



# Tiempo de **CAMBIO** en el FMI

Vijay L. Kelkar, Praveen K. Chaudhry  
y Marta Vanduzer-Snow

## Cómo debería transformarse la institución para ajustarse a las nuevas fuerzas que configuran la economía mundial

UNA INSTITUCIÓN internacional viable refleja las necesidades históricas de un determinado período y la solidez de una institución estriba en su capacidad para responder a las fuerzas económicas y políticas cambiantes. El Fondo Monetario Internacional (FMI o el Fondo) supo responder a las fuerzas económicas dinámicas que moldearon la segunda mitad del siglo XX (véase “El FMI a los 60” *F&D*, septiembre de 2004). Sin embargo, en la actualidad, ante un nuevo conjunto de fuerzas, ha llegado el momento de que el FMI se adapte a las necesidades actuales y no a las prioridades geopolíticas del siglo pasado. En el presente artículo se detalla un programa de trabajo de cambio, en el que se propone un plan para mejorar el funcionamiento y la gestión de gobierno del FMI. La transformación de la institución contribuirá a afianzar la cooperación económica, mejorar la seguridad económica y fomentar una globalización que beneficie a todos y no solo a una región o a un grupo determinado de países.

### Nueva economía política mundial

La gestión de gobierno de la economía política mundial exige que las instituciones reflejen la distribución cambiante del poder económico del sistema internacional. Para ser eficaz, el FMI deberá adaptarse a fin de hacer frente a los desafíos de siete fuerzas económicas que están alterando profundamente el mapa económico y los centros de poder del mundo.

- *Nueva tecnología.* Esta tecnología, impulsada por una economía en expansión basada en conocimientos y mayor competencia, fomenta la productividad y aumenta la globalización y las interacciones de la economía.

- *Flujos de capital privado.* Hoy en día, estos flujos dominan la economía mundial, impulsando el crecimiento económico y, a veces, recrudeciendo las crisis económicas cuando se retira el capital repentinamente.

- *El equilibrio demográfico mundial está cambiando.* Las poblaciones envejecen en las economías avanzadas a la vez que los países en desarrollo mantienen altos índices de población en edad productiva. Este cambio originará una mayor cantidad de flujos de capital hacia los países con poblaciones jóvenes, lo que aumentará las tasas de crecimiento económico de los países en desarrollo.

- *Economías de mercados emergentes.* Su participación en el producto y comercio mundial ha aumentado considerablemente y se prevé que se incrementará aún más en la primera mitad del siglo XXI.

- *El surgimiento de Asia en la economía mundial.* Desde el punto de vista del PIB (medido según la paridad del poder adquisitivo), tres de las cuatro economías nacionales más importantes del mundo —China, India y Japón— son de Asia.

- *Regionalismo creciente.* Durante el lento proceso de reestructuración del FMI, se ha iniciado un nuevo debate que se pronuncia a favor de acuerdos monetarios regionales.

- *Más transparencia y rendición de cuentas del gobierno, empresas e instituciones internacionales.* El consenso creciente a nivel internacional entre las autoridades económicas, funcionarios políticos y otras élites subraya la importancia fundamental de la democracia, los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas a los electores. En el caso del FMI, esto se traduce en la necesidad de más control parlamentario y apertura en los programas patrocinados por el FMI.

Dadas las circunstancias cambiantes del siglo XXI, consideramos que el FMI debería realizar cambios fundamentales en los siguientes ámbitos, sin perder de vista los ideales de los fundadores.

### Base de capital

***El primer requisito —y el más importante— para gestionar la nueva ola de globalización consiste en fortalecer la base de recursos del FMI.*** El FMI dispone de un capital muy reducido, en comparación con el PIB mundial, los niveles del comercio mundial, los flujos internacionales de capital o cualquier otro indicador comparable de liquidez mundial.

Solo un número relativamente pequeño de protagonistas principales domina el mercado de capital mundial y, en situaciones de crisis, su efecto de arrastre procíclico puede desestabilizar seriamente la economía de un país o de una región. El FMI podría constituir la fuerza contrarrestante requerida. El FMI necesita la capacidad para ayudar rápidamente a un país o una región a recuperar el control de la economía. Para ello, debe aumentarse la base de recursos del FMI. No actuar podría ocasionar una pérdida para la economía mundial mucho mayor que el costo de oportunidad de incrementar el tamaño del FMI.

No existe una fórmula exacta que determine el tamaño óptimo del Fondo pero existen riesgos inherentes si es demasiado pequeño. El tamaño de la institución, medido en derechos especiales de giro (DEG) del FMI, se ha reducido apreciablemente. Desde 1998, no se ha registrado ningún aumento general de cuotas. Tradicionalmente, el nivel de cuotas agregadas se determina en relación con los indicadores económicos clave incluidos en la fórmula para calcular las cuotas. Debido al uso más difundido de los tipos de cambio flexibles, especialmente en comparación con el período inmediatamente posterior a Bretton Woods, y el crecimiento de los mercados de capital privado, el Fondo no tiene que ser ahora relativamente mayor que su tamaño original. No obstante, aunque la base de capital del FMI aumentó de DEG 61.100 millones en 1978 (séptima revisión de cuotas) a DEG 212.000 millones en 1998 (undécima revisión), desde 1978, el tamaño del Fondo ha disminuido apreciablemente en comparación con una serie de indicadores mundiales. El total de cuotas se redujo de 8,5% a 1,8% con respecto a las transacciones mundiales en cuenta corriente, de 1,4% a 0,8% con respecto al PIB, de 33% a 9% en relación con las reservas de divisas y de 9% a 4% en relación con las importaciones mundiales.

Además de un aumento de cuotas, el FMI podría incrementar los fondos disponibles para hacer frente a las crisis obteniendo préstamos de los mercados de capital y creando DEG transitorios y de liquidación automática para satisfacer las necesidades de liquidez. Esto podría complementarse con una revisión de su política de acceso y el fortalecimiento de la supervisión eco-

nómica bilateral y multilateral. El acceso a los préstamos del FMI, como los acuerdos de derecho de giro y el servicio de complementación de reservas, debe basarse en las necesidades financieras del país miembro y no en el tamaño de su cuota como en la actualidad. Si bien el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo reconoce acertadamente que los países ricos siempre ejercerán influencia en las decisiones de las instituciones financieras internacionales, un aumento del tamaño del FMI permitirá una mayor participación de las economías más pequeñas.

### Derechos de voto

***Otro ámbito de reforma es la representación y el número de votos de los países.*** El FMI se rige esencialmente por un régimen de cuotas, ya que la cuota determina el número de votos de un país en el Directorio Ejecutivo. Los miembros del FMI reciben 250 “votos básicos” más un voto adicional por cada DEG 100.000 de cuota. El voto básico está diseñado para proteger los intereses de los estados más pequeños, pero los sucesivos aumentos generales de las cuotas han reducido la proporción de votos básicos del 11,3% en 1945 al 2% en la actualidad. Proponemos un ajuste para recuperar el nivel de votos básicos de 1945 y redistribuir el número de votos mediante un conjunto de promedios ponderados en función del PIB, calculado a la paridad del poder adquisitivo (PPA) (88,7%) y votos básicos (11,3%). Los resultados obtenidos mediante este cálculo reflejarían adecuadamente el peso económico de los países en desarrollo sin quitarle a Estados Unidos su poder de veto. La proporción de votos de las economías avanzadas se reduciría de

## Los miembros del FMI deben otorgar pleno poder al Directorio convirtiéndolo en un órgano verdaderamente independiente a fin de mejorar la gestión de la economía mundial.

62% a 51%; los países de Asia, América Latina y África tendrían más representación. La proporción de votos de los países de Oriente Medio, excluido Arabia Saudita, país acreedor, permanecería casi igual. La proporción de votos de los estados más pequeños de Europa se reduciría radicalmente pero la Unión Europea (UE) mantendría su poder de veto. La reforma propuesta del régimen de cuotas tiene una probabilidad realista de ser aprobada ya que genera más “ganadores” que “perdedores”.

La redistribución del número de votos no solo corregiría el desequilibrio actual entre los países industriales, emergentes y en desarrollo, sino que también intensificaría el diálogo entre los países miembros. El poder de veto determinado por las diferentes coaliciones de estados promovería la cooperación. Los países de la UE y una coalición integrada por Japón, China e India deberían tener poder de veto. Igualmente, una coalición formada por Asia, África y América Latina tendría poder de veto. Como institución política, estas reformas de cuotas prescritas

aumentarían la legitimidad y la participación dentro de la institución, lo que fomentaría el diálogo sobre la gestión de gobierno de la economía global.

Estas reformas permitirán hacer frente a una de las críticas principales del FMI con respecto a su “déficit democrático”. El fortalecimiento de las prácticas democráticas dentro del FMI puede aumentar la participación de los países más pequeños y generar otras perspectivas, lo que contribuirá a la prevención y gestión de crisis.

### Reestructuración del Directorio Ejecutivo

Europa tiene 10 representantes en el Directorio Ejecutivo del FMI, Asia cinco y África dos. América tiene cinco y Australia uno. La participación de Europa en el PIB mundial, calculado según la PPA, asciende a 29% y el de Asia, 32%. A la luz de las tendencias actuales de crecimiento, esta diferencia entre Asia y Europa se desplazará aún más a favor de Asia. Por lo tanto, es evidente que la estructura de gobierno del FMI, en cuanto a número de votos y representantes en el Directorio, debe modificarse para que el FMI refleje la realidad actual.

No basta con solo cambiar las cuotas relativas o reasignar las representaciones para mejorar la gestión de la institución. Los miembros del FMI deben otorgar pleno poder al Directorio convirtiéndolo en un órgano verdaderamente independiente a fin de mejorar la gestión de la economía mundial. Cabe considerar la demanda paralela a favor de bancos centrales independientes con el objeto de mejorar la gestión de las economías nacionales.

**Una solución consiste en que los parlamentos u otros órganos representativos de los países miembros elijan a los integrantes del Directorio Ejecutivo.** No deberá postularse a ninguna persona al Directorio aunque represente a un solo país. El mandato de los integrantes del Directorio deberá ser por un período fijo; podría ser de seis años y se elegirá a un tercio del Directorio cada dos años, lo que establecerá continuidad. A fin de asegurar la independencia de los miembros del Directorio, el mandato deberá limitarse a un solo período. Estas medidas de reforma garantizarán la independencia de los integrantes del Directorio. Además, aumentaría la supervisión objetiva bilateral y multilateral y mejoraría la gestión de crisis.

**Deberá mejorarse asimismo la rendición de cuentas del Directorio Ejecutivo.** Para lograrlo, podría establecerse un conjunto de parámetros de referencia o memorando de entendimiento, acordado por los accionistas, para medir el desempeño del Directorio. Otra forma de mejorar la rendición de cuentas sería mediante la participación activa de los parlamentos, incluidos los de los países acreedores. A fin de cuentas, la función de la rendición de cuentas recae sobre los accionistas quienes, a su vez, representan a los parlamentos. La participación de los parlamentos tiene la ventaja agregada de que mejoraría las políticas y la coherencia. En otras palabras, la supervisión económica sería más eficaz. El ex Director Gerente, Horst Köhler, ya inició la práctica de informar a los órganos electos de los accionistas principales.

### Consejo de Seguridad Económica

Debido a la incapacidad del FMI para representar los intereses de los 184 países miembros constituyentes, algunas regiones del mundo han considerado la posibilidad de actuar por cuenta

propia. En el caso de Asia, no es una amenaza en vano. Los bancos centrales de Asia han acumulado más de US\$2 billones en reservas de divisas. Durante la crisis de Asia de 1997–98, se habló de establecer un Fondo Monetario Asiático. En Asia vive casi el 55% de la población mundial y se encuentran algunas de las economías más dinámicas del mundo. Si bien la posibilidad de crear un Fondo Monetario Asiático se fundamenta en un argumento legítimo, ese Fondo podría dar lugar a una proliferación de instituciones financieras regionales que, a la postre, resultaría contraproducente para la economía mundial. Esta proliferación de instituciones financieras generaría más inestabilidad en el sistema internacional en cuanto a la gestión eficiente de crisis.

**Para evitar la proliferación de instituciones financieras regionales, el FMI debería convertirse en un “Consejo de Seguridad Económica” y desempeñar las funciones de prestamista universal de última instancia.** La función central del FMI sería gestionar la ola actual de globalización creciente con el propósito de fomentar un crecimiento estable de la economía mundial que brinde seguridad económica para todos. El Consejo de Seguridad Económica es una derivación, a nivel mundial, del concepto de una mejor gestión del riesgo mediante una distribución del riesgo entre los estados. Se ha demostrado que el buen funcionamiento de las economías modernas de mercado depende de la gestión eficiente de riesgos a niveles macro y micro como parte integral del marco de política pública. Ahora, los organismos internacionales tendrán que mitigar y compartir riesgos. Cabe señalar que la Comisión Meltzer de Estados Unidos ya ha propuesto medidas de reforma de gran alcance que recomiendan que el FMI debe centrarse en proporcionar asistencia en situaciones de crisis de liquidez a corto plazo y eliminar los préstamos a largo plazo para reformas estructurales.

### Conclusión

El FMI respondió a las fuerzas dinámicas de la economía de la última mitad del siglo XX, pero ahora debe adoptar medidas de reforma institucional para que la arquitectura del sistema financiero internacional refleje las nuevas fuerzas subyacentes. Al mantener el proceso de toma de decisiones en manos de unos cuantos países ricos, los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial no han avanzado mucho para asegurar que se escuchen las inquietudes de los excluidos. La reforma del FMI puede contribuir a revitalizar la institución e intensificar la participación del mundo en desarrollo. Quizá ya llegó la hora de aceptar la propuesta del Ministro británico de Hacienda, Gordon Brown, de convocar una nueva Conferencia de Bretton Woods para emprender la transformación necesaria de la arquitectura financiera mundial y crear el FMI del siglo XXI. ■

*Vijay L. Kelkar fue director ejecutivo del FMI, y de 2002 a 2004 asesor del Ministro de Finanzas Públicas de India. Praveen K. Chaudhry es profesor asistente de Ciencias Políticas de la Universidad de Ohio. Marta Vanduzer-Snow es profesora de investigación del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Nueva York.*

#### Referencias:

Kelkar, Vijay L., Vikash Yadav y Praveen K. Chaudhry, 2004, “Reforming the Governance of the International Monetary Fund”, *The World Economy*, vol. 27 (mayo), págs. 727–43.