

Singapur 2006

Asambleas Anuales del FMI

Subdirección General del Sistema Financiero Internacional*

1. Introducción

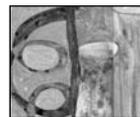
Los días 20 al 21 de septiembre el FMI y el Banco Mundial han celebrado en Singapur su tradicional Asamblea Anual conjunta. Esta Asamblea fue precedida por la reunión ministerial del Comité Financiero y Monetario Internacional entidad a cargo de la formulación de políticas públicas del Fondo Monetario Internacional y del Comité para el Desarrollo, foro conjunto del FMI y el Banco Mundial. Este artículo se centra en el repaso de lo discutido y acordado durante estas reuniones en las materias propias del FMI. Dentro de éstas hay que destacar la aprobación de una Resolución sobre cuotas y voz en el FMI que, de manera inmediata supone el aumento de la cuota de cuatro países (México, China, Corea y Turquía) y que sienta las bases para una revisión completa y profunda del reparto de cuotas y voz que podrá servir para que España tenga una mayor representación en este foro.

La Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la del Grupo del Banco Mundial realizan anualmente unas Asambleas Generales dirigidas a ratificar y analizar el trabajo de sus respectivas instituciones. La Junta de Gobernadores es, tanto en el FMI como en el Banco Mundial, el máximo órgano

de gobierno. Las Asambleas de este año han tenido lugar en Singapur los días 19 y 20 de septiembre y han sido precedidas por reuniones ministeriales del Comité Financiero y Monetario Internacional (CM-FI, por sus siglas en inglés), entidad a cargo de la formulación de políticas públicas del Fondo Monetario Internacional, y del Comité para el Desarrollo, foro conjunto del FMI y el Banco Mundial.

Estas reuniones sirven tradicionalmente para repasar el estado y perspectivas de la economía mundial y para revisar las agendas de actuación de ambas instituciones.

En lo relativo al FMI, estas Asambleas han estado marcadas por el seguimiento de la llamada revisión estratégica del FMI. Esta revisión fue lanzada durante las Asambleas Anuales de 2005 por el Director Gerente y su finalidad era identificar y definir las áreas prioritarias de actuación que marcarán la agenda de trabajo del FMI en los próximos años, teniendo en cuenta los retos a los que se enfrenta el FMI. Subyacía a esta revisión un cambio en el entorno económico mundial con importantes consecuencias para la labor del FMI. Este entorno se caracteriza por una ausencia de crisis sistémicas en los últimos años y por la rapidísima ascensión de áreas económicas tradicionalmente muy vinculadas a los préstamos del FMI y que ahora han acumulado elevadísimos niveles de reservas que les confieren total independencia de la financiación del Fondo.



EN PORTADA

* Este artículo ha sido elaborado por Emma Navarro, Consejera Técnica del Área FMI. Rafael Coloma, Consejero Técnico del Área FMI y Mario Delgado, Vocal Asesor del Área FMI.

Estos dos factores han reducido la relevancia de la labor financiera del Fondo y, por lo tanto, han forzado a esta institución a —como tantas otras veces en su historia— replantear su papel en el sistema financiero internacional. Sobre estas premisas se asienta la revisión estratégica del FMI, que hace gran énfasis en, por un lado, reforzar la legitimidad del Fondo —ya que la voz de los países en esta institución no es reflejo de la situación económica actual— por otro lado en potenciar la actividad supervisora y, finalmente, en concretar la relación con las economías emergentes y de bajos ingresos, haciendo hincapié en la prevención de nuevas crisis.

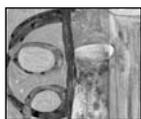
Sin duda, el resultado más destacado de estas Asambleas, ha sido, en el marco de esta revisión estratégica, la aprobación de una Resolución sobre cuotas y voz, que aumenta la cuota de cuatro países y prepara una significativa revisión del resto de cuotas en los próximos dos años. Asimismo, se ha prestado atención al seguimiento del resto de materias que componen la aplicación de la revisión estratégica. Este artículo se dedica a presentar estas cuestiones, los avances producidos y la importancia de cada uno de ellos, separando, por su relevancia, la explicación de la Resolución citada del resto de avances.

de voto y el volumen de su capacidad de acceso a la financiación del FMI, siendo por tanto la clave fundamental del peso de un país en la institución. La cuota de cada país se determina mediante una fórmula que pondera el PIB de ese país, su apertura comercial, su posición de reservas así como la variabilidad de sus ingresos corrientes.

Existe un convencimiento general de que el actual reparto de cuotas ha quedado desfasado representando una situación económica mundial atrasada. Esto es debido a que la cuota de un país refleja su posición en el momento de su incorporación al FMI, pero después, no se actualiza para recoger los cambios en el peso económico, dando como resultado que las cuotas vigentes en el FMI se desvían —a veces significativamente— de las «cuotas calculadas» aplicando la fórmula con datos actuales. Es cierto que las cuotas han ido aumentándose durante los 60 años de existencia del Fondo, con objeto de reforzar su capitalización, pero los aumentos —en su gran mayoría— han mantenido la distribución vigente de cuotas.

Por esta razón, se han puesto en marcha discusiones para revisar el reparto de cuotas, de forma *ad-hoc*, aumentando las de aquellos países que están infrarrepresentados, hasta llegar a una distribución más adecuada al mundo actual. Este problema es especialmente importante para España, cuya cuota, tal y como señaló el Secretario de Estado de Economía, David Vegara, en su discurso a la Junta de Gobernadores, es tan solo el 62 por 100 de la «cuota calculada».

Paralelamente, en el campo de la representación de los países miembros, la voz de los países en desarrollo ha ido perdiendo peso. Esto es así porque en el FMI cada país cuenta con un número de votos fijo («votos básicos», que son 250) más un número variable que depende de su



EN PORTADA

2. Aprobación de la Resolución sobre cuotas y voz en el FMI

Como se ha dicho, como parte de la llamada revisión estratégica a medio plazo del FMI, el Fondo ha venido trabajando para solucionar dos importantes problemas de legitimidad: la inadecuada distribución de cuotas en el Fondo y la pérdida de voz de los países en desarrollo.

La cuota de un país en el FMI es la contribución de ese país al capital del Fondo. La cuota determina los derechos

cuota (un voto adicional por cada 100.000 DEGs (1) de cuota). Aunque el número de votos básicos se ha mantenido fijo, su peso ha ido cayendo con los sucesivos aumentos de cuotas. Así, en 1944, los votos básicos representaban el 11,3 por 100 de los votos totales, mientras que hoy representan el 2,1 por 100. Obviamente, cuanto menor es la cuota de un país, más importancia tienen para él los votos básicos. Por esta razón los países en desarrollo demandan un aumento de votos básicos para aumentar su peso en el FMI. Su razonamiento es que el reparto de votos en el FMI no puede basarse exclusivamente en un principio de «accionista» —tanto se contribuye, tanto se vota— sino que debe ponderarse también el principio de igualdad entre todos los estados, al margen de su peso económico y más aún cuando la implicación del Fondo en estos países es cada vez mayor, y eso solo se preserva mediante una protección de los votos básicos. Estos países consideran condición imprescindible para que se produzca un aumento ad hoc de las cuotas que se realice un aumento paralelo de los votos básicos.

En este contexto la Junta de Gobernadores del FMI ha aprobado en Singapur una Resolución que lanza el marco para la revisión de cuotas y para la protección de los votos básicos. Esta Resolución pretende resolver estos problemas a través de un primer aumento de la cuota de varios países, la elaboración de una nueva fórmula de cuotas y en la segunda ronda, el realineamiento de cuotas sobre esa base y junto con el aumento de los votos

(1) El DEG (Derecho especial de giro) es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar los activos de reserva existentes de los países miembros. Los DEG son asignados a los países miembros en proporción a sus cuotas en el FMI. El DEG también sirve como unidad de cuenta del FMI y otros organismos internacionales. Su valor está basado en una cesta de las principales del mundo.

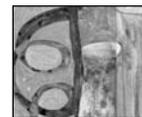
básicos. Más en detalle, los elementos de la Resolución son los siguientes.

- Aumento inmediato y *ad hoc* de la cuota de los cuatro países más claramente infrarrepresentados (México, Corea, China y Turquía, que estaban infrarrepresentados según las cuatro variables fundamentales). El aumento de la cuota de estos países ha sido de un tercio de la diferencia entre su cuota actual y la calculada, lo que supone un incremento agregado del 1,8 por 100 del total de las cuotas en el FMI—es decir, del capital de la institución—.

- A partir de ahora, el Directorio Ejecutivo del FMI —órgano de gestión diaria— trabajará en la elaboración de una nueva fórmula de cálculo de la cuota más sencilla y transparente que la actual —que combina hasta 5 fórmulas— que pondere adecuadamente las principales variables relevantes para reflejar el papel y peso relativo de los distintos miembros en la economía mundial (la resolución insta a aumentar significativamente el peso del PIB como variable fundamental y llama a considerar otras variables incluyendo la apertura).

- Sobre la base de esa fórmula se recalcularán las cuotas y se procederá a una segunda ronda de incrementos de los países infrarrepresentados que lo soliciten (se prevé que algún país desarrollado quiera renunciar a algún incremento que le corresponda).

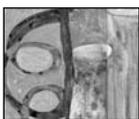
- Como parte del paquete global, se aumentarán los «votos básicos», por lo menos doblándolos hasta 500. Asimismo, se garantizará mediante modificación del Convenio Constitutivo del FMI el mantenimiento del porcentaje de los votos básicos sobre los votos totales a través de los sucesivos aumentos generales de cuotas. Dentro de este apoyo a los países en desarrollo, se prevé el aumento de la capacidad administrativa a los representantes africanos en el FMI.



EN PORTADA

- Estas reformas deben estar completadas a más tardar, en las Asambleas Anuales de 2008.

Esta Resolución supone una gran oportunidad de resolver un problema antiguo del FMI y que afecta especialmente a España. Con los datos actuales la cuota española debería ser del 2,25 por 100 de las cuotas totales, mientras que en la realidad es solo el 1,4 por 100. Asimismo, mirando exclusivamente el PIB España es la octava economía del mundo, mientras que, por cuotas, España es el decimoséptimo «accionista» del FMI. Es obvio que el PIB no es la única variable relevante, pero es igualmente evidente que España no está adecuadamente representada en el FMI. Por lo tanto, esta Resolución abre una posibilidad realista de realizar un ejercicio de ajuste de cuotas que es importante para la legitimidad del Fondo y que puede servir para corregir, en la medida que resulte posible, la infrarrepresentación española en este foro.



EN PORTADA

3. Resto de aplicación de la estrategia a medio plazo del FMI

Las Asambleas de Singapur han servido también para revisar e impulsar el resto de la Estrategia a Medio Plazo del FMI. Como se ha dicho, la necesidad de acometer una revisión de dicha estrategia se planteó con motivo del 60^a aniversario de Bretton Woods, y con objeto de adaptar el papel y la misión del FMI al nuevo entorno. Esta revisión ha dado lugar a un debate e iniciativas que cubren prácticamente todas las áreas de acción del FMI.

3.1. Supervisión

La supervisión es el mecanismo por medio del cual el Fondo realiza un segui-

miento de la economía de los distintos países y de la economía mundial, desde el punto de vista de la estabilidad del sistema financiero internacional. Se trata de una de las principales tareas del FMI, a través de la cual éste fomenta la estabilidad económica y financiera a escala mundial, facilitando la prevención de las crisis. Esta función ha ido adquiriendo una importancia creciente en un mundo globalizado en el que las perturbaciones se transmiten con gran rapidez de unas economías a otras. Uno de los elementos principales de la Estrategia a Medio Plazo del FMI es precisamente adaptar a las nuevas realidades y fortalecer esta función del Fondo. De hecho, durante las Reuniones de Primavera celebradas el pasado abril, el Comité destacó la importancia de este ejercicio, y perfiló los principales rasgos de lo que debería ser el nuevo marco de supervisión del Fondo, sobre la base de cuatro ejes:

- Hacer un mayor énfasis en los aspectos multilaterales de la supervisión, tanto en la supervisión bilateral como multilateral.

- Revisión y clarificación de las obligaciones del Artículo IV del Convenio Constitutivo (fundamento jurídico de la supervisión).

- Creación de un nuevo procedimiento de consultas multilaterales (explicado a continuación)

- Establecimiento de un *annual remit* (una declaración pública de las prioridades y objetivos que se persiguen con la supervisión tanto bilateral como multilateral en determinado período).

Desde el pasado abril, los trabajos del Fondo han consistido en desarrollar y poner en funcionamiento las orientaciones del CMFI en este ámbito.

Consultas multilaterales

El Fondo ha establecido un nuevo pro-

cedimiento para realizar *consultas multilaterales* que involucren a varios miembros (entre los que puede haber a su vez un grupo de miembros, como la zona euro) y que traten cuestiones de interés multilateral, proporcionando un nuevo foro para el debate y coordinación con el que se pretende facilitar acuerdos sobre las actuaciones políticas requeridas para hacer frente a los desafíos y vulnerabilidades del sistema financiero internacional.

Ya se han iniciado las primeras consultas multilaterales sobre desequilibrios globales, en las que han participado China, la zona euro, Japón, Arabia Saudita y los EEUU. Está previsto que este ejercicio concluya en otoño, y que se celebren nuevas consultas sobre otros temas más adelante.

El establecimiento de este mecanismo de consultas resulta un importante paso en la cooperación internacional. Se trata de llevar al ámbito del FMI discusiones y debates que, tradicionalmente estaban siendo mantenidas en el ámbito de los llamados «Gs» (G7/G8, G10, G20) con dudosos resultados en campos tan importantes como la consistencia de los tipos de cambio o el impulso a la liberalización comercial en la OMC. Por otro lado, el órgano del FMI ya existente, el CMFI no resultaba lo suficientemente ágil como para proporcionar una alternativa eficiente. La incorporación de estos debates a grupos formados *ex profeso* por el FMI con países diversos —que pueden pertenecer o no a los distintos «Gs»— supone una multilateralización que puede dar resultados interesantes.

Revisión de la Decisión de 1977

En este impulso a la labor de supervisión se ha decidido actualizar la base legal sobre la que se sustenta esta importante función del FMI. Así, las referencias

legales para la misma son el célebre artículo IV del Convenio Constitutivo y la Decisión de 1977 sobre supervisión de tipos de cambio. Esta decisión, desarrollo del artículo IV, fija las obligaciones de los países miembros respecto de sus tipos de cambio. Sin embargo, fue diseñada hace 30 años y en un contexto muy particular: acababa de colapsarse el sistema Bretton Woods de tipos de cambio fijos y se había entrado en una etapa de incertidumbre sobre el sistema de tipos de cambio y en la que los flujos privados de capital no tenían la importancia de hoy en día. Desde entonces la práctica de la supervisión por parte del FMI ha evolucionado, pero la Decisión no se ha modificado. La revisión estratégica del Fondo se ha propuesto revisar esta decisión para adaptarla mejor al mundo actual y, de esta manera, reforzar la base legislativa de la Supervisión del Fondo y clarificar las obligaciones de los miembros respecto en este campo.

Annual Remit

Una de las propuestas más innovadoras de la Estrategia a Medio Plazo es el establecimiento de una Declaración pública de objetivos, prioridades y responsabilidades para la supervisión por parte del Fondo (el llamado *annual remit*). Con ello se pretende aumentar la efectividad y transparencia de esta actividad, además de analizar su calidad y permitir una mejor definición de responsabilidades (*accountability*) del personal del Fondo. Ya se han entablado unas primeras discusiones en el Directorio sobre este instrumento, si bien todavía debe trabajarse en la concreción de esta iniciativa.

Supervisión del Sector Financiero

Otro de los ejes de la Estrategia a Medio Plazo del Fondo es dar un mayor



EN PORTADA

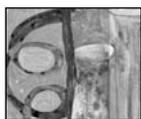
énfasis a los aspectos financieros en todos los trabajos de la institución, y especialmente en el ámbito de supervisión. Dentro de las medidas adoptadas para conseguir el objetivo anterior destacan especialmente los cambios organizativos introducidos, con la creación de un único departamento para todos los trabajos del Fondo relacionados con el sector y mercados financieros, fusionándose los dos departamentos con competencias en este ámbito. Con esta medida se persigue establecer un centro único de control para todos los aspectos de la labor del Fondo relacionada con los mercados financieros, los mercados de capital y la política monetaria, a fin de facilitar la integración de los aspectos financieros en la supervisión bilateral y multilateral, aprovechar sinergias, y evitar solapamientos. Esta decisión se tomó el pasado febrero, y a principios de junio se nombró a Jaime Caruana —ex gobernador del Banco de España— Director del nuevo departamento.

está estudiando la creación de un nuevo instrumento financiero de carácter contingente para la prevención de las crisis en miembros muy activos en los Mercados Financieros Internacionales, y por tanto expuestos al riesgo de crisis financieras pese a contar con políticas macroeconómicas sólidas. Esta facilidad vendría a suceder a la Línea de Crédito Contingente, que fue creada en 1999 con un objetivo similar, pero desapareció en 2003 sin que ningún miembro la hubiera utilizado. Muchos miembros del FMI, especialmente emergentes, vienen reclamando que exista algún tipo de facilidad financiera de esta naturaleza. El trabajo en este instrumento deberá continuar tras las Asambleas.

3.3. Labor del Fondo en los Países de Bajos Ingresos

En el marco de la Estrategia a Medio Plazo, el Fondo está tratando de aumentar la eficacia de la asistencia que presta a los países de bajos ingresos (LIC, según sus siglas en inglés). Para ello, se considera primordial que la labor del Fondo respecto a estos países se defina mejor, concentrándose en aquellos aspectos de su competencia. En este sentido, en las Asambleas de Singapur el CMFI instó a que el Fondo se centre en la promoción de un crecimiento sostenible y en los ámbitos macroeconómicos esenciales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se han realizado progresos sustanciales en la aplicación de la Iniciativa Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Condonación de Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés). Recordemos que la Iniciativa HIPC supone una acción coordinada por parte de la Comunidad Financie-



EN PORTADA

3.2. Labor del Fondo en las economías emergentes

La labor del Fondo con los países de mercados emergentes también se ha visto afectada por la globalización, que no sólo se ha traducido en crecientes flujos de comercio e inversión para estas economías, sino también en una mayor exposición a la volatilidad de los flujos de capital, y en muchos casos, a crisis financieras. Por otro lado, muchos de estos países se han quejado reiteradamente de una insuficiente comprensión por parte del Fondo de sus necesidades y problemas. En el marco de la Estrategia a Medio Plazo, el Fondo está tratando de responder a tales demandas, adaptando y mejorando la asistencia que presta a estos países. Para ello, entre otras cosas, el Fondo

CUADRO 1 COSTE DE LA INICIATIVA MDRI, SUPUESTA LA PLENA APLICACIÓN DE LA HIPC	
	Condonación total MDRI (Millones de dólares)
FMI	4.100
IDA	36.900
B Af Desarrollo	8.300

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

ra Internacional por conseguir que la deuda externa de los países pobres más endeudados se sitúe en niveles sostenibles, mediante el alivio de la deuda de aquellos países que cumplan determinados criterios. Por su parte, la MDRI contempla un alivio del 100 por 100 de la deuda contraída con el FMI, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (IDA, según sus siglas en inglés) y el Fondo Africano de Desarrollo (ventanilla blanda del Banco Africano de Desarrollo) para aquellos países que hayan completado el proceso de la iniciativa HIPC.

En un principio la posibilidad de un país de beneficiarse de la iniciativa HIPC expiraba en diciembre 2006. Sin embargo, recientemente el Directorio ejecutivo ha decidido que todos los países considerados elegibles hoy podrán beneficiarse de esta iniciativa en cualquier momento en cuanto cumplan las condiciones de política económica correspondientes.

Otro elemento fundamental de los trabajos del Fondo respecto a estos países es la prevención de nuevos problemas de insostenibilidad de deuda. A tal fin se está revisando y perfeccionando el marco de sostenibilidad de la deuda formulado conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial, y también está trabajándose en la formulación de directrices prácticas para prestatarios y acreedores. El marco de sostenibilidad de la deuda se creó en abril de 2005 con el objetivo de asegurar que la financiación externa dirigida a ayudar a los LIC a cumplir los objetivos de desarrollo del milenio no condujese a niveles de

deuda insostenibles. Para ello el Fondo y el Banco realizan conjuntamente un análisis de sostenibilidad de la deuda de los países elegibles para la Facilidad para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza.

En las pasadas asambleas anuales, el CMFI subrayó la importancia de este marco para las decisiones de préstamo y endeudamiento de acreedores y deudores, y como instrumento para detectar posibles factores de vulnerabilidad relacionados con la deuda y para el desarrollo de prácticas de préstamo coherentes. También exhortó a todos los acreedores a trabajar con el FMI y el Banco Mundial para que los préstamos que concedan sean responsables.

Asimismo, el Fondo está trabajando para mejorar su labor de asistencia técnica a estos países de modo que puedan cosechar los beneficios de las condonaciones de deuda y los crecientes flujos de ayuda dirigidos a los mismos.

Por otro lado, a fin de delimitar más claramente las funciones y responsabilidades del Fondo y del Banco Mundial, y mejorar su colaboración está revisándose el marco de colaboración entre ambas instituciones, establecido fundamentalmente en un Convenio de 1989. La necesidad de acometer esta revisión se recogió en la Estrategia a Medio Plazo del FMI, considerándose un elemento fundamental para aumentar su eficacia. Para ello se creó a finales de marzo de 2006 un Comité externo del que se espera que emita sus conclusiones a finales de año, de forma que puedan ser analizadas por el CMFI en su próxima reunión.

3.4. Situación presupuestaria del FMI

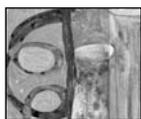
Finalmente, otra de las cuestiones que se abordaron en la reunión del CMFI fue la situación presupuestaria de la institu-



EN PORTADA

ción. En concreto, se prevé una merma en los ingresos de la institución a medio plazo —ya que al reducirse la actividad crediticia del Fondo, caen los ingresos por pago de intereses—. La estrategia en este sentido se basa en un paquete de medidas centradas en la consecución de fuentes de ingresos más estables y previsibles, menos dependientes de la concesión de créditos del Fondo —básicamente mediante la gestión de reservas del Fondo— y, por el lado de los gastos están promoviéndose iniciativas para su ajuste y para que el Fondo desarrolle sus actividades de la forma más eficiente y al menor coste posible.

5. Conclusión



EN PORTADA

Las Asambleas Anuales del FMI y del Banco Mundial suponen una cita fundamental de las instituciones de Bretton Woods. Por lo que se refiere al FMI, la agenda de trabajo tras estas Asambleas ha estado repleta de temas de gran relevancia para adaptar la labor de esta institución al nuevo contexto económico. Así, en el corto plazo, se prevé una menor actividad crediticia, como resultado de una positiva evolución de la economía. La reacción del FMI no ha sido la complacencia sino que ha buscado redefinir su misión y buscar su utilidad en el nuevo entorno.

Esta tarea ha comenzado por el reforzamiento de su legitimidad, buscando una

mejor representación de los países miembros. Así, la Resolución aprobada sobre cuotas y voz lanza un programa de actuaciones que debe cumplirse en un máximo de dos años y que implica el acuerdo sobre una nueva fórmula de cuotas y la aplicación de esta nueva fórmula para una redistribución de cuotas, así como el aumento de los votos básicos. La credibilidad del Fondo está muy ligada a que este proceso resulte un éxito. Esta Resolución brinda una gran oportunidad a España de corregir, al menos en parte, su infra-representación.

Asimismo, por el lado de las funciones tradicionales del Fondo, la potenciación de la supervisión pasa por una clarificación y revisión del marco legal (Decisión del 77) y por el recurso a las consultas multilaterales. Éstas se encuentran todavía en un estado embrionario pero ofrecen un escenario para la cooperación que puede ser un referente en los temas multilaterales.

Por su parte, la labor de prevención de nuevas crisis podrá verse reforzada con la creación de un nuevo instrumento que facilite liquidez a aquellos países que, a pesar de contar con sólidas políticas económicas y con una deuda sostenible, puedan verse envueltos en turbulencias financieras.

Estos temas, entre todos los otros señalados, constituyen para el FMI un programa ambicioso y a la vez necesario para su eficiencia y buen funcionamiento.