



Cómo se gobernará el FMI

Reunión del Directorio Ejecutivo del FMI en 1948.

Un ex funcionario del FMI propone reconfigurar el Directorio Ejecutivo, para que sea más eficaz y representativo

Leo Van Houtven

DESPUÉS de la sucesión de crisis financieras en los mercados emergentes que se inició en 1994, el Grupo de los Siete (G-7) principales países industriales decidió, en una reunión cumbre realizada en Colonia en 1999, intensificar su participación directa en la gestión del sistema monetario internacional. En parte, lo haría por medio de la institución que lo supervisa, el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero también recurriendo a dos nuevas entidades: el Foro de Estabilidad Financiera (FEF), formado antes ese mismo año para fomentar la cooperación internacional en materia de supervisión financiera, y el Grupo de los Veinte (G-20), creado con posterioridad a esa cumbre para alentar el diálogo entre los principales países industriales y de mercado emergente. Aparentemente, el G-7, integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido, pensaba que ni el Directorio Ejecutivo del FMI ni el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), su principal órgano de asesoramiento en materia de política, eran adecuados para dirigir las reformas que se

necesitaban. Los líderes del G-7 querían que se pusiese más énfasis en la prevención y la resolución de las crisis, en un entorno cada vez más definido por mercados de capital abiertos. La reforma que proponían incluía consolidar los sistemas financieros de todo el mundo, reducir la vulnerabilidad de las economías de los países miembros ante los acontecimientos adversos, combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y poner más orden en la reestructuración de la deuda externa.

A pesar del progreso alcanzado desde 1999 en corregir las evidentes debilidades sistémicas, la marcada intervención del G-7 en las actividades del FMI sigue en pie. Sus frecuentes contactos con la gerencia sobre temas tanto de política como de operaciones no son transparentes y muchos los perciben como una interferencia con el mandato del Director Gerente y la autoridad del Directorio Ejecutivo que ha resultado debilitada. Además, cada vez más se ve al G-7 como a un directorio autodesignado del sistema monetario internacional.

Los países que integran el G-7 están conscientes de que sus decisiones, entre ellas, la

creación del G-20 y del FEF, y la introducción de las reuniones de los suplentes del CMFI (inspiradas por ellos) que son la base para preparar la reunión de este Comité, menoscaban la autoridad del Directorio. También notan, sin embargo, que el Directorio del FMI tiene una legitimidad única al ser el órgano decisorio del principal organismo existente en lo que se refiere a cooperación monetaria mundial. Entretanto, los países de mercado emergente, sobre todo de Asia, y los países en desarrollo están generando cada vez más presión para tener más peso en las decisiones del FMI. En este artículo se presentan algunas ideas sobre reformas desde la perspectiva de alguien que participó en el Directorio como Secretario del FMI durante casi 20 años. Pero primero se mira la forma en que opera el Directorio.

Funcionamiento del Directorio

El Directorio Ejecutivo del FMI es responsable de la conducción de la institución en virtud de las facultades que le delega la Junta de Gobernadores, el órgano supremo de decisión que, no obstante, ha retenido la responsabilidad en lo que corresponde a las decisiones trascendentes relativas a la institución misma, por ejemplo, los aumentos de cuotas y la aceptación de nuevos miembros. El CMFI, un comité de la Junta de Gobernadores, se ocupa de establecer los lineamientos para la labor del Directorio en las reuniones que por lo general celebra dos veces al año.

En la actualidad, el Directorio está integrado por 24 directores ejecutivos. Cada uno de los cinco países que aportan las cuotas más grandes —Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido— designa su propio director, habitualmente un funcionario del más alto nivel del Ministerio de Hacienda o del banco central. Otros tres países —China, Rusia y Arabia Saudita— tienen suficiente poder de voto para elegir su propio director. Los 176 países miembros restantes están organizados en 16 grupos representativos, cada uno de los cuales elige un director. Este es el caso, por ejemplo, del grupo de los países nórdicos constituido por Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega y Suecia.

El FMI está organizado como si fuera una cooperativa de crédito en la cual los miembros pueden ser prestamistas o prestatarios, pero hace ya tiempo que los países industriales han dejado de ser prestatarios. Por ello hay que prestar mucho cuidado para asegurar que las reglas del juego reflejen un equilibrio razonable entre los intereses de los prestamistas y los de los prestatarios.

Los derechos de voto de cada país en el FMI, según se enuncia en el Convenio Constitutivo, es la suma de los 250 votos básicos (igual cantidad para cada miembro) y un voto por cada DEG 100.000 de su cuota en la institución. (La cuota de cada país determina también su suscripción al capital y su acceso a los préstamos.) Pero en el FMI, las decisiones suelen tomarse por consenso y rara vez hay en el Directorio una votación oficial.

Un Directorio más fuerte

El FMI necesita un Directorio más fuerte, lo que en parte significa *aumentar el poder de los directores ejecutivos que lo integran*. Para ello, los accionistas principales deberían dejar de ocuparse de la microgestión de la institución y delegar más

facultades a sus directores ejecutivos. Al mismo tiempo, deberían tomar la iniciativa y asegurar que se nombren en el Directorio funcionarios de alto nivel y sumamente calificados. Asimismo, siendo la labor del Directorio muy intensa, los directores deben tener suplentes muy competentes; de hecho, es deseable que se eleve el nivel de ambos cargos. Además, los grupos que representan a varios países en el Directorio, como los dos de países africanos, la Unión Europea y otros que puedan nacer de una consolidación como la que se explica a continuación, necesitarán funcionarios más expertos para ocuparse de sus complejas tareas.

Aparte de consolidar la autoridad de cada director ejecutivo y su gestión administrativa, es necesario reformar la dimensión del Directorio y la composición por países. Muchos países miembros y observadores creen que el sistema de votos y representación muestra una cierta parcialidad a favor de los países industriales, que son los acreedores principales del FMI y reúnen un 60% del total de los derechos de voto. Pero hay un problema y es que los países de mercado emergente como Brasil, China, Corea e India, cuyo peso en la economía mundial ha aumentado enormemente durante las últimas décadas tienen menos votos que muchos países industriales cuyas economías son, hoy en día, más pequeñas que las de dichos mercados emergentes. Por ejemplo, la cuota de Brasil equivale a dos tercios de la de Bélgica y la de China es menor que la de Italia; asimismo se observan anomalías similares en el poder comparativo de voto. Otro problema se debe a que no se han modificado los votos básicos desde que se establecieron en el Convenio Constitutivo. Con el aumento de las cuotas, estos votos que representaban más del 10% del total en los años setenta, han disminuido a apenas un 2%. Así pues, el poder de voto de los países que tienen una cuota relativamente reducida ha disminuido significativamente, entre ellos, los países en desarrollo que con frecuencia necesitan préstamos del FMI.

Con el fin de resolver estos problemas, *los países miembros tienen que convenir en una serie de medidas que permitan obtener una distribución equitativa más satisfactoria del poder de voto*, entre ellas, una fórmula nueva y más transparente para las cuotas, así como ajustes ad hoc de las mismas para eliminar ciertas anomalías y un incremento de los votos básicos.

Una distorsión marcada en este momento es que el número conjunto de votos de los 25 países que integran la Unión Europea (UE) asciende a un 32%. Este porcentaje se estableció en los primeros años del FMI cuando la integración económica europea estaba apenas naciendo y muchos países europeos necesitaban préstamos del FMI. Hoy en día, la exclusión del comercio intra-UE cuando se calculan las cuotas, que sería apropiada para una unión económica, reduciría la cuota y el número de votos de la UE en aproximadamente 9 puntos porcentuales, que podrían entonces redistribuirse entre otros miembros.

Resulta interesante que el significativo poder de voto de los países miembros de la UE no se haya traducido en una influencia conmensurada en el Directorio Ejecutivo. El poder conjunto de voto de los miembros de la UE en el Directorio es casi el doble que el de Estados Unidos, que tiene un poco más del 17%. No obstante, la influencia de la UE en las decisiones

del FMI es mucho menor que la de dicho país, porque la UE no ha actuado con mucha eficacia en la elaboración de posiciones comunes.

La modificación de la forma en que se calcula la cuota agregada de la UE solucionaría algunos problemas, pero no todos. Se ha avanzado algo en la obtención de una fórmula nueva y más transparente para las cuotas (que incluiría medidas del PIB, apertura económica, vulnerabilidad a los shocks externos y fuerza financiera) pero es menester seguir trabajando para llegar al consenso. Para aumentar las cuotas de los países en desarrollo como grupo se podrían usar los datos del PIB convertidos sobre la base de las paridades del poder adquisitivo (PPA) en lugar de los tipos de cambio de mercado, como se hace ahora. (Los datos según las PPA utilizan precios del mercado internacional que tienden a ser más altos para los países en desarrollo que si estos usaran sus precios internos convertidos a tipos de cambio de mercado.) Los países industriales se oponen al uso de los datos PPA en parte por el papel central que les cabe a los tipos de cambio de mercado en la labor del FMI. Habrá que seguir considerando este complejo asunto.

Para los funcionarios del FMI, será difícil elaborar una fórmula para las cuotas que responda bien en términos de la distribución de la carga financiera y de la equidad. Habrá que tomar decisiones políticas para asegurar un amplio apoyo de los miembros a una equidad razonable del poder de voto y, a la vez, que los países industriales sigan siendo accionistas mayoritarios, para reflejar su función de acreedores predominantes.

La mejor forma de modificar la distribución del poder de voto es en el contexto de una revisión general de las cuotas, que según el Convenio Constitutivo debe ser como máximo quinquenal. Esta reforma podría abarcar un aumento general de las cuotas con un elemento selectivo distribuido según una nueva fórmula, más ajustes ad hoc para los países cuyas cuotas estén más desalineadas y un incremento de los votos básicos. Puesto que Estados Unidos y la UE tienen niveles comparables de PIB, las futuras cuotas de ambos deberían ser similares. De hecho, tendría sentido que fueran idénticas. Estas reformas requerirían el apoyo de países a los que les corresponda por los menos el 85% de los derechos de voto. En consecuencia, es esencial contar con el respaldo de Estados Unidos.

Es menester reducir significativamente el tamaño del Directorio. El actual —ampliado de 12 miembros originales a 20 en 1964 y a 24 en 1992 cuando Suiza y los países de la ex Unión Soviética se incorporaron al FMI— es demasiado grande para que la institución funcione con eficacia. La unificación de la representación de los 25 países miembros de la UE en un único director sería un paso importante para lograr este objetivo. En la actualidad, la UE está representada por siete directores: Alemania, Francia y el Reino Unido con un director cada uno, mientras que Bélgica, Italia, los Países Bajos y el grupo nórdico encabezan grupos que incluyen 19 miembros de la UE y 17 países que no lo son. Además, España ocupa el cargo de

director ejecutivo en rotación en un grupo que incluye varios países latinoamericanos. Irlanda forma parte del grupo de Canadá y Polonia es miembro del grupo encabezado por Suiza. Por lo tanto, un único director por la UE reduciría en 6 el número de directores, suponiendo que los 17 países que no integran la UE pero están en estos cuatro grupos queden absorbidos en otros.

La fusión de los 25 miembros de la UE en uno reduciría el número de directores ejecutivos a 18. Los países en desarrollo (incluida Rusia y los otros países en transición) hoy representados por 12 directores tendrían el doble de directores que los países industriales, pero aún menos de la mitad de la totalidad del poder de voto. Esto advertiría a los países en desarrollo que deben consolidar los grupos de países a fin de fortalecer su influencia. Lo mismo puede decirse de los grupos encabezados por los restantes países industriales: Australia, Canadá y Suiza. Un objetivo factible sería pasar de los actuales 24 a 14 directores.

Un Directorio racionalizado, constituido por directores ejecutivos que sean también funcionarios de alto nivel de sus propios países, crearía un instrumento decisorio compacto y poderoso en el cual los países en desarrollo tendrían la mayoría de los directores mientras que los industriales retendrían la mayoría de los derechos de voto, pero reducida.

Comprobemos la realidad política

Por supuesto, habrá resistencia a semejante reorganización del Directorio. Para algunos países, quizá parezca preferible el statu quo al incierto resultado de la reforma. Para otros, la reforma propuesta quizá no sería suficiente. En la UE, en muchos aspectos decisiva para una reforma exitosa, primero habrá que resolver muchas cuestiones legales y políticas relacionadas con las decisiones dentro de ella misma. Los países en desarrollo necesitarán tiempo para convencerse de que es menester recurrir a la fusión para afianzar su voz y su representación. Esto constituirá un reto: la integración regional está mucho menos avanzada en el mundo en desarrollo que en Europa. Estados Unidos está consciente de que el fortalecimiento de la estatura y el atractivo mundiales del FMI va en su propio interés.

El mundo necesita un FMI con un Directorio más fuerte y eficaz cuya composición por país deje de suscitar dudas acerca de su representatividad y legitimidad. La solución de las actuales imperfecciones del Directorio exigirán visión y atención al bien común para superar la inercia y los intereses regionales. Sería deseable que para las reuniones anuales de 2006 en Singapur se haya logrado el amplio apoyo político de los miembros a la estrategia integral que es necesaria para reforzar el Directorio, dar más equidad a la distribución de los derechos de voto y reducir el tamaño del Directorio. ■

Leo Van Houtven fue Secretario del FMI desde 1977 a 1996 y Consejero del Director Gerente. Actualmente es Presidente de la Fundación Per Jacobsson.