuertes se vinculan con los más débiles presionándolos para que sigan su liderazgo en la arena internacional (tratados, organizaciones internacionales) – y – mantengan sus fronteras abiertas al flujo de aquellos factores de producción que son útiles y beneficiosos a las compañías ubicadas en los estados fuertes, mientras que resisten cualquier demanda de reciprocidad”

⁶⁰ La participación del G7 en el PBI mundial medido a paridad de mercado paso de 62% en 1980 a 47% en 2013; ese mismo efecto se observa si se toma el PBI a PPA donde pasa de 56% a 38%, en el nivel de reservas internacionales la reducción fue de 41% al 14% y en el volumen de exportaciones la caída fue del 47% al 31% (según datos del IFS y WEO).

⁶¹ De 1980 a 2013, la participación de los países en desarrollo y economías emergentes en el PBI en términos de paridad de mercado creció de 25% al 39%, y en función de PPA paso del 31% al 50%, las reservas internacionales crecieron del 35% al 66% y el volumen de exportaciones se incrementó del 31% al 43% (según datos del IFS y WEO).

VII. Anexos

VII.1 Anexo I: Distribución de Cargos en la Silla del Cono Sur

Los países miembros de la silla de Cono Sur diseñaron un proceso de negociación para ocupar cada uno de los puestos que se deben repartir entre el FMI, el BIRF y los Comités Ministeriales. Teniendo en cuenta que los cargos son indivisibles, duran dos años y, los países convinieron distribuir los cargos por períodos de diez años (última acta de distribución de cargos se realizó en el año 2010 y se repartieron los puestos hasta el año 2020).

En función de principios y bases de negociación acordados se busca que los cargos sean rotativos, se distribuyan de manera tal que se refleje el poder de voto de cada país dentro de ambos organismos y, en la medida de lo posible, que todos los países de la jurisdicción estén representados en los cinco períodos bianuales y en ambos organismos.

Cada período bianual requiere el nombramiento de 2 Directores Ejecutivos Titulares (uno en cada organismo), 2 Directores Ejecutivos Alternos (uno en cada organismo), 5 Asesores (dos en el FMI y tres en el BIRF) y 6 Asistentes (tres para cada organismo). Respecto de los cargos en los comités ministeriales los miembros de la silla acordaron que duren un año en su cargo siendo necesario designar 4 representantes por bienio (dos para cada comité). De esta forma, para cada decenio se deberán ocupar 115 vacantes: 10 Directores Ejecutivos Titulares, 10 Directores Ejecutivos Alternos, 25 Asesores, 30 Asistentes y 40 Representantes en los comités.

A efectos de realizar la distribución de cargos, se determinó asignar valores teóricos a cada puesto a cubrir en función de su jerarquía. Así se asignaron: 2 puntos al Director Ejecutivo Titular, 1 punto al Director Ejecutivo Alterno, 1/2 punto al Asesor, 1/4 punto al Asistente y 1/2 punto al Representante del comité. Teniendo en cuenta la puntuación dada a cada uno de los cargos, para ocupar los 115 puestos en un período de diez años hay un total de 70 puntos a repartir.

FMI - Silla del Cono Sur - Puntos y cantidad de cargos por decenio

	Puntos Cargo	Cantidad Cargos	Total Puntos
Director Titular	2,00	10,00	20,00
Director Alterno	1,00	10,00	10,00
Asesor	0,50	25,00	12,50
Asistente	0,25	30,00	7,50
Comités	0,50	40,00	20,00
Total		115,00	70,00

Fuente: Elaboración propia según datos de Actas Silla del Cono Sur

De acuerdo a la regla establecida por los países de la silla, se suma el total de puntos en juego y se distribuyen entre los seis miembros en función del porcentaje de votación que cada uno aporta en ambos organismos.

FMI - Silla del Cono Sur - Asignación de puntos

	FMI		BIRF		Conjunto		Puntos por país
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
Argentina	21.421	49%	18.161	48%	39.582	49%	34,2
Chile	8.811	20%	7.181	19%	15.992	20%	13,8
Perú	6.634	15%	5.581	15%	12.215	15%	10,6
Uruguay	3.315	8%	3.062	8%	6.377	8%	5,5
Bolivia	1.965	5%	2.035	5%	4.000	5%	3,5
Paraguay	1.249	3%	1.479	4%	2.728	3%	2,4
Total	43.395		37.499		80.894		70,0

Fuente: Elaboración propia según datos de Actas Silla del Cono Sur

Así a cada país se le asigna una cantidad de puntos en función de la su peso relativo dentro de la silla. Se estima una matriz teórica con la distribución de los puntos y los puestos a ocupar entre los países para el decenio.

FMI – Silla del Cono Sur - Cargos según Puntos por País

	Titular	Alterno	Asesor	Asistente	Comités	Puntos por país
Argentina	5	5	12	15	20	34,2
Chile	2	2	5	6	8	13,8
Perú	2	2	4	5	6	10,6
Uruguay	1	1	2	2	3	5,5
Bolivia	1	1	1	1	2	3,5
Paraguay	0	0	1	1	1	2,4
Total	10	10	25	30	40	70,0

Fuente: Elaboración propia según datos de Actas Silla del Cono Sur

Finalmente, cada país designa funcionarios en relación con la cantidad de puntos recibidos.

La alta ponderación de los votos de nuestro país dentro de la Silla del Cono Sur, le ha permitido a la Argentina designar en forma rotativa en cada bienio el director titular o caso contrario su alterno en ambos organismos (en la práctica cuando ocupa el cargo de director titular en el FMI, ejerce el cargo de alterno en el Banco Mundial y viceversa).

FMI – Silla del Cono Sur -Directores Ejecutivos

Desde	Hasta	Director Titular	Director Alterno	Desde	Hasta	Director Titular	Director Alterno
Nov-56	Oct-58	Argentina	Argentina / Chile	Nov-86	Oct-88	Chile	Argentina
Nov-58	Oct-60	Chile	Chile	Nov-88	Oct-90	Argentina	Uruguay
Nov-60	Oct-62	Argentina	Chile	Nov-90	Oct-92	Uruguay	Argentina
Nov-62	Oct-64	Argentina	Chile	Nov-92	Oct-94	Argentina	Perú
Nov-64	Oct-66	Chile	Argentina	Nov-94	Oct-96	Perú	Argentina
Nov-66	Oct-68	Argentina	Uruguay	Nov-96	Oct-98	Argentina	Chile
Nov-68	Oct-70	Chile	Argentina	Nov-98	Oct-00	Chile	Argentina
Nov-70	Oct-72	Chile	Argentina	Nov-00	Oct-02	Argentina	Chile
Nov-72	Oct-74	Chile	Argentina	Nov-02	Oct-04	Chile	Argentina
Nov-74	Oct-76	Argentina	Ecuador	Nov-04	Oct-06	Argentina	Perú
Nov-76	Oct-78	Argentina	Ecuador / Chile	Nov-06	Oct-08	Perú	Argentina
Nov-78	Oct-80	Chile	Paraguay	Nov-08	Oct-10	Argentina	Uruguay
Nov-80	Oct-82	Argentina	Perú	Nov-10	Oct-12	Argentina	Chile
Nov-82	Oct-84	Chile	Argentina	Nov-12	Oct-14	Chile	Argentina
Nov-84	Oct-86	Argentina	Perú	Nov-14	Oct-16	Argentina	Perú

Fuente: Elaboración propia según datos de Informes anuales del FMI

VII.2 Anexo II: Estados Unidos frente a la Reforma 2010

El FMI no requiere el acuerdo de todos los países miembros para la entrada en vigencia de este paquete de reformas (tanto para las reformas del Directorio Ejecutivo como para los aumentos de cuotas), sin embargo es necesaria aprobación por parte de Estados Unidos dado su poder de veto dentro de la institución.

El punto 3 de la Resolución 66-2, estableció para que los aumentos de cuotas de la 14ta Revisión General entren en vigor los países miembros se debían: i) aprobar las enmiendas al Convenio Constitutivo a fin que entren en vigor las Reformas 2008 (Resolución 63-2), ii) aprobar por escrito el aumento de sus cuotas y iii) aprobar las enmiendas al Convenio Constitutivo relativas a las reformas al Directorio Ejecutivo del 2010. Se dispuso que “...cada uno de los países miembros se compromete a hacer todo lo posible por completar estos pasos a más tardar para las Reuniones Anuales de 2012”

En cuanto al primer requisito, la aprobación por parte de los países miembros de las Reformas de 2008, el 3 de marzo de 2011 el FMI informó que se había alcanzado la mayoría requerida para la entrada en vigor de la Resolución 63-2.

Otro de los requisitos para que los aumentos de cuotas previstos en la 14ta Revisión General de Cuotas se conviertan efectivos, era reunir el consentimiento de los países

miembros que al menos representen el 70% del total de las cuotas vigentes a noviembre-2010; este requerimiento se alcanzó en septiembre de 2014 cuando 163 miembros del FMI con el 79,64% del poder de voto ya habían otorgado su consentimiento (<http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>).

Sin embargo, en la Resolución 66-2 de la Junta de Gobernadores determinó que el aumento de cuotas este condicionado a la entra en vigor de las reformas del Directorio Ejecutivo del año 2010, las que implican modificaciones al Convenio Constitutivo del FMI. Por lo tanto, para que estas reformas entren en vigor, es necesaria la ratificación del 60% de los países que reúnan al menos 85% del poder de voto. Hasta septiembre de 2014, las ratificaciones habían alcanzado el límite de los 113 países (fue ratificado por 146 países miembros), pero estos países reunían el 77% del poder de voto (<http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>). En estas condiciones, para llegar al 85% del poder de voto requerido para que las reformas entren en vigor sólo falta la ratificación por parte de Estados Unidos que posee el 16,75% del poder de voto dentro del FMI.

De acuerdo con la legislación de Estados Unidos, la aprobación de estas reformas requiere la autorización de su Congreso, por dicha razón el papel de los legisladores estadounidenses es determinante en la aprobación de las reformas de gobierno del FMI. En busca de argumentos por los cuales el Director Ejecutivo y el Gobernador de Estados Unidos en el FMI han votado a favor de estas reformas, pero sin embargo las mismas después de casi cuatro años aún no han sido ratificadas por su Congreso, Rebecca M. Nelson y Martin A. Weiss (miembros del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos) encuentran argumentos favor y argumentos en contra del impacto de las reformas sobre la posición del mayor socio del FMI.

En primera instancia, analizan el potencial impacto de las reformas sobre Estados Unidos. Así manifiestan que la implementación de las reformas no aumentaría los compromisos financieros de los Estados Unidos con el FMI, ya que el aumento de la cuota implicaría una reducción en igual monto de préstamos ya comprometido por ese país al organismo (Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos), igualmente esa operatoria requiere la aprobación de la Oficina de Presupuesto del Congreso. También destacan que si bien el poder de voto de los Estados Unidos se reduciría levemente, este país seguiría teniendo el privilegio de ser el único con poder de veto dentro del FMI (Nelson, 2014:0).

Entre los argumentos a favor hacen mención a la necesidad de aprobar las reformas a fin que el FMI mantenga su legitimidad y efectividad como institución central para la estabilidad macroeconómica internacional. Asimismo, encuentran la necesidad de incrementar los recursos financieros del FMI para que este pueda responder efectivamente ante crisis financieras. También manifiestan que la sub-representación de las economías emergentes en el FMI es percibida como injusta y reduce el apoyo de muchos miembros a los programas e iniciativas del organismo (Nelson, 2014:0).

En contra del paquete de reformas de gobierno del FMI para los Estados Unidos, Nelson y Weiss encuentran ciertas posturas que manifiestan que los recursos financieros del organismo son suficientes dado que existen otras vías remplazar los fondos necesarios durante una crisis económica, como los NAP y la capacidad del FMI para coordinar contribuciones bilaterales durante períodos de intensa presión de mercado. Se argumenta que Estados Unidos tiene mayor control sobre el uso de los fondos NAP (dado que este país puede vetar su activación) comparado los recursos de las cuotas que se aprueban por simple mayoría del Directorio Ejecutivo. Por otra parte, destacan que determinados legisladores estadounidenses son escépticos en cuanto al apoyo de las economías emergentes a los valores y normas existentes en las instituciones financieras internacionales; cuestionan la capacidad de esos países como “socios responsables” dado que podrían existir diferentes puntos de vista sobre la políticas económicas, menos alineadas con las estrategias financieras y comerciales de los Estados Unidos (Nelson, 2014:8-9).

Mediante un comunicado del 23 de enero de 2014, el Directorio Ejecutivo del FMI reiteró la importancia y urgencia de las reformas de 2010 para reforzar la eficacia y la legitimidad del FMI: *“Esto incluye asegurar que, como institución basada en cuotas, el FMI disponga de suficientes recursos permanentes para atender las necesidades de los países y que su estructura de gobierno refleje la evolución de la posición relativa de sus países miembros en la economía mundial”*. Asimismo, el Directorio Ejecutivo indicó que, debido al retraso en la implementación de los aumentos de cuotas conforme a la 14ta Revisión, no fue posible completar la revisión de la fórmula de la cuota por lo que considera necesario extender el plazo para completar la 15ta Revisión General de Cuotas hasta enero de 2015 (Comunicado de Prensa No. 14/22).

Por su parte, el 25 de marzo de 2014, después de recibir la noticia de que el Congreso de Estados Unidos no ha adoptado una medida necesaria para que este país ratifique las

reformas de 2010 sobre el régimen de cuotas y la estructura de gobierno del FMI, la Directora Gerente Christine Lagarde declaró: *“Me decepciona completamente que el Congreso de Estados Unidos no haya adoptado las medidas legislativas necesarias para permitir que estas importantes reformas se implementen sin más demora. Estas reformas contribuirán a reforzar la capacidad del FMI para responder a las necesidades de nuestros miembros y ayudarán a que la estructura de gobierno de la institución sea más representativa de la dinámica de nuestros países miembros”* (Comunicado de Prensa No. 14/127).

Finalmente, en esa misma línea de pensamiento, en su comunicado del 11 de abril de 2014, los Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales del Grupo de los 20 (G20) expresaron su disconformidad por el retraso en la aprobación de las reformas de gobierno del FMI acordadas en el año 2010. Instaron a Estados Unidos a ratificar estas reformas lo antes posible. Asimismo advirtieron que si las reformas de 2010 no son ratificados antes de fin de año, solicitarán al FMI a desarrollar opciones sobre los próximos pasos a seguir, que serán posteriormente analizados por el Comité Financiero y Monetario Internacional.

VII.3 Anexo III: Acuerdos NAP vs 14ta Revisión de Cuotas

Los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) son un conjunto de acuerdos de crédito bilaterales entre el FMI y países o instituciones. Si bien las suscripciones de cuotas de los países miembros son la principal fuente de financiamiento del FMI, los NAP se usan cuando el FMI necesita complementar esos recursos para otorgar créditos. Una vez activados, pueden suministrar recursos complementarios de hasta DEG 370.000 millones (unos US\$575.000 millones) al FMI, el organismo mantiene activos NAP con 30 países por un total de DEG 319.461 millones y con 8 instituciones (autoridades monetarias y bancos centrales) por DEG 50.536 millones (FMI, Ficha técnica NAP, abril 2014)

El punto 11 de la Resolución 66-2 de la Junta de Gobernadores del FMI prevé que los países participantes de los NAP reducirán el monto de dichos acuerdos en igual cantidad que el aumento de sus cuotas. A continuación se comparan los montos comprometidos por los 30 países por medio de los NAP con el aumento de su cuota de previsto en la 14ta Revisión General de Cuotas a fin de arribar el incremento de recursos para futuros préstamos que dispondrá el FMI.

FMI - Acuerdos NAP vs 14ta Revisión de Cuotas

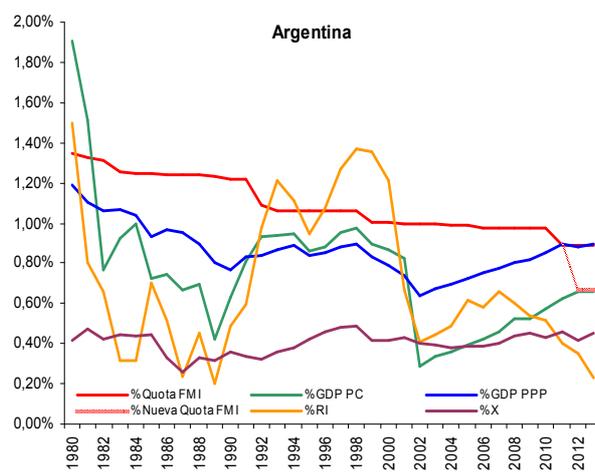
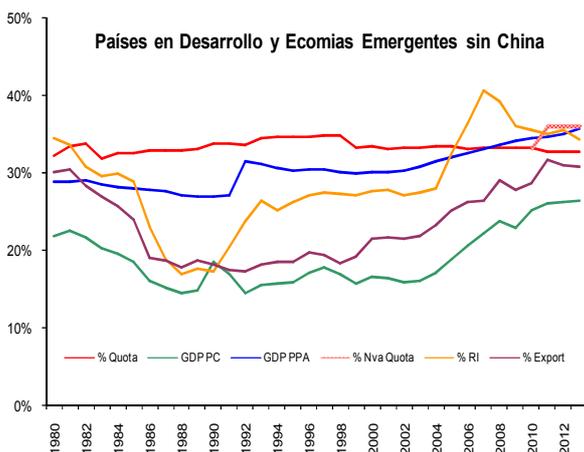
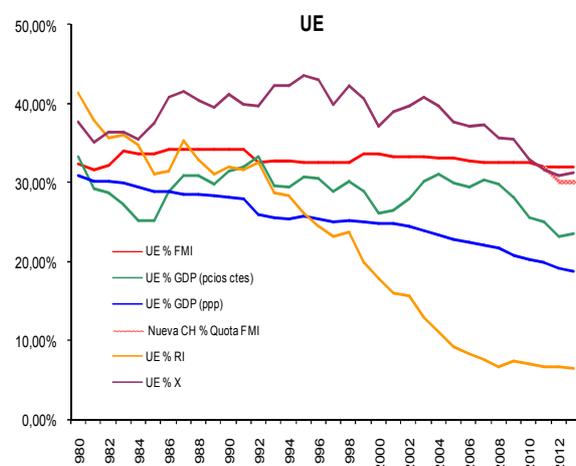
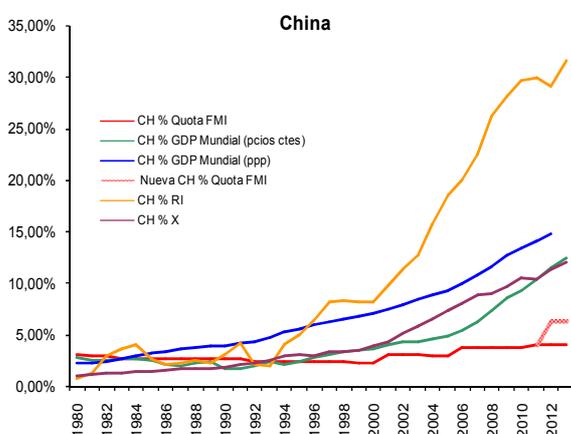
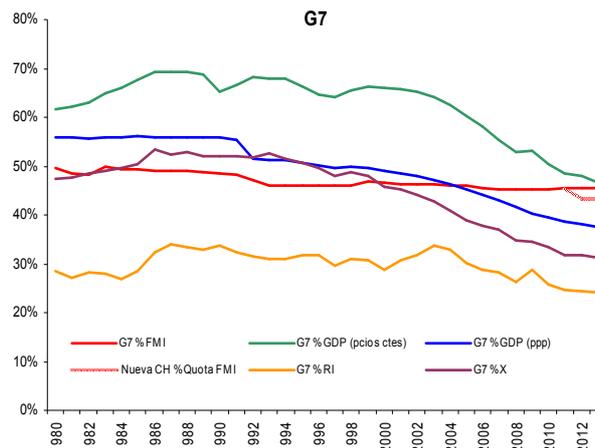
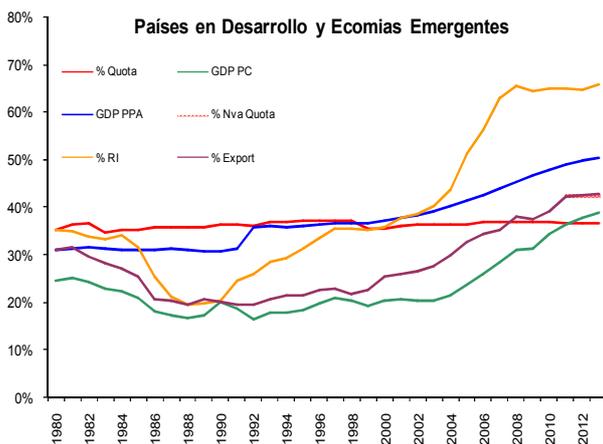
Países	Acuerdos NAP	Aumentos Cuota 14ta Rev Gral	Incremento de Recursos
Estados Unidos	69.074,27	40.871,80	0,00
China	31.217,22	20.957,00	0,00
Japón	65.953,20	15.192,00	0,00
Reino Unido	18.657,38	9.416,60	0,00
Francia	18.657,38	9.416,60	0,00
India	8.740,82	7.292,90	0,00
Italia	13.578,03	7.187,70	0,00
Federación de Rusia	8.740,82	6.958,30	0,00
Brasil	8.740,82	6.791,50	0,00
España	6.702,18	5.512,10	0,00
México	4.994,76	5.287,00	292,24
Corea	6.583,44	5.216,30	0,00
Canadá	7.624,43	4.654,70	0,00
Países Bajos	9.043,72	3.574,10	0,00
Australia	4.370,41	3.336,00	0,00
Arabia Saudita	11.126,03	3.007,10	0,00
Singapur	1.276,52	2.483,90	1.207,38
Irlanda*	1.885,52	2.192,30	306,78
Noruega	3.870,94	1.871,00	0,00
Malasia	340	1.859,90	1.519,90
Austria	3.579,24	1.818,10	0,00
Bélgica	7.861,85	1.805,50	0,00
Tailandia	340	1.771,40	1.431,40
Grecia*	1.654,51	1.327,10	0,00
Sudáfrica	340	1.182,70	842,70
Finlandia	2.231,76	1.146,80	0,00
Luxemburgo	970,59	903,10	0,00
Kuwait	341,29	552,40	211,11
Nueva Zelanda	624,34	357,50	0,00
Chipre	340	145,60	0,00
Total	319.461,47	174.089,00	5.811,51

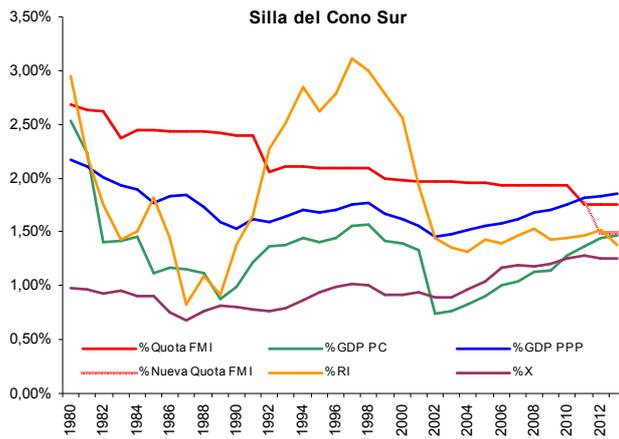
Fuente: Elaboración propia según datos de FMI, Ficha técnica: NAP y Res. 66-2

VII.4 Anexo VI: Cuota FMI vs Variables Internacionales

A los fines de comparar la cuota de los países en el FMI con su posición en la economía internacional se procedió a compararla con el PBI a precios de Mercado, PBI a PPA, exportaciones y nivel de reservas internacionales.

Los datos anuales, desde 1980 hasta el año 2013, fueron extraídos de: International Financial Statistics (septiembre-14) y World Economic Outlook (abril-14).





VII.5 Anexo VI: Evolución de las Cuotas y del Poder de Voto