

Cómo se gobierna el FMI

Toma de decisiones,
control institucional, transparencia
y rendición de cuentas

Leo Van Houtven



FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

2002

Cómo se gobierna el FMI

Toma de decisiones,
control institucional, transparencia
y rendición de cuentas

Leo Van Houtven

ISBN 1-58906-303-1

ISSN 0538-8759

Agosto de 2002

Las opiniones expresadas en el presente folleto, incluidos los aspectos legales, son responsabilidad exclusiva del autor y no deben atribuirse a los directores ejecutivos del FMI ni a sus autoridades nacionales

Diseño de la cubierta: División de Servicios Multimedia del FMI

Edición en español

División de Español

Departamento de Tecnología y Servicios Generales

Traducción:

Julio García-Durán, Karin Ruckhaus y Adriana Russo

Corrección de pruebas y autoedición:

Adriana Vilar de Vilariño

Solicítese a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.

Tel.: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org

Internet: <http://www.imf.org>

Índice

Prefacio	v
Siglas y abreviaturas	vii
I. Introducción	1
II. Las cuotas y el número de votos en el FMI:	
Un sistema que exige mayor equidad	5
El papel de las cuotas, y el debate sobre la fórmula para calcularlas	5
Iniciativas para corregir las distorsiones y reforzar la equidad en el número de votos	8
III. Equilibrio de poderes en el gobierno del FMI	11
El Directorio Ejecutivo	14
El Director Gerente	17
El personal.....	19
IV. Decisiones por consenso en una institución basada en la cooperación	21
Tamaño y composición del Directorio: Una mesa redonda de carácter mundial	21
Enfoque general respecto a la búsqueda de consenso en el Directorio.....	24
El consenso y la toma de decisiones en la práctica	27
Protección del modelo de consenso, y salvaguarda de los derechos de los accionistas minoritarios del FMI	32
V. Intensificación del control político del sistema monetario internacional	35
El Comité Provisional: Un liderazgo desigual.....	36
El Comité Monetario y Financiero Internacional:	
¿Un control más eficaz del sistema?.....	38
El Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro: La divergencia de intereses de sus integrantes ha debilitado la cohesión....	41
El Grupo de los Cinco y el Grupo de los Siete:	
¿Liderazgo o dominancia?	42

ÍNDICE

Intereses contrapuestos: Estados Unidos, Europa occidental y Japón y la región de Asia	45
VI. Cómo se gobernó el FMI en la crisis de México de 1994–95	49
VII. Cómo influyó el clima financiero de los años noventa en el gobierno del FMI.....	55
Características singulares de las crisis de 1997–99	55
Fortalecimiento de la arquitectura financiera	58
Colaboración entre la sociedad civil y el FMI.....	62
Búsqueda de transparencia en el FMI.....	65
Reorientar el enfoque del FMI.....	68
VIII. Evaluación del régimen de gobierno del FMI	72
Apéndice I. Mayorías de votos en el FMI.....	81
Apéndice II. Directores ejecutivos del FMI y número de votos.....	83
Bibliografía	89

Prefacio

El autor del presente folleto, Leo Van Houtven, es Presidente de la Fundación Per Jacobsson, que lleva el nombre de quien fuera Director Gerente del FMI entre 1956 y 1963. La Fundación patrocina conferencias sobre finanzas internacionales y cooperación monetaria en el contexto de las Reuniones Anuales del FMI, y en varias ocasiones, del Banco de Pagos Internacionales con sede en Suiza. El autor desarrolló su carrera profesional en el FMI. Desde 1977 hasta 1996 se desempeñó como Secretario de la institución y en 1987 fue nombrado Consejero del Director Gerente.

Las opiniones que figuran en el presente ensayo son las del autor y no deben atribuirse al FMI. Para el autor han sido muy enriquecedores sus contactos y el diálogo con antiguos colegas del Directorio Ejecutivo del FMI y funcionarios de la institución. Desea manifestar su agradecimiento a Christian Brachet, Eduard Brau, François Gianviti, Luc Hubloue, Azizali Mohammed, Alexander Mountford, P. R. Narvekar, Barry Newman y J. J. Polak por los sugerentes comentarios que formularon en el curso de la elaboración de este ensayo y se considera único responsable de cualquier deficiencia. Asimismo, desea expresar su agradecimiento a Ian McDonald, que estuvo a cargo de la edición, a Marina Primorac, coordinadora de la publicación y a Nabila Salah, por su apoyo administrativo durante la realización del proyecto.

Siglas y abreviaturas

AGP	Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CMFI	Comité Monetario y Financiero Internacional
DEG	Derecho especial de giro
FMI	Fondo Monetario Internacional
IOCN	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
NAP	Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
OICV	Organización Internacional de Comisiones de Valores
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PESF	Programa de evaluación del sector financiero
PPME	Países pobres muy endeudados
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
SCR	Servicio de complementación de reservas
SME	Sistema Monetario Europeo
SRAE	Servicio reforzado de ajuste estructural
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

I.

Introducción

Hacia el final de la segunda guerra mundial se realizó un denodado esfuerzo para establecer una serie de instituciones internacionales. Además de las Naciones Unidas, organización mundial de carácter político, se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), precursor de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos organismos se convirtieron en las instituciones clave del mundo financiero, del desarrollo y del comercio. Hoy, casi 60 años después, los sistemas comerciales y financieros del mundo han sido objeto de una transformación fundamental en el marco de la cual se han abandonado los controles generalizados de la posguerra en aras de una estructura más próxima a un sistema de mercados libres globalizados. Al mismo tiempo, la comunidad de naciones se ha diversificado muchísimo más; el número de países independientes se ha triplicado o cuadruplicado y se observan notables diferencias entre unos países y otros en cuanto a su identidad cultural, nivel de desarrollo y bienestar, y experiencia en materia de autodeterminación.

A medida que avanza la integración mundial, la cooperación regional e internacional se tornará cada vez más necesaria y las instituciones deberán garantizar la disponibilidad de bienes y servicios públicos. Repetidamente se ha justificado la creación de una organización internacional para el medio ambiente y del fortalecimiento de la Organización Internacional del Trabajo. La reciente creación del Foro sobre Estabilidad Financiera constituyó un paso muy necesario en la colaboración para dar más solidez a los sistemas financieros en todo el mundo. Asimismo, se ha preconizado la creación de un Consejo de Seguridad Económica en las Naciones Unidas, que serviría de órgano general para considerar los aspectos y las relaciones en materia económica, financiera y social¹.

Sin embargo, ni la creación de nuevos organismos ni el fortalecimiento de los ya existentes cuentan con mucho apoyo político. Aunque, en general, se considera que en los últimos decenios las instituciones financieras internacionales han contribuido en gran medida a un crecimiento y una

¹Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, 1995.

integración sin precedentes de la economía mundial, a partir de los años noventa se ha planteado cada vez más la cuestión de si los acuerdos institucionales y las reglas del juego se han desarrollado lo suficiente para ofrecer a todos los países la misma oportunidad de participar de manera efectiva y equitativa en los organismos financieros y de comercio. Una cuestión clave al respecto es si la misión encomendada a cada uno de los organismos existentes sigue siendo pertinente y si su legitimidad y estructura de gobierno son adecuadas para satisfacer las necesidades de la comunidad mundial en los albores del siglo XXI. De hecho, muchos dirigentes de los países en desarrollo, así como grupos de la sociedad civil, se quejan de la falta de equidad que perciben respecto al buen gobierno de las finanzas internacionales tanto en el FMI y en el Banco Mundial como en la OMC, a los que consideran instrumentos de los países ricos. Más aún, la crisis asiática de 1997–98 planteó algunas dudas sobre los beneficios de la globalización financiera, sobre todo para las economías de mercados emergentes. Al mismo tiempo, la percepción, correcta o incorrecta, de que las recetas del FMI en materia de ajuste causan sufrimiento social ha hecho que los círculos oficiales y académicos, y también los medios de comunicación, centren su atención en la gestión de gobierno del FMI y su obligación de rendir cuentas.

Entre los que critican al FMI, un grupo sostiene que en el entorno de globalización en que vivimos, la comunidad de naciones no requiere de la función de regulación y supervisión del FMI y que la asesoría y el financiamiento que brinda la institución suelen estar mal orientados y representan una fuente de “riesgo moral”. En el informe de la Comisión Meltzer al Congreso de Estados Unidos (pág. 41), publicado en 2000, se propone fundamentalmente la eliminación de la función de supervisión y de la autoridad del FMI para negociar la reforma de las políticas.

Otro grupo más amplio argumenta que, si bien la carta orgánica y los fines del FMI siguen siendo pertinentes en el contexto de progresiva integración mundial de principios del siglo XXI, la institución debe transformarse en una entidad más democrática y transparente, con un mayor énfasis en la rendición de cuentas y la participación. A continuación se mencionan algunos de los principales temas que se han planteado en la literatura más reciente sobre el gobierno del sistema monetario internacional:

- Se estima que el FMI no es democrático porque la gran mayoría de sus miembros —a saber, los países en desarrollo y en transición—, que en la práctica son los prestatarios del FMI, son accionistas mino-

ritarios, mientras que el grupo relativamente pequeño de países industriales tiene el 60% del número de votos.

- El procedimiento de selección del Director Gerente debe reformarse dados su falta de transparencia y el hecho de que no existan directrices claras.
- En lo relativo al control del FMI, existe la impresión de que los países industriales son el grupo dominante a través del Directorio Ejecutivo, en el que, según las voces más críticas, los países en desarrollo no están suficientemente representados.
- Resulta difícil hacerse una idea de cómo funciona el proceso de toma de decisiones por consenso del FMI y si protege o no de forma adecuada los derechos de los accionistas minoritarios.
- Al nivel político, no existe un contrapeso efectivo frente al poder del Grupo de los Siete países industriales. Además, la función de supervisión del Comité Monetario y Financiero Internacional (o de su antecesor, el Comité Provisional) debe ser más participativa y eficaz en relación con los problemas de carácter sistémico.
- En sus relaciones con los países en desarrollo, el FMI no presta suficiente atención a los objetivos de crecimiento y equidad (por ejemplo, para evitar que la carga de las políticas de ajuste recaiga excesivamente sobre los sectores pobres).
- Aparte de la obligación de rendir cuentas a los gobiernos de los países miembros, el FMI debe reforzar su diálogo con la sociedad civil y demostrar un mayor interés por responder de sus actos frente a la opinión pública.

La presente publicación, que tiene por objeto describir de forma general los principales aspectos relativos al gobierno del Fondo Monetario Internacional, se ha estructurado de la siguiente manera:

- En la sección II se describen la estructura y la evolución de las cuotas y del número de votos en el FMI y se analiza la necesidad de reducir las distorsiones en el sistema para hacerlo más equitativo, así como la importancia de que el FMI, en su calidad de institución financiera, mantenga la confianza de sus acreedores.
- En la sección III se pasa revista a los sistemas de equilibrio de poderes en el gobierno del FMI y se subraya la importancia de que exista una colaboración armónica entre el Directorio Ejecutivo, el Director Gerente y el personal de la institución para que ésta funcione adecuadamente.
- La sección IV se centra en los métodos de trabajo y el proceso de toma de decisiones por consenso del Directorio Ejecutivo, y se destaca el

origen y el fundamento de dicho procedimiento por el que los directores ejecutivos tratan de encontrar puntos de coincidencia en sus deliberaciones. Para ilustrar este método de trabajo de colaboración, de importancia clave para la protección de los derechos de los accionistas minoritarios, que constituyen la gran mayoría de los miembros del FMI, se describen varios casos en los que se trató de alcanzar el consenso.

- En la sección V se examina la función de vigilancia política que ejerce la Junta de Gobernadores del FMI a través del Comité Provisional y, actualmente, del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) que sucedió al anterior. La eficacia —y también las fallas— de este proceso de control deben analizarse al tiempo que se examinan las actividades de los grupos de países miembros, tanto industriales como en desarrollo, teniendo en cuenta, además, la influencia que las regiones y los países miembros a título individual tratan de ejercer sobre los planes y decisiones del FMI.
- En la sección VI se presenta un estudio de la gestión de gobierno del FMI en una crisis financiera, concretamente, la crisis de México de 1994–95.
- En la sección VII se analiza el fortalecimiento de la arquitectura y la transparencia del sistema, la colaboración con la sociedad civil y el nuevo enfoque del FMI tras las crisis de los años noventa.
- Por último, en la sección VIII, se presenta una evaluación de la gestión de gobierno del FMI.

II.

Las cuotas y el número de votos en el FMI: Un sistema que exige mayor equidad

El papel de las cuotas, y el debate sobre la fórmula para calcularlas

A cada país miembro se le asigna una cuota que representa su participación en el capital del FMI y determina el número de votos. Las cuotas determinan además la proporción de DEG que recibirá cada país miembro en las diferentes asignaciones. La fórmula original utilizada en Bretton Woods para el cálculo de las cuotas de los 45 países participantes en la conferencia incluía como variables económicas el ingreso nacional, las reservas, el comercio exterior y las fluctuaciones de las exportaciones. El objetivo principal de la fórmula de cálculo de las cuotas era, y sigue siendo, satisfacer las necesidades de capital de la institución.

La primera vez que se reconsideró la fórmula establecida en Bretton Woods, a principios de los años sesenta, se diseñó un método de fórmulas múltiples que incluía, por una parte, la opción de asignar diferentes ponderaciones al ingreso nacional o bien a los pagos externos corrientes y la variabilidad de los ingresos corrientes. Dada la flexibilidad que permitían estas opciones, el ingreso nacional se convirtió en un factor de gran peso en la fórmula para la mayoría de los países industriales y otros países grandes, mientras que los pagos corrientes y la variabilidad de los ingresos corrientes se convirtieron en componentes importantes para las pequeñas economías abiertas y para la mayoría de los países en desarrollo. Desde principios de los años ochenta, en el cálculo de las cuotas se han incluido variables como el PNB, las reservas oficiales, los pagos e ingresos externos corrientes, la variabilidad de los ingresos corrientes y la razón entre éstos y el PNB.

El Convenio Constitutivo del FMI prevé una revisión general de las cuotas a intervalos máximos de cinco años. En estas revisiones quinquenales se tendrán en cuenta, sobre todo: 1) la magnitud del aumento global, que ha de considerarse a la luz de las perspectivas de la economía mundial en el mediano plazo y del papel del FMI en el financiamiento de los

eventuales desequilibrios en los pagos y, 2) la distribución del aumento global entre un aumento equiproporcional para todos los países miembros y un aumento selectivo para algunos países, generalmente las economías de rápido crecimiento en cuyo caso la “cuota efectiva” presenta un “notable desajuste” con respecto a la “cuota calculada”.

El margen para realizar aumentos selectivos es limitado, dado que un aumento en la cuota relativa de un país miembro —y, por consiguiente, del porcentaje que representan sus votos— se traduce automáticamente en una reducción del número de votos de todos los demás países. La mayoría de los países miembros, sobre todo los países en desarrollo, no desean que se reduzca su cuota relativa en el FMI y han tendido a favorecer los aumentos equiproporcionales (generales) de las cuotas.

Con el tiempo, el elemento equiproporcional ha representado, en promedio, alrededor del 70% del aumento total de las cuotas. Un argumento importante a favor de los aumentos selectivos, además de las razones de equidad asociadas al “desajuste” antes mencionado, es la capacidad de los países que podrían beneficiarse de dichos aumentos para ofrecer liquidez al FMI. Ésta fue una consideración prioritaria cuando se procedió a la séptima revisión en 1978, en el marco de la cual se duplicó la cuota relativa de los principales países exportadores de petróleo a expensas de los países industriales, sin que ello afectara a la cuota relativa de los demás países en desarrollo.

Las cuotas totales se han reducido rápidamente en relación con la magnitud de la economía y el comercio mundiales; asimismo, las cuotas efectivas han quedado cada vez más desfasadas con respecto a las cuotas calculadas, debido, entre otras, a las siguientes razones: 1) el creciente acceso a los mercados mundiales de capital y la adopción generalizada de tipos de cambio flotantes, que han hecho innecesario que los países industriales utilicen los recursos del FMI; 2) la rápida eliminación de los controles sobre las transacciones internacionales de capital en los países avanzados y en los mercados emergentes, en un contexto de mayor acceso de un número creciente de países a los mercados internacionales de capital; 3) la creación, a fines de los años ochenta, de una ventanilla especial de financiamiento distinta de los recursos provenientes de las cuotas del FMI, a saber, el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) —transformado ahora en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP)— que fortaleció la capacidad del FMI para ayudar a los países en desarrollo más pobres y se convirtió en el principal instrumento de asis-

tencia financiera —a bajo costo y plazos más largos— para unos 80 países miembros del FMI.

Desde fines de los años setenta, las cuotas relativas de los países en desarrollo han representado, en promedio, un 37,5%, mientras que su participación en el número de votos asciende, aproximadamente, al 40%. Esta diferencia se debe a que, en virtud del Convenio Constitutivo (Artículo XII, Sección 5), cada país miembro tiene 250 votos básicos, más un voto adicional por cada DEG 100.000 de cuota. Hasta mediados de los años setenta, el porcentaje que representaban los votos básicos respecto al total de votos siempre se mantuvo por encima del 10%; sin embargo, debido a los sucesivos aumentos generales de cuotas realizados desde entonces, ese porcentaje se ha reducido hasta prácticamente un 2% en 2002. Al mismo tiempo, el número de países en desarrollo que son miembros del FMI ha seguido aumentando hasta el 85%, es decir, 159 frente a solo 24 países industriales.

Los países en desarrollo han instado repetidas veces a que se adopte una nueva fórmula para el cálculo de las cuotas que incluya elementos tales como la población y un índice de pobreza, lo que les daría más voz en el FMI. Además, a medida que los países industriales han dejado de utilizar recursos del FMI, ha disminuido el carácter de “cooperativa de crédito” que tenía la institución, en virtud del cual los países miembros son a veces prestamistas y otras veces prestatarios y las reglas las establecen todos los miembros y se aplican a todos. Esta evolución ha afectado el equilibrio de la relación entre los dos grupos de países y, como se verá en la sección IV, ha acentuado la importancia de que las decisiones se adopten por consenso para proteger los intereses de los países en desarrollo, que siguen siendo los accionistas minoritarios.

Por su parte, los acreedores han subrayado la importancia de la fórmula de cálculo de las cuotas para el financiamiento del FMI y señalan que la política de la institución en relación con el acceso a sus recursos financieros se diseñó pensando en satisfacer las necesidades de financiamiento de los países miembros². También han destacado que la aplicación de la fórmula ha favorecido a los países en desarrollo, como lo demuestra

²Las políticas sobre el acceso a los recursos del FMI se revisan anualmente. Durante la mayor parte de los años noventa, el límite del acceso acumulativo neto en función de la cuota del miembro, era de 300%. La disposición que permite un mayor acceso “excepcional” —disposición a la que se recurrió en varias ocasiones durante las crisis financieras de la última década— se eliminó en el contexto de la última revisión de los servicios financieros del FMI (véase la sección VII).

el hecho de que las “cuotas efectivas” agregadas de este grupo equivalgan, aproximadamente, al 60% de sus “cuotas calculadas”, mientras que, en el caso de los países industriales, ese porcentaje es de solo un 32,5%. Han observado, además, que su participación en el PNB mundial sigue aumentando y que la fórmula de las cuotas debería incluir variables que los favorezcan, como los movimientos de capital y el acceso a los mercados de capital. Por su parte, los países en desarrollo han argumentado que la política crediticia imprudente de las instituciones financieras de los países industriales y la reacción miope de los mercados desempeñaron un papel muy importante en las crisis financieras de la última década y en los consiguientes efectos de contagio.

Iniciativas para corregir las distorsiones y reforzar la equidad en el número de votos

Si bien los países en desarrollo no han fijado una meta en relación con las cuotas relativas y el número de votos de su grupo, es de suponer que tratarán de alcanzar la cifra más alta posible, que les permita, al mismo tiempo, mantener una ligera mayoría total del número de votos en manos de los países industrializados, que constituyen el grupo principal de países acreedores. Por ser el FMI una institución financiera que debe mantener la confianza de sus acreedores, los países miembros coincidieron, en general, en que los países industriales, que son los principales acreedores de la institución, deben seguir siendo los accionistas mayoritarios.

El trabajo del Grupo de Examen de las Fórmulas de Cálculo de las Cuotas, grupo de expertos externos establecido en 1999 a instancias de los países en desarrollo, y la labor adicional realizada por el personal del FMI, han demostrado que, con arreglo a la fórmula actual, sería imposible obtener un cálculo que permita aumentar significativamente la cuota relativa de los países en desarrollo. En otras palabras, no existe una fórmula para el cálculo de las cuotas que sea a la vez razonable desde el punto de vista financiero y permita resolver el problema del gobierno de la institución³.

Si se desea modificar el equilibrio entre el número de votos de los países industrializados y el de los países en desarrollo se debe modificar la distri-

³El Directorio Ejecutivo rechazó las recomendaciones del Grupo de Examen de las Fórmulas de Cálculo de las Cuotas, ya que darían lugar a un incremento mayor de la cuota relativa de los países industriales, lo cual sería contraproducente.

bución de las cuotas relativas o aumentar los votos básicos, o bien combinar ambas opciones. Una forma práctica de proceder sería consensuar, a nivel político, una decisión sobre la participación de cada uno de los dos grupos de países en el número total de votos, del que los países industriales seguirían teniendo un porcentaje mayor que los países en desarrollo.

A lo largo de los años se han examinado diversas propuestas para aumentar el número de votos básicos, que beneficiarían especialmente a los países en desarrollo más pequeños. Sin embargo, un aumento de esa naturaleza requeriría una enmienda del Convenio Constitutivo y aún no se ha materializado el amplio consenso que se necesitaría para aceptar esa propuesta.

Otra posible solución para aumentar la cuota relativa de los países en desarrollo, así como su número de votos, sería diseñar una fórmula especial para calcular las cuotas de estos países, con su propio conjunto de variables y ponderaciones relativas. No obstante, el proceso podría resultar complejo y controvertido, lo que plantearía nuevos problemas.

En lo que respecta al grupo de países industriales, para alcanzar el objetivo de un mayor equilibrio con los países en desarrollo sería necesario reducir el total de sus cuotas relativas y su número de votos. Sin embargo, ello permitiría abordar el complejo problema de cuál sería la distribución más apropiada de las cuotas y del número de votos entre la Unión Europea, Estados Unidos (o América del Norte) y Japón (o los países de rápido crecimiento de Asia). En el pasado, el notable peso de factores como el comercio exterior y las reservas exteriores oficiales otorgaba una ventaja a los países de Europa occidental porque la integración regional no había progresado mucho y requerían cuotas grandes debido a la naturaleza muy abierta de sus economías. Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de estos países comparten una moneda, un tipo de cambio y una balanza de pagos para toda la región.

A principios de 2002, el número de votos de los 15 países miembros de la Unión Europea ascendía al 29,9% del total⁴, porcentaje mucho más alto que los de Estados Unidos (17,2%) y Japón (6,2%) o de la región de Asia en su conjuntos (18%). En el futuro —siguiendo las recomendaciones del Grupo de Examen de las Fórmulas de Cálculo de las Cuotas—, es

⁴La ampliación propuesta de la Unión Europea por 10 países, para llegar a un total de 25, a través de la adhesión de Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumania aumentaría aún más el derecho de voto agregado de la UE, en 2,8%; alcanzaría un total de 32,8%.

probable que el PIB se convierta en la variable principal para el cálculo de las cuotas de los países industriales, al tiempo que disminuiría la importancia de las reservas y del comercio exterior. Al respecto, cabe destacar que el PIB de Estados Unidos en 1999 fue de US\$9,3 billones, en comparación con los US\$8,5 billones que totalizó el PIB agregado de los 15 miembros de la UE y los US\$4,5 billones de Japón.

La reducción gradual de las cuotas relativas y del número de votos de la UE, para hacerlos más congruentes con los de otros países o zonas industriales importantes, constituiría un proceso complejo. Casi todos han aceptado que, salvo que un grupo de países miembros se transforme en un solo país, cada uno mantendrá su condición de miembro del FMI. Al mismo tiempo, es evidente que los países miembros de la UE están reflexionando acerca del alcance de las iniciativas que se requerirían para promover un ajuste gradual; en ese sentido, se ha puesto en tela de juicio el carácter “exterior” de los intercambios comerciales entre los países europeos, especialmente, entre los miembros de la UEM. Asimismo, debe tenerse presente que, a efectos del cálculo de las cuotas del FMI, existe una técnica que se ha utilizado en algunos casos para ajustar los datos en función de las transacciones en cuenta corriente de algunos países, a fin de excluir determinados ingresos y pagos y evitar así que se exagere el volumen del sector externo. Esta técnica, que podría aplicarse por etapas, facilitaría un ajuste a la baja de las cuotas de los 15 países de la UE.

Japón desea que su cuota y su derecho de voto sean más congruentes con el lugar que ocupa en la economía mundial, aunque el estancamiento de su economía en el último decenio haya debilitado dicho argumento. Asimismo, los países de rápido crecimiento de la región de Asia también han subrayado que sus cuotas relativas deberían reflejar correctamente su situación actual en la economía mundial.

Los cálculos de las recientes revisiones quinquenales de cuotas parecen indicar que la cuota relativa de Estados Unidos se ha mantenido, en general, en un nivel congruente con el lugar que ocupa en la economía mundial. Sin embargo, tras el excepcional crecimiento de la economía estadounidense en comparación con otras regiones del mundo en los años noventa, los nuevos cálculos basados en la actual fórmula parecen indicar que la cuota relativa de Estados Unidos debería ser más alta. Por lo tanto, no parece justificarse, desde el punto de vista económico —como han propuesto algunos— que se reduzca el peso de Estados Unidos como principal accionista del FMI.

III.

Equilibrio de poderes en el gobierno del FMI

La forma en que los países miembros interactúan con el FMI, y en que el Directorio Ejecutivo, el Director Gerente y el personal trabajan conjuntamente para llevar a cabo las operaciones del FMI, son elementos clave de la gestión de gobierno, pero no siempre se comprenden ni se los considera transparentes. Hay quienes opinan que los principales países industriales, liderados por Estados Unidos, imponen su voluntad al resto de los países miembros por ser los accionistas mayoritarios del FMI. Desde otra perspectiva, se estima que el prestigio del Director Gerente, o la fuerza monolítica del personal de la institución, eclipsan al Directorio Ejecutivo. Una tercera opinión es que el procedimiento de toma de decisiones por consenso del Directorio (véase la sección IV) sofoca las voces de los países en desarrollo y de los que abogan por el cambio y la reforma. Los grupos de la sociedad civil también han subrayado la importancia de la transparencia en una institución como el FMI, que debe explicarse mejor ante la opinión pública general (véase la sección VII).

El liderazgo de Estados Unidos y de los otros grandes países industriales del sistema monetario internacional es un hecho reconocido por todos. Sin embargo, el Grupo de los Siete no representa una fuerza monolítica con una sola voz: Estados Unidos, Europa occidental y Japón suelen diferir en sus opiniones acerca de temas importantes de política y gestión. De hecho, no tienen un historial brillante de supervisión mutua y cada uno tiene vínculos regionales diferentes. Para que el gobierno del FMI sea eficaz es necesario que las ventajas y las obligaciones que conlleva la condición de miembro de la institución se distribuyan de manera equitativa entre los participantes. La diversidad de intereses de los países miembros del FMI —prácticamente todos los del mundo— ha promovido el que las decisiones se adopten por consenso y que ésta sea la característica principal del gobierno de la institución. La formulación de las políticas del FMI es un proceso lento, en el que el Directorio Ejecutivo, la gerencia y el personal examinan con atención y detalle las cuestiones, desde todos los ángulos, a fin de llegar a una propuesta que sea aceptable para todos los países miembros o, al menos, para una gran mayoría. Los países en desarrollo siempre han asignado gran importancia al consenso, por tratarse de un proceso que garantiza que se tomen plenamente en consideración todas las

opiniones y evita que se cierre prematuramente el debate de un tema o proyecto por medio de una votación a favor o en contra.

Estados Unidos insistió para que, en razón de la magnitud de su cuota relativa, se le otorgara derecho de veto sobre algunas decisiones clave relacionadas con la gestión del FMI, como la admisión de nuevos miembros, los aumentos de las cuotas, las asignaciones de derechos especiales de giro (DEG) y las enmiendas del Convenio Constitutivo. Sin embargo, otros grupos de países miembros también pueden ejercer el derecho de veto si, en conjunto, reúnen el número de votos necesarios. Por ejemplo, los países de Europa occidental insistieron en utilizar ese derecho cuando se discutan decisiones importantes relativas a los DEG y, anteriormente, en relación con las decisiones sobre préstamos de gran cuantía que entrañaran la activación de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP)⁵. En 1994, los países en desarrollo bloquearon una propuesta presentada por los principales países industriales a favor de una asignación de DEG, que los primeros consideraban insatisfactoria.

Los países en desarrollo como grupo también han ejercido de manera eficaz su derecho de veto sobre importantes decisiones financieras del FMI que requerían una mayoría especial de 70% del total de votos. La ocasión más reciente en que han ejercido ese derecho fue a finales del año 2000, cuando rechazaron propuestas del Grupo de los Siete encaminadas a elevar la tasa de cargo aplicada al uso de los recursos del FMI.

En el FMI, las votaciones por mayoría son uno de los elementos más importantes del sistema de equilibrio de poderes con que cuenta la institución (véase el apéndice I). En virtud de la segunda enmienda del Convenio Constitutivo, en la que se señala en detalle la obligación del FMI de ejercer una firme supervisión de las políticas cambiarias de los países miembros, el número de disposiciones sujetas a mayorías especiales aumentó a más del doble, hasta llegar a casi 50. Dicho aumento se debió, en gran parte, a la novedad de ciertas disposiciones y al hecho de que se otorgaron mayores potestades normativas; al mismo tiempo, se elevó hasta el 85% el nivel de la mayoría especial más alta para que Estados Unidos pudiera mantener su derecho de veto.

⁵Los AGP fueron creados en 1962 por el Grupo de los Diez países industriales (integrado por Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, a los que se sumó después Suiza).

La autoridad y el gran alcance de las tareas del FMI pueden afectar al bienestar de los ciudadanos de muchos países; por lo tanto, es esencial que las decisiones importantes cuenten con un respaldo muy amplio. Sin embargo, las mayorías especiales son un arma de doble filo: mientras que, por un lado, los países en desarrollo se quejaron amargamente de que se exigiera una mayoría del 85% para las asignaciones de DEG, por otra parte, se mostraron muy satisfechos porque ello les permitía oponerse a una enmienda del Convenio Constitutivo que habría facultado al FMI para promover el libre flujo de capitales. Así pues, la mayoría de 85% del número de votos que se requiere para una enmienda del Convenio Constitutivo, por una parte protege el sistema, pero es también un obstáculo para el cambio.

El Director Gerente aporta su propia visión de cómo cumplir el mandato encomendado al FMI respecto a la gestión del sistema monetario internacional. Aunque no tiene derecho a voto en el Directorio, salvo en el caso improbable de que se produjera un empate, su autoridad y prestigio pueden ser muy considerables. Pierre-Paul Schweitzer, en su calidad de Director Gerente (1963–73), logró resistirse a la presión del Grupo de Diez países industriales para dejar al margen del FMI la adopción de decisiones sobre la creación deliberada de activos de reserva internacional. En 1971 manifestó que cualquier reajuste general de las monedas de los países industriales debía incluir una pérdida de valor del dólar de EE.UU. frente al oro. Tras el colapso del sistema de paridades a principios de los años setenta, convenció a los países miembros del FMI que la institución era el foro apropiado en el que se debía negociar la reforma del sistema.

A principios de los años ochenta, el entonces Director Gerente, Jacques de Larosière (1978–86), logró convencer a los bancos internacionales para que apoyaran el enfoque de los préstamos concertados que él proponía, incluida la reprogramación de la deuda de un país, considerando las peculiaridades de cada caso, como una condición previa para la concesión de préstamos por parte del FMI. Cuando asumió el cargo de Director Gerente, Michel Camdessus (1987–2000) logró que se aprobara un nuevo servicio financiero, el SRAE, a fin de facilitar recursos a bajo costo y plazos más largos para financiar los programas de ajuste estructural de los países más pobres. Durante las crisis de México y Asia de los años noventa, cuando el FMI se encontró, de hecho, en una posición de prestamista de última instancia, el señor Camdessus puso en juego su autoridad con el fin de que se aprobaran programas de financiamiento de gran escala para

México, Corea, Tailandia e Indonesia, que permitieran frenar la devaluación de la moneda y el colapso de los sectores bancario y empresarial.

El personal es el tercer elemento de la gestión de gobierno del FMI. Realiza las misiones de supervisión con los países miembros y participa en el debate sobre el uso de los recursos del FMI. Además, prepara los documentos que servirán de base a las deliberaciones del Directorio y participa activamente en las mismas. El Director Gerente encauza hacia el personal las nuevas propuestas en materia de políticas que emanan de los países miembros o del Directorio Ejecutivo, para que los técnicos de la institución las perfeccionen basándose en la memoria institucional que les permite enmarcar dichas propuestas en los antecedentes, las políticas y el marco jurídico de la institución.

A continuación se describen con mayor detalle las tareas del Directorio Ejecutivo, el Director Gerente y el personal de la institución. En la sección siguiente se analiza el proceso de toma de decisiones en el Directorio, en el que los directores ejecutivos, la gerencia y el personal colaboran para llevar adelante las actividades del FMI.

El Directorio Ejecutivo

La misión encomendada al FMI y el buen gobierno del sistema monetario internacional requieren la presencia de un Directorio Ejecutivo sólido. El Directorio desempeña una función crucial en la formulación de las políticas y en el proceso de toma de decisiones de la institución, ejerce todas las facultades necesarias para el desarrollo de las actividades de la institución salvo las que el Convenio Constitutivo reserva a la Junta de Gobernadores, órgano supremo del FMI. Desde un principio, la toma de decisiones por consenso ha sido la característica principal de la labor del Directorio⁶.

La naturaleza del órgano responsable de las operaciones del FMI y de todas las facultades que la Junta de Gobernadores no se había reservado específicamente para sí misma, fue objeto de considerable debate durante las negociaciones en Bretton Woods. Algunos países, como Estados Unidos, sostenían que el Directorio Ejecutivo debía funcionar en régimen de

⁶El Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ha desempeñado un papel más limitado porque su carta orgánica no le confirió ninguna facultad que pudiera afectar a la soberanía de sus estados miembros. Devesh Kapur, en el capítulo de la historia del Banco Mundial que dedica al gobierno de la institución (Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I), apenas lo menciona.

sesión permanente, mientras que otros, incluido el Reino Unido, preferían que estuviera integrado por altos funcionarios nacionales con responsabilidades políticas, que trabajaran en sus respectivos países y se reunieran en la sede conforme lo exigiese la actividad del FMI. Tras este debate subyacían filosofías diferentes respecto a la necesidad de una vigilancia continua encomendada a un cuerpo de expertos, o bien de una vigilancia menos continua, pero de nivel más alto, dirigida desde los respectivos países.

La cuestión del control político de las labores del FMI desde los países se ha planteado repetidas veces. La creación del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Sistema Monetario Internacional (Comité Provisional) en 1974 fue el resultado de una importante decisión en relación con el gobierno de la institución. El Comité Provisional colaboró estrechamente con el Directorio durante un cuarto de siglo. Sobre la base de esa experiencia, en el año 2000 se tomó la decisión de transformar el Comité Provisional en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y establecer un grupo de suplentes del CMFI. Dicha decisión se adoptó previendo que este órgano reforzaría la eficacia del control político del FMI en una era de globalización de los mercados de capital y de interacción más estrecha entre las políticas y el desempeño económicos de los países miembros de la institución.

Las reuniones del Directorio Ejecutivo las preside el Director Gerente y, en su ausencia, uno de los subdirectores gerentes. El Directorio está en “sesión permanente”, en otras palabras, se reúne con la frecuencia que requieren las actividades del FMI. En promedio, dedica a sus reuniones más de 12 horas por semana y más de 600 horas al año, lo que demuestra la intensidad del escrutinio a que someten dichas actividades. Casi un tercio del tiempo de las reuniones se dedica a cuestiones relacionadas con las políticas, un 60% a la supervisión y el resto a cuestiones administrativas y presupuestarias. En sus decisiones sobre temas relacionados con las políticas, el Directorio recurre expresamente a las cláusulas de revisión, en particular cuando se adentra en territorio inexplorado y desea reconsiderar el funcionamiento de una política a la luz de la experiencia adquirida en la materia. En el ámbito de la supervisión, el Directorio celebra debates periódicos sobre las perspectivas de la economía mundial y la posible evolución de los mercados internacionales de capital y analiza los informes sobre las consultas del Artículo IV celebradas con cada país: entre 120 y 130 por año. Todas las solicitudes de uso de los recursos del FMI, así como sus correspondientes revisiones, también requieren la aprobación

del Directorio. La periodicidad de estas revisiones depende de la condicionalidad impuesta y de que el país prestatario esté avanzando hacia el restablecimiento de la viabilidad externa conforme a la trayectoria prevista. Durante las crisis de los años noventa, el Directorio programó con frecuencia exámenes mensuales del uso de los recursos financieros del FMI y de la evolución de los acontecimientos en los países afectados. El Directorio también se reunió frecuentemente en sesiones informales para analizar con más libertad cuestiones delicadas como la evolución de los mercados de divisas en los países que estaban utilizando o que podrían solicitar recursos del FMI.

Los países industriales tienen en sus respectivas capitales los recursos humanos necesarios para realizar un cuidadoso seguimiento de los asuntos del FMI y, con frecuencia, los directores ejecutivos que los representan son funcionarios públicos de alto nivel. No obstante, algunos de estos países desean retener en la capital la facultad de toma de decisiones, con el consiguiente riesgo de menoscabar la autoridad y la eficacia de sus directores ejecutivos. Por su parte, los países en desarrollo y las economías de mercados emergentes son cada vez más conscientes de la importancia de contar con representantes de alto nivel en el Directorio para defender sus intereses y ayudar a los respectivos gobiernos en las deliberaciones sobre la asistencia financiera del FMI y la condicionalidad en materia de políticas asociada a dicha asistencia.

Cada uno de los cinco países miembros con cuota más alta en el FMI tiene derecho a nombrar su propio director ejecutivo. Los demás países eligen a sus directores. Los directores designados directamente pueden desempeñar sus funciones durante el tiempo que lo desee el país que los haya nombrado, mientras que los directores electos tienen un mandato de dos años. Cada director nombra un suplente con plenas facultades para actuar en su nombre en caso de ausencia. En el caso de algunos grupos de países representados en el Directorio, el director lo elige el país con mayor número de votos, mientras que en otros, la designación se basa en acuerdos de rotación. En los primeros años del FMI, algunos directores suplentes eran de la misma nacionalidad que el director ejecutivo, pero ya no es así en los grupos integrados por muchos países, lo que refleja el aumento del número total de miembros, así como su gran interés en los asuntos de la institución.

El período de dos años para el que son elegidos los directores ejecutivos es, probablemente, muy corto para que lleguen a dominar los aspectos

más complejos de las políticas y las decisiones del FMI. Sin embargo, un mandato más largo requeriría una enmienda del Convenio Constitutivo. En la práctica, varios grupos de países reeligen al director ejecutivo para que pueda prorrogar su mandato más de dos años, mientras que en otros, el futuro director se desempeña primero como director suplente o asesor, o incluso como director ejecutivo del Banco Mundial. Algunos directores ejecutivos ocupan el cargo simultáneamente en el FMI y en el Banco Mundial.

Como consecuencia del creciente hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas, el Directorio creó, en el año 2000, una Oficina de Evaluación Independiente (OEI), cuyo objetivo es fortalecer la credibilidad de la labor del FMI desde la perspectiva externa. El Director de la OEI consulta e informa al Directorio, pero no está obligado a rendir cuentas a la gerencia y es independiente desde el punto de vista operativo. La publicación de las conclusiones de la OEI reforzará el proceso de rendición de cuentas en su conjunto⁷.

El Director Gerente

El Director Gerente preside el Directorio y es el funcionario ejecutivo de más alto rango de la institución. El cargo de Director Gerente es una de las funciones oficiales de mayor influencia en el mundo de las finanzas internacionales. A través de sus visitas a los países miembros y sus contactos con ministros, gobernadores de bancos centrales y funcionarios de alto nivel de los países miembros y de organismos internacionales, el Director Gerente del FMI opera continuamente a nivel político al tiempo que cumple las funciones de Presidente del Directorio Ejecutivo y jefe del personal de la institución. Como resultado de las presiones de trabajo cada vez más intensas sobre el Directorio y el personal, el número de subdirectores gerentes aumentó en 1994, de uno a tres, lo que permitió, además, reforzar la diversidad regional de la gerencia. El equipo que integran el Director Gerente y los subdirectores gerentes se complementa con una serie de consejeros elegidos entre los miembros de la alta administración.

⁷Tras la promulgación de un código de conducta para el personal, en 1998, el Directorio Ejecutivo adoptó para sí, en 2000, un código similar, que incluye algunos de los mismos requisitos de divulgación de información financiera que se exigen a los altos funcionarios de la institución, y estableció un Comité de Ética para examinar los temas que proceda e informar al Directorio Ejecutivo de las acciones pertinentes.

A diferencia de los primeros directores gerentes, que fueron elegidos por consenso, la selección del sucesor de Jacques de Larosière se complicó por la presentación de dos candidaturas: Michel Camdessus, Gobernador del Banco de Francia, y Onno Ruding, Ministro de Hacienda de los Países Bajos y Presidente del Comité Provisional. Tras dilatadas consultas, el Sr. Ruding retiró su candidatura y se eligió al señor Camdessus con el respaldo unánime del Directorio.

La selección del sucesor del señor Camdessus fue aún más laboriosa y puso de manifiesto la falta de directrices en materia de procedimientos. El proceso se complicó cuando las autoridades alemanas no lograron obtener un amplio respaldo de los países miembros al candidato que propusieron inicialmente. Asimismo, muchos países miembros del FMI indicaron que no se justificaba mantener la norma implícita de que el Director Gerente sea un ciudadano de Europa occidental, y el Presidente del Banco Mundial un estadounidense. La candidatura del estadounidense Stanley Fischer (entonces Primer Subdirector Gerente del FMI), presentada a instancias de una serie de países en desarrollo, y la del japonés Eisaku Sakakibara, reforzaron esta opinión.

Tras llegarse a un acuerdo respecto a un nuevo candidato alemán —Horst Köhler— se crearon grupos de trabajo tanto en el Directorio Ejecutivo del FMI como en el del Banco Mundial para que recomendaran directrices de procedimiento para la selección de sus máximas autoridades. En el informe conjunto de los grupos de trabajo se recomendó que como primera medida, los directores ejecutivos debían decidir qué calificaciones habrían de reunir los candidatos y establecer un grupo asesor integrado por personalidades eminentes del mundo académico, las relaciones internacionales y los sectores bancario y financiero, con el respaldo de una empresa experta en la búsqueda de directivos, para examinar y evaluar a posibles candidatos que contaran con el apoyo de sus respectivos gobiernos. Los directores ejecutivos considerarían entonces las evaluaciones del grupo asesor, prepararían una lista inicial con unos pocos nombres y, tras consultar con sus capitales, presentarían una lista final, que serviría de base para la selección definitiva. Los grupos de trabajo también recomendaron que no se limitara la edad de las máximas autoridades de ambas instituciones y que, en circunstancias normales, no desempeñaran su cargo durante más de dos períodos de cinco años. En el caso del FMI, la adopción de estas últimas recomendaciones requeriría modificar los estatutos.

El personal

El personal del FMI forma parte de una meritocracia muy estructurada, jerárquica y homogénea. La mayor parte del personal profesional está constituido por economistas. En el organigrama dominan los departamentos funcionales y regionales, así como sus correspondientes divisiones. Las divisiones y sus economistas asignados a las relaciones con cada país constituyen el punto central a partir del cual el FMI ejerce sus funciones de supervisión y financiamiento. Los principales escalones del escalafón institucional son: economista, Jefe de División y Director de Departamento. Las responsabilidades del personal se concentran en la supervisión bilateral y multilateral, las consultas periódicas del Artículo IV con los países miembros, las deliberaciones con los países miembros sobre la utilización de los recursos del FMI, la elaboración de documentos de política, la investigación sistémica y de operaciones, y las actividades de asistencia técnica. Dado que las tareas básicas del FMI se ampliaron en los años noventa en ámbitos como la solidez de las instituciones financieras, los códigos y normas de buenas prácticas en las políticas, la reforma estructural, la integración de los países en desarrollo pobres en la economía mundial, la búsqueda de transparencia y las actividades de comunicación con grupos de la sociedad civil, ha sido necesario incrementar el número de funcionarios especializados en una serie de disciplinas diferentes, lo que ha tendido a debilitar el carácter homogéneo del personal. A finales de diciembre de 2001, el número total de funcionarios del FMI ascendía a 2.650, a los que hay que sumar unos 330 contratistas.

Todos los documentos, como los que contienen instrucciones y objetivos para las misiones sobre el terreno, los informes de las consultas del Artículo IV, las solicitudes de uso de los recursos del FMI y sus correspondientes exámenes, los documentos de políticas y sobre operaciones, etc. deben someterse a un proceso de autorización interdepartamental antes de presentarlos a la gerencia para su aprobación final y distribuirlos al Directorio Ejecutivo. El Departamento de Elaboración y Examen de Políticas desempeña un papel primordial en este proceso al velar por que se respeten las normas y políticas y se garantice un tratamiento equitativo en las actividades de supervisión y en la aplicación de las políticas relativas al uso de los recursos del FMI.

A veces se ha argumentado que el sistema de seguimiento del trabajo del personal y de autorización interna de los documentos es un obstáculo

para las opiniones discrepantes y que los documentos se han homogeneizado antes de llegar a la gerencia o al Directorio. Aunque es importante resolver las diferencias que puedan surgir durante la redacción de los informes, sería difícil sofocar la disidencia en una institución como el FMI, en la que el personal defiende con vehemencia sus argumentos y puntos de vista y está dispuesto a librar una batalla para que prevalezcan sus opiniones. Si la cuestión es importante, los funcionarios del FMI se aseguran de que la gerencia esté al corriente. Más aún, las oficinas de los directores ejecutivos se ubican bajo el mismo techo que las del personal y el contacto entre unas y otras forma parte intrínseca del ambiente de trabajo. Por lo tanto, los directores ejecutivos suelen ser conscientes de las diferencias de opinión entre los funcionarios. Por supuesto, pueden plantearse situaciones delicadas en los casos en que parece difícil conciliar la necesidad de divulgar información a los directores ejecutivos con los requisitos de confidencialidad de un país miembro.

IV.

Decisiones por consenso en una institución basada en la cooperación

Siempre que se analice el proceso de toma de decisiones del FMI, conviene examinar primero el tamaño y la composición del Directorio a fin de hacerse una idea más exacta de la compleja interacción de los 24 directores ejecutivos. Más adelante se presenta una descripción general del enfoque utilizado en la toma de decisiones por consenso, con indicación de cuándo se aplica o no el sistema, junto con varios ejemplos prácticos sobre la utilización de este mecanismo. También se hace referencia a la función que desempeñan las actas del Directorio Ejecutivo y a la exposición sumaria de su Presidente. La necesidad de proteger el modelo de consenso se examina en vista de lo importante que resulta proteger los derechos de los accionistas minoritarios.

Tamaño y composición del Directorio: Una mesa redonda de carácter mundial

En la reunión inaugural de 1946, el Directorio Ejecutivo se componía de 12 directores. Los cinco países miembros con la cuota más alta eran Estados Unidos, el Reino Unido, China, Francia e India. Los otros siete directores fueron elegidos por grupos de países. La formación de estos grupos que, conjuntamente, eligen un director ejecutivo es una cuestión política que se deja al arbitrio de los miembros del grupo. Aunque, en general, la formación de estos grupos se ha basado en gran medida en consideraciones geográficas, en muchos casos el grupo ha incluido tanto países industriales como países en desarrollo o pertenecientes a otras regiones geográficas.

Como resultado del rápido incremento en el número de países miembros del FMI, el tamaño del Directorio aumentó a 20 directores ejecutivos en 1964, cuando FMI tenía 93 miembros. En 1970, Japón reemplazó a India como uno de los cinco miembros con derecho a nombrar director; Alemania había sustituido a la República de China (Taiwan) en 1960. Entre 1964 y 1980 el número de países miembros aumentó en 40, pero ese aumento se repartió entre los 15 grupos existentes.

No obstante, el número de directores aumentó a 21 en 1978, al otorgarse a Arabia Saudita el derecho de nombrar un director ejecutivo, debido a que

el riyal saudita había sido una de las dos monedas de mayor utilización en las transacciones del FMI durante los dos años anteriores. En 1980 hubo un nuevo aumento en el número de miembros del Directorio, a 22, cuando el Gobierno de la República Popular de China asumió la representación de China y la cuota de dicho país aumentó hasta un nivel que le permitió elegir en solitario un director ejecutivo. En 1981, un aumento ad hoc en la cuota de Arabia Saudita le otorgó a este país el mismo derecho.

Como resultado de la disolución de la Unión Soviética, en 1990–92 Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética, así como otras antiguas economías de planificación central ingresaron en el FMI. Suiza, que por mucho tiempo había contemplado la posibilidad de ingresar al FMI, también se incorporó a la institución; el número de directores ejecutivos aumentó a 24. La magnitud de la cuota de Rusia le permitió elegir a su propio director ejecutivo. Los demás países miembros de nuevo ingreso se asociaron a los grupos ya existentes encabezados por Bélgica, los Países Bajos y los países nórdicos o al nuevo grupo encabezado por Suiza. Como resultado, estos cuatro grupos de Europa occidental incluyen países industriales, países de ingreso mediano y en desarrollo, lo que refleja la diversidad de los miembros del FMI.

El grupo encabezado por Australia también comprende una diversidad de países igualmente amplia. Otros dos grupos encabezados por países miembros del Grupo de los Siete, a saber, Canadá e Italia, incluyen países industriales, países de ingreso mediano y en desarrollo. En conjunto, los siete “grupos mixtos” comprenden 70 países y, en las deliberaciones del Directorio su posición se sitúa entre la que defienden los principales países industriales que forman parte del Grupo de los Cinco y la de los 12 grupos de países en desarrollo (incluida Rusia).

El aspecto que más llama la atención de la distribución regional de los puestos en el Directorio es la fuerte presencia de Europa occidental, con ocho directores ejecutivos (un tercio de la totalidad del Directorio), cuyo número total de votos asciende al 36,3%⁸. Como se señaló en la sección III, esto se debe a circunstancias históricas en la evolución de las cuotas del FMI, cuando la ponderación asociada al comercio exterior y las reservas beneficiaba a los países europeos en una época en que apenas había

⁸La presencia de Europa occidental en el Directorio aumenta a nueve directores ejecutivos cuando España desempeña este cargo en representación del grupo de países de América Latina que comparte con México, Venezuela y los países centroamericanos.

comenzado su proceso de integración regional. Sin embargo, cada vez más se ha considerado que debido a esta fuerte presencia se justifica una corrección a la baja, sobre todo, habida cuenta de los avances logrados en el proceso de integración de la Unión Europea.

En el apéndice II figura la composición del Directorio Ejecutivo con el número de votos de cada director ejecutivo, así como la de los grupos de países al final de mayo de 2002. Conforme a la nacionalidad de los directores ejecutivos, la distribución regional de los puestos en el Directorio era, y sigue siendo, la siguiente:

- Cinco de América: Canadá, Estados Unidos y tres países de América Latina y el Caribe.
- Ocho de Europa occidental: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos, los países nórdicos, el Reino Unido y Suiza.
- Cinco de la región de Asia-Australia-Pacífico: Australia, China, India, Indonesia-Tailandia y Japón.
- Tres de Oriente Medio: Egipto, Irán y Arabia Saudita.
- Dos de África subsahariana, principalmente países anglófonos y francófonos.
- Uno de Rusia.

A principios de 2002, el número total de países miembros del FMI era de 183⁹, es decir, casi el doble que en 1964, que era de 93; durante ese mismo período, el Directorio Ejecutivo solamente aumentó de 20 a 24 directores. Además de los cinco países miembros con las cuotas más altas, que designan a sus propios directores ejecutivos (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido), hay tres jurisdicciones con su propio director ejecutivo, a saber, China, Rusia y Arabia Saudita. Hay 12 directores ejecutivos de países industriales y 12 de países en desarrollo (incluida Rusia). El número promedio de miembros en cada uno de los 16 grupos integrados por varios países es de 11, lo que impone una gran carga sobre sus directores ejecutivos. La reducción de la cuota relativa y del número de votos de la Unión Europea y de su representación permitiría la presencia en el Directorio de una mayoría de directores ejecutivos de países en desarrollo, aunque los países industriales seguirían siendo los accionistas mayoritarios.

El porcentaje de votos en mayo de 2002 se situaba entre el 17,2% del director ejecutivo por Estados Unidos y el 1,2% del grupo de países africanos francófonos, que incluye 23 miembros. El porcentaje promedio de

⁹Un nuevo país, Timor-Leste, ingresó al FMI en julio de 2002.

votos por grupo es de 3,2%. Los grupos con un total de votos equivalente a menos del 2,5% son los de Brasil, India, Irán, Argentina-Chile y los países africanos francófonos. El bajo número de votos de los dos grupos de países de África subsahariana que, en conjunto, representan un 4,4% del total, es uno de los temas que ha suscitado inquietudes respecto al tamaño y la estructura del Directorio, sobre todo, teniendo en cuenta que estos dos grupos se componen de un número excepcionalmente grande de países (45), muchos de los cuales tienen programas con el FMI y necesitan, además, asistencia técnica.

La segunda enmienda del Convenio Constitutivo, en 1978, especificó que el Directorio debía estar integrado por 20 directores (cinco nombrados y 15 elegidos) siempre que “a los efectos de toda elección ordinaria de directores ejecutivos, la Junta de Gobernadores, por mayoría del 85% de la totalidad de los votos, pueda aumentar o reducir el número de directores ejecutivos elegidos”. Desde que se adoptó la segunda enmienda, el número de países miembros del FMI ha aumentado en 57, o sea, un promedio de casi cuatro países más por grupo. Si bien la gran diversidad de los países miembros —prácticamente todos los del mundo— y el tamaño medio de los grupos que los representan, son algunos de los argumentos propuestos para considerar un nuevo aumento del número de directores ejecutivos, a efectos de la eficiencia del proceso de toma de decisiones y de la gestión del FMI conviene que el Directorio sea más pequeño.

Enfoque general respecto a la búsqueda de consenso en el Directorio

La regla de las decisiones por consenso se adoptó en los primeros tiempos del FMI, cuando el poder político y el número de votos de Estados Unidos y el Reino Unido eran dominantes. A juicio de los fundadores, la jurisdicción y el gran alcance del mandato de la nueva institución, cuyos miembros tenían intereses diferentes, requería un marco de cooperación en el que la política se fijara por y para todos. De conformidad con la regla C-10 de los Estatutos y Reglamento del FMI, “el Presidente se cerciorará de la opinión prevaleciente en la reunión en vez de proceder a una votación formal”. Así pues, desde los primeros días de vida de la institución, el Directorio Ejecutivo, la gerencia y el personal adoptaron métodos de trabajo para establecer un punto de coincidencia entre los países miembros con relación a la formulación de las políticas. Cuando, transcurridos tres decenios,

los países industriales dejaron gradualmente de utilizar recursos del FMI y se convirtieron en los principales países acreedores de la institución, todos estuvieron de acuerdo en que debía mantenerse el proceso de toma de decisiones por consenso, a fin de mantener el carácter cooperativo del FMI, salvaguardar los intereses de los países en desarrollo y en transición que, de hecho, son los usuarios de los recursos del FMI, preservar un equilibrio razonable entre los intereses de los deudores y los acreedores y, en última instancia, proteger los derechos e intereses de los accionistas minoritarios.

El Directorio es un cuerpo colegiado de funcionarios que se dedican a tiempo completo a cumplir las tareas y los fines del FMI. La “opinión que prevalece en la reunión”, de la cual debe cerciorarse el Presidente, representa la posición que respaldan los directores ejecutivos con suficiente número de votos para aprobar una propuesta si se sometiera a votación. El término “consenso” denota unanimidad. Aunque la unanimidad sigue siendo el objetivo que se persigue, el Presidente y el Directorio consideran que el logro de una “gran mayoría” es suficiente para muchas decisiones. Los directores ejecutivos no están sujetos a limitaciones de tiempo cuando desean manifestar su postura o sus reservas, o si desean hacer preguntas, y con frecuencia intervienen sucesivamente en respuesta a las preguntas y argumentos planteados por otros directores. En ese entorno, la influencia de un director sobre las políticas y decisiones del FMI puede tener —y, frecuentemente, así sucede— un alcance mucho mayor que su número de votos. Sus conocimientos técnicos son importantes y también cuenta mucho su capacidad de persuasión; su diplomacia, el sentido de la oportunidad y los años de servicio determinan en gran medida la influencia que puede ejercer. Un procedimiento muy establecido en el Directorio del FMI cuando se trata de temas relativos a las políticas es la intervención de todos los directores en turnos sucesivos. Las actas de las reuniones del Directorio reflejan todas las intervenciones de los directores ejecutivos, la gerencia y el personal y constituyen el registro de todas las normas y políticas adoptadas por el Directorio. El sistema garantiza así que las decisiones adoptadas por consenso sean totalmente compatibles con la obligación de rendir cuentas.

A menudo resulta difícil y laborioso lograr un consenso sobre temas importantes relacionados con las políticas. Las posturas iniciales de los directores ejecutivos pueden parecer irreconciliables y tras un intercambio cortés de opiniones pueden ocultarse fuertes controversias y tensiones; de hecho, en ocasiones, el ambiente en el Directorio puede llegar a estar

bastante cargado. Por lo que respecta a los temas más complejos, en general todos coinciden en que “no se decide nada mientras no se llegue a un acuerdo en todo”. Esta forma de proceder es un elemento de protección muy valioso para los países en desarrollo, por ejemplo, en el caso de que asuntos relacionados con el tema principal de debate tengan repercusiones financieras, como ocurre con la tasa de cargo o de remuneración y otras decisiones que requieren una mayoría especial de votos. Además, brinda a los países en desarrollo como grupo la posibilidad de ejercer el derecho de veto para asegurarse de que cualquier decisión que se tome sobre un programa sea aceptable en su totalidad. Es lo que ocurrió a finales de 2000, cuando se estaban estudiando los servicios de financiamiento del FMI; los países en desarrollo rechazaron una propuesta del Grupo de los Siete respecto a la tasa de cargo por el uso de los recursos del FMI, y presentaron una propuesta revisada que fue aceptada por el Directorio en pleno.

El debate y la reflexión continúan tanto en el ámbito del Directorio como en reuniones informales de los directores ejecutivos y en los intercambios de opiniones con el Director Gerente y con el personal, que siempre están a disposición del Directorio para participar en la búsqueda de soluciones viables y preparar el material adicional correspondiente. Cuando los integrantes de un mismo grupo tienen opiniones divergentes sobre un tema, el director ejecutivo puede dejar constancia de esas divergencias, pero no puede dividir su voto. Corresponde a cada director resolver estos conflictos; todos los directores tienen el derecho de abstenerse o de oponerse a una decisión concreta. Este sistema tiene un efecto moderador y, a juzgar por la evidencia, las decisiones que finalmente se adoptan son, con toda probabilidad, la solución óptima en vista de las circunstancias. El hecho de que el Director Gerente presida el Directorio hace que sus intervenciones tengan un gran peso específico. Los directores se sirven de contactos informales con el Director Gerente para indicarle dónde puede haber margen de maniobra. Asimismo, suelen remitirse al director ejecutivo de mayor antigüedad para que les oriente respecto a la labor del Directorio y para solicitar su ayuda en la formulación de posibles opciones que les permitan avanzar en un debate difícil o encontrar soluciones de compromiso.

De conformidad con las políticas adoptadas desde mediados de los años noventa para fomentar la transparencia, hoy día la información sobre las actividades del Directorio se hace pública diariamente (véase la pág. 66). Además, un número cada vez mayor de países miembros ha aceptado que se publiquen los documentos sobre las economías nacionales y las expo-

siciones sumarias del Presidente del Directorio sobre las consultas del Artículo IV (a través de las Notas de Información al Público). Aunque normalmente el material archivado se hace público al cabo de cinco años, en el caso de las actas de las reuniones del Directorio, ese plazo es de 20 años. Cada vez son más las reuniones “informales” del Directorio que se celebran sin proceder a un registro detallado de las deliberaciones.

El consenso y la toma de decisiones en la práctica

El consenso se aplica, principalmente, cuando el Directorio Ejecutivo formula políticas económicas. En las deliberaciones sobre la implementación de la supervisión (por ejemplo, las consultas del Artículo IV) y en los debates sobre las perspectivas de la economía mundial y los mercados de capitales, cada participante manifiesta su opinión, señalando si está de acuerdo o en desacuerdo con el documento preparado por el personal, con las autoridades de un país miembro o con los demás participantes.

El Directorio considera las solicitudes de uso de los recursos del FMI, así como los correspondientes exámenes, como propuestas formales del Director Gerente. Para que un funcionario del FMI pueda participar en la discusión de un programa con un país miembro y considerar que un conjunto de medidas satisface los criterios de calidad, el Directorio deberá aceptar la opinión del Director Gerente, como sucede normalmente, salvo en contadas ocasiones. Uno de estos casos, que atrajo gran interés de la prensa, fue la solicitud de un acuerdo de derecho de giro por parte de México, aprobada por el Directorio el 1 de febrero de 1995 con la abstención de varios directores de Europa occidental que expresaron sus reservas por varios motivos (véase la sección VI). Los directores ejecutivos dejan constancia de esas reservas en las actas de la reunión. Si el problema es grave, advierten de la situación mediante declaraciones del tipo “sin que sirva de precedente” o “deseamos examinar este caso a la mayor brevedad posible” o “esto no debe repetirse”. La gerencia y el personal prestan gran atención a este tipo de comentarios y los tienen en cuenta en el futuro.

En cuanto a los asuntos que requieren una mayoría especial del 85% o del 70% del total de votos, como algunas cuestiones de carácter financiero, las deliberaciones del Directorio concluyen con una votación directa a favor o en contra de la propuesta. Asimismo, las cuestiones administrativas, como el presupuesto de la institución, también se someten generalmente a votación para su aprobación o rechazo.

A continuación se enumeran algunos ejemplos de cómo se alcanza el consenso en la práctica.

- **Supervisión.** Cada dos años se realiza un examen de la supervisión del FMI. Generalmente, el Directorio inicia dicho examen, así como el de otras cuestiones importantes en materia de políticas, a partir de un documento preparado por el personal, en el que se señalan los principales objetivos de política, se examinan las prácticas más recientes y se indica si la gerencia y el personal consideran que deben modificarse las políticas y prácticas. En el debate inicial, todos los directores ejecutivos intervienen ampliamente, en algunos casos en base a declaraciones que han distribuido con antelación a sus colegas, a la gerencia y al personal (los llamados documentos “grises”). Suponiendo que en el debate inicial se observen puntos de desacuerdo importantes entre los directores sobre el rumbo futuro y los objetivos de la política, el Director Gerente convocará una reunión de seguimiento, para la que él mismo —o el personal, siguiendo sus recomendaciones— puede distribuir un memorando con posibles opciones para la conciliación de los distintos enfoques. Los directores ejecutivos siempre participan activamente en esas reuniones de seguimiento.

Cuando se ha avanzado lo suficiente en el sentido de que se han reducido las diferencias acusadas respecto a los objetivos generales de política, el Director Gerente solicita al personal que redacte propuestas detalladas de los cambios en las políticas y las prácticas, basándose en los puntos en que se ha alcanzado un consenso. Es posible que el nuevo documento preparado por el personal reabra los motivos de discordia y que se requiera el liderazgo del Director Gerente para orientar el debate. Cuando se están considerando propuestas concretas sobre políticas, el Presidente no puede darse por satisfecho con una “estrecha mayoría” (es decir, con el apoyo de solo una pequeña mayoría si la cuestión se somete a votación), sino que insta al Directorio a reconsiderar el tema hasta que se alcance el consenso o, por lo menos, hasta que una amplia mayoría se pronuncie a favor de los aspectos más importantes del examen de las políticas. En los puntos sustanciales de la búsqueda de un consenso, los directores ejecutivos suelen indicar no solo qué soluciones prefieren sino también cuáles son su “segunda” y su “tercera” opción, es decir, en dónde están dispuestos a ceder. Al final, las actas de las reuniones no solo reflejan la postura de cada director sino también cómo ha evolucionado y se ha adaptado en vista de los argumentos planteados por otros, así como la forma en que el

intercambio continuo de opiniones ha permitido que los directores encuentren una solución aceptable para todos o casi todos.

Para ilustrar lo anterior en relación con un importante examen de las políticas, se resumen a continuación las actas de una reunión del Directorio en la que se adoptaron decisiones por consenso a finales de los años ochenta sobre dos cuestiones de política bastante complejas, a saber, la creación del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) y la formulación de una estrategia de distribución de la carga y de colaboración para hacer frente al problema de las obligaciones financieras en mora frente al FMI, los llamados “atrasos”.

- El **SRAE** representó una importante innovación en la política del FMI. Promovió el ajuste estructural en los países más pobres —un grupo integrado por unos 80 países— con financiamiento proveniente, en la mayoría de los casos, de fuentes distintas de los recursos de las cuotas del FMI y proporcionado por una serie de países industriales y países en desarrollo de ingreso mediano por medio de préstamos y donaciones¹⁰. El monto establecido como meta para el mecanismo inicial fue de DEG 6.000 millones. Una característica especial de este servicio era la presentación de un documento sobre parámetros de política económica, en el que se especifican los programas de inversión pública y las necesidades de financiamiento para un período de tres años, así como las políticas de ajuste estructural para reducir los obstáculos al crecimiento sostenible y a la viabilidad de la balanza de pagos. En el documento se indican también las medidas que hay que adoptar para proteger a los sectores más pobres de cualquier impacto adverso del ajuste. Los préstamos en el marco del SRAE se otorgan en condiciones sumamente concesionarias: una tasa de interés del 0,5%, y un plazo de reembolso que comienza al sexto año y termina diez años después del desembolso. Los límites de acceso varían entre un promedio del 150% de la cuota y un máximo del 350% en casos excepcionales.

Se necesitó toda la tenacidad y la diplomacia de Michel Camdessus, Director Gerente en aquel entonces, para convencer a los países industriales de que el SRAE era un instrumento apropiado para que el FMI apoyara los esfuerzos de reforma económica de un grupo grande de países pobres, y que serviría de catalizador para obtener el financiamiento

¹⁰A este monto habría que sumar los reembolsos de los préstamos del Fondo Fiduciario de 1976, que se habían financiado en parte con las ventas de oro del FMI realizadas a beneficio de los países en desarrollo (véase también la sección VI).

necesario. Asimismo, el Director Gerente tuvo que persuadir a los directores ejecutivos de los países en desarrollo para que aceptaran la disciplina que exigía el documento con respecto a las políticas, las metas cuantitativas relacionadas con variables clave, las acciones previas, el progreso en la identificación de los países prestatarios con los programas y otras condiciones. Se requirieron muchas horas de negociación y mucha creatividad por parte del personal para allanar el camino e instrumentar un programa que fuera aceptado por todo el Directorio.

El SRAE se convirtió en el mecanismo principal de asistencia del FMI para los países miembros más pobres. El servicio se renovó a los cinco años y, una vez más, a los diez años. También se realizó una evaluación externa que se publicó a finales de los años noventa. Poco después, el SRAE se transformó en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en el contexto de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME).

- Las **obligaciones financieras en mora** frente al FMI fueron un motivo de creciente inquietud a finales de los años ochenta. Al 30 de abril de 1990, 11 países miembros registraban atrasos en sus pagos por un total de DEG 3.250 millones; la mayor parte de estos atrasos se concentraban en cuatro países: Liberia, Perú, Sudán y Zambia. Para proteger la situación financiera del FMI, el Directorio estableció en 1985 acuerdos de distribución de la carga. Sin dichos acuerdos, toda la carga de las obligaciones en mora habría recaído sobre los deudores que sí pagaban, lo que evidentemente habría sido injusto. Como estos acuerdos “afectaban al bolsillo” tanto de los acreedores como de los usuarios de los recursos del FMI, hubo que proceder a numerosos cálculos y negociaciones para convencer a ambos grupos de que la distribución propuesta era justa y razonable.

La estrategia respecto a los atrasos incluyó también un incentivo para los países con pagos en mora, y que no era otro que la posibilidad de devengar “derechos” para recibir financiamiento del FMI una vez liquidados sus atrasos con la ayuda de un “grupo de apoyo” de donantes, si demostraban un historial de desempeño favorable en materia de políticas y una reducción (aunque fuera moderada) de los atrasos. La otra cara de la moneda la representaban las medidas correctivas, que abarcaban desde una declaración de falta de cooperación hasta la posibilidad de obligar al país a abandonar el FMI.

Con los acuerdos de distribución de la carga, los saldos precautorios del FMI aumentaron hasta un total que cubría con creces los atrasos y ofrecía,

además, una protección adicional contra los riesgos derivados de la utilización de los “derechos” acumulados. Y lo que es más importante, mediante esta estrategia se pudo ayudar a varios países a liquidar sus atrasos e impedir que siguieran aumentando. Al cierre del ejercicio de 2001, el monto total de los atrasos ascendía a DEG 2.200 millones, de los cuales más del 95% se concentraban en la República Democrática del Congo, Liberia, Somalia y Sudán¹¹. El éxito de la estrategia frente a las obligaciones financieras en mora constituye un ejemplo destacado del espíritu de colaboración entre los deudores y los acreedores del FMI.

En la labor que realiza el Directorio con relación a la supervisión y a la formulación general de las políticas, el proceso de toma de decisiones por consenso se complementa con la práctica de concluir las deliberaciones del Directorio con una “exposición sumaria” o las “observaciones finales” del Presidente. Esta práctica se prescribió por primera vez en el contexto de la segunda enmienda del Convenio Constitutivo, como parte de los procedimientos aplicables a las consultas anuales, de conformidad con el nuevo Artículo IV, que dispone que el FMI supervise las políticas económicas de los países miembros. Desde finales de los años setenta, la exposición sumaria ha desempeñado un papel cada vez más importante en el proceso de toma de decisiones en el Directorio. Se ha convertido en el procedimiento estándar no solo de las consultas del Artículo IV sino también cuando el Directorio considera cuestiones de política económica y aspectos operativos, por ejemplo, las solicitudes de uso de los recursos del FMI y los exámenes periódicos¹². Las “observaciones finales del Presidente” tienen un carácter más bien provisional, reflejan la marcha de los debates sobre políticas o cuestiones de interés para un país e incluyen sugerencias sobre la forma de proceder.

La exposición sumaria tiene por objeto captar las principales tendencias del debate en el Directorio y reflejar las diferencias entre las perspectivas del Directorio y las opiniones del personal de la institución. Asimismo, debe indicarse claramente los aspectos del debate en los que hubo acuerdo

¹¹La República Democrática del Congo liquidó sus obligaciones pendientes ante el FMI en junio de 2002.

¹²La consideración, por parte del Directorio, de las cuestiones operativas, los temas financieros, las solicitudes de uso de los recursos del FMI y otros asuntos concluye, según proceda, con decisiones formales respecto a las cuales el Departamento Jurídico del FMI prepara borradores. Las decisiones pertinentes se publican con un comentario en el *Informe anual* del FMI y, periódicamente, aparecen también en *Compendium on Legal Decisions*.

general entre los directores y los que suscitaron diferencias de opinión. También es importante señalar de manera precisa si, por ejemplo, “una mayoría” o “algunos directores” tenían una u otra opinión. Si las opiniones de los directores difieren mucho unas de otras o con respecto a las del personal, esto debe hacerse constar correctamente. Las partes de la exposición sumaria que reflejan la opinión mayoritaria tienen el carácter y efecto de una decisión del Directorio.

Normalmente, el Presidente realiza la exposición sumaria inmediatamente después de concluir el debate en el Directorio, o sea, una vez que el personal ha presentado sus comentarios y ha respondido a las preguntas de los directores ejecutivos. Luego, los miembros del Directorio tienen la oportunidad de hacer sugerencias respecto a posibles cambios en el texto; éstas son consideradas inmediatamente por los directores y el Presidente. A menudo, estas sesiones se transforman en un animado intercambio entre los miembros de Directorio, con el fin de precisar mejor sus puntos de vista o la esencia de sus comentarios. Cuando la exposición sumaria se refiere a un país concreto, el director ejecutivo que lo representa puede proponer correcciones en los datos o aclaraciones. Si, después de una reunión del Directorio se proponen cambios de fondo en el texto, el asunto normalmente se somete nuevamente a consideración del Directorio. En el caso de debates complejos que abarcan muchos aspectos, por ejemplo en relación con las perspectivas de la economía mundial, los mercados internacionales de capital o políticas importantes que afectan a las operaciones, el Presidente quizá decida reflexionar sobre el texto de la exposición sumaria y retrasar su presentación hasta la siguiente reunión del Directorio, que normalmente se celebra en un plazo de 48 horas.

Protección del modelo de consenso, y salvaguarda de los derechos de los accionistas minoritarios del FMI

El carácter cooperativo del proceso de toma de decisiones por consenso favorece la búsqueda de una posición común mediante la participación activa de todos los responsables de la formulación e implementación de la política institucional. Es un enfoque que promueve una reflexión profunda y conduce a soluciones intermedias que concilian los diversos intereses de un gran número de países miembros y demuestra la voluntad de reconsiderar las decisiones a la luz de los cambios en las circunstancias.

Como consecuencia, la toma de decisiones por consenso ha sido enormemente beneficiosa para la institución y sus miembros, al tiempo que ha constituido un valioso factor de protección de los intereses de los países en desarrollo. Sin embargo, no es una característica que pueda defenderse o perpetuarse por sí sola. De hecho, hay que cuidarla y protegerla de todo lo que pueda representar un riesgo para el proceso.

1. Desde finales de los años setenta, con el desarrollo de los mercados internacionales de capitales, los países industriales dejaron de utilizar recursos del FMI. Por consiguiente, el FMI ha perdido, en parte, su carácter de “cooperativa de crédito”, a pesar de que varios países de ingreso mediano y mercados emergentes han sido, a veces, prestamistas y, a veces, prestatarios del FMI. Así pues, es preciso mantenerse alerta para que las reglas de juego sigan reflejando un equilibrio razonable entre los intereses y las necesidades de los prestamistas y los prestatarios.
2. En los últimos años, los principales países industriales (el Grupo de los Siete), que tienen casi el 50% de los votos en el FMI, han tendido cada vez más a actuar como grupo directivo autodesignado, o “Directorio”. Asimismo, en los informes recientes de algunos ministros de Hacienda a los Jefes de Estado y de Gobierno en las reuniones cumbre anuales se han abordado de tal manera las cuestiones del FMI, que cabe preguntarse si los directores ejecutivos que representan a los países del Grupo de los Siete tendrán en el futuro el margen de negociación y maniobra necesario que tan esencial resulta para alcanzar el consenso.
3. La colaboración entre el Comité Provisional (CMFI) y el Directorio Ejecutivo ha tenido un efecto positivo sobre el proceso de toma de decisiones del FMI; los ministros “asesoran” en materia de política y el Directorio despliega todos sus esfuerzos para alcanzar soluciones y compromisos aceptables para una amplia mayoría. Es importante que tanto el CMFI como los suplentes apoyen el modelo de consenso del FMI; en ese sentido, es conveniente que los suplentes del CMFI se abstengan de participar en las actividades que el Directorio desarrolla mejor.
4. Aunque los directores ejecutivos sean nombrados o elegidos por los países miembros, son funcionarios del FMI y, como tales, responsables de las actividades de la institución. Por lo tanto, deben ser personas de prestigio en sus países y han de tener el margen de

maniobra necesario con respecto al “asesoramiento” o las “instrucciones” que reciban de sus autoridades.

Considerando todas estas observaciones, ¿cabe el riesgo de que la adopción de decisiones por consenso en el FMI se haya visto menoscabada? ¿Se ha deteriorado el espíritu de cooperación como consecuencia de las críticas de que ha sido objeto el FMI en el Parlamento de algunos países miembros y por parte de organizaciones de la sociedad civil? Es imposible dar una respuesta inequívoca o concluyente en un sentido u otro, pero es evidente que hay que mantenerse alerta para preservar y proteger el modelo de toma de decisiones que aplica el FMI.

De lo anterior se deduce también que el mecanismo de toma de decisiones por consenso es una condición esencial para salvaguardar los derechos de los accionistas minoritarios del FMI. El requisito de mayorías especiales del 70% y del 85% del número total de votos para la adopción de ciertas decisiones (apéndice I) puede respaldarse con el argumento de que las decisiones importantes deben contar con un amplio apoyo y con la consideración de que cualquier grupo de países miembros —e incluso un solo país miembro— debe tener la posibilidad de impedir que se adopten ciertas decisiones.

V.

Intensificación del control político del sistema monetario internacional

En 1974 se creó el Comité Provisional con la misión de supervisar la gestión y la adaptación continua del sistema monetario internacional. El Comité colaboró estrechamente con el Directorio Ejecutivo y, ciertamente, con su labor, reforzó la formulación de las políticas y la toma de decisiones por parte del Directorio. Sin embargo, si se analizan con más detalle las actividades del Comité, cabría pensar que podría haber demostrado mayor liderazgo político para mejorar las políticas y el desempeño económicos de los países, sobre todo de los países industriales, y para hacer frente a los problemas sistémicos derivados de la globalización de los mercados financieros. En 1999, el Comité Provisional se transformó en el CMFI, a fin de hacer más eficaz el control político en un período de reforma de la arquitectura del sistema.

Las reuniones ministeriales periódicas del Comité, así como las que se celebran durante las Reuniones Anuales de la Junta de Gobernadores, vienen precedidas por reuniones de grupos regionales, de países que integran una jurisdicción concreta, y de otros grupos. Entre estas reuniones se destacan las del Grupo de los Veinticuatro países en desarrollo y las del Grupo de los Siete principales países industriales¹³. Estos grupos promueven los intereses de las diferentes jurisdicciones de países miembros del FMI. A título individual, los países miembros —sobre todo los accionistas de mayor peso— también suelen influir en las actividades del FMI en la búsqueda de sus objetivos nacionales de política exterior. En los últimos años, los países miembros del FMI, y también los medios de comunicación, han señalado su inquietud porque, cada vez más, los planes financieros internacionales parecen decidirse en las reuniones cumbre que celebran anualmente los principales países industriales.

¹³Las actividades del Grupo de los Diez países industriales (G-10) han pasado a un segundo plano desde mediados de los años setenta. Los suplentes del G-10 siguen realizando una valiosa aportación con la elaboración de estudios especiales sobre cuestiones sistémicas. La gerencia y el personal del FMI participan en las actividades de este Grupo.

El Comité Provisional: Un liderazgo desigual

Desde sus primeras reuniones en 1974–75, el Comité Provisional tuvo que hacer frente a la crisis del petróleo, la inflación y la recesión de la economía mundial. El Comité respaldó el fortalecimiento de los servicios financieros del FMI para ayudar a los países miembros afectados por la crisis del petróleo y aceleró el aumento de las cuotas del FMI. Asimismo, desempeñó un papel importante en la finalización de la segunda enmienda del Convenio Constitutivo, por ejemplo, en lo relativo a las obligaciones de los países miembros respecto a sus regímenes cambiarios, la pérdida de importancia del oro en el sistema monetario internacional (que se describió de manera detallada en el compromiso alcanzado en la reunión que el Comité Provisional celebró en Jamaica en 1976) y la venta de una cantidad de oro del FMI para financiar un fondo fiduciario que beneficiaría a los países en desarrollo de bajo ingreso.

El positivo historial de las primeras reuniones estableció la pauta con respecto al clima profesional y, al mismo tiempo, cordial que prevaleció durante los años de vida del Comité Provisional, de 1974 a 1999. En vista de las perspectivas económicas más sombrías de los países en desarrollo en los años setenta y principios de los años ochenta, el Comité promovió el financiamiento por el FMI y alivió la carga del ajuste en los países afectados. Durante la crisis de deuda de América Latina, el Comité Provisional respaldó el liderazgo mostrado por el Director Gerente para “lograr la participación de los bancos” y de otros prestamistas para “cubrir los déficit de financiamiento” de los programas de ajuste rigurosos. Si bien a muchos países muy endeudados les resultó muy arduo mantener el difícil rumbo del ajuste, las deslucidas políticas de los países industriales, como grupo, no crearon el entorno externo necesario para que los países en desarrollo tuvieran éxito en su proceso de ajuste.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, la mejora de las políticas y la progresiva globalización de los mercados financieros estimularon un desempeño económico impresionante en los países en desarrollo, que se situaron a la cabeza del repunte mundial. Poco después, las crisis financieras sufridas por algunos países subrayaron con toda crudeza el mayor riesgo de los países en desarrollo a sufrir las consecuencias de las perturbaciones externas. Un resultado generalizado y lamentable de los últimos 25 años del siglo XX fue que la brecha de prosperidad entre los países en desarrollo, como grupo, y el mundo industrializado se amplió aún más.

En el contexto del enfoque cooperativo adoptado a fines de los años ochenta para eliminar los atrasos en las obligaciones financieras frente al FMI, muchos países en desarrollo —los que tenían muy poco que ver con el excesivo volumen de préstamos otorgado a unos pocos países de ese grupo que concentraban el grueso de los atrasos— consideraron que se les había presionado para apoyar la tercera enmienda del Convenio Constitutivo, que estaba vinculada a la entrada en vigor del aumento de las cuotas del FMI en virtud de la novena revisión. La enmienda contemplaba la suspensión del derecho de voto como paso intermedio tras la declaración de inhabilitación y la separación obligatoria de todo país miembro que siga incumpliendo sus obligaciones en virtud del Convenio.

A los países en desarrollo también les ha perturbado observar que, en las sucesivas revisiones generales de las cuotas del FMI, se ha confirmado la dominancia del grupo de los países industriales y no se ha producido ningún cambio significativo en la estructura de las cuotas. Aunque a los países en desarrollo no les quedó otra alternativa que ceder en lo relativo a la tercera enmienda y a los pocos cambios importantes que se hicieron a la estructura de las cuotas, se negaron a hacerlo en lo referente a la asignación general de DEG. En la reunión del Comité Provisional que se celebró en Madrid en 1994, los países en desarrollo, dirigidos por Manmohan Singh, Ministro de Hacienda de India, bloquearon la propuesta de los principales países industriales de asignar DEG solo a los nuevos países miembros que todavía no habían recibido asignaciones. Esta forma de actuar causó consternación entre los países industriales y demostró que los países en desarrollo como grupo también podían valerse de su poder de veto en el FMI.

El tema se abordó después con la adopción, en 1997, de la cuarta enmienda del Convenio Constitutivo sobre una asignación especial de DEG de carácter excepcional. El objetivo de esta enmienda era permitir que todos los países miembros participaran en el sistema de los DEG y recibieran una proporción igual de asignaciones acumulativas de DEG en relación con su cuota. Como consecuencia, las asignaciones acumulativas de DEG se duplicarían hasta alcanzar la cifra de DEG 42.870 millones. A mediados de abril de 2002, 107 miembros que representaban el 70,6% del total de votos del FMI habían aceptado ya la cuarta enmienda. No obstante, todavía falta la aprobación de Estados Unidos, que se requiere para alcanzar la mayoría especial del 85%.

El Comité Provisional colaboró estrechamente con el Directorio Ejecutivo. Éste preparó una serie de temas para la consideración del Comité

que, a su vez, respaldó las decisiones anteriores del Directorio, brindó su “asesoramiento” en los temas pendientes e identificó otros nuevos sobre los que deseaba escuchar la opinión del Directorio para considerarlos después a nivel político. A medida que las deliberaciones del Comité se transformaron en un diálogo multilateral entre funcionarios con responsabilidades políticas, reforzaron la realidad de la interdependencia y la cohesión entre las naciones en el marco financiero mundial del FMI.

Con todo, en los años setenta y ochenta, el Comité Provisional no logró convencer a los países industriales para que aplicaran disciplina fiscal, restablecieran la estabilidad de los precios y adoptaran las medidas necesarias para que la relación entre los tipos de cambio fuera congruente con las variables económicas fundamentales. La vacilante actitud del Comité Provisional respecto a la supervisión multilateral y la coordinación internacional de las políticas se debió, en parte, a la determinación del Grupo de los Siete para considerar estos temas exclusivamente dentro de su ámbito; sin embargo, el Grupo de los Siete no resultó más activo. El Comité Provisional intentó actuar con mayor liderazgo en estos temas en 1993, cuando adoptó la “Declaración sobre cooperación para el logro de una expansión mundial sostenida”, en la que hacía hincapié en su decisión de enfrentar, con un enfoque cooperativo, los desafíos y las oportunidades de la economía mundial integrada. En el tercer trimestre de 1996, el Comité actualizó y amplió la declaración de 1993 para tener en cuenta los nuevos desafíos del entorno mundial, y la definió como una “Alianza para el crecimiento sostenible de la economía mundial”. Menos de un año después, las perspectivas económicas se vieron ensombrecidas por la crisis asiática, y el Comité Provisional decidió concentrar su atención en el fortalecimiento de la arquitectura del sistema. Sin embargo, a principios de la década, el Comité no había emitido las señales de alerta pertinentes sobre las repercusiones que tendría la globalización de los mercados de capitales en el FMI y sus miembros, ni sobre el efecto de los acuerdos cambiarios y las políticas internas incongruentes con el libre flujo de capitales.

El Comité Monetario y Financiero Internacional: ¿Un control más eficaz del sistema?

Las crisis financieras de los años noventa subrayaron la necesidad de que llevar a cabo un control político más eficaz del FMI como parte de una serie de medidas encaminadas a fortalecer el sistema monetario interna-

cional. El Director Gerente, Michel Camdessus, y algunos miembros del Comité Provisional, convencidos de que en una época de tensiones una mayor participación a nivel político de los miembros reforzaría el apoyo efectivo de los países miembros a la institución, favorecieron la transformación del Comité en un consejo con capacidad de decisión. Sin embargo, la mayoría de los miembros del Comité seguían considerando que, introduciendo algunas mejoras, los mecanismos existentes resultarían adecuados. De hecho, muchos países aún se muestran refractarios a la creación de un consejo porque les preocupa el hecho de que los ministros de los países industriales no parecen tener ni la inclinación ni la paciencia necesarias para buscar el consenso y pueden sentirse tentados a resolver ciertos asuntos mediante una votación a favor o en contra. Es posible también que algunos miembros del Comité no hayan actuado con suficiente determinación para reforzar su compromiso político con la institución en una época en que los programas respaldados por el FMI en Asia, Rusia y otras regiones, así como la lentitud del proceso de alivio de la deuda de los países más pobres, eran objeto de crecientes críticas en los medios de comunicación y por parte de grupos de la sociedad civil.

En 1999, el Comité Provisional se transformó en el CMFI. Los miembros reafirmaron su “firme respaldo al papel singular que desempeña el FMI como piedra angular del sistema monetario y financiero internacional”. Asimismo, a fin de fortalecer el papel del CMFI, convinieron en crear un grupo de suplentes que prepararía el trabajo del Comité. En el pasado, el Comité Provisional se había abstenido deliberadamente de tomar esa medida para no debilitar la autoridad del Directorio. Los suplentes se adentran en un terreno que, durante muchos años, había sido competencia de los ministros y del Directorio Ejecutivo. Es posible que con la incorporación de los suplentes se refuerce el apoyo político a las tareas del FMI, pero existe el riesgo de que los suplentes participen excesivamente en las tareas del Directorio; el buen gobierno del sistema monetario y financiero requiere tanto un liderazgo político eficaz como un Directorio Ejecutivo fuerte.

El Sr. Camdessus propuso que el CMFI celebrara reuniones periódicas —por ejemplo, cada dos años— al nivel de jefes de Estado o de gobierno, lo que realzaría su legitimidad y la del FMI como representante de la comunidad mundial en materia de asuntos financieros y, al mismo tiempo, constituiría un contrapeso a las cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno de los principales países industriales.

Si bien la propuesta del Sr. Camdessus no suscitó grandes reacciones, el Grupo de los Siete patrocinó, en 1999, la creación de dos nuevos al margen del FMI: el Grupo de los Veinte, que reúne a las principales economías en desarrollo y de mercados emergentes con los principales países industriales, y el Foro sobre Estabilidad Financiera, en el que participan las principales autoridades reguladoras y de supervisión internacionales (véase más adelante, págs. 44 y 45). Sin embargo, cabe preguntarse por qué el Grupo de los Siete no colocó a estos dos nuevos grupos bajo la égida del FMI, cuya tarea prioritaria de prevención de crisis exige que sea un centro de saber especializado en materia de solidez del sector financiero y, especialmente, en los temas que afectan al sector financiero de las economías de mercados emergentes que, durante las crisis de los años noventa, demostraron ser particularmente vulnerables a los cambios en la percepción de los mercados financieros y a los efectos de contagio.

Hasta ahora, en el programa de trabajo del CMFI se han seguido de cerca los pasos del Comité Provisional. El nuevo Comité ha exhortado a fortalecer el papel del FMI para apuntalar “la distribución más amplia de los beneficios y oportunidades que ofrece una economía mundial abierta” y para asegurarse de que la “globalización funcione en beneficio de todos”. El objetivo es seguir centrándose en los aspectos relativos a la prevención de crisis y a la participación del sector privado en la solución de las mismas. En 2001, el deterioro de las perspectivas de la economía mundial, así como las políticas adoptadas por los países miembros tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, fueron los principales puntos del temario del CMFI, junto con la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Este último tema se analizó, además, en la reunión del Comité de abril de 2002, junto con las perspectivas más favorables de la economía mundial y las necesidades en materia de políticas, en el contexto de las medidas de prevención y solución de crisis.

En las reuniones conjuntas del CMFI y el Comité para el Desarrollo¹⁴, una innovación importante desde las Reuniones Anuales celebradas en Praga en septiembre de 2000, se ha abordado el tema del alivio de la pobreza y la promoción del crecimiento en los países más pobres, la trans-

¹⁴El Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo) se creó al mismo tiempo que el Comité Provisional, en 1974. En la presente publicación no se examinan con detalle las cuestiones propias del Comité para el Desarrollo.

formación del SRAE en el SCLP, y la división de tareas entre el FMI y el Banco con relación al SCLP y la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).

El Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro: La divergencia de intereses de sus integrantes ha debilitado la cohesión

El Grupo de los Veinticuatro (G-24) se creó en 1971¹⁵ y se ha convertido en la voz de los países en desarrollo con relación a los asuntos monetarios internacionales. El grupo siempre ha respaldado el papel central que desempeña el FMI en el sistema y ha atribuido gran importancia al proceso de toma de decisiones por consenso que impera en el FMI. En el transcurso de los años, los suplentes del G-24 y del G-10 han preparado una serie de importantes estudios paralelos o complementarios sobre la gestión del sistema monetario internacional con el fin de someterlas a consideración del Comité Provisional, el CMFI y los directores ejecutivos. En estos estudios se ha abordado el fortalecimiento de los sistemas financieros, la liberalización de la cuenta de capital, la arquitectura del sistema financiero internacional, la prevención y gestión de crisis, etc. Asimismo, los estudios se han concentrado en las repercusiones que tienen las políticas económicas de los países industriales en el mundo en desarrollo, la deuda y la pobreza, la Iniciativa para los PPME y el SCLP, el buen gobierno de las naciones, el gobierno de las instituciones de Bretton Woods, los problemas de los países de África subsahariana y otros temas.

El G-24 siempre ha centrado juiciosamente su atención en aspectos que complementan logros anteriores, o en temas en los que podría atraer el apoyo de los países industriales. El grupo ha logrado dar más voz a los países en desarrollo en el Directorio Ejecutivo, pero no ha conseguido que estos países tengan una mayor representación en las cuotas del FMI ni en el número de votos. Tampoco ha recibido respuesta a sus repetidos llamados a favor de las asignaciones generales de DEG aunque, como se señaló anteriormente, durante las Reuniones Anuales de Madrid, en 1994, logró aglutinar una minoría capaz de bloquear la propuesta de los países

¹⁵Cada una de las tres regiones (África, América Latina y Asia) que forman parte del G-24 designó a ocho miembros de nivel ministerial o de suplente, con una rotación de la presidencia. El Director Gerente y el personal del FMI participan en las reuniones del grupo.

industriales, que buscaba limitar las asignaciones de DEG solo a los nuevos miembros que todavía no habían recibido ninguna.

La cohesión interna de los países en desarrollo como grupo ha tendido a debilitarse en los últimos años, a medida que se han producido divergencias cada vez mayores entre los intereses vitales de varios subgrupos, incluidos los mercados emergentes, los países productores de petróleo y los países pobres muy endeudados. La creación, en 1999, del Grupo de los Veinte posiblemente diluya aún más la cohesión entre los miembros del G-24. La divergencia de intereses hace que al G-24 le resulte cada vez más difícil servir de contrapeso al Grupo de los Siete y ha afectado a su capacidad para influir en el debate sobre la reforma de la arquitectura del sistema.

El Grupo de los Cinco y el Grupo de los Siete: ¿Liderazgo o dominancia?

El propósito original de las cumbres económicas de los principales países industriales, que se iniciaron en 1975¹⁶, era mejorar el desempeño de la economía mundial y reforzar la coordinación de las políticas entre los países participantes. A partir de 1982 se invitó al Director Gerente del FMI a participar en las reuniones de ministros de Hacienda sobre la supervisión multilateral. En esas reuniones, el Director Gerente, en su calidad de autoridad neutral, ha presentado una panorámica de los temas en cuestión, haciendo referencia a las repercusiones que, a escala internacional, tienen las políticas de los principales países y formulando recomendaciones sobre cómo abordar estos asuntos. De la misma manera, el Consejero Económico del FMI ha participado en las reuniones de los suplentes sobre las perspectivas de la economía mundial y la supervisión. Desde la sede, el personal del FMI ha aportado los datos y los análisis pertinentes. Sin embargo, el Grupo de los Cinco y el Grupo de los Siete han insistido en mantener la supervisión multilateral dentro de sus respectivos grupos y no han invitado al Director Gerente a participar en el debate de las opciones en materia de políticas que éste ha propuesto.

A principios del segundo gobierno del Presidente Ronald Reagan en 1985, se había tornado cada vez más urgente fortalecer la situación fiscal de Estados Unidos y corregir con decisión la sobrevaloración del dólar.

¹⁶Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido participaron en la reunión cumbre de 1975; en 1976 se incluyó a Canadá, y en 1977 al Presidente de la Comisión Europea. Los ministros de Hacienda del G-5 siguieron reuniéndose por separado hasta después de la cumbre del Louvre de 1987.

Tras las reuniones preparatorias de los miembros del Grupo de los Cinco en el primer y segundo trimestres de 1985, el 22 de septiembre de ese mismo año, se celebró una reunión ministerial en el Hotel Plaza en Nueva York, en la que se materializó el compromiso de proseguir las intervenciones conjuntas en los mercados para lograr una realineación de los tipos de cambio. El entonces Director Gerente del FMI, Jacques de Larosière, no fue invitado a esta reunión.

En el período transcurrido desde el Acuerdo del Plaza, en septiembre de 1985, hasta el Acuerdo del Louvre, en febrero de 1987, y durante el resto de ese año, los ministros de Hacienda del Grupo de los Cinco no escatimaron esfuerzos para coordinar las políticas económicas, fomentando la convergencia de un desempeño económico favorable entre los países participantes, así como de relaciones cambiarias más acordes con las variables económicas fundamentales. Para orientar su labor recurrieron a una serie de indicadores de las políticas y el desempeño económicos, sobre todo para examinar su mutua compatibilidad. El personal del FMI realizó el trabajo analítico; el tema fue considerado por el Directorio Ejecutivo y figuró más de una vez en el temario del Comité Provisional. Así pues, el Grupo de los Cinco confiaba en la objetividad de los análisis del FMI, pero siguió considerando los aspectos de política dentro del grupo. A finales de los años ochenta, los esfuerzos por lograr la coordinación de las políticas económicas pasaron a un segundo plano. La atención comenzó a centrarse en los nuevos problemas sistémicos, en particular, la integración en la economía mundial de los países de la antigua Unión Soviética y de otros países de la zona, la globalización financiera y, posteriormente, las crisis financieras de los años noventa.

Es lamentable que los países del Grupo de los Siete hayan mostrado poco o ningún interés en reanudar la coordinación de políticas económicas o de fortalecer su colaboración en materia de políticas y en situar estos temas en el contexto más amplio y representativo del Comité Provisional y el CMFI. Es evidente que una empresa tan compleja como ésta requiere un esfuerzo sostenido por parte de los interesados —al que tanto el Director Gerente como el personal del FMI podrían haber contribuido— para entender mejor los problemas y las prioridades de cada uno de los países miembros, y la forma de abordarlos de manera independiente. Por ejemplo, si se hubiera perseverado en los esfuerzos persistentes se habría tenido una idea más precisa de las fallas estructurales de la economía japonesa, de la necesidad de flexibilizar en mayor medida los

mercados europeos de trabajo y de bienes, y de los factores que motivaron el excepcional desempeño de la economía estadounidense en los años noventa. En resumen, con un mejor liderazgo de los países del Grupo de los Siete y una mayor colaboración entre ellos, se habría mejorado su desempeño económico y el del resto del mundo.

La actitud del Grupo de los Siete en relación con el CMFI también es ambivalente. Por una parte, el Grupo de los Siete apoyó la transformación del Comité Provisional en el CMFI y, de hecho, celebró su creación como órgano representativo de todos los países miembros del FMI. Por otra parte, sin embargo, los temas dominantes en materia de finanzas internacionales parecen establecerse, cada vez más, en las reuniones cumbre que celebra anualmente el G-7 y en otras reuniones ministeriales del grupo. Las decisiones que adoptó el G-7 en 1999 de promover la creación del Grupo de los Veinte y el Foro sobre Estabilidad Financiera al margen del FMI, han intensificado —correcta o incorrectamente— la percepción de que los países del Grupo de los Siete están decididos a ejercer una influencia dominante en la agenda financiera mundial.

El Grupo de los Veinte, integrado por los países del Grupo de los Siete más las principales economías en desarrollo y mercados emergentes¹⁷, junto con la Unión Europea y los dirigentes de las instituciones de Bretton Woods, fue presentado como el foro de países de importancia sistémica “dentro del marco del sistema institucional de Bretton Woods” y como el foro en el que las economías de mercados emergentes podrían reunirse periódicamente con los principales países industriales. Sin embargo, tanto el mandato del nuevo grupo como los países que lo integran son básicamente los mismos que los del CMFI, salvo que el Grupo de los Veinte excluye a la gran masa de los países en desarrollo y, por lo tanto, carece de equilibrio y universalidad, lo que constituye una deficiencia. Además, el Directorio Ejecutivo del FMI no participó en su creación.

El Foro sobre Estabilidad Financiera se estableció con el fin de identificar y corregir los factores de vulnerabilidad de los sistemas financieros, mejorar el funcionamiento de los mercados, reducir los riesgos sistémicos y reforzar la coordinación y el intercambio de información entre las autoridades responsables de la estabilidad financiera. El Presidente del Foro, a título personal, es el Director General del Banco de Pagos Internacionales

¹⁷Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

(BPI). El Foro está organizado como un grupo de 40 miembros, en el que el Grupo de los Siete tiene mayoría absoluta porque cada uno de los siete países está representado por tres miembros. El Foro se compone de: 1) los grupos internacionales de regulación y supervisión de los sectores de banca, valores y seguros; 2) las principales autoridades reguladoras de los países del Grupo de los Siete, Australia, Región Administrativa Especial de Hong Kong, Países Bajos y Singapur; 3) el FMI, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y 4) dos comités técnicos de expertos de bancos centrales. Junto con el Banco Mundial, el FMI coopera con el Foro mediante la preparación de programas de evaluación del sector financiero de los países miembros. En gran medida, las responsabilidades del Foro se superponen con las tareas financieras básicas del FMI, que debería desempeñar una función de coordinación en los ámbitos que le competen.

Intereses contrapuestos: Estados Unidos, Europa occidental y Japón y la región de Asia

Al igual que las actividades de los grupos de países, las actividades de cada país miembro también afectan directamente al gobierno del sistema monetario. En ese sentido, suele afirmarse que Estados Unidos es el “Grupo de Uno”. Este país desempeñó un papel singular en la creación del FMI, asumió la responsabilidad crucial de ser el garante del sistema de paridades fijas y estuvo dispuesto a actuar como financista y prestamista mundial de última instancia. Tras la desaparición del sistema de Bretton Woods, Estados Unidos respaldó la formulación de la principal tarea encomendada al FMI: la supervisión de los tipos de cambio. Otros países miembros siguieron recurriendo a Estados Unidos en busca de apoyo a las grandes iniciativas que fueron surgiendo en el ámbito monetario internacional.

Recientemente, en círculos oficiales y cuasioficiales han surgido acusadas diferencias respecto al papel de Estados Unidos y el futuro del FMI. En 2000 se publicó el informe de la Comisión Asesora del Congreso de Estados Unidos sobre Instituciones Financieras Internacionales, presidida por el Profesor Allan Meltzer de la Universidad Carnegie Mellon. En el informe se critican la función y las actividades del FMI, y sus recomendaciones dejarían efectivamente fuera de juego a la institución. La supervisión del sistema monetario internacional y de la economía mundial que

ejerce la institución se reduciría notablemente. El FMI dejaría de tener autoridad para negociar las reformas de las políticas, al tiempo que se le recortaría el margen para prestar asistencia financiera a los países miembros. En sus deliberaciones, la Comisión Meltzer no solicitó las opiniones de otros países miembros del FMI y, en el informe se recogen opiniones muy divergentes de varios miembros de la misma.

El Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers, en su testimonio ante el Congreso subrayó que varias de las recomendaciones del informe Meltzer eran contrarias a los intereses de Estados Unidos. Señaló, además, que Estados Unidos insistiría en que se llevasen a cabo reformas importantes en el FMI con respecto al hincapié en la supervisión, su papel de fuente de financiamiento, la sostenibilidad de los regímenes cambiarios y la participación del sector privado en la prevención y solución de crisis.

Aproximadamente en la misma época, el Consejo de Relaciones Exteriores, organismo nacional estadounidense no partidista, creó un grupo de trabajo para examinar las raíces de las crisis financieras y formular recomendaciones para fortalecer la arquitectura del sistema y dar un nuevo enfoque al FMI. Las recomendaciones se concentraron en los siguientes temas, que han recibido un amplio respaldo político: el FMI solo debe prestar asistencia financiera cuando las perspectivas de resolver los problemas básicos de balanza de pagos sean favorables, y debe ofrecer condiciones igualmente favorables en sus préstamos a los países que hayan reducido los factores de vulnerabilidad y estén cumpliendo las normas financieras internacionales. Los países deben modificar la composición de las entradas de capital favoreciendo los flujos de más largo plazo y menor volatilidad; también es recomendable que mantengan regímenes cambiarios flexibles. El FMI no debe conceder préstamos a los países que mantienen tipos de cambio fijos y debe racionalizar sus funciones concentrándose principalmente en la prevención de crisis. El FMI solo debe contemplar la posibilidad de participar en rescates de gran envergadura en los casos de carácter sistémico y con un gran respaldo de los acreedores. Las cláusulas de acción colectiva deben facilitar una reprogramación ordenada de la deuda, en la que los prestamistas asuman una proporción equitativa del riesgo. Debe evitarse el riesgo moral.

Estados Unidos actúa a veces con el FMI como si éste fuera de su propiedad. Más que cualquier otro país miembro, Estados Unidos ha considerado al FMI como instrumento de sus objetivos de política exterior. Cuando

en 1971, el Director Gerente de la institución, Pierre-Paul Schweitzer, propuso que el reajuste general de las monedas de los países industriales incluyera una depreciación del dólar respecto al oro, el Tesoro de Estados Unidos envió una señal negativa sobre su posible reelección como Director Gerente. A finales de los años ochenta, Michel Camdessus, también fue criticado por el Tesoro de Estados Unidos por no aceptar su opinión de que el programa de política económica de Argentina merecía que el FMI lo siguiera apoyando. El poder de veto sobre las grandes decisiones en materia de políticas ha sido un instrumento importante para Estados Unidos. El hecho de que el FMI tenga su Sede cerca del Tesoro de Estados Unidos también ha sido un factor adicional en la influencia cotidiana del país anfitrión.

Por su parte, en los años ochenta y noventa, los países de Europa occidental se concentraron en el desarrollo de la Unión Europea, la creación de un banco central común y la introducción del euro, y han asignado mucho menor prioridad que en los años sesenta y setenta a los asuntos monetarios mundiales, dejando la iniciativa a Estados Unidos. Es comprensible que Europa haga hincapié en sus objetivos regionales pero, al mismo tiempo, debería prestar más atención a la gestión del sistema monetario internacional, en el que Europa tiene un interés fundamental de la misma magnitud que Estados Unidos. Es de esperar que, a medida que se consolide, la Unión Europea trate de tener más voz en los asuntos monetarios mundiales.

Para Japón, la lentitud con que otros países miembros del FMI han tardado en reconocer el papel cada vez más importante que desempeña en la economía mundial, y su posición de liderazgo en Asia ha sido un motivo de frustración, al punto en que se han alzado algunas voces que han criticado con virulencia la forma en que el FMI abordó la crisis de la región. Japón también se sintió ofendido por la negativa reacción de los demás países industriales y del FMI a su propuesta de crear un Fondo Monetario para Asia. Recientemente, se ha tomado una mayor conciencia en Japón de la importancia que tuvieron en la crisis de Asia las fallas de los sectores empresarial y financiero. Japón ha recibido también un amplio respaldo en sus esfuerzos por promover la cooperación monetaria regional en Asia, que, hasta hace unos pocos años era prácticamente inexistente. Por supuesto, es posible que otros países de la región, como China e India, también aspiren a desempeñar un papel de primer orden en el desarrollo de la cooperación regional. Si bien ahora se reconoce mejor el papel

crucial de Japón tanto en Asia como en el FMI, su capacidad para hacer oír más su voz dependerá de que logre revitalizar su economía. Aunque China vio atendida su solicitud de un aumento especial de su cuota en el FMI cuando se restableció su soberanía sobre Hong Kong, la región de Asia en su conjunto considera que su posición actual en el FMI no refleja adecuadamente el notable crecimiento registrado en los últimos decenios ni el lugar que ocupa actualmente en la economía mundial.

Como se señaló anteriormente, es notable el escaso número de decisiones de carácter político adoptadas en el FMI. Sin embargo, no cabe esperar que las decisiones siempre se tomen, exclusivamente, basándose en motivos de orden técnico. Históricamente, la expulsión de Checoslovaquia, así como las decisiones de falta de cooperación respecto a Sudáfrica, China, Uganda, Vietnam y la República Federal de Yugoslavia, son ejemplos de decisiones políticas que afectaron a las relaciones del FMI con algunos países. Otros autores¹⁸ han señalado algunos casos en los que las presiones políticas prevalecieron sobre los criterios técnicos, por ejemplo, Argentina, Egipto, Liberia, Sudán y Zaire. Más recientemente, a mediados de 1998, las presiones políticas de los principales accionistas del FMI se tradujeron en la aprobación, por parte del Directorio, de financiamiento adicional para un programa con Rusia que fracasó inmediatamente y tuvo un efecto negativo, tanto sobre los sistemas político y financiero de ese país como en la confianza en el FMI. Los intentos de influir sobre los funcionarios del FMI constituyen otra modalidad de presión. Aunque es difícil seguirles el rastro, hay suficientes indicios de que, en la cargada atmósfera de los años noventa, el contacto de algunos funcionarios de los países miembros con el personal de la institución no siempre reflejó el espíritu del Artículo XII, Sección 4 c), que estipula que los países miembros se abstendrán de todo intento de ejercer influencia sobre cualquier funcionario en el desempeño de sus funciones.

¹⁸Véase Finch (1989), Polak (1997) y Stiles (1990).

VI.

Cómo se gobernó el FMI en la crisis de México de 1994–95

México había comenzado a sufrir turbulencias financieras en marzo de 1994, cuando el fuerte crecimiento económico y el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos impulsaron a los inversionistas a reconsiderar sus carteras de activos de mercados emergentes, al tiempo que en el plano interno, a raíz del asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, se intensificaron las inquietudes de los inversionistas. Cuando la fuga de capitales alcanzó proporciones alarmantes en marzo-abril de 1994, las autoridades permitieron que el peso se depreciara hasta el tope de la banda cambiaria, elevaron al doble las tasas de interés de corto plazo y obtuvieron líneas de crédito contingente de Estados Unidos, Canadá y el BPI. Para calmar la inquietud de los inversionistas, las autoridades reemplazaron la deuda pública denominada en pesos por instrumentos de corto plazo indexados en función del dólar de EE.UU. (“Tesobonos”). La vulnerabilidad de la economía se agudizó cuando, en unos pocos meses, la emisión de Tesobonos aumentó US\$22.000 millones.

La utilización del tipo de cambio como ancla nominal había conducido a una apreciación efectiva real significativa y persistente del peso durante 1988–93. Como consecuencia de esta apreciación y de la liberalización sostenida del comercio, el saldo de la balanza en cuenta corriente aumentó del 2% del PIB en 1988 al 6,5% del PIB en 1993 y al 8% en 1994. Aunque se mantuvo la disciplina fiscal y salarial, las continuas pérdidas de reservas de divisas y el descenso de las cotizaciones bursátiles en 1994 fueron indicativos del deterioro de la confianza.

El 20 de diciembre de 1994, poco después de la toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo, se devaluó repentinamente el peso un 15% sin que se tomaran medidas macroeconómicas complementarias. Debido al drenaje persistente de divisas, la única alternativa que le quedó a las autoridades fue establecer la flotación del peso. Estas decisiones tuvieron un efecto devastador sobre la confianza. Dado que un gran volumen de deuda externa a corto plazo vencía ese año (aproximadamente US\$50.000 millones en 1995), el anuncio del 2 de enero de 1995 de que México recibiría un paquete (dirigido por Estados Unidos) de US\$18.000 millones no tranquilizó a los mercados financieros.

Las autoridades mexicanas se mostraron renuentes a solicitar asistencia financiera del FMI ya que, en su opinión, no serviría para resolver la crisis de confianza. Más aún, México se había convertido en miembro de la OCDE y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y consideraba que sus amigos de América del Norte y Europa le concederían el financiamiento necesario sin la condicionalidad del FMI. Sin embargo, las capitales europeas consideraron que la crisis de México y sus efectos de contagio en la región de América Latina eran problemas de los que debía ocuparse Estados Unidos.

A fines de diciembre de 1994 y principios de enero de 1995, varias misiones del FMI sostuvieron conversaciones con funcionarios mexicanos. El Director Gerente, Michel Camdessus, se reunió con el nuevo Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, quien anunció que México solicitaría asistencia al FMI. El Sr. Camdessus viajó a Ciudad de México para reunirse con el Presidente Ernesto Zedillo. Durante todo el mes de enero de 1995, el Director Gerente mantuvo informado a los miembros del Directorio de la situación de México en una serie de reuniones informativas de carácter confidencial.

El 12 de enero de 1995, el Presidente Clinton solicitó al Congreso de Estados Unidos que concediera garantías de préstamo a México por US\$40.000 millones. Cuando se hizo evidente que el Congreso, dominado por el Partido Republicano, no prestaría este apoyo, el Presidente Clinton retiró su solicitud el 30 de enero y anunció que recurriría a sus facultades para suministrar a México un paquete financiero, de proporciones mucho menores, consistente en hasta US\$20.000 millones en préstamos y garantías de préstamo a través del fondo de estabilización cambiaria.

La evolución de los acontecimientos en torno al apoyo financiero de Estados Unidos y la situación de extrema incertidumbre en México, a la espera del anuncio de un plan integral de medidas de política, llevó al FMI a asumir, de hecho, el papel de prestamista de última instancia. Esto impuso al Director Gerente la responsabilidad sin precedentes de actuar inmediatamente y aumentar el financiamiento del FMI a un nivel suficiente para calmar a los inversionistas afectados, poner fin a las grandes perturbaciones de los mercados y mitigar el impacto interno de una carga de ajuste abrumadora.

El 31 de enero de 1995, un día después que el Presidente Clinton redujera la propuesta estadounidense de asistencia financiera, el Director Gerente propuso al Directorio Ejecutivo que el FMI suministrara a

México DEG 5.250 millones (US\$7.800 millones, equivalentes a 300% de la cuota de México) en forma inmediata después de aprobado el acuerdo de derecho de giro, en vez de hacerlo en varios tramos como se había propuesto originalmente. Asimismo, el FMI estaría dispuesto a proveer hasta DEG 6.810 millones (US\$10.000 millones) si dicho monto, o parte del mismo, no podía obtenerse de los acreedores bilaterales. En lo que respecta a esta última propuesta, debe tenerse presente que era poco probable que se concretara un paquete de US\$10.000 millones de los países industrializados a través del BPI, debido a la rigidez de las condiciones a las que estaría sujeto. Dadas estas circunstancias, el Director Gerente sostuvo que la única alternativa para el FMI era suministrar el financiamiento adicional con sus propios recursos.

El 1 de febrero de 1995, en una reunión que comenzó a las seis de la tarde y duró hasta la medianoche, el Directorio Ejecutivo aprobó un acuerdo de derecho de giro a favor de México por las sumas mencionadas más arriba, el paquete de financiamiento más grande de la historia del FMI. Este programa duraría desde el 1 de febrero de 1995 hasta el 15 de agosto de 1996 y estaría sujeto a cuatro revisiones en el Directorio durante ese período. Sin embargo, varios miembros del Directorio representantes de países de Europa occidental se abstuvieron en la votación sobre este paquete porque sostenían que el financiamiento propuesto era demasiado grande, que el acceso inmediato a 300% de la cuota era excesivo y que el programa de políticas de México era demasiado débil y sus premisas demasiado optimistas.

Los argumentos relativos a la calidad del programa para México terminaron siendo bastante válidos. El peso continuó cayendo hasta el 9 de marzo de 1995, cuando el Presidente Zedillo y el Secretario de Hacienda Ortiz anunciaron medidas mucho más rigurosas, que mejorarían de manera decisiva la situación fiscal de 1995, imprimirían a la política monetaria una tónica más restrictiva a fin de ofrecer un ancla nominal a la economía, liberaría las negociaciones salariales e introduciría medidas para sanear el sistema bancario y los mecanismos de reestructuración de préstamos. Poco después, el peso comenzó a adquirir fuerza, y México pronto recuperó el acceso a los mercados internacionales de capitales. Para el tercer trimestre de 1995, el PIB real ya estaba aumentando nuevamente, en parte porque había mejorado la estructura básica de la economía y el entorno externo era favorable. No obstante, el año 1995 en general fue el peor para México desde la crisis de la deuda: la producción disminuyó

6%, el desempleo aumentó al doble, los precios subieron más de 50%, los salarios reales cayeron un 11% y el sistema financiero requería medidas correctivas fundamentales.

En la tercera revisión del programa, el 15 de diciembre de 1995, los directores ejecutivos hicieron notar que una nueva serie de turbulencias había azotado a México entre octubre y diciembre de 1995 y que las autoridades habían vuelto a utilizar los recursos disponibles del FMI hasta un total de DEG 10.600 millones al final de 1995. En cada una de las tres primeras revisiones, muchos directores expresaron su preocupación por las demoras en la disponibilidad de financiamiento de Estados Unidos a través del fondo de estabilización cambiaria; en efecto, el Congreso estadounidense estaba vigilando muy de cerca lo que hacía el Poder Ejecutivo. El costo para México de recurrir a la asistencia financiera de Estados Unidos era bastante mayor que el del crédito del FMI: además de todos los costos y comisiones, México tenía que pagar tasas de interés que cubrieran el riesgo crediticio, debía depositar recursos que garantizara el reembolso (el producto de la venta de sus exportaciones de petróleo) y tenía que convenir en utilizar su política fiscal y monetaria para estabilizar el peso, por ejemplo aumentando las tasas de interés en caso necesario. Cuando se realizó la cuarta revisión, el 12 de agosto de 1996, la recuperación económica ya estaba en marcha, los mercados financieros se habían estabilizado, las condiciones del acuerdo en relación con las políticas se estaban cumpliendo con un amplio margen y se estaba empezando a prestar más atención a las urgentes reformas estructurales del sistema financiero, la reforma tributaria, la reforma de la seguridad social y las privatizaciones.

En los años siguientes, el desempeño económico de México, así como su situación de balanza de pagos, continuaron fortaleciéndose y, además, se registraron grandes avances en la implementación de las reformas estructurales. Las firmes políticas aplicadas por México constituyeron una estrategia sensata para evitar la turbulencia causada por las crisis de Asia, Rusia y Brasil. Aún antes de que finalizara 2000, la deuda de México al FMI había sido reembolsada completamente.

El Director Gerente, Michel Camdessus, estaba muy interesado en que el FMI y los países miembros asimilaran las enseñanzas que dejó la crisis de México. Tras extensas deliberaciones —basadas en parte en un informe confidencial sobre la crisis y las relaciones de México con el FMI, elaborado por Sir Alan Whittome, ex alto funcionario del FMI— las decisiones adoptadas por el Directorio Ejecutivo se centraron en cuatro temas:

En primer lugar, es preciso adoptar nuevos procedimientos internos para promover un diálogo más eficaz y continuo en los intervalos entre las consultas anuales ordinarias, sobre todo si los países acaban de concluir un programa de ajuste con el FMI.

En segundo lugar, es preciso establecer requisitos más rigurosos para la comunicación regular y oportuna de los indicadores económicos clave y de las normas relativas a la publicación de datos, con miras a que los mercados funcionen de manera más eficiente. Esta iniciativa condujo a la adopción de las Normas Especiales para la Divulgación de Datos, y se ha exhortado a los países miembros que tienen acceso a los mercados de capital, o que buscan dicho acceso, a suscribirse a las mismas.

En tercer lugar, es preciso realizar un estudio mejor focalizado de la cuenta de capital de la balanza de pagos y la sostenibilidad de los flujos de capital, y hacer mayor énfasis en la evolución del sector financiero y en la gestión de la deuda externa.

En cuarto lugar, la supervisión debe ser más franca, intensa y transparente. En el diálogo sobre políticas con los países miembros, el FMI debe ser más crítico y sus análisis deben ser más específicos. Se organizaron reuniones informales del Directorio sobre cuestiones delicadas de interés para los países; asimismo, las deliberaciones del Directorio sobre las perspectivas de la economía mundial se complementaron con debates periódicos sobre los mercados financieros.

Cabe agregar las siguientes observaciones al presente estudio sobre el gobierno del FMI y la crisis de México de 1994-95.

En primer lugar, la magnitud de la asistencia financiera propuesta el 1 de febrero de 1995 se justificaba en vista de 1) el impacto inevitable que tendría sobre la confianza del mercado la reducción (bajo presión del Congreso de Estados Unidos) de la asistencia financiera estadounidense propuesta para México (de US\$40.000 millones a US\$20.000 millones); 2) el volumen de la deuda externa de corto plazo de México, de aproximadamente US\$50.000 millones, que vencía en 1995; 3) el hecho de que el paquete de préstamos de US\$10.000 millones suministrado por los países industriales a través del BPI conllevaba gravosas condiciones que resultaron inaceptables para las autoridades mexicanas, y 4) la depreciación continua del peso, que podría haberse convertido en una derrota total a falta de políticas de ajuste convincentes, que finalmente se materializaron solo en marzo de 1995.

En segundo lugar, el costo de la crisis de 1994-95 para la economía mexicana fue alto pero de corta duración gracias al apoyo decisivo del

FMI y a que la economía había adquirido fuerza y una mayor resistencia a las perturbaciones. Después de la crisis de 1982, a México le llevó varios años recuperarse debido a que sus estructuras subyacentes, sobre todo el sector empresarial, los mercados financieros, las instituciones y el sistema jurídico eran mucho más débiles que en la segunda crisis.

En tercer lugar, la crisis de México de 1994–95 no fue la primera crisis de la globalización financiera. De hecho, las primeras crisis de la nueva era ocurrieron en Europa, en los países industriales de altos ingresos, por ejemplo, las crisis bancarias nórdicas que afectaron a Finlandia, Noruega y Suecia entre fines de los años ochenta y principios de los años noventa y las crisis del Sistema Monetario Europeo de 1992–93. Varias de las principales “líneas de falla” de estas dos crisis volvieron a aparecer en la crisis de México y reaparecerían, bajo circunstancias distintas y en medidas diferentes, en la crisis de Asia de 1997–98.

VII.

Cómo influyó el clima financiero de los años noventa en el gobierno del FMI

Características singulares de las crisis de 1997–99

El FMI consideró positiva la enorme magnitud y libertad de los movimientos de capital de los años noventa que resultaron de la integración y liberalización de los mercados financieros ya que estimó que reforzaba las perspectivas de una asignación internacional más eficiente de los recursos financieros, un costo más bajo del capital y un ritmo más acelerado de crecimiento sostenible. En ese entorno, el FMI promovió la liberalización de la cuenta de capital y prestó mayor atención a una posible enmienda del Convenio Constitutivo que ampliara la jurisdicción del FMI para que cubriera también las restricciones sobre las transacciones de la cuenta de capital.

Se pensaba que el aumento de las corrientes de capital, sobre todo hacia un grupo de economías de ingresos medianos y hacia los mercados emergentes, así como el notable crecimiento de los países en desarrollo considerados como grupo durante la primera mitad de los años noventa, era una muestra de los beneficios de la libertad de circulación del capital. Sin embargo, en la segunda mitad del decenio, las fallas de las políticas nacionales y las deficiencias estructurales condujeron a una sucesión de crisis financieras en Asia (que afectaron en particular a Indonesia, Corea y Tailandia), así como en Rusia y Brasil. Algunas de las fallas y deficiencias habían aparecido en las crisis de los países nórdicos, el Sistema Monetario Europeo y México, lo que parece indicar que el FMI debería haber estado más alerta y haber aprendido de dichos eventos para impedir que se repitieran.

A continuación se señalan algunas de las principales fallas de política económica y deficiencias estructurales observadas en los países antes mencionados:

- Utilización de regímenes de tipo de cambio fijo (que en una época fueron sumamente valiosos para estos países, ya que les permitieron alcanzar y mantener una estabilidad de precios razonable) y dependencia de un cuantioso volumen de reservas de divisas para atender las necesidades externas.

- Inadecuada planificación de la liberalización de la cuenta de capital, que no estimuló la entrada de un volumen suficiente de capital de largo plazo sino, más bien, dependió de flujos de corto plazo que los prestamistas podían retraer fácilmente.
- Excesivo endeudamiento a corto plazo en el extranjero (en muchos casos sin cobertura) de los sectores financiero y empresarial.
- Sistemas financieros vulnerables, subcapitalizados, mal administrados e inadecuadamente regulados y supervisados. Deficiencias similares en el sector empresarial.
- Falta de estadísticas financieras puntuales y confiables, principalmente sobre el sector bancario, préstamos del exterior, deuda externa y reservas de divisas.
- Problemas internos en la gestión de gobierno y falta de transparencia en las actividades de los sectores público y privado.

Los países más afectados por la crisis de Asia confiaban excesivamente en la estrategia económica que durante tres decenios había dado resultados sobresalientes. Cuando se produjo la crisis, las autoridades de Corea y Tailandia demostraron un valor admirable al reconocer las deficiencias y suscribir los programas respaldados por el FMI, que se centraban en la reestructuración de los sectores empresarial y financiero, complementada con un tipo de cambio flotante y políticas monetarias y de tasa de interés destinadas a superar la crisis cambiaria. En vista de la gravedad imprevista de la desaceleración económica, inicialmente la política fiscal fue demasiado cautelosa, pero pronto se flexibilizó para dar cabida a un mayor gasto interno, al tiempo que las restricciones monetarias se fueron ajustando a medida que fue repuntando la confianza en el régimen cambiario. Al principio, las reformas estructurales previstas en los programas respaldados por el FMI eran demasiado ambiciosas, pero se ajustaron para que respaldaran el retorno de la confianza.

En Corea, debido al peso de la deuda externa de corto plazo y al ritmo de la fuga de capitales, surgió el grave temor de que el país cayera en un incumplimiento de pagos; sin embargo, el apoyo del nuevo Presidente a las importantes reformas plasmadas en el programa respaldado por el FMI permitió lograr que los bancos extranjeros participaran en la operación de “rescate” por medio de programas de refinanciamiento y prórrogas de los vencimientos de la deuda de corto plazo, por un monto de US\$22.000 millones. En Indonesia, la carga de los problemas internos en la gestión de gobierno, las graves deficiencias conexas en los sectores empresarial y financiero, y la crisis política consiguiente acarrearón difi-

cultades mucho mayores para la población y demoraron mucho la adopción de medidas correctivas.

El progreso de la transición de Rusia hacia una economía de mercado, al que el FMI contribuyó con considerable asistencia financiera y técnica, se vio cada vez más afectado por cambios en las prioridades políticas y por el incumplimiento de los compromisos en materia de políticas. Las autoridades compensaron su creciente incapacidad de recaudar impuestos recurriendo a costosos empréstitos externos de corto plazo, reembolsables en rublos, lo que reforzó la percepción de los participantes del mercado de que el FMI continuaría proveyendo ayuda financiera a Rusia para respaldar el tipo de cambio fijo. En 1997, el flujo de capital especulativo hacia los mercados financieros de Rusia alivió temporalmente las restricciones externas. Sin embargo, todo cambió en el segundo trimestre de 1998, cuando el contagio alcanzó a Rusia y se produjo una salida masiva de capital, al tiempo que las tasas de interés de las nuevas letras del Tesoro aumentaron a más de 50% anual. Tras presiones políticas sin precedentes, el FMI anunció un nuevo paquete de asistencia financiera a mediados de julio de 1998. Las condiciones principales de dicho programa pronto fueron infringidas cuando el parlamento ruso (la Duma) se negó a aprobar determinadas leyes tributarias, en tanto que el primer desembolso de US\$4.800 millones en virtud del programa fue absorbido inmediatamente por la salida de capitales, mayormente rusos.

Poco después, en agosto de 1998, Rusia devaluó el rublo y dejó de pagar las letras del Tesoro; para los participantes del mercado, las reglas del juego habían cambiado repentinamente, lo cual tuvo consecuencias incalculables para la solidez de los mercados financieros mundiales. Estas consecuencias se observaron claramente en las enormes pérdidas sufridas por la empresa estadounidense Long-Term Capital Management en sus operaciones de cobertura financiera, y para evitar una quiebra espectacular se precisó una operación de rescate dirigida por la Reserva Federal de Estados Unidos. Los tenedores de letras del Tesoro rusas sufrieron grandes pérdidas, aunque posteriormente Rusia refinanció dichas letras a través de pagarés de tres a cinco años denominados en rublos a tasas de interés del 20% al 30% anual, o, a opción del tenedor, mediante pagarés a ocho años denominados en dólares de EE.UU. con un cupón anual de 5%.

En el tercer trimestre de 1998, el contagio se desplazó a Brasil y produjo graves pérdidas en las reservas oficiales de dicho país. En las negociaciones para un programa con el FMI, Brasil insistió en mantener su

tipo de cambio fijo porque, en opinión de las autoridades, su abandono podría impulsar nuevamente la hiperinflación. La política de ajuste de Brasil se basó en una mayor restricción de la política fiscal para controlar el considerable déficit presupuestario que se había financiado principalmente con empréstitos extranjeros de corto plazo. Las tasas de interés de aproximadamente 40% anual, que el Banco de Brasil estaba pagando a los extranjeros para que no retiraran su dinero del país, crearon una dinámica insostenible con respecto a la deuda, como había ocurrido en Rusia. Las salidas de capital aumentaron peligrosamente, y Brasil decidió adoptar un régimen de tipo de cambio flexible en enero de 1999. Con el respaldo de políticas macroeconómicas propicias, pronto mejoró el tipo de cambio y se restableció la confianza en la economía nacional.

Fortalecimiento de la arquitectura financiera

Las crisis impulsaron a la elaboración de un amplio programa de acción para reforzar la arquitectura financiera, centrado en la prevención y solución de crisis. Éstas se podrían prevenir fortaleciendo los sectores financieros y logrando una mayor coherencia entre las políticas macroeconómica, cambiaria y de cuenta de capital, así como con una mayor transparencia en las políticas y una disciplina apropiada con relación a normas y códigos convenidos.

- En el contexto actual de globalización de los mercados financieros, la vulnerabilidad de los sistemas financieros en casi todas las grandes regiones del mundo se ha convertido en una amenaza sistémica importante. La vulnerabilidad financiera existe en países de muy diferentes niveles de ingreso y desarrollo, y las medidas correctivas resultan más complejas y requieren más tiempo cuanto mayor es el grado de sofisticación del entorno financiero. Hoy en día, el sistema financiero mundial evoluciona a un ritmo muy acelerado como resultado de la continua internacionalización de las operaciones financieras, la creación de nuevos productos y servicios financieros, la consolidación de instituciones y el incremento de los grupos de “bancos universales” que pueden ofrecer a sus clientes programas integrales de servicios financieros bancarios y no bancarios. Como consecuencia, el proceso de supervisión y reglamentación tiene que actualizarse continuamente en función del mercado financiero mundial, que evoluciona rápidamente. El fortalecimiento de la solidez del sector financiero es una tarea gigantesca que exige intensificar en gran medida la

cooperación nacional e internacional y el desarrollo institucional. La tarea básica del FMI en ese sentido es tomar en cuenta los vínculos entre la economía real y las políticas macroeconómicas, por una parte, y las cuestiones que se plantean en el sector financiero, por el otro, tales como las prioridades de la reforma de dicho sector¹⁹.

- La falta de congruencia entre las políticas macroeconómicas y cambiarias contribuyó mucho a las crisis financieras de los años noventa, que afectaron más a los países con tipos de cambio fijo que a los que tenían tipos de cambio variables. Por supuesto, cada país tiene la libertad de seleccionar su régimen cambiario teniendo en cuenta sus propias circunstancias y políticas, pero la clave de un desempeño económico sostenible es la coherencia entre el régimen cambiario, las políticas macroeconómicas y la capacidad de resistencia del sector financiero. En el entorno actual de movimientos de capital volátiles, los países, generalmente, tienen que manejar su tipo de cambio con suficiente flexibilidad.
- La liberalización de la cuenta de capital debe tener por objeto estimular las entradas de capital de largo plazo y desalentar la entrada de un volumen excesivo de fondos de corto plazo, que pueden ser demasiado fáciles de revertir. Es de importancia fundamental contar con datos precisos sobre los activos y pasivos externos de corto plazo; de hecho, el FMI ha formulado directrices para su gestión²⁰. Los controles sobre las entradas de capital pueden ser útiles a título temporal, pero crean distorsiones e impiden que los países se beneficien de las ganancias de eficiencia que genera la circulación internacional del capital. A pesar de que casi todos piensan que, en principio, el FMI es el organismo que debe velar por que los países miembros levanten las restricciones que aún subsisten sobre los movimientos de capitales, muchos países en desarrollo han insistido en que el FMI ya tiene una influencia considerable sobre la cuenta de capital a través de sus actividades de supervisión y condicionalidad. Como consecuencia, se ha postergado el trabajo que llevaría a la adopción de una enmienda del Convenio Constitutivo. Sin embargo, los controles de capital que mantienen algunos países para contrarrestar las deficiencias de su sector financiero podrían convertirse en un “veneno” que demoraría la adopción de medidas correctivas. Por lo tanto, los países miembros

¹⁹Como parte de su tarea de protección de la integridad del sistema monetario internacional, el FMI también debe evaluar las normas de supervisión de los centros financieros extraterritoriales y ocuparse de los aspectos financieros del lavado de dinero.

²⁰Las directrices se publican en el sitio del FMI en Internet, www.imf.org.

deben promover la liberalización de la cuenta de capital en una secuencia apropiada y el fortalecimiento del sector financiero.

- La adopción e implementación de normas y códigos de buenas prácticas constituyeron una importante iniciativa de los años noventa destinada a mejorar el desempeño económico, fortalecer las capacidades y reducir la vulnerabilidad de las políticas. Esta labor de formulación de normas se ha dividido entre las diferentes instituciones internacionales según sus áreas de competencia²¹. Las normas y códigos contribuyen a la supervisión ya que miden el avance registrado en lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades y las políticas, así como a la disponibilidad y precisión de los datos. Las reservas expresadas por varios países en desarrollo respecto a la implementación de los códigos y normas refleja la inquietud de estos países por la carga que puede representar para ellos la cantidad y el detalle de dichos códigos. Por lo tanto, es preciso prestar la debida atención a las diferencias en los niveles de desarrollo de los países; asimismo, deben perfeccionarse aún más los informes del FMI y el Banco Mundial sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) para que se mantengan a tono con la creciente complejidad del entorno financiero.

Recientemente, tanto dentro como fuera del FMI, se ha trabajado arduamente con miras a establecer un marco ordenado para la reestructuración de la deuda soberana cuando ésta se torna insostenible. Anne Krueger, Primera Subdirectora Gerente del FMI, ha preconizado un enfoque normativo, basado en la creación de un tribunal de quiebras internacional que proteja temporalmente a los países deudores frente a los acreedores para que puedan reestructurar su deuda insostenible de manera ordenada. En el entorno actual, donde puede que los distintos acreedores tengan objetivos diferentes, la reestructuración de la deuda soberana corre el riesgo de convertirse en un proceso desordenado si algunos deciden no unirse al acuerdo alcanzado por la mayoría de los acreedores. Un mecanismo de

²¹El FMI estableció las Normas para la Divulgación de Datos, el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal y el Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es el órgano rector en lo que respecta al Acuerdo de Capital de Basilea y los Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva, mientras que la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) lo es para los mercados de valores, y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros para el sector de seguros. El Banco Mundial supervisa la implementación de las normas relativas a la gestión empresarial (formuladas por la OCDE) y las de contabilidad y auditoría, formuladas por sus asociaciones internacionales respectivas. El Banco y el FMI colaboran respecto a los informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN).

reestructuración formal impediría que los acreedores perturbaran las negociaciones y garantizaría el comportamiento responsable de los deudores.

De conformidad con el plan de la señora Krueger, el acuerdo alcanzado por una supermayoría de acreedores sería vinculante para todos; asimismo, el apoyo del FMI a una solicitud de reestructuración de la deuda activaría la suspensión de las acciones judiciales. Según el plan, el deudor debe negociar de buena fe y asegurarse de que sus políticas retomen el rumbo correcto. Para ser eficaz, un tribunal de quiebras formal debe estar consagrado plenamente por una ley universal; esto puede llevar años en cristalizarse, y quizá la mejor manera de lograrlo sea mediante la enmienda del Convenio Constitutivo del FMI²². La señora Krueger ha subrayado que el enfoque normativo no requiere ampliar de manera significativa las facultades otorgadas al FMI sino, más bien, podría convenirse en que el control sobre las decisiones principales estaría en manos del deudor y de una supermayoría de acreedores.

El Tesoro de Estados Unidos favorece, en cambio, un enfoque contractual que supone la inclusión en los contratos de cláusulas de acción colectiva que determinarían el proceso de reestructuración de la deuda y la manera en que lo iniciaría el deudor. El Tesoro de Estados Unidos opina que podría incentivarse a los deudores en los acuerdos de préstamo con el FMI para que incluyan este tipo de cláusulas. El enfoque descentralizado, que ha sido respaldado por el Instituto de Finanzas Internacionales (International Finance Institute), con sede en Washington, y por otros grupos privados del sector financiero, podría ser viable pero puede que también esté sujeto a impugnaciones legales dada la diversidad de la base de acreedores y de jurisdicciones. También debe tenerse presente que los prestamistas probablemente se opondrían a la inclusión de cláusulas de acción colectiva en los contratos y que éstas aumentarían el costo de los empréstitos. Mientras tanto, el FMI debe dar mayor consideración al mecanismo de carácter normativo propuesto por Anne Krueger y tranquilizar a las diferentes partes que han expresado reservas respecto a la creación un órgano judicial internacional para dirimir los conflictos.

Stanley Fischer, ex Primer Subdirector Gerente del FMI, ha sostenido que el sistema monetario requiere un prestamista de última instancia y que, de hecho, el FMI ejerció dicha función, por ejemplo, en las crisis de

²²Cualquier enmienda del Convenio Constitutivo es vinculante para todos los países miembros una vez alcanzada la mayoría requerida de 85% de la totalidad de los votos en el FMI.

México y Asia de los años noventa. Aunque las facultades de creación de dinero del FMI son muy restringidas debido a las limitaciones para realizar asignaciones de DEG, puede actuar en concierto con otras entidades oficiales o pedir que se activen los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP) o los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP)²³ para organizar grandes operaciones de préstamo. La introducción, en 1997, del servicio de complementación de reservas, a través del cual puede concederse un volumen considerable de crédito por períodos relativamente cortos, a intereses disuasorios, llevó gradualmente al FMI a adoptar la posición de prestamista de última instancia.

Sin embargo, los miembros del FMI están divididos en lo que a este tema se refiere; aunque la mayoría de los países en desarrollo y las economías de mercados emergentes quisieran fortalecer la función del FMI como prestamista de última instancia, varios países industriales subrayan que la institución no tiene las capacidades necesarias para desempeñar esta función y que si ésta complementa la función tradicional del FMI de ofrecer asistencia temporal en materia de balanza de pagos, aumentaría el riesgo moral dado que las instituciones financieras privadas seguirían otorgando préstamos contando con que el FMI las rescataría.

Colaboración entre la sociedad civil y el FMI

El diálogo activo entre la sociedad civil y el FMI comenzó solo en los años noventa, aproximadamente un decenio después que en el Banco Mundial, pero desde entonces se ha establecido una relación productiva que ha mejorado notoriamente la transparencia institucional del FMI y mejorado la condicionalidad a través de un mayor grado de identificación de los países con los programas respaldados por el FMI. Asimismo, la sociedad civil ha defendido de manera persistente la idea de proveer alivio de la deuda a los países más pobres y ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) en el

²³Los NAP se firmaron en 1998 con los países signatarios de los AGP (véase la nota de pie de página número 5, en la pág. 12) y con otros países con suficiente solidez financiera para prestar recursos al FMI. Estos otros países son Arabia Saudita, Australia, Austria, Corea, Dinamarca, España, Finlandia, la Autoridad Monetaria de Hong Kong, Kuwait, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Singapur y Tailandia. En conjunto, los 25 participantes de los NAP estaban dispuestos a prestar un máximo de DEG 34.000 millones en virtud de los acuerdos viejos y los nuevos.

contexto de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). De manera más general, la profundización de la relación con la sociedad civil refuerza la calidad del gobierno del FMI.

La sociedad civil puede definirse de manera general como un número incontable de organizaciones muy diversas que se desarrollan en una sociedad fuera del ámbito del gobierno. Además de los organismos no gubernamentales (ONG), que florecieron en los años ochenta y noventa, la sociedad civil incluye organizaciones empresariales y sindicales, grupos religiosos y de caridad, partidos políticos, instituciones culturales y académicas, etc. La mayoría de estos grupos tiene como objetivo promover el buen gobierno, así como el bienestar de ciertos grupos de la sociedad. La democracia es el entorno ideal para que se desarrolle la sociedad civil.

Son miles los grupos de la sociedad civil en todo el mundo que concentran su atención en las actividades de las instituciones financieras internacionales. Generalmente, las ONG en los países desarrollados (los grupos de la sociedad civil del norte) son instituciones de larga tradición, que mantienen una relación de trabajo con sus gobiernos y contactos internacionales. Las ONG del norte se han convertido en canales de creciente importancia para la asistencia oficial para el desarrollo. Varias de estas organizaciones procuran objetivos ambientales y laborales o desean limitar el ritmo de la integración económica mundial. Estas ideas no son aceptables para sus contrapartes del sur, o sea, los grupos de la sociedad civil de los países en desarrollo. En general, éstos tienen como objetivo promover el desarrollo sostenible y la integración económica; suelen estar mucho menos organizados y dependen de las organizaciones del norte para su financiamiento. Más aún, muchos grupos de la sociedad civil del sur tienen una relación más bien distante con sus gobiernos y puede que estén aliados a grupos políticos de la oposición.

Los grupos de la sociedad civil consideran que la rendición de cuentas del FMI ante los gobiernos de sus países miembros y, a través de ellos, ante sus legislaturas y electorados, es demasiado distante; aducen que es un organismo ineficaz, sobre todo si se tiene presente que su mandato puede afectar el bienestar de millones de personas. Insisten en que, en los años noventa, cuando la opinión pública empezó a criticar cada vez más la eficacia de las políticas del FMI, así como su efecto sobre los más pobres, varios gobiernos se hicieron eco de dicha crítica y se distanciaron de las decisiones del FMI. Por lo tanto, la experiencia más reciente respalda la opinión de que la participación creciente de los grupos de la sociedad

civil en una relación triangular con el FMI y con el electorado de los países miembros seguramente mejorará el gobierno y la rendición de cuentas del FMI, así como su eficacia. Se requerirá un diálogo continuo para reducir la lamentable falta de confianza en la institución y de comprensión de su labor por parte de muchos grupos de la sociedad civil. Asimismo, el FMI debe abordar de manera más eficaz algunas de las inquietudes de la sociedad civil, tales como el impacto del libre comercio y la globalización sobre algunos países en desarrollo.

Los grupos de la sociedad civil han respaldado resueltamente la transformación del diseño y la condicionalidad de los programas del FMI para que los países puedan “sentirse dueños y artífices” de los mismos. Aceptan cada vez más el enfoque del FMI en materia de políticas que promueven el crecimiento sostenible, así como la importancia que tienen para todos los países miembros, sobre todos los más pobres, la estabilidad de precios y la disciplina fiscal para liberar recursos para gastos sociales prioritarios. Opinan que los gobiernos deben generar el cambio y convertirse en agentes del ajuste. El énfasis creciente en los programas de ajuste en lo relativo a la calidad del gobierno pone aún más de manifiesto la importancia del “grado de identificación” de los países con los programas. Se presta atención a estos temas para evitar la mala asignación de los recursos a través de la corrupción, los proyectos de prestigio y los gastos militares excesivos, para reforzar las normas en materia de políticas, y para promover la protección de los más pobres de la carga del ajuste y la adopción de otras medidas. El FMI ahora exige que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de los países que recurren al servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza se elaboren a través de un proceso participativo que incluya a la sociedad civil y a los socios en el desarrollo.

La relación cambiante entre el FMI y la sociedad civil es prometedora, pero requiere una mayor profundización. Hasta ahora, la colaboración ha sido informal; sería de utilidad que el Directorio Ejecutivo estableciera un marco para que dicha colaboración se desarrolle aún más, tanto a nivel mundial como regional, al tiempo que se afianza la responsabilidad del FMI ante los gobiernos miembros a través de la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo. Simultáneamente, los grupos de la sociedad civil, sobre todos los grupos grandes que ya son reconocidos y tienen influencia, así como aquellos que canalizan montos considerables de asistencia oficial para el desarrollo, deben garantizar su propia responsabilidad, legitimidad y buen gobierno.

Búsqueda de transparencia en el FMI

Hasta fines de los años ochenta, la transparencia institucional no era una de las prioridades del FMI. En general, el FMI seguía las mismas prácticas que sus países miembros, sobre todo de sus bancos centrales y ministerios de Hacienda, los cuales valoraban la confidencialidad de su relación con el FMI. El FMI se veía a sí mismo como una institución técnica, responsable ante los gobiernos miembros y con poca necesidad de dar explicaciones ante el público en general. Sus principales publicaciones se dirigían a los especialistas. En 1963 se creó la publicación trimestral *Finanzas & Desarrollo* para dirigirse a un público más amplio sobre temas importantes para el FMI y el Banco Mundial y, a principios de los años setenta se lanzó la publicación quincenal *Boletín del FMI* para mejorar la divulgación de información actualizada sobre las actividades del FMI y temas monetarios de carácter internacional.

Aunque desde un principio el FMI contaba con una oficina de prensa, fue solo a principios de los años ochenta que se creó el Departamento de Relaciones Externas; ello contribuyó en gran medida a mejorar los conocimientos del público respecto a las actividades del FMI y acerca de la importancia de aplicar políticas sólidas para promover el crecimiento sostenible, y a fortalecer las relaciones del FMI con la sociedad civil y los medios de comunicación. Se amplió la gama de publicaciones del FMI, que ahora incluye los estudios de la serie “Occasional Papers”, el informe semestral *Perspectivas de la economía mundial*, y estudios sobre la economía y las finanzas mundiales (World Economic and Financial Surveys). Sin embargo, las actividades de relaciones externas seguían estando limitadas por la perspectiva generalizada, en el Directorio y en las capitales nacionales, de que una mayor apertura de las actividades del FMI, por ejemplo las consultas anuales con los países miembros o las negociaciones relativas al uso de los recursos financieros del FMI, podría perjudicar la confidencialidad de las relaciones entre las partes.

Desde que asumió sus funciones en el FMI en 1987, el Sr. Camdessus trabajó activamente para informar al público sobre las actividades de la institución y los temas monetarios de carácter internacional. A mediados de los años noventa, la transparencia se convirtió en un elemento clave del proceso de reforma monetaria. Desde entonces se han registrado avances notables en poco tiempo a través de un amplio programa de publicaciones y de actividades de divulgación, y mediante la utilización intensiva del

sitio del FMI en Internet (*www.imf.org*). El diálogo institucional se ha ampliado e incluye a una gran cantidad de grupos religiosos, dirigentes laborales, ONG y otros grupos de la sociedad civil. Asimismo, ya es práctica acostumbrada procurar la contribución de estos grupos en la formulación de muchas iniciativas. La labor de información hacia el extranjero y las actividades públicas han adquirido un alcance mundial. Se han multiplicado las notas de información al público, las fichas técnicas, los estudios temáticos, las declaraciones de la gerencia del FMI y los comunicados. La publicación de los estudios sobre políticas, así como de las exposiciones sumarias de los debates del Directorio sobre políticas, han pasado a formar parte de las prácticas del FMI. Los documentos sobre políticas que se preparan para las reuniones ministeriales y los programas de trabajo semestrales del Directorio también se divulgan al público.

Asimismo, se ha obtenido una gran colaboración de los miembros para la publicación voluntaria de los documentos del FMI sobre las economías nacionales. La primera fase comprendió la publicación de los documentos en que se basan los informes sobre las consultas del Artículo IV y de documentos en que las autoridades nacionales detallan las medidas de política económica que se proponen adoptar en respaldo de la solicitud de recursos financieros del FMI. También se publicaron los documentos sobre el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza y otros materiales relacionados con la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Ha habido amplio apoyo a la publicación de las exposiciones sumarias de los debates del Directorio sobre la conclusión de las consultas del Artículo IV bajo la forma de notas de información al público. También se ha recurrido a este tipo de notas para publicar las declaraciones del Presidente del Directorio Ejecutivo en las que se resumen los debates del Directorio sobre las solicitudes de uso de los recursos financieros del FMI.

Por último, en cuanto a la publicación de los memorandos del personal del FMI sobre las consultas anuales del Artículo IV con los países miembros, hasta hace unos pocos años una serie de países, tanto industriales como en desarrollo, se opuso a dicha publicación; ahora, es una práctica cada vez más aceptada para realzar la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque la publicación de los informes sobre las consultas del Artículo IV no parece haber afectado adversamente la franqueza de las negociaciones, existe la inquietud de que se pierda esta franqueza o que surja la tendencia a elaborar documentos negociados. A fin de encontrar el

equilibrio correcto entre la transparencia y la confidencialidad, el Directorio ha decidido que antes de la publicación solo se suprimirá la información sumamente delicada para los mercados relativa a los tipos de cambio y las tasas de interés.

En 1998, el Directorio también comenzó a encomendar evaluaciones externas de las actividades clave de la institución, por ejemplo, la supervisión, la investigación, el servicio reforzado de ajuste estructural y el proceso presupuestario del FMI. A principios de 2000 se adoptó una importante medida para fortalecer la rendición de cuentas del FMI: establecer una Oficina de Evaluación Independiente (OEI). El Director de la OEI es independiente de la gerencia del FMI y actúa de manera autónoma con respecto al Directorio Ejecutivo. Los informes de la OEI se publicarán.

La “conversión” del FMI en una institución transparente, en la segunda mitad de los años noventa, constituyó un paso muy importante en la dirección correcta. En la actualidad, el FMI realiza presentaciones diarias de sus actividades, y su sitio en Internet ofrece mucha ayuda para quienes desean estar al tanto de las actividades y políticas de la institución. Aunque este historial público parece asombroso, todavía hay margen de mejora; por ejemplo, podría reducirse el plazo (en la actualidad de 20 años) después del cual las actas de las reuniones del Directorio adquieren carácter público. Más aún, en los últimos años ha habido un gran aumento de las reuniones informales del Directorio y de otras reuniones de los directores ejecutivos con la gerencia, respecto a las cuales no hay registros oficiales. Es preciso asegurarle al público que la transparencia no se verá menoscabada. Por ejemplo, podría ampliarse la consulta con el público sobre nuevas propuestas, y también debería informarse mejor al público sobre cómo se elaboran las políticas en el FMI y se toman las decisiones. Sin embargo, hay quienes sostienen que posiblemente la transparencia en el FMI haya llegado a un punto en que no siempre es compatible con la necesidad o el derecho de los países miembros a la confidencialidad, o el que podrían surgir conflictos con las propias necesidades operativas del FMI. De hecho, se ha agudizado la inquietud de que la publicación generalizada de los informes sobre las consultas del Artículo IV y sobre el uso de recursos del FMI, así como de los informes sobre la observancia de los códigos y normas y el Programa de evaluación del sector financiero, podría terminar convirtiendo al FMI en una entidad de calificación del riesgo crediticio.

Reorientar el enfoque del FMI

La reorientación del enfoque ha sido un proceso continuo en la vida del FMI a medida que las circunstancias cambiantes de la economía mundial lo han llevado a redefinir y reevaluar sus prioridades. Esto ha tenido un efecto saludable sobre el desarrollo y gobierno de la institución. En ese sentido, una de las evoluciones notables de los últimos 25 años es que los países en desarrollo han pasado a ocupar una posición cada vez más central en el funcionamiento de la institución. Anteriormente, el enfoque institucional se concentraba principalmente en los países industriales; sin embargo, en los años ochenta, el deterioro de las condiciones de vida de muchos países en desarrollo, así como la crisis de la deuda de América Latina, llevaron al FMI a centrar la atención en el crecimiento, el ajuste estructural y la gestión de la deuda externa de los países en desarrollo. En los años noventa, la transformación de las economías de planificación central en sociedades de libre mercado, los temas relativos al alivio de la pobreza en los países más pobres, así como las inquietudes relacionadas con el funcionamiento de los mercados financieros mundiales y la solidez de los sistemas financieros, indujeron una mayor ampliación de las tareas básicas del FMI, pusieron a prueba su capacidad de respuesta rápida, aumentaron las necesidades de asistencia técnica de muchos miembros y condujeron a una mayor colaboración entre el FMI y otras instituciones especializadas.

En lo que respecta a los esfuerzos desplegados para fortalecer la arquitectura financiera, cabe destacar que los países más afectados por las crisis de los años noventa se han recuperado muy bien, con excepción de Indonesia; allí, los problemas en la gestión de gobierno y la prolongada crisis política han retardado el efecto positivo de las políticas correctivas. México registró un rápido crecimiento durante la segunda mitad del decenio, apoyándose en políticas macroeconómicas y reformas estructurales coherentes que protegieron al país de un mayor contagio. La marcada recuperación de Corea en 1999–2000 fue impulsada por reformas estructurales de amplio alcance. Poco después, la suerte cambiante del sector tecnológico afectó muy negativamente a Corea, pero en 2002 las perspectivas volvieron a mejorar. Corea ha finalizado el reembolso anticipado de los préstamos que recibió del FMI y sigue adelante con las reformas de sus sectores empresarial y financiero. El ajuste interno y externo de Tailandia ha progresado de manera satisfactoria; sin embargo, la reactivación econó-

mica sigue siendo modesta ya que las reformas estructurales no han tenido el dinamismo requerido. Desde la crisis de 1998, el rápido crecimiento en Rusia se ha visto acompañado por una situación fiscal y externa fuerte. La inflación y las salidas de capital siguen constituyendo motivo de preocupación, aunque las reformas estructurales se están concentrando en mejorar el clima para las inversiones y sanear el sector financiero. Brasil disfrutó de una fuerte recuperación en 2000, respaldada por políticas monetarias y fiscales prudentes. La considerable inversión extranjera directa cubrió el déficit en la cuenta corriente externa, y la posición externa fue sólida. El mérito de estos logros notables es de los países en cuestión, pero el enfoque de los programas respaldados por el FMI y los paquetes de financiamiento posiblemente también hayan tenido mucho que ver con la celeridad y persistencia de los resultados.

La supervisión continúa siendo un instrumento clave para prevenir crisis. El FMI ha tomado la iniciativa en lo que respecta a la supervisión concertada de la solidez de los sistemas financieros, tarea que hasta hace solo unos pocos años dependía principalmente de las autoridades nacionales. Los Programas de evaluación del sector financiero (PESF), que el FMI emprende de manera conjunta con el Banco Mundial, refuerzan la supervisión de los sistemas financieros y ayudan a identificar los puntos vulnerables y las prioridades para promover el desarrollo del sistema y corregir sus fallas. Verifican la solidez de una amplia gama de instituciones y mercados financieros. Al ritmo actual de aproximadamente 24 PESF por año, estos informes constituyen una evaluación importante de las normas financieras y de las deficiencias en la infraestructura institucional.

La labor del FMI respecto a los PESF y los IOCN debe profundizarse aún más y actualizarse para adaptarla a la creciente complejidad e internacionalización del entorno financiero. El trabajo en estos ámbitos también está reforzando la colaboración con el Foro sobre Estabilidad Financiera, el BPI y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. El Grupo Consultivo sobre los Mercados de Capital y el Departamento de Mercados Internacionales de Capital del FMI están perfeccionando el análisis de los flujos mundiales de capital. Los informes trimestrales sobre las finanzas mundiales ofrecen un panorama general que permite una supervisión integral e integrada de los mercados. En un entorno mundial cada vez más complejo, la labor del FMI sobre las políticas de estabilidad financiera ha agregado un elemento adicional al trabajo de supervisión que realizan el Directorio Ejecutivo y el personal, lo cual ha hecho necesario

contratar a un número considerable de personas con la experiencia académica y laboral pertinentes.

Se han revisado los servicios de financiamiento del FMI para que sean más eficaces en la prevención de las crisis y la reacción frente a las mismas y a fin de evitar que los recursos del FMI se utilicen por sumas excesivas o por plazos demasiado prolongados. La futura utilización del servicio ampliado del FMI (SAF) debe limitarse a aquellos casos donde se requieran reformas estructurales importantes, por ejemplo las economías en transición y los países que dejen de estar habilitados para hacer uso del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Se han establecido criterios de precalificación más atractivos para la línea de crédito contingente, que ofrece una línea de crédito de carácter precautorio para los países que hayan adoptado políticas sólidas pero que podrían ser vulnerables al contagio externo. Sin embargo, hasta ahora no se ha utilizado este servicio, y aparentemente se requieren mayores reformas para evitar la percepción de que su utilización constituye una indicación de debilidad. Más aún, es preciso aclarar en mayor detalle la cuestión decisiva del acceso a los recursos del FMI en las crisis de cuenta de capital.

También se ha reexaminado y simplificado la condicionalidad del FMI con el fin de fortalecer el grado de identificación de los países con los programas del FMI, factor cada vez más fundamental para la implementación eficaz de los programas y para una colaboración productiva entre los países miembros y el FMI. Se ha reducido el énfasis en la condicionalidad estructural; se han trazado líneas más claras para identificar si ciertas condiciones estructurales son realmente indispensables para alcanzar los objetivos macroeconómicos del FMI y para lograr una división eficiente del trabajo en este campo entre el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales.

El actual Director Gerente, Horst Köhler, y el Directorio Ejecutivo están convencidos de que el FMI debe desempeñar un papel activo para que la integración económica mundial funcione en beneficio de todos los miembros. Por lo tanto, el FMI debe continuar comprometido a trabajar en los países en desarrollo pobres a través del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza y de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. La lucha contra la pobreza en el mundo requiere una expansión económica sostenida de escala internacional; es preciso que los países industriales reconozcan que les conviene plantear iniciativas audaces para abrir sus mercados y ofrecer un alivio de

la deuda generoso y niveles más altos de asistencia oficial para el desarrollo. Aunque el Banco Mundial es el organismo rector en lo que se refiere a las iniciativas de reducción de la pobreza y la prestación de servicios sociales básicos, el FMI, a través de sus actividades de supervisión, debe alentar a los países miembros a implementar políticas coherentes, fortalecer sus instituciones y su gobierno y aprovechar las energías del sector privado. De ahí que la colaboración con el Banco Mundial, así como la coordinación de perspectivas con dicha institución, haya adquirido una importancia cada vez mayor. Se está haciendo especial hincapié en garantizar la coherencia interna y la compatibilidad mutua entre la asesoría del FMI en materia de políticas y los programas del Banco en los países en desarrollo. Este esfuerzo de colaboración ha entrañado la formulación de un nuevo conjunto de procedimientos, tanto para el trabajo del personal como para las decisiones de los Directorios Ejecutivos de ambas instituciones, así como reuniones conjuntas ocasionales del CMFI y el Comité para el Desarrollo.

Asimismo, el FMI debe seguir siendo una fuerza importante a favor de la continua liberalización del comercio mundial. Los países industriales deben abolir las restricciones sobre las importaciones, en particular con relación a los productos agrícolas, textiles y otras manufacturas que requieren el uso intensivo de mano de obra provenientes de los países en desarrollo pobres, para los cuales el acceso a los mercados es de importancia fundamental para su crecimiento sostenible. Al mismo tiempo, el ingreso de mano de obra extranjera en los países industriales y las importaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo han contribuido a mantener la estabilidad de costos y precios de dichos países.

El interés de los países en desarrollo en la OMC continúa aumentando, y la reciente adhesión de China como miembro de dicha organización ha constituido un hito, al convertir a la OMC en una institución de carácter verdaderamente mundial. Ante las inquietudes de los países en desarrollo de que puedan encontrarse en situación de desventaja con relación a los demás países dada la complejidad jurídica del proceso de solución de diferencias comerciales, la OMC está desplegando esfuerzos para aumentar su transparencia y demostrar que las reglas comerciales se aplican a todos por igual. El FMI respalda firmemente la iniciativa de la OMC de emprender una nueva ronda de liberalización del comercio mundial.

VIII.

Evaluación del régimen de gobierno del FMI

El mandato del FMI, establecido en el acuerdo de Bretton Woods de 1944, de mantener regímenes de cambio ordenados fue un logro sin precedentes que requería que los países miembros de la nueva institución cedieran parte de su autoridad sobre un importante instrumento de política económica nacional. Para poder aceptar las obligaciones que impone la pertenencia al FMI, incluido el sistema de tipo de cambio fijo basado en normas y el código de conducta en las relaciones económicas internacionales que exigía a los países mantener la convertibilidad externa (en cuenta corriente) de su moneda, los países miembros insistieron en fiscalizar muy de cerca al FMI a través de una Junta de Gobernadores que estaría a cargo de adoptar las decisiones políticas clave, y de un Directorio Ejecutivo, presidido por el Director Gerente, que se ocuparía de la gestión de los asuntos ordinarios.

Tres decenios después, tras la desaparición del sistema de paridades, la creación del Comité Provisional para evaluar la reforma y la adaptación continua del sistema monetario internacional constituyó un paso importante hacia el fortalecimiento de la estructura de gobierno del FMI en una época de considerable turbulencia del sistema y de la economía mundial. La experiencia de 25 años de supervisión conjunta del FMI por el Comité Provisional y el Directorio Ejecutivo fue productiva. El Comité Provisional prestaba “asesoramiento político” al Directorio sobre temas de importancia fundamental, respetando al mismo tiempo la autoridad del Directorio sobre las actividades cotidianas del FMI. No obstante, la experiencia demostró que el Comité Provisional debería haber insistido en que se reforzara la supervisión multilateral del FMI sobre los principales países industriales miembros de la institución. Asimismo, el Comité debería haber estado más alerta y haber concentrado la atención de sus miembros en las repercusiones de la globalización de los mercados de capitales sobre la evolución del sistema monetario internacional y sobre las estrategias económicas nacionales. Más aún, en la época de las crisis financieras de los años noventa, los países industriales principales ejercieron una influencia política creciente en la gestión de los asuntos del

FMI. Con la transformación del Comité Provisional en el CMFI en 1999 y la creación de un grupo de suplentes del CMFI continúa la búsqueda de una supervisión política del FMI más eficaz y equilibrada.

* * *

En el transcurso de los años, el sistema de cuotas y de votación del FMI ha creado distorsiones y ha carecido de equidad. Un grupo de 24 países industriales controla 60% de la totalidad de los votos, mientras que más de 85% de los miembros (159 de 183), tiene conjuntamente solo 40% de los votos. Este desequilibrio se debe a que, a fin de atender las necesidades de capital de la institución, las cuotas reflejan la importancia económica y financiera de los miembros en la economía mundial. Sin embargo, dado que en la actualidad el FMI ha asumido un carácter mundial, las cuotas y el número de votos han adquirido un significado más amplio; ahora se considera que el desequilibrio existente es prueba del sesgo en el gobierno del sistema monetario internacional. Por lo tanto, una distribución más equitativa de las cuotas y del número de votos entre los países en desarrollo y los países industriales seguramente ha de mejorar la calidad del gobierno y la credibilidad del FMI. Al mismo tiempo, el FMI, en su calidad de institución financiera, debe mantener la confianza de los países acreedores; por lo tanto, es de importancia fundamental que los miembros lleguen a la decisión consensuada de que los países industriales, que constituyen el grupo preponderante de países acreedores, continúen siendo los accionistas mayoritarios, posición que se vería respaldada por los mercados de capitales y reforzada por el hecho de que el peso de los países industriales en la economía mundial continúa aumentando.

El porcentaje global de votos de los 15 estados miembros de la Unión Europea (29,9%), que es mucho mayor que el de Estados Unidos (17,2%) o de la región asiática en su totalidad (18%), así como la fuerte presencia de Europa occidental en el Directorio (ocho, y periódicamente nueve directores ejecutivos), o sea, un tercio o más de la totalidad del Directorio, son distorsiones que exigen una corrección a la luz del progreso sostenido hacia la Unión Europea y que hacen necesarios ajustes técnicos en la aplicación de la fórmula de cálculo de las cuotas. En este proceso, se reduciría el número de votos de Europa así como su representación en el Directorio, y se reforzaría la equidad del sistema ya que, con el tiempo, surgiría en el Directorio una mayoría de directores ejecutivos de economías de mercados emergentes y de países en desarrollo, mientras que los

países industriales, principales acreedores del FMI, continuarían siendo accionistas mayoritarios.

* * *

La estrecha colaboración entre el Directorio Ejecutivo, el Director Gerente y el personal del FMI ha sido una característica básica del gobierno de la institución desde su origen. Todos los aspectos de la labor del FMI se abordan bajo la supervisión del Directorio que, literal y figuradamente, se reúne “en sesión continua”. Los directores ejecutivos transmiten las opiniones de las autoridades de sus países, sirviendo de cauce de comunicación y recibiendo su respaldo; al mismo tiempo, son funcionarios del FMI que forman un cuerpo colegiado que se ocupa de “la gestión de los asuntos ordinarios del FMI”. El Director Gerente tiene múltiples tareas: es el vocero principal del FMI y mantiene contacto con los países miembros a nivel político, asume las funciones de Presidente del Directorio y está a la cabeza del personal de la institución. El buen gobierno del FMI requiere que el jefe ejecutivo sea seleccionado de manera transparente y consensuada.

El gobierno eficaz del FMI exige que los beneficios y cargas institucionales se distribuyan de manera equitativa entre los países miembros y que el equilibrio de poderes funcione de manera eficiente en el proceso de toma de decisiones. Las políticas del FMI se formulan mediante un proceso por el cual el Directorio Ejecutivo, la gerencia y el personal del FMI consideran de manera deliberativa y exhaustiva todos los aspectos relacionados con una cuestión a fin de llegar a una decisión que pueda ser apoyada por todas o casi todas las partes interesadas. El requerimiento de una mayoría calificada del total de votos para las decisiones más importantes garantiza que éstas reciban el apoyo más amplio posible. En el ejercicio del derecho de veto es preciso reflexionar y actuar con moderación. En cuanto a las mayorías especiales, constituyen un arma de doble filo ya que son un mecanismo de protección pero también obstaculizan el cambio. El alto porcentaje de votos que se requiere para enmendar el Convenio Constitutivo garantiza una consideración completa y profunda de las propuestas de cambios importantes, así como la continuidad de la gestión de gobierno del FMI.

Desde un principio se adoptó el proceso de toma de decisiones por consenso en el Directorio Ejecutivo a fin de garantizar que las políticas de la nueva institución se establecieran con un espíritu cooperativo por todos y para todos. El valor de este enfoque se vio confirmado con el transcurso del tiempo, particularmente desde fines de los años setenta, cuando los países

industriales dejaron de utilizar los recursos del FMI y los países miembros de la institución se dividieron en un grupo de países acreedores y un grupo de usuarios de hecho de los recursos financieros del FMI. El proceso de toma de decisiones por consenso es una característica singular del FMI y es de gran valor para proteger a los países en desarrollo, que son los accionistas minoritarios. Hay que mantenerse especialmente alerta para que las reglas del juego sigan reflejando un equilibrio razonable entre los diferentes grupos de miembros. Esta necesidad se hizo palpable en los últimos años cuando el Grupo de los Siete mostró una tendencia creciente a proyectarse como “grupo directivo” del FMI, lo que probablemente no diera cabida a la búsqueda de un consenso. Aunque el método consensuado ha sido aceptado por todos, no es una solución milagrosa y debe protegerse activamente porque, como es de esperar en cualquier actividad humana, siempre se plantean temas respecto a los cuales se hace valer la fuerza del voto.

En la presente publicación se ha explicado con cierto detalle el proceso de búsqueda de consenso en el Directorio Ejecutivo y se ha ilustrado a través de varios ejemplos. La solidez de la argumentación y la personalidad de los directores ejecutivos, el momento y la manera en que presentan sus opiniones, así como su capacidad de persuasión, son elementos fundamentales que determinan la manera en que el Directorio toma sus decisiones. Más aún, en los debates sobre políticas, las jurisdicciones representadas por los directores ejecutivos de países industrializados pequeños, pero que también incluyen países de ingresos medianos y países en desarrollo, con frecuencia ocupan el “terreno intermedio” entre los directores de los principales países industriales y las jurisdicciones de países en desarrollo. Con frecuencia, los puntos de vista de los directores de los países en desarrollo encuentran eco en sus colegas de estas jurisdicciones “mixtas”, cuyas posiciones se calibran cuidadosamente para reflejar la diversidad de opiniones de los países que forman parte de sus grupos. Asimismo, los directores ejecutivos de los principales países industriales con frecuencia se remiten a sus colegas de las jurisdicciones mixtas para encontrar un camino que lleve a soluciones aceptables para todos. La experiencia ha demostrado ampliamente que, con buenos argumentos y buenas tácticas, los países en desarrollo han logrado virar a su favor muchos debates y decisiones del Directorio. De hecho, los países en desarrollo están muy conscientes de la importancia de elegir a personalidades fuertes para defender sus intereses en el Directorio.

* * *

El objetivo de la transformación, en 1999, del Comité Provisional en el CMFI y la creación de un grupo de suplentes fue ofrecer una orientación política más eficaz al FMI en sus tareas básicas de prevenir y resolver las crisis y velar para que la integración económica mundial funcione en beneficio de todos los países miembros, incluidos los más pobres. En ese sentido, es importante que el CMFI y los suplentes eviten duplicar las labores del Directorio Ejecutivo, mientras que los directores ejecutivos deben contar con el apoyo necesario de sus respectivos gobiernos para conducir los asuntos del FMI. En 1999 se decidió no transformar al CMFI en un consejo encargado de tomar decisiones; ésta sigue siendo una opción, pero no es necesariamente la solución apropiada. Existe la inquietud legítima de que en un consejo los países industriales no siempre demuestren la paciencia necesaria y la voluntad de trabajar hacia un consenso; además, puede que se sientan tentados a resolver los problemas mediante una votación directa a favor o en contra.

El ex Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, propuso que el CMFI se reuniera periódicamente con los jefes de Estado o de gobierno; ello realzaría en gran medida la legitimidad del CMFI, así como la del FMI en su calidad de representante de la comunidad mundial sobre asuntos financieros. También constituiría un contrapeso importante a las cumbres económicas de los principales países industriales. Aunque pocos reaccionaron ante la sugerencia del Sr. Camdessus, en 1999 el Grupo de los Siete procedió a crear dos grupos nuevos fuera del FMI, el Foro de Estabilidad Financiera y el Grupo de los Veinte. La razón de ser de ambos grupos duplica en gran medida la responsabilidad básica de prevención de crisis del FMI y parece indicar que la visión del Grupo de los Siete respecto al FMI y el CMFI continúa siendo ambivalente.

Mientras mayor sea el deber de rendición de cuentas del FMI frente a la totalidad de sus miembros, mayor será su legitimidad, sobre todo en las cuestiones que interfieran con la soberanía nacional. La supervisión política y la rendición de cuentas deben entrañar la distribución de responsabilidades entre los miembros por las decisiones que adopte la institución. No debe confundirse la supervisión política con la coacción por determinados países miembros o grupos de países que interfiera con la búsqueda del consenso. El liderazgo y el impulso del Grupo de los Siete son de importancia fundamental para resolver los problemas principales de gestión del sistema monetario internacional; sin embargo, para que el sistema funcione de manera equilibrada y cooperativa y para que pueda asumir las

responsabilidades que le competen, es importante que el Grupo de los Siete ejerza su influencia dentro del marco mundial del CMFI y del Directorio y no trate de imponer sus opiniones desde una posición de superioridad. En ese sentido, la credibilidad del Grupo de los Siete se vería muy reforzada si se revitalizara la supervisión multilateral de dicho grupo, que en los últimos años ha perdido parte de su influencia.

El papel y la visión de Estados Unidos sobre el cometido del FMI son singulares. En el transcurso de los años, el respaldo de Estados Unidos al FMI se ha cristalizado en los momentos decisivos, y sigue siendo de importancia fundamental para las iniciativas más importantes en materia de políticas. El Congreso de Estados Unidos está sumamente consciente de la posición central que ocupa el país en el FMI. Aunque, en general, los países europeos han respaldado al FMI, han permitido que durante demasiado tiempo Estados Unidos fuera el único timonel debido a que la atención de Europa se centró principalmente en su unión regional y en la creación de una moneda común y un banco central común. En un rincón diferente del mundo, parece legítima la ambición de Japón y de otros países de la región de Asia de que se reconozca su importancia creciente en la economía mundial.

* * *

Por muchas décadas, el FMI no reconoció la importancia de la transparencia; su cultura interna y las actitudes de los países miembros alentaban la confidencialidad. Esto reforzó la perspectiva que predominaba fuera de la institución de que el FMI no tenía que rendirle cuentas a nadie. Las presiones externas sobre el FMI con relación a la transparencia, lideradas por la sociedad civil, así como las consecuencias de las crisis financieras de los años noventa, han tenido un efecto positivo. En los últimos años, el FMI ha reforzado su transparencia a través de un programa integral de publicación de sus documentos internos. La política de evaluación externa de sus actividades básicas y la creación de la OEI han solidificado su historial público. Sin embargo, podría avanzarse más, por ejemplo mediante una política más abierta respecto a la disponibilidad pública de las actas de las reuniones del Directorio Ejecutivo, a la vez que debe asegurarse a la opinión pública que no habrá un retroceso en la transparencia.

La sociedad civil ha tenido una influencia notable en el aumento de la transparencia del FMI, así como en otros ámbitos de preocupación, como la identificación de los países con los programas del FMI y el alivio integral de la deuda para los países pobres muy endeudados (PPME). La

participación creciente de la sociedad civil en la relación triangular con el FMI y con el electorado de los países miembros seguramente contribuirá a mejorar la calidad del gobierno y la equidad del sistema financiero mundial. El FMI debe intensificar su colaboración con la sociedad civil y perseverar en los esfuerzos sostenidos para explicar mejor su naturaleza y cometido ante el electorado de los países miembros. Probablemente también sea oportuno que el Directorio establezca un marco para promover aún más las relaciones del FMI con la sociedad civil. Sin embargo, los criterios que deben regir las acciones del FMI probablemente difieran de los que orientan a la sociedad civil y a veces pueden ser incompatibles. El FMI no puede tener una multiplicidad de interlocutores; la institución debe seguir rindiendo cuenta frente a los gobiernos miembros.

* * *

Las actividades del FMI se han concentrado cada vez más en los países en desarrollo, que ahora están mucho más integrados en la economía mundial que hace medio siglo, si bien el peso de los países industriales en la economía mundial continúa aumentando. Los sucesos de los años noventa han acelerado este proceso estructural, con repercusiones importantes en el gobierno del FMI. El énfasis en la reducción de la pobreza y en el alivio de la deuda de varios de los países más pobres es una acción mancomunada del FMI y el Banco Mundial, impulsada, a nivel ministerial, por las reuniones de trabajo conjuntas del CMFI y el Comité para el Desarrollo. Dada la atención prestada a las deficiencias de los sectores financieros de todo el mundo, y en particular de los países de ingresos medianos que importan capital y que a veces están sujetos a cambios abruptos en la actitud del mercado, se han agregado como tareas básicas del FMI las cuestiones relacionadas con la estabilidad del sector financiero que, hasta hace poco, eran competencia principalmente de las autoridades nacionales y cuya solución requiere un fortalecimiento sostenido de la colaboración internacional. Al tiempo que se consolida la transparencia del FMI, es preciso perfeccionar aun más el proceso participativo mediante el cual se formulan las políticas de la institución, proceso en el que intervienen la sociedad civil y el electorado de los países miembros. El énfasis en el grado de identificación de los países con las políticas que adoptan, así como en las cuestiones relativas a la calidad del gobierno en los países miembros, también deben verse desde esa perspectiva. Asimismo, el FMI debe responder de manera apropiada al volumen cada vez más amplio de necesidades de asistencia técnica de los países miembros, por ejemplo con

relación al fortalecimiento de sus capacidades. Estas nuevas tareas requieren una mayor dedicación de tiempo, y conocimientos especializados por parte del Directorio y el personal. Durante muchos años, la carga de trabajo del Directorio y del personal ha sido excesiva, y los intentos de racionalizar las operaciones del Fondo se han visto limitados por la insistencia del Directorio, por cierto muy loable, de ocupar un papel central en los asuntos del FMI, así como por el deseo general de mantener una dotación de personal reducida y homogénea. A fin de cumplir con las normas atinentes al gobierno del FMI, estos temas exigen esfuerzos renovados y sostenidos para aumentar la eficiencia institucional.

Los países más afectados por las crisis financieras de los años noventa, a excepción de Indonesia debido a problemas internos en la gestión de gobierno, se han recuperado notablemente: registraron un fuerte crecimiento, adoptaron políticas macroeconómicas coherentes y realizaron reformas estructurales. Debe elogiarse a las autoridades de México, Corea, Tailandia, Rusia y Brasil por los logros alcanzados. El enfoque de los programas respaldados por el FMI, así como la magnitud de los paquetes de financiamiento ofrecidos por la institución, contribuyeron a estos destacables resultados; sin embargo, el riesgo moral percibido y las inquietudes en cuanto a la sostenibilidad de la deuda externa de los países a título individual han influido en la opinión de que el FMI debería reducir su función de financiamiento.

Se están llevando a cabo nuevos trabajos para formular dos enfoques, posiblemente complementarios, en relación con la reestructuración de la deuda soberana: el enfoque normativo, en virtud del cual el deudor y una supermayoría de acreedores toman las decisiones, y el enfoque de mercado, que entraña la inclusión de cláusulas de acción colectiva en los contratos. También es preciso asegurarse de que la función de financiamiento del FMI se ajuste y responda debidamente a la evolución de las condiciones económicas mundiales. Esto supone fijar de manera flexible los límites de acceso para las necesidades “tradicionales” de balanza de pagos, y los límites de acceso para las crisis de la cuenta de capital, incluido el tema de las “circunstancias excepcionales” que exigen un acceso igualmente excepcional. También es necesario aclarar la dimensión precisa del riesgo moral, que hasta ahora ha sido más bien cuestión de percepción que de prueba fehaciente. Más aún, puede que vuelvan a surgir circunstancias en las cuales el FMI tenga que convertirse, una vez más, en prestamista de última instancia. Volverán a ocurrir crisis financieras inesperadamente, y

CÓMO SE GOBIERNA EL FMI

una buena gestión del FMI exige garantizar que la institución esté preparada en todo momento para hacer frente a las crisis de manera eficaz a través de sus labores fundamentales de supervisión sistémica y a prestar asesoría en materia de políticas, así como de financiamiento, para que de esa manera pueda “infundir confianza a los países miembros . . . con las garantías adecuadas . . . dándoles así la oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional” (Artículo I, v)).

Washington, junio de 2002.

Apéndice I.

Mayorías de votos en el FMI

El FMI funciona sobre la base del principio de votación proporcional entre los países miembros. Normalmente, las decisiones requieren una mayoría simple de los votos emitidos, pero, en algunos casos, se requiere una mayoría especial según se indica en el Convenio Constitutivo. Originalmente, el Convenio estipulaba mayorías especiales para nueve categorías de decisiones. Con la primera enmienda, esa cifra aumentó a 21, y con la segunda, volvió a duplicarse, hasta más de 50. Al mismo tiempo, se simplificó el número de mayorías especiales reduciéndolas a dos: 70% y 85%. La tercera enmienda agregó una categoría más de mayoría especial de votos.

El aumento de las mayorías especiales se fundamentaba en el argumento de que las mayores responsabilidades del FMI exigían que las decisiones más importantes en materia de políticas contaran con un respaldo muy amplio. Pero con ello se agravó también la inquietud de que sería cada vez más difícil alcanzar el consenso necesario para tomar decisiones principales, por ejemplo, el 85% necesario para aprobar aumentos de cuotas o asignaciones de DEG, establecer el Consejo y otros asuntos. Al mismo tiempo, reflejaba la insistencia, no solo de Estados Unidos y Europa, sino también de un grupo de países en desarrollo, de proteger sus intereses a través del poder de veto.

La necesidad de flexibilidad en la gestión del sistema monetario internacional tras la desaparición del sistema de paridades hizo que se recurriera cada vez más a las “competencias normativas”, que requerían mayorías especiales. Se estimaba también que la novedad de algunas disposiciones justificaba mayorías especiales a la hora de la votación, por ejemplo, las decisiones relacionadas con el régimen de los DEG o con las ventas de oro por el FMI.

Es de prever que algunas decisiones sujetas a mayorías especiales solo se adopten en circunstancias excepcionales, por ejemplo, la aplicación de presiones a un país miembro, la suspensión del derecho de voto y la separación obligatoria.

Aunque la Junta de Gobernadores ha delegado al máximo la autoridad en el Directorio Ejecutivo, todavía hay 13 categorías de decisiones que no pueden delegarse, en su mayoría, relacionadas con el ajuste de las cuotas,

CÓMO SE GOBIERNA EL FMI

la asignación o cancelación de DEG, el Consejo, y el tamaño del Directorio Ejecutivo. Casi todas ellas requieren para su adopción el 85% del total de votos. De las más de 40 categorías de decisiones que requieren mayoría especial de votos y que pueden ser adoptadas por el Directorio Ejecutivo, 16 requieren el 85% del total de votos. Casi todas las demás categorías guardan relación con cuestiones financieras y operativas, para las cuales se justifica una mayoría de 70% del total de votos que permita salvaguardar los intereses de los deudores y los acreedores.

Apéndice II. Directores ejecutivos del FMI y número de votos

Director <i>Suplente</i>	Vota por	Vota por país	Total de votos ¹	Porcentaje del total en el FMI ²
NOMBRADOS				
Vacante <i>Meg Lundsager</i>	Estados Unidos	371.743	371.743	17,16
Ken Yagi <i>Haruyuki Toyama</i>	Japón	133.378	133.378	6,16
Karlheinz Bischofberger <i>Ruediger von Kleist</i>	Alemania	130.332	130.332	6,02
Pierre Duquesne <i>Sébastien Boitreaud</i>	Francia	107.635	107.635	4,97
Tom Scholar <i>Martin Brooke</i>	Reino Unido	107.635	107.635	4,97
ELEGIDOS				
Willy Kiekens (Bélgica) <i>Johann Prader</i> (Austria)	Austria	18.973		
	Belarús	4.114		
	Bélgica	46.302		
	Eslovenia	2.567		
	Hungría	10.634		
	Kazajstán	3.907		
	Luxemburgo	3.041		
	República Checa	8.443		
	República Eslovaca	3.825		
	Turquía	9.890	111.696	5,16
J. de Beaufort Wijnholds (Países Bajos) <i>Yuriy G. Yakusha</i> (Ucrania)	Armenia	1.170		
	Bosnia y Herzegovina	1.941		
	Bulgaria	6.652		
	Croacia	3.901		
	Chipre	1.646		
	Georgia	1.753		
	Israel	9.532		
	Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	939		
	Moldova	1.482		
	Países Bajos	51.874		
	Rumania	10.552		
	Ucrania	13.970	105.412	4,87

CÓMO SE GOBIERNA EL FMI

DIRECTORES EJECUTIVOS DEL FMI Y NÚMERO DE VOTOS (*CONTINUACIÓN*)

Director <i>Suplente</i>	Vota por	Vota por país	Total de votos ¹	Porcentaje del total en el FMI ²
ELEGIDOS (<i>continuación</i>)				
Fernando Varela (España)	Costa Rica	1.891		
	El Salvador	1.963		
<i>Hernán Oyarzábal</i> (Venezuela)	España	30.739		
	Guatemala	2.352		
	Honduras	1.545		
	México	26.108		
	Nicaragua	1.550		
	Venezuela	26.841	92.989	4,29
Pier Carlo Padoan (Italia)	Albania	737		
	Grecia	8.480		
<i>Harilaos Vittas</i> (Grecia)	Italia	70.805		
	Malta	1.270		
	Portugal	8.924		
	San Marino	420	90.636	4,18
Ian E. Bennett (Canadá)	Antigua y Barbuda	385		
	Bahamas, Las	1.553		
<i>Nioclás A. O'Murchú</i> (Irlanda)	Barbados	925		
	Belice	438		
	Canadá	63.942		
	Dominica	332		
	Granada	367		
	Irlanda	8.634		
	Jamaica	2.985		
	Saint Kitts y Nevis	339		
	Santa Lucía	403		
	San Vicente y las Granadines	333	80.636	3,72
Ólafur Ísleifsson (Islandia)	Dinamarca	16.678		
	Estonia	902		
<i>Benny Andersen</i> (Dinamarca)	Finlandia	12.888		
	Islandia	1.426		
	Letonia	1.518		
	Lituania	1.692		
	Noruega	16.967		
	Suecia	24.205	76.276	3,52

Apéndice II. Directores ejecutivos del FMI y número de votos

DIRECTORES EJECUTIVOS DEL FMI Y NÚMERO DE VOTOS (*CONTINUACIÓN*)

Director <i>Suplente</i>	Vota por	Vota por país	Total de votos ¹	Porcentaje del total en el FMI ²
<i>ELEGIDOS (continuación)</i>				
Michael J. Callaghan (Australia)	Australia	32.614		
	Corea	16.586		
<i>Diwa Guinigundo</i> (Filipinas)	Filipinas	9.049		
	Islas Marshall	275		
	Islas Salomón	354		
	Kiribati	306		
	Micronesia, Estados Federados de	301		
	Mongolia	761		
	Nueva Zelandia	9.196		
	Palau	281		
	Papua Nueva Guinea	1.566		
	Samoa	366		
	Seychelles	338		
	Vanuatu	420	72.413	3,34
Sulaiman M. Al-Turki (Arabia Saudita)	Arabia Saudita	70.105	70.105	3,24
<i>Ahmed Saleh Alosaimi</i> (Arabia Saudita)				
Cyrus D.R. Rustomjee (Sudáfrica)	Angola	3.113		
	Botswana	880		
<i>Ismaila Usman</i> (Nigeria)	Burundi	1.020		
	Eritrea	409		
	Etiopía	1.587		
	Gambia	561		
	Kenya	2.964		
	Lesotho	599		
	Liberia	963		
	Malawi	944		
	Mozambique	1.386		
	Namibia	1.615		
	Nigeria	17.782		
	Sierra Leona	1.287		
	Sudáfrica	18.935		
	Sudán	1.947		
	Swazilandia	757		
	Tanzanía	2.239		
	Uganda	2.055		
	Zambia	5.141		
	Zimbabwe	3.784	69.968	3,23

CÓMO SE GOBIERNA EL FMI

DIRECTORES EJECUTIVOS DEL FMI Y NÚMERO DE VOTOS (*CONTINUACIÓN*)

Director <i>Suplente</i>	Vota por	Vota por país	Total de votos ¹	Porcentaje del total en el FMI ²
<i>ELEGIDOS (continuación)</i>				
Dono Iskandar	Brunei Darussalam	1.750		
Djojosubroto (Indonesia)	Camboya	1.125		
	Fiji	953		
<i>Kwok Mun Low</i> (<i>Singapur</i>)	Indonesia	21.043		
	Malasia	15.116		
	Myanmar	2.834		
	Nepal	963		
	República Dem. Popular Lao	779		
	Singapur	8.875		
	Tailandia	11.069		
	Tonga	319		
	Vietnam	3.541	68.367	3,16
A. Shakour Shaalan (Egipto)	Bahrein	1.600		
<i>Mohamad Chatah</i> (<i>Líbano</i>)	Egipto	9.687		
	Emiratos Árabes Unidos	6.367		
	Iraq	5.290		
	Jordania	1.955		
	Kuwait	14.061		
	Líbano	2.280		
	Libia	11.487		
	Maldivas	332		
	Omán	2.190		
	Qatar	2.888		
	República Árabe Siria	3.186		
	Yemen, República del	2.685	64.008	2,95
WEI Benhua (China) <i>WANG Xiaoyi (China)</i>	China	63.942	63.942	2,95
Aleksei V. Mozhin (Rusia) <i>Andrei Lushin (Rusia)</i>	Rusia	59.704	59.704	2,76
Roberto F. Cippa (Suiza)	Azerbaiyán	1.859		
<i>Wieslaw Szczuka</i> (<i>Polonia</i>)	Polonia	13.940		
	República Kirguisa	1.138		
	Suiza	34.835		
	Tayikistán	1.120		
	Turkmenistán	1.002		
	Uzbekistán	3.006	56.900	2,63

Apéndice II. Directores ejecutivos del FMI y número de votos

DIRECTORES EJECUTIVOS DEL FMI Y NÚMERO DE VOTOS (*CONTINUACIÓN*)

Director <i>Suplente</i>	Vota por	Vota por país	Total de votos ¹	Porcentaje del total en el FMI ²
<i>ELEGIDOS (continuación)</i>				
Murilo Portugal (Brasil) <i>Roberto Junguito</i> (Colombia)	Brasil	30.611	53.422	2,47
	Colombia	7.990		
	Ecuador	3.273		
	Guyana	1.159		
	Haití	857		
	Panamá	2.316		
	República Dominicana	2.439		
	Suriname	1.171		
	Trinidad y Tabago	3.606		
Vijay L. Kelkar (India) <i>R.A. Jayatissa</i> (Sri Lanka)	Bangladesh	5.583	52.112	2,41
	Bhután	313		
	India	41.832		
	Sri Lanka	4.384		
Abbas Mirakhor (República Islámica del Irán) <i>Mohammed Daïri</i> (Marruecos)	Argelia	12.797	51.793	2,39
	Ghana	3.940		
	Iran, República Islámica del	15.222		
	Marruecos	6.132		
	Pakistán	10.587		
	Túnez	3.115		
A. Guillermo Zoccali (Argentina) <i>Guillermo Le Fort</i> (Chile)	Argentina	21.421	43.395	2,00
	Bolivia	1.965		
	Chile	8.811		
	Paraguay	1.249		
	Perú	6.634		
	Uruguay	3.315		

CÓMO SE GOBIERNA EL FMI

DIRECTORES EJECUTIVOS DEL FMI Y NÚMERO DE VOTOS (*CONCLUSIÓN*)

Director <i>Suplente</i>	Vota por	Vota por país	Total de votos ¹	Porcentaje del total en el FMI ²
<i>ELEGIDOS (conclusión)</i>				
Alexandre Barro	Benin	869		
Chambrier (Gabón)	Burkina Faso	852		
	Camerún	2.107		
<i>Damian Ondo Mañe</i> <i>(Guinea Ecuatorial)</i>	Cabo Verde	346		
	Chad	810		
	Comoras	339		
	Congo, República del	1.096		
	Côte d'Ivoire	3.502		
	Djibouti	409		
	Gabón	1.793		
	Guinea	1.321		
	Guinea-Bissau	392		
	Guinea Ecuatorial	576		
	Madagascar	1.472		
	Malí	1.183		
	Mauricio	1.266		
	Mauritania	894		
	Níger	908		
	República Centroafricana	807		
	Rwanda	1.051		
	Santo Tomé y Príncipe	324		
	Senegal	1.868		
	Togo	984		
			25.169	1,16
			2.159.666 ^{3,4}	99,71 ⁵

¹Cuando se trata de ciertas cuestiones pertinentes al Departamento General, el número de votos varía en función del uso de recursos del FMI asignados a dicho Departamento.

²Porcentajes del total de votos (2.166.749) en el Departamento General y en el Departamento de DEG.

³En este total no se incluyen los votos del Estado Islámico del Afganistán, Somalia ni la República Federativa de Yugoslavia, que no participaron en la elección ordinaria de directores ejecutivos de 2000. El total de votos de estos países miembros es de 7.073, es decir, 0,33% del total de votos en el Departamento General y el Departamento de DEG.

⁴Este total no incluye los votos de la República Democrática del Congo, cuyos derechos de voto fueron suspendidos con efecto a partir del 2 de junio de 1994, a tenor del Artículo XXVI, Sección 2 b) del Convenio Constitutivo. La República Democrática del Congo liquidó sus obligaciones en mora frente al FMI en junio de 2002.

⁵Debido al redondeo de las cifras, este total puede no coincidir con la suma de los porcentajes indicados para cada director.

Bibliografía

- Abugre, Charles, y Nancy Alexander, 1998, “Non-Governmental Organizations and the International Monetary and Financial System”, en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. IX (Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).
- Baliño, Tomás J.T., y Angel Ubide, 2000, “El nuevo mundo de la banca”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 37 (junio), págs 41–44.
- Banco de Pagos Internacionales, varios años, *Annual Report* (Basilea).
- Birdsall, Nancy, 2001, “Global Finance: Representation Failure and the Role of Civil Society”, Carnegie Economic Reform Project Discussion Paper No. 2 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).
- Boughton, James M., 2001, *Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979–1989* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Camdessus, Michel, 1998a, “The IMF’s Role in Today’s Globalized World”, alocución pronunciada en el simposio del Banco Federal de Alemania y el FMI, Francfort, Alemania, 2 de julio.
- , 1998b, “From the Asian Crisis Toward a New Global Architecture”, discurso pronunciado ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia, 23 de junio.
- , 1999, “The Private Sector in a Strengthened Global Financial System”, palabras pronunciadas en International Monetary Conference, Filadelfia, Pennsylvania, 8 de junio.
- , 2000, “Interview with FP Editor Moisés Naím”, *Foreign Policy*, vol. 120 (septiembre/octubre).
- Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighbourhood* (Oxford: Oxford University Press).
- Cooper, Richard N. (presidente) y otros, 2000, “Report of the Quota Formula Review Group” ante el Directorio Ejecutivo del FMI, Washington, 28 de abril.
- Council on Foreign Relations Task Force, 1999, “Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Architecture”, informe de un grupo de trabajo independiente presidido conjuntamente por Carla Hills y Peter Peterson, y con la participación de Morris Goldstein como director de proyecto (Nueva York: Council on Foreign Relations). Disponible en Internet: www.cfr.org/public/pubs/IFATaskForce.html.
- Dawson, Thomas C., y Gita Bhatt, 2001, “The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance”, IMF Policy Discussion Paper 01/02 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- de Gregorio, José, Barry Eichengreen, Takatoshi Ito, y Charles Wyplosz, 1999, "An Independent and Accountable IMF", *Geneva Reports on the World Economy*, vol. 1 (Ginebra: Centro Internacional para Estudios Monetarios y Bancarios).
- Dobson, Wendy, 1991, *Economic Policy Coordination: Requiem or Prologue?* (Washington: Institute for International Economics).
- Drees, Burkhard, y Ceyla Pazarbaşıoğlu, 1998, *The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization*, IMF Occasional Paper No. 161 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Finch, C. David, 1989, "The IMF: The Record and the Prospect", *Essays in International Finance*, No. 175 (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Fischer, Stanley, 1999, "On the Need for an International Lender of Last Resort", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13 (segundo semestre), págs. 85–104.
- , 2001a, "Priorities for the IMF", alocución pronunciada ante el Comité de Bretton Woods, Washington, 27 de abril. Disponible en Internet: www.imf.org/external/np/speeches/2001/042701.htm.
- , 2001b, "Asia and the IMF", palabras pronunciadas en el Institute of Policy Studies, Singapur, 1 de junio. Disponible en Internet: www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm.
- Fondo Monetario Internacional, 1995–2000, *Informe anual* (Washington).
- , *International Capital Markets*, varias ediciones (Washington).
- , *Perspectivas de la economía mundial*, varias ediciones (Washington).
- Ghosh, Atish, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Ales Bulír, Javier Hamann y Alex Mourmouras, 2002, *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises*, IMF Occasional Paper No. 210 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gil-Díaz, Francisco, y Agustín Carstens, 1996, "Some Hypotheses Related to the Mexican 1994–95 Crisis", Research Paper No. 9601 (México: Banco de México).
- Gold, Joseph, 1972, *Voting and Decisions in the International Monetary Fund* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 1977, *Mayoría de votos en el Fondo: Efectos de la segunda enmienda del Convenio*, Serie de folletos del FMI, No. 20 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 1978, *La segunda enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo*, Serie de folletos del FMI, No. 25 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Goldstein, Morris, 2001, "IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?" grabación en video de un seminario del programa de capacitación económica del Instituto del FMI, Washington, 18 de enero.
- Gutián, Manuel, 1992, *La singular naturaleza de las funciones del Fondo Monetario Internacional*, Serie de folletos del FMI, No. 46 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Haldane, Andy, y Mark Kruger, 2001, "The Resolution of International Financial Crises: Private Financing and Public Funds", Bank of Canada Working Paper No. 20 (Ottawa: Banco de Canadá).
- Helleiner, Gerald K., 2001, "Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?" *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 7 (julio–septiembre), págs. 243–63.
- Henning, C. Randall, 1992, "The Group of Twenty-Four: Two Decades of Monetary and Financial Cooperation among Developing Countries", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. I (Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).
- Horsefield, J. Keith, a cargo de la edición, 1969, *The International Monetary Fund, 1945–1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- James, Harold, 1996, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (Washington: Fondo Monetario Internacional; Nueva York: Oxford University Press).
- , 1998, "El buen gobierno, importante nuevo elemento en la condicionalidad del FMI", *Finanzas & Desarrollo*, vol. 35 (diciembre), págs. 44–47.
- Kafka, Alexandre, 1996, "Governance of the Fund", en *The International Monetary and Financial System: Developing-Country Perspectives*, edición a cargo de Gerald K. Helleiner (Nueva York: St. Martin's Press).
- Kapur, Devesh, John P. Lewis y Richard Webb, 1997, *The World Bank: Its First Half Century*, vol. I (Washington: Brookings Institution).
- Köhler, Horst, 2000, allocución pronunciada ante los Gobernadores del Fondo, Praga, 26 de septiembre. Disponible en Internet: www.imf.org/external/np/speeches/2000/092600/htm.
- , 2001, "El FMI en el proceso de cambio", declaración en ocasión de la Reunión de abril del Comité Monetario y Financiero Internacional, Washington, 29 de abril. Disponible en Internet: www.imf.org/external/np/omd/2001/state.htm.
- Krueger, Anne, 2001, "International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring", allocución pronunciada en la cena anual del National Economists' Club, American Enterprise Institute, Washington, 26 de noviembre.
- Lane, Timothy, y otros, 1999, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Lane, Timothy, y Steven Phillips, 2000, "Does IMF Financing Result in Moral Hazard?" IMF Working Paper No. 00/168 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Lustig, Nora, 1996, *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue: The Financial Assistance Package of 1982 and 1995* (Washington: Brookings Institution).

CÓMO SE GOBIERNA EL FMI

- Masson, Paul R., y Michael Mussa, 1995, *La función del FMI: El financiamiento y su interacción con el ajuste y la supervisión*, Serie de folletos del FMI, No. 50 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Meltzer, Allan H. (presidente), 2000, “Report of the International Financial Institutions Advisory Commission”, informe al Congreso de Estados Unidos (Washington).
- Polak, Jacques, 1991, “The Changing Nature of IMF Conditionality”, *Essays in International Finance*, No. 184 (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).
- , 1997, “The World Bank and the IMF: A Changing Relationship”, en *The World Bank: Its First Half Century*, vol. II, edición a cargo de Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (Washington: Brookings Institution).
- Schinasi, Garry J., Burkhard Dree y William Lee, 1999, “Gestión de las finanzas y el riesgo a escala mundial”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 36 (diciembre), págs. 38–41.
- Scholte, Jan Aart, 1998, “El FMI y la sociedad civil”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 35 (septiembre), págs. 42–45.
- Stiles, Kendall W., 1990, “IMF Conditionality: Coercion or Compromise”, *World Development*, vol. 18 (julio), págs. 959–74.
- Swoboda, Alexander, y otros, 1999, “Reforma de la arquitectura financiera internacional”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 36 (septiembre), págs. 2–4.
- Teunissen, Jan Joost, a cargo de la edición, 2000, *Reforming the International Financial System: Crisis Prevention and Response* (La Haya, Países Bajos: Forum on Debt and Development).
- Torfs, Marjike, y James Barnes, 1991, Carta de los Amigos de la Tierra, Estados Unidos, al Director Gerente del FMI.
- Wade, Robert, 2000, “Out of the Box: Rethinking the Governance of International Financial Markets”, *Journal of Human Development*, vol. 1 (febrero), págs. 145–57.
- Woods, Ngaire, 1998, “Governance in International Organizations: The Case for Reform of the Bretton Woods Institutions”, en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. IX (Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).
- , 2001, “Making the IMF and the World Bank More Accountable”, *International Affairs*, vol. 77 (enero), págs. 83–100.
- Zaldueño, Eduardo A., 1986, “A Brief History of the Group of Twenty-Four”, (inérito; Buenos Aires).
- Zedillo, Ernesto (presidente) y otros, 2001, “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo” a las Naciones Unidas, Nueva York, 28 de junio. Disponible en Internet: www.un.org/reports/financing/panel.htm.

SERIE DE FOLLETOS DEL FMI

(Salvo indicación contraria, la serie de folletos se publica en español, francés e inglés)

45. Organización y operaciones financieras del FMI. Departamento Financiero. Sexta edición, 2001. Tercera edición también en ruso.
46. La singular naturaleza de las funciones del Fondo Monetario Internacional. Manuel Guitián. 1992.
47. Dimensión social del diálogo del FMI en materia de políticas. Personal del FMI. 1995.
48. El gasto público improductivo: Un enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política. Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1995.
49. Directrices para el ajuste fiscal. Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1995.
50. La función del FMI: El financiamiento y su interacción con el ajuste y la supervisión. Paul R. Masson y Michael Mussa. 1995.
51. Alivio de la deuda para los países de bajo ingreso: Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados. David Andrews, Anthony R. Boote, Syed S. Rizavi y Sukhwinder Singh. Edición revisada 1999.
52. El FMI y la pobreza. Departamento de Finanzas Públicas. 1998.
53. Cómo se gobierna el FMI: Toma de decisiones, control institucional, transparencia y rendición de cuentas. Leo Van Houtven. 2002.
54. Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible. Departamento de Finanzas Públicas. 2002.

Pueden adquirirse copias fotográficas o en microfilme de todas las ediciones en inglés, incluidos los números que están agotados, dirigiéndose directamente a University Microfilms International, 300 North Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, EE.UU. o bien a: Information Publications International, White Swan House, Godstone, Surrey, RH9 8LW, Inglaterra.

Pueden obtenerse ejemplares de estos folletos e información sobre otros números de la serie de folletos del FMI dirigiéndose a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Teléfono: (202) 623-6430
Fax: (202) 623-7201
Internet: publications@imf.org