



La reforma de las cuotas en el Fondo Monetario Internacional: los acuerdos de Singapur

*Santiago Fernández de Lis**

Tema: En este documento se analizan las modificaciones de las cuotas de algunos países miembros acordadas en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional, celebradas en Singapur en septiembre de 2006, así como la reforma anunciada de su método de cálculo en un horizonte de dos años.

Resumen: Los acuerdos alcanzados en Singapur suponen el lanzamiento de una reforma en profundidad de las cuotas de los países miembros en el FMI, que resultan claramente obsoletas. Se ha acordado abordar este proceso en dos fases. En la primera, con carácter inmediato, se ha aumentado el peso relativo (y, por tanto, el poder de voto en la institución) de los países que se ha considerado estaban más desalineados: China, Corea, México y Turquía. En la segunda etapa, en un plazo de dos años, se procederá a una reforma de las fórmulas que determinan las cuotas –con el objetivo de hacerlas más simples y transparentes–, así como a una corrección de un grupo más amplio de países que resulten desalineados de acuerdo con la nueva fórmula. También se procederá a un aumento de los llamados “votos básicos”, componente lineal del poder de voto que beneficia sobre todo a los países más pequeños y pobres. La discusión va a ser difícil, por la diversidad de intereses en juego, pero cabe valorar positivamente el proceso iniciado, ya que la reforma en curso es necesaria para reforzar la legitimidad y representatividad del Fondo.

Análisis: La reforma de las cuotas en el FMI ha quedado aprobada con el voto a favor de 156 países, que suponen algo más del 90% del total de votos en la institución, por encima del 85% requerido para este tipo de decisiones. Sin embargo, han votado en contra 23 países, entre ellos la India, Egipto, Brasil y Argentina, así como buena parte del resto de los países latinoamericanos.

El origen del problema reside en la complejidad de la fórmula, en parte imputable a la diversidad de funciones que se asignan a las cuotas, así como en los importantes elementos de inercia que se incorporan a su cálculo, que hacen que éstas sólo reflejen parcialmente y con retraso los cambios en el peso relativo de los diversos países en la economía global.

En efecto, las cuotas en el Fondo sirven para tres objetivos: (1) determinar las aportaciones de los países miembros a los recursos de la institución, así como la asignación de los Derechos Especiales de Giro (DEG), unidad de cuenta del FMI en la que se denominan una parte de sus reservas de divisas; (2) fijar el acceso máximo a los créditos que el Fondo pone a disposición de sus miembros en caso de crisis; y (3) establecer el poder de voto en sus órganos de gobierno. Esta multiplicidad de objetivos

* Banco de España

hace que las cuotas deban reflejar equilibrios difíciles entre el poder de voto de miembros con intereses distintos –en particular, entre países deudores y acreedores–, lo que ha sido origen de muchos de los conflictos planteados.

De acuerdo con estos objetivos, la cuota de cada país se determina en función de cuatro variables: el PIB, las reservas exteriores, la apertura de la economía y la variabilidad de sus ingresos por cuenta corriente. El PIB se justifica como una aproximación al tamaño de cada economía, las reservas como un indicador de su capacidad de contribución a los recursos de la institución, la apertura como un reflejo de su grado de integración en la economía mundial (cuya profundización es uno de los objetivos del Fondo) y la variabilidad como una medida de la vulnerabilidad de cada país ante cambios bruscos en sus fuentes de recursos, que podrían terminar desencadenando una crisis.

Los pesos de estas variables no son fijos, sino que se determinan mediante un mecanismo complejo. Las cuatro variables se combinan con pesos distintos en cinco fórmulas: la original (llamada fórmula de Bretton Woods) y las cuatro fórmulas adicionales introducidas en los primeros años sesenta, de manera que la cuota calculada o teórica de cada país es la mayor entre (a) la fórmula de Bretton Woods y (b) las media de las dos más bajas de entre las restantes cuatro fórmulas.

El sistema es evidentemente demasiado complicado y poco transparente, y genera resultados que pudieran parecer sorprendentes: la cuota calculada o teórica de Bélgica es más del doble que la de la India, y la de Austria supera la de Brasil. La cuota efectiva puede, a su vez, diferir de manera persistente de la cuota calculada, por motivos que se señalan más adelante. La opacidad del sistema y las discrepancias entre las cuotas y el peso real de cada economía han generado intensos debates entre los países miembros en los últimos años. Algunos de los temas en discusión han sido los siguientes:

- La consideración del PIB valorado a tipos de cambio de mercado o en Paridad de Poder de Compra (PPC), es decir, teniendo en cuenta el nivel de precios más reducido de los países menos desarrollados. Esta última opción ha venido siendo defendida por los países emergentes y en desarrollo, mientras que los países industrializados han apoyado en general el uso de los tipos de cambio de mercado. Las diferencias entre ambos métodos de cálculo pueden ser considerables: el peso de China en la economía mundial es del 5% a tipos de cambio de mercado y del 15% en PPC, por mencionar el ejemplo más obvio.
- La inclusión o no de las reservas de oro y divisas en la fórmula. Aunque tradicionalmente se consideraba que las reservas proporcionaban una indicación de la capacidad de contribución de cada país a los recursos de la institución, actualmente está muy extendida la opinión de que, con libre circulación de capitales y acceso fluido a los mercados financieros internacionales, la relación entre reservas y solvencia exterior es muy tenue. Ciertos desarrollos recientes del sistema financiero internacional –como la existencia de varios países que emiten moneda de reserva en un sistema de tipos de cambio flexibles, la creación de la Unión Monetaria Europea y la acumulación de un volumen de reservas muy cuantioso en un cierto número de países emergentes– dificultan adicionalmente la interpretación de las cifras de reservas.
- La incorporación de un componente financiero a las variables que miden la apertura y la volatilidad, que originalmente se calculaban sólo con datos de cuenta corriente. Aunque existe cierto acuerdo en que sería deseable, sobre todo en el caso de la variabilidad, hay muchas más dudas sobre la fiabilidad de los indicadores estadísticos disponibles.

Estas cuestiones se han debatido reiteradamente en los últimos años, sin que se haya llegado a un acuerdo. El análisis más completo de este problema puede encontrarse en el llamado Informe Cooper¹ realizado por un grupo de expertos en el año 2000. Este informe propuso una modificación de la fórmula para simplificarla considerablemente, de manera que quedara limitada a dos variables: PIB (a tipos de mercado) y variabilidad (tanto real como financiera), con pesos fijos, de dos tercios y un tercio respectivamente. Pero la propuesta no recabó el suficiente apoyo, en parte porque hubiera supuesto cambios profundos en el reparto del poder de voto.

Precisamente la poderosa inercia del mecanismo de reparto de los votos es uno de los problemas principales del sistema actual, y también uno de los obstáculos mayores para su reforma, puesto que ésta debe ser apoyada por países que en muchos casos tienen interés en la defensa del statu quo. Esta inercia –que dificulta que las economías más dinámicas aumenten su peso con el paso del tiempo, como cabría esperar– es el resultado de la confluencia de varios elementos: (1) las cuotas en valor absoluto de los países no pueden disminuir, excepto a voluntad propia, lo que hace que los ajustes relativos sólo puedan obtenerse con un aumento del volumen total de cuotas; (2) los aumentos generales de cuotas se realizan cada cinco años, pero sólo si existe una necesidad de liquidez en el Fondo que lo justifique, lo que ha ocurrido en poco más de la mitad de los casos; y (3), además, los aumentos generales de cuotas contienen un elemento llamado “equiproportional”, que se distribuye de acuerdo con las cuotas existentes, y un elemento “selectivo”, que se asigna según las nuevas cuotas calculadas, de manera que sólo este último –que ha representado por término medio tan solo un 27% del total en los siete aumentos generales realizados– contribuye a corregir las discrepancias acumuladas. Aunque son posibles aumentos *ad hoc* al margen de los aumentos generales (como el que se acaba de acordar en Singapur), lo cierto es que sólo se han utilizado excepcionalmente, ya que requieren un apoyo del 85% de los votos. Como consecuencia de todos los elementos de inercia señalados, se han ido acumulando discrepancias entre las cuotas efectivas de los países y sus cuotas llamadas “teóricas” o “calculadas” (las que les corresponderían si se actualizaran los datos con la última información disponible), lo que ha ido minando la legitimidad de la institución. Por poner un ejemplo, antes de los acuerdos de Singapur, la cuota efectiva de España suponía el 1,43% del total de votos, mientras que su cuota teórica o calculada era del 2,27%, lo que representa una desviación de 0,84 puntos en términos absolutos y del 59% en términos relativos.

Pero los problemas de adecuada representación de los países en el FMI van más allá del mero cálculo de sus cuotas. El Directorio del Fondo está formado por 24 directores ejecutivos, ocho de los cuales representan a un solo país (EEUU, Japón, Alemania, Francia, el Reino Unido, Arabia Saudí, China y Rusia), en tanto que el resto se agrupan libremente en “sillas”, cuyo poder de voto depende de la suma de los países que la integran. El sistema de cálculo de las cuotas y la configuración histórica de estas “sillas” –que otorga cierta ventaja a los países fundadores– hace que los países industrializados, y en particular los europeos, tengan un peso en el Directorio que los países emergentes y en desarrollo consideran excesivo. En este sentido, es difícil entender los debates recientes sin una consideración más detenida de los problemas particulares de dos grupos de países: los del este de Asia y los de bajos ingresos.

Para los países del este de Asia, la reforma del Fondo es un paso necesario para reforzar la legitimidad y la relevancia de esta institución en la economía mundial. Cabe recordar que, a raíz de la crisis asiática, en la segunda mitad de los noventa, estos países adoptaron una posición bastante crítica respecto a las políticas del FMI, cuya condicionalidad se consideró excesivamente intervencionista, cuando no inadecuada, y

¹ <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrg/report/index.htm>

cuya financiación se percibió como claramente insuficiente. Una vez que salieron de la crisis –con más rapidez de lo esperado–, las economías de la región han mostrado un enorme dinamismo (impulsado singularmente por China y la India) y una capacidad de autoaseguramiento muy elevada, como ponen de manifiesto los cuantiosos aumentos de sus reservas de divisas, política a la que no han sido ajenos los deseos de no depender del apoyo del FMI en caso de crisis futuras. Además, estos países han puesto en marcha iniciativas de aseguramiento mutuo regional –como el acuerdo Chiang Mai– que ponen en entredicho el papel del Fondo en la región. Los países asiáticos, en definitiva, reclaman al Fondo una voz y un peso relativo en la toma de decisiones mucho más adecuados a su creciente liderazgo en la economía global.

El problema de los países de bajos ingresos es de naturaleza enteramente diferente. Si se aplicaran plenamente las cuotas teóricas, los países en desarrollo en su conjunto verían reducido su poder de voto a la mitad (pasarían de un 16% a un 8% del total), lo que chocaría frontalmente con su reivindicación de un papel más destacado en la institución. Parte de este problema es resultado de un crecimiento económico de este grupo de países por debajo de la media mundial en las últimas décadas (aunque esta tendencia parece haber iniciado una corrección en los años más recientes); pero una parte importante de su pérdida de influencia es también imputable a la disminución del peso relativo de los llamados “votos básicos”, componente lineal del poder de voto –al margen de la fórmula y que beneficia a las economías más pequeñas y menos desarrolladas–, cuyo peso ha ido disminuyendo a medida que se producían aumentos generales de cuotas. De un 11,3% del poder de voto total cuando se creó la institución en 1944, los votos básicos han disminuido su peso relativo hasta un 2,1% en 2005. Por este motivo, la reforma del cálculo de cuotas y del sistema de voto aprobada en Singapur se ha planteado con un doble objetivo: (1) realinear las cuotas con el peso económico de los países miembros y (2) aumentar la voz de los países de menores ingresos en la institución. De acuerdo con este segundo objetivo, la segunda fase de la revisión de cuotas incluirá, según los acuerdos de Singapur, un aumento de los votos básicos (hasta al menos el doble), junto con otros elementos que refuerzan la capacidad técnica de las representaciones africanas en el Fondo.

La primera etapa de la reforma en curso se ha cerrado, por tanto, con un aumento *ad hoc* de los votos de los países que se han identificado como más desalineados: China, Corea, México y Turquía, por estarlo en las cuatro variables que integran la fórmula actual (España presentaba desviaciones en todas ellas excepto en reservas). El aumento ha sido del 1,8% en el total de cuotas, que se ha distribuido entre estos cuatro países de manera que se corrigiera un tercio de su desviación entre cuota efectiva y teórica.

La segunda etapa, que deberá completarse en los próximos dos años, acometerá la ardua tarea de la reforma de las fórmulas, con el objetivo de que reflejen de manera más simple y transparente la posición relativa de los diversos países miembros en la economía mundial. A nadie se le oculta que la negociación de la segunda fase será complicada, pero el que se haya alcanzado un acuerdo para la primera es una señal positiva de que existe voluntad de resolver los problemas. Tras la reforma de las fórmulas, en esta segunda etapa se producirá un nuevo aumento *ad hoc* para los países que queden más infrarrepresentados, que estará supeditado, no obstante, al incremento de los votos básicos, que requiere a su vez una enmienda de los artículos del convenio constitutivo del Fondo. Este último aspecto puede resultar problemático, ya que exige ratificación parlamentaria en cierto número de países, y en particular en EEUU, donde el Congreso tiene pendiente la ratificación de la cuarta enmienda –referente a la emisión de DEG– desde al año 1997.

Como se ha señalado al principio del análisis, la propuesta de reforma del sistema de cuotas en el FMI ha recibido un apoyo amplio entre sus miembros, pero un grupo de

países, sobre todo de ingresos medios –latinoamericanos, árabes y asiáticos–, se ha opuesto, bien porque consideran que la reforma tiende a consolidar los privilegios de los países más desarrollados en la institución, bien porque están en contra de una estrategia en dos etapas, bien porque albergan serias dudas sobre la implementación de la segunda, o por una combinación de todas estas objeciones. Esta posición contraria de un grupo relevante de países ilustra las dificultades del proceso de reforma en curso y la necesidad de equilibrar intereses muy diferentes.

Conclusiones: En la reunión anual de Singapur se han dado pasos importantes para desbloquear uno de los temas tradicionalmente más complicados y delicados del gobierno corporativo del FMI, como es la determinación de las cuotas de los países miembros. Se ha corregido parcialmente la infrarrepresentación de algunos países emergentes, pero quedan pendientes para una segunda etapa reformas de mucho más calado. En concreto, la reforma del sistema de cálculo de las cuotas (sobre el que existe un acuerdo amplio en que es anticuado, opaco y excesivamente inercial, y cuyos resultados reflejan de manera inadecuada el peso real de las economías en el mundo) es un paso imprescindible para reforzar la legitimidad de la institución. Tras esta reforma – que deberá completarse en un horizonte de dos años– se procederá a una revisión de las cuotas con el objetivo de que reflejen más adecuadamente estos pesos relativos, al tiempo que se refuerza la voz y representación de los países de ingresos bajos.

Santiago Fernández de Lis
Banco de España

Nota: los puntos de vista expresados son los del autor y no necesariamente los del Banco de España.