

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Negocios y Administración Pública

**MAESTRÍA EN RELACIONES ECONÓMICAS
INTERNACIONALES**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Reformas de gobierno del FMI de 2006, 2008 y 2010:
análisis del impacto en la representación de China

AUTOR: LIC. JORGE EMMANUEL ANDRIN

DIRECTOR: MG. MARÍA CANDELARIA ALVAREZ MORONI

ENERO 2024

Resumen

La gobernanza global implica un proceso continuo por el que diferentes actores del sistema internacional conducen sus asuntos para lograr la consecución de sus objetivos, sean o no conflictivos. Estos asuntos, son perseguidos mediante acciones cooperativas, que incluye instituciones y regímenes habilitados para hacer cumplir los arreglos formales (leyes, reglas y normas) o informales (usos y costumbres en el sistema internacional), que los diferentes actores han acordado o perciben como de su interés.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) constituye – en términos teóricos – un régimen internacional donde los Estados soberanos - iguales entre si producto de la anarquía que impera en el sistema internacional - persiguen la consecución de sus asuntos e intereses nacionales. Al momento de su creación, frente a un nuevo mundo en términos geopolíticos, la estructura de toma de decisiones dentro del FMI reflejó como las principales potencias de la época buscaban extender su hegemonía, ya no solo en términos militares, sino también sobre la arquitectura financiera internacional.

A lo largo de los años, y en consonancia con lo establecido en el Convenio Constitutivo del FMI de 1944, el organismo realiza de forma periódica revisiones generales de cuotas, buscando reflejar dentro de la estructura del Fondo, el peso de la economía de cada país en la economía mundial. A través de estas revisiones, se determina el peso relativo del voto - entendido en términos de poder de decisión - de cada país dentro de la Junta de Gobernadores del FMI (principal órgano decisor de la institución).

Sin embargo, pese a que las economías emergentes fueron el principal motor de la economía a escala mundial en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2010, la concentración del poder de los países avanzados en la estructura decisoria de la institución continúa siendo acentuada, en detrimento, por ejemplo, de Estados como China, uno de los principales actores de la economía mundial¹.

La presente tesis de maestría es el resultado de un trabajo de investigación que busca analizar la evolución del poder de voto (en términos de poder de decisión) dentro de la estructura

¹ En 2023, la distribución de poder en la estructura de la institución continúa siendo asimétrica en relación al peso relativo de las economías de los países a nivel mundial. En este sentido, es menester destacar que la Decimoquinta Revisión General de Cuotas (2020) ha finalizado sin aumento de las cuotas, y se espera que la Decimosexta Revisión concluya, a más tardar, el 15 de diciembre de 2023.

de gobierno del FMI de la República Popular de China, teniendo en cuenta las últimas tres reformas realizadas dentro de la institución (2006, 2008 y 2010).

Particularmente, se busca analizar si el resultado de dichas reformas se condice con el rol (en términos de participación) de China en la economía mundial, analizando un periodo de tiempo comprendido por el comienzo del alza de voz por parte de las economías emergentes (año 2000) y la conclusión de las tres reformas de gobernanza emprendidas por el FMI durante dicha década (año 2010).

El objetivo central de la presente tesis es generar nuevo conocimientos en relación a la arquitectura financiera internacional², donde China ha irrumpido en un cambiante escenario geopolítico. Su posición en el sistema internacional, y los fundamentos que le atribuyen este nuevo rol (basados en su incidencia sobre la economía mundial y la declinación del aporte de las grandes potencias a la misma) colocan en una posición optima a las autoridades chinas, para reclamar mayor representatividad dentro de las instituciones del sistema financiero internacional, quedando en evidencia la necesidad de diseñar una arquitectura financiera internacional acorde al nuevo orden internacional.

Palabras clave: Arquitectura Financiera Internacional, Fondo Monetario Internacional, FMI República Popular de China, Relaciones Económicas Internacionales, Sistema Monetario Internacional.

² La arquitectura financiera internacional – concepto clave de las discusiones contemporáneas en el marco de las relaciones económicas internacionales - refiere a las instituciones y normativas que rigen las relaciones monetarias y financieras a escala internacional.

Abstract

Global governance involves a continuous process by which different actors in the international system conduct their affairs to achieve their objectives, whether conflicting or not. These issues are pursued through cooperative actions, which include institutions and regimes empowered to enforce formal (laws, rules and norms) or informal (customs and usages in the international system) arrangements that the different actors have agreed upon or perceive to be in their interest.

The International Monetary Fund (IMF) constitutes - in theoretical terms - an international regime where sovereign states - equal among themselves as a result of the anarchy prevailing in the international system - pursue their national affairs and interests. At the time of its creation, faced with a new world in geopolitical terms, the decision-making structure within the IMF reflected how the major powers of the time sought to extend their hegemony, not only in military terms, but also over the international financial architecture.

Over the years, and in accordance with the provisions of the IMF's 1944 Articles of Agreement, the organization periodically carries out general quota reviews, seeking to reflect, within the Fund's structure, the weight of each country's economy in the world economy. These reviews determine the relative voting weight - understood in terms of decision-making power - of each country on the IMF's Board of Governors (the institution's main decision-making body).

However, despite the fact that emerging economies were the main engine of the world economy in the period between 2000 and 2010, the concentration of power of advanced countries in the decision-making structure of the institution continues to be accentuated, to the detriment, for example, of States such as China, one of the main players in the world economy.

This master's thesis is the result of a research work that seeks to analyse the evolution of voting power (in terms of decision-making power) within the governance structure of the IMF of the People's Republic of China, taking into account the last three reforms carried out within the institution (2006, 2008 and 2010).

In particular, we seek to analyse whether the outcome of these reforms is in line with the role (in terms of participation) of China in the world economy, analysing a period of time between

the beginning of the rise of voice by emerging economies (2000) and the conclusion of the three governance reforms undertaken by the IMF during that decade (2010).

In particular, we seek to analyse whether the outcome of these reforms is in line with the role (in terms of participation) of China in the world economy, analysing a period of time from the beginning of the rise of voice by emerging economies (year 2000) and the conclusion of the three governance reforms undertaken by the IMF during that decade (year 2010).

The central objective of this thesis is to generate new knowledge in relation to the international financial architecture, where China has burst into a changing geopolitical scenario. Its position in the international system, and the grounds that attribute this new role to it (based on its incidence on the world economy and the decline of the contribution of the great powers to it) place the Chinese authorities in an optimal position to claim greater representation within the institutions of the international financial system, making evident the need to design an international financial architecture in accordance with the new international order.

Keywords: International Financial Architecture, International Monetary Fund, IMF, People's Republic of China, International Economic Relations, International Monetary System.

INDICE

I. Introducción	8
A. Definición del problema	8
B. Hipótesis y aspectos metodológicos	10
II. Conceptos generales.....	12
A. Aproximación teórica: ¿por qué los Estados cooperan?	12
B. La cooperación dentro de las instituciones financieras internacionales: ¿Por qué los Estados cooperan dentro del el FMI?.....	16
III. Análisis Empírico.....	19
Capítulo I: El FMI: estructura de gobernanza.....	19
A. Contexto y propuestas de diseño para la estructura de gobernanza del FMI	19
A. 1 El Plan Keynes	21
A. 2 El Plan White.....	22
A. 3 Creación del FMI.....	23
B. Órganos de Gobierno del FMI.....	24
B.1 Junta de Gobernadores	25
B.1.1 Toma de decisiones.....	26
B.2 Directorio Ejecutivo	27
B. 2.2 Toma de decisiones.....	27
B.3 Directores Gerente	28
B.4 Comité Ministerial	29
C. Funcionamiento del FMI: formulas de la cuota, sistema de votación y enmiendas del convenio constitutivo previo a las reformas de gobierno analizadas (2006, 2008 y 2009).....	30
C.1 Sistema de votación.....	33
C.2 Los derechos especiales de giro (DEG).....	34
C.3 Capacidades financieras (NAP).	35
D. Consideraciones parciales.....	38
Capítulo II– Las Reformas de Gobierno del FMI de 2006, 2008 y 2010	41
A. Antecedentes.....	41
B. Reforma de Gobierno de 2006	46
C. Reforma de Gobierno de 2008	49
D. Reforma de Gobierno de 2010	53
E. Conclusión Parcial.....	57
Capítulo III: China y su relación con el FMI Monetario Internacional (FMI).....	62
A. Adhesión al FMI	62

B. Desde adhesión al organismo hasta el reconocimiento de la República Popular de China.....	63
C. Los años posteriores al reconocimiento y la búsqueda de mayor voz y cuota	67
D. Consideraciones parciales.....	68
Capítulo IV – La economía de China: relevancia global en el periodo 2000-2010.....	71
A. La construcción de las bases de crecimiento.....	71
A.1 Consolidación política, el camino hacia la Reforma de 1978.....	71
A.2 La reforma de 1978 y el camino hacia el auge de la década del 2000	73
B. La economía global en la década de 2000	77
C. China durante la década del 2000.....	79
D. Conclusión parcial.....	86
Conclusiones.....	90
Bibliografía.....	98

I. Introducción

A. Definición del problema

El FMI representa – junto al Banco Mundial - una de las principales estructuras de gobernanza dentro del sistema financiero internacional³. El diseño de su estructura, donde la Junta de Gobernadores es la máxima autoridad, manifiesta como los Estados (principales actores del sistema financiero internacional) adoptan medidas que rigen el funcionamiento del sistema monetario internacional y afectan a la economía mundial en su conjunto.

Su estructura - nacida como consecuencia de los Acuerdo de Breton Woods tras la II Guerra Mundial - necesita ser revisada constantemente debido a los dinámicos cambios de la economía global, buscando que: sea representativa de los Estados miembros; tenga legitimidad y eficacia a la hora de adoptar decisiones y; a su vez, evite la concentración de poder.

En este sentido, es importante destacar que la toma de decisiones dentro del FMI se ve influenciada asimétricamente por quienes fueran los principales actores económicos de la época de su creación (1944). Esto es consecuencia de que *“las reglas de gobierno del FMI fueron diseñadas, desde un principio, a fin que el control del organismo quedara en manos de unos pocos países centrales”* (Larralde Hernández, 2015:10).

En términos teóricos, la creación del FMI se encontró inmersa en un proceso de debate teórico en las Relaciones Internacionales, donde el idealismo comienza a poner en juicio la predominancia del realismo entre las escuelas académicas. Este enfrentamiento dialéctico entre ambas teorías, es un reflejo de cómo los Estados comienzan a cambiar las percepciones que tienen entre sí, en términos de garantizar su supervivencia. Es decir, se comienzan a replantear la visión donde no hay lugar para la cooperación; por la creencia de que las instituciones son la forma más efectiva de canalizar los intereses nacionales.

Pese a ello, los decisores políticos de las potencias de la época, se encontraban aún influenciados por las características inherentes de la escuela realista. Para esta corriente teórica, el orden económico internacional es producto de la distribución de poder desigual entre los Estados centrales y periféricos (Waltz, 1988). Esta visión, que parte del supuesto del juego de

³ En la actualidad a estas instituciones hay que sumarles el Banco de Pagos Internacionales (BPI, creado en 1930) y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés, creado en 2009) como las principales estructuras de gobernanza del Sistema Financiero Internacional.

suma cero (Nash, 1950), donde todo lo obtenido por un actor es en detrimento de otro, hizo que las principales potencias de la época diseñaran una estructura que reflejara estas características, reproduciendo la asimetría en términos de poder al momento de la toma de decisiones.

A lo largo de los años, la estructura del FMI debió afrontar sucesos que han cambiado el sistema financiero internacional. Uno de ellos fue el proceso de globalización económica, entendido en términos del FMI como “la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros” (FMI, 2000). Este fenómeno que afecta el orden económico mundial termina teniendo, también incidencia en la estructura de gobernanza del FMI.

La globalización económica tuvo como consecuencia para los Estados - inmersos en un cambiante escenario internacional, donde las grandes empresas multinacionales han trascendido las fronteras locales, aumentado tanto los flujos de capital como los comerciales, haciendo que los mercados estén cada vez más integrados – una mayor interdependencia e integración, lo que provoca que una crisis financiera que se inicia en un sector del mundo se contagie hacia toda la economía.

Bajo este contexto de un sistema internacional de interdependencias, los Estados ya no toman decisiones de manera unilateral debido a “*la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades*” (Keohane y Nye, 1989: 165). Es decir, existe una interconexión entre actores estatales y no estatales, que conviven bajo regímenes internacionales, los cuales se definen como “*conjuntos de arreglos gobernantes*” y que incluyen “*redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan sus efectos*” (Keohane, 1986:7) y que “*en el sistema internacional los regímenes derivan acuerdos voluntarios entre actores jurídicamente iguales*” (Keohane, 1986:141).

De esta manera, podemos notar que, pese a que la estructura de gobierno de la institución acoge a casi todos los Estados del mundo - incluyendo a los surgidos del proceso de descolonización (década de 1960) - que buscan canalizar sus relaciones dentro de las instituciones, como consecuencia de su diseño y a pesar de las reformas implementadas, “*la distribución de poder en el FMI reprodujo la disparidad entre sus miembros*” (Brenta, 2013:35),

poniendo en manifiesto la pérdida de representatividad de cada uno de los Estados inmersos en la economía mundial.

Diferentes investigaciones plantean que existe una distribución asimétrica de poder en la estructura de gobierno del FMI. La consecuencia es la concentración de poder en una serie de actores, quienes detentan mayor influencia a la hora de adoptar decisiones que tienen implicancias en todos los actores del sistema financiero internacional.

En este marco, ocurre, ya desde hace algunos años, el levantamiento de la voz por parte de los países de economías emergentes, los cuales consideran que la estructura del FMI ya no era representativa de la realidad de la economía mundial, y que la misma había perdido eficacia y credibilidad, remarcando la necesidad de trabajar en una nueva serie de reformas.

B. Hipótesis y aspectos metodológicos

La hipótesis principal de este trabajo de investigación sostiene que las reformas de gobierno aprobadas por la Junta de Gobernadores del FMI en los años 2006, 2008 y 2010, son insuficientes para reflejar (en términos de poder de decisión dentro de la estructura de gobernanza del FMI) el peso y relevancia que tiene la República Popular de China en la economía mundial. Además, reafirman el statu quo de los países avanzados, mediante la conservación de mayor poder relativo.

El diseño que adoptará la presente investigación tendrá características exploratorias, debido a la incorporación de material relacionado a la temática publicado en el pasado, y descriptivas, ya que consta de describir y analizar las características del FMI, las reformas de gobierno llevadas a cabo en 2006, 2008 y 2010 y los efectos que las mismas han tenido sobre la estructura de gobierno de la institución.

Con el objetivo de poder desarrollar la investigación, se adoptará una estrategia metodológica del tipo cuali-cuantitativo. Esta decisión metodológica tiene como justificación que se analizaría los indicadores utilizados para las reformas de gobierno para poder determinar la composición del poder de voto, cantidad de directores y cuota, para cada Estado miembro, a través de los datos secundarios existentes. También se utilizarán datos secundarios para comprender el rendimiento de la economía China durante el periodo analizado. Por último, se

analizará el contenido de documentos (convenio constitutivo, resoluciones de reformas, etc.), para finalmente arribar a una conclusión donde se reportarán los resultados alcanzados.

Para estudiar la estructura de gobierno donde se aplicaron las reformas de 2006, 2008 y 2010, la unidad de análisis será los instrumentos de gobierno del FMI Monetario Internacional. 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 generales

Las conceptualizaciones sobre la temática que aborda la presente tesis, poseen una larga trayectoria en el campo académico de las relaciones internacionales (RRII)⁴. Los procesos de cambio y transformación de la realidad mundial, han producido una evolución de los grandes paradigmas de la disciplina, buscando explicar cómo los Estados soberanos se relacionan entre sí y porque deciden cooperan dentro del sistema internacional.

La presente investigación, hace foco en las dos principales escuelas de pensamiento de las RRII (realismo – idealismo) y sus construcciones posteriores (neorrealismo y neoliberalismo). Esto se debe a que, por un lado, la perspectiva realista no solo explica el contexto del surgimiento de la estructura del FMI, y las causas de porqué el poder se concentra en una serie de Estados que dominan las decisiones que se adoptan en el seno de la institución, sino también cuáles podrían ser los determinantes para mantener esta estructura, teniendo en cuenta que consideran que la cooperación internacional es difícil de alcanzar y mantener, y que depende del poder y de las ganancias relativas de los Estados.

Por otro lado, el liberalismo – particularmente en su versión neo - colabora en la tarea de explicar ciertos aspectos del rol de las instituciones en el orden internacional, principalmente, como a través de la cooperación dentro de las instituciones financieras internacionales, los Estados hegemónicos buscan mantener su influencia sobre el resto de los Estados; pero también como estos últimos - que aparentemente tienen menos capacidades en términos de poder económico y financiero - pueden generar, en conjunto, sinergias que les permite intentar – en cierto grado – contrarrestar el embate de los Estados hegemónicos en la adopción de las decisiones dentro del orden internacional. Los neoliberales se concentran en maximizar el nivel total de ganancias de todas las partes.

A. Aproximación teórica: ¿por qué los Estados cooperan?

La cooperación es un concepto que ha sido abordado por las corrientes clásicas de las RRII: el realismo y el liberalismo, incluidas sus construcciones posteriores (neorrealismo y el institucionalismo neoliberal).

⁴ Como marco teórico se decidió utilizar un conjunto de autores que también van en línea con la investigación de Larralde Hernández (2015), ya que se considera a la misma como un base para lo que se pretende investigar.

En primer lugar, y teniendo en cuenta los fundamentos del orden internacional, la corriente realista – sea en su forma tradicional o en su evolución neorrealista -, considera que el Estado es el actor principal ante la ausencia de una autoridad mayor dentro de un sistema internacional anárquico (Gilpin, 2001).

A su vez, entiende que el fin último por el cual los Estados actúan es la preservación de su existencia, y que la misma está relacionada a la acumulación de poder, siendo este el elemento constituyente de las relaciones interestatales (Waltz, 1988). Producto de la anarquía, es que se acrecienta la competencia por la consecución de poder entre los Estados, por lo que el realismo entiende que la cooperación es muy difícil de alcanzar.

Siguiendo el pensamiento de dicha escuela, el comportamiento estatal estará determinado por los conflictos y la lucha por la distribución de poder dentro del sistema internacional, donde los Estados procuran mantener, aumentar o demostrar sus capacidades en términos de poder (Morgenthau, 1948). En términos de Gilpin (2001:16-17) el poder puede ser militar, económico e incluso psicológico.

Más aún, si consideramos que el orden internacional se basa en una competencia interestatal desigual, donde los Estados pese a ser soberanos – iguales entre sí en términos normativos -, no tienen las mismas capacidades de influir en la determinación de las reglas de juego del sistema internacional (Waltz, 1988).

En este sentido, de acuerdo a Mearsheimer (1994/95, p.13) el realismo entiende a los organismos internacionales como reflejo de la estructura de poder del sistema mundial y les otorga una reducida o nula autonomía. Es así que, al momento de resolver conflictos internacionales, la escuela realista entiende que estos organismos pasan a ser irrelevantes o subestimados como apéndices de los Estados dominantes.

Bajo dicha concepción, es que, a nuestro entender, se diseñó la estructura de gobernanza del FMI. Más aún si notamos que, en un mundo globalizado, donde la interdependencia hace que los Estados no posean el control total sobre sus economías nacionales y, como consecuencia de la aparición de nuevos actores transnacionales, se pretenda imponer, a través de instituciones como el FMI, capacidades de influir en la adopción de políticas que favorezcan ciertos intereses nacionales – que para la escuela Realista implica relaciones de poder – (Morgenthau, 1986). En términos de la corriente neorrealista, pese a la globalización y la interdependencia, la

cooperación internacional continúa siendo difícil de alcanzar y mantener, y depende del poder y de las ganancias relativas de los Estados.

Sin embargo, es importante considerar otra corriente proveniente del estudio de las Relaciones Internacionales, como es el liberalismo. Esta corriente, entiende que la anarquía es un componente organizador del espacio internacional. Comparte con el realismo que los Estados son actores egoístas dentro del sistema internacional, pero señala que, a pesar de ello, puede generarse un comportamiento cooperativo.

Por otro lado, esta visión teórica tiene una visión más positiva del sistema internacional, entendiendo que el mismo tiende hacia la armonía, el equilibrio y el orden. Además, entienden que los Estados son racionales, en términos de calcular el costo de sus acciones, buscando maximizar su utilidad esperada. En este sentido, estiman que la cooperación contribuye a reducir conflictos en el escenario internacional (Colodenco, 2019).

Las divergencias en cuanto a las potencialidades de cooperación, radican en que, para el realismo, dado que el objetivo de los Estados es su propia seguridad (supervivencia) e impedir que otros Estados alcancen sus capacidades relativas, la cooperación es casi imposible. Por su parte, para los liberales, la cooperación tiene lugar cuando los actores adoptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de la coordinación de políticas (Keohane 1988).

Esta posibilidad se encuentra inmersa dentro de lo que se denominaría el proceso de interdependencia económica que afecta al orden económico internacional, donde podemos encontrar que los Estados han sido afectados por un cambiante escenario internacional, donde nuevos actores no estatales, como las empresas transnacionales y los organismos internacionales, han trascendido las fronteras locales, aumentado tanto los flujos de capital como los comerciales, haciendo que los mercados sean cada vez más interdependientes.

Bajo este contexto del sistema financiero internacional que caracteriza la globalización, las decisiones que se adoptan en un lugar del mundo pueden tener implicancias en todos los actores del sistema internacional dada la interdependencia compleja, es decir, “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países”, que existe entre los Estados, (Keohane y Nye, 1989). Además, a diferencia de los realistas, no son las cuestiones militares las que predominan, sino que las cuestiones económicas y de bienestar

social – incluido el medioambiente - poseen igual relevancia, perdiendo el poder bélico la efectividad como demostración de poder.

De esta manera podemos comenzar a comprender el mundo bajo la mirada institucionalista (neoliberalismo institucional). Esta corriente, explica ciertos aspectos del rol de las instituciones en el orden internacional, particularmente como reguladoras del poder de los Estados.

En su visión, los Estados ya no toman decisiones de manera unilateral y comienzan a perseguir sus objetivos delegando su poder hacia instituciones burocráticas. Esto se debe a “la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades” (Keohane y Nye, 1989: 165) es decir, una interconexión entre actores estatales y no estatales, que conviven bajo regímenes internacionales, los cuales se define como “conjuntos de arreglos gobernantes”, que incluyen “redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan sus efectos” (Keohane, 1986:7) y que “en el sistema internacional los regímenes derivan acuerdos voluntarios entre actores jurídicamente iguales” (Keohane, 1986:141).

Dichas instituciones burocráticas, refieren al espacio donde los Estados u otros actores del Sistema Internacional, conducen sus asuntos para lograr la consecución de sus objetivos – sean o no conflictivos– mediante acciones cooperativas. Estas instituciones son parte de la gobernanza global, la cual incluye instituciones y regímenes habilitados para hacer cumplir los arreglos formales (reglas y normas) o informales (usos y costumbres en el sistema internacional) que los diferentes actores han acordado o perciben como de su interés.

Al respecto sobre el institucionalismo, Larralde Hernández (2015) plantea, en términos de Keohane (et al, 2006) que:

“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” (página 12).

Bajo este esquema institucional, los Estados delegan su soberanía a una institución con el objetivo de que representen la voluntad colectiva de sus miembros. Para este enfoque, 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 (Larralde Hernández, 2015). Este sería el caso del FMI, que es la autoridad en términos de asuntos financieros internacionales.

B. La cooperación dentro de las instituciones financieras internacionales: ¿Por qué los Estados cooperan dentro del el FMI?

En este caso, es menester destacar conceptos teóricos que contribuyen a entender cuáles son los motivos por los que los países deciden – y aceptan - cooperar y relegar su propia autonomía.

La gobernanza global implica un proceso continuo por el que diferentes actores del Sistema Internacional, conducen sus asuntos para lograr la consecución de sus objetivos – sean o no conflictivos – (Barnet & Finnemore, 2004). Estos asuntos son perseguidos mediante acciones cooperativas, que incluye instituciones y regímenes habilitados para hacer cumplir los arreglos formales - leyes, reglas y normas - o informales - usos y costumbres en el sistema internacional -, que los diferentes actores han acordado o perciben como de su interés (Keohane y Nye, 1989).

El FMI Monetario Internacional (FMI), creado en el periodo de posguerra en 1944, constituye – en términos teóricos – un régimen internacional, es decir, un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1983). Dentro de este régimen internacional es donde se relacionan los Estados soberanos, los cuales en teoría son iguales entre si producto de la anarquía – entendida en términos de la escuela realista como la inexistencia de una autoridad superior a los Estados capaz de regular efectivamente las relaciones entre si – que impera en el sistema internacional

Siguiendo a la teoría realista de las Relaciones Internacionales, el FMI es una expresión de cómo los Estados persiguen la consecución de sus asuntos e intereses nacionales en el Sistema Financiero Internacional. En este sentido, en un mundo bajo la interdependencia económica, las políticas económicas adoptadas por los propios intereses de cada Estado, terminan teniendo efectos – positivos y negativos - sobre otros Estados soberanos.

De aquí surge el conflicto entre los Estados, los cuales, ante una competencia interestatal desigual, y en pos de maximizar sus beneficios, pugnan dentro de instituciones de cooperación – como el FMI - imponer sus intereses por sobre los del resto.

Esta disputa de poder tiene lugar dentro del sistema monetario internacional – entendido como el conjunto de normas, reglamentos y convenciones que rigen las relaciones financieras entre las naciones – que tiene como objetivos la maximización de la producción mundial total y el empleo, y una buena distribución de bienestar económico entre las naciones, así como entre los diferentes grupos dentro de cada nación.

La competencia interestatal en materia de poder económico “*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*” (Larralde Hernández, 2015:10).

Es por esta razón que es menester destacar que el FMI es una de las instituciones donde los Estados buscan imponer sus intereses monetarios y económicos, ya que la institución utiliza la supervisión para mantener la estabilidad y prevenir crisis dentro del sistema.

De acuerdo al FMI, se entiende como supervisión a “*un diálogo regular que mantiene con los gobiernos de los países miembros para evaluar las condiciones económicas y recomendar políticas que permitan un crecimiento sostenible. A través de la supervisión, el FMI también hace un seguimiento de la evolución económica y financiera regional y mundial*”⁵.

Es de esta manera que, dentro del FMI, los Estados con mayores capacidades en términos de poder, continúan teniendo preponderancia, ya que utilizan a las instituciones burocráticas, y en especial las reglas que imponen las mismas, como un brazo ejecutor de su poder, en la consecución de sus objetivos o intereses nacionales. Ante ello, podemos entender 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).

⁵ Información disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>.

De acuerdo al Convenio Constitutivo (FMI, 1944), se recomienda que el FMI realice, periódicamente, una Revisión General de Cuotas, las que se reflejan en el peso relativo del voto de cada país en la Junta de Gobernadores del FMI.

Estas revisiones tienen el objetivo de representar de manera más fehaciente la actualidad de la economía mundial y otorgan un poder relativo de voto a la hora de ejercer decisiones dentro del organismo. Sin embargo, en 2022, la distribución del poder en la estructura de la institución continúa siendo asimétrica en relación al peso relativo de las economías de los países a nivel mundial.

III. Análisis Empírico

Capítulo I: El FMI: estructura de gobernanza

Con el objetivo de comprender el proceso de toma de decisiones al interior del organismo, es menester describir como se encuentran constituidos sus órganos de gobierno – lo cual permite determinar cómo es el proceso decisorio de la institución – y como se diseñó la estructura del organismo.

A. Contexto y propuestas de diseño para la estructura de gobernanza del FMI

Tras treinta años (1914 – 1944) de inestabilidad política y económica - que incluyeron dos guerras mundiales, restricciones al comercio, contextos inflacionarios y depresiones económicas – se manifestaron evidencias del momento de fragilidad que atravesaban los Estados y la necesidad de diseñar una arquitectura financiera internacional acorde al nuevo orden internacional.

Este contexto empujó a los Estados a dejar de lado su visión del mundo en términos de supervivencia y competencia entre Estados – resultante del paradigma realista que dominaba la política internacional hasta el momento - para pasar a una visión donde la necesidad de una mayor coordinación, a partir de las vulnerabilidades que se presentaban como consecuencia de la interdependencia entre los países, requería acciones tendientes a evitar la repetición de los flagelos económicos sufridos en esos treinta años.

En este contexto, junto al surgimiento del FMI se esgrimieron los nuevos fundamentos del sistema monetario internacional que, como afirma Krugman (1998), tenían como objetivo promover el pleno empleo y la estabilidad de precios, permitiendo a los países alcanzar el equilibrio externo sin imponer restricciones al comercio internacional.

Estos nuevos fundamentos del sistema monetario y comercial internacional fueron la resultante de las negociaciones entre Estados Unidos – quien sería el gran ganador de la II Guerra Mundial – y Gran Bretaña – quien pese a perder la hegemonía mundial que ostentaba hasta ese momento, seguiría teniendo un cierto peso en el sistema internacional por su alianza con los norteamericanos -.

A su vez, el esquema de cooperación internacional que tendría lugar tras la creación del organismo, es la manifestación de la intención por parte de Estados Unidos y sus aliados de impulsar una economía global liberal, cuyas bases fueran el libre comercio y los mercados abiertos, y enfrentar así, la amenaza soviética que buscaba expandir su ideología marxista.

En primer lugar, mientras la II Guerra Mundial estaba llegando a su fin, los decisores políticos de Estados Unidos creían en la importancia de impulsar la estabilización monetaria. Los años donde los países fijaron libremente su tipo de cambio en relación al oro, junto con las desestabilizaciones que enfrentaron las monedas, fueron en parte, los causantes de los desequilibrios económicos que sufrieron posteriormente los Estados (Horsefeld, 1966). Estos, con la intención de proteger sus reservas internacionales, aplicaron controles de cambios, devaluaron sus monedas y establecieron restricciones a las importaciones, lo cual afectó fuertemente el comercio mundial.

Esta situación fue una de las consecuencias por las que tras las erróneas decisiones de política monetaria adoptadas durante la I Guerra mundial y el periodo de posguerra - que incluyen los efectos de la depresión de 1929 - hicieron que los países aliados buscaran, de una manera cooperativa e inclusiva (en términos de participación de todos los Estados) la estabilización monetaria. El fin sería crear las condiciones necesarias para que los Estados disfrutaran de los beneficios del libre comercio y los mercados abiertos. (Horsefeld, 1966).

Es menester destacar que previo a las discusiones del Acuerdo de Breton Woods en 1944 existieron dos proyectos para el diseño de la estructura. Estas propuestas se encontraron bajo un contexto donde los decisores políticos de Gran Bretaña y Estados Unidos – principales impulsores del acuerdo - comprendían la necesidad de terminar con el aislamiento económico generado por la guerra e impulsar la cooperación internacional para sostener la demanda agregada.

Si bien en términos generales, ambos proyectos buscaban crear un organismo internacional para alcanzar los objetivos de estimular la competencia; impulsar el crecimiento y la estabilidad y que la circulación de capitales internacionales estimulara el comercio (Brenta, 2008:91), las propuestas presentaban de diferentes maneras como se distribuiría el poder de decisión al interior del organismo.

Estas propuestas fueron diseñadas por el británico John Maynard Keynes⁶, y el estadounidense de Harry Dexter White⁷. Ambas propuestas fueron elaboradas desde comienzo de la década de 1940 y presentadas en 1942.

A. 1 El Plan Keynes

El documento titulado “Propuestas para una Unión de Compensación (clearing) Internacional”, tenía como base fundamental tres temas críticos para el sistema monetario internacional: la moneda, la determinación y coordinación del tipo de cambio, y el ajuste de balance de pagos. En términos generales, el plan buscaba restaurar el equilibrio del comercio internacional y ayudar a los países endeudados por la guerra a reactivar su producción e intercambios comerciales.

Durante el diseño del plan, Keynes tenía como objetivo establecer que las cuotas fueran en base al comercio exterior. Si bien tanto Estados Unidos como el Reino Unido se veían beneficiados en el diseño del plan, ya que ostentarían una mayor cantidad de votos que el resto de los países, existiría una amplia diferencia entre ambos.

Esta situación sería resultado del nivel de apertura del Reino Unido, lo que le daría un poder de voto mayor que el de Estados Unidos (de 20 a 30 por ciento por sobre el 12 por ciento de los norteamericanos).

El plan también establecía la independencia del tipo de cambio con respecto a la política monetaria. Esto requería la creación del “bancor” - unidad de cuenta para las transacciones internacionales - el cual tendría una paridad cambiaria ligada al oro y fija respecto de las monedas locales. “Los tipos de cambios serían fijos, acordados entre la Unión Monetaria y sus miembros, definidos en relación al “bancor”, y ajustables solo con permiso del Directorio de la Unión Monetaria” (Brenta, 2008:83).

A su vez, a partir de la creación de una Cámara de compensación internacional, los países tendrían una cantidad determinada de “bancor” – calculados según una cuota en relación al comercio exterior de los países – con las que se esperaba recomponer los volúmenes de liquidez y así estimular el comercio.

⁶ Era el director del Banco de Inglaterra y consejero del ministro de Hacienda

⁷ Al momento del desarrollo de la propuesta, White era el director de la sección de investigaciones monetarias y consejero económico del Secretario del Tesoro de Estados Unidos.

Los Países registrarían tanto sus exportaciones como importaciones en una cuenta denominada en esta divisa internacional. A partir de ello, de existir un saldo a favor de “bancor”, estos se establecerían como reservas internacionales inactivas (Brenta, 2008).

Con el objetivo de mantener el equilibrio de la balanza de pagos, los países que presentaran un saldo deudor mayor a un periodo de un año, estarían obligados a pagar un interés, devaluar su moneda, imponer controles de cambio sobre la cuenta de capital y/o cancelar con sus reservas internacionales las deudas contraídas. Por su parte, los países que obtuvieran saldos positivos, en el mismo periodo de tiempo que en el anterior caso, se encontrarían en situación de pagar un interés, y la obligación de expandir el crédito doméstico, revaluar su moneda, aumentar los salarios, reducir aranceles externos y/u otorgar préstamos internacionales para el desarrollo. (Larralde Hernández, 20015; Brenta, 2008)

Por último, es importante destacar que el plan establecía la creación de organismos que colaboraran en la reconstrucción y rehabilitación de las economías.

A. 2 El Plan White

El plan elaborado por White⁸ buscaba incluir a todos los países en un acuerdo en materia monetaria que colaborara en restaurar las relaciones económicas y comerciales en el mundo de posguerra – incluyendo la estabilidad cambiaria y del sistema monetario; colaborara en la reconstrucción y transición de las economías; y suministrara liquidez de corto plazo para restaurar los niveles de comercio -.

Además, se estimaba como medio de pago el dólar estadounidense, el cual tendría una paridad respecto del oro y los países acordarían un tipo de cambio respecto de este. Se debería mantener los tipos de cambio excepto en caso de desequilibrios fundamentales y previo acuerdo con el FMI – si el cambio fuera menor del 10% de la paridad cambiaria inicial no se requería acuerdo con el FMI -.

Con el fin de establecer equilibrio en las balanzas de pagos de los países, se impulsaba la creación de un “FMI de Estabilización”, mediante el cual los países se comprometieran a implantar restricciones cambiarias que afecten a la cuenta de capital, pero eliminando la

⁸ En términos generales, de este plan surgieron la mayoría de las características y objetivos que tiene el FMI Monetario Internacional (FMI)

implementación de las que afectaran al comercio. A su vez, no se podría implementar políticas monetarias – solo se podría alterar los tipos de cambios en una estrecha banda fijada para todos los países - que afecten el equilibrio global de la balanza de pagos o acuerdo y/o tipos de cambios preferenciales.

Por otro lado, se debería reducir paulatinamente las barreras al comercio internacional. Solo se podría acceder a financiamiento si un país enfrentaba una seria crisis de balanza de pagos (Horsefield, 1966).

El plan White establecía además como sería el esquema de gobierno que contaría con: una Junta de Directores – uno por cada país – la cual elegiría al Director Gerente; uno o más Directores Gerentes Asistentes, un Director Ejecutivo y personal técnico.

En cuanto al sistema de votación, cada país miembro tendría cien votos, más un voto por cada millón de dólares suscriptos en oro o divisas. Los aportes de los miembros tendrían lugar a partir de una fórmula que incluía tenencias y producción de oro, ingreso nacional, comercio exterior, población, inversión extranjera y deuda externa (Larralde Hernández, 2015).

De esta manera los grandes ganadores y quienes ostentarían un mayor poder dentro de la estructura de gobierno volverían a ser Estados Unidos (25 por ciento de los votos y poder de veto) y el Reino Unido (17,6%). (Horsefeld, 1965).

Por último, el plan estipulaba la creación de un organismo similar a lo que en la actualidad representa el Grupo Banco Mundial para que se encargue de colaborar en la reconstrucción y el desarrollo de los países.

A.3 Creación del FMI

De esta forma, tras cuatro años de discusión sobre cuáles deberían ser las reglas que rigieran el régimen monetario internación, surge el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (1944) – junto con el convenio que sentaba las bases para la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y fomento -.

Este convenio – que entró en vigor en diciembre de 1945 - ha establecido cuales son - desde su comienzo - los órganos de gobierno que componen la estructura y el proceso de toma de decisiones de la institución. Este convenio establece las misiones del organismo, cantidad de miembros, reglas de funcionamiento y mayorías requeridas para la toma de decisiones.

Adentrándonos en el proceso de constitución de la estructura del FMI, se puede comprender mejor como los actores del Sistema Financiero Internacional adoptan hoy reglas y medidas que rigen el funcionamiento del Sistema Monetario Internacional.

En primer lugar, Artículo I del Convenio Constitutivo manifiesta que el objetivo de la institución es:

“conformar un ámbito de cooperación intergubernamental sobre cuestiones monetarias internacionales, fomentar el crecimiento del comercio internacional, la estabilidad de los tipos de cambio, el multilateralismo de los pagos para las transacciones corrientes internacionales, y proveer una masa de recursos financieros para que los países adherentes pudieran ajustar sus desequilibrios de balance de pagos sin poner en riesgo la prosperidad nacional ni la internacional” (Brenta; 2008: 47).

En términos generales, el FMI estaba destinado a colaborar para que los Estados cumplieran el compromiso de mantener el sistema de paridades fijas – con algunas excepciones estipuladas en el convenio – y brindarles asistencia financiera cuando estos incurrieran en desequilibrios en sus balanzas de pagos, impidiendo así la aplicación de medidas restrictivas al comercio.

El acuerdo de Breton Woods estableció como moneda de libre convertibilidad al dólar estadounidense; un sistema de tipo de cambios fijos en relación al dólar y un precio invariable del oro en dólares y la posibilidad de ajustar los tipos de cambios fijos únicamente de producirse un desequilibrio en la balanza de pagos.

Siguiendo a Brenta (2013), se puede afirmar que:

“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” (Página 21)

B. Órganos de Gobierno del FMI

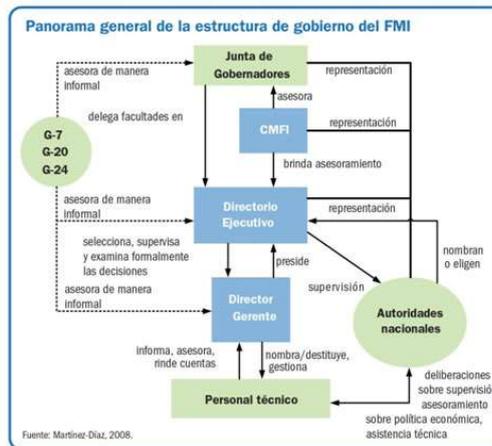
Establecido el objetivo de la institución, el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI, 1944) determina como es la estructura de gobernanza y como se distribuye el poder dentro del organismo. Si bien la estructura y las reglas de gobierno fueron establecidas en 1944, las mismas han evolucionado a lo largo de la historia intentando seguir los cambios

que se han evidenciado en la economía global. Esta evolución que buscó mantener el rol central que tiene el organismo dentro de la arquitectura financiera internacional ha tenido repercusiones en el sistema monetario y financiero internacional⁹.

De acuerdo al Convenio, “la estructura de gobierno está prevista de forma que se consiga un equilibrio entre la representación universal y los requisitos operativos de la gestión de una institución financiera eficaz (IMF, 2001).

Al respecto, en el Artículo XII, Sección I se pone en manifiesto que la estructura del FMI estará compuesta por: a. Junta de Gobernadores; b. Directorio Ejecutivo; un Director Gerente y personal técnico.

Grafico N° I: Panorama general de la estructura de gobierno del FMI¹⁰



Fuente: FMI Monetario Internacional

B.1 Junta de Gobernadores

Compuesta por los Gobernadores Titulares – uno por cada país – y los Gobernadores suplente – uno por país – de cada uno de los 185 países miembros de la institución, es la máxima autoridad del organismo. Por sus atribuciones indelegables, tiene un rol vital en el diseño de la estructura de gobierno y en la manera en la que se distribuye el poder dentro de la institución.

⁹ Los cambios que se han producido a través de las reformas 2006, 2008 y 2010 serán analizados en el Capítulo II

¹⁰ Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>

Dado que por lo general los Gobernadores Titulares son el Ministro de Economía y/o Finanzas (dependiendo de la denominación o existencia de los mismos en cada país) o el Presidente del Banco Central, muchas de sus funciones son delegadas al Directorio Ejecutivo.

Esto se debe a que los Gobernadores – máximas autoridades económicas de sus respectivos países – no residen en Washington D.C. – donde se encuentra la sede del FMI - lo que entorpecería el correcto funcionamiento de la institución. Dada esta situación, todas las facultades que le otorga el Convenio Constitutivo, excepto las que se detallarán a continuación, son delegadas a los Directores Ejecutivos.

De acuerdo a (Larralde Hernández, 2015):

“(...) la Junta de Gobernadores actúa únicamente ante situaciones especiales: i) modificaciones en las cuotas, en las membresías o 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”. (Página 27)

Entre las atribuciones de los Gobernadores se encuentra la de elegir los Directores Ejecutivos. Los Gobernadores tienen reuniones presenciales, las cuales tienen lugar durante las Reuniones de Primavera (abril) y las Reuniones Anuales (octubre) del FMI y del Banco Mundial. Durante las mismas se hace un análisis de como se ha desarrollado el trabajo de la institución durante el año. Estas reuniones tienen lugar en Washington – con la excepción de que cada tres años la reunión se realiza en un país miembro.

B.1.1 Toma de decisiones

La toma de decisiones en este órgano de gobierno implica que, para la adopción de una medida, y salvo excepciones establecidas en el Convenio Constitutivo, es por mayoría simple. Cada Gobernador tiene derecho a emitir la cantidad de votos asignados al país que representa. La votación tiene lugar mediante una reunión presencial o el envío de la documentación correspondiente.

En caso de ser una decisión que repercuta y represente una modificación en el Convenio Constitutivo, se requiere una mayoría especial de 3/5 de los países miembros debiendo la misma reunir al menos el 85% del total de los votos.

B.2 Directorio Ejecutivo

Este órgano de gobierno tiene como principal función la gestión diaria de las funciones y operaciones del FMI – incluyendo todas las facultades que le haya delegado la Junta de Gobernadores -. Entre las funciones de este órgano se incluyen formular estrategias y verificar su ejecución; aprobación de recursos, supervisión del sistema monetario internacional (las consultas del Artículo IV¹¹) y nombramiento del Director Gerente. (FMI, 2008:41). El mandato de los Directores Ejecutivos es de dos años.

En su origen, el Directorio Ejecutivo estaba integrado por 12 miembros. Con el paso del tiempo, y como consecuencia de diferentes sucesos históricos – que incluyen el proceso de descolonización de la década de 1960-1970 y la incorporación de otros países tras la disolución de la Unión Soviética – este órgano de gobierno fue ampliado hasta llegar a un número de 24 miembros.

Como consecuencia del proceso de descolonización, se incorporaron 8 sillas como consecuencia del ingreso de más de 70 miembros. Luego, en 1978, se agregó una silla para los países africanos, en primer lugar, y finalmente tres sillas más para China, Arabia Saudita y Rusia. (FMI, 2005:5). La razón de la ampliación tuvo como fundamento la búsqueda de una mejor representación dada la incorporación de nuevos Estados al FMI (IMF; 2005).

Hasta la Reforma de 2006, las sillas estaban distribuidas de acuerdo a las cuotas. De esta manera, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido tenían una silla propia, al igual que China, Arabia Saudita y Rusia – principales acreedores -. El resto de los países compartían – y comparten - de acuerdo a su cuota una silla con otros miembros.

B. 2.2 Toma de decisiones

El sistema de votación adoptado por el Directorio es el de consenso – en muy pocas ocasiones se efectuó una votación formal -. “El número de votos de cada país miembro es igual

¹¹ El Artículo IV sobre las "obligaciones generales de los países miembro" prevé la supervisión de los mismos, según el convenio constitutivo original: "el FMI supervisará el sistema monetario internacional a fin de asegurar su buen funcionamiento, y vigilará el cumplimiento por cada país miembro de sus obligaciones" y advierte que "a fin de desempeñar sus funciones, el FMI ejercerá una firme supervisión de las políticas de tipos de cambio de los países miembros y adoptará principios específicos que sirvan de orientación a todos ellos con respecto a esas políticas".

a la suma de: sus votos básicos, los cuales son distribuidos equitativamente entre todos los países miembros, y los votos basados en la cuota¹²". (IMF, 2006).

Al respecto, es importante destacar que dentro de la estructura de la institución coexisten miembros como Estados Unidos - quien tiene silla propia - y tiene hoy – aproximadamente – más del 16% de los votos y poder de veto, y otros miembros que pueden compartir una silla. Este es el caso de una de las sillas africanas que está compuesta por una serie de miembros que en conjunto tienen un 1,5 por ciento de los votos (un grupo de 23 países africanos).

La pertenencia a cada silla depende del interés del país y ciertas características – que van desde consideraciones de índole regional u otro tipo de acuerdos -. En cada silla, el director es elegido por los países miembros de la silla, pudiendo establecerse un sistema de rotación del director. Este sistema, por lo general, es un reflejo de la cuota relativa de cada país dentro del grupo. La opinión del director es en nombre de la silla y debe representar la opinión de todos los Estados miembros de la misma (FMI, 2008:42).

B.3 Directores Gerente

El Director Gerente es el Presidente del Directorio Ejecutivo y tiene a su cargo al personal técnico del FMI. Su principal función es la de representar al organismo ante los países miembros.

El Director Gerente es elegido a través del consenso en el Directorio Ejecutivo. Su mandato es por cinco años y es renovable. Debe ser ciudadano de algún país miembro del FMI, no pudiendo ser Gobernador o Director Ejecutivo. Originalmente, en sus funciones era acompañado por tres Subdirectores Gerentes, con aval del Directorio Ejecutivo (FMI, 2001:5). Actualmente, a esta estructura se sumó la figura del Primer Subdirector Gerente.

En cuanto a lo procedimental, participa de las reuniones de la Junta de Gobernadores y preside las de los directores ejecutivos. Si bien en ambas no tiene derecho a voto, en el caso del Directorio Ejecutivo puede votar en caso de empate. En el siguiente cuadro se puede ver quienes han sido designados como Directores Gerentes del FMI a lo largo de la historia.

¹² Como se diseñó la cuota y sus cambios será abordado en el siguiente apartado.

Tabla N° I: Listado de Directores Gerentes del FMI

Nombre	Desde	Hasta	Nacionalidad
Camille Gutt	Mayo 1946	Mayo 1951	Bélgica
Ivar Rooth	Agosto 1951	Octubre 1956	Suecia
Per Jacobsson	Noviembre 1956	Mayo 1963	Suecia
Pierre-Paul Schweitzer	Septiembre 1963	Agosto 1973	Francia
H. Johannes Witteveen	Septiembre 1973	Junio 1978	Países Bajos
Jacques de Larosière	Junio 1978	Enero 1987	Francia
Michel Camdessus	Enero 1987	Febrero 2000	Francia
Horst Köhler	Mayo 2000	Marzo 2004	Alemania
Rodrigo Rato	Junio 2004	Octubre 2007	España
Dominique Strauss-Kahn	Noviembre 2007	Mayo 2011	Francia
Christine Lagarde	Julio 2011	Octubre 2019	Francia
Kristalina Georgieva	Octubre 2019	actualidad	Bulgaria

Fuente: FMI Monetario Internacional

El nombramiento del Director Gerente es uno de los temas más criticados por parte de los países dado que afecta la igualdad entre los miembros. La falta de transparencia y credibilidad en la elección, está relacionada a la puesta en práctica de una regla no escrita, por la cual, pese a que las candidaturas son abiertas, el cargo será ocupado para una persona de origen europeo (mientras que, en el Banco Mundial, existe el mismo acuerdo tácito que implica que el cargo será ocupado por una persona designada por Estados Unidos).

B.4 Comité Ministerial

La estructura del FMI cuenta con un Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), el cual está compuesto por los ministros de Hacienda o gobernadores de Banco Central, y su función es la de asesorar a la Junta de Gobernadores. Este comité tiene un antecedente

El Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), compuesto por 24 miembros del FMI (son 189 en total) se reúne dos veces por año (reuniones de primavera y las Reuniones Anuales del FMI y del Banco Mundial) con el objetivo de evaluar la gestión del sistema monetario y financiero internacional, como así también posibles enmiendas al Convenio Constitutivo planteadas por el Director Ejecutivo. Al final de cada reunión, el comité informa mediante un escrito posibles líneas de trabajo para la institución. El CMFI actúa por consenso y no lleva a cabo votaciones formales.

Este Comité era anteriormente denominado Comité interino - surge de la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI (1978)¹³ – siendo su objetivo, tras la caída del sistema de paridades cambiarias fijas, que los ministros parte del órgano, vigilen el accionar de los Estados miembros con respecto al sistema cambiario (FMI, 2009:6). La función de este órgano es meramente consultiva y da lineamientos de como continuar con el trabajo técnico del Fondo a través de sus comunicados.

De acuerdo a Larralde Hernández (2015):

“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” (página 31).

C. Funcionamiento del FMI: formulas de la cuota, sistema de votación y enmiendas del convenio constitutivo previo a las reformas de gobierno analizadas (2006, 2008 y 2009)

En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas – Breton Woods (1944) – y al momento de creación del FMI, se establece como sería determinado el poder de voto de cada uno de los países miembros. Esto se realiza en relación a un cálculo de Cuotas. Sin embargo, es importante destacar que este cálculo fue variando con el paso del tiempo.

La distribución de votos dentro del organismo está determinada a partir de la magnitud de la cuota que tiene cada Estado miembro en el FMI. De acuerdo a Brenta (2008) “las cuotas constituyen la principal fuente de recursos del FMI aplicables a préstamos a los países miembros. Ellas determinan el número de votos de los países miembros, el monto de financiamiento obtenible del FMI, y la asignación de DEG (Derechos Especiales de Giro)”.

Al inicio de operaciones del FMI, se establecieron dos reglas para determinar el poder de voto de cada uno de los miembros. La primera de ellas, estableció que los votos básicos serían fundamentados a partir del principio legal de la igualdad de los estados, mientras que la segunda

¹³ El Comité interino fue creado en 1972 para hacer frente a las turbulencias del sistema monetario internacional derivadas de la ruptura del vínculo dólar/oro en 1971. A finales de 1999, fue transformado en el Comité Monetario y Financiero Internacional (IMFC por sus siglas en inglés).

establecía que estarían relacionados a las contribuciones de los miembros. (Larralde Hernández, 2015)

El monto determinado de la cuota estaba determinado a partir de una serie de indicadores como: tamaño de la economía; la cuenta corriente del balance de pagos y las reservas que ostentaba cada Estado miembro.

Como se ve a continuación, para establecer los montos iniciales de las cuotas¹⁴ “se consideró el ingreso nacional de 1940, los saldos en oro y dólares al 1ro. de julio de 1943, la variación de las exportaciones 1934-38, y el promedio de las importaciones entre 1934-1938” (Brenta; 2008:102).

Fórmula Bretton Woods

$$Q = (0,2Y + 0,5R + 0,1M + 0,1V) (1 + X/Y)$$

Fuente: Ayse Kaya Orloff, 2015:65

En esta fórmula (“Y”) es el ingreso nacional. “R” representa a las reservas de oro y divisas, “M” las importaciones anuales promedio (promedio de cinco años), “X” promedio anual de exportaciones (promedio quinquenal), “V” máxima fluctuación en las exportaciones definida como el valor más alto y más bajo de las exportaciones.

La importancia de la cuota radica en que representa un componente central de los recursos financieros y de gobierno del FMI. Con la cuota lo que se busca es reflejar la posición económica relativa de los países en la economía mundial.

A través de la fórmula que compone la cuota, se establece el poder de voto de un Estado miembro dentro del FMI (votos básicos más un voto adicional por cada 100 mil DEG de cuota), se determina el monto de financiamiento que podrá acceder un Estado miembro, se estipula que cantidad de recursos financieros debe destinar este al FMI (el cuál se abona al ingreso a la institución, siendo el 25% en DEG o monedas de amplia aceptación¹⁵, y el resto en moneda del

¹⁴ Se utilizó el cálculo realizado por el Licenciado Raymon Mikesell en 1943.

¹⁵ En la actualidad son denominadas “monedas de amplia aceptación”: dólar estadounidense, euro, yen, libra esterlina y renminbi.

país miembro) y – tras la segunda enmienda del convenio constitutivo – cuanto le corresponde al país en las asignaciones general de derechos especiales de giro - DEG¹⁶.

A lo largo de los años, se continuó utilizando la Fórmula de Bretton Woods, modificando su ponderación y reemplazando el ingreso nacional por el producto bruto interno. Esta fórmula original, fue acompañada a lo largo del tiempo, por otras cuatro fórmulas las cuales presentan algunas variaciones en algunos componentes que la determinan.

Indicadores de las formula Post Bretton Woods¹⁷

$$Q1 = (0,0065Y + 0,0205125R + 0,078P + 0,4052VC) (1 + C/Y)$$

$$Q2 = (0,0045Y + 0,03896768R + 0,07P + 0,76976VC) (1 + C/Y)$$

$$Q3 = 0,005Y + 0,042280464R + 0,044 (P+C) + 0,8352 VC$$

$$Q3 = 0,0045Y + 0,05281008 R + 0,039 (P+C) + 1,0432 VC$$

Fuente: Larralde Hernández, 2015

Hasta 2011, la cuota se determinaba dependiendo el resultado que se obtuviera en el cálculo de las distintas fórmulas. Es decir, si el cálculo resultaba superior a través de la fórmula original de Bretton Woods se optaba por esta, sino se optaba por el promedio de los dos cálculos más bajos que se obtengan de las cuatro formulas post Bretton Woods.

Por otro lado, la Junta de Gobernadores del FMI tiene previsto realizar revisiones generales de cuotas cada cinco años. En este tipo de revisiones, las modificaciones que surjan de la discusión requieren de una mayoría del 85% del total de los votos para ser aprobadas.

Los temas principales que se tratan en cada revisión general de las cuotas son: el volumen del aumento global y la distribución del incremento entre los países miembros. Esto permite evaluar si éstas condicen con las necesidades de financiamiento de los países e incrementarlas en función de los cambios de posición relativa de los Estados miembros en la economía mundial (FMI, 2016).

¹⁶ Los derechos especiales de giro o “DEGs” será abordado en el apartado siguiente (III.3.2 Los derechos especiales de giro).

¹⁷ En primer lugar, en estas fórmulas se reemplaza el ingreso nacional por el PBI medido a precios corrientes de mercado de un año reciente (“Y”). “R” representa el promedio anual de reservas internacionales, mientras que P es el promedio anual de pagos corrientes del balance de pagos de un periodo comprendido por los últimos 5 años desde el año más reciente. Por su parte, “C” representa el promedio anual de los ingresos corrientes del balance de pagos de un periodo de cinco años, mientras que “VC” representa la variabilidad de los ingresos corrientes del balance de pagos de un periodo reciente de 13 años. (Larralde Hernández, 2015)

El esquema de fórmulas será modificado nuevamente, a partir de la sucesión de reformas de gobierno que tuvieron lugar en 2006, 2008 y 2010, las cuales serán abordadas en el Capítulo III.

Tabla N° II: Revisiones generales de las cuotas del FMI

Revisión de cuotas	Adopción de la resolución	Aumento global (porcentaje)
Primera quinquenal	No se propuso un aumento	---
Segunda quinquenal	No se propuso un aumento	---
1958/59 ¹	Febrero y abril de 1959	50,7
Tercera quinquenal	No se propuso un aumento	---
Cuarta quinquenal	Marzo de 1965	30,7
Quinta general	Febrero de 1970	35,4
Sexta general	Marzo de 1976	33,6
Séptima general	Diciembre de 1978	50,9
Octava general	Marzo de 1983	47,5
Novena general	Junio de 1990	50,0
Décima general	No se propuso un aumento	---
Undécima general	Enero de 1998	45,0
Duodécima general	No se propuso un aumento	---
Decimotercera general	No se propuso un aumento	---
Decimocuarta general	Diciembre de 2010	100,0

¹ Esta revisión se efectuó fuera del ciclo quinquenal.

Fuente: FMI Monetario Internacional

C.1 Sistema de votación

El sistema de votación del FMI presenta diferencias entre la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo. En el primero – donde cada uno de los gobernadores tiene el derecho de emitir el número de votos asignados al Estado que representan – las decisiones se toman por mayoría, mientras que en el Directorio Ejecutivo las decisiones se toman mediante el consenso.

La cuota de un Estado miembro, es la que determina que cantidad de votos posee un país dentro de la estructura de gobernanza del FMI. Es decir, el peso que tendrá un Estado al momento de la toma de decisiones está determinado por el aporte de capital realizado por cada uno de los Estados miembros. Y, este aporte de capital es establecido por la cuota – cuyos indicadores fueron anteriormente descriptos – las cuales están relacionadas con el tamaño y la participación de un país en la economía global -.

De acuerdo al Artículo XII, Sección 5 (a) del Convenio Constitutivo del FMI (1944) se establece que: “Cada país miembro tendrá doscientos cincuenta votos, más un voto adicional por cada porción de su cuota equivalente a cien mil dólares estadounidenses suscriptos en oro o divisas” (Página 37).

En 1969, luego de incluir por medio de una enmienda al convenio constitutivo la creación de los derechos especiales de giro (DEG), se reemplazó los 100 mil dólares suscriptos en oro o divisas por 1000 DEG de cuota.

Existen situaciones, por ejemplo, cuando se busca autorizar o inhabilitar el uso excepcional de los recursos del FMI, donde se requiere una mayoría especial de 3/5 y el 85% de los votos – como lo es para la aprobación de las revisiones de las cuotas - lo que genera que la decisión quede fuertemente sesgada a la hegemonía de los países desarrollados dado su porcentaje de cuota y votos.

Teniendo en cuenta esto, es menester remarcar que – a partir del diseño de 1944 – Estados Unidos tiene poder de veto. En 1944, poseía el 31,25% de las cuotas, mientras que ostentaba el 27% de los votos. En la actualidad representa el 17.46% de las cuotas y el 16,52% de los votos.

Por otro lado, de acuerdo a la ficha técnica del FMI¹⁸, las cuotas se revisan cada cinco años, como mínimo.

C.2 Los derechos especiales de giro (DEG)

La creación de los derechos especiales de giro tuvo lugar en el año 1969, cuando los países inmersos en el sistema de Breton Woods, manifestaron la necesidad de adquirir reservas oficiales con el objetivo de poder adquirir moneda nacional en los mercados cambiarios. El escenario de la época, de escasa oferta internacional de dólares norteamericanos - y oro – y la necesidad de financiar la expansión de flujos de capital y comercial, fueron los principales motivos por los cuales la comunidad internacional decidió la creación de los DEG como reserva internacional.

En términos del FMI (2001:12), “el país miembro podrá utilizar los DEG para obtener reservas en divisas de otros países miembros y efectuar pagos internacionales y al FMI”.

El valor del DEG – a partir de 1973 – se define a partir de una canasta de monedas – que incluye el dólar norteamericano, el euro, la libra esterlina, el yen y el renminbi – y se determina a partir de los tipos de cambio en los principales mercados monetarios internacionales.

¹⁸ Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>

De acuerdo a Brenta (2008) la asignación total de DEG es de 21,4 mil millones. Tras la enmienda al acuerdo constitutivo del FMI que establece la creación de los DEG, el FMI puede asignar DEG a los países miembros en proporción a sus cuotas en el FMI (Artículo XV, Sección 1, y Artículo XVIII del Convenio Constitutivo). La decisión de asignar DEG se toman en periodos sucesivos de hasta cinco años.

A lo largo de la historia, se han asignado DEG en tres ocasiones. La primera tuvo lugar entre 1970 y 1972 y fue por un total de 9300 millones de DEG; la segunda fue entre 1979 y 1981 por un total de 12.100 millones de DEG y la tercera en 2009 por 161.200 DEG. A partir de la cuarta enmienda (2009), se realizó una asignación especial de DEG por 21.500 millones los cuales fueron distribuidos de manera equitativa a países que no participaban en el sistema de DEG hasta 2009.

C. 3 Capacidades financieras (NAP)

Las cuotas representan la principal fuente de financiamiento del FMI. Sin embargo, estos recursos se suelen complementar mediante la obtención de préstamos (bilaterales o sindicados) si se estima que los recursos de las cuotas son insuficientes. Ejemplo de ello fue la creación de los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP). De acuerdo al FMI (2016) los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP): “son un conjunto de acuerdos de crédito entre el FMI y 38 países miembros e instituciones, entre ellos, varios países de mercados emergentes. Se usan cuando el FMI necesita complementar los recursos provenientes de las cuotas para otorgar créditos. Una vez activados, pueden suministrar recursos complementarios de hasta DEG 182.400 millones (unos USD 264.000 millones) al FMI”.

Los NAP entraron en vigor el 17 de noviembre de 1998, cuando se duplicaron los recursos disponibles resultantes de los Acuerdos Generales para la Obtención de Prestamos (AGP).

De acuerdo a FMI (2001: 79-80) los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP), antecesores de los NAP, entraron en vigor en 1962. Los AGP se establecieron como “acuerdos en los que los principales países industriales convenían en estar dispuestos a prestar al FMI, hasta una cantidad especificada, con el fin de reforzar la posición financiera de la institución”.

Al momento de su creación, los AGP, representaban alrededor de 6.000 millones de DEG, hasta que fuera ampliado hasta 17.000 millones en 1989. Este tipo de acuerdo se ha activado 10 veces, siendo la última en 1998.

A continuación, la siguiente tabla muestra cuales eran los participantes del AGP en el período original comprendido entre 1962 y 1983 y cuál era la composición de los AGP modificados en el período entre 1983 y 2018. A su vez refleja los cambios que se produjeron cuando pasó de estar compuesto por 6.344 millones de DEG (1962-1983) a 17.000 millones de DEG (en el periodo 1983-2018).

Tabla N° III: Participantes en los AGP y monto de los créditos

Participante	AGP originales (1962 – 1983)	AGP ampliados (1983 – 2008)
	Monto (millones de DEG) ¹	Monto (millones de DEG)
Banco de Suecia	79	383
Banco Federal de Alemania	1.476	2.380
Banco Nacional de Suiza		1.020
Bélgica	143	595
Canadá	165	893
Estados Unidos	1.883	4.250
Francia	395	1.700
Italia	235	1.105
Japón ²	1.161	2.125
Países Bajos	244	850
Reino Unido	565	1.700
Total	6.344	17.000
Arabia Saudita (acuerdo de crédito paralelo)		1.500

¹ Equivalente en DEG al 30 de octubre de 1982.

² El 23 de noviembre de 1976 se hizo efectivo un monto de 250.000 millones de yenes.

Nota: El total puede no coincidir con la suma de los componentes debido al redondeo de las cifras.

Fuente: FMI (2016)

Los NAP no reemplazaron a los AGP - los cuales continúan en vigor – pero representan en la actualidad la principal fuente de financiamiento para complementar los recursos del organismo.

Originalmente, los NAP fueron propuestos en la Cumbre del G-7 de Canadá en 1995. Ante los efectos de la crisis financiera mexicana y la muestra de que en un futuro podría necesitarse más recursos de los que disponía el FMI para asistir a los países, se instó a los países con mayores recursos – y financieramente sólidos - a duplicar el monto a disposición del FMI en el marco de los AGP.

Es por esta razón que en enero de 1997 se estableció la creación de los NAP, los cuales entran en vigor en noviembre de 1998 y representaban 34.000 millones de DEG.

Sin embargo, ante los efectos de la crisis financiera global de 2009, los países del G-20 se comprometieron a incrementar los recursos a disposición del FMI por un total de USD

500.000 millones, cuyo objetivo sería colaborar en robustecer el crecimiento de los países de mercados emergentes y en desarrollo.

Esta decisión fue avalada por el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) ampliándose los recursos, en primer lugar, a través del financiamiento bilateral y luego incorporando ese financiamiento a NAP ampliados y más flexibles.

Los NAP modificados entraron en vigor en el 2011, incrementando el monto máximo de recursos disponibles para el FMI - en el marco de los NAP - a 370.000 millones de DEG (unos US\$520.000 millones). Sin embargo, al momento de negociar la Decimocuarta Revisión General de Cuotas (2010), se acordó una reducción correspondiente de los NAP, reorientando el capital de los NAP a las cuotas.

De acuerdo al FMI (2016), “tras el pago de un aumento de las cuotas en la Decimocuarta Revisión General, en febrero de 2016, los NAP se redujeron desde DEG 370.000 millones (aproximadamente USD 514.000 millones) a DEG 182.000 millones (alrededor de USD 264.000 millones)”.

A continuación, la tabla muestra que países componen el NAP y cuál es la asignación de DEG que ha realizado cada uno de los miembros.

Tabla N° IV: Participantes en los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) y monto de los créditos.

Participantes en los NAP y monto de los créditos ¹	
(en millones de DEG)	
Participantes actuales	
Arabia Saudita	5.652,74
Australia	2.220,45
Austria	1.818,49
Banco Central de Chile	690,97
Banco de Israel	340,00
Banco de Portugal	783,50
Banco Nacional de Polonia	1.285,40
Banco Nacional de Suiza	5.540,66
Banque Central ng Filipinas	340,00
Bélgica	3.994,33
Brasil	4.440,91
Canadá	3.873,71
China	15.860,38
Chipre	340,00
Corea	3.344,82
Danmarks Nationalbank	1.629,76
Deutsche Bundesbank	12.890,02
España	3.405,14
Estados Unidos	28.202,47
Federación de Rusia	4.440,91
Finlandia	1.133,88
Francia	9.479,16
Grecia*	840,60
Hong Kong Monetary Authority	340,00
India	4.440,91
Irlanda*	957,97
Italia	6.898,52
Japón	33.508,50
Kuwait	341,29
Luxemburgo	493,12
Malasia	340,00
México	2.537,66
Noruega	1.966,69
Nueva Zelanda	340,00
Países Bajos	4.594,80
Reino Unido	9.479,16
Singapur	648,55
Sudáfrica	340,00
Sveriges Riskbank	2.255,68
Tailandia	340,00
Total²	182.371,14

¹ Los acuerdos de crédito están sujetos a un mínimo de DEG 340 millones.
² El total puede no coincidir con la suma de los componentes debido al redondeo de las cifras.
* Aún no se ha adherido a los NAP ampliatos.

Fuente: FMI (2016)

D. Consideraciones parciales

La compleja coyuntura internacional al momento de la constitución del Fondo Monetario Internacional en 1944 - dominada por la inestabilidad política y económica, donde las hostilidades habían destruido los lazos económicos y comerciales entre los Estados – ponía de manifiesto la necesidad de que los decisores políticos de cada país buscarán recomponer las relaciones entre Estados.

Esto requería del diseño de un nuevo marco de cooperación, que permitiera estabilizar las economías y promover el crecimiento de los Estados. De esta manera, el FMI representa el acuerdo por parte de la comunidad internacional de crear un marco de cooperación económica y financiera dentro del sistema financiero internacional.

Siete décadas después, el organismo continúa siendo considerado uno de los pilares de la arquitectura financiera internacional. Sin embargo, ha requerido - y requiere aún - de constantes reformas en su estructura de gobierno para intentar preservar la legitimidad y representatividad que requiere el rol que los Estados miembros le adjudicaron en su creación.

Cabe mencionar que, tras el análisis realizado surge que los fundamentos bajo los cuales se diseñaron las reglas de gobierno de esta institución financiera internacional – y eventualmente la distribución del poder al interior del mismo – son poco claros y fueron pensados y establecidos con el objetivo de concentrar el poder en manos de una serie de Estados, mayoritariamente economías desarrolladas. Este sentido, la estructura de gobierno favorece claramente a los Estados Unidos, extendiendo su red de poder a la arquitectura financiera internacional.

Al respecto, y en línea con Larralde Hernández (2015) y Buirá (2007), las cuestiones más controvertidas dentro de la institución giran en torno a la concentración de poder. De esta manera, podemos notar la creciente división entre Estados miembros, donde los países industrializados son quienes terminan teniendo un mayor poder de decisión sobre las reglas de juego al interior de la institución y los países en desarrollo, actuales o potenciales deudores, quienes quedan sujetos a dichas reglas.

Esta situación se profundizó con el paso del tiempo, como consecuencia del rápido crecimiento del tamaño de la economía pese a la creciente participación que tienen los mercados emergentes en la económica global.

Es así que, el diseño original de la fórmula para el cálculo de la cuota – que establece los aportes de los países al FMI, el acceso a sus recursos y el número de votos relativos – y la posterior combinación con otras cuatro - las cuales están compuestas por las mismas variables pero con diferente ponderación – no han hecho más que remarcar la concentración de poder al interior del FMI y la falta de representatividad del tamaño actual de las economías del mundo.

Esta tendencia a la concentración de poder, ha tenido como resultado que el FMI – cuya estructura fuera creada supuestamente para reflejar la posición relativa de los países miembros en la economía mundial – atravesase por una crisis de legitimidad que perjudica su credibilidad y eficacia (Buirra, 2007). Siguiendo con el autor:

“La raíz de esta crisis es el carácter no representativo de su estructura de gobierno, que pone el control de las instituciones en manos de un pequeño grupo de países industriales que consideran a los países en desarrollo y a las economías en transición como a socios minoritarios, pese a que representan, en términos reales, más de la mitad del producto mundial” (página 44).

En línea con intentar mitigar estos problemas, los estados miembros han empujado diversas reformas. Las mismas, llevadas adelante hasta el principio del siglo XXI no han podido satisfacer los requerimientos de los Estados miembros poniendo en duda la legitimidad y la relevancia de la institución. Una constante expresada por muchos países en el seno de los órganos de gobierno del organismo es la necesidad de revisar las cuotas y por ende, el derecho de voto.

De acuerdo al informe “El gobierno Corporativo del FMI: Una Evaluación” (2008:5), “una reforma más amplia del gobierno corporativo encierra también la posibilidad de afianzar la legitimidad, la rendición de cuentas y la eficacia del FMI”.

Esto permitiría al FMI actuar con mayor celeridad y congruencia ante crisis sistémicas y, al mismo tiempo, no sufrir la erosión de la eficacia a mediano plazo, incorporando de manera más equitativa todas las voces.

En términos generales, una reforma “adecuada”, necesitaría promover la eficacia y facilitar la rendición de cuentas clarificando cuales son las funciones y responsabilidades del Directorio Ejecutivo y la alta gerencia; debería ampliar las facultades del CMFI para fijar metas y realizar una supervisión de la institución a alto nivel; reorientar las actividades hacia la

supervisión y formulación estratégica e instituir un esquema de rendición de cuentas de la alta gerencia.

En términos generales, las reformas de gobierno del 2006, 2008 y 2010 fueron impulsadas con el fundamento de que la estructura decisoria del FMI no ha podido asimilar los cambios políticos y económicos que enfrenta el mundo. La legitimidad y la eficacia de la institución han quedado obsoletas ante los desafíos que se presentan, más aún tras la crisis financiera internacional de 2009.

En el informe “Report to the IMF executive board of the quota formula review group”, solicitado por el Director Gerente en 1999, se encargó a un grupo de especialistas¹⁹ realizar una evaluación sobre la adecuación de las fórmulas (con las que se calculan las cuotas). El informe concluyó que era necesario *“reflejar los cambios subyacentes en el funcionamiento de la economía mundial y el sistema financiero internacional, tomar en cuenta la creciente globalización de los mercados y simplificar las formulas existentes”* (página 55).

Si bien las cuotas deberían basarse en mediciones objetivas, la literatura en la materia (Buirá; Larralde Hernández; Oficina de Evaluación Independiente y “The Quota Formula Review Group”) muestra que la forma en la que se determina la cuota está relacionada estrechamente con cuestiones de política internacional, donde cada Estado evalúa el impacto que las modificaciones podrían tener sobre su posición relativa en la distribución del poder. La principal oposición se encuentra en los países industrializados, quienes no quieren ceder su cuota de poder.

Es en este punto que las reformas que se van a analizar en la presente investigación tuvieron el objetivo de reflejar el papel cada vez más preponderante que desempeñaron las economías de mercados emergentes y los países en desarrollo en la economía mundial durante la primera década del Siglo XXI.

¹⁹ Encabezado por Richard Cooper.

Capítulo II– Las Reformas de Gobierno del FMI de 2006, 2008 y 2010

Con el objetivo de comprender el alcance de las Reformas de Gobierno del FMI de 2006, 2008 y 2010, se identificarán y describirán los componentes de las mismas. A través de este análisis, se podrá comprender como sus componentes afectan la distribución de poder al interior del organismo. Al mismo tiempo, se hará una comparación de los resultados obtenidos para los cinco principales accionistas del FMI (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido – que presenta los mismos indicadores que Francia²⁰ – y China). Esta comparación, servirá de base para comprender el impacto que tuvieron las reformas respecto a China, en términos de gobernanza dentro del FMI, en el contexto de la economía mundial durante la década del 2000.

A. Antecedentes

Desde su fundación, la estructura de gobierno del FMI – diseñada en un contexto de hostilidad y desconfianza entre los países como consecuencias de la II Guerra Mundial – presentaba marcados signos de concentración de poder.

Los Acuerdos de Bretton Woods (1944) aseguraron el control del sistema monetario – incluido el FMI - a los Estados centrales, en detrimento de los Estados periféricos. Si bien, el poder quedaría concentrado en manos de los países aliados, la estructura favorecería claramente a los Estados Unidos, extendiendo su red de poder militar a la red financiera (Arrighi et al, 2001).

Esto fue consecuencia de la elección y ponderación de las variables de la fórmula de la cuota que permiten estimar la participación de los países en la economía mundial y otorgan la representatividad de los países en la estructura de gobierno. La elección de los componentes respondía a la visión preponderante que tenían los países como eje de su política exterior en la década de 1940. La visión realista - en términos de las relaciones internacionales - dejaba en claro que, pese a estar dispuestos a cooperar, continuaban viendo la distribución de poder dentro de la esfera económica, como un juego de suma cero²¹.

²⁰ A través de un pacto de caballeros, el Reino Unido y Francia aceptaron tener siempre el mismo porcentaje de voto y cuota.

²¹ El juego de suma cero establece que toda ganancia que un Estado puede obtener (dado que actúa maximizando sus intereses individuales y ejerciendo el monopolio del poder) es en detrimento de otros Estados (las ganancias de uno se equilibran con las pérdidas de otro). Es un juego donde están ausentes la cooperación, la armonización de intereses y la integración).

Con el paso del tiempo, el FMI continuó siendo considerado como uno de los pilares de la arquitectura financiera internacional. Sin embargo, no logro amoldarse - de forma fehaciente - a los cambios que se produjeron en el sistema monetario internacional desde su creación hasta la actualidad, producto de una mayor integración de las economías, un elevado grado de apertura comercial y los crecientes flujo de capitales.

A comienzo del Siglo XXI, el organismo se encontraba desprestigiado y señalado como una institución inefectiva y parcial, existiendo varias razones para tal situación. La primera de ellas, es la concentración de poder de las economías centrales, que tenía fuertes repercusiones en el proceso decisorio.

Esta concentración es consecuencia de tres elementos. El primero de ellos, es la erosión de los votos básicos, los cuales tenían el propósito de proteger el derecho de voto de los países con economías menos desarrolladas y proporcionaban una igualdad entre los Estados.

Los votos básicos se mantuvieron en 250 votos por país entre la creación del FMI en 1944 y el proceso de reformas comenzado en 2016. El ingreso de nuevos países durante el periodo de descolonización, trajo también un aumento de capital y votos relativos al capital. Esto tuvo como consecuencia que los votos básicos pasaron de representar el 10% del total de poder de voto del FMI en 1944, a representar el 2%.

El segundo es el carácter no representativo de las cuotas. Al inicio de operación del FMI, se estableció que las cuotas debían actualizarse cada cinco años (Convenio Constitutivo, 1994: Artículo III, Sección 2). Sin embargo, la fórmula elegida fue muy controvertida, ya que la misma fue diseñada por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, donde imperaba una visión realista y de juego de suma cero, en términos de relaciones internacionales.

Como se ha desarrollado en el primer capítulo, esta fórmula incluyó como variables: el producto interno bruto (PIB), las reservas internacionales y las exportaciones (tanto el promedio anual como sus fluctuaciones), cuya ponderación respondía a los intereses de Estados Unidos y sus aliados y no buscaba reflejar fehacientemente la posición relativa de cada país en la economía mundial (Buirá, 2003:1).

En este sentido, de acuerdo a Larralde Hernandez (2015), el diseño de la fórmula y su ponderación, tenía la intención de que, dentro de la estructura de gobierno, una serie de economías avanzadas tuvieran una mayor cuota de poder que el resto. Esto se ve claramente

manifestado en que las cuotas representaban el 90% del total de votos mientras que los votos básicos solamente el 10%.

De acuerdo a Gonzales-Eiras (2009), en la década de 1960 se crearon varias fórmulas – que llegaron a ser cinco – resultando un método complejo para determinar las cuotas de los países. Estas tenían como variables el PIB, las exportaciones e importaciones, la variabilidad de los flujos de exportaciones y las reservas. Esta situación solamente disminuyó la transparencia de la institución, ya que se optaba para cada país, según conveniencia, la utilización de la cuota original o un promedio de los 4 restantes.

La pérdida de transparencia fue acompañada por una pérdida de representatividad de los países en la estructura de gobierno del Fondo que no refleja su verdadero peso en la economía mundial y su capacidad para contribuir económicamente y en la toma de decisión en el Fondo (Buirá, 2003:1-2). Al respecto, tanto Gonzales-Eiras (2009) como David Woodward (2007) y Mikessel (1994) manifiestan que el diseño de las formulas son meramente un producto de intereses y negociaciones políticas. En este sentido, se entiende que *“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”* Larralde Hernández (2015:44).

Por último, se aduce que la concentración de poder esta también basada en la metodología y ponderación de las variables involucradas en la fórmula. En este sentido, se extendió la discusión sobre cómo medir el producto interno bruto, si a paridad del mercado o a su paridad de poder adquisitivo. Siguiendo a Buirá (2006), las razones para esta discusión estuvieron fundamentadas en que el PIB a paridad de mercado perjudicaba a los países en desarrollo, ya que *“no logra reflejar los verdaderos volúmenes niveles de bienes y servicios en los agregados que comparan”*, mientras que *“tampoco reflejan las variaciones de los volúmenes relativos de estos bienes y servicios en el tiempo”*. En el entendimiento del autor, utilizar el PIB medido por la paridad del poder adquisitivo elimina dichas inconsistencias.

El segundo motivo por el cual la institución se encontraba desprestigiada, es la falta de representatividad en la gobernanza del Fondo dado el rol de cada país en la economía mundial. Mientras que el tercer motivo, es la pérdida de influencia sobre los países de ingresos medios

como resultado de la carencia de voz y voto de gran parte de la membresía ante las acciones políticas o decisiones del staff de la institución.

En este sentido, Buirá (2007) advierte que, dada la estructura de la institución, al interior de la misma conviven economías avanzadas que dictan las reglas de juego, incluidas las decisiones políticas al interior de la institución (por su poder de voto superior al resto como consecuencia del nivel de sus cuotas), con economías emergentes (quienes se encuentran sujetos a las reglas políticas que los Estados con mayor poder al interior de la institución acuerdan). Esto implica que los países emergentes queden sujetos a decisiones en las cuales no tuvieron voz o voto suficiente para modificar u opinar en la decisión.

Adicionalmente, hay que considerar que los países emergentes veían al FMI como una institución sesgada y cuestionaban sus recomendaciones de política, particularmente las políticas implementadas en la década de 1990 (Weisbrot y Johnston, 2016).

Las lecciones que dejaron las crisis que tuvieron lugar en dicha década, que comenzaron en Asia y se extendieron a Rusia, Brasil, Argentina y otros países, pusieron en tela de juicio la credibilidad y reputación del FMI entre los países de ingresos medios (Weisbrot y Johnston, 2009). Ante esta situación, los países de ingresos medios adoptaron una posición crítica respecto a las políticas del FMI, ya que consideraban que las condicionalidades que imponía eran intervencionistas y no ajustadas a las necesidades de los países que necesitaban recurrir al Fondo.

Dos acciones que fueron llevadas adelante, en términos estructurales, comenzaron a poner presión por una reforma de la estructura de gobernanzas del Fondo. En términos políticos, los países de ingresos medios – principalmente los asiáticos – comenzaron a priorizar la acumulación de reservas para enfrentar una crisis, antes que recurrir al FMI y quedar a merced de sus políticas (Eichengreen 2007). Adicionalmente, particularmente los países asiáticos, optaron por poner en marcha iniciativas de aseguramiento mutuo regional, como fue el caso del Acuerdo de Chiang Mai (Fernández de Lis, 2006).

Además, siguiendo a Colodenco (2019), notamos que los principales motivos por los cuales las economías emergentes buscaban mecanismos para evitar relaciones con el FMI, ante eventuales periodos de crisis, estaban relacionados con la insuficiente disponibilidad de recursos del FMI para resolver problemas de desequilibrios en las balanzas de pagos; la insuficiencia e

ineficacia de los instrumentos y herramientas para asistir a las economías emergentes ante una crisis y la estructura obsoleta de la institución.

A estos motivos se suma que las economías emergentes sentían que no tenían una voz significativa – se encontraban sub-representadas, en términos de voz y voto - a pesar de su creciente participación en la economía global, por lo que el descontento hacia el organismo se incrementó.

El resultado fue que el FMI atravesara, a fines de los noventa y comienzo de los 2000, una crisis de legitimidad que perjudicaba su credibilidad y eficacia (Buirra, 2007). A esto se sumó la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a fomentar la transparencia y rendición de cuentas en el FMI (Larralde Hernández, 2015).

Con el objetivo de recuperar la legitimidad y la relevancia de la institución se consideró una nueva serie de reformas para que el organismo pueda actuar con mayor celeridad y congruencia ante crisis sistémicas.

El inicio del proceso tuvo lugar luego de que el Comité Interino²² anunciara en 1997 que las fórmulas utilizadas para calcular las cuotas serían revisadas por la Junta [Ejecutiva] inmediatamente después de completar la undécima revisión general. En primer lugar, se designó un grupo de expertos cuyo objetivo fue revisar las fórmulas de las cuotas y formular el informe “Report to the IMF Executive Board of the Formula Review Group” en el año 2000, destinado al Directorio Ejecutivo del FMI, para que este último considere las resoluciones a tomar en vistas a la próxima revisión general de cuotas (FMI, 2000:3).

De esta manera, a través de la Resolución 58-1 de la Junta de Gobernadores del FMI de enero de 2003, se puso en manifiesto la necesidad de acordar una reforma que incremente la credibilidad y eficacia de la institución. A este efecto se ordenó 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 (Larralde Hernández, 2015).

En cuanto a la posición de China, podemos destacar que, en su declaración en la reunión anual del FMI en 2005, el Gobernador JIN Renqing indicó:

²² Fue creado en 1972 para hacer frente a las turbulencias del sistema monetario internacional derivadas de la ruptura del vínculo dólar/oro en 1971. A finales de 1999, fue transformado en el Comité Monetario y Financiero Internacional (IMFC por sus siglas en inglés).

“... las dos instituciones [el FMI y el Banco Mundial] deberían reformar su propia estructura de gobierno, aumentando la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones. Al hacerlo, se debe reflejar la fuerza cada vez mayor de los países en desarrollo en su conjunto, y las opiniones de todos los países miembros deben expresarse de manera equilibrada, para garantizar que las políticas de las dos instituciones sean de interés para los vastos países en desarrollo, así como el mundo en general. Al mismo tiempo, las dos instituciones también deben atenerse a su misión de desarrollo y profesionalidad, y resistir cualquier intento o práctica para politizar sus negocios”. (IMF Joint Annual Discussion speeches, 2005).

B. Reforma de Gobierno de 2006

A finales del año 2005, se puso en marcha un programa denominado la Estrategia a Mediano Plazo. El programa buscaba una modernización del FMI, mediante una reforma de la estructura de gobierno que incluía realinear las cuotas de los países miembros en función de su peso relativo en la economía mundial. A su vez, buscaba fortalecer la representación y la participación de los países de bajo ingreso dentro de la institución (FMI, 2007).

Específicamente, el programa acordado por los países miembros implicaba: (i) aumento ad hoc de las cuotas de China, Corea, México y Turquía (países que se consideraba que estaban más desalineados); (ii) una nueva fórmula para el cálculo de la cuota y una segunda ronda de aumentos ad hoc de cuotas basados en ésta; (iii) un aumento de la representación de los países de bajos ingresos o de los votos básicos de los países miembros (garantizar su voz incrementando la proporción de votos básicos); y (iv) recursos adicionales para los directores ejecutivos que representan a un gran número de países.

En las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial - que tuvo lugar en septiembre de 2006 en Singapur – la Junta de Gobernadores aprobó la Resolución 61-5, mediante la cual se aprobó la reforma de las cuotas.

A favor de la Reforma votaron 156 países (90% del total de votos de la institución) superando el 85% requerido para la aprobación. En contra solamente votaron 23 países, entre los cuales se encontraban India, Egipto, Brasil y Argentina, entre otros (Fernández de Lis, 2006).

Primera ronda de aumentos

La primera ronda de aumentos ad hoc, que incluyó a cuatro economías emergentes sub-representadas, es decir, China, Corea, México y Turquía, fue por un total equivalente a 3.810 millones DEG (USD 5.660 millones). Esta cifra representaba el 1,8% de las cuotas antes del

aumento, lo que tuvo como resultado que el total de las mismas se elevara a 216.750 millones DEG (USD 321.920 millones) (FMI, 2006).

Siguiendo a Larralde Hernández (2015), China fue el país que más incrementó su cuota en términos de DEG - 1721 millones -. Sin embargo, en valores relativos, Corea fue el más beneficiado – aumento del 79% de su cuota, mientras que para el resto de los países fue menor a 25% de su cuota-.

Tabla N° VIII: aumento de Cuotas del FMI (en millones de DEG) en primera ronda.

	Anterior	Aumento	Nueva	% aumento
China	6396,2	1720,9	8090,1	27,0
Corea	1633,6	1293,7	2927,3	79,0
México	2585,8	567,0	3152,8	22,0
Turquía	964,0	227,3	1191,3	24,0
Total aumento	11552,6	3809,9	15361,5	-----
Total cuotas FMI	213563,8	3809,9	217372,7	1,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Resolución 61-5.

En términos de poder de voto, el aumento distribuyó solo un 1,6% del poder de votos total: China incrementó un 0,7% de su poder de voto, mientras que Corea el 0,6%, México el 0,2% y Turquía el 0,1%.

Tabla N° IX: cambios en el 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

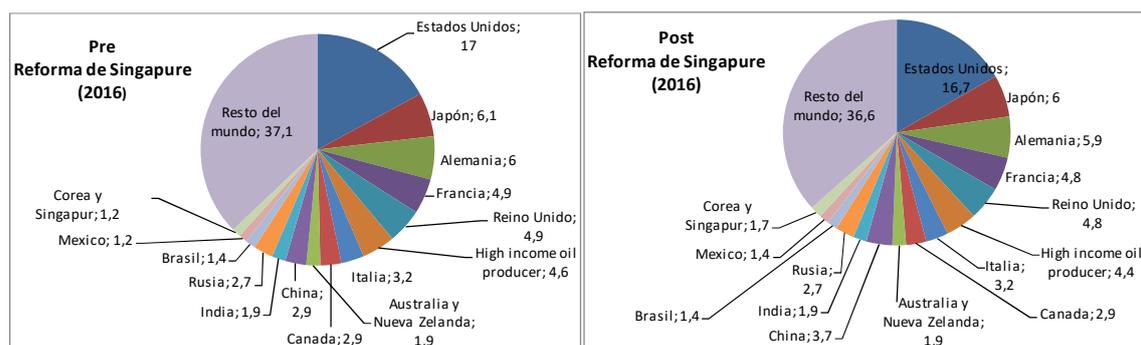
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Resolución 61-5.

Estos aumentos ad hoc al margen de los aumentos generales fueron posibles pero excepcionales, ya que requerían el 85% de los votos, lo que implicó la necesidad de aprobación por parte de países que tenían como interés mantener el statu quo (Fernández de Lis, 2006).

En términos generales, se considera que la reforma de Singapur de 2006 fue poco efectiva. A través del siguiente gráfico (véase gráfico N° IX: resultado de la Reforma de Singapur de 2006) podemos ver que Estados Unidos continúa teniendo el mayor poder de voto

– y el poder de veto – dentro de la estructura de gobierno del Fondo, pese a la insignificanemente reducción de su poder de voto, del 17 a 16,7 por ciento. Pese a la creciente participación de China en la economía global – lo cual fue descripto y analizado en el anterior capítulo – su participación pasó tan solo del 2,9 al 3,6 por ciento.

Gráfico N° IX: resultado de la Reforma de Singapur (2006).



* High Income Oil Producers Includes: Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates, Qatar, Brunei and Bahrain.

Fuente: Elaboración propia en base a Weisbrot y Jhonston (2009)

El resto de los cambios fueron menores y básicamente exigüos. Los países de ingresos altos – incluidos los OCDE – pasaron de representar el 52.7% del poder de voto en el organismo a 52.3 por ciento, manteniendo su control mayoritario sobre la toma de decisiones. En cuanto a las economías emergentes, los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), sumando a México, pasaron del 10,1 al 11,1 por ciento. Corea del Sur y Singapur (combinados) pasaron de 1,2 a 1,7 por ciento. El resto del mundo (163 de 185 países) cayó 0.5 puntos porcentuales, del 37.1 al 36.6 por ciento (IMF, 2008). Esta situación evidencia que la transferencia de poder de voto no fue desde economías avanzadas a economías emergentes, sino que fue el resultado de transferencias entre economías emergentes y de bajos ingresos.

La reforma también estableció la implementación de un Plan de acción bianual cuyos objetivos eran (i) realinear las cuotas de modo que reflejen la evolución de la economía internacional; (ii) asegurar un grado apropiado de voz y participación de los países de ingresos bajos y (iii) examinar el proceso de selección del Director Gerente.

Tras la primera batería de reformas, sin lugar a dudas, la crisis de legitimidad en el FMI continuó creciendo y China, al igual que otras economías de mercados emergentes, volvió a manifestar su posición crítica. En las reuniones generales de 2007 del FMI y el Banco Mundial,

el Gobernador de China ante el FMI reiteró la opinión sobre estos temas de manera similar a la posición manifestada en 2005, e instó a los miembros a tomar medidas para recomponer la situación de gobernanza en el FMI.

C. Reforma de Gobierno de 2008

Tras la implementación de la Reforma de 2006, se consideró que la distribución de las cuotas del FMI continuaba sin reflejar el peso relativo y el papel de sus miembros en la economía global, particularmente el mayor peso de las economías emergentes.

Además, se requería mejorar la voz de los países de bajos ingresos, ya que el poder de estos países había sido erosionado, en parte, porque el peso económico relativo de otros países había aumentado y, por otro lado, porque el efecto sobre el poder de voto total de los votos básicos no se había incrementado desde la creación del FMI, y había disminuido en las últimas décadas con rondas sucesivas de aumentos de cuotas.

En la búsqueda de mejorar la efectividad y legitimidad de la institución, los miembros acordaron un paquete de medidas (FMI, Resolución 63 – 2) que, en términos del Director Gerente del FMI del momento, Dominique Strauss-Kahn, representó *“un gran paso adelante en la modernización del FMI y nuestros esfuerzos para ajustar sus estructuras a las realidades dinámicas y cambiantes de la economía global, pero es solo un primer paso”*. A su vez, manifestó *“estamos creando un sistema más flexible para la cuota y la voz, que implica más cambios a lo largo del tiempo a medida que evolucionan las posiciones relativas de los países en la economía mundial”* y por último añadió que *“las decisiones tomadas hoy reflejan el compromiso de los miembros con el futuro del FMI al mejorar su efectividad, credibilidad y legitimidad”*²³.

La reforma²⁴ reconoció la necesidad de ajustar la representación ante los continuos cambios en la economía global y estableció que, cada cinco años, la Junta Directiva recomiende nuevas realineaciones para aumentar la participación de los miembros sub-representados. En términos de resultados, el nuevo paquete de reforma estableció:

²³ Comunicado de prensa No. 08/64: La Junta Ejecutiva del FMI recomienda reformas para revisar la cuota y la voz, 28 de marzo de 2008.

²⁴ Documentos relacionados con las reformas de las cuotas y la representación acordadas en 2008 y 2010: <http://www.imf.org/external/np/fin/quotas/pubs/index.htm>

- (i) una nueva fórmula de cuota más simple y transparente, la cual contenía – y contiene hasta la actualidad - cuatro variables con diferentes pesos: PIB (50% - se destaca que es una combinación del 60 por ciento del PIB a los tipos de cambio del mercado y el 40 por ciento del PIB a los tipos de Poder de paridad de compra), apertura (30%), variabilidad (15%) y reservas (5%) – (FMI, 2008a:2). De esta manera la nueva fórmula queda conformada por el promedio ponderado de cuatro variables (FMI, 2008a:3) representando²⁵.

$$CQS = (0,5*Y+0.3*O+0.15*V+0.05*R)^k$$

- (ii) una segunda ronda de aumento de cuotas ad hoc, que representó un aumento acumulativo de las cuotas para los países emergente y economías en desarrollo del 11,5 por ciento. El objetivo de la decisión fue mejorar la representación de las economías emergentes cuyo rol en la economía global había crecido significativamente (FMI, 2008:4).

Para ello, existieron 3 condiciones en este punto: (a) varias economías avanzadas (Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo y los Estados Unidos) renunciaron al aumento de acciones en favor de los sub-representados; (b) las economías en desarrollo y de mercados emergentes sub-representadas, cuyas participaciones en el PIB mundial en términos de PPA eran más de un 75 por ciento mayores que sus cuotas reales anteriores a la Reforma de 2006, recibieron un aumento mínimo de la cuota del 40 por ciento desde su nivel anterior a Singapur y (c) un aumento de cuotas de mínimo del 15 por ciento para China, Corea, México y Turquía, por considerarse que, tras los aumentos ad hoc de la Reforma de 2006, continuaron estando sustancialmente sub-representados.

²⁵ “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”. (Larralde Hernandez, 2015:65)

(iii) un aumento de la voz y la participación de los países de bajos ingresos a través de dos medidas (que requirieron una enmienda a los Artículos de Acuerdo del FMI): se triplicó los votos básicos para cada miembro (el primer aumento desde el inicio del FMI en 1944) lo que tiene como resultado cumplir con el objetivo de mejorar la voz y representación de los mercados emergentes y países de bajos ingresos. Y, se estableció un Director Ejecutivo Alterno adicional para las sillas comprendidas por un gran número de miembros (al menos 7). Esto benefició, por ejemplo, a las dos circunscripciones africanas en la Junta Ejecutiva (FMI, Resolución 63-2 de 2008).

Es importante destacar algunos puntos que representa un cambio muy significativo. En primer lugar, en la nueva fórmula, la variable PIB incorpora que el 40% sea en término de Poder de paridad de compra (PPA). Esto se debe a que la medición del PIB en términos de PPA²⁶ proporciona una medida alternativa del peso de un miembro en la economía global que aumenta el peso de los países en desarrollo cuyo PIB medido en PPA es mucho más alto que su PIB medido a tasas de mercado. En segundo lugar, la nueva ronda de aumentos ad hoc permitió que 54 países aumenten su cuota entre un 12 a 63 por ciento desde los niveles anteriores a la Reforma de 2006.

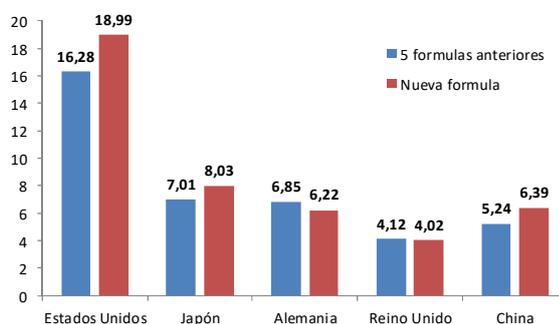
Los mercados emergentes fueron los principales beneficiarios: por ejemplo, Turquía en un 51 por ciento; China en un 50 por ciento; India en un 40 por ciento; Brasil en un 40 por ciento; México en un 40 por ciento y Corea en un 15% por ciento²⁷.

En términos generales, este realineamiento - que busco acercar las cuotas a la realidad de la economía del momento – implicó un aumento combinado de cuotas compartidas para 54 países en torno a 4.9 puntos porcentuales. Por otro lado, 135 países tuvieron un aumento en la cuota de votación de 5.4 puntos porcentuales, debido a los efectos combinados del aumento de las cuotas y los votos básicos. En particular, 28 países vieron aumentada su participación el doble. Como se menciona anteriormente, los máximos beneficiados por la reforma fueron China, Corea, India, Brasil y México.

²⁶ En las viejas fórmulas se midió únicamente a precios de mercado para el último año de datos disponibles

²⁷ Cuadro comparativo de las cuotas relativas antes y después de la implementación de reformas:
http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf

Gráfico N° X: comparación cuota según formula (en %) principales accionistas



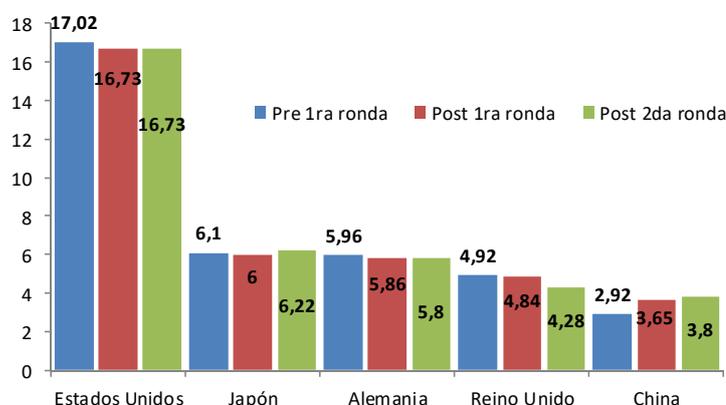
Fuente: elaboración propia en base a FMI, 2008²⁸

En tercer lugar, la triplicación de los votos básicos fue un paso hacia la recomposición de la estructura del FMI. Esto se debe a que, hasta principios de 2008, cada miembro del FMI tenía 250 "votos básicos" más un voto por cada DEG 100,000 de su cuota asignada. El debilitamiento de la voz de los países de bajos ingresos estaba vinculado con los sucesivos aumentos generales de las cuotas que tuvieron como consecuencia la reducción de la proporción de votos básicos al 2 por ciento desde el 11 por ciento inicial cuando se estableció el FMI. Es por esta razón que se decidió que cada miembro pase a tener 750 votos básicos (FMI - Resolución 63-2).

De esta manera, un total de 144 países miembros obtuvieron un aumento del número relativo de votos (distribución del poder de voto de 4,25 puntos porcentuales), mientras que 44 países vieron disminuido su poder de voto. A continuación, se puede observar esta situación para China y otros de los principales accionistas del FMI.

²⁸ Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund—Report of the Executive Board to the Board of Governors March 28, 2008

Gráfico N° XI: comparación acciones con derecho a voto (en %) principales accionistas.



Fuente: elaboración propia en base a FMI, 2008²⁹

Por último, es menester destacar que la reformas de cuota y representación de 2008 requirió una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI³⁰. La misma entró en vigor en el año 2011 e implicó un aumento de cuotas por DEG 20.800 millones (aproximadamente US\$32.700 millones) por lo que las cuotas de los países miembros representaron en su total 238 mil millones de DEG.

D. Reforma de Gobierno de 2010

La discusión tuvo lugar en el contexto de la crisis financiera internacional de 2008, la cual tuviera origen en las economías avanzadas y rápidamente se expandiera por el sistema financiero internacional. En este contexto, los países emergentes ahondaron sus críticas hacia el FMI por su escasa vigilancia hacia las economías avanzadas, e instaron al FMI por reformas aún más profundas en la institución.

En el marco de la catorceava Revisión General de Cuotas, el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), hizo hincapié en que:

“el FMI es y debe seguir siendo una institución basada en cuotas (...) reconocemos que la distribución de las cuotas debe reflejar los pesos relativos de los miembros del FMI en la economía mundial, que han cambiado sustancialmente en vista del fuerte

²⁹ Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund—Report of the Executive Board to the Board of Governors March 28, 2008

³⁰ Para entrar en vigencia fue necesario que al menos el 60% de los países reunieran el 85% del número total de votos

crecimiento en los mercados emergentes dinámicos y los países en desarrollo” (Comunicado de prensa del CMFI del 4 de octubre de 2009).

En este contexto, el CMFI instó a que el cambio en la cuota de los países emergentes y en desarrollo dinámicos sea de al menos cinco por ciento, permitiendo un traspaso desde países sobre-representados a países sub-representados. A su vez, instó a comprometerse a proteger la participación en la votación de los miembros de ingresos bajos.

Durante el año de 2010, el Directorio Ejecutivo trabajó y elevó a consideración de la Junta de Gobernadores un conjunto de reformas de cuotas y gobierno a fin de reforzar la legitimidad y efectividad de la institución.

En diciembre del mismo año, la Junta de Gobernadores aprobó la Resolución 66-2, la cual, en términos del Director Gerente del FMI, Dominique Stauss-Kahn fue “...*la reforma más profunda de la estructura de gobierno en los 65 años de historia del FMI y el mayor cambio de influencia a favor de los países de mercados emergentes y en desarrollo para reconocer su importancia creciente en la economía mundial”* (FMI, Comunicados de prensa N° 10/418 del 5/11/2010).

En el marco de este gran conjunto de reformas, se incluyó la Decimocuarta Revisión General de Cuotas, que tuvo como resultado que se duplicaran las cuotas hasta aproximadamente DEG 476.800 millones³¹ (alrededor de US\$755.700 millones a los tipos de cambio corriente del momento), y traspasó más del 6% de las cuotas relativas a las economías de mercados emergentes y en desarrollo, a la vez que protegió las cuotas relativas y el poder de voto de los países miembros de bajos ingresos.

En términos generales, el conjunto de reformas de cuotas y gobierno incluyó (FMI, 2010:5):

- (i) Cuotas y votos relativos: el incremento del 100% de las cuotas fue distribuido en el 60% del total en proporción a las cuotas calculadas utilizando la nueva fórmula vigente y el 40% restante, como incrementos ad-hoc bajo una metodología de cálculo específica, entre subgrupos determinados de países miembros.

³¹ El principal argumento estuvo relacionado a que la crisis financiera mundial podría exigir requería que se expanda los recursos del FMI ante un eventual aumento de países que podrían buscar apoyo en el FMI.

- a. Se decidió proteger el poder de voto de los países más pobres³², preservando el número relativo de votos de estos países en la reforma de 2008. Al mismo tiempo, los países sub-representados en virtud de la fórmula, recibieron un aumento de cuota necesario para que no se diluya la mejora relativa que lograron con el aumento general.
 - b. Pese a que se buscó aumentar los recursos disponibles mediante el aumento de cuotas (se duplicaron hasta 476.800 millones de DEG), al mismo tiempo, se estipuló que se disminuyan los montos de los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Prestamos (NAP), descontando los montos en igual cantidad que el aumento de las cuotas previstas³³ (Resolución 66-2, Punto 11).
 - c. La redistribución de las cuotas relativas sobrepasó las metas mínimas fijadas en el Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), con una redistribución mayor al 6% de las cuotas de los miembros sobre-representados a los sub-representados, y un traspaso similar (6% de las cuotas) a las economías emergentes.
 - d. Se decidió adelantar al año 2014, la conclusión de la Decimoquinta Revisión General de Cuotas³⁴.
- (ii) Estructura de gobierno: tamaño y composición del Directorio Ejecutivo:
- a. Los países se comprometieron a mantener 24 Directores Ejecutivos, y a revisar la composición del directorio cada 8 años.
 - b. Los países avanzados se comprometieron a reducir en dos directores (de forma combinada) su representación en el Directorio (Resolución 66-2, Punto 17).
 - c. A partir de esta reforma, todos los directores ejecutivos serán electos por los países (Resolución 66-2, Anexo II, Punto 1).

³² El FMI entiende como “países más pobres” a los países que pueden recibir financiamiento en el marco del FMI Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, y cuyo ingreso per cápita es inferior al umbral de la Asociación Internacional de Fomento (USD 1135 en 2008).

³³ Mecanismo complementario entre el FMI y un conjunto de países miembros para proporcionar recursos crediticios adicionales a la institución, manteniendo las cuotas relativas.

³⁴ El 7 de febrero de 2020, la Junta de Gobernadores del FMI Monetario Internacional (FMI) adoptó una Resolución por la que se concluye la Decimoquinta Revisión General de Cuotas sin aumento de las cuotas del FMI.

- d. Se amplió el margen para nombrar a un segundo director ejecutivo suplente a fin de mejorar a representación de los grupos integrados por varios países (Resolución 66-2, Punto 15).

Con este traspaso, podemos ver que algunos países recibieron aumentos de hasta el 270% de su cuota y otros recibieron aumentos de cuotas inferiores al 40%. Además, dado el aumento de cuotas y dada la reforma de 2008, cada país miembro paso de tener 750 a 1482 votos básicos (Larralde Hernández, 2015).

En este caso, de acuerdo a la Resolución 66-2 podemos ver que el aumento de cuota de China fue del 220% y que, *“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”* (Larralde Hernández, 2015:73).

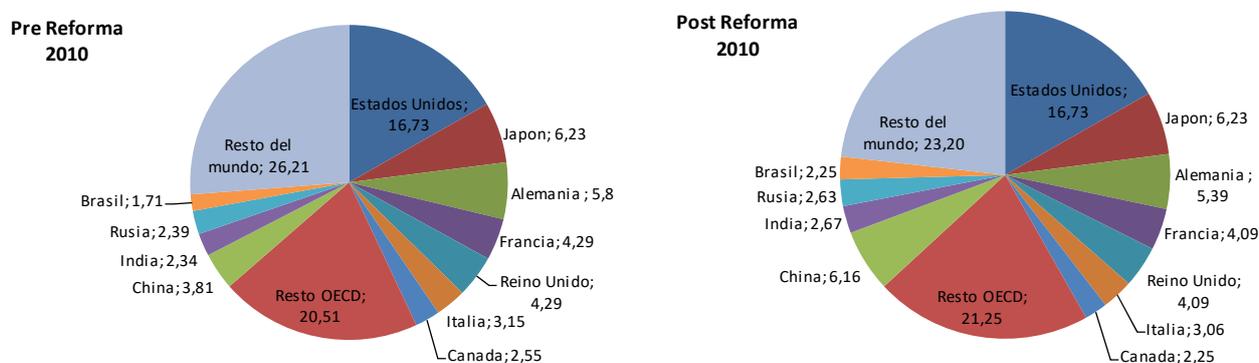
En términos de resultados, si bien Brasil, Rusia, India y China (BRICS) pasaron a formar parte de los 10 principales accionistas del FMI, podemos ver que el resto del mundo en desarrollo ve disminuir su participación en la votación en tres puntos porcentuales. El crecimiento de los BRICS en términos de poder de voto fue en detrimento de otras economías emergentes y de bajos ingresos. A su vez, los países de la OCDE – no G-7 - con el 21.25%, retienen una mayoría de la participación en los votos dentro del FMI.

Al mismo tiempo, la participación en la votación de los Estados Unidos no cambió en la reasignación más reciente, y se mantiene en 16,73 por ciento, y continúa reteniendo el poder de veto sobre algunas decisiones importantes, incluidos los cambios a la carta del FMI, que requieren una mayoría del 85 por ciento.

De acuerdo a Weisbrot and Johnston (2016), el único cambio realmente significativo en la reforma ha sido el porcentaje de votos de China, que pasó de 3.81 a 6.16 puntos porcentuales, un aumento de 2.35 puntos porcentuales. Si bien representa la duplicación de la participación de China desde 2006, no se refleja de manera correcta en su poder de voto, en relación con su peso en la economía mundial. Sobre la base de la paridad del poder adquisitivo, China tiene el 18,6 por ciento de la economía mundial, más que los Estados Unidos; y, por supuesto, también tiene 4,3 veces la población de los EE. UU. Sin embargo, EE. UU. tiene más de 2,6 veces el porcentaje de votos de China en el FMI.

A continuación, se puede ver como varió la representación en los principales accionistas del FMI.

Gráfico N° XII: comparación distribución del poder de voto respecto de la reforma de 2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

E. Conclusión Parcial

Las reformas encaradas por la institución, a mediados de la década del 2000, fueron la respuesta ante la incipiente y creciente ola de críticas hacia la legitimada, eficacia y representatividad del FMI.

Dichas críticas estaban fundamentadas, particularmente, en la estructura obsoleta de la institución. La carencia de voz y voto de gran parte de la membresía, en detrimento de las economías centrales, y como estas últimas, no solo influenciaban el proceso decisorio de la institución, sino también las acciones políticas o decisiones del staff ante el diseño de los programas de ayuda, eran el resultado de la concentración del poder en una serie de Estados.

Este proceso de socavamiento de la reputación del FMI, se encuentra inmerso en tres hitos históricos. El primero de ellos tendrá lugar durante la década de 1990, donde el fracaso de los planes de ayuda elaborados por el FMI para los países emergentes que enfrentaban crisis financieras, pusieron en jaque la reputación de la institución, haciendo que muchos países comenzaran a preponderar la acumulación de divisas como herramienta para enfrentar las crisis y, de esta manera, evitar solicitar apoyo al FMI y las consecuentes condicionalidades que este imponía en la política macroeconómica de los países.

El segundo hito, tendrá lugar durante la década del 2000, donde los indicadores económicos, pusieron en manifiesto el nuevo rol que tenían las economías emergentes en la

economía mundial, lo que tuvo como resultado que varios Estados pujaran por un mayor rol en el esquema decisorio dentro del sistema financiero internacional.

Por último, las causas de la crisis financiera internacional de 2008 - que tuviera origen en las economías avanzadas – acrecentaron las críticas hacia el FMI sobre su escasa vigilancia hacia las economías avanzadas, lo que no hizo más que fomentar y ahondar las voces de los países que solicitaron – y continúan solicitando – reformas aún más profundas en la institución.

Sin embargo, al entender del autor de la presente tesis, uno de los elementos que potenció la decisión de las autoridades del FMI de buscar recuperar el prestigio y la credibilidad de la institución para que continúe siendo uno de los pilares de la arquitectura financiera internacional, fue el de continuar ejerciendo poder sobre el sistema financiero y monetario internacional y los Estados que lo componen.

A partir de 2003, la Junta de Gobernadores del FMI, ordenó considerar medidas para lograr una distribución de las cuotas que reflejen el desarrollo de la economía mundial. Por lo que los representantes comenzaron las negociaciones técnicas para lo que será, en primer lugar, la Reforma de Gobierno de 2006.

La primera reforma dentro del paquete de reformas que tuvieron lugar en la década del 2000, estuvo inmersa en lo que se denominó la Estrategia a Mediano Plazo, la cual incluyó realinear las cuotas de los países en función de su peso relativo en la economía mundial.

En términos generales, la reforma aprobada por 156 países en septiembre de 2006 y que incluyó: aumentos de cuotas ad hoc – para una serie de países como China, Corea, México y Turquía –; el diseño de una nueva fórmula para calcular las cuotas (junto a un segundo aumento de cuotas ad hoc) y el aumento de los votos básicos para cada miembro tuvo poca efectividad. Esto se debió a que los cambios fueron menores y básicamente exiguos.

La reforma de 2008 implicó un realineamiento de las cuotas y el desarrollo de una nueva fórmula más simple y transparente, con un cambio en una de las variables que se suponía favorecería a los países de economías emergentes. En este sentido, se incluyó que en la variable producto bruto interno, el 40% del total del valor de la variable sea medido en términos de PBI medido en paridad de poder de compra.

Esta reforma del FMI, implicó que se realice un aumento selectivo de capital, es decir que nadie resignó capital, sino que se agrandó la cantidad de capital en su totalidad - bajo una serie de criterios por los cuales se estimó que se incrementaría el poder de voto – y el acceso a recursos de financiamiento de la institución.

Sin embargo, se considera a la misma como una reforma cosmética, ya que no permitió un cambio significativo en la voz y representación de los países en desarrollo. Un 51% del capital integrado (DEG 24.768 millones o USD 40.000 millones) lo integraron los países avanzados (EEUU, Japón, Alemania, Italia, entre otros), con lo que el objetivo de “realinear” las cuotas a favor de los países en desarrollo no se cumplió.

Estos últimos, obtuvieron una transferencia de cuotas de solo un 1,6% y gran parte de ello se debió a una reasignación entre países en desarrollo, lo que provocó que muchos países en desarrollo vieran diluida su voz y su voto.

Dentro de este espectro de países, por ejemplo, se puede ver que los países africanos perdieron participación en las cuotas, mientras que los países latinoamericanos tuvieron resultados dispares (ganadores y perdedores), siendo los resultados muy modestos (se considera que Asia fue uno de los ganadores). Por su parte, el incremento de capital fue del 11,5% para los países emergentes y economías en desarrollo.

Otro punto a destacar es que, en el contexto de esta reforma, se desata la crisis de financiera mundial del 2009, lo que produjo la necesidad de incrementar en USD 500.000 millones los fondos de la institución para que esta pueda operar proveyendo liquidez a los países que lo requirieran. Principalmente, los países del G7, fueron quienes realizaron este desembolso por fuera del mecanismo de las cuotas (NAP) para garantizar que los recursos de la institución fueran suficientes para contener los efectos sistémicos de la crisis. Este mecanismo, si bien dio liquidez al Fondo, tuvo como consecuencia que se cree virtualmente una gobernanza paralela para la utilización de los fondos.

También es importante destacar que la triplicación de los votos básicos (no de las cuotas) fue el factor clave que explica una transferencia a favor de los países en desarrollo del 2,7 del poder de voto. En términos agregados, los países avanzados mantuvieron la mayoría simple y Estados Unidos el poder de veto.

Quienes fueron considerados los grandes vencedores de esta reforma han sido: China, India y Corea, entendiéndose que la reforma para ellos ha sido muy modesta, pero ha ido en la dirección correcta.

Por último, en referencia a la reforma 2008, es menester destacar que la fórmula de cuota acordada perjudica fuertemente a los países en desarrollo. Pese a que podemos ver dos innovaciones como la incorporación del PBI medido en paridad de poder de compra y un factor de compresión que “concentra” las cuotas calculadas alrededor de una cuota media, las variables principales (PBI a tasas de mercado, apertura y variabilidad) están altamente correlacionadas entre ellas y tienen un sesgo claro a favor de los países avanzados.

Esto se debe a que apertura contabiliza el intercambio comercial en términos brutos, ya considerando el PBI, captando a su vez el comercio intra-uniión. Por su parte, variabilidad no capta la demanda potencial de financiamiento del FMI por parte de los países miembros.

Finalmente, en cuanto a la reforma de 2010, la misma implicó la Decimocuarta Revisión General de Cuotas, que tuvo como resultado que se duplicaran los fondos hasta llegar a DEG 476.800 o USD 755.700 (a los tipos de cambio corriente del momento). El traspaso de cuotas relativas hacia las economías emergentes y en desarrollo fue de 6%, superando las expectativas del Comité Monetario y Financiero Internacional.

En términos de resultados, podemos notar que una serie de países en desarrollo como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) han pasado a ser parte de los 10 principales accionistas del FMI. Sin embargo, en gran medida, esto ha sido en detrimento de otros países emergentes y en desarrollo, quienes han visto disminuir su participación en la votación por 3 puntos porcentuales.

Por último, podría decirse que el gran ganador entre los emergentes y en desarrollo ha sido China, quien, tras la reforma aprobada en 2016 por la demora en el Congreso de Estados Unidos, paso de tener un poder de voto de 3,81 a 6,16%. A pesar de estos cambios, se considera que China continúa sub-representada dada su participación en la economía mundial.

Si bien podemos notar que existieron cambios en la estructura de membresía durante el proceso de Reforma de gobernanza que llevó adelante el FMI entre 2006 y 2010³⁵, las mismas

³⁵ Esta última reforma entro en vigencia en 2016 tras la aprobación de la misma por parte del Congreso de los Estados Unidos

se presentan como insuficientes para alterar la distribución del poder hacia el interior de la institución. Continúa existiendo una concentración de poder entre los países avanzados, quienes conservan el control sobre la toma de decisiones.

Capítulo III: China y su relación con el FMI Monetario Internacional (FMI).

La relación entre la República Popular de China (RPC) y el FMI presenta un nivel de complejidad necesario de ser abordado. Con el objetivo de comprender la posición relativa de la República Popular de China dentro del FMI, se requiere analizar el proceso de ingreso al organismo y la relación con el mismo hasta la primera década del 2000.

De acuerdo a Hobson (2004), China fue considerada como una de las principales potencias económicas entre los siglos IX y XVII. Esto se encuentra fundamentado en el nivel de producción local; el desarrollo de avanzadas innovaciones tecnológicas, de navegación y de mercado; la confianza que las autoridades chinas tenían sobre los mercados abiertos; y la política de no interferencia en los asuntos internos de sus socios comerciales que ostentaba en dicho momento histórico.

Si bien este accionar le permitió posicionarse como una de las principales potencias en el sector comercial - cuya influencia se extendía por parte del sur de Asia, África, Oriente Medio y Europa - una serie de sucesos, que incluye la guerra del opio (1839-1860), la desmembración del Estado chino, la invasión japonesa (1937-1945) y la guerra civil (1927-1949), afectaron su posición relativa en el sistema internacional (Muñoz García, 2016).

Siguiendo al autor, el principal hito que marcará la relación con el FMI será la guerra civil³⁶, cuyo resultado fue la división de China³⁷ en dos. Esta situación es crucial para comprender el contexto en el cual estaba inmerso el gigante asiático a la hora de participar en el diseño del gobierno del FMI.

A. Adhesión al FMI

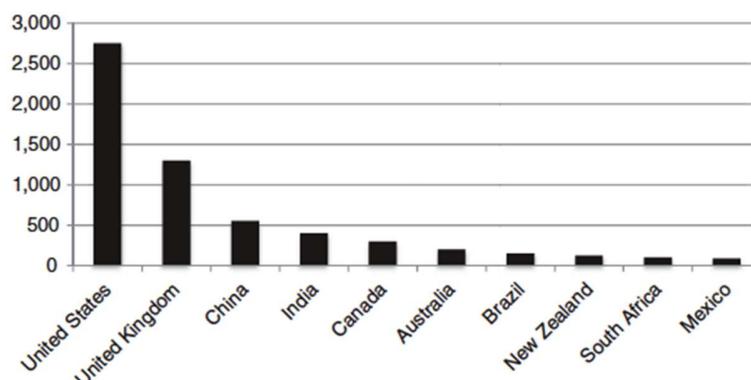
En 1944, durante la discusión en Bretton Woods, el gobierno chino tuvo un prominente rol en la negociación de la gobernanza del FMI (Helleiner y Momani, 2014:45). Los representantes de China obtuvieron en la negociación la tercera mayor cuota (550 millones de

³⁶ La Guerra civil china fue un conflicto entre el Kuomintang y el Partido Comunista Chino (PCC) que duró desde 1927 hasta 1949.

³⁷ La división establecerá, por un lado, la República Popular de China – la parte continental – bajo la administración de Mao Zedong y el Partido Comunista Chino y, por el otro, la República de China (insular) – Taiwán – bajo el dominio de Chiang Kai-shek.

DEG) y voto (6,25% del total), garantizándose un lugar en la Junta Ejecutiva del FMI³⁸ (Brenta, 2008).

Grafico N° II: Cuotas iniciales del FMI en 1945 – Top diez principales accionistas (en millones de dólares actuales)



Fuente: Ayse Kaya (2015)

Pese a este logro, los funcionarios chinos afirmaban: “*la delegación china está obligada a declarar que la cuota no es aceptable y sugiere que el Comité de Cuotas reconsidere el asunto*” (Ayse Kaya, 2015:61). A esta posición crítica, se sumaban Francia, Irán, Grecia, India y Nueva Zelanda.

La posterior división del país en 1949, dejó en manos de la administración de la República de China (insular) – Taiwán – la potestad de representación ante el organismo³⁹.

B. Desde adhesión al organismo hasta el reconocimiento de la República Popular de China

Tras la creación del FMI y la división de China (1949), los reclamos por parte de la República Popular de China (RPC) por ser reconocido ante los organismos e instituciones internacionales continuaron sosteniéndose en el tiempo (Muñoz García, 2016).

A finales de la década de 1950, el FMI realizó una revisión general de las cuotas, la cual tuvo como resultado que China dejara de tener una de las cinco principales contribuciones de cuotas en el FMI, perdiendo el derecho a un asiento en la Junta de Gobernadores (Momani, 2013).

³⁸ La designación del Director Ejecutivo, obtenida en 1945, se sostendrá hasta la década de 1960.

³⁹ Esta situación se sostuvo hasta 1971 cuando comenzó un fuerte debate sobre el reconocimiento de la República Popular de China.

La década del 60 y 70, dejarán en claro el complejo escenario que enfrentaba el FMI. Deliberaciones internas y simulaciones acerca de lo que podría suceder en una votación del Directorio Ejecutivo, mostraban que, para resolver la disputa en torno a la representación de China ante el FMI, la RPC debería satisfacer las obligaciones financieras (recomprar el oro pendiente y el 75% de su cuota) como así también cumplir con los términos de los Artículos del Acuerdo (que incluían la divulgación de datos económicos y la aprobación de políticas de tipo de cambio).

Al mismo tiempo, la República de China⁴⁰, estaba cumpliendo con los términos de sus obligaciones con el FMI, lo cual dejaba a la vista no solo problemas financieros (existían préstamos a la China con sede en Taiwán) sino también políticos, que derivarían del reconocimiento automático de la RPC como miembro.

En relación al problema financiero, la cuota había sido abonada íntegramente por la administración de Taiwán - en yuanes taiwaneses - durante 1970 e incluía los supuestos sobre el continente y la China insular juntos, antes de la Revolución comunista de 1949. En este sentido, es importante destacar que las revisiones de la cuota, entre 1949 y 1970, no habían modificado la cuota de China⁴¹ (Momani, 2013).

En relación al problema político, la influencia de la RPC era cada vez más notoria, sobretudo en su región. Hecho que quedó manifestado cuando en la reunión anual del FMI que se celebró en Manila en 1976, la administración de la RPC presionó al gobierno de Filipinas para que rompiera relaciones diplomáticas con Taiwán⁴². A pesar de ello, ante la amenaza por parte del FMI de cancelar y trasladar la reunión a otro lugar geográfico, la administración filipina permitió el ingreso de los representantes de la República de China.

Este episodio será el puntapié para que una reunión restringida de la Junta Ejecutiva del FMI. En la misma, donde varios Estados expresaron la necesidad de resolver el problema de la representación de China, las opiniones eran diversas. A favor del reconocimiento de la RPC como legítimo representante de China se encontraban: las sillas que representaban a los Estados

⁴⁰ A partir de esta mención, se entiende que Taiwán y Taipéi son denominaciones utilizadas para referirse a la República de China.

⁴¹ La misma continuaba siendo de 550 millones de DEG.

⁴² La RCP China solicitó a Filipinas que no emitiera la visa requerida para el ingreso de sus representantes y que no se refiriera a la administración de Taiwán como China, a cambio de apoyar la solicitud de Filipinas para unirse al Movimiento de Países No Alineados.

nórdicos; los africanos, los árabes – liderado por Egipto –, la liderada por Holanda, la liderada por India y la de Francia. A su vez, los miembros de estas sillas pugnaban por pasar por alto - por el momento - los asuntos técnicos que obstaculizan la membresía.

En contraste, Estados Unidos apoyaba la posición de la administración del FMI. Antes de que se acepte la membresía de la RPC en el Fondo, el nuevo miembro debía asumir todos los derechos y obligaciones de la membresía. Adicionalmente, existían otras posiciones intermedias. Canadá y el Reino Unido sostenían que se debería invitar a participar a los miembros de la RPC, al mismo tiempo que se debía salvaguardar los recursos del FMI. Australia, por su parte, si bien no reconoció a la RPC, sostuvo que varios de los miembros de su silla si lo hicieron y, por lo tanto, el asunto debía ser analizados más a fondo.

Al finalizar la reunión, se solicitó que el Directorio Ejecutivo del FMI votara formalmente sobre el asunto, sin embargo, el representante norteamericano, Sam Cross, mostró su oposición a realizar un voto formal – y dado el poder de veto que poseía (y aún posee) Estados Unidos - se decidió posponer la decisión con el fin de consultar con las capitales.

La cuestión comenzaría a zanjarse dado una serie de eventos relevantes. El primero de ellos, anterior a la reunión en Manila - fue el levantamiento del veto a la admisión de la RPC como miembro de la ONU en 1971⁴³. A este suceso, se le sumó el restablecimiento de la relación diplomática entre EEUU y la RPC⁴⁴ y el comienzo de las reformas económicas de 1978, que hicieron que la diplomacia multilateral en China se convirtiera en una herramienta de inserción y relacionamiento con el sistema internacional (Oviedo, 2005).

A raíz de los avances que se daban en la relación entre Estados Unidos y China, la Casa Blanca permitió que se diseñara un grupo de trabajo dentro del FMI para avanzar en la búsqueda de una solución al problema de la representación del gigante asiático. El grupo, identificó tres áreas de preocupación: i) la cuestión de la cuota y la representación de la RPC en el Directorio Ejecutivo; ii) la necesidad de cooperación de la RPC en la divulgación de los datos necesarios para la vigilancia y las consultas del FMI y; iii) la restitución del oro a la República de China

⁴³ La República de China (con capital en Taiwán) debió abandonar la organización.

⁴⁴ Tras una serie de visitas durante el año 1979, donde se destaca la del Secretario del Tesoro de los EE. UU., Michael Blumenthal y cuyo tema principal de la agenda era la membresía del FMI, el Congreso de los Estados Unidos autorizó un acuerdo comercial entre los Estados Unidos y China en 1980.

(Taiwán) por un total de 25 millones de onzas⁴⁵, además de las deudas pendientes que esta mantenía.

En marzo de 1980, la administración de la RPC indicó formalmente que asumiría la representación ante el FMI. Además, afirmó que ejercería todos los derechos y obligaciones como miembro de la institución y como participante del Departamento de Derechos Especiales de Giro, según los Artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional⁴⁶. Al mismo tiempo, Taiwán solicitaba que, dado que el Fondo reconoció a la RPC como el miembro representativo de China y que fueron ellos quienes aportaron el oro en primer lugar (en 1970), este debía ser devuelto a Taiwán.

Si bien existía un aparente consenso acerca de la representación, aún no había consenso sobre cómo abordar la cuestión del oro de China en el FMI. Estados Unidos presionó a sus aliados en la Junta de Gobernadores para apoyar una solución alternativa, la cual sugería que Taiwán reciba USD 250 millones en restitución de oro. Por otro lado, Taiwán pagaría USD 157 millones para cubrir sus préstamos pendientes y otros USD 21 millones del costo original del oro.

En consecuencia, Taiwán tomaría el 40% del beneficio de la restitución de oro y el resto de los beneficios iría a la RPC, dándole una posición de reserva de aproximadamente USD 136 millones inmediatamente después de ingresar al Fondo.

Las autoridades taiwanesas aceptaron la propuesta de Sam Cross⁴⁷. Al interior de la Junta, siete miembros⁴⁸ (30,63% de los votos) no estaban de acuerdo con la solución, sin embargo, ocho miembros⁴⁹ (42,47% de los votos) apoyaban la propuesta norteamericana.

De esta manera, la reunión de la Junta Ejecutiva del 17 de abril de 1980, determinó, a través de un apoyo unánime, que la administración de la RPC tendría la potestad de representar oficialmente a China en el Fondo. La cuota de China, continuaría siendo de 550 millones de DEG.

⁴⁵ Teniendo en cuenta el promedio del valor de la onza en 1970 (39 USD).

⁴⁶ IMF Archives. Office of Managing Director. "China-membership" 13 March 1980. P.1.

⁴⁷ Director ejecutivo de EE. UU. en el FMI.

⁴⁸ Estados Unidos, Japón, Alemania, Grecia, Australia, Canadá y Arabia Saudita.

⁴⁹ Países Bajos, Francia, Islandia, España, Irak, Nigeria, Uganda y Bélgica.

C. Los años posteriores al reconocimiento y la búsqueda de mayor voz y cuota

Luego de recibir la membresía formal en el FMI, las autoridades chinas (a partir de este momento la administración de la RCP) – pugnaron por aumentar su cuota y, por lo tanto, su poder relativo en la organización.

Un comité ad hoc de la Junta, presidido por el director ejecutivo belga Jacques de Groot, se reunió el 5 de agosto de 1980 y acordó que China aumente su cuota a 1200 millones de DEG (aumento ad hoc) antes de las reuniones de otoño. La junta aprobó el aumento de la cuota de China en septiembre, y posteriormente se le permitió a China aumentar nuevamente su cuota, llegando a ser la misma de 1800 millones de DEG con la séptima revisión anual después de las reuniones de otoño (octubre). Tras retomar el asiento en la Junta Ejecutiva ese mismo año, habrá un nuevo aumento de cuota para China, pasando la misma a ser de 2392 millones de DEG en 1983.

Posteriormente, se adaptó lentamente al sistema económico internacional liberalizado. Sin embargo, y pese a que China introdujo una tasa de liquidación interna en el intercambio de divisas sin notificar al FMI, en la segunda mitad de la década, la política de puertas abiertas de China incentivó la inversión extranjera y promovió el desarrollo de mercado y del sector privado en su economía. De esta manera, comenzó el ascenso económico de China, siendo el gigante asiático reconocido en 1992 como la tercera economía mundial - después de Estados Unidos y Japón.

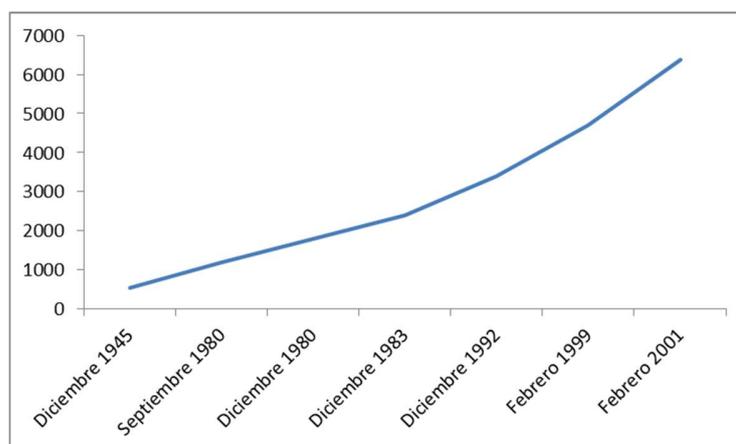
En 1994, las autoridades del Fondo consideraron que el renminbi estaba bajo un régimen de flotación y, en 1996, China aceptó las obligaciones del Artículo VIII⁵⁰, comenzando la convertibilidad de la cuenta corriente. Pese a que eliminó las restricciones en los pagos y transferencias internacionales, mantuvo las restricciones sobre la cuenta de capital (Muñoz Garcia, 2016).

En relación a este nuevo rol, la cuota del gigante asiático fue nuevamente aumentada durante la novena, la décima y la undécima revisión general de cuotas (1992, 1999 y 2001 respectivamente). El siguiente cuadro refleja la evolución de la cuota de China dentro del FMI antes de las reformas que comprenden el objeto de estudio de la presente investigación.

⁵⁰ El artículo VIII del FMI define las obligaciones específicas a las que se comprometen los países.

Tabla N° V y Gráfico N° III: evolución de la cuota de China dentro del FMI

Fecha Efectiva	Cuota
Diciembre 1945	550
Septiembre 1980	1200
Diciembre 1980	1800
Diciembre 1983	2392
Diciembre 1992	3385
Febrero 1999	4687
Febrero 2001	6369



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI

Con el paso del tiempo, el FMI fue acusado de perder representatividad (Momani, 2013). La necesidad de reformar las estructuras de gobierno de las instituciones resultantes de Breton Woods, y de aumentar la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones fue un constante reclamo por parte de China.

Esta visión, ha sido compartida por varios países en desarrollo en el marco de los distintos foros en los que participan – G-20 y G-24 son un ejemplo – y comprendió un elemento fundamental para ejercer presión para una nueva y profunda serie de reformas, que garantizaran que las políticas del FMI sean de interés para todos los países integrantes del sistema internacional.

D. Consideraciones parciales

Durante siglos, la economía de China fue considerada uno de los principales motores de la economía global. Sin embargo, una serie de sucesos históricos⁵¹, afectó la posición relativa del gigante asiático en el sistema internacional (Muñoz García, 2016), teniendo una fuerte impronta en la economía china en los años subsiguientes.

En primer lugar, tras la desaparición del imperio y la aparición de la incipiente República, se dio origen a una crisis de identidad. La primera mitad del siglo XX, marcaría el

⁵¹ Estos sucesos históricos fueron la guerra del opio, la desmembración del Estado, la invasión japonesa y la guerra civil

estancamiento de la economía china, particularmente por mantenerse cerrada ante las potencias internacionales, aislándose de los sucesos que provocaron grandes transformaciones tanto a nivel económico como industrial (Pontoni, Alberto, Pérez Enri, Daniel y Chen, Feiyin, 2007).

Pese a ello, China tuvo una posición relevante en las negociaciones de Bretton Woods. Esto se vio reflejado en el hecho de que se le asignó la cuarta cuota y poder de voto más grande en el FMI y el Banco Mundial, lo que le garantizó un puesto en las Juntas Ejecutivas en ambas instituciones. Una posición prominente en la que se encontraría luchando nuevamente durante la Guerra Fría, hasta la década de 1970.

La división en dos del país producto de la guerra interna, provocó que durante un largo periodo de tiempo, China peleara por crear – nuevamente - su identidad. Este proceso tuvo un grado de dificultad y conflictividad al interior del país que tuvo como consecuencia un aislamiento en términos internacionales que comenzó a resolverse en la década de 1970.

La lucha por el reconocimiento fue de larga duración. En todos los organismos internacionales, China pugnó por obtener no solo el reconocimiento, sino también, la posición – en términos de cuota y voto – que creía corresponderle, dado su rol en el sistema internacional.

En primer lugar, logró su reconocimiento en las Naciones Unidas en 1971. A partir de allí, comenzó dentro del FMI un proceso para incorporar al gigante asiático en su estructura de gobernanzas.

Este complejo proceso que llevo casi una década, y fue acompañado por una serie de reformas que serán abordadas en el próximo capítulo. Los principales obstáculos que enfrentó la República Popular de China, fueron la representación; la cuota en oro y las responsabilidades y obligaciones por ser parte del FMI.

En cuanto a la representación, existía consenso que la misma debía ser realizada por la República Popular de China. Esta situación fue abordada en primer término y se solucionó de manera más acelerada. Por su parte, la cuestión del oro aportado por China en el FMI, generaba mucha controversia entre las partes. Sin embargo, tras años de presión política y de construir consenso entre los miembros, la postura del Director Ejecutivo de EEUU, Sam Cross tuvo éxito.

Para comprender la propuesta de Cross es menester destacar el contexto. Tras el reconocimiento en las Naciones Unidas, el restablecimiento de las relaciones entre China y

Estados Unidos fue un gran impulsor para la iniciativa de Cross. A esto se suma las reformas económicas emprendidas por China a partir de 1978, que permitieron el comienzo de la apertura de su economía y el establecimiento de una política exterior que implicaba el relacionamiento dentro del sistema internacional y, particularmente, en los foros e instituciones financieras y económicas internacionales.

Las reformas económicas – que serán abordadas en el próximo capítulo – generaron un gran impulso para el desarrollo de la economía de China. Esta situación no tardó en verse reflejada en la gobernanza del FMI, ya que a través de la década de los 80 la cuota de China paso de 550 a 2392 millones de DEG (con un paso intermedio de 1200 y 1800 DEG).

La década de 1990 será fundamental para entender lo que sucedió en el periodo analizado por esta investigación. El reconocimiento de China de las responsabilidades y obligaciones ante el FMI, incluyendo la convertibilidad de la cuenta corriente (1994); la eliminación en las restricciones en los pagos y transferencias internacionales y las obligaciones del Artículo VIII (1996) permitieron que China comenzara a tener cada vez más, un rol incipiente en el sistema internacional.

Este nuevo rol, se verá reflejado en la estructura de gobernanza del FMI a través de las décadas siguientes, donde el gigante asiático obtendría un mayor reconocimiento– aunque limitado -, mientras a su vez, reclamaba una mejor posición, dado que se transformaba lentamente – durante la década del 2000 – en la segunda economía del mundo.

Capítulo IV – La economía de China: relevancia global en el periodo 2000-2010

A través del presente capítulo, se busca determinar la participación de China en la economía mundial, dentro de un recorte temporal determinado entre los años 2000 y 2010. La selección del periodo de tiempo es pertinente dado que los datos económicos de estos años son los que fueron tomados como base para aplicar las revisiones de cuota de 2006, 2008 y 2010.

Para comprender la magnitud del aporte de la economía china a la economía global, se tomarán los siguientes indicadores (los cuales forman parte de la fórmula para calcular la cuota de los países miembros del FMI): crecimiento del PBI en términos nominales y del PBI en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA); variación de reservas internacionales; participación comercial (en términos globales de PBI) y la participación sobre las importaciones y exportaciones.

A. La construcción de las bases de crecimiento

El crecimiento de la economía China fue uno de los principales impulsores del crecimiento económico a nivel global en el primer decenio del siglo XXI. Su posición en el sistema internacional, y los fundamentos que le atribuyen este nuevo rol - basados en la incidencia sobre la economía mundial y la declinación del aporte de las grandes potencias a la misma – impulso a las autoridades chinas, junto a otros países en desarrollo, a reclamar mayor representatividad dentro de las instituciones del sistema financiero internacional.

Esta situación se encuentra asociada al objetivo de poder imponer mayor vigilancia sobre los países desarrollados (causantes y más afectados por la última crisis financiera internacional en 2008) y más influencia (en termino de cuota de poder) en la toma decisiones en el FMI.

Para poder comprender este rol basándose en datos, se requiere – en primer lugar - destacar los principales indicadores de las reformas emprendidas por el gobierno chino, que fueron iniciadas en 1978, y que sentaran las bases para el crecimiento exponencial de la economía china durante la década del 2000.

A.1 Consolidación política, el camino hacia la Reforma de 1978

Pese a que el presente trabajo no pretende hacer un racconto histórico del desarrollo económico de China, a modo de introducción es menester destacar que el proceso de

consolidación política bajo la administración de Mao Tse Tung⁵², que tuvo comienzo en 1943, será la base del camino hacia la Reforma de 1978.

En los años previos a la Segunda Guerra Mundial, el gigante asiático era un país de escasos recursos, principalmente como consecuencia de la invasión japonesa (1937 – 1946) y la posterior guerra civil. Su economía estaba dedicada básicamente a las actividades agrícolas y con un desarrollo industrial prácticamente inexistente.

El fin de la contienda bélica mundial, reavivó el conflicto interno por la disputa del control político del país, entre el partido comunista (que controlaba una buena parte del territorio continental, particularmente campesino) y los nacionalistas del Kuomintang (que ostentaban el apoyo de Estados Unidos y el control de las zonas costeras y la mayoría de las grandes ciudades).

La reconquista de Manchuria y la conquista de las ciudades más importantes por parte de ejército comunista en 1947, sentarán las bases para que Mao proclame la República Popular China (RPC), lo que obligó a los nacionalistas a refugiarse en la isla de Formosa (Taiwán).

Sin embargo, los primeros años de la RPC se verán signados por un escaso reconocimiento diplomático, lo que tendrá como consecuencia que la representación internacional ante las instituciones financieras originadas por el acuerdo de Bretton Woods – como así también ante las Naciones Unidas – continuaran en manos el gobierno de la China nacionalista (la República de China – Taiwán).

Ante el aislamiento, la RPC encontró como su principal aliado a la Unión Soviética, quien proveyó ayuda financiera, económica y técnica para la reconstrucción del Estado y el país. El modelo socialista de China se construyó a partir de la colectivización de la tierra y una planificación económica que daba prioridad absoluta a la industria pesada.

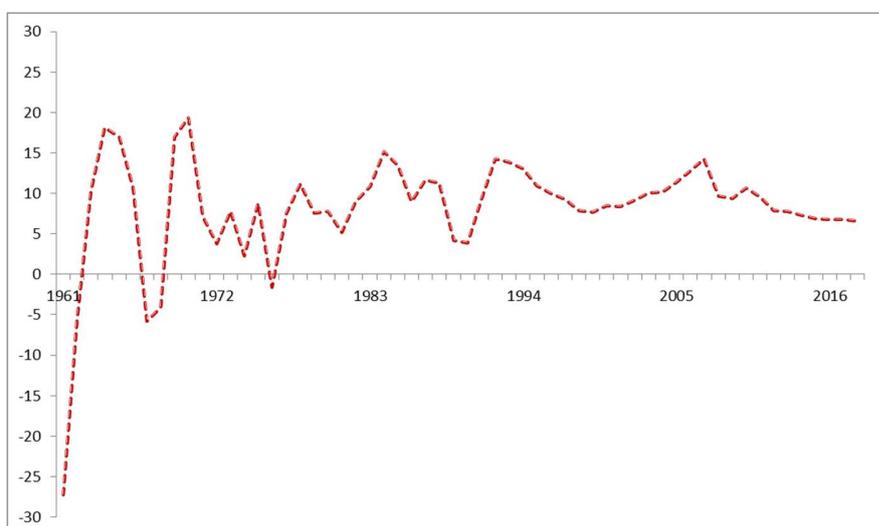
A finales de la década de 1950 y durante la década de 1960, se intentó dar el “Gran Salto Adelante”, un intento por lograr la industrialización. Sin embargo, el fracaso del plan tuvo como resultado que los dirigentes soviéticos quitaran su apoyo financiero y tecnológico. A ello se sumó el fracaso de la “Gran Revolución Cultural Proletaria” que se emprendió a fines de la década de 1960, y que sumergió al país en la violencia, destruyó las elites y el sistema educativo, mientras llevaba al apogeo el culto a la personalidad de Mao.

⁵² Gobernó China entre los años 1943 y 1946.

Entre sus principales consecuencias – además de anarquía en cierta parte del territorio – se destaca el estancamiento económico que tuvo repercusiones de corto y de largo plazo para el crecimiento, cómo, por ejemplo, atraso tecnológico y ausencia de capital extranjero. Pese a ser una economía dirigida, tenía una menor presencia de conglomerados industriales y una vasta variedad de industrias rurales de pequeñas dimensiones.

Sin embargo, desde comienzos de la década de 1960 hasta mediados de los setenta, la economía china recuperó la tendencia de crecimiento y logró crecer a un ritmo que se aproximaba a la media mundial, aunque más de la mitad de su población se vio sumergida en la pobreza.

Grafico N° IV: Crecimiento del PBI en términos reales de China en el periodo 1961 – 2018 (%)



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial⁵³

A. 2 La reforma de 1978 y el camino hacia el auge de la década del 2000

Tras la muerte de Mao Tse Tung en septiembre de 1976, comenzará un proceso de reformas establecidas por el gobierno que tendían a estimular la producción. Las políticas introducidas por Deng Xiaoping, apostaban por el crecimiento económico como motor de la reforma. Este proceso de liberalización de la economía, de forma gradual, no implicaba un proceso similar en cuanto a lo político.

⁵³ El FMI en su página web no presenta datos anteriores a la década de 1980

Se utilizó una estrategia de doble vía, que implicaba – y aún implica - la convivencia de la planificación y el mercado. En primer lugar, tuvo lugar un proceso de apertura comercial y financiera, el cual se denominó “la política de puertas abiertas”. Su objetivo era atraer capital y tecnología para modernizar la industria, al mismo tiempo que se incrementaban las exportaciones para utilizar la demanda externa como motor del crecimiento (Salvador Chamorro, 2011).

La financiación del proceso de reformas, requirió un nuevo enfoque. Los recursos necesarios para el desarrollo del país, tuvo a principio de la década de 1980, como principal actor al sector externo. Para enfrentar las restricciones al ingreso de capitales que se presentaban, se alentó el comercio exterior y la apertura a la inversión extranjera, la cual se desarrolló de manera gradual y experimental, tanto geográficamente (a través de la creación de zonas abiertas), como sectorialmente (por actividades productivas) y por modalidades de inversión (Salvador Chamorro, 2012).

De esta manera, las autoridades chinas crearon zonas económicas especiales (ZEE), áreas geográficas dentro del país (principalmente en la costa) donde el gobierno permitía una legislación mucho más abierta e incentivaba actividades productivas orientadas a la exportación. Las empresas localizadas en estas zonas (sean chinas o privadas) gozaban de diferentes herramientas – exenciones fiscales, facilidades burocráticas, apertura hacia el exterior – que permitían la llegada de grandes flujos de capitales provenientes del exterior (mayoritariamente producto de exportaciones).

Al mismo tiempo, el conjunto de medidas liberalizadoras denominadas “las cuatro modernizaciones” fueron puestas en marcha. Este proceso de reformas, hasta mediados de los noventa, se centró – inicialmente - en la agricultura y el comercio exterior, para luego pasar a las áreas que tenían un mayor grado de complejidad, como el sector industrial y las empresas de propiedad estatal (Perkins, 1994).

El sector agrícola, considerado prioritario para el gobierno, comenzó la descolectivización del campo y la supresión de las comunas. El tipo de explotación paso a ser familiar bajo un sistema público – privado, lo que colaboró a la creación de mercados abiertos a precio de oferta y demanda, al mismo tiempo que mejoró el bienestar rural y generó soporte político para continuar las reformas.

El éxito de la reforma se debió a dos cuestiones: si bien el campesinado podía decidir sobre qué tipo de cultivo trabajar, la tierra continuaba siendo propiedad del Estado, quien fijaba una cantidad y precio especial de compra del producto bajo un contrato. A su vez, los campesinos podían decidir qué hacer con el excedente de producción (Salvador Chamorro, 2008). Adicionalmente se incorporaron incentivos para alentar al campesinado a una mayor producción, lo que se tradujo en un considerable aumento de la productividad del sector.

También a mediados de la década de 1980, se emprendió la reforma industrial. Hasta el momento, el sector estaba plenamente dominado por empresas de propiedad estatal, cuyo mandato estaba determinado por el gobierno, estando el destino de sus beneficios atados a las decisiones políticas del momento, lo que impedía el desarrollo del sector. Esta fue la razón principal por la que el objetivo de la reforma, a través de un proceso desregulador, era reducir la participación de Estado en la actividad empresarial, conceder una mayor autonomía de decisión a las empresas o introducir gradualmente los mecanismos de mercado (Salvador Chamorro, 2012).

En un principio se evitó la privatización (Singh 1996), sin embargo, se permitió y luego se incentivó la creación de empresas no estatales, comprendidas por capital privado y extranjero. Se introdujeron – dentro de las empresas estatales – sistemas de rendición de cuentas para aumentar la vigilancia y el control sobre las responsabilidades de sus gerentes y se vinculó sus salarios con los resultados de las empresas. También se adoptó un sistema único de precios administrados (luego del fracaso del sistema dual de precios), que permitía que los precios se acercaran a los que surgirían del libre juego del mercado. A su vez, se establecieron empresas rurales municipales.

Los resultados de la reforma industrial, en términos generales, dejaron en claro que el Estado buscaba reducir su participación en el ámbito económico. El incremento de la autonomía de las empresas vino acompañado de un aumento de la eficiencia, al mismo tiempo que los incentivos que se les proporcionaba a los trabajadores tuvieron un doble efecto positivo, aumentaron sus rentas y también la productividad.

De acuerdo a Naughton (2004), el éxito del programa reformista – escalonado y cauteloso – de los ochenta, llevó a las autoridades chinas a implementar un programa de liberalización más profundo y acelerado al comienzo de la década de 1990. Este tuvo un notable

éxito y una relativa facilidad de implementación, dando como resultado una economía china cada vez más “capitalista” y provocando una oleada de cambios normativos e institucionales, destacándose en el sistema fiscal e impositivo, el sector financiero y bancario y las empresas estatales.

Producto de la mayor autonomía financiera de las empresas – anteriormente las empresas al ser estatales transferían los beneficios al Estado – se hizo necesario una reforma fiscal. Esto remarcó la necesidad de fortalecer las funciones macroeconómicas y reguladoras del Estado, por lo que se hacía necesario establecer una fuente de ingresos (Naughton, 2007). Así se determinó implementar impuestos sobre los beneficios de las empresas durante la segunda mitad de la década del ochenta. Por su parte, en 1994 se realizó un nuevo programa de reforma fiscal para aumentar la capacidad recaudatoria del Estado. Esta legislación tributaria fue la primera legislación en la materia orientada al mercado.

Por su parte, en relación a las empresas estatales, Bustelo (1996) refiere a que el proceso que se llevó adelante fue el de mercantilización sin privatización. En la década de 1990, pese a ya no tener el mismo peso en la economía doméstica, las empresas estatales continuaban siendo importantes, ya que eran la base de sectores claves y estratégicos como la industria pesada, por el nivel de empleo que sostenían; y por su rol social, al otorgar a los obreros servicios sociales (Salvador Chamorro, 2012).

Pese a ello, a mediados de los noventa, comenzará el proceso de privatización. Comenzó un proceso de reestructuración, que incluyó la reducción de incentivos a las empresas estatales (Naughton, 2004). A finales de la década, bajo la administración de Jiang Zemin (1983-2003) se anunció la determinación de introducir reformas en las empresas estatales (Perkins, 1997).

De esta manera comenzó un proceso gradualista de privatización, donde las grandes empresas continuaron bajo la administración del Estado, dejando al sector privado el control de las medianas y pequeñas empresas. Esto recién cambiara, en cierta medida, luego del ingreso a la OMC (2001), donde estas grandes empresas dentro de sectores estratégicos, serán parcialmente privatizadas pese a estar aún bajo control estatal (Soler, 2003).

En términos generales, estas decisiones tuvieron efectos positivos sobre una economía transformada, aumentando los ingresos fiscales.

En cuanto al sector financiero, hasta 1979, no existían los mercados de capitales, siendo el Banco Popular de China (BPC) quien asumía la doble función de banco central y banco comercial (Salvador Chamorro, 2012).

Tras la reforma de 1984, el BPC continuó encargado de la política monetaria y la regulación bancaria, pero cedió su rol de banco comercial a cuatro grandes instituciones creadas para la concesión de créditos. Cada institución tenía un área de especialización, de esta manera, nos encontramos con el Banco Agrícola de China, el Banco de China (especializado en transacciones internacionales), el Banco de la Construcción de China (especializado en la financiación de proyectos de construcción e infraestructura) y el Banco industrial y comercial de China. A su vez, se establecieron los mercados de valores Shanghai y Shenzhen.

La segunda oleada de reformas, durante la década de 1990, tuvo como eje la promulgación de la ley sobre el Banco Popular de China – establecía su marco jurídico de funcionamiento – y la Ley sobre bancos comerciales – regulación bancaria -.

Tras la crisis asiática, se llevó adelante una nueva mejora regulatoria y de supervisión bancaria y se llevó adelante una reestructuración bancaria de los cuatro grandes bancos estatales. Estas medidas permitieron que el sector tenga una apertura gradual a la inversión y competencia desde el exterior, reduciendo el intervencionismo estatal.

El proceso que tuvo lugar durante la década de 1990 fue mucho más acelerado y ambicioso, fortaleciendo y creando instituciones de mercado, lo cual, a largo plazo, permitió el ingreso del gigante asiático a la OMC en 2001 y permitió sentar las bases para lo que vendría una década después, donde en un contexto de fuerte crecimiento se continuaron realizando reformas para lograr una mayor apertura y liberalización de las relaciones económicas internacionales de China.

B. La economía global en la década de 2000

El ascenso de China en el orden económico y monetario internacional ha sido uno de los cambios más trascendentales que el mundo ha atravesado en las últimas décadas. En primer lugar, es necesario destacar - en términos generales - el contexto de la economía mundial durante la primera década del Siglo XXI, para luego comprender cuál fue el rol de China en la misma.

A partir de datos obtenidos de las bases de datos del Banco Mundial⁵⁴ y el Fondo Monetario Internacional⁵⁵, podemos dividir esta década en dos etapas.

La primera de ellas, es el periodo comprendido entre 2000-2006, donde la economía mundial creció a un ritmo acelerado (3,4% anual). Esto se debió principalmente a la recuperación mostrada por los países asiáticos en desarrollo, quienes crecieron a una media de 7,1% anual.

En este período, este conjunto de países recuperó el dinamismo que tenían previo a la crisis asiática y lideró el crecimiento económico mundial, aportando un 40,6% a la producción mundial en este período (Jorgerson Vu, 2010). La principal fuente de crecimiento de la economía a nivel mundial fue el aumento en la tasa de crecimiento de la productividad, que se ubicó en 1,3% anual.

El segundo periodo tendrá lugar entre los años 2007 y 2010 donde, como consecuencia de la crisis económica de 2008-09, se vio truncado el intenso y sostenido crecimiento que venía teniendo la economía global. De acuerdo a datos del Banco Mundial, las tasas de crecimiento se vieron afectadas en todo el mundo y la economía global mantuvo en promedio un crecimiento anual del 1,4% (incluyendo una contracción de la economía de 1,6% en 2009).

De acuerdo a datos del FMI, en 2008 la tasa de crecimiento del grupo de países asiáticos en desarrollo⁵⁶ cayó tres puntos porcentuales, de 9,4% en 2007 a 6,4%, mientras que en 2009 se redujo medio punto más hasta llegar a 5,8%. Pese a ello, continuó siendo el crecimiento más fuerte entre las regiones del mundo, aportando 26,2% del PIB global en 2009.

Dentro de este cuatrienio, podemos ver que existió una fuerte caída de crecimiento en 2008 y una contracción en 2009 a nivel global. Particularmente, las economías avanzadas sufrieron una grave desaceleración (Eichengreen, 2019).

Tanto Estados Unidos, como el Reino Unido, Alemania y Japón cayeron en recesión. Sin embargo, y pese a una fuerte caída del crecimiento (entre 4,6 y 5 puntos), el comportamiento

⁵⁴ Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>.

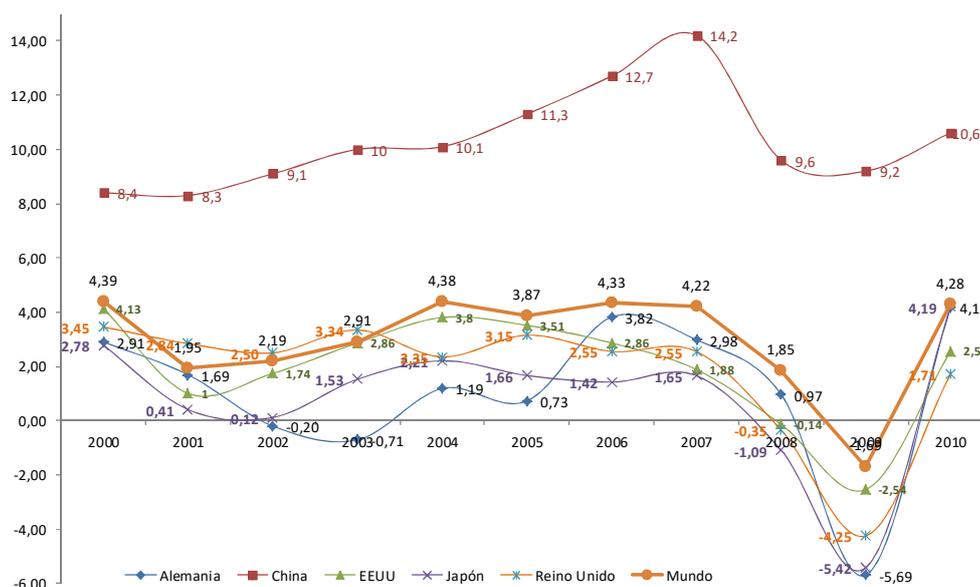
⁵⁵ Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/>.

⁵⁶ Asia en desarrollo: Bangladesh, Camboya, China, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Sri Lanka, Taiwán, Tailandia y Vietnam.

de la economía de China fue uno de los principales mitigadores de los efectos de la crisis financiera mundial de 2008.

Si se extiende la serie en el tiempo, la recuperación de dichas economías ha sido lenta y gradual (pero no una recuperación total) mientras que China, si bien presenta una disminución en su nivel de crecimiento, continuó creciendo a una tasa de alrededor del 7% hasta la actualidad.

Gráfico N° V: Crecimiento del PIB (%) desde el 2000 al 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI

Las razones que sustentan el auge de China desde comienzo del Siglo XXI son varias y están relacionadas al camino de reformas que adoptaron las autoridades desde 1978.

C. China durante la década del 2000

El desempeño económico de China durante la primera década del Siglo XXI, producto de la transición de un sistema económico planificado hacia uno mixto (con algunas características de mercado abierto) pone de manifiesto el enorme desafío que representó y continúa representando China para el sistema internacional, particularmente por la necesidad de una nueva distribución del poder global y una reestructuración del sistema económico y financiero internacional.

A raíz de las reformas institucionales comenzadas en 1978, y basado en una economía de inversión y exportación, China experimentó una fase de rápido y sostenible crecimiento, con

un marcado aumento de la producción. Esta fase de crecimiento, que tuvo su inicio en la década de 1990, estuvo principalmente fundamentada en la decisión institucional de transformarse en una economía de mercado.

En términos generales, y de acuerdo al Banco Mundial⁵⁷, el elevado crecimiento de China, estuvo basado en el uso intensivo de recursos, las ventajas comparativas en términos laborales y la capacidad exportable del país. Este crecimiento, que transformó a China en un país de renta media-alta, permitió que más de 800 millones de personas salieran de la pobreza, tengan un mejor acceso a la sanidad, la educación y otros servicios durante el mismo periodo.

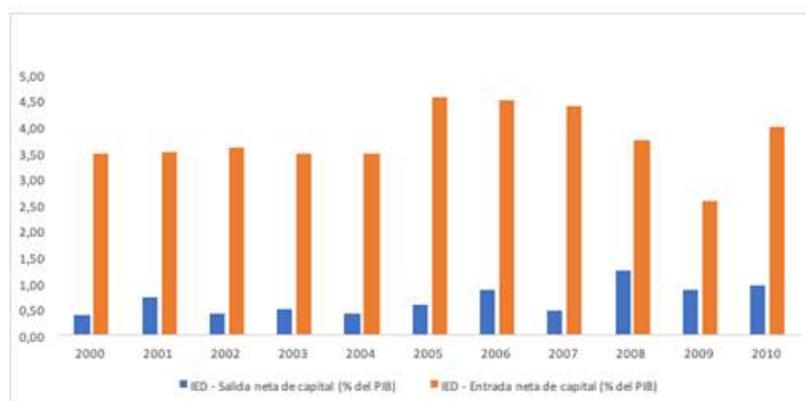
En este sentido, es importante destacar el camino que realizó el gigante asiático para lograr dicho crecimiento en el periodo analizado. En primer lugar, la intensificación del proceso de reestructuración y privatización de las empresas estatales tras la apertura de la Bolsa de Shanghai (1990) y, entre otras medidas, la unificación del mercado nacional, y la implementación de nuevas regulaciones en cuanto a las finanzas – como parte de la segunda ola de reformas - permitieron el incremento del ingreso de inversión extranjera directa.

A esto se sumó las ventajas comparativas que devienen de los costos salariales, el ingreso a la OMC en el 2001, la disminución de la presión fiscal, y la flexibilización de los métodos de producción en la transición a la economía de mercado.

En este sentido, de acuerdo a las bases de datos del Banco Mundial, podemos ver que el promedio de ingreso de inversión extranjera directa (IED) entre 1989 y 1999 fue de 3,88% del producto interno bruto (PIB) de China, pasando de ser menor al 1% en 1989 a 3,5% del PIB en 1999 (con un máximo de 6,1% en 1993). Para la década de 2000 el promedio de IED se mantuvo en 3,7%, para luego decaer a comienzos de década siguiente, acompañado por un incremento de los flujos desde China.

Grafico N° VI: inversión extranjera directa (ingreso y egreso en % del PIB) entre 2000 y 2010.

⁵⁷ Banco Mundial: perfil de País – China. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Mundial

Como se verá a continuación, el ingreso de IED en términos nominales incrementará notablemente desde 2005, sin embargo, y en términos del PIB – como se muestra en el gráfico anterior – esta circunstancia no es tan visible dado al incremento del PIB de China en la segunda mitad de la década.

Tabla N° VI: entradas y salidas netas de inversión extranjera directa (en millones de USD a precios constantes) entre 2000 y 2010.

	Entradas netas de IED (balanza de pagos, USD a precios actuales)	Salidas netas de IED (balanza de pagos, USD a precios actuales)
2000	\$ 42.095	\$ 4.612
2001	\$ 47.053	\$ 9.696
2002	\$ 53.073	\$ 6.284
2003	\$ 57.900	\$ 8.456
2004	\$ 68.117	\$ 7.972
2005	\$ 104.108	\$ 13.729
2006	\$ 124.082	\$ 23.932
2007	\$ 156.249	\$ 17.154
2008	\$ 171.534	\$ 56.742
2009	\$ 131.057	\$ 43.889
2010	\$ 243.703	\$ 57.953

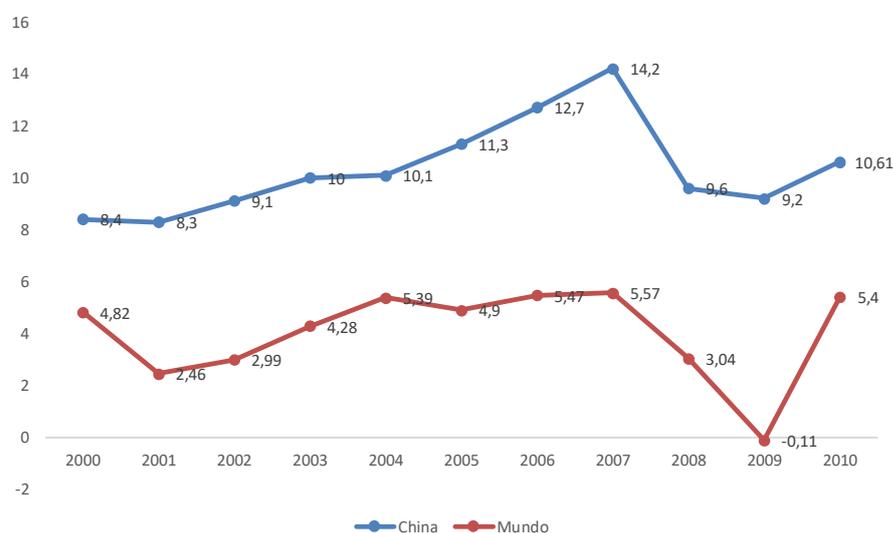
Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Mundial.

Además, hasta principios del siglo XXI, los decisores políticos de China optaron por una estrategia económica que permitiera un crecimiento acelerado de la economía, basándose en una

apertura unidireccional hacia el exterior, donde existía un alto grado de proteccionismo y discriminación de bienes y servicios externos.

Entre el año 2000 y 2010 tendrá lugar la tercera ola de reformas económicas, que incluirá el ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC), la liberalización externa y el acceso al mercado mundial de alta tecnología (Gómez Jiménez, 2016). Durante este período, la expansión del crecimiento del PIB de China fue de alrededor de un 10,3% anual. Y, a excepción de 2008 y 2009, años en los que redujo la velocidad por la influencia de la crisis financiera internacional, el PBI mantuvo un incremento de dos dígitos.

Grafico N° VII: crecimiento del PBI en porcentaje entre 2000 y 2010 (comparación China vs Mundo)



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Este período, marca un crecimiento acelerado con una fuerte acumulación, tanto en volumen total como a nivel per capita⁵⁸, pero también con estabilidad y continuidad. El crecimiento, estuvo sustentado e impulsado, principalmente, por la inversión de capital, las exportaciones y la productividad (4,1% anual), las cuales explican casi el 90% del crecimiento.

La mejora de la eficiencia fue clave. La reasignación del trabajo, desde el sector primario al sector secundario, como así también, desde el sector público al privado, acompañó al incremento de la productividad.

⁵⁸ La renta per cápita de China sobrepasó los USD 1.000 por primera vez en 2002, superó los USD 2.000 en 2006 y alcanzó los USD 3.000 en 2009.

De acuerdo a la Asia Productivity Organization⁵⁹, hacia 2007, la industria paso a ser el sector económico predominante en términos de PIB (el 49,2%), desplazando a la agricultura, que en el mismo año representaba el 10% del PIB y representaba el 41% del empleo (anteriormente, durante la década de 1990, la producción agrícola representaba un 36,2% de la producción total, y en este sector trabajaba un 67,9% de la población ocupada). El resultado de este proceso implicó que el PIB chino pasó de representar el 16,7% del total del PIB de Asia en 1990 a suponer el 39,9% en 2009.

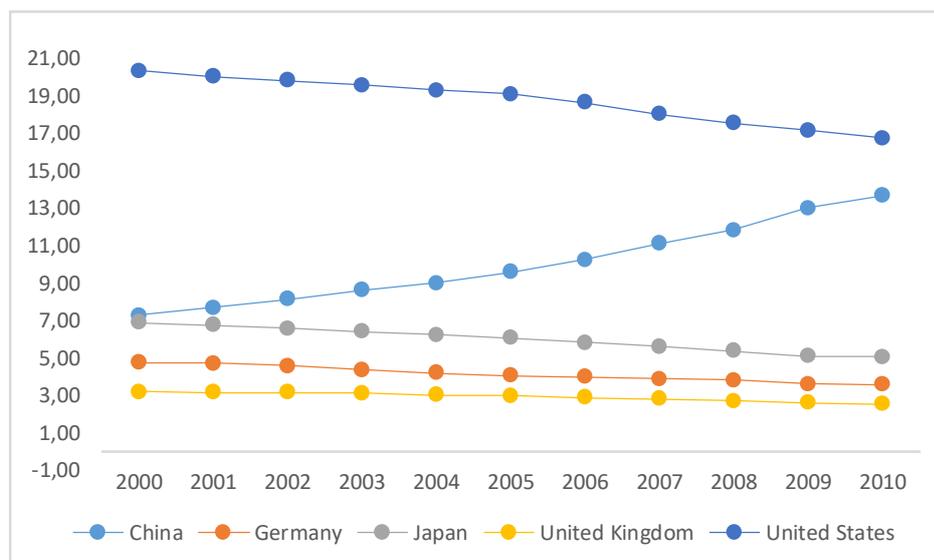
El crecimiento de China no está asociado únicamente a la apertura de su economía, sino, de acuerdo a Salama (2012) a la manera en que se realizó. La apertura fue realizada a la par de la construcción de su proceso de industrialización. China no solo demandaba materias primas, sino también tecnología. Además, este proceso de crecimiento generó un círculo virtuoso a través del incremento del poder adquisitivo de la población china, aumentando el consumo interno y la formación de capital productivo (Rapoport, 2013). China pasó de ser la fábrica del mundo a ser también un gran mercado y una potencia en lo que a materia tecnológica se refiere.

Con un crecimiento de cinco puntos porcentuales por encima del crecimiento económico mundial, el PIB chino superó a las principales economías desarrolladas, alcanzando el cuarto puesto en 2005 (superando a Reino Unido y Francia) y el tercer lugar en 2008 (desplazando a Alemania). A su vez, de acuerdo a De Gregorio y Eichengreen (2019) China redujo la brecha con Estados Unidos en términos de PIB medido en PPA, entre 2000 y 2010 el PIB pasó de 7,41% a 13,20%⁶⁰.

Grafico N° VIII: crecimiento del PIB en PPA (en % del PIB global) entre 2000 y 2010

⁵⁹ APO- Annual Report Asian Productivity Organization (2007), disponible en: https://www.apo-tokyo.org/publications/wp-content/uploads/sites/5/annual_report-2007.pdf

⁶⁰ Valorada en dólares estadounidenses a tasas de mercado en términos de PPA



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI

En este sentido, Gómez Jiménez (2016) analizó la estructura de la demanda agregada de China para el periodo 2000-2008, encontrando que la tasa anual promedio de crecimiento del 10,3%, estuvo determinada por la inversión, que contribuyó con un 5%; el consumo con un aporte del 4,1% y las exportaciones un 1,1%.

Este modelo de apertura, que bajo la intervención del Estado se complementó con una política de industrialización, se vio potenciado por el incremento de exportaciones que, al mismo tiempo, se vieron favorecidas, por ejemplo, por el trato de nación más favorecida que Estados Unidos le otorgó a China.

También mucho tuvo que ver que, tras una serie de reformas que incluían reducciones arancelarias y el desmantelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias, China logre ser admitida en la OMC en 2003.

En este mismo periodo, China se convirtió en el mayor exportador del mundo (alcanzó el 10,3% de las exportaciones mundiales en 2010, superando a Estados Unidos quien paso del 12,1% en 2000 a 8,4% en 2010), y el segundo mayor participante en el comercio internacional solo por detrás de Estados Unidos (11%). Entre 2000 y 2010, China pasó de tener una

participación del 4% a representar el 10% del comercio internacional, en detrimento de las grandes potencias, donde Estados Unidos pasó del 15% al 11% en el mismo periodo⁶¹.

Tabla N° VII: participación en las exportaciones a nivel global (en % sobre % del total)

Exportaciones						
	China	Japón	Reino Unido	Estados Unidos	Alemania	Resto del Mundo
2000	3,9%	7,4%	4,6%	12,1%	8,5%	63,5%
2001	4,3%	6,5%	4,5%	11,8%	9,2%	63,7%
2002	5,0%	6,4%	4,4%	10,7%	9,5%	64,0%
2003	5,8%	6,2%	4,1%	9,6%	9,9%	64,5%
2004	6,4%	6,1%	3,9%	8,8%	9,9%	64,9%
2005	7,3%	5,7%	3,7%	8,6%	9,3%	65,5%
2006	8,0%	5,3%	3,8%	8,6%	9,2%	65,1%
2007	8,7%	5,1%	3,2%	8,3%	9,5%	65,2%
2008	8,9%	4,8%	3,0%	8,0%	3,8%	71,5%
2009	9,6%	4,6%	2,9%	8,4%	9,0%	65,6%
2010	10,3%	5,0%	2,8%	8,4%	8,3%	65,3%

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

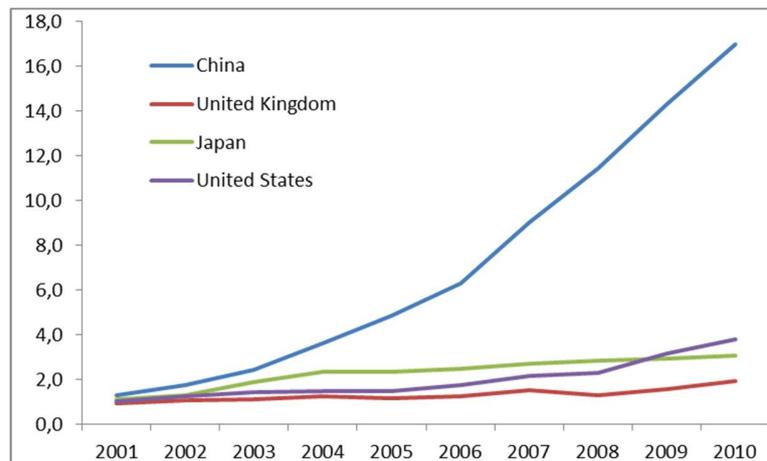
En cuanto a la composición de su comercio, a principios de la década, China exportaba productos primarios y hacia final de la década vendía al mundo productos industriales cada vez más sofisticados, aunque principalmente se dedicaba al ensamblaje. En este sentido, es importante destacar que, de acuerdo a Gómez Jiménez (2016), gracias a sus bajos costos laborales, en este periodo se ubicó, ya en el 2005, como el principal exportador de manufacturas de alta tecnología (desplazando a Estados Unidos).

Es importante destacar que, durante la década analizada, China tuvo un superávit comercial que al final de la década, contabilizaba un excedente de alrededor de USD 1354 millones. El excedente comercial colaboró con el objetivo de aumentar las reservas internacionales, y también aumentar las inversiones en bonos del tesoro norteamericano.

Para el periodo de interés para la presente tesis, entre 2000 y 2010, las reservas internacionales aumentaron un 18%.

Grafico N° VIII: variación porcentual del incremento de las reservas internacionales (2000-2010).

⁶¹ Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE tomando las exportaciones e importaciones de ambos países y del resto del mundo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente analizado, no es sorprendente que China sea en la actualidad un actor clave en los asuntos monetarios y financieros internacionales. Al comienzo de la década, previo a las reformas del FMI, China no se encontraba entre los diez primeros países en derechos de cuota y voto en el FMI y el uso de su moneda, el renminbi, estaba limitado a su propio territorio.

La década del 2000 marcará el comienzo de un sostenible crecimiento de la economía China, cuyo resultado será un cambio en el sistema financiero internacional, posicionando a China como la segunda potencia económica global, pujando por un nuevo orden económico global y cambiando la estructura de poder dentro del FMI. Años posteriores dejarán en claro esta consecuencia, cuando a partir del 1 de octubre de 2016, el FMI incorpora el renminbi chino (RMB) en la cesta de monedas que componen los derechos especiales de giro, o DEG.

D. Conclusión parcial

La década analizada, a nivel global, presenta un contexto donde la economía mundial creció a un ritmo acelerado (3,4% anual) entre 2000 y 2006, y a menor ritmo (1,4% anual, incluyendo una contracción de la economía de 1,6% en 2009 producto de la crisis financiera internacional y sus derivados) entre 2007 y 2010.

Mientras que las principales economías avanzadas (Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania y Japón) experimentaban un estancamiento de crecimiento (que incluyó una caída en recesión en 2009), el sólido proceso de crecimiento de la economía China - iniciado con las reformas de 1978, y continuado con las olas de reformas de la década de 1990 - tuvo como

resultado que el comportamiento de la economía China (que mantuvo un crecimiento de entre 4,6 y 5 puntos porcentuales en 2008 y 2009) fuera uno de los principales mitigadores de los efectos de la crisis financiera mundial de 2008.

El rendimiento de la economía del gigante asiático – más aún si se extiende el periodo de tiempo de análisis a la década que tiene comienzo en 2010, donde China experimentó, un crecimiento a una tasa de alrededor del 7% hasta el advenimiento de la pandemia Covid-19 - puso en manifiesto el ascenso de China en el orden económico y monetario internacional, uno de los cambios más trascendentales que el mundo ha atravesado en las últimas décadas.

Esta nueva realidad tiene lugar a partir del proceso de reformas iniciado en 1978, cuya primera etapa comprendió la política de puertas abiertas (apertura comercial y financiera) y las cuatro modernizaciones (sector agrícola, sector industrial, empresas estatales y sector externo – comercio exterior -) sentó las bases para un crecimiento duradero y sostenible.

Estas reformas, incentivaron la iniciativa privada y fueron flexibilizando la fijación de precios de las industrias estatales. Estos cambios, ayudaron a aumentar sustancialmente la producción del sector industrial, lo cual fue acompañado por la apertura a las inversiones extranjeras, a partir de la creación de las zonas económicas especiales. Esto fue fundamental para que las empresas del exterior pudieran ser partícipes en la economía del gigante asiático e indispensable para el crecimiento de su economía.

Las reformas propiciaron el ambiente necesario para que la producción estuviera destinada a las exportaciones, lo que generó acumulación de divisas necesarias para la importación de insumos con los cuales se buscó fomentar el desarrollo industrial. Además, la incorporación de empresas extranjeras, introdujo nuevas tecnologías y know-how, lo que colaboró para la inserción del país y el desarrollo del sistema económico. Sin embargo, el aporte fundamental en toda esta transformación fue el importante rol del Estado.

En el periodo analizado, vemos como la inversión extranjera directa ha sido fundamental para el desarrollo chino a nivel mundial. La razón de la atracción para el sector privado es el propio sistema de producción industrial y la capacidad de exportación del país. Los fundamentos de esto, fueron la gran disponibilidad de mano de obra y bajos costos salariales, la poca conflictividad laboral, la estabilidad institucional y seguridad jurídica, y la baja presión impositiva, lo que se traduce en grandes tasas de ganancias.

Por otro lado, podemos inferir que el ascenso de China en el comercio internacional fue como consecuencia de sus ventajas competitivas, derivadas de sus bajos costos laborales como de la promoción de políticas relacionadas con el desarrollo industrial estratégico y al financiamiento.

Estas condiciones permitieron que China comience un proceso hacia el liderazgo del comercio internacional. El ingreso a la OMC le facilitó la expansión comercial. La integración de China en la economía mundial contribuyó al crecimiento sostenido del comercio internacional, pero también incrementó cuestiones como los desequilibrios comerciales y las crecientes tensiones con sus socios comerciales.

Su gran oferta de productos de bajo costo, la fuerte y creciente demanda de materias primas y su diplomacia financiera – particularmente financiando proyectos de infraestructura – hicieron que el gigante asiático fuera un importante actor en el desarrollo de la economía global en el periodo analizado y en la recuperación de la economía mundial a partir de la crisis financiera de 2008/9.

Además, el proceso de desarrollo que llevó adelante el gigante asiático - que logró duplicar su producto y crecer a tasas superiores a las del resto del mundo – y llegó a alcanzar el 14% durante la década del 2000 – disminuyó la pobreza y transformó la matriz productiva, implicando instalar a China como el país más relevante del mundo en relación al comercio.

Esta situación, apuntalada por la tasa de crecimiento, y que generó una balanza comercial hoy excedentaria y grandes reservas de divisas, convirtió a China no solo en el taller del mundo, sino también repercutió en que la producción de China avanzara en la cadena de valor, incluyendo grandes avances tecnológicos en la producción.

Por otro lado, la acumulación de reservas internacionales, le permitió y le permite a China tener influencia en determinadas regiones del mundo a través de lo que se denominó la diplomacia financiera. También a mejorar la competitividad de sus empresas nacionales, vía la implementación de nuevas tecnologías adquiridas desde el exterior, y garantizarse el suministro de materias primas suficientes para sostener la expansión económica.

La diplomacia financiera apuntó a realizar inversiones dirigidas a sectores de infraestructura relacionados al suministro de materias primas en regiones con las cuales China comercia. Los acuerdos firmados en términos de capitales chinos en el exterior, incluyeron la

participación de empresas chinas en los países donde se invirtió, haciendo que estas tomen parte de la construcción de infraestructura energética, infraestructura logística para el traslado de recursos naturales, inversión en sectores de alta tecnología, desarrollo de marcas globales y redes de negocios a nivel internacional. Esto se traduce en un proceso de internacionalización de las empresas chinas.

Adicionalmente, durante 2009, junto con Rusia, India, Brasil y Sudáfrica, formó el bloque denominado “los BRICS”, un grupo muy heterogéneo, con intereses divergentes, pero que ha adquirido un relevante peso a nivel internacional, y que ha acompañado el desplazamiento del centro de gravedad del mundo, el cuál sitúa a China en un rol preponderante.

De esta manera, China se ha transformado en un actor clave en los asuntos monetarios y financieros internacionales. Los principales cambios - de interés para el estudio de la presente tesis - nos pone en manifiesto que China pasará - luego de las Reformas de gobernanza del FMI del 2006, 2008 y 2010 – de no ser parte de los diez primeros países en derechos de cuota y voto en el FMI a ser el segundo país en esta cuestión y que el uso de su moneda, el Renminbi, sea considerado a partir de 2016, parte de la cesta de monedas que componen los derechos especiales de giro, o DEG.

Sin embargo, cabe destacar que, 12 años después de la última reforma – que no satisface a las autoridades chinas y que tampoco refleja el rol de la economía de China y las economías países emergentes en la economía mundial – los Directores del FMI a través del IMFC continúa debatiendo como actualizar su estructura de gobernanza. Se espera poder finalizar la revisión de la adecuación de las cuotas del FMI y el proceso de reforma de la gobernanza del organismo en el marco de la 16ª Revisión General de Cuotas⁶², incluyendo una nueva fórmula de cuotas como guía, antes del 15 de diciembre de 2023.

⁶² La 15ta revisión no tuvo éxito, ya que no existió consenso para la misma, quedando la revisión como “vacía”.

Conclusiones

El surgimiento del FMI Monetario Internacional (1945), puede ser entendido como la necesidad de los Estados por recomponer las relaciones políticas, económicas y financieras en un contexto de compleja coyuntura internacional. Sin embargo, los fundamentos bajo los cuales se diseñaron las reglas de gobierno y la distribución de poder del FMI, siguió una la lógica de extensión de la red de poder de los países centrales en un sistema internacional de Estados soberanos globalizado.

El desequilibrio de poder de decisión dentro de la estructura de gobernanza del FMI, donde la distribución del poder favorecía – y continúa favoreciendo - marcadamente a Estados Unidos, y en parte, a los países europeos y Japón, tiene como consecuencia la concentración de poder sobre el control del sistema monetario y económico internacional, y consecuentemente, la macroeconomía de los países miembros de la institución.

Dicha concentración de poder en manos de las economías centrales es consecuencia no solo de la estructura, sino también del paso del tiempo. Esto se debe a la erosión de los votos básicos, el carácter no representativo de las cuotas y la metodología y ponderación de las variables de la fórmula de cuota - que tenía fuertes repercusiones en el proceso decisorio - pero también por la falta de representatividad del rol de los países en la economía mundial; la pérdida de influencia sobre los países de ingresos medios que se sentían sub-representados y el sesgo de sus programas y políticas.

Esta concentración de poder, termina actuando como una herramienta de poder que, en términos de la escuela realista de las relaciones internacionales, se puede entender como una forma de dominación, dentro de una institución de carácter cooperativo.

Esta herramienta de poder – en términos operativos - radica en que una serie de países ostentan un mayor poder de decisión en las acciones políticas o decisiones del staff ante el diseño de los programas de ayuda y la aprobación de los desembolsos que realizará el FMI como parte de los mismos. Dentro de la estructura del FMI, son los países centrales quienes dictan las reglas de juego y los países en desarrollo y de bajos ingresos, actuales o potenciales deudores, quienes quedan sujetos a dichas reglas.

Estas “reglas”, que en la práctica actúan en forma de préstamos, imponen condiciones de política económica en forma de “recomendaciones” que forman parte del acuerdo de

asistencia al que se someten los países que experimentan problemas en su balanza de pagos. Dichas recomendaciones, son en realidad condicionalidades que socaban la soberanía de los países que acuden al FMI como prestamistas de última instancia, ya que las mismas limitan la capacidad de toma de decisiones de los prestatarios que, en su mayoría, son los países en desarrollo, emergentes y menos avanzados.

Las condicionalidades suelen constar, en términos generales, de la consolidación fiscal, que incluyen la privatización de empresas públicas, atender el servicio de la deuda, reformas estructurales – incluidas reformas de la legislación laboral y de pensiones - y también restringe el espacio para políticas públicas y la habilidad de los gobiernos de financiar infraestructura y servicios sociales.

Es por esta razón que la tendencia a la concentración de poder ha tenido como consecuencia que el FMI atravesase por una crisis de legitimidad. Durante varios años, la credibilidad del FMI se vio cuestionada, poniendo en duda su eficacia y su relevancia, a la vez que se señalaba al FMI como una institución parcial.

En primer lugar, las acusaciones se veían fundamentadas ante la falta de credibilidad derivaba de la concentración de poder de las economías centrales (por las razones antes enumeradas). Por otro lado, el manejo de las crisis de la década de 1990 por parte del FMI, minó la confianza de los países en desarrollo y emergentes sobre el accionar del organismo internacional ante una crisis.

Esto se debió a que la resolución de la sucesión de crisis en países emergentes, tuvo como respuesta un rol activo del FMI como prestamista de última instancia, bajo fundamentos erróneos - protección de los intereses de los inversores provenientes de países con economías avanzadas – lo que llevó a un problema de riesgo moral. Por otro lado, porque las soluciones implementadas por el organismo fueron un rasgo fundamental de la concentración de poder en el organismo, dejando en claro la obsolescencia de la estructura, que lejos estaba de representar la economía del nuevo siglo.

En este contexto, las economías emergentes consideraban que el FMI no tenía los mecanismos para enfrentar eventuales períodos de crisis, ya sea por su insuficiente disponibilidad de recursos para resolver problemas de desequilibrios en las balanzas de pagos o

por la insuficiencia e ineficacia de los instrumentos y herramientas para asistir a las economías emergentes ante una crisis.

Al mismo tiempo, ponían en manifiesto la necesidad de reformar las estructuras de gobierno de las instituciones resultantes de Breton Woods, y de aumentar la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones fue un constante reclamo por parte de China.

Esta visión, fue compartida por los países en desarrollo en los distintos foros en los que participan – G-20 y G-24 son un ejemplo – y comprendió un elemento fundamental para ejercer presión para una nueva y profunda reforma. Este conjunto de países puso en manifiesto la necesidad de garantizar que las políticas del FMI sean de interés para todos los países integrantes del sistema internacional.

Ante la creciente ola de críticas por parte de los países miembros, la reacción de las autoridades del FMI en un intento por recuperar el prestigio y la credibilidad de uno de los pilares de la arquitectura financiera internacional, fue evaluar una reforma de gobierno, la cual permitiera no solo satisfacer los requerimientos de los países por tener mayor voz y voto - reflejando los cambios subyacentes en el funcionamiento de la economía mundial y el sistema financiero internacional, teniendo en cuenta la creciente globalización de los mercados - sino también para darle mayor celeridad y congruencia al accionar del FMI ante crisis sistémicas.

La primera reforma de gobierno tuvo lugar en septiembre de 2006. La misma, que fuera aprobada por 156 países incluyó: aumentos de cuotas ad hoc – para una serie de países como China, Corea, México y Turquía –; el diseño de una nueva fórmula para calcular las cuotas (junto a un segundo aumento de cuotas ad hoc) y el aumento de los votos básicos para cada miembro tuvo poca efectividad. Esto se debió a que los cambios fueron menores y básicamente exigüos.

La reforma de 2008 implicó un realineamiento de las cuotas, un aumento selectivo de capital (se agrando la cantidad de capital en su totalidad) y el desarrollo de una nueva fórmula más simple y transparente, con la inclusión de una nueva variable en la medición del PIB (el 40% del total del valor de la variable sea medido en términos de PBI medido en paridad de poder de compra), un cambio en una de las variables que se suponía favorecería a los países de economías emergentes.

Sin embargo, pese a que podemos ver dos innovaciones como la incorporación del PBI medido en paridad de poder de compra y un factor de compresión que “concentra” las cuotas calculadas alrededor de una cuota media, las variables principales (PBI a tasas de mercado, apertura y variabilidad) están altamente correlacionadas entre ellas y tienen un sesgo claro a favor de los países avanzados. Esto se debe a que apertura contabiliza el intercambio comercial en términos brutos, ya considerando el PBI, captando a su vez el comercio intra-uniión. Por su parte, variabilidad no capta la demanda potencial de financiamiento del FMI por parte de los países miembros.

Esta es una de las razones por las que se considera a la misma como una reforma cosmética, ya que no permitió un cambio significativo en la voz y representación de los países en desarrollo. Un 51% del capital integrado (DEG 24.768 millones o USD 40.000 millones) lo integraron los países avanzados (EEUU, Japón, Alemania, Italia, entre otros), con lo que el objetivo de “realinear” las cuotas a favor de los países en desarrollo no se cumplió. Estos últimos, obtuvieron una transferencia de cuotas de solo un 1,6% y gran parte de ello se debió a una reasignación entre países en desarrollo, lo que provocó que muchos países en desarrollo vieran diluida su voz y su voto.

En términos agregados, los países avanzados mantuvieron la mayoría simple y Estados Unidos el poder de veto. Quienes fueron considerados los grandes vencedores de esta reforma han sido China, India y Corea, entendiéndose que la reforma ha sido muy modesta, pese a que ha ido en la dirección correcta.

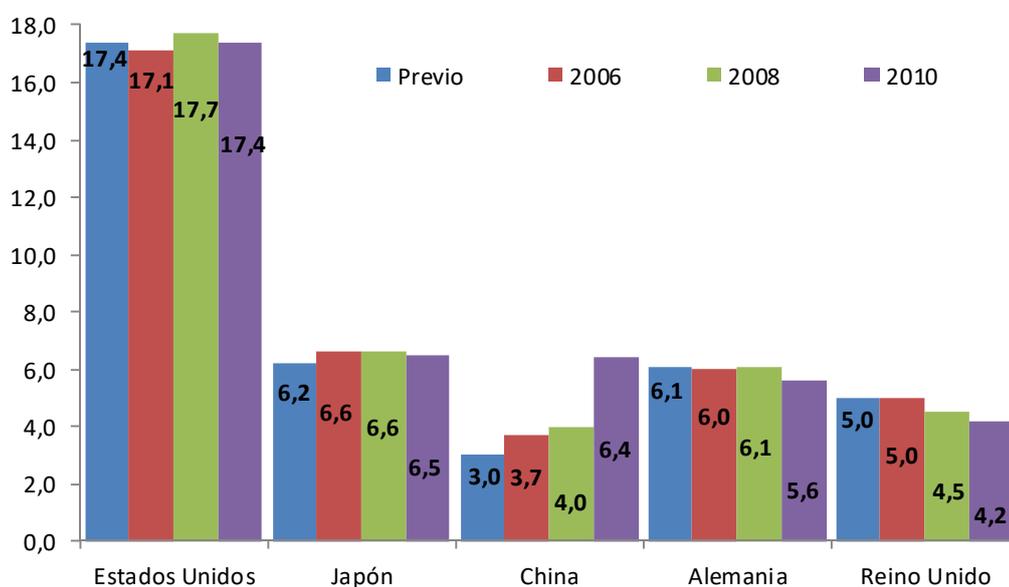
Finalmente, en cuanto a la reforma de 2010, la misma implicó la Decimocuarta Revisión General de Cuotas, que tuvo como resultado que se duplicaran los fondos hasta llegar a DEG 476.800 o USD 755.700 (a los tipos de cambio corriente del momento). El traspaso de cuotas relativas hacia las economías emergentes y en desarrollo fue de 6%, superando las expectativas del Comité Monetario y Financiero Internacional.

En términos de resultados, podemos notar que una serie de países en desarrollo como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) han pasado a ser parte de los 10 principales accionistas del FMI. Sin embargo, en gran medida, esto ha sido en detrimento de otros países emergentes y en desarrollo, quienes han visto disminuir su participación en la votación por 3 puntos porcentuales.

Por último, podría decirse que el gran ganador entre los emergentes y en desarrollo ha sido China, quien, tras la reforma aprobada finalmente en 2016 por la demora en el Congreso de Estados Unidos, pasó de tener un poder de voto de 3,81 a 6,16%.

A pesar de estos cambios, se considera que China continúa sub-representada dada su participación en la economía mundial. Si bien podemos notar que existieron cambios en la estructura de membresía durante el proceso de Reforma de gobernanza que llevó adelante el FMI entre 2006 y 2010, las mismas se presentan como insuficientes para alterar la distribución del poder hacia el interior de la institución, continuando la concentración de poder entre los países avanzados, quienes conservan el control sobre la toma de decisiones.

Gráfico N° XIII: evolución de la cuota del FMI de cada país (en % del total de cuotas)



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Teniendo en cuenta los datos analizados en el capítulo III de la presente tesis, la magnitud del aporte de la economía china a la economía global⁶³ fue superior a la de los Estados centrales y no se ha visto reflejada fehacientemente tras las reformas.

En términos generales, durante el periodo de tiempo analizado (2000-2010), se verá profundizado el proceso crecimiento sostenido de la economía China, cuyo resultado será un cambio en el sistema financiero internacional, posicionando al gigante asiático como la segunda

⁶³ Las causas fueron abordadas en el capítulo III

potencia económica global, pujando por un nuevo orden económico y cambiando la estructura de poder dentro del FMI.

Durante este proceso, la economía china creció a tasas de alrededor del 14% - lo que colaboró en la tarea de disminuir la pobreza – y transformó la matriz productiva, instalando a China como el país más importante del mundo en relación al comercio mundial. Este ascenso fue también consecuencia de sus ventajas competitivas, derivadas de sus bajos costos laborales como de la promoción de políticas relacionadas con el desarrollo industrial estratégico y al financiamiento.

La balanza comercial excedentaria – producto de una gran oferta de productos de bajo costo - y las grandes reservas de divisas, permitieron que China no solo sea el taller del mundo, sino también permitieron que su producción avanzara en la cadena de valor, incluyendo grandes avances tecnológicos en la producción.

Pero también es importante destacar que la fuerte y creciente demanda de materias primas y su diplomacia financiera – particularmente financiando proyectos de infraestructura – hicieron que el gigante asiático fuera un importante actor en el desarrollo de la economía global en el periodo analizado y en la recuperación de la economía mundial a partir de la crisis financiera de 2008/9. Adicionalmente, se destaca la formación - junto con Rusia, India, Brasil y Sudáfrica - del bloque denominado “los BRICS”, un grupo muy heterogéneo con intereses divergentes, pero que ha adquirido un relevante peso a nivel internacional, y que ha acompañado el desplazamiento del centro de gravedad del mundo, el cuál sitúa a China en un rol preponderante.

En la actualidad, China pasó de estar detrás de los diez primeros países en cuota y voto en el FMI, a ser el segundo país en esta cuestión y; que el uso de su moneda, el Renminbi, sea considerado a partir de 2016, parte de la cesta de monedas que componen los derechos especiales de giro, o DEG. Además, es una de las pocas economías que continuó con un crecimiento sostenido - a una tasa de alrededor del 7% - hasta el advenimiento de la pandemia Covid-19 – lo que pone en manifiesto el ascenso de China en el orden económico y monetario internacional, uno de los cambios más trascendentales que el mundo ha atravesado en las últimas décadas.

Sin embargo, trece años después de que entrara en vigor la última reforma – que no satisface a las autoridades chinas y que tampoco refleja el rol de su economía y el de las

economías de países emergentes en la economía mundial – el organismo (los representantes de los países) continúa debatiendo como actualizar su estructura de gobernanza.

En este sentido, en diciembre de 2023 se finalizó la revisión de la adecuación de las cuotas del FMI y el proceso de reforma de la gobernanza del FMI en el marco de la 16ª Revisión General de Cuotas. El resultado no fue el esperado por países como China, dado que los miembros solo consensuaron un aumento equiproporcional del 50% en las cuotas de todos los miembros (238.600 millones de DEG, o 320.000 millones de dólares) sin contemplar una redistribución, lo que elevará el total de las cuotas a 715.700 millones de DEG (960.000 millones de dólares). A su vez, se prevé que, una vez que entren en vigor los aumentos de cuotas, los recursos prestados que comprenden los Acuerdos Bilaterales de Préstamo (ABP) y los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) se reducirán para mantener la actual capacidad de préstamo del Fondo.

El resultado de esta revisión deja en claro la imposibilidad de acordar la revisión de la fórmula de la cuota, lo que pone en manifiesto la continuidad de la concentración de poder al interior del organismo. Sin embargo, se llamó al Directorio Ejecutivo para que formule para junio de 2025, lineamientos para la realineación de las cuotas, incluyendo una nueva fórmula de cálculo, en el marco de la Decimoséptima Revisión General de Cuotas.

Esta no será una fácil tarea para los representantes de los países miembros del organismo ya que la forma en la que se determina la cuota está relacionada estrechamente con cuestiones de política internacional, donde cada Estado evalúa el impacto que las modificaciones podrían tener sobre su posición relativa en la distribución del poder. La principal oposición se encuentra en los países avanzados, quienes no quieren ceder su cuota de poder.

Al entender del autor de la presente tesis, la nueva fórmula de la cuota a acordar deberá revisar y/o diseñar nuevas variables que eviten la concentración de poder, reflejen mejor la situación de los países en la economía global y respondan a una lógica de cooperación dentro del sistema internacional – donde todos los países tengan una representación justa.

La fórmula actual, beneficia a los países avanzados, sobre todo los europeos. El punto de reclamo más sustancial es que la cuota debiera reflejar la creciente participación de los países de economías emergentes, pero no a expensas de otros países iguales o de menores ingresos.

De cara a las nuevas negociaciones, los principales puntos a revisar para una eventual nueva fórmula – y que son parte del reclamo de los países emergentes – son, entre otros: (i) la medida del PIB (incrementar la participación del PIB en PPA); (ii) el uso de los datos económicos actualizados; (iii) rediseñar/eliminar la medida de variabilidad (incumple su objetivo); (iv) abordar la distorsión que genera la medida de apertura económica; (v) aumentar el rol del factor de compresión y; (vi) incorporar una medida directa de pobreza/población.

Por último, es menester destacar que para mejorar la voz y la representación del África subsahariana, durante la última reunión anual de las autoridades de países miembros del FMI, se acordó la creación de una 25ª silla en el Directorio Ejecutivo del FMI para el África subsahariana.

Bibliografía

Documentos académicos

- 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.
- Ayse Kaya. 2015. "Power and Global Economic Institutions," *The Review of International Organizations*, Springer, vol. 11.
- 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.
- BARNETT, M., & FINNEMORE, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- 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.
- Botto, Mercedes "Gobernanza Global Y Las Nuevas Formas De Construir Consensos Multilaterales. El G20 Financiero Bajo La Lupa" *Revista Cojuntura Actual*, Vol 3 No 9-10, Diciembre 2011, Marzo 2012.
- 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 a). *The Governance of the International Monetary Fund*. Recuperado de <http://www.g24.org/TGM/imfgover.pdf>
- Buira, Ariel (2003). *Reforming the Governance of the IMF*. Washington, D.C.: Secretariat, G24.

- Buira, Ariel (2007). Las instituciones de Bretton Woods: ¿gobierno sin legitimidad?. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2902>
- Buira, Ariel (2009). A New Voting Structure for the IMF. Washington, D.C.: Secretariat, G24.
- Bustelo, P. y Fernández Lommen, Y. (1996): La economía china hacia el siglo XXI. Veinte años de reforma, Editorial Síntesis, Madrid.
- Chamorro, Ana. (2008). El proceso de reforma económica de China y su adhesión a la OMC. Pecunia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Chamorro, Ana. (2012). El proceso de apertura de la economía china a la inversión extranjera. Pecunia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Colodenco, Maia (2019). La reforma de los organismos multilaterales de crédito. El rol del g20 para canalizar la demanda de los países emergentes por ampliación de voz y voto en el FMI y el Banco Mundial (Trabajo Final de Posgrado. Universidad Torcuato Di Tella)
- Dornbusch, Fischer y Startz (2004). Macroeconomía. 9na Edición. España, Madrid: McGraw-Hill.
- Dos Reis, Laura (2005). Measuring Vulnerability: Capital Flows Volatility in the Quota
- Eichengreen, Barry “Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System”, Noviembre 2010.
- Barry Eichengreen & Guangtao Xia, 2019. "China and the SDR: Financial Liberalization through the Back Door," Quarterly Journal of Finance (QJF), World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., vol. 9(03), pages 1-36, September.
- FMI (1944) Convenio Constitutivo (FMI, 1944)
- FMI (2000). Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group. Washington, D.C.: FMI
- FMI (2001). Organización y operaciones financieras del FMI. Washington, D.C.: FMI
- FMI (2004). ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional? Washington, D.C.: FMI.
- FMI (2005) Quotas and Voice – Further Considerations. Washington, D.C.: Finance Department, FMI.

- 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.
- FMI (2008). El Gobierno Corporativo del FMI: Una Evaluación. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación Independiente, FMI.
- 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.
- FMI (2009). IMF Governance: Summary of Issues and Reform Options. Washington, D.C.: Strategy, Policy, and Review Department and the Legal Department, FMI.
- FMI (2009a). Initial Lessons of the Crisis for the Global Architecture and the IMF. Washington, D.C.: Strategy, Policy, and Review Department, FMI.
- FMI (2009b). IMF Executive Board Discusses Governance Reform. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0998.htm>
- FMI (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.
- FMI (2011). Ficha Técnica: FMI Datos Básicos. Washington, D.C.: Departamento de Relaciones Externas, FMI.
- FMI (2012). Ficha Técnica: Guía sobre los comités, grupos y clubes. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/groupss.htm>
- FMI (2013). AREAER de 2013: Guía para la Compilación. Washington DC: FMI.
- French-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
- G20 (2009). Working Group 3: Reform of the IMF – Final Report. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/docs/wg3-imfreform.pdf>
- Gilpin, Robert (2001) Global Political Economy: Understanding the international economic order. Princeton University Press. Princeton, 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.
- 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.
- Helleiner, E., & Momani, B. "The Hidden History of China and the IMF" in E. Helleiner, & J. Kirshner, The Great Wall of Money: Politics and Power in China's International Monetary Relations. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- Hobsbawm, Eric (2012). Historia del Siglo XX – 10ª ed. 9ª reimp. Buenos Aires, Crítica.
- Hobson, Jhon M (2004). The Eastern Origins of Western Civilisation. Cambridge University Press. University of Sydney
- 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.
- Johnston, J., & Weisbrot, M. (2016). Voting Share Reform at the IMF: Will it Make a Difference? Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research
- Javier Díaz Cassou & María Jesús Fernández & Santiago Fernández de Lis, 2006. "IMF financial facilities: signalling versus insurance," Economic Bulletin, Banco de España, issue APR, pages 115-127, April.
- Keohane, Robert O., Buchanan, Allen y University, Duke (2006). The Legitimacy of Global Governance Institutions. Princeton University. New Jersey.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, S. D. (Ed.) (1983). International Regimes. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice y Melitz, Marc (2012). Economía Internacional. Teoría y Política (9na Edición). España, Madrid: Pearson.

- Larralde Hernández, Juan. (2015). Concentración de poder en el gobierno del FMI : análisis de las reformas de 2006, 2008 y 2010, y su impacto sobre la Argentina. (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.)
- 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.
- 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.
- Momani, B. "China at the IMF" in Enter the Dragon: China in the International Financial System. Co-edited by Hongying Wang and Domenico Lombardi. CIGI Publication, September 2015.
- Morgenthau, Hans J. (1986). Políticas entre las Naciones, La Lucha por el Poder y la Paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Sexta Edición.
- Naughton, B. (2004) "La transformación de China", Economía Exterior, No.
- Naughton, B. (2007): The Chinese Economy: Transitions and Growth, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Nelson, Rebecca y Weiss, Martin (2014). IMF Reforms: Issues for Congress. Congressional Research Service.
- Nemiña, Pablo (2010). Los planes White y Keynes de creación del FMI bajo la mirada de Prebisch. San Luis: Kairos.
- Ocampo, José Antonio "La Arquitectura Financiera Mundial y Regional a la Luz de la Crisis", Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, Marzo 2013.
- Oviedo, Eduardo Daniel (2005). China en Expansión, Córdoba, Educc.

- Perkins, D.H. (1994): "Completing China's Move to the Market", *The Journal of Economic Perspectives*, 8
- Pontoni, Alberto, Daniel Pérez Enri y Feiyin Chen (2017): *La era de China. Claves de la nueva potencia mundial*, Carapachay, Lenguaje claro Editora
- Rapoport, Mario Daniel (2013). *China: el país de los senderos que se bifurcan*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix
- 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.
- Singh, A. (1996) "El Plan, el mercado y la transición gradual en China", *Revista de Estudios Asiáticos*, 3, pp. 55-80.
- Soler, J. (2003) *El despertar de la nueva China*. Madrid: Editorial Catarata. Stiglitz, Joseph (2002). *El Malestar en la Globalización*. Traducción de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara Ediciones S.A.
- 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.
- Viner, Jacob (1943). *Dos Planes para la Estabilización Monetaria Internacional*. En *El Trimestre Económico* (pp. 450-482). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Waltz. (1988). *Teoría de la política internacional*. GEL. Wallerstein, Immanuel (2005). *Análisis de Sistemas-Mundo*. México: Siglo XXI Editores.
- Williamson, John. "Revisión del Consenso de Washington", 1998 (<https://suburbioeducativo.files.wordpress.com/2013/01/2-williamson-1998-revisic3b3n-del-consenso-de-washington.pdf>)
- Woodward, David (2007). *IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options*. G24 Discussion Paper No. 49

Comunicados oficiales de Reuniones de Ministros y de Líderes del G20

Corea del Sur 2010. Disponible en <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance101023.pdf>

Reino Unido 2009. Disponible en:
https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf

Brasil 2008. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008communique1109.pdf>

Australia 2006. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2006/2006communique.pdf>

China 2005. The G-20 Statement on Reforming the Bretton Woods Institutions. Disponible en:
<http://www.g20.utoronto.ca/2005/2005bwi.pdf>

ONGs y Think Tanks

University of Toronto' G20 Information Centre. Disponible en:
<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance101023.html>

Bretton Woods Project. Disponible en: <http://www.brettonwoodsproject.org/es/2015/10/los-paises-en-desarrollo-buscan-eludir-las-estancadas-reformas-estadounidenses-del-fmi-y-del-banco-mundial-arriesgando-el-veto-de-estados-unidos/>

Documentos y bases de datos de las IFIs

Comunicado del Comité para el Desarrollo, Washington DC, Octubre 2016 Disponible en:
<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/08/world-bank-imf-annual-meetings-2016-development-committee-communicue>.

“Forward Look A Vision For The World Bank Group In 2030”, documento elaborado para las reuniones del Comité para el Desarrollo de Octubre del año 2016. Disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23732171/DC2016-0008.pdf>.

Ficha Técnica: Las cuotas en el FMI, Washington DC, Enero 2016. Disponible en:
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/quotass.htm>.

Estructura de Gobierno del FMI, Boletín del FMI, Washington DC, Enero 2016
(<http://www.imf.org/es/news/articles/2015/09/28/04/53/sopol012716b>).

Guía del FMI: ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional? Washington DC, 2004?. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/spa/whats.pdf>.

Convenio Constitutivo del FMI. Disponible en:
(<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>)