

**Título: La nueva Estrategia de Reforma de mediano plazo del
FMI: ¿más de lo mismo?**

Autora: Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez.

INDICE.

I. Introducción

II. Antecedentes.

III. La nueva filosofía de la reforma: ¿más de lo mismo?

IV. Inventariando los avances de la Reforma: un análisis crítico.

V. Consideraciones Finales.

VI. Bibliografía.

INTRODUCCION.

Nuevamente regresa a la agenda de las Naciones Unidas el tema de la reforma de la arquitectura financiera internacional. En esta oportunidad el Fondo Monetario Internacional ha elaborado una Estrategia de Reforma de Mediano Plazo, que desde hace algo más de un año está en plena discusión y que si bien incorpora viejos temas de discusión y aun pendiente de concreción en el marco del Fondo, tiene en consideración ciertos elementos novedosos relacionados directamente con la estructura de gobierno de la institución, la necesidad de darle una mayor representatividad a los países subdesarrollados y de reforzar su solidez financiera y relevancia internacional.

Resulta sorprendente la capacidad del Fondo para reconocer, asumir y aceptar sus problemas de pérdida de liderazgo como institución, pero lamentablemente su pérdida de credibilidad es tal que ya nadie confía en sus transformaciones por muy atractivas y coherentes que parezcan.

La Estrategia de Reforma propuesta es absolutamente coherente, sólo que coherente con la lógica de apariencia que en todo momento ha caracterizado al Fondo. Tiene sus dobles lecturas, y puede criticarse desde diferentes ángulos y posiciones.

El artículo retoma el tema donde quedó estancado en la agenda internacional, repasa a modo de antecedentes la Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional propuesta por las instituciones de Bretton Woods a fines del decenio anterior, y transita por los diferentes momentos en que se ha revitalizado esta discusión. Posteriormente, aborda los aspectos centrales de la nueva Estrategia de Reforma y, finalmente realiza un análisis crítico de los aspectos más cuestionables de la agenda y su estado actual.

El hilo conductor del trabajo es demostrar que la nueva estrategia planteada es más de lo mismo a pesar de que se centra en aspectos medulares del funcionamiento del Fondo y de que aparentemente considera viejos reclamos

de países subdesarrollados, sobre todo aquellos asociados con la necesidad de mayor voz dentro de la institución.

El objetivo es poner al descubierto la habilidad y capacidad del Fondo para cambiar su discurso en función de los requerimientos del momento y su extrema sutileza para manipular a los países miembros más vulnerables.

I. ANTECEDENTES.

Desde fines de 1998 se acuñó el término de **Nueva Arquitectura Financiera Internacional** que de cierta forma resumía los términos en que debería quedar diseñado un nuevo orden monetario y financiero internacional que supuestamente asumiera los retos impuestos por la globalización financiera.

La inestabilidad financiera que caracterizó esa década y la secuencia de crisis: México 1994, la Asiática en 1997, la Rusa en 1998 y la de Brasil en 1999, seguidas por otras tantas en el actual decenio, pusieron de manifiesto los graves problemas de la institucionalidad del sistema financiero internacional y su franca incapacidad para prever y/o evitar los efectos desestabilizadores de las crisis.

Así, ante el evidente rezago del sistema financiero respecto a la economía mundial, y la propia necesidad de las instituciones financieras internacionales de seguir manteniendo su liderazgo, deciden formular una lógica de reforma de la arquitectura financiera internacional. Sin embargo, en la práctica, más que remover los cimientos de la misma, se concentraron en el retoque de sus interiores y en recomendar sólo algunas transformaciones cosméticas.

Los elementos centrales de la agenda propuesta en aquel entonces eran los siguientes: ***transparencia en materia de información; fortalecimiento y liberalización del sistema bancario y financiero; participación del sector privado en el manejo y prevención de las crisis; modernización de los***

mercados internacionales mediante la adopción de buenas prácticas; la reforma de las instituciones internacionales y; la adopción de políticas sociales y ayuda para los países pobres más vulnerables.

Mucho se habló del tema pero por corto tiempo, a medida que se generalizó la impresión de que las últimas crisis de la década se superaban con más rapidez que la del sudeste asiático, y que en definitiva se trataba de fenómenos inherentes al funcionamiento de la economía mundial, la discusión se postergó y comenzó a diluirse en la agenda internacional.

No es hasta que comienza el proceso de Financiación al Desarrollo en el seno de las Naciones Unidas (2000) que, en rigor, se retoma el asunto con particular interés e incluso se incorporan dos elementos nuevos a la agenda: **la necesidad de una mayor utilización de las Cláusulas de Acción Colectiva¹ y de diseñar un nuevo Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana²**. Esta nueva discusión habrá durado un par de años más, puede que tres y nuevamente el tema se diluye hasta fines del 2006 en que el FMI propone una **Estrategia de Reforma a mediano plazo** que se encuentra en estos momentos en plena discusión.

Lo primero que llama la atención es ¿por qué ahora regresa nuevamente el tema? Indiscutiblemente las instituciones de Bretton Woods, además de los problemas acumulados de falta de credibilidad, prestigio, legitimidad, y episodios de corrupción, atraviesan por una crisis de recursos.

¹ El efecto de la cláusula es permitir a una determinada súper mayoría de tenedores de bonos pertenecientes a una emisión concreta acordar una reestructuración que obligue a todos los tenedores de la misma, reduciendo así la posibilidad de una moratoria desordenada de la deuda.

² Consiste en crear una instancia que permita a los deudores contar con amparo jurídico frente a los acreedores que bloquean una reestructuración. De lo que se trata, es de facilitar una reestructuración ordenada, rápida y predecible de la deuda soberana. La clave para lograr la coordinación entre acreedores tan disímiles es facultar a una "súper mayoría" de ellos –que abarque la amplia gama de instrumentos de créditos- para obligar al resto a aceptar un patrón homogéneo de reestructuración. El MRDS, a diferencia de las CAC, supone una agregación de los distintos instrumentos y la concertación de un acuerdo que tendría carácter vinculante para todos por decisión de la súper mayoría. De modo que, al agregarse los créditos a efectos de la votación, se puede aplicar a todos los existentes y no solamente a los títulos correspondientes a una misma emisión.² (Krueger, 2002)

El Fondo ya sabía de su impopularidad y hasta había aprendido a convivir con ella, por un tiempo le robó el lenguaje a las ONGs y trató de hacerle creer a la comunidad financiera internacional que en efecto le interesaba el tema de la pobreza y que estaba tomando en serio el alivio de la deuda externa. Sin embargo, ahora parece verdaderamente preocupado hasta el punto de que ha considerado dentro de las prioridades de su **Estrategia de Reforma a mediano plazo**, la necesidad de realzar la relevancia y la legitimidad de la institución, de modo que reconocen y aceptan sus evidentes limitaciones para seguir desempeñando sus funciones en el contexto actual.

El Grupo del Banco Mundial, por su parte, igualmente ha propuesto una Estrategia de Reforma a largo plazo, muy vaga aún en su formulación y muy cuestionable en términos de su implementación práctica, pero que tiene dentro de los elementos centrales la democratización de su estructura de gobierno y una mayor representatividad de los países de bajos ingresos en la misma.

Sólo unas breves pinceladas para profundizar en las diferentes dimensiones de la crisis actual de las instituciones de Bretton Woods, especialmente del Fondo Monetario Internacional.

Crisis de legitimidad. Durante los años transcurridos del actual decenio, la inestabilidad en la dirección de ambas instituciones ha sido evidente. Michel Camdessus, después de haber dirigido el FMI durante 13 años, período en el que incorporó fehacientemente la lógica del Consenso de Washington a las políticas recetadas por el Fondo, en el 2000 solicita su renuncia. En el 2004, Horst Koler ex Director General del FMI, presenta su dimisión para ocupar la presidencia alemana, su sucesor Rodrigo Rato anunció inesperadamente su renuncia dos años antes de su mandato por razones personales y, como si no fuera suficiente, Paul Wolfowitz, el antiguo presidente del Banco Mundial se vio forzado renunciar a su cargo a mediados del 2007 después ser acusado de nepotismo.

Por otra parte, no parece muy legítimo que la disputa de ambas presidencias históricamente se haya disputado entre europeos y americanos, los 10 Director Generales que han pasado por el FMI han sido europeos y los 11 que han

presidido el Banco Mundial han sido norteamericanos. Está muy claro, el norte en función del norte, la irracionalidad de estas instituciones llega al punto de que ninguna persona puede ser nombrada contra la voluntad de Estados Unidos o de los europeos, paradójicamente así funciona el FMI.

Definitivamente, esa extrema incondicionalidad a sus principales accionistas unida a la excesiva condicionalidad de sus programas de ajuste y la clara subrepresentación de la mayoría de los países miembros, cuestionan cada vez más la legitimidad de esta institución.

Crisis de credibilidad. La historia más reciente ha demostrado lo desacertado de las políticas recomendadas por el FMI y su franca incapacidad para prever y manejar situaciones de crisis. Definitivamente, se ha empeñado más en jugar su papel de bombero que de policía, o sea más que prevenir crisis, se ha ocupado del rescate de economías azotadas por las crisis.

Por otra parte, más recientemente la credibilidad de las instituciones de Bretton Woods está siendo ampliamente cuestionada también en el ámbito de sus estudios y resultados de investigaciones por toda la discusión actual en torno a la pertinencia de expresar el PIB en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA). A partir de este criterio, han revisado a la baja el crecimiento económico mundial de los últimos años y han confesado haber estado sobredimensionando el dinamismo de la economía mundial y el peso de economías como China y la India dentro de la misma. Si bien el crecimiento económico mundial sigue siendo impulsado por las economías emergentes y China sigue desempeñando su papel de locomotora, reconocen que han errado en algo tan importante como la medición de la variable que permite apreciar como se desempeña la economía mundial y sus principales actores.

Manifiesta pérdida de influencia del FMI. La experiencia verdaderamente traumática que acumularon los países de medianos ingresos de Asia después de la crisis del sudeste asiático, los compulsó a diseñar mecanismos para disminuir la dependencia de esta institución. En Mayo del 2007, China, Japón, Corea del Sur y los 14 países de la ASEAN crearon un fondo para la mutua

prevención de crisis financieras a partir de sus reservas internacionales que son considerables, más del 80% de las reservas mundiales totales³. Igualmente se discute en el marco de la Iniciativa Chian Mai, la pertinencia de una unidad de cuenta asiática para estabilizar el comercio intrarregional que representa prácticamente la mitad de su comercio externo.

Argentina por su parte, después del colapso del Plan Convertibilidad, decidió abandonar las recetas del FMI y aplicar políticas propias que incluyeron la suspensión del pago de su deuda externa primero y su reestructuración posterior en condiciones muy ventajosas para el país.

En el 2005, Brasil y Argentina liquidaron por anticipado sus deudas con el FMI, seguidos por Serbia, Indonesia, Filipinas y Uruguay. O sea, que tres de los principales prestatarios del FMI (Brasil, Argentina e Indonesia) prácticamente se salen de esta institución.

Igualmente otros países como Turquía, Ucrania, Pakistán, Bolivia y Ecuador han reducido sus deudas con el Fondo, y Venezuela anunció en abril 2007 que se retiraba del FMI. De modo que dicho organismo está en un franco proceso de pérdida de clientes y en consecuencia de recursos.

Se estima que el FMI ha perdido el 88% de la cartera de préstamos desde 1992 hasta la fecha y sus ingresos por concepto de cobro de intereses cayeron de 3 190 millones de dólares en el 2005 a 1 390 millones en el 2006 y se espera que caigan a 635 millones en el 2009⁴. Como elemento adicional, habría que considerar que alrededor del 50% de la cartera de préstamos vigentes del FMI está concentrada en un solo país de ingreso medio: Turquía, por tanto, ante una eventual decisión del mismo de liquidar anticipadamente sus adeudos la situación sería mucho más crítica para el Fondo, ya que no sólo estaría perdiendo a su principal cliente sino también el último reducto de poder y dominio que ha ostentado hasta el momento.

³ FMI. World Economic Outlook, Oct. 2007.

⁴ Oscar Ugarteche. Para quién trabaja Lula? BRASIL VS. BANCO DEL SUR
www.tercaopinion.org

Cartera de préstamos vigentes del FMI

Principales deudores	Junio 2005	Mayo 2007	2005 Miles de millones USD	2007 Miles de millones USD
Brasil	34 %	0%	25.4	0.0
Turquía	23%	49%	17.2	8.6
Argentina	15%	0%	11.2	0.0
Indonesia	10%	0%	7.5	0.0
Rusia	5%	0%	3.7	0.0
Resto de Países	13%	51%	9.7	8.9
TOTAL	100%	100%	74.8	17.6

Fuente: Adolfo Jose Acevedo Vogl. ¿Cuanto poder le queda al FMI? Junio 2007 [en http://www.adital.com.br](http://www.adital.com.br)

Por otro lado, se estima que el Banco Mundial ha perdido el 42% de su cartera de préstamos desde 1996 hasta la fecha y que requiere para restablecer su capital operacional de unos 16 mil millones de dólares⁵.

Definitivamente, el tema de la carencia de recursos ubica al FMI en una situación de extrema vulnerabilidad, no se trata ya de su falta de prestigio, de su impopularidad, de su poca credibilidad y legitimidad sino que además de eso, no tiene dinero para prestar. Esto ha puesto al descubierto otra de las paradojas de la institución: la extrema dependencia de sus ingresos del financiamiento que otorga para ayudar a solucionar las mismas crisis que pretende evitar.

En efecto, durante varias décadas las economías subdesarrolladas de ingreso medio son las que han estado financiando al FMI, pero afortunadamente un número importante de estas economías están aprovechando oportunamente el

⁵ Oscar Ugarteche. Para quién trabaja Lula? BRASIL VS. BANCO DEL SUR www.tercaopinion.org

favorable entorno económico y financiero de los últimos años y han comenzado a deshacerse de la tutela de esta institución y aplicar con éxito políticas propias, en su mayoría contrarias a las recetadas por el Fondo en el marco de sus programas de ajuste.

II. LA NUEVA FILOSOFÍA DE LA REFORMA: ¿MÁS DE LO MISMO?

En Septiembre del 2006, en el marco de la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial, el entonces Director Gerente del FMI Rodrigo Rato, propuso en Singapur una estrategia de mediano de plazo para reestructurar la institución con el objetivo declarado de reforzar su relevancia y legitimidad y al mismo tiempo garantizar su solidez financiera.

La agenda si bien no difiere mucho de la anterior, incorpora ciertos elementos nuevos que vale la pena examinar como por ejemplo la **reforma de las cuotas y la representación de los países miembros, la creación de un modelo de ingreso sostenible para la institución**, la consideración de un **nuevo instrumento de liquidez** y algunos aspectos nuevos en términos de **supervisión**. Otros aspectos de la agenda propuesta forman parte de viejas discusiones y como el discurso en torno a ellos no ha variado en lo absoluto sólo se relacionarán. Ellos son: la **prevención de crisis, la regulación de los mercados financieros y, el tratamiento a los países de bajos ingresos**.

En términos generales pudiera decirse que la lógica de la reforma se agrupa en dos campos de acción, uno relacionado con el fortalecimiento de la actividad básica del Fondo en términos de supervisión y vigilancia de la economía; y el otro, referido a la consolidación de la gestión de gobierno de la institución.

Reforma de cuotas y representación. Este aspecto tiene mucho que ver con la reforma de la gobernabilidad que el FMI necesita para garantizar su legitimidad. Todo parece indicar que finalmente empiezan a tomar en serio la necesidad de que los votos relativos cambien a favor de las economías

subdesarrolladas para que puedan lograr una mayor representatividad en dicha institución.

De lo que se trata es de aumentar la representatividad de aquellos países que han mejorado significativamente su posición en el tablero económico mundial en los últimos años pero intentando no afectar el escaso poder que tienen los países de bajos ingresos en la estructura de gobierno del Fondo.

Concretamente el FMI plantea esta problemática en tres planos de análisis diferentes. **Primero**, el aumento de las cuotas en dos rondas, inicialmente sólo se consideraron aumentos específicos para China, México, Corea y Turquía, y está pendiente un segundo incremento global de alrededor de un 10% para amortiguar el sobrepeso actual de los países industrializados en el Fondo. **Segundo**, duplicar como mínimo los votos básicos para proteger la situación de los países de bajos ingresos. **Tercero**, diseño de una nueva fórmula para calcular las cuotas, que se utilizaría en ajustes futuros de las cuotas.

En lo que a la elaboración de una nueva fórmula de cálculo de las cuotas se refiere aún no hay consenso, de hecho están en discusión cinco fórmulas diferentes, todas complejas y no muy claras. El único consenso que prevalece al respecto es que la misma debe ser simple, transparente, que refleje la situación relativa de los países en la economía mundial, pero sobre todo que esté de acuerdo con el papel que desempeñan las cuotas en la institución. Igualmente parece quedar claro que de alguna manera los porcentajes deberían ser más altos para las economías más dinámicas, por lo que se maneja la incorporación de un **factor de comprensión** que contribuya a reducir el sesgo por el tamaño de la economía.

Sin embargo, en la discusión técnica del tema ya surgen grandes discrepancias en términos de la pertinencia o no de ajustar el PIB según la paridad del poder adquisitivo y sobre todo respecto a las variables a considerar en la fórmula y su adecuada ponderación para que reflejen con más exactitud la vulnerabilidad de las diferentes economías ante los shocks externos.

En este sentido se plantea modificar la actual medida de inestabilidad. El indicador de apertura, por ejemplo, está siendo ampliamente cuestionado, e incluso se discute la conveniencia de reducir la importancia que se le asigna dentro de la fórmula. Para muchos, no refleja la capacidad de aportación al Fondo ni la necesidad potencial de recursos del mismo, además de que para nada contribuiría a mejorar la legitimidad y eficacia de la institución al ampliar la actual sobreponderación de las economías desarrolladas en el proceso de toma de decisiones. Indiscutiblemente, la inclusión del comercio dentro de una unión monetaria genera distorsión en la medición de la apertura de la economía, por tanto este es un elemento más a considerar en la lista de correcciones pendientes.

Creación de un modelo de ingreso sostenible para la institución. Este aspecto es clave porque de él depende la credibilidad en torno a la solidez financiera de la institución. Al respecto, se aprecia una aceptación bastante generalizada en torno a la necesidad de formular un nuevo modelo de ingresos y gastos coherente y sostenible aunque falta consenso respecto a los detalles del mismo.

En lo que al gasto se refiere “se ha elaborado un presupuesto que recortará los gastos en un 6% en cifras reales en un período de tres años, y se está implementando un presupuesto a mediano plazo”⁶. Con esta reestructuración se podría generar un ahorro presupuestario de unos 100 millones de dólares anuales y una reducción del número de funcionarios de entre 300 y 400 de 2 600 que tiene en la actualidad.⁷

Respecto a los ingresos lo que se plantea es la diversificación de sus fuentes recomendando ampliar el abanico de inversiones de las reservas, invertir un porcentaje de los recursos derivados de las cuotas suscritas por los países miembros⁸, y la venta de una parte limitada de las tenencias de oro de la institución, unas 400 toneladas que equivalen a cerca de 7 000 millones de

⁶ FMI. Discurso de Rodrigo Rato ante la Junta de Gobernadores del Fondo, en las deliberaciones anuales conjuntas. Washington, DC. 22 de Octubre del 2007.

⁷ FMI. Boletín en línea. 7 de Diciembre del 2007.

⁸ Actualmente sólo generan ingresos cuando se usan para otorgar préstamos.

dólares⁹. Además, se está planteando cobrar los servicios financieros que presta el fondo y revisar los costos administrativos del manejo del programa de ayuda financiera a los países de bajos ingreso.

Nuevo instrumento de liquidez. Definitivamente este es un punto virtual de la agenda. Todo indica que lo que se pretende es diseñar un instrumento que garantice a las economías subdesarrolladas un respaldo financiero adecuado, fiable y accesible para enfrentar la volatilidad de la cuenta de capital.

Aunque aun sin definición, se sugiere que los niveles de acceso deberían estar en un rango que oscile entre el 300% y el 500% de la cuota y se sugiere que el acceso se facilite en un solo tramo para que el instrumento contribuya, en mayor medida a mitigar las crisis inducidas por la apertura de la cuenta de capital¹⁰. Algo así como habilitar un tramo de crédito sólo para contingencia que le permita a los países miembros prestatarios disponer de un financiamiento excepcional en una moneda X que aun no se sabe si será un unidad de cuenta o si sustituirá a los DEG, pero que hasta el momento se presenta como un instrumento adicional de liquidez.

Supervisión. Aunque este es un viejo tema y forma parte, además, de una vieja discusión, hay ciertos elementos nuevos que vale la pena destacar. En junio del 2007 se adoptó en el marco del FMI un nuevo marco jurídico para la supervisión bilateral, y a juicio del propio Fondo, esta decisión se considera la primera revisión profunda en esta materia de los últimos tres decenios y la primera declaración integral de políticas sobre el tema. Según la misma, la estabilidad externa se consagrará como el principio rector de la supervisión y el asesoramiento cambiario a los países miembros como el eje de todo el proceso.

Más recientemente, el Fondo ha pretendido perfeccionar su estrategia de supervisión a partir de la consideración de las principales lecciones extraídas de la crisis del sector de hipotecas subprime en los Estados Unidos. En este sentido, se está planteando laborar en diversas facetas de los instrumentos

⁹ Fuente: Adolfo Jose Acevedo Vogl. ¿Cuanto poder le queda al FMI? Junio 2007 [en http://www.adital.com.br](http://www.adital.com.br)

¹⁰ Comunicado del Grupo intergubernamental de los 24 para asuntos monetarios internacionales y desarrollo. 13 de abril del 2007.

fuera del balance, como su transparencia, valoración y contabilización; en las prácticas de control del riesgo y las estructuras de incentivos de productos estructurados complejos; los puntajes que le confieren las calificadoras de riesgo a los productos complejos; los principios de supervisión prudencial para las entidades financieras reguladas y la gestión de la liquidez.

Por otra parte, ya en un plano de más de lo mismo, declara que la reforma exige que la supervisión de las naciones se realice de manera imparcial, considerando adecuadamente las circunstancias internas de cada país miembro y plantea que la misma debe ser flexible para garantizar que avance. Igualmente aparece la retórica sobre la necesidad de mejorar la metodología para evaluar la eficacia de la supervisión.

Finalmente, como elemento distintivo en materia de supervisión económica aparece la iniciativa de crear consultas multilaterales. De lo que se trata es de convocar a un grupo de países afectados por un problema en específico de importancia sistémica para promover un diálogo del cual se puedan extraer posibles soluciones.

La primera consulta de este tipo se realizó en el 2006, sobre la problemática de la corrección de los desequilibrios globales y los participantes fueron Arabia Saudita, China, Estados Unidos, Japón y la zona euro. Como resultado de esa reunión, salió un documento en el cual quedaron recogidos los planes de políticas de estos países, y el mismo fue distribuido, en un aparente ejercicio de democracia, a los 185 miembros plenos del Fondo¹¹.

Ante la pregunta de si ¿es más de lo mismo?, la respuesta definitivamente es si, pero no exactamente por la agenda, que como se aprecia, tiene ciertos elementos novedosos, sino porque, además de que el tema de la condicionalidad se mantiene presente, una vez más el Fondo muestra su

¹¹ Los planes incluyen medidas para promover el ahorro nacional en Estados Unidos, como la continuación de la consolidación fiscal; nuevos progresos en las reformas encaminadas a estimular el crecimiento en Europa; más reformas estructurales y consolidación fiscal en Japón; reformas que vigoricen la demanda interna en las economías emergentes de Asia, junto con la flexibilización de los tipos de cambio de diversos países con superávit, y un aumento del gasto acorde con la capacidad de absorción y la estabilidad macroeconómica en los países productores de petróleo. **Fuente: FMI. El CMFI saca lecciones de la turbulencia en los mercados. Octubre 20, del 2007.**

excelente capacidad para adaptarse a las circunstancias de la economía mundial y para cambiar su discurso en función de las presiones a que se ha visto sometido en diferentes décadas y de los requerimientos propios de la comunidad financiera internacional.

Su capacidad de manejo y manipulación mientras más se pone a prueba más se perfecciona, en esta oportunidad, el FMI ha saltado de un puñado de reformas cosméticas propuestas en 1998 a otro puñado de reformas aparentemente más sustanciales por estar centradas en aspectos medulares como lo es el tema de las cuotas, pero que igual son puro maquillaje. Nuevamente prevalece la filosofía de engañar a la comunidad financiera internacional, de entretenerla en tecnicismos y discusiones jurídicas complejas para dar la impresión de que verdaderamente apuesta por una mayor democracia y representatividad dentro de la institución. Sin embargo, la segunda lectura esta clara, la lucha por mantener su papel rector y hegemónico en el ordenamiento financiero internacional y por seguir siendo funcional a los intereses de los grandes centros de poder.

III. INVENTARIANDO LOS AVANCES DE LA AGENDA: UN ANALISIS CRÍTICO.

La idea es que este proceso de reforma termine de concretarse en el 2008, de hecho existe un plan provisional hasta Abril y se espera que en la reunión ministerial de primavera se evalúe la situación y se establezcan las prioridades.

Sin embargo, es bien difícil que se cumplan los cronogramas establecidos, la falta de consensos ha paralizado un poco este proceso y los avances siguen más identificados con las intenciones que con las realidades.

Realmente preocupa la brecha que existe entre el alcance de la reforma y el tiempo que tomará el proceso por el nivel de aceptación que requiere para su concreción primero y su ejecución después. Se trata de un verdadero juego de diplomacia financiera y el FMI lo sabe, más que eso está consciente de que para lograr consensos en torno al tema de su estructura de gobierno requiere cambiar el Convenio Constitutivo, lo cual pasa necesariamente por el

consentimiento de los parlamentos nacionales que es como poner un muro de contención.

Incorporar este punto en la agenda es una de las tantas estrategias del FMI de coquetear con algo que sabe perfectamente que no se va a materializar por su complejidad técnica, conceptual y política pero con lo que se maneja para dar la impresión de que finalmente comprendió que es momento de revisar sus prioridades y que en efecto hay que darle más representatividad a los países subdesarrollados, sobre a todo a las economías emergentes que hoy tienen una mayor importancia en el tablero económico mundial.

Tal es así, que en uno de los comunicados del Comité Monetario y Financiero Internacional se ha llegado a plantear literalmente que el tema de *la reforma de las cuotas es un maratón, no una carrera de velocidad* por tanto hay plena conciencia no sólo de que el camino por recorrer es largo y tortuoso sino que además se requiere de un consenso no mayoritario sino generalizado de todos los miembros, o sea, que se trata de un franco proceso de desgaste.

El nuevo discurso es sorprendente, la “humildad” del Fondo Monetario Internacional es extraordinaria y su insistencia en que el incremento de votos a aquellas economías subdesarrolladas que han aumentado su peso en la economía mundial no se produzca a expensas de los países de bajos ingresos no se corresponde con el lenguaje típico del FMI.

Definitivamente hay varias trampas en el camino. Si se duplican los votos básicos y al mismo tiempo se aumentan las cuotas, la brecha actual que existe entre países industrializados y subdesarrollados, no se amplificará pero si se mantendrá. Salvo las economías emergentes más dinámicas que si aumentarán significativamente su cuota bajo cualquier fórmula que se les aplique, para el resto no variará mucho a menos que se considere efectivamente un factor de comprensión que introduzca un sesgo por el tamaño de la economía con lo cual se reduciría un tanto la actual sobreponderación de los países industrializados en el proceso de toma de decisiones.

No obstante, no queda muy clara la lógica del Fondo sobre ese factor de comprensión. No se sabe si se trata de ponerle un techo a la cuota para que las grandes economías no puedan tener más participación que la que tiene, o de ponerle un piso para que las pequeñas puedan mejorar un poco.

Por otro lado, ciertamente se habla de mantener constante la proporción de votos básicos respecto al total para evitar que aumentos sucesivos de las cuotas amplíen esa brecha, y esto parece muy razonable ya que los incrementos sucesivos de cuotas que han tenido lugar hasta el momento, en el marco de las 13 revisiones de cuotas de la institución han reducido la participación de votos básicos a un 2% en la actualidad de un 11 % cuando surgió el FMI. Sólo que esto se aplicará con el segundo aumento de cuotas que a su vez depende de la concreción de la nueva fórmula y este es uno de los temas de menor consenso de la reforma.

De cualquier manera, el hecho de mantener los votos básicos constantes no evitará la pérdida relativa de votos de los países de bajos ingresos, más bien garantizará que no aumente más el peso de las grandes potencias en la estructura de gobierno. Sin dudas, una cortesía del Fondo para las economías más pobres.

La otra lectura que se desprende de este análisis es que para aumentar los votos básicos primero, y definir constante su proporción respecto al total después, es preciso enmendar el Convenio Constitutivo y eso implica desplazar la discusión hacia el plano jurídico no sólo hacia el interior del propio Fondo sino, además, a nivel de países. Otra vez el muro de contención.

Respecto a la lógica de repensar las variables adecuadas para una nueva fórmula de determinación de las cuotas, hay que decir que se trata de un gran reto por tratarse de un ejercicio técnico, conceptual y políticamente complejo que requiere no de un consenso amplio, sino generalizado por las implicaciones que tiene. Es preciso velar por una ponderación adecuada de los prestatarios, para que quede verdaderamente representada su demanda potencial de recursos, de lo contrario, será más de lo mismo. Los indicadores de vulnerabilidad históricamente considerados deben ser revisados y también

deben examinarse los mecanismos existentes para medir y supervisar esos parámetros, muchos no existen y los que existen no son efectivos.

Actualmente, los indicadores de vulnerabilidad considerados por el Fondo engloban el sector público, el sector financiero, los hogares y las empresas; y en esta lógica centra su atención en términos de supervisión en los indicadores sobre **la deuda externa e interna**¹², sobre **la suficiencia de las reservas**, sobre la **solidez financiera**¹³ y los **indicadores del sector empresarial**¹⁴. Sin embargo, por sólo citar un ejemplo, en materia de deuda los indicadores que normalmente se consideran para medir la sostenibilidad de la misma poco tienen que ver con la capacidad de pago de las economías deudoras. Otro tanto pasa con otros indicadores.

Respecto a la forma de expresar el PIB, parece racional empezar a valorarlo en términos de PPA al no existir una moneda común mundial que permita comparar el nivel de actividad económica mundial agregada. Este tipo de valoración tiende a ser más precisa que la basada en términos de tipos de cambios de mercado, pero sobre todo refleja mejor lo que significan las diferencias en los niveles de los precios para las economías subdesarrolladas. Es cierto que la PPA tiene grandes problemas para evidenciarse en el corto plazo y por tanto existen desviaciones de los tipos de cambio respecto a lo que determinaría la PPA, pero también es cierto que todas esas razones que alejan la PPA de los tipos de cambios, se hacen más evidentes en las economías subdesarrolladas, con lo que se evitaría la sobrestimación típica que se presenta cuando se expresa el PIB en términos de tasas de cambio de mercado¹⁵.

¹² Incluidos los perfiles de vencimiento, calendarios de reembolso, sensibilidad a las tasas de interés y composición de la deuda en moneda extranjera.

¹³ Abarcan la capitalización de las instituciones financieras, la calidad de los activos y las posiciones fuera de balance, la rentabilidad y liquidez, y el ritmo y la calidad del crecimiento del crédito.

¹⁴ con respecto a la concentración crediticia de las compañías, por divisas y tasas de interés, revisten especial importancia para evaluar el posible impacto de la variación de los tipos de cambio y las tasas de interés sobre los balances del sector empresarial.

¹⁵ “Por ejemplo, en los países en desarrollo los precios de los bienes y servicios no comerciados suelen ser relativamente bajos, y por lo tanto la moneda local tiene más poder adquisitivo en el país que en el exterior. El PIB basado en la PPA tiene en cuenta este factor, pero las conversiones basadas en los tipos de cambio de mercado por lo

De cualquier manera, lo que verdaderamente preocupa al respecto, es la canasta utilizada para el análisis y en que medida se está teniendo en cuenta el acceso a servicios básicos de educación salud y hasta de agua potable. La canasta básica incluso hacia el interior del mismo grupo de países subdesarrollados tiende a ser diferente por las prioridades de consumo de estas economías que se caracterizan por una muy desigual distribución de los ingresos. En fin, técnicamente es complejo.

Otro de los aspectos cuestionables de la agenda propuesta tiene que ver con el **nuevo marco de ingresos y gastos** planteado para la institución para garantizar su solidez financiera. Está claro, que es preciso concretar con urgencia esta reforma por el déficit de recursos con que cuenta actualmente el Fondo que se estima podría alcanzar los 400 millones de dólares anuales para el 2010 de no adoptarse los cambios sugeridos¹⁶. Sin embargo, está menos claro la identificación y adecuación de las políticas que permitirán anclar los ingresos y los gastos en el futuro.

Por otro lado, preocupa que en el afán de recortar gastos, la cuerda se rompa por el lado más débil. Es curioso como ha evolucionado el tratamiento de este tema; la propuesta de la venta de oro se ha quedado en el plano de las ideas porque Estados Unidos no ha simpatizado mucho con el asunto. En cambio, ahora aparece la variante de revisar los costos administrativos de las políticas de ayuda a los países de bajos ingresos e incluso se sugiere comenzar a cobrar la asistencia técnica que brinda el Fondo.

Esta es otra de las trampas y absolutamente congruente con “la lógica de apariencia” que está detrás de esta Estrategia de Reforma a mediano plazo. La asistencia técnica, constituye uno de los pocos beneficios que tienen los países miembros del Fondo, especialmente los de bajos ingresos que absorben el 90% del total de la asistencia técnica otorgada por el FMI en todos sus ámbitos de competencia: política macroeconómica, política tributaria y administración

general infravaloran la actividad económica y el producto de un país en desarrollo en relación con los de una economía avanzada”. FMI. Boletín. 8 de Enero, 2008.

¹⁶ FMI. Boletín en línea. 7 de Diciembre del 2007.

del ingreso, gestión del gasto, política monetaria, regímenes cambiarios, sostenibilidad del sector financiero y estadísticas macroeconómicas y financieras.

Es cierto que dentro de la asistencia técnica se inscribe el asesoramiento de política económica que brinda el FMI y las recomendadas a países subdesarrollados han demostrado ser bien desacertadas; pero también es cierto que pocas opciones les van quedando a los países de bajos ingresos en términos de ayuda financiera y la multilateral es decisiva.

Respecto al tema de la **supervisión bilateral** apuntar dos elementos. Está muy claro que el FMI se preocupa ahora por los desequilibrios cambiarios internacionales para, bajo el paraguas de la institucionalidad monetaria internacional, presionar a China a que reevalúe su moneda y satisfacer los intereses norteamericanos. Una muestra más del manejo asimétrico de la supervisión ejercida por el Fondo.

Por otro lado está el tema del nuevo **instrumento de consulta multilateral lanzado**. Aunque un poco cuestionable, el FMI considera que dichas consultas realizadas bajo su égida pudieran garantizar que incluso aquellos países que no formen parte directa de la consulta porque no les compete, puedan tener voz en este intercambio a través de los mecanismos establecidos por la institución como el Directorio y el Comité Monetario y Financiero Internacional. Otro de los aparentes ejercicios de democracia de la institución.

Comentario sobre esto solo dos: por el lado positivo, hay que ver este resultado como reflejo de cierto compromiso de estos países con el multilateralismo, el problema clave está en la ejecución de esos planes de políticas, repletos de medidas en todos los ámbitos con el sello de garantía del FMI.

De cualquier manera, lo que si es cierto es que se requiere de una mayor vinculación entre la supervisión bilateral y la multilateral a fin de tener en cuenta los efectos del contagio o las consecuencias sistémicas de las políticas fiscales y monetarias. Los episodios más recientes de turbulencias financieras así lo han demostrado.

Con respecto a la **ayuda** declaran abiertamente su insatisfacción por los magros resultados en esta materia, pero no se propone ningún mecanismo que obligue a los países miembros de altos ingresos a cumplir con los compromisos establecidos en la Cumbre de Monterrey.

Finalmente apuntar, que en el marco del fortalecimiento de la relación del Fondo con las economías emergentes, se habla de avances logrados en el diseño de un nuevo instrumento de liquidez para los países con acceso a mercados, sin embargo, ya aquí aparece un primer nivel de exclusión o en todo caso resulta un poco etéreo esa clasificación de países con acceso a mercados. Además, no queda claro si se trata de un instrumento similar a los DEG, o de un DEG mejorado, en rigor sus características están siendo ampliamente discutidas todavía y hay muy pocos elementos como para hacer una valoración crítica del mismo.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez más hay que lidiar con la filosofía de apariencia del Fondo Monetario Internacional que, sin dudas, han constituido el eje articulador de los procesos de reforma planteados en los dos últimos decenios.

La nueva Estrategia de Reforma de mediano plazo definitivamente se centra en aspectos medulares de la institución y pasa no sólo por el reconocimiento explícito sino, además, por la aceptación tácita de sus graves problemas de legitimidad, de relevancia a nivel internacional y de solidez financiera.

Proponer revisar la estructura de gobierno de la institución y la representatividad de los países subdesarrollados es una muestra no sólo de que el Fondo está preocupado sino de que tiene que centrar la lógica actual de su reforma en esa vieja demanda de las economías subdesarrolladas porque en efecto ha perdido a sus prestatarios más importantes. Nuevamente está obligado a cambiar sus discurso y a diseñar un nuevo menú lo suficientemente atractivo para que pueda ser comprado por las naciones de medianos y bajos ingresos; de hecho ya incorporó ingredientes importantes para el paladar de

estos países: aumento de cuotas, mayor representatividad de los países de bajos ingresos, recortar gastos de la institución, y revisar su plantilla de funcionarios, entre otros.

Además de que los asiduos clientes del Fondo han decidido abandonar su tutela, más recientemente han aparecido alternativas de rediseño de la arquitectura financiera en el plano regional, basadas en la lógica de la cooperación y el desarrollo y no del mercado y la competencia que igual han incorporado una dosis de preocupación a las instituciones de Bretton Woods, a pesar de que ellas han mostrado una aparente complacencia al respecto.

En diciembre del 2007, Venezuela, Argentina, Ecuador, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay firmaron el acta fundacional del Banco del Sur y más recientemente Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia aprobaron la creación del Banco del ALBA. Ambas instituciones tienen la finalidad de contribuir a financiar el desarrollo de sus países miembros, sin excluir la posibilidad de incorporar a otros países del sur. Sin lugar a dudas, una muestra de independencia financiera de la región, de distanciamiento del FMI y de sus condicionalidades: un verdadero ejercicio de autonomía regional aunque aun incierne.

Por otro lado, actualmente está siendo claramente cuestionada la supervivencia misma de la institución en términos de cumplimiento de su misión original y lo que en términos prácticos hace hoy. Hay una realidad, el Fondo no es una institución de desarrollo, sin embargo en nuestros días, la mitad de su cartera de préstamos vigentes se encuentra concentrada en países de bajos ingresos, y este tipo de operaciones no sólo les genera más costos que utilidades, sino que, además, poco tiene que ver con la razón de ser de la institución. De modo que, o cambia su misión, cosa que no parece nada probable o se reacomoda con premura para recuperar la influencia perdida. Todo parece apuntar a un nuevo reacomodo lamentablemente el Fondo es un mal necesario por tanto habrá FMI para rato.

Las reuniones ministeriales del FMI y el Banco Mundial de este año serán decisivas en términos de la concreción de las reformas planteadas, pero si se mantiene el mismo ritmo del 2007, poco podrá esperarse. Se requerirá de

mucha diplomacia financiera para avanzar en esta estrategia, sobre todo porque en esta ocasión, la misma tiene un mayor alcance y ya se destapó la caja de Pandora.

BIBLIOGRAFIA

- + G24 Secretariat Briefing Paper on Reforming the Governance of the IMF, March 2003. Available online at: <http://www.g24.org/rgover.pdf>
- + Adolfo Jose Acevedo Vogl. ¿Cuanto poder le queda al FMI? Junio 2007 [en http://www.adital.com.br](http://www.adital.com.br)
- + Lauren M. Phillips. Closing the deal: Assessing the opportunities and risks for Bretton Woods governance reform in 2007 Working Paper 282 November 2007. Overseas Development Institute 111 Westminster Bridge Road London SE7 1JD.
- + IMF. Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global. May 2007.
- + FMI. Boletín No.14. Volumen 36. Diciembre del 2007.
- + FMI. Shamsuddin Tareq. El papel de la política fiscal Cómo gestionar el aumento de la ayuda. Boletín del 20 de julio de 2007.
- + FMI. Shamsuddin Tareq. El papel de la política fiscal. Cómo gestionar el aumento de la ayuda. 20 de julio de 2007.
- + FMI. Selim Elekdag y Subir Lall. Menor crecimiento mundial según nuevos valores de la PPA. Boletín del 8 de enero de 2008.
- + FMI. Comunicados del Comité Monetario y Financiero Internacional del 2006 y el 2007 y del Grupo intergubernamental de los 24 para asuntos monetarios internacionales y desarrollo. Discursos y Conferencias de prensa del Director General durante el mismo período.
- + Adolfo. Cuanto poder le queda al FMI. Julio 2007.
- + FMI. Departamento de Estadísticas. El sistema de estadísticas de las cuentas de las cuentas macroeconómicas. Panorama general. Serie de folletos Serie de folletos No. 56–S.
- + FMI. Report of the Executive Board to the Board of Governors—Quota and Voice Reform—Progress Since the 2006 Annual Meetings.
- + FMI. World Economic Outlook, Oct. 2007.
- + FMI. El CMFI saca lecciones de la turbulencia en los mercados. Octubre 20, del 2007.

✚ Eric Toussaint – Damien Millet (CADTM). Errores estadísticos del Banco Mundial en China: 200 millones de pobres suplementarios.

✚ Damien Millet – Eric Toussaint. La abolición de un FMI moribundo y culpable

✚ Eric Toussaint Coyuntura internacional y endeudamiento: los nuevos desafíos que debe encarar el CADTM.