

**“Poder de Voto en las Instituciones de Bretton Woods”**

D Leech & R Leech

Documento de Trabajo de CSGR No. 154/04

Noviembre de 2004

THE UNIVERSITY OF  
WARWICK



E·S·R·C  
ECONOMIC  
& SOCIAL  
RESEARCH  
COUNCIL

## **Poder de Voto en las Instituciones de Bretton Woods**

Dennis Leech y Robert Leech

University of Warwick y Birbeck, London University

Documento de Trabajo No. 154/04 del CSGR

Noviembre de 2004

### **Resumen**

Las constituciones de las Instituciones de Bretton Woods exigen la toma de decisiones por votación ponderada: cada país miembro posee un número de votos, dependiendo de su asignación de cuota, los cuales deben siempre emitirse en bloque. Esto deriva en un problema de legitimidad democrática dado que la influencia o poder de voto de un miembro dentro de dichos sistemas de toma de decisión no se corresponde necesariamente con la ponderación de votos. En un trabajo anterior se demostró cómo el actual sistema de votación ponderada en el FMI le otorga una influencia desproporcionada a los Estados Unidos a costa de todos los otros miembros. Este efecto tiene lugar tanto en la junta de gobernadores como en el directorio ejecutivo. Este documento analiza las implicancias del poder que ejercen las estructuras de los directorios ejecutivos del FMI y el Banco Mundial (donde los miembros se dividen en grupos o circunscripciones que emiten sus votos ponderados en forma conjunta como bloque) desde el punto de vista del poder de voto formal (utilizando el índice de poder de Penrose). Una crítica que se hace a menudo es que la actual estructura de las circunscripciones y la ponderación de votos funcionan a modo de incrementar el poder de los países desarrollados y acreedores a costa de los pobres, y que muchos países se tornan efectivamente impotentes; demostramos aquí que el sistema de votación ponderada contribuye a este sesgo antidemocrático y produce algunos efectos no intencionales (por ejemplo, la privación de derechos a Estonia en la circunscripción nórdico-báltica y a cinco repúblicas de América Central en el grupo correspondiente a España-México-Venezuela, aún cuando en ninguno de los casos se verifica la existencia de un dictador. Generalmente, sostenemos que el enfoque en el poder de voto es mucho más que el simple cálculo de índices de poder y puede de hecho dar lugar a argumentos sólidos al identificarse casos en los que miembros de órganos de votación ponderada se encuentran de hecho privados de su derecho a voto.

Palabras clave: FMI, Banco Mundial, Gobernanza, Votación ponderada, índice de votación ponderada, índice de Penrose, índice de Banzhaf.

*Domicilio para enviar correspondencia:*

Dennis Leech

Department of Economics

University of Warwick

Coventry CV4 7AL, UK

Tel: 02476523047

[d.leech@warwick.ac.uk](mailto:d.leech@warwick.ac.uk)

<http://www.warwick.ac.uk/~ecrac>

## Resumen No Técnico

El 1° de julio se celebra el 60° aniversario de la conferencia de Bretton Woods que estableció al FMI y Banco Mundial como las piedras fundacionales de un nuevo orden económico internacional como consecuencia de la segunda guerra mundial. Actualmente, no solo sus roles se han modificado sustancialmente, sino que la escala y alcance de sus actividades se han extendido mucho más allá de lo planificado en un principio.

Aún así, sus sistemas de gobernanza no han experimentado básicamente ningún cambio. Y a medida que más y más países participan en sus programas - principalmente países pobres y en desarrollo que han tenido que cumplir con las duras condiciones económicas y políticas impuestas - aumentan las presiones para que tenga lugar un cambio. Los países en desarrollo están exigiendo tener voz acerca de cómo funcionan las instituciones de Bretton Woods.

Este documento estudia el sistema de votación ponderada que siempre ha constituido el meollo central en relación a la toma de decisiones en el FMI y el Banco Mundial. En primer lugar, sostenemos que la votación ponderada crea una tendencia que favorece a los Estados Unidos, como miembro que cuenta con el mayor poder de voto, a costa de todos los otros países miembros. El sistema le otorga a los distintos países diferente cantidad de votos de acuerdo con su cuota (en el FMI) o acciones (en el Banco Mundial). De esta forma, en el FMI, los Estados Unidos cuentan con 17,1% de los votos, seguidos por Japón con 6,1%, Alemania con 6,0%, el Reino Unido y Francia con 4,9% cada uno, y así hacia abajo en la escala; China posee 2,9%, India 1,9%, Brasil 1,4%. Sin embargo, vamos a demostrar que los Estados Unidos cuentan aún con un mayor poder de voto de lo que estaría sugiriendo esta bastante desigual asignación de votos ponderados.

Se observan notorias anomalías en materia de asignación de ponderación de votos que frecuentemente no reflejan la importancia de un país en la economía o población mundial – por ejemplo, China posee la misma cantidad de votos en el FMI que Canadá y Corea del Sur y una cantidad menor que Dinamarca. Sin embargo, estas anomalías no constituyen la preocupación central de este documento; el tema de cómo la asignación de votos deja en desventaja a los pobres se discute en *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*, de A. Buirra (editor).

Poder de Voto: Inclinación hacia los Estados Unidos

Sostenemos que el verdadero poder de voto de cada país no radica solamente en la cantidad de votos que este posee sino en su habilidad para utilizarlos en la definición de decisiones que se toman por votación. Podemos analizar esta cuestión recurriendo al Análisis del Poder de Voto (una rama de la teoría matemática del juego) para realizar esta evaluación a través de una computadora. Nuestro análisis revela que (en el FMI) Estados Unidos con 17,1% de los votos ostenta al menos 20,4% del poder, y todos los otros miembros cuentan con un poder ligeramente menor que el de su voto ponderado. En el Banco Mundial descubrimos que el 16,4% de los votos emitidos por los Estados Unidos le otorgan al menos 19,5% del poder de voto.

De esta forma, se advierte una tendencia oculta establecida en la constitución a través del uso de la ponderación del voto. [Por supuesto, el poder de los Estados Unidos es en realidad mucho mayor en la práctica debido a la tendencia de los países más pequeños a seguir su liderazgo; pero el presente análisis excluye esto]. Notamos que aún existe una distorsión que deriva de las reglas – un hallazgo

de cierta relevancia que debilita los argumentos de aquellos que pretenden presentar al FMI y Banco Mundial como modelos de buena gobernanza.

Estos resultados se aplican a la Junta de Gobernadores, órgano rector supremo donde cada país se encuentra directamente representado. También analizamos al Directorio Ejecutivo, que es el que dirige a la organización en el día a día, el cual también utiliza la ponderación del voto con las mismas influencias.

Tanto el FMI como el Banco Mundial cuentan con directorios ejecutivos de 24 directores, algunos de los cuales son designados por sus países si bien la mayoría son elegidos por grupos de países organizados en las llamadas circunscripciones. Cada director cuenta con el número total de votos correspondientes a su país o circunscripción. Advertimos que esto conduce a la misma constatación: el sistema de votación ponderada aumenta el poder del director de los Estados Unidos, aún por encima de lo pretendido teóricamente y todos los otros directores resultan derrotados. Con 17,1% de votos ponderados Estados Unidos cuenta con 21,5% del poder de voto en el ejecutivo del FMI, y con 16,4% de los votos ostenta el 20,2% del poder de voto en el ejecutivo del Banco Mundial.

Responsabilidad de los Directores Ejecutivos ante las Circunscripciones

Los defensores del status quo sostienen que la elección de directores por circunscripciones es una demostración de responsabilidad democrática. Hemos investigado esto y descubrimos que la estructura del sistema de circunscripciones funciona en realidad para fortalecer sustancialmente el poder de voto de unos pocos países, principalmente países europeos ricos en especial Bélgica y Holanda. También significa que algunos países casi siempre tengan directores debido a que dominan sus circunscripciones; estos son Italia, Canadá, Suiza, Brasil e India; también Bélgica, Holanda, Australia y Argentina son efectivamente dominantes. Sus directores son muy poderosos dado que sus votos ponderados en el directorio ejecutivo cobran fuerza con aquellos de los miembros de otras circunscripciones; Bélgica y Holanda emiten más votos ponderados en el ejecutivo que el Reino Unido o Francia.

Notamos que el sistema priva de derechos a 41 países que no tienen poder de voto alguno en sus circunscripciones. En la mayoría de los casos esto se debe a que pertenecen a un grupo que cuenta con un miembro con mayoría de votos pero también se dan algunos casos sorprendentes.

Resultados Inesperados: Estonia y Repúblicas de América Central no Tienen Poder Alguno

Este estudio demuestra el valor del análisis del poder de voto en lo que respecta a revelar algunos resultados inesperados que pueden tener lugar en un sistema de votación ponderada. Hallamos que algunos países no tienen ningún poder en sus circunscripciones aún cuando no existe un miembro mayoritario.

De esta forma, en la circunscripción nórdico-báltica (integrada por todos los estados escandinavos y bálticos), Estonia no tiene derecho a ejercer poder alguno en el FMI – no contando para nada sus 920 votos – si bien sus 1.173 votos en el Banco Mundial resultan influyentes.

Un segundo ejemplo tiene lugar en la circunscripción española-venezolana-mexicana donde se advierte que estos tres países distribuyen todo el poder de voto entre ellos y los cinco miembros restantes (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) se encuentran todos privados del derecho a tener algún poder. Estos resultados – que son bastante inequívocos al surgir del cálculo aritmético del sistema de votación – solo pueden obtenerse a través de la aplicación del enfoque en el poder de voto para analizar sistemas de votación ponderada.

## Poder de Veto de los Estados Unidos

Es de amplio conocimiento que tanto en el FMI como en el Banco Mundial los Estados Unidos tienen un poder de veto sobre algunas decisiones clave dado que se requiere una mayoría especial del 85% de los votos la cual solo puede ser alcanzada con los votos de Estados Unidos. El análisis realizado en este documento ha excluido toda consideración a esta mayoría especial y ha tenido en cuenta solo las decisiones ordinarias que requieren una mayoría simple del 50% de los votos, por razones explicadas en el documento. El tema de las implicancias del poder de las mayorías especiales ha sido tratado en un documento anterior.

### 1. Introducción

La votación ponderada es fundamental para las operaciones del FMI y el Banco Mundial. El principio de que todos los países miembros tienen derecho a voto pero emiten un número diferente de votos para reflejar así las diferencias fundamentales entre ellos fue algo celosamente respetado en las constituciones originales de Bretton Woods y ha dominado su accionar desde entonces. Esto se ha reflejado en la práctica en un severo desequilibrio democrático con una estructura de votación de tendencia ampliamente contraria a los países pobres y en desarrollo. Muchos de los actuales llamados a una reforma proponen cambios en las ponderaciones a modo de que los pobres puedan tener mayor voz sobre las decisiones que afectan sus intereses. Dichas propuestas de reforma no constituyen la preocupación central de este documento y evitaremos discutir las con la profundidad que se merecen, dejando esto a otros que lo han hecho de forma más competente y persuasiva.

Por el contrario, este documento va a estar afirmando la existencia de otra tendencia que deriva del sistema *mismo* de votación ponderada. Resulta también posible rectificar esta tendencia mediante una elección adecuada de las ponderaciones. Sin embargo, para este propósito debemos comprender las características de los sistemas de votación ponderada en función de sus implicancias para el poder de voto que no derivan directamente de las ponderaciones sino del sistema en su conjunto. En primer lugar resulta necesario establecer que el *poder* de voto de un país miembro no es lo mismo que su *ponderación*: el poder constituye su habilidad para decidir un tema cuando se realiza una votación mientras que la ponderación es solamente el número de votos que tiene derecho a emitir; la primera es una propiedad fundamental del sistema de votación y de las ponderaciones, la cual solo puede revelarse mediante un análisis adecuado, mientras que la última representa una característica superficial. Debido a que esta distinción es a menudo pasada por alto, la votación ponderada deriva con frecuencia en propiedades indeseadas o inesperadas. Luego de analizar el poder de voto de los miembros, descubrimos que las IBW son aún más antidemocráticas de lo que pretendían ser dado que los Estados Unidos terminan teniendo mucho más poder de voto que votos ponderados a costa de los otros miembros. Este es otro argumento a favor de reformar la ponderación de los votos. De forma más general, la distinción entre poder y ponderación contribuye al argumento a favor de desligar la asignación de votos del suministro y acceso al financiamiento.

Con frecuencia se sugiere que el actual sistema de votación ponderada incluye responsabilidad democrática si uno acepta el principio de que los derechos de voto deberían ligarse al suministro de capital en la forma de cuotas<sup>1</sup>, dado que esto garantiza que el poder de voto sea asignado de conformidad con los respectivos aportes financieros de los miembros. Este argumento cobra más

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, "Quisiera también subrayar no obstante que somos una institución financiera, y una institución financiera implica también la necesidad de contar con alguien que suministre capital, y considero como un elemento saludable el hecho de que el suministro de capital y los derechos de voto sean, de cierta forma, combinados, debido a que esto también constituye un elemento de eficiencia, de responsabilidad". Horst Köhler, Director Gerente del FMI, en evidencia al Comité Especial del Tesoro de la Cámara de los Comunes, 4 de julio de 2002.

fuerza en la actualidad de la que tuvo en el pasado con la disminución de los llamados “votos básicos” y el aumento del componente variable del voto ponderado al dominio virtual<sup>2</sup>. De hecho, el efecto distorsivo de la votación ponderada que se describe en el presente hace que esta afirmación esté lejos de ser verdad, aún en sus propios términos.

Como principio general la ponderación de los votos es una idea atractiva dado que ofrece la perspectiva de diseñar un órgano intergubernamental de toma de decisiones que podría reivindicar auténticamente la legitimidad democrática – por ejemplo en una institución de gobierno mundial donde el poder de voto de cada país sea reflejo de su población. Pero es importante aclarar qué es lo que entendemos por ponderación de votos. Los sistemas que se basan en la utilización de un voto en bloque donde un país o grupo de países actuando en forma conjunta emiten todos sus votos ponderados como una sola unidad, tal como sucede en las Instituciones de Bretton Woods, no resultan fiables para funcionar de esa forma y en general no lo hacen, tal como vamos a demostrar. Por otro lado, si el sistema es uno donde cada país se encuentra representado por un número de delegados, contando cada delegado con un voto que puede emitir individualmente, en lugar de tener que emitir sus votos como una unidad, entonces no existe ningún problema. El último caso es el de una democracia representativa y la cantidad de votos o delegados equivale al poder del país. El argumento que estamos exponiendo aquí solo se aplica en el caso anterior, donde los votos no se pueden dividir.

Se va a utilizar el método de análisis del poder de voto para explorar las relaciones entre los votos ponderados, las reglas de toma de decisiones y los poderes de voto resultantes de los miembros. Esto requiere analizar todos los resultados posibles de una votación, y en cada caso investigar la capacidad de cada miembro para ser decisivo – esto es, ser capaz de decidir si la votación conduce a una decisión o no. Un aspecto importante será el uso de índices del poder de voto para hacer comparaciones entre los poderes de los diferentes miembros. El principal resultado obtenido es que el poder de voto de los Estados Unidos resulta ser mucho mayor de lo que aseguraría su cuota. También se utiliza este método para investigar dos importantes hipotéticos escenarios. En primer lugar, las implicancias de poder que tendría la redistribución de derechos de voto que está siendo seriamente propuesta y goza de amplio apoyo: la restauración de los votos básicos al nivel original de 1946. El segundo escenario tenido en cuenta es el del Directorio Ejecutivo como órgano representativo en el cual las circunscripciones sean tomadas seriamente como tales. El principal resultado aquí es que el sistema incrementa considerablemente el poder de los países europeos más pequeños, especialmente Bélgica y Holanda.

Comenzamos con una descripción de los principios que rigen el análisis del poder de voto en la próxima sección. Luego, en la sección 3 se resume el sistema de gobernanza del FMI y el Banco Mundial; en la sección 4 presentamos el análisis de la Junta de Gobernadores; y en la sección 5 el del Directorio Ejecutivo. En las secciones siguientes utilizamos el análisis del poder de voto para estudiar los efectos de los cambios estructurales que han sido propuestos: reponderación mediante la restauración de los votos básicos a su nivel original de 1946 del 11,3% de los votos. En las secciones 6 y 7 consideramos las implicancias del poder de voto para hacer del sistema de circunscripciones del Directorio Ejecutivo un sistema democrático mediante la introducción del voto formal dentro de las circunscripciones.

## **2. Análisis del Voto Ponderado y Poder de Voto**

Es habitual en el lenguaje de las Instituciones de Bretton Woods hacer referencia al número de votos que posee un país miembro como a su “poder de voto”. Sin dudas esto es lo que el poder de

---

<sup>2</sup> Ver Buirra (2002), Van Houtven (2002).

voto de estas instituciones *pretende* ser, pero ciertamente no constituye su poder en el verdadero sentido de la palabra, sino su *ponderación*, en el sentido de voto ponderado. El poder de un país constituye su capacidad para ser decisivo en una toma de decisiones por votación, medida según la frecuencia con la cual puede llegar a cambiar una votación perdedora por una votación ganadora. En general, esto mantiene una relación bastante imprecisa con la ponderación. En realidad, el poder del país depende del voto ponderado de todos los otros miembros así como de las reglas de votación mediante las cuales se toman las decisiones.

Un importante ejemplo del mundo real ilustra este punto claramente y vale la pena mencionarlo aquí, aún cuando no corresponda a las Instituciones de Bretton Woods. Entre 1958 y 1972, la Comunidad Económica Europea estuvo integrada por seis países: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda y Alemania Occidental. Si bien la mayoría de las decisiones en ese entonces se tomaban por unanimidad, algunas se tomaban a través de la votación por mayoría calificada; esto es una forma de votación ponderada, donde Francia, Italia y Alemania Occidental contaban con cuatro votos cada uno, Bélgica y Holanda con dos, y Luxemburgo con uno. De esta forma se decía que Bélgica poseía la mitad – y Luxemburgo una cuarta parte – del poder de voto de Alemania Occidental, si bien sus poblaciones relativas representaban solo un 16,7% y 0,6% respectivamente de la de Alemania Occidental. Frecuentemente se decía que los países más pequeños estaban sobre-representados en el sistema de votación en relación al tamaño de sus poblaciones pero que esto no constituía un problema debido a que los mismos eran estados soberanos y el poder de voto debía reflejar tanto esto como los tamaños de la población. Pero esto era falso según revela el análisis del poder de voto.

Considerando todos los resultados de votación posibles se hace evidente que Luxemburgo no contaba con poder de voto alguno. El umbral de votos para tomar una decisión por mayoría calificada había sido fijado en 12. Esta regla de decisión significaba que Luxemburgo solo pudiera ser decisivo si el conjunto total de votos emitidos por los otros cinco miembros llegaba a 11, lo cual resultaba imposible dado que todos eran números pares. Por lo tanto, el poder de voto de Luxemburgo en cualquier votación por voto calificado era precisamente cero. Por consiguiente llegamos a la significativa constatación de que uno de los seis estados soberanos que constituían la CEE no tenía de hecho poder alguno<sup>3</sup> en la votación por mayoría calificada; este resultado debería ser más ampliamente conocido de lo que es en realidad. También es importante porque ilustra la utilidad del análisis del poder de voto en un ejemplo real y además los resultados no dependen del uso de modelos o hipótesis que podrían estar abiertos a la duda sino que constituyen simples hechos aritméticos.<sup>4</sup>

En contraste, el mismo análisis muestra que Bélgica contaba con cierto poder de voto. Esto se puede medir mediante un índice de poder como se indica a continuación. Considerando todos los resultados de votación que podrían llegar a darse teóricamente, Bélgica (equivalentemente Holanda) podría ser decisiva en 6 casos, mientras que Alemania Occidental (equivalentemente Francia o Italia) podría ser decisiva en 10 casos sobre un total de 32 posibilidades. Entonces, el índice de poder de Bélgica (Holanda) es  $6/32=0,1875$  y el de Alemania Occidental (Francia, Italia) es  $10/32=0,3125$ . Por consiguiente, podemos decir que Bélgica cuenta con un sesenta por ciento (esto es, su carácter decisivo relativo equivale a  $6/10=0,1875/0,3125$ ) del poder de Alemania Occidental. Este resultado respalda la idea de que el sistema de votación ponderada implicaba realmente que Bélgica estuviera sobre-representada en relación a su población, en comparación con Alemania Occidental.

---

<sup>3</sup> El lector debe advertir que esta constatación no es otra cosa que una cuestión de simple aritmética.

<sup>4</sup> Ver Leech (2003b) sobre la importancia del análisis del poder de voto.

En la siguiente sección utilizamos el enfoque del poder de voto y los índices de poder para analizar a las instituciones de Bretton Woods. Al considerar todos los resultados de votación posibles, el método constituye técnicamente el de un poder de voto *a priori*: el índice de poder de voto de cada miembro representa su carácter decisivo como una fracción de los resultados posibles. Este método puede ser pensado como un análisis de las implicancias en términos de poder de las reglas sobre la toma de decisiones, otorgando lo que podría denominarse poder constitucional<sup>5</sup>. El cálculo de probabilidad se utiliza como una herramienta para calcular los índices de poder<sup>6</sup>.

La metodología del análisis del poder de voto será utilizada de dos formas en este estudio. En primer lugar será utilizada para analizar las relaciones de poder en las estructuras existentes del FMI y el Banco Mundial. También se considerarán los efectos de restaurar los votos básicos a su nivel original, con la finalidad de incrementar el poder de los países pobres. Estos serán los principales resultados empíricos de este documento.

La metodología también puede ser utilizada para estudiar las propiedades de los procedimientos indirectos donde tiene lugar primero una votación en cada uno de una serie de grupos, incluyendo cada grupo un cierto número de miembros y luego cada uno de estos vota en bloque en una segunda etapa. El índice de poder descrito anteriormente proporciona una metodología simple para llevar a cabo dicho análisis, dado que el índice de poder para cualquier miembro se obtiene simplemente como el producto de los dos índices de poder relevantes. Este enfoque sigue aquel propuesto por Coleman (1973) para abordar la cuestión de por qué los actores sociales renuncian a cierto poder para unirse a grupos. Al unirse con otros en un grupo, un actor renuncia a su poder como votante independiente pero puede llegar a ganar al hacerse miembro del grupo que resulta poderoso debido a que posee el poder detentado por la suma de fuerzas. La utilización de índices de poder permite obtener resultados fácilmente debido a que nos habilita a combinar el poder del actor dentro del grupo y el poder del grupo. Este enfoque se presta naturalmente al análisis de la votación intergubernamental ponderada con responsabilidad ante un órgano inferior, ya sea el electorado de un país o una agrupación intergubernamental regional. También resulta útil para el análisis de las implicancias del poder de voto en relación a los cambios a la arquitectura en materia de votación dentro de las instituciones internacionales.

El segundo uso del análisis del poder de voto en este documento, entonces, como aplicación de este enfoque, resulta más metodológico en enfoque y más especulativo en materia de contexto. La intención es ilustrar el enfoque, el cual no ha sido ampliamente utilizado. Se analizarán los directorios ejecutivos de las IBW, tratándolos formalmente como órganos constitutivos, representativos, basados en las circunscripciones y ponderaciones existentes. Hay que subrayar que dichos escenarios son muy estilizados y se encuentran abiertos a la crítica.

### **3. Votación Ponderada en el FMI y Banco Mundial**

El FMI y el Banco Mundial poseen constituciones ampliamente similares, siendo las principales diferencias entre ambos relativamente menores. Todos los países cuentan con representación directa al más alto nivel, como miembros de la Junta de Gobernadores, si bien la administración de cada una de las instituciones se realiza a través de sus respectivos Directorios Ejecutivos, cuyos miembros son ya sea designados o electos. La ponderación del voto para cada país se establece a partir de dos componentes: un componente fijo de 250 votos “básicos” que es igual para cada país,

---

<sup>5</sup> No se presta ninguna consideración aquí a las preferencias de los miembros, lo cual determinaría la probabilidad de que miembros particulares votaran de la misma forma que otros, lo cual produciría un análisis del poder de voto empírico. Tal análisis se encuentra fuera del alcance del presente estudio pero sería útil en un futuro trabajo.

<sup>6</sup> Técnicamente estos son índices de Penrose (conocidos de forma equivalente como índices absolutos de Banzhaf o índices de poder de Coleman). Ver Felsenthal y Machover (1998).

y un componente variable que depende de la cuota (FMI) o las acciones (BM)<sup>7</sup> del país. Al momento de la creación de las IBW, esta disposición pretendía servir de componente entre la representación igualitaria de los países miembros (vía los votos básicos) y el poder de voto basado en los aportes en forma de sociedad por acciones. Con el transcurso del tiempo el elemento básico se ha desgastado y los votos basados en cuotas o acciones han pasado a dominar. Este constituye un factor primordial en el desempoderamiento de los países pobres y hace que la restauración de los votos básicos a su nivel original sea una de las aspiraciones principales del movimiento reformista.

En la actualidad (en 2003) el número de miembros asciende a 184. Estados Unidos cuenta por lejos con la mayor ponderación del voto, con 371.743 votos, 17,11%, en el FMI (y 16,41 en el Banco Mundial, BIRF). Luego siguen Japón con 6,14% (7,87), Alemania 6,00% (4,49), Francia y el Reino Unido con 4,95% (4,31) y así sucesivamente. El miembro más pequeño es Palau con 281 votos, representando un 0,01% (0,02).

El Directorio Ejecutivo está compuesto por 24 miembros, algunos de los cuales son designados por sus gobiernos y algunos de los cuales resultan electos por estados miembros. Cinco directores se encuentran designados por aquellos miembros con la mayor cantidad de cuotas o acciones: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña. Otros tres miembros son designados por Arabia Saudita, China y Rusia. Los restantes 16 directores son electos por los miembros. Los directores ejecutivos utilizan la votación ponderada de la misma forma que los gobernadores; ejerciendo los directores designados el número de votos del miembro que los designó, y los directores electos emitiendo la suma del número de votos de los países que los votaron. Las elecciones de los directores se realizan cada dos años. Las reglas para elegir a los directores establecen límites estrictos sobre el número de los votos ponderados que estos pueden llegar a controlar a modo de evitar que cualquiera de los directores electos se vuelva demasiado poderoso. El resultado constituye un patrón de poder de voto generalmente similar al de los gobernadores.

Existe una variedad de reglas en materia de toma de decisiones que se utilizan para los diferentes tipos de decisiones. Las decisiones ordinarias se toman por mayoría simple (ponderada) de los votos emitidos (estableciéndose el quórum para las reuniones de la Junta de Gobernadores en una mayoría de miembros con no menos de dos tercios de los votos ponderados; y para el Directorio Ejecutivo en una mayoría de los directores con no menos de la mitad del total de votos ponderados). Cierta cantidad de temas requieren que las decisiones sean tomadas por una mayoría especial del 85%. Esta mayoría especial, tomada en conjunto con la ponderación de los Estados Unidos – 17,11% en el FMI y 16,41% en el Banco Mundial – significa que este sea el único miembro en poseer derecho de veto.

Es de amplio conocimiento que el derecho de veto de los Estados Unidos siempre ha constituido un aspecto importante de la gobernanza de estas instituciones, y continúa siendo así, habiéndose modificado el convenio constitutivo con el fin de aumentar el umbral para una mayoría especial en determinadas decisiones del 80% al 85% cuando Estados Unidos quiso reducir sus aportes. La existencia de este poder de veto no implica, sin embargo, que se pueda decir que los Estados Unidos *controlan* las instituciones. Por el contrario, aunque le otorga un poder de bloqueo unilateral, al mismo tiempo también limita el poder de ese país ya que de la misma forma asegura el derecho de veto a grupos pequeños de otros países. Formalmente, de acuerdo con la terminología de Coleman<sup>8</sup>, mientras que la regla de la mayoría especial le otorga a los Estados Unidos *poder absoluto para*

---

<sup>7</sup> Tomamos los votos y acciones del BIRF para representar al Banco Mundial, si bien el mismo se compone en realidad de cuatro órganos diferentes que cuentan con diferente ponderación del voto. El análisis de las implicancias de estas diferencias será dejado a un estudio posterior.

<sup>8</sup> Definido en Coleman (1971).

*impedir la acción*, también limita su *poder para iniciar la acción*. Por lo tanto, su poder – y su índice de poder (que representa un promedio de estos dos) – es limitado.

Se puede considerar que la existencia de una mayoría especial le otorga poder de veto a otros tres países actuando en conjunto (por ejemplo, Japón, Alemania y Francia). Los países en desarrollo, si actuaran como bloque, o los países de la UE, o varios otros grupos pequeños similares, obviamente contarían con derecho a veto<sup>9</sup>. La regla del 85% efectivamente tiende a uniformizar el poder hasta un punto considerable<sup>10</sup>. Por estas razones, el análisis del poder realizado en este estudio solo considera las decisiones ordinarias que requieren una mayoría simple de votos. Un análisis del poder de acuerdo con las mayorías especiales (para el FMI) ha sido llevado a cabo en Leech (2002a).

#### **4. El Poder en la Junta de Gobernadores**

La Tabla 1 presenta los resultados para las Juntas de Gobernadores de ambas instituciones. Los países se hallan dispuestos por orden de ponderación del voto (y poder de voto) en el FMI. La tabla muestra, para cada uno de los principales países, en las respectivas columnas, para el caso del FMI, (1) el porcentaje total de votos ponderados, (2) el índice de poder<sup>11</sup>, (3) el índice de poder normalizado según se expresa como porcentaje del poder total; los equivalentes para el Banco Mundial se observan en las columnas (4), (5) y (6). Las tres columnas restantes contienen los porcentajes de PBI mundial expresado en dólares nominales y en paridad del poder adquisitivo, y por último los porcentajes de población mundial, a los efectos de una comparación.

La tabla muestra que el poder de voto de los Estados Unidos es considerablemente mayor a su ponderación en ambas instituciones. Este resultado constituye una propiedad del sistema de votación ponderada con las ponderaciones dadas. Todos los otros miembros poseen menor poder que sus ponderaciones. De esta forma, se puede decir que el sistema de votación ponderada, tal como está conformado en la actualidad, exhibe una tendencia oculta a aumentar el poder de los Estados Unidos a costa de todos los otros países.

La tabla saca a relucir algunas de las inconsistencias que existen en la asignación de votos ponderados así como del poder de voto en las IBW. Estados Unidos posee un porcentaje mucho menor de votos ponderados de lo que su porcentaje del PBI mundial, superior al 32%, le podría garantizar; por otro lado, parece bastante justo si se compara su poder de voto con su porcentaje del PBI expresado en Paridad del Poder Adquisitivo, y demasiado si se compara con su población.

También saca a relucir varias anomalías evidentes. Canadá y China poseen el mismo número de votos, y poder de voto, pero considerando cada uno de los tres criterios, China es mucho mayor que Canadá. Esta tendencia en contra de los países en desarrollo también se observa, especialmente en el FMI, en la comparación de la ponderación del voto de países como Bélgica, Holanda y España

---

<sup>9</sup> Este punto acerca de la diferencia entre el poder de veto y el poder de ejercer control fue expuesto muy claramente por Keynes, en oposición al veto basado en mayorías especiales propuesto por Estados Unidos, en su primer discurso ante la Cámara de los Lores en 1943 en la época en que se estaban planificando las instituciones de Bretton Woods. Ver Moggridge (1980), p. 278; también su Carta a J. Viner, p. 328. Keynes defendía la votación por mayoría simple.

<sup>10</sup> Llevando este argumento al límite, el caso de una regla de unanimidad (esto es, un requisito de mayoría especial del 100%) le otorgaría a cada miembro el derecho de veto y uniformizaría el poder, haciendo que la ponderación del voto se convirtiera en algo irrelevante.

<sup>11</sup> Estos índices de poder han sido calculados mediante la utilización del programa informático *ipmmle*, el cual implementa el algoritmo para computar índices de poder para órganos de votación de gran tamaño, tanto en materia de cantidad de miembros como de ponderación de los votos, según descripción en Leech (2003a). Para una introducción al cómputo de índices de poder, ver Leech (2002b).

con India, Brasil y México. Una yuxtaposición particularmente notoria se da entre Dinamarca y Corea del Sur en el FMI, donde la primera cuenta con mayor ponderación del voto que la última.

**Tabla 1. Votos Ponderados y Poderes de Voto en los Gobernadores**  
(Países Seleccionados)

	FMI			Banco Mundial			Porcentajes mundiales de:		
	% Votos Ponderados	Índice de Poder	% Poder	% Votos Ponderados	Índice de Poder	% Poder	PBI	PBI (PPA)	Población
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
EE.UU	<b>17,11</b>	0,7631	<b>20,43</b>	<b>16,41</b>	0,747 1	<b>19,49</b>	32,90	21,88	4,71
Japón	<b>6,14</b>	0,2243	<b>6,00</b>	<b>7,87</b>	0,301 4	<b>7,86</b>	13,54	7,13	2,10
Alemania	<b>6,00</b>	0,2189	<b>5,86</b>	<b>4,49</b>	0,166 9	<b>4,35</b>	6,04	4,66	1,36
Francia	<b>4,95</b>	0,1794	<b>4,80</b>	<b>4,31</b>	0,159 8	<b>4,17</b>	4,28	3,17	0,98
R. Unido	<b>4,95</b>	0,1794	<b>4,80</b>	<b>4,31</b>	0,159 8	<b>4,17</b>	4,66	3,17	0,97
Italia	<b>3,26</b>	0,1169	<b>3,13</b>	<b>2,79</b>	0,102 6	<b>2,68</b>	3,56	3,19	0,96
A.Saudita	<b>3,23</b>	0,1157	<b>3,10</b>	<b>2,79</b>	0,102 6	<b>2,68</b>	0,61	0,64	0,35
Canadá	<b>2,94</b>	0,1054	<b>2,82</b>	<b>2,79</b>	0,102 6	<b>2,68</b>	2,27	1,88	0,51
China	<b>2,94</b>	0,1054	<b>2,82</b>	<b>2,79</b>	0,102 6	<b>2,68</b>	3,79	11,42	21,00
Rusia	<b>2,75</b>	0,0983	<b>2,63</b>	<b>2,79</b>	0,102 6	<b>2,68</b>	1,01	2,30	2,39
Holanda	<b>2,39</b>	0,0853	<b>2,28</b>	<b>2,21</b>	0,081 2	<b>2,12</b>	1,24	0,97	0,26
Bélgica	<b>2,13</b>	0,0761	<b>2,04</b>	<b>1,81</b>	0,066 3	<b>1,73</b>	0,75	0,59	0,17
India	<b>1,93</b>	0,0687	<b>1,84</b>	<b>2,79</b>	0,102 6	<b>2,68</b>	1,56	6,55	17,05
Suiza	<b>1,60</b>	0,0572	<b>1,53</b>	<b>1,66</b>	0,060 9	<b>1,59</b>	0,81	0,45	0,12
Australia	<b>1,50</b>	0,0535	<b>1,43</b>	<b>1,53</b>	0,056 1	<b>1,46</b>	1,21	1,10	0,32
España	<b>1,42</b>	0,0504	<b>1,35</b>	<b>1,75</b>	0,064 1	<b>1,67</b>	1,90	1,85	0,68
Brasil	<b>1,41</b>	0,0502	<b>1,34</b>	<b>2,07</b>	0,076 2	<b>1,99</b>	1,64	2,83	2,85
Venezuela	<b>1,24</b>	0,044	<b>1,18</b>	<b>1,27</b>	0,046 7	<b>1,22</b>	0,41	0,31	0,41
México	<b>1,20</b>	0,0428	<b>1,15</b>	<b>1,18</b>	0,043 2	<b>1,13</b>	2,02	1,87	1,64
Suecia	<b>1,11</b>	0,0397	<b>1,06</b>	<b>0,94</b>	0,034 5	<b>0,90</b>	0,69	0,48	0,15
Argentina	<b>0,99</b>	0,0351	<b>0,94</b>	<b>1,12</b>	0,041 2	<b>1,07</b>	0,88	0,95	0,62
					0,034				

Indonesia	<b>0,97</b>	0,0345	<b>0,92</b>	<b>0,94</b>	5	<b>0,90</b>	0,48	1,37	3,45
Austria	<b>0,87</b>	0,0311	<b>0,83</b>	<b>0,70</b>	6	<b>0,67</b>	0,62	0,49	0,13
Sudáfrica	<b>0,87</b>	0,031	<b>0,83</b>	<b>0,85</b>	1	<b>0,81</b>	0,37	1,09	0,71
Nigeria	<b>0,82</b>	0,0292	<b>0,78</b>	<b>0,80</b>	2	<b>0,76</b>	0,14	0,25	2,14
Noruega	<b>0,78</b>	0,0278	<b>0,74</b>	<b>0,63</b>	2	<b>0,60</b>	0,54	0,30	0,07
Dinamarca	<b>0,77</b>	0,0273	<b>0,73</b>	<b>0,85</b>	0,031	<b>0,81</b>	0,53	0,35	0,09
Corea	<b>0,76</b>	0,0272	<b>0,73</b>	<b>0,99</b>	4	<b>0,95</b>	1,38	1,60	0,78
Irán	<b>0,70</b>	0,025	<b>0,67</b>	<b>1,48</b>	3	<b>1,42</b>	0,37	0,87	1,07
Malasia	<b>0,70</b>	0,0248	<b>0,66</b>	<b>0,53</b>	2	<b>0,50</b>	0,29	0,47	0,39
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Cálculos de Índices de Poder realizados mediante la utilización del programa *ipmml* disponible en el sitio web [www.warwick.ac.uk/~ecaae](http://www.warwick.ac.uk/~ecaae).

## 5. El Poder en el Directorio Ejecutivo

La Tabla 2 muestra el análisis equivalente para el Directorio Ejecutivo<sup>12</sup>. Figuran en la lista los veinticuatro países cuyos representantes son directores. En su mayoría estos son los mismos para ambas instituciones pero, donde difieren, como en el caso de algunos directores electos, se nombran ambos países. Los directores de los primeros cinco países en la lista son designados y los restantes resultan electos. Para los últimos países, el número de miembros en las circunscripciones que los eligen figura en la columna (1); exceptuando a las tres circunscripciones integradas por un país las que efectivamente designan en lugar de elegir, el número de miembros varía de 4 a 20 y 24. Tal como se hizo anteriormente, la tabla muestra los votos ponderados, el índice de poder y la participación en el poder para ambas IBW.

En tanto que las comparaciones directas son significativas, los resultados son muy similares a aquellos obtenidos para las Juntas de Gobernadores. Las comparaciones directas de los índices de poder para los directores designados son posibles, pero para algunos de los directores electos estas no son tan claras debido a que resulta necesario tomar en cuenta las distribuciones de poder dentro de las circunscripciones. En la sección 7 a continuación se brinda un análisis más completo del Directorio Ejecutivo.

Los resultados muestran los mismos efectos que anteriormente: una fuerte tendencia a que la votación ponderada aumente el poder de los Estados Unidos a costa de los otros directores.

<sup>12</sup> Es habitual que los voceros de las IBW señalen que las decisiones en el ejecutivo son normalmente tomadas por consenso y que se evitan las votaciones formales. Sin embargo, esta afirmación ha sido cuestionada sobre la base de que la toma de decisión durante un debate implica llevar informalmente la cuenta de los votos ponderados en posesión de los directores ejecutivos que hablan de cada lado de acuerdo con el sentido de sus aportes, entendiéndose que se ha llegado a un “consenso” cuando se ha alcanzado la mayoría requerida. De esta forma, si bien se evita una votación formal, el sistema puede acercarse más al de una votación por mayoría ponderada que al de la creación de un consenso. Ver Woods (2001).

**Tabla 2. Votos ponderados y Poderes de Voto en Directores Ejecutivos**

País del Director con asiento	Nº miembros	FMI			Banco Mundial		
		Votos ponderados	% Poder	Índice de Poder	Votos ponderados	% Poder	Índice de Poder
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1 EE.UU.		17,11	21,50	0,64586	16,41	20,18	0,62311
2 Japón		6,14	5,83	0,17511	7,87	7,55	0,23323
3 Alemania		6,00	5,69	0,17105	4,49	4,27	0,13198
4 Francia		4,95	4,70	0,14117	4,31	4,12	0,12716
5 Reino Unido		4,95	4,70	0,14117	4,31	4,12	0,12716
6 Bélgica, Austria	10	5,14	4,88	0,14651	4,80	4,60	0,14196
7 Holanda	12	4,85	4,60	0,13823	4,47	4,27	0,1319
8 España, Venezuela	8	4,28	4,06	0,12187	4,50	4,31	0,13294
9 Italia	7	4,19	3,97	0,11922	3,51	3,35	0,10337
10 Canadá	12	3,71	3,52	0,10559	3,85	3,68	0,11351
11 Islandia, Dinamarca	8	3,51	3,33	0,09988	3,34	3,19	0,09851
12 Australia	14	3,33	3,16	0,09481	3,45	3,30	0,10176
13 Arabia Saudita	1	3,23	3,06	0,09179	2,79	2,66	0,08206
14 Indonesia, Tailandia	12	3,18	3,01	0,0903	2,54	2,42	0,07487
15 Nigeria, Uganda	20	3,18	3,01	0,09029	3,41	3,26	0,10061
16 Egipto, Kuwait	13	2,95	2,79	0,08375	2,72	2,59	0,08011
17 China	1	2,94	2,79	0,08368	2,79	2,66	0,08207
18 Suiza	8	2,85	2,69	0,08091	2,97	2,83	0,08739
19 Rusia	1	2,75	2,60	0,07814	2,79	2,66	0,08206
20 Brasil	9	2,46	2,33	0,0699	3,60	3,43	0,10605
21 Irán, Pakistán	7	2,45	2,32	0,06969	3,38	3,22	0,09956
22 India	4	2,40	2,27	0,06814	3,40	3,24	0,10018
23 Chile, Argentina	6	2,00	1,89	0,05674	2,32	2,21	0,06817
24 Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau	24	1,41	1,34	0,04024	2,00	1,90	0,05861
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3,00404</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>3,08833</b>

\* Si los directores de una circunscripción en los dos órganos son de países diferentes, el director para el FMI figura primero en la lista. Los índices de poder se han calculado mediante la utilización del método de funciones generatrices utilizando el programa *ipgenf* disponible en el sitio web [www.warwick.ac.uk/~ecaee](http://www.warwick.ac.uk/~ecaee)

## 6. Restaurar los Votos “Básicos” a su Nivel Original

Una de las propuestas clave para mejorar la legitimidad democrática de las IBW que ha sido realizada por los países pobres y en desarrollo y que ha ganado un amplio apoyo también entre países industriales, ha sido la de restaurar los votos básicos al nivel de la época de fundación de las instituciones en 1946. (Buirá, 2002, Woods, 2001) En ese entonces, a cada país se le asignaban 250 votos básicos, que no dependían de su cuota o acciones. Sin embargo, si bien estos votos básicos se han mantenido de la misma forma y el número de países miembros ha aumentado a más del cuádruple, las cuotas del FMI y las acciones del Banco Mundial se han multiplicado por más de 37. El resultado ha sido que los votos básicos, que representan una fracción tan importante en la ponderación del voto de los países pobres, se han erosionado drásticamente, limitando así la voz de estos países en las tomas de decisiones. Los votos básicos en el FMI han disminuido de su nivel original del 11,3 por ciento (y de su máximo nivel de 14 por ciento en 1956) a 0,5 por ciento en la actualidad, y un patrón similar ha tenido lugar en el Banco Mundial.

La Tabla 3 muestra el efecto de restaurar los votos básicos al 11,3 por ciento sobre el poder de voto. Hemos asumido que los votos básicos de cada país miembro del FMI ascienden a 1480, y en el Banco Mundial a 1088, en lugar de 250. El número de votos basados en la cuota o acciones se

mantiene igual para cada país pero estos ahora representan en total una fracción menor que en la actualidad, 88,7 por ciento. El efecto es el de aumentar sustancialmente la ponderación del voto de los países pobres y reducir la ponderación de los grandes países industriales, aunque tiene escaso efecto sobre los países más grandes en desarrollo, para algunos de los cuales se observa una caída en la ponderación.

El análisis en materia de poder muestra que, mientras que la ponderación y poder de los países pobres más pequeños aumenta a costa de los países grandes y ricos, Estados Unidos continúa teniendo mayor poder que ponderación, si bien el efecto es menor que anteriormente. Por lo tanto se continúa dando el caso de que el sistema de votación ponderada favorece a Estados Unidos, contando con un poder de voto mucho mayor que su ponderación.

**Tabla 3. El Efecto de Aumentar los Votos Básicos en los Gobernadores:  
Ponderación y Poder de Voto (Países Seleccionados)**

	FMI				Banco Mundial			
	Ponderación	%	Ponderación	%	Ponderación	%	Ponderación	%
	invariada	Poder	ajustada	Poder	invariada	Poder	ajustada	Poder
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
EE.UU.	17,43	20,43	15,56	18,59	16,40	19,49	15,02	17,86
Japón	6,14	6,00	5,61	5,52	7,87	7,86	7,23	7,25
Alemania	6,00	5,86	5,49	5,39	4,49	4,35	4,15	4,04
Francia	4,95	4,80	4,54	4,42	4,31	4,17	3,98	3,87
Reino Unido	4,95	4,80	4,54	4,42	4,31	4,17	3,98	3,87
Italia	3,26	3,13	3,00	2,90	2,79	2,68	2,59	2,50
Arabia Saudita	3,23	3,10	2,98	2,87	2,79	2,68	2,59	2,50
Canadá	2,94	2,82	2,72	2,62	2,79	2,68	2,59	2,50
China	2,94	2,82	2,72	2,62	2,79	2,68	2,59	2,50
Rusia	2,75	2,63	2,54	2,45	2,79	2,68	2,59	2,50
Holanda	2,39	2,28	2,22	2,13	2,21	2,12	2,07	1,99
Bélgica	2,13	2,04	1,98	1,90	1,81	1,73	1,70	1,63
India	1,93	1,84	1,80	1,72	2,79	2,68	2,59	2,50
Suiza	1,60	1,53	1,50	1,44	1,66	1,59	1,56	1,50
Australia	1,50	1,43	1,41	1,35	1,53	1,46	1,44	1,39
España	1,42	1,35	1,33	1,28	1,75	1,67	1,64	1,58
Brasil	1,41	1,34	1,33	1,27	2,07	1,99	1,94	1,87
Venezuela	1,24	1,18	1,17	1,12	1,27	1,22	1,21	1,16
México	1,20	1,15	1,14	1,09	1,18	1,13	1,12	1,08
Suecia	1,11	1,06	1,06	1,02	0,94	0,90	0,91	0,87
Argentina	0,99	0,94	0,94	0,91	1,12	1,07	1,07	1,03
Indonesia	0,97	0,92	0,93	0,89	0,94	0,90	0,91	0,87
Austria	0,87	0,83	0,84	0,81	0,70	0,67	0,69	0,66
Sudáfrica	0,87	0,83	0,84	0,81	0,85	0,81	0,82	0,79
Nigeria	0,82	0,78	0,79	0,76	0,80	0,76	0,78	0,74
Noruega	0,78	0,74	0,76	0,73	0,63	0,60	0,62	0,60
Dinamarca	0,77	0,73	0,75	0,72	0,85	0,81	0,82	0,79
Corea	0,76	0,73	0,74	0,71	0,99	0,95	0,95	0,92
Irán	0,70	0,67	0,69	0,66	1,48	1,42	1,40	1,34
Malasia	0,70	0,66	0,68	0,65	0,53	0,50	0,53	0,51
Bangladesh	0,26	0,24	0,28	0,27	0,32	0,30	0,34	0,32
Jamaica	0,14	0,13	0,18	0,17	0,17	0,17	0,21	0,20
Guatemala	0,11	0,10	0,15	0,14	0,14	0,13	0,17	0,17
Etiopía	0,07	0,07	0,12	0,11	0,08	0,07	0,12	0,11

Cálculos de índices de poder realizados mediante utilización del programa *ipmmlle*.

## **7. El Directorio Ejecutivo como Órgano Democrático Representativo**

Los directores ejecutivos cuentan con dos conjuntos de roles; por un lado constituyen miembros profesionales del ejecutivo, trabajando en una sesión más o menos continua en relación colegial con sus colegas, como expertos encargados de implementar políticas que resultan técnicamente objetivas y políticamente neutrales, y por otro lado son representantes designados o electos de aquellos miembros que los escogieron y por lo tanto son representantes políticos. En esta sección nos vamos a ocupar del último conjunto de roles, en particular aquellos de los directores electos.

Si bien el Convenio Constitutivo prescribe un conjunto de reglas formales para la elección de los directores, en la práctica existe un sistema de circunscripciones en el cual las circunscripciones y su funcionamiento se consideran fuera del alcance de las IBW, de tal forma que no existen reglas formales para regir las relaciones entre los directores y sus electores que podamos analizar. De acuerdo con esto, aquellos miembros que no tienen derecho a designar a su propio director se disponen en desiguales grupos geográficos. Es posible y natural considerar a estas circunscripciones como grupos de electores que tienen una relación con su director representativo electo como la tiene cualquier circunscripción con su representante o delegado. Las circunscripciones no tienen existencia formal en las instituciones y su funcionamiento se considera invariablemente como estando por fuera de las mismas. Sin embargo, parece lógico abordarlas con la finalidad de comprender las relaciones de poder como cuerpos electorales.

Constitucionalmente, las circunscripciones se definen formalmente, no como una agrupación geográfica o de otro tipo de países, sino por el hecho de que todos los miembros votaron por el director en la elección bienal. Sin embargo, esto no significa que existe una unanimidad general entre ellos y naturalmente se observan divergencias considerables en términos de visiones, particularmente en aquellas circunscripciones que incluyen tanto países en desarrollo como países industriales. Varios analistas han señalado que si bien se supone que los directores representan a todos sus constituyentes de forma igualitaria, de hecho tienden a darle prioridad a los intereses de su propio país y a considerar los intentos por parte de otros países de participar en las tomas de decisiones como una “interferencia”. Se ha sugerido que, a los efectos de una mayor transparencia, el sistema informal de consenso de las circunscripciones sea reemplazado por un sistema de votación abierta, tomándose las decisiones ordinarias por mayoría simple. (Wood, 2001).

Muchas de las circunscripciones cuentan con un miembro poderoso dominante cuyo director resulta invariablemente electo y de esta forma los mismos se han convertido en efecto en miembros permanentes del directorio. En algunos casos este miembro cuenta con una mayoría absoluta en la circunscripción y por lo tanto los otros miembros no tendrían poder de voto alguno de realizarse una votación. Este dominio implica que los representantes de Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, India, Italia, Holanda y Suiza presidan invariablemente sus circunscripciones y sean efectivamente miembros permanentes del directorio. Allí donde las circunscripciones están integradas tanto por países industriales como países en desarrollo el que preside es invariablemente el director del país industrial. Las otras ocho circunscripciones no cuentan con un único miembro dominante y el cargo rota o cambia de otra forma.

A medida que las instituciones fueron creciendo con el agregado de nuevos miembros en el transcurso de los años, el tamaño del directorio también fue aumentado si bien poco proporcionalmente, con el resultado de que los tamaños de las circunscripciones se ampliaron. Actualmente hay un promedio de once miembros en cada una de las circunscripciones que eligen a su director. El tamaño de las circunscripciones varía enormemente: desde la circunscripción “hindú” que cuenta con solo cuatro miembros a las enormes circunscripciones africanas, como la de “África anglófona” que tiene 20 miembros y la de “África francófona” que es la más amplia con 24

miembros. El gran tamaño de estas dos últimas circunscripciones que representan a muchos de los países más pobres - muchos de ellos participantes en los programas del FMI/Banco Mundial - que cuentan solo con un director cada una, constituye un factor primordial que limita el desarrollo y la implementación de estrategias significativas de reducción de la pobreza. Existe la necesidad urgente de aumentar la participación de los países africanos la cual ha sido ampliamente reconocida.

En las deliberaciones de las IBW es habitual que se haga referencia a las circunscripciones como si estas funcionaran de la misma forma que cualquier otra en una democracia representativa. Voceros del FMI y del Banco Mundial a menudo se refieren a las circunscripciones en estos términos. Los directores se reúnen con sus circunscripciones en las reuniones anuales del FMI/Banco Mundial.

No obstante, parece ser una cuestión de legitimidad democrática cuando uno lee en el trabajo autoritario sobre gobernanza del FMI: “Cuando los miembros que pertenecen a una circunscripción dada mantienen diferentes opiniones sobre un tema, el director ejecutivo puede dejar constancia de dichas opiniones diferentes pero no puede dividir su voto. La resolución de tales conflictos queda a decisión de cada director y cada director queda libre de presentar una abstención u objeción frente a una decisión particular. El sistema tiene un efecto templador y la evidencia demuestra que las decisiones que surgen finalmente muy probablemente sean las mejores que podrían haber sido tomadas bajo esas circunstancias”. (Van Houtven, 2002). Consideramos que sería apropiado, en pos de una mayor transparencia y legitimidad democrática, que las decisiones dentro de la circunscripción fueran tomadas por mayoría de votos. Este argumento adquiere particular fuerza frente al hecho de que las condicionalidades del FMI y el Banco Mundial impuestas a los países pobres incluyen requisitos de “buena gobernanza” y democratización, y no parece irracional que las mismas se apliquen a las mismas IBW.

No existe presunción alguna de que todas las circunscripciones sean semejantes en su composición o funcionamiento. Podemos distinguir dos tipos de circunscripciones en función de su composición de acuerdo con los tipos de países que las conforman. Siete de las mismas son mixtas al estar compuestas por países industriales, países de mediano ingreso y países en desarrollo o en transición; y nueve están conformadas por países en desarrollo. Muchas de ellas, especialmente las de grupos mixtos, cuentan con un miembro que posee una ponderación muy alta, generalmente un país industrial, que es dominante dentro del grupo y cuyo representante resulta invariablemente electo. Algunas circunscripciones presentan diferentes disposiciones para seleccionar a su director y el cargo rota; este puede ser el caso en donde no hay ningún miembro dominante en función de su ponderación, tal como en la circunscripción nórdico-báltica y también en las dos circunscripciones africanas; alternatively, puede llegar a haber dos o tres miembros relativamente dominantes entre quienes rota el cargo excluyendo así a los miembros más pequeños, por ejemplo el grupo mexicano-venezolano-español donde hay tres miembros dominantes.

El Convenio Constitutivo contiene en efecto una disposición para la votación por mayoría dentro de las circunscripciones: el procedimiento para una elección complementaria de un director ejecutivo.<sup>13</sup> Los miembros de la circunscripción pertinente eligen al reemplazo por una mayoría simple de los votos emitidos. Se ha dado al menos un caso en donde la circunscripción eligió a su director por simple mayoría de votos en lugar de utilizar el método consensual.<sup>14</sup> Por lo tanto, entendemos que resulta de interés y corresponde investigar el poder de voto de los países miembros,

---

<sup>13</sup> Artículo XII, Sección 3 (f): “...Si un cargo de director ejecutivo electivo quedare vacante más de noventa días antes de la expiración del mandato de éste, los países miembros que lo eligieron elegirán otro director ejecutivo por el resto de dicho mandato. Para la elección se necesitará la mayoría de los votos emitidos...”

<sup>14</sup> Por ejemplo la circunscripción de Medio Oriente en el FMI ha seleccionado a su miembro ejecutivo mediante elección abierta entre candidatos de diferentes países.

utilizando el análisis del poder de voto sobre el modelo estilizado de la democracia representativa sugerido por el sistema de circunscripciones.

Con respecto al primer resultado, dado que cinco miembros cuentan con ponderaciones que les otorgan una mayoría dentro de sus circunscripciones, estos se convierten formalmente en dictadores y todos los otros miembros carecen de poder. Esto se aplica a Italia, Canadá, Suiza, Brasil e India. En efecto esto significa solo un incremento en la ponderación del voto para cada uno y como consecuencia un gran aumento de su poder: así, la ponderación del voto de Italia en el FMI asciende a 4,19 por ciento en lugar de 3,26, la de Canadá a 3,71 en lugar de 2,94 y así sucesivamente. El país que se beneficia más con este efecto es Suiza cuya ponderación del voto aumenta del 1,25 por ciento al 2,85 por ciento.

Los datos se presentan en la Tabla 4 que también muestra a aquellos países cuya ponderación no los vuelve “dictadores” pero que son dominantes en sus circunscripciones: Bélgica, Holanda, Australia y Argentina. La tabla muestra las participaciones significativas en el poder así como las ponderaciones del voto de los países y circunscripciones. Los aumentos en materia de ponderación son mucho mayores para el siguiente grupo: la ponderación de Bélgica aumenta en más de un 3 por ciento, la de Holanda en bastante más de un 2 por ciento, y Australia y Argentina se benefician con casi un 2 por ciento. Los porcentajes de poder de estos países en sus circunscripciones son menores que 1 pero resultan dominantes y tenderían a ganar una elección. Por ejemplo, Holanda cuenta con una participación en el poder mayor al 98 por ciento, Bélgica mayor al 68 por ciento, Argentina del 75 por ciento y Australia del 49 por ciento. De esta forma, la ponderación y el poder de estos países en el ejecutivo se ven incrementados por el sistema de circunscripciones.

**Tabla 4. Países Dominantes en su Circunscripción**

	FMI			Banco Mundial		
	% Ponderación (1)	% Ponderación de Circunscripción (2)	% Particip. Poder (3)	% Ponderación (4)	% Ponderación Circunscripción (5)	% Particip Poder (6)
Países con una mayoría absoluta en su circunscripción: “Dictadores”						
Italia	3,26	4,19	100	2,79	3,51	100
Canadá	2,94	3,71	100	2,79	3,85	100
Suiza	1,60	2,85	100	1,66	2,97	100
Brasil	1,41	2,46	100	2,07	3,60	100
India	1,93	2,40	100	2,79	3,40	100
Países dominantes en sus circunscripciones pero sin una mayoría absoluta						
Bélgica	2,13	5,14	68,89	1,81	4,80*	59,79
Holanda	2,39	4,85	98,94	2,21	4,47	98,94
Australia	1,50	3,33	49,97	1,53	3,45	48,63
Argentina	0,99	2,00	75,00	1,12	2,32	75,00

Las columnas (1) y (4) son los porcentajes de ponderación de los países en la institución; las columnas (2) y (5) son los porcentajes dentro de la circunscripción; (3) y (6) son los porcentajes de participación en el poder dentro de la circunscripción. \*Votos emitidos por Austria.

El segundo conjunto de resultados es la lista de aquellos países que no tienen poder alguno. Estos incluyen, no solo a todos los miembros restantes de las cinco circunscripciones que cuentan con un

dictador, sino también a los resultados del análisis del poder de voto que revelan otros seis países que tienen cero poder de voto aunque sus circunscripciones no cuenten con un dictador (análogo al ejemplo de Luxemburgo y la CEE descrito anteriormente en la sección 2). Estos son Estonia en el FMI, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El caso de Estonia se muestra en el análisis de la circunscripción nórdico-báltica en la Tabla 5. Esto es ilustrativo del valor del enfoque en el poder de voto dado que cuenta con la interesante propiedad de que si bien no está conformada por ningún miembro tan poderoso como para ser dictador, hay un miembro, que tiene algunos votos pero que continúa sin tener poder alguno en el FMI. Los votos ponderados de los ocho miembros son tales que Estonia, con sus 902 votos, nunca podría llegar a emitir un voto decisivo, y por lo tanto su poder de voto es cero. Por otra parte, se debe observar que esta es solo una propiedad de la ponderación del voto utilizada por el FMI, y no se aplica en el Banco Mundial donde las ponderaciones son diferentes. En ese órgano Estonia podría ser decisiva en 2 de 128 resultados de votación y por lo tanto ejerce algún poder.

**Tabla 5. Análisis del Poder de Voto en la Circunscripción Nórdico-Báltica**

<b>FMI</b>						
<b>País</b>	Votos	% Ponderación	Participación Ponderada	Decisivos	Índice de Poder	Participación en el Poder
Dinamarca	16.678	0,77	21,93	36	0,28125	17,64
Estonia	902	0,04	1,14	0	0	0
Finlandia	12.888	0,59	16,81	28	0,21875	13,72
Islandia	1.426	0,07	1,87	4	0,03125	01,96
Latvia	1.518	0,07	1,99	4	0,03125	01,96
Lituania	1.692	0,08	2,22	4	0,03125	01,96
Noruega	16.967	0,78	22,24	36	0,28125	17,64
Suecia	24.205	1,11	31,73	92	0,71875	45,09
<b>Total</b>	<b>72.276</b>	<b>3,51</b>	<b>100</b>			<b>100</b>
<b>Banco Mundial</b>						
<b>País</b>	Votos	% Ponderación	Participación Ponderada	Decisivos	Índice de Poder	Participación en el Poder
Dinamarca	13.701	0,85	25,35	54	0,42188	23,28
Estonia	1,173	0,07	2,17	2	0,01562	0,86
Finlandia	8.810	0,54	16,30	22	0,17188	9,48
Islandia	1.508	0,09	2,79	10	0,07812	4,31
Latvia	1.634	0,1	3,02	14	0,10938	6,03
Lituania	1.757	0,11	3,25	14	0,10938	6,03
Noruega	10.232	0,63	18,93	42	0,32812	18,10
Suecia	15.224	0,94	28,17	74	0,57812	31,90
<b>Total</b>	<b>54.039</b>	<b>3,33</b>	<b>100</b>			<b>100</b>

Un segundo ejemplo de circunscripción que no cuenta con dictador pero sí incluye cierta cantidad de miembros que no ejercen poder alguno es la que componen España, Venezuela y México, y la mayor parte de América Central. Hay tres grandes miembros que comparten el poder de forma igualitaria entre ellos y cinco miembros pequeños que no tienen poder alguno. El análisis se presenta en la Tabla 6. Cada uno de los tres países grandes cuenta con un índice de poder de 0,5 y sus participaciones en el poder equivalen todas a un tercio. Los resultados son los mismos para el Banco Mundial, aunque la ponderación del voto es ligeramente diferente.

**Tabla 6. Análisis del Poder de Voto en la Circunscripción  
Española-Centroamericana (FMI)**

País	Votos	Participación Ponderada	Decisivos	Índice de Poder	Participación en el Poder
Costa Rica	1891	2,03	0	0	0
El Salvador	1963	2,11	0	0	0
Guatemala	2352	2,52	0	0	0
Honduras	1545	1,66	0	0	0
México	26108	28,08	64	0,5	33,33
Nicaragua	1550	1,67	0,	0	0
España	30739	33,06	64	0,5	33,33
Venezuela	26841	28,86	64	0,5	33,33
<b>Total</b>		100			100

Por lo tanto, hay en total 41 países miembros (22 por ciento de todos los miembros), en posesión de un 4,3 por ciento de los votos del FMI (5,5 por ciento del Banco Mundial) que no tendrían ningún poder. Entre estos se incluyen algunos países industriales pero principalmente son países en desarrollo. Los mismos figuran listados en la Tabla 7.

Ahora podemos analizar el poder de voto de cada miembro, tomando en consideración un sistema de votación indirecto. El poder de cada miembro constituye el producto de su poder de voto en dos órganos de votación: primero, en la circunscripción, luego a través del poder de la circunscripción en el Ejecutivo. El índice de poder de voto de los miembros es el producto aritmético de estos dos índices de poder. Resulta de interés utilizar esta técnica para investigar cuáles son los miembros que ganan y cuáles son los que pierden poder con el sistema de las circunscripciones. Obviamente, los 41 miembros que se demostró no tienen poder alguno resultan perdedores ante este sistema en dos etapas. Sin embargo, no queda claro si es que los países que dominan sus circunscripciones, incluyendo a los dictadores listados en la Tabla 4, necesariamente se benefician, dado que esto depende del poder de su circunscripción. La Tabla 8 muestra algunos resultados de este análisis para ambas instituciones. Solo se presentan los resultados de aquellos países que ganan o pierden en mayor medida. Los índices de poder para los Gobernadores, extraídos de la Tabla 1, se han repetido y estos se utilizan como base de comparación con los índices de la estructura de votación en dos etapas que hemos asumido.

**Tabla 7. Los Países Sin Poder de Voto**

País	%		País	%	
	Ponderación FMI	Ponderación BM		Ponderación FMI	Ponderación BM
Polonia	0,64	0,69	Surinam	0,05	0,04
Filipinas		0,44	Guyana	0,05	0,08
Portugal	0,41	0,35	Kirguisa	0,05	0,08
Irlanda	0,40	0,34	Tayikistán	0,05	0,08
Grecia	0,39	0,12	Turkmenistán	0,05	0,05
Colombia	0,37	0,41	Barbados	0,04	0,07
Bangladesh	0,26	0,32	Estonia	0,04	
Serbia	0,23	0,11	Haití	0,04	0,08
Sri Lanka	0,20	0,25	Albania	0,03	0,07
Trinidad Tobago	0,17	0,18	Belice	0,02	0,05
Ecuador	0,15	0,19	San Marino	0,02	0,05
Uzbekistán	0,14	0,17	Santa Lucía	0,02	0,05
Jamaica	0,14	0,17	Antigua	0,02	0,05
República Dominicana	0,11	0,14	Granada	0,02	0,05
Guatemala	0,11	0,14	St Kitts	0,02	0,03
Panamá	0,11	0,04	San Vicente	0,02	0,03
El Salvador	0,09	0,02	Dominica	0,02	0,05
Costa Rica	0,09	0,03	Timor Oriental	0,02	0,05
Azerbaiján	0,09	0,12	Bhután	0,01	0,05
Bahamas	0,07	0,08			
Nicaragua	0,07	0,05	<b>Total de Votos</b>	4,35	5,51
Honduras	0,07	0,06	Porcentaje de Países		
Malta	0,06	0,08	Miembros	22,28%	22,28%

La Tabla 8 muestra los resultados para los primeros diez ganadores y los primeros diez perdedores, comparando el poder del país en este procedimiento de votación en dos etapas con su poder en el caso de los gobernadores<sup>15</sup>. Los resultados muestran que los países que se benefician más (en algunos casos muy sustancialmente) tienden a ser dominantes en sus circunscripciones: Bélgica, Holanda, Suiza, Australia y Brasil. Sin embargo, este no constituye un efecto universal y evidentemente ni Canadá, Italia o India están en esta lista. No obstante, esto sí tiende a indicar otra fuente oculta de inclinación hacia los países medianos de Europa. Los mayores perdedores son todos los miembros que resultan designados.

<sup>15</sup> El orden es en función de los cambios en materia de poder en el FMI.

**Tabla 8. Índices de Poder de Voto para el Directorio Ejecutivo como Órgano Democrático  
Representativo: Mayores Ganadores y Perdedores**

	FMI			Banco Mundial		
	Gobernadores	Votación en Dos Etapas	Diferencia	Gobernadores	Votación en Dos Etapas	Diferencia
<b>Mayores Ganadores</b>						
Bélgica	0,0761	0,1356	0,0595	0,0663	0,1253	0,0590
Holanda	0,0853	0,1381	0,0528	0,0812	0,1318	0,0505
Suecia	0,0397	0,0718	0,0321	0,0345	0,0570	0,0225
Indonesia	0,0345	0,0600	0,0255	0,0345	0,0563	0,0218
Suiza	0,0572	0,0809	0,0237	0,0609	0,0874	0,0265
Kuwait	0,0231	0,0445	0,0214	0,0307	0,0547	0,0240
Australia	0,0535	0,0749	0,0214	0,0561	0,0846	0,0285
Brasil	0,0502	0,0699	0,0197	0,0762	0,1061	0,0299
Sudáfrica	0,0310	0,0494	0,0184	0,0311	0,0545	0,0234
México	0,0428	0,0609	0,0181	0,0432	0,0665	0,0233
<b>Mayores Perdedores</b>						
Austria	0,0311	0,0109	-0,0202	0,0256	0,0166	-0,0090
China	0,1054	0,0837	-0,0217	0,1026	0,0821	-0,0205
Ucrania	0,0229	0,0001	-0,0228	0,0253	0,0001	-0,0251
Polonia	0,0229	0,0000	-0,0229	0,0253	0,0000	-0,0253
Arabia Saudita	0,1157	0,0918	-0,0239	0,1026	0,0821	-0,0205
Francia	0,1794	0,1412	-0,0382	0,1598	0,1272	-0,0326
Reino Unido	0,1794	0,1412	-0,0382	0,1598	0,1272	-0,0326
Alemania	0,2189	0,1711	-0,0478	0,1669	0,1320	-0,0349
Japón	0,2243	0,1751	-0,0492	0,3014	0,2332	-0,0682
Estados Unidos	0,7631	0,6459	-0,1172	0,7471	0,6231	-0,1240

## 8. Conclusiones

Este documento ha analizado el sistema de votación del FMI y el Banco Mundial utilizando el método del análisis del poder de voto así como índices de poder. Se sostiene, y confiamos haber demostrado, que este enfoque brinda valiosos elementos para comprender sistemas de votación ponderada tales como este. El método se aplicó de dos formas: en primer lugar a través de un análisis claro de las relaciones de poder en el sistema de toma de decisiones existente, teniendo en cuenta las estructuras dadas en función de la ponderación de los votos; y en segundo lugar, más especulativamente, para analizar escenarios de interés: el efecto que implicaría incrementar los votos básicos según fue propuesto como una forma de aumentar la voz de los pobres y en segundo lugar para investigar las implicancias de hacer del Directorio Ejecutivo un órgano representativo sobre principios democráticos transparentes basados en la votación por mayoría dentro de las circunscripciones. El principal hallazgo – a partir del primer análisis – es que la participación de los Estados Unidos en el poder es siempre sustancialmente mayor que su porcentaje de ponderación de votos. La votación ponderada es por lo tanto una fuente de inclinación adicional a favor de los Estados Unidos en las Instituciones de Bretton Woods. Esta inclinación se mantendría aún luego de realizada una redistribución de votos para restaurar los votos básicos a su nivel original.

El hecho de que se observe una diferencia tan pronunciada entre la ponderación del voto y el poder de voto y esto sea a favor de los Estados Unidos, como hemos comprobado, otorga un mayor respaldo a los argumentos a favor de romper el nexo existente entre las cuotas o acciones y los

votos. De sostenerse que el poder de voto debería basarse en el pago de aportes financieros, entonces estos deberían vincularse al poder de voto en lugar de hacerlo solo a los votos ponderados.

El segundo uso del análisis del poder de voto en este estudio ha sido el de investigar las implicancias del poder de voto en la utilización de un sistema de votación en dos etapas que hemos asumido existe junto con la actual ponderación de los votos. Los resultados sugieren que tal sistema tendería fuertemente a beneficiar a los países más pequeños de Europa, especialmente Bélgica y Holanda, así como también a otros países industriales.

## Referencias

- Buira, Ariel (2002), *A New Voting Structure for the IMF*, Washington: G24, [www.g24.org/](http://www.g24.org/).
- Coleman, James S. (1971) "Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to Act," en B.Lieberman (ed), *Social Choice*, New York, Gordon and Breach; reimpresso en J.S. Coleman, 1986, *Individual Interests and Collective Action*, Cambridge University Press.
- (1973), "Loss of Power", *American Sociological Review*, 38,1-17.
- Felsenthal, Dan S. y Moshe Machover (1998), *The Measurement of Voting Power*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Leech, Dennis (2002a), "Voting Power in the Governance of the IMF", *Annals of Operations Research*, vol.109, 2002, pp 373-395.
- (2002b), "Computation of Power Indices", *Warwick Economic Research Papers*, No. 644, julio de 2002.
- (2003a), "Computing Power Indices for Large Voting Games", *Management Science*, vol. 49, número 6, junio de 2003, pp 831-838.
- (2003b), "The Utility of Voting Power Analysis", *European Union Politics*, 4:4, December 2003, 479-486.
- Moggeridge, D.(ed.) (1980), *Collected Works of John Maynard Keynes*, Vol. XXV Cambridge University Press.
- Van Houtven, Leo (2002), *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency and Accountability*, IMF Pamphlet Series no. 53, IMF: Washington.
- Wood, Angela (2001), *Structural Adjustment for the IMF: Options for Reforming the Governance Structures*, Proyecto Bretton Woods Project, Londres.
- Woods, Ngaire (2001), "Making the IMF and the World Bank more accountable", *International Affairs*, 77:1, 83-100.
- (2002), "The IMF and the World Bank", *Routledge Encyclopedia of Politics*.