

FMI y política social desde el prisma argentino. Tres décadas de cambios, desde las redes al piso de protección social¹

IMF and social policy from the Argentinean perspective. Three decades of change, from safety nets to the social protection floor

Pablo Nemiña², Tomás Gulias³
y Federico Rudistein⁴
UBA/UNSam CONICET, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 405-434
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e487>

Resumen: El artículo desarrolla un análisis político de la evolución del paradigma de política social del FMI durante las tres últimas décadas. Proponemos que el proceso de incorporación y cambio de la política social en el FMI fue gradual y para nada homogéneo, y refleja un equilibrio estratégico del organismo entre las agendas externas, la legitimidad de las políticas económicas promovidas y su concepción institucional. Siguiendo una estrategia metodológica cualitativa y basados en documentos

¹ Los autores agradecen los comentarios de Juan Pablo Bohoslavsky, Francisco Cantamutto y Sandra Guimenez a una versión preliminar y, naturalmente, los eximen de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

² Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto del CONICET, con sede en la Escuela IDAES. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO – Argentina. E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar.

³ Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. E-mail: tomgulias@gmail.com.

⁴ Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Docente de nivel medio en la Escuela ORT. E-mail: federudistein@hotmail.com.

oficiales y bibliografía secundaria, identificamos tres etapas: el surgimiento de las *redes de seguridad social*, en la cual la política social era transitoria, focalizada y magra; una transición en la que el concepto se amplió hacia la *protección social*, aunque con definición vaga; y la etapa pos crisis de 2008 que llega a la actualidad, cuando el FMI adoptó el paradigma del *piso de protección social*. Este se tradujo en la inclusión progresiva de condicionalidades de gasto social en los acuerdos con países de ingreso bajo y —luego— medio, que reconoce el carácter permanente de la intervención del Estado en temas sociales y el alcance tanto focalizado como extendido (tendiente a la universalidad) de estas medidas.

Abstract: The article develops a political analysis of the evolution of the IMF's social policy paradigm over the last three decades. We propose that the process of incorporation and change of social policy at the IMF was gradual and far from homogeneous, and reflects a strategic balance of the organization between external agendas, the legitimacy of the economic policies promoted and its institutional conception. Following a qualitative methodological strategy and based on official documents and academic literature, we identify three stages: the emergence of social safety nets, in which social policy was transitory, focused and scarce; a transition in which the concept was broadened towards social protection, yet with a vague definition; and the post-2008 crisis stage that reaches the present day, when the IMF adopted the social protection floor paradigm. This translated into the progressive inclusion of social spending conditionalities in agreements with low and -later- middle-income countries, which recognizes the permanent nature of State intervention in social issues and the targeted and extended (tending towards universality) scope of these measures.

Introducción

Si bien el FMI declara no entrometerse en temas que considera propios de la política y orientar su acción en base a criterios técnicos (que considera neutrales en términos políticos), esa posición omite que la política es constitutiva de una

institución que promueve medidas económicas, no solo porque las mismas son de orden intergubernamental, sino también debido a que toda acción económica siempre beneficia a algún grupo social.⁵ La combinación de restricción del gasto fiscal, apertura comercial y cuenta capital, política monetaria centrada en el control de la inflación y restricción del endeudamiento, medidas que usualmente acompañan sus programas, suelen generar un deterioro en los niveles de pobreza y desigualdad.⁶ Asimismo, muchas medidas de supuesto carácter temporal, tienen efectos de largo plazo y de difícil recuperación.⁷

En cualquier caso, no toda asistencia financiera o técnica del FMI debiera necesariamente resultar en un impacto social negativo. Además de la influencia de los fundamentos macroeconómicos en base a los cuales analiza la economía y postula recomendaciones de política, otro elemento relevante es el paradigma de política social que adopta. En primer lugar, aún implícito, el enfoque que adopta el organismo sobre los temas sociales, orienta las condicionalidades que exija a sus prestatarios. En segundo lugar, y como se mostrará, el paradigma de política social no es estático. La relación con Argentina permite ilustrar esta afirmación. En plena hegemonía del Consenso de Washington y confianza en la autorregulación de los mercados, el FMI restringió su mirada social esencialmente a subsidios transitorios de desempleo (y así, por ejemplo, omitió acompañar las privatizaciones iniciales con medidas de protección social frente la reducción de la plantilla). Tres décadas después,

⁵ Pablo Nemiña, "Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo", *1 Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 2017, Vol. 17, 11-25.

⁶ Timon Forster, Alexander E. Kentikelenis, Bernhard Reinsberg, Thomas H. Stubbs, y Lawrence P. King, "How structural adjustment programs affect inequality: a disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980–2014", *Social Science Research*, 2019, Vol. 80, 83-113.

⁷ Juan Pablo Bohoslavsky, "Complicity of international financial institutions in violation of human rights in the context of economic reform", *Columbia Human Rights Law Review*, 2020, Vol. 52, 224-5.

otro gobierno neoliberal suscribió el programa condicional más alto de la historia con el FMI, el cual incluyó un inédito piso de gasto social obligatorio que contemplaba un ajuste contracíclico (es decir, podía aumentarse si las condiciones económicas empeoraban). Si bien esta medida no resolvía estructuralmente la pobreza e indigencia, contribuyó a evitar, en palabras del entonces ministro de economía, una esperable caída del gobierno dada la magnitud del ajuste fiscal y externo implementado⁸.

Ese cambio en la política social del FMI puede responder a diversas fuentes. Primero, la influencia de actores externos poderosos, como los gobiernos de las potencias centrales, o de los temas de agenda global. También puede influir el vínculo con los países prestatarios, mediante la identificación del impacto social de las medidas recomendadas o el reconocimiento de otras implementadas por los países. Por último, estos incentivos son tamizados por la concepción institucional que posee el organismo.⁹

El trabajo propone un análisis político de la evolución del paradigma de política social del FMI durante las tres décadas recientes, en el período que va desde la consolidación del Consenso de Washington a la transición al Pos Consenso de Washington. Proponemos que el proceso de incorporación y cambio de la política social en el FMI fue gradual y para nada homogéneo, y reflejó un equilibrio estratégico del organismo entre las agendas externas, la legitimidad de las políticas económicas promovidas y su concepción institucional.

El artículo se divide en tres secciones, cada una abocada al análisis de una etapa cronológica específica, coincidente con un

⁸ Infobae, "Nicolás Dujovne: "Nunca se hizo un ajuste de esta magnitud sin que caiga el Gobierno", Infobae, (14 de noviembre de 2018). Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2018/11/14/nicolas-dujovne-nunca-se-hizo-un-ajuste-de-esta-magnitud-sin-que-caiga-el-gobierno/>

⁹ Susan Park, y Antje Vetterlein, (eds.), *Owning development: Creating policy norms in the IMF and the world bank*, (New York: Cambridge University Press, 2010).

paradigma de política social. Del carácter transitorio, focalizado y difuso conceptualmente de la primera etapa (1992-1999), con las *redes de seguridad social* siendo eje de la política social y reflejando aquellas características, pasando por una etapa de transición (2000-2008), hasta llegar, luego de la crisis de 2008, a la idea de *gasto social*, con mayor pretensión universalista, más claro conceptualmente, y reconociendo mayor presencia al Estado en la economía (en lo que a política social se refiere). Esta última etapa continúa vigente ante el estallido de la pandemia COVID-19.

Las *redes de seguridad social* durante el Consenso de Washington

La década de 1990 fue la “era de las *Redes de Seguridad Social*” (RSS o SSN, por sus siglas en inglés).¹⁰ Pero antes de adentrarnos en ese término, vale la pena realizar un breve repaso del contexto económico y político en el que este concepto adquirió tal relevancia.

La década de 1990 está asociada inevitablemente al Consenso de Washington. El mismo constaba de un conjunto de principios que reflejaban un clima de época respecto al quehacer económico y político de los países en general, que tuvo una gran repercusión en Europa del Este y América Latina en particular. Entre los más destacados se encontraban la ortodoxia fiscal y monetaria, la apertura externa, la liberalización interna y las políticas de libre mercado.¹¹ A partir de estos principios, los países (sobre todo aquellos sumidos en crisis económicas) lograrían alcanzar un equilibrio económico que serviría de puntapié para un proceso de desarrollo sostenido.

¹⁰ Antje Vetterlein, “Lacking ownership: The IMF and its engagement with social development as a policy norm” en *Owning development: Creating norms in the IMF and the World Bank*, Cambridge: Cambridge University Press. New York, United States of America, 2010, 103.

¹¹ John Marangos, “The evolution of the anti-Washington Consensus debate: From ‘Post Washington Consensus’ to ‘After the Washington Consensus’”, 3 *Competition & Change*, 2008, Vol. 12, 227.

El Consenso de Washington también tuvo su correlato en la cuestión de la política social. En América Latina, particularmente, esta reorientación se vio reflejada en un fuerte contraste con el paradigma imperante desde la segunda posguerra. El cambio en esta materia consistió en el abandono de un paradigma “tradicional” por uno “emergente”.¹² Se destacaba, principalmente, por su carácter descentralizado (menos responsabilidad y financiamiento por parte del Estado, junto a una mayor influencia y participación de las ONG y otras instituciones de la sociedad civil, por ejemplo), y por el énfasis en la focalización (que las políticas llegaran solo a los sectores más vulnerables de la sociedad). Esta nueva orientación contó con el impulso de las instituciones financieras internacionales, quienes se convirtieron en “globalizadores”, según la caracterización de Woods.¹³

Estos dos aspectos de la nueva política social están íntimamente relacionados. La limitación quirúrgica de las/os beneficiaria/os de la política social contribuía simultáneamente a solucionar las crisis fiscales recurrentes de los países por esos años, producto, en buena parte, de la crisis de la deuda que estalló en la década de 1980.¹⁴ El achicamiento del gasto por la vía de la descentralización de las funciones sociales y la supuesta eficientización mediante la focalización (asumida por la teoría ortodoxa), daba cuenta de un cambio en la gestión de la política social, a tono con los postulados del Consenso de Washington.

Además, ambos aspectos contaron con criterios y argumentos que podían brindar cierta legitimidad. Por caso, la renuncia del Estado a responsabilizarse por ciertas funciones se justificó en las mejores aptitudes del sector privado (especialmente

¹² Rolando Franco, “Los paradigmas de la política social en América Latina” en 58 *Revista de la CEPAL*, 1996, 12.

¹³ Ngaire Woods, *The Globalizers. The IMF, the World Bank, and their borrowers*, Ithaca: Cornell University Press, 2006.

¹⁴ Ana Sojo, *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2017, 21.

empresas y ONG) para llevar a cabo la política social, en base a la idea de que el mercado distribuía recursos de manera óptima, junto al hincapié de una ciudadanía crecientemente “empoderada” y con ansias de participación.¹⁵

Mientras tanto, la focalización —de la cual la política de las RSS fue un emergente— se fundamentó en una orientación a la eficiencia y en una fuerte protección hacia grupos-meta, es decir, los sectores más vulnerables. En este sentido, “lo social” y las políticas sociales se limitan a los casos de pobreza extrema y vulnerabilidad social, por lo cual los/as trabajadores/as formales y los/as ciudadanos/as en general dejan de ser eje de estas políticas para priorizar a los grupos más afectados por los ajustes económicos.¹⁶

Desde una perspectiva de derechos humanos se ha criticado al FMI y otros organismos por la política de focalización ya que, dependiendo de los criterios en base a los cuales se decida la misma, la ayuda y la posibilidad de garantizar estos derechos, sean económicos, sociales o culturales (seguridad social, trabajo, alimentación, vivienda, educación, entre otros ejemplos posibles) puede ser anulada para numerosas porciones de la población también necesitada.¹⁷ No obstante, las organizaciones financieras internacionales —y especialmente el FMI— sostuvieron e impulsaron esta orientación para América Latina en particular, y para la periferia en general. En este sentido, fue posible rastrear en algunos trabajos del FMI consideraciones específicas sobre el concepto central de la política social de los noventa: las *Redes de Seguridad Social*.¹⁸ El concepto

¹⁵ Evelina Dagnino, “Citizenship: a perverse confluence” en *Development in Practice*, 2007, 555.

¹⁶ Carlos Barba, “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington” en 31 *Espiral*, Guadalajara, México, 2004, Vol. XI, 96. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13803104>.

¹⁷ Ver el artículo de Olivier De Schutter *et al* en esta Edición Especial.

¹⁸ De hecho, a partir de la búsqueda de trabajos vinculados a la temática se puede observar que no existen producciones del Fondo en cuyo título se incluya este concepto hasta esta década mencionada.

adquirió protagonismo en 1992, durante la transición de los países del bloque soviético a economías capitalistas. Allí el FMI señalaba que, si bien el horizonte era optimista (debido a la sobreestimación de los beneficios de las reformas de mercado), el proceso de transición podía ser complejo y generar efectos disruptivos, sobre todo en los precios.¹⁹ Las RSS se proponían como una herramienta transitoria para atravesar las reformas, con el objetivo de mitigar instrumentalmente el impacto sobre los sectores que serían afectados, sobre todo aquellos asociados a la economía informal que iban a estar más desprotegidos ante las contingencias de la transición.²⁰

Sin embargo, por entonces estaba definido de manera particularmente ambigua. Aunque la consideración general era que las RSS tendrían un carácter temporal, también se contemplaba la posibilidad de sostenerlas de manera permanente. En las primeras aparecían medidas focalizadas como compensaciones directas en dinero, transferencias en base a categorías²¹, y el racionamiento limitado, como ejemplos superadores —por su supuesta mayor eficiencia— al subsidio universal al consumo. Las RSS permanentes, en cambio, estaban emparentadas con las redes formales de seguridad social, e incluían políticas vinculadas a los seguros de desempleo, la generación de empleo público y la presencia de asistencia social.²²

¹⁹ IMF, *Fiscal Policies in Economies in Transitio*., Washington, D.C, 1992, 312.

²⁰ Dani Rodrik, *The Rush to Free Trade in the Developing World: Why so late? Why now? Will it last?* No. 3947, Cambridge, 1992.

²¹ En este contexto la posibilidad de incluir una exigencia de retribución o contraprestación a cambio de la transferencia implicaba el abandono del criterio de ciudadanía, como garantía de derechos, por uno basado en el merecimiento.

²² Para Deacon, inicialmente las RSS comprendían para el FMI “subsídios focalizados, compensaciones monetarias como subsidios, mejoras en la distribución de cosas esenciales como medicamentos, controles de precios temporarios para commodities esenciales, la indemnización por despido y la capacitación de los empleados del sector público despedidos, empleo a través de obras públicas, y adopción de programas de seguridad social permanente para proteger a los pobres”. Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance*, SAGE Publications Ltd., Londres, Gran Bretaña, 2007, 47.

Las RSS se presentaban entonces como un conjunto de políticas heterogéneas, vinculadas a la transición de las economías socialistas al capitalismo, y de carácter ambiguo en cuanto a su duración. En ese momento no parecía haber una idea concreta sobre cuáles eran las medidas en política social que el organismo debía tomar frente a crisis (o posibles crisis) económicas. Lo que se encontraba presente, en todo caso, era una orientación general que emergía en las antiguas economías soviéticas pero se consolidaba en su expansión hacia América Latina y el resto de la periferia.

En efecto, en 1993 el FMI definía a las RSS como “arreglos especiales o permanentes que mitiguen los posibles efectos adversos de las medidas de reforma económica en los pobres”, que incluiría “una combinación de subsidios limitados a las necesidades básicas (en particular los alimentos básicos), acuerdos de seguridad social (como pensiones y prestaciones de desempleo) y posiblemente programas de obras públicas adaptados a este fin”.²³

Si bien se observa mayor claridad, se mantuvo un grado de ambigüedad en la temporalidad de las mismas; resultado, en gran parte, de la sobreestimación del funcionamiento óptimo de los mercados desregulados y con ello lo prescindible de la política social activa. Con todo, el debate sobre la temporalidad perderá relevancia con el correr de los años en paralelo al crecimiento de la importancia de la política social en las políticas generales del FMI, profundizando la discusión conceptual y el debate sobre las políticas o tipo de gastos que allí se incluyen.

En síntesis, podemos caracterizar esta primera etapa en la política social, como una en la cual su concepto central (las RSS) reflejaba dos pilares fundamentales que irán cambiando a lo largo del período: se trataba de medidas transitorias y fuertemente focalizadas hacia los sectores más vulnerables de la

²³ IMF, *Social Safety Net in Economic Reform*, Internal Document EBS/93/34, Washington, DC: IMF, The Secretary, 1993, 23.

sociedad, aquellos que necesitarían una red de contención para no sufrir mayores privaciones en contextos de crisis.

Crisis y repliegue. Hacia una nueva política social

Numerosos trabajos estudiaron los efectos sociales negativos y decepcionantes que tuvieron las políticas macroeconómicas impulsadas desde el FMI y otras organizaciones financieras internacionales durante la década de 1990.²⁴ Si la perspectiva general de la década se vio cuestionada por las denominadas “crisis de gobernabilidad” o “crisis de representación”,²⁵ también sufrió cuestionamientos la política social que la mencionada etapa incluyó. Al respecto, las RSS se mostraron insuficientes para mitigar el deterioro económico y social alentado por las reformas de mercado.

En efecto, si bien el FMI declara no entrometerse en temas de política social y derechos humanos, Bohoslavsky señala que el grueso de las medidas implementadas con el argumento de la estabilidad fiscal, también impactaron de forma negativa en estos últimos. Remarca asimismo que, en contraste al supuesto carácter temporal de las políticas, las mismas tienen efectos de largo plazo y de difícil recuperación.²⁶ En este sentido, el mismo autor considera que, de acuerdo al derecho internacional, el FMI podría ser calificado como responsable por complicidad, en tanto comprende un acto ilícito internacionalmente.²⁷

²⁴ C. Barba, *op. cit.*, 89. Marcela Escobar, “Pisos de protección social en El Salvador: conceptos y legislación nacional e internacional”, 12 *Análisis*, 2017. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13748.pdf>. Friedrich-Ebert-Stiftung. El Salvador, 12. Güven, Ali Burak, “Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis”, *Review of International Political Economy*, 2018, 3-4.

²⁵ Ludolfo Paramio, “Crisis de gobernabilidad y populismo” en *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Fundación Carolina. Editorial Siglo XXI. Madrid, España, 2019, 47.

²⁶ J.P. Bohoslavsky, *op. cit.*, 224-225.

²⁷ *Ibidem*, 210.

Contrariamente, el FMI sostiene que no se puede establecer un vínculo directo entre la asistencia financiera o técnica que provee y los resultados que las medidas generan, en tanto no sería la única organización financiera internacional proveedora de estos tipos de asistencias a los países.²⁸

Pese a su justificación, las instituciones financieras internacionales, en general, acusaron recibo de una significativa pérdida de legitimidad en la gobernanza internacional.²⁹ A partir de la idea de la “globalización con rostro humano”³⁰ impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1999, que propuso enfrentar la pérdida de cohesión social y revertir la deslegitimación de la globalización, distintos organismos y movimientos sociales promovieron una agenda social más inclusiva que contribuyó a consolidar el Post Consenso de Washington.³¹

Por su parte, el contexto pos hegemónico que caracterizó a la economía política de América Latina en la primera década del siglo XXI acentuó este proceso.³² En primer lugar, impulsada por un auge del precio de las *commodities*, la región tuvo una rápida recuperación económica que no solo impactó en una mejora de los indicadores sociales, sino que permitió evitar requerir financiamiento al FMI (y en el caso de Brasil, Argentina y Uruguay, devolver de manera anticipada entre 2005 y 2006 los créditos pendientes). En segundo lugar, el crecimiento

²⁸ *Ibidem*, 239.

²⁹ Antje Vetterlein, “Understanding Policy Change as Position-Taking: The IMF and Social Policies in Times of Crisis” en *After '08: Social Policy and the Global Financial Crisis*. UBC Press. Vancouver, Canadá, 2015, 88 y 93.

³⁰ C. Barba, *op. cit.*, 107.

³¹ Puello-Socarráz, José Francisco y Gunturiz, María Angélica, “¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada” en 40 *Política y Cultura*, 2013, 35.

³² Pía Riggiozzi y Diana Tussie, “Rethinking our Region in a Post - Hegemonic Moment” en Briceño - Ruiz J. y Morales, I. (Eds.). *Post - Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific - Atlantic Divide?* London: Routledge, 2017, 16-31.

estuvo acompañado por la implementación de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) dirigidas a amplias franjas de la población, las cuales —hasta entonces— eran resistidas por el FMI debido a su mirada focalizada de la política social.³³ De este modo, debido a la falta de demanda tanto de su financiamiento como de su asesoramiento en política (en especial, con relación al área social), se produjo una creciente autonomización de varios países de la región respecto del FMI³⁴ (en particular aquellos gobernados por administraciones progresistas).

En este marco, que se sumaba a la impericia para manejar las crisis del Sudeste Asiático y de Turquía, entre otras, de fines de los noventa, el FMI y el Banco Mundial entraron en una etapa de repliegue, que incluyó una profunda revisión de la orientación de sus recomendaciones y políticas, entre ellas la política social. Es esta última institución quien lideró el proceso de reconfiguración paradigmática,³⁵ y lo hizo en paralelo —a veces cooperando y otras, disputando— con otras agencias de las Naciones Unidas (ONU), especialmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que desarrolló una línea de trabajo propia en materia de política social.³⁶

Otro factor que impulsó el giro del paradigma en el FMI fue una multiplicidad de iniciativas vinculadas a la reformulación teórica sobre la política social, con un énfasis muy fuerte

³³ Pía Riggirozzi, "Social Policy, Inequalities and the Battle of Rights in Latin America", 2 *Development and Change*, Vol. 51, 2020, 506-522.

³⁴ Vetterlein (2010, 108) señala la importancia de la evaluación externa del *Enhanced Structural Adjustment Facility*, por encargo del Executive Board, que derivó en múltiples críticas sobre la forma de tratar los problemas e implementar los programas,

³⁵ Arne Ruckert, "The forgotten dimension of social reproduction: the World Bank and the poverty reduction strategy paradigm". 5 *Review of International Political Economy*, Vol. 17, 2010, 816-839.

³⁶ Si bien existen instancias de diálogo, Deacon (2007) describe el carácter competitivo y superpuesto de estas instituciones en la temática ya que todas tienen interés y participación en la formulación global de políticas respecto a las problemáticas sociales.

en la desigualdad y la pobreza, como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en 1995,³⁷ la Declaración del Milenio en el marco de la Cumbre del Milenio en el año 2000 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable en 2002.³⁸ Algunas fueron contemporáneas a la vigencia de las RSS y otras expresaron el giro en el paradigma, lo cual muestra un registro creciente en la arena global del impacto social negativo de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington, el carácter progresivo de esta transición y la interrelación entre las ideas, discursos e intereses de las instituciones globales. Al respecto, si bien el FMI no fue el principal protagonista de este proceso, participó de estas iniciativas y se sumó al *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), liderado por el Banco Mundial.

La incorporación al PRSP constituyó una plataforma formal para formular cambios institucionales de cara a la primera década del nuevo milenio. Por ejemplo, desde entonces se incorporó la noción de “crecimiento inclusivo” como parte de los lineamientos de política de la institución. También se comenzaron a incluir condicionalidades respecto a la política social, y específicamente relativos a la RSS, en los acuerdos del organismo con los países miembros de ingreso bajo.³⁹ Con relación a los países de ingreso medio, se observa la incorporación de compromisos medibles que, si bien no llegan a ser condicionalidades, suponen un mayor grado de formalidad y relevancia que lo acostumbrado hasta entonces. En este sentido, de los nueve

³⁷ Bradlow señala que a partir de esta Cumbre, el “desarrollo [se concibe como] un proceso multifacético en el que, entre otras cosas, desarrollo económico y derechos humanos se entrelazan tanto que un desarrollo sustentable no puede ocurrir sin crecimiento económico y sin la promoción de los derechos humanos”. En Daniel Bradlow, “The World Bank, the IMF, and Human Rights” en *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 6, 1996, 48.

³⁸ Irene Maestro Yarza, “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿cambio real de estrategia de desarrollo?” en *¿Hacia dónde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe*, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, Buenos Aires, Argentina, 2007.

³⁹ Viljam Engström, “Unpacking the Debate on Social Protection Floors” en *Goettingen Journal of International Law*, 9, 2019, 580.

acuerdos firmados con países de América Latina entre 2003 y 2009, siete incluyeron este tipo de compromisos.⁴⁰

Adicionalmente supuso la creación en 1999 de una línea de crédito concesional específica, la *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), la producción de datos e indicadores específicos, la apertura de una unidad específica en la temática (*Poverty and Social Impact Analysis*), y la incorporación de nuevos empleados especializados en la materia.⁴¹

Como novedad, el FMI procuraba generar un vínculo virtuoso entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La novedad radicaba en que la segunda ya no sería consecuencia de la primera sino que ambos objetivos pasaban a estar interrelacionados.⁴² Se trata de un planteo que adquirió relevancia en esta etapa aunque se consolidó en la siguiente: menos que temporario, la pobreza es concebida como un problema estructural, y por lo tanto requiere políticas específicas y de largo plazo.

En este sentido, la política social del FMI comenzó a orientarse a partir del concepto de *protección social*. Desde un enfoque de derechos humanos, surgido a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se hace eje en la idea de “seguridad social” como referencia conceptual de la política social. En este caso, se identifica la relación con los sistemas de protección social que, a su vez, “... deben proteger a los hombres y niños contra los riesgos de empobrecimiento en situaciones de enfermedad, discapacidad, maternidad, lesiones laborales, el desempleo, la vejez, la muerte de un miembro de la familia, los elevados costes de la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, la pobreza y la exclusión social en general”.⁴³

⁴⁰ Elaboración propia en base a datos del FMI.

⁴¹ V. Engström, *op. cit.*, 109.

⁴² Vetterlein, 2010, *op. cit.*

⁴³ Magdalena Sepúlveda y Carly Nyst, *The human rights approach to social protection*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012, 6.

Al respecto, el FMI emparentaba en 2006 el término con siete temas en los cuales la institución podría ofrecer asesoramiento a los países. Estos son:

- i) la reforma del sistema de pensiones/seguridad social;
- ii) la reforma de los subsidios de desempleo/sistemas de salario mínimo; iii) la mejora de la orientación de las prestaciones/transferencias sociales; iv) la protección de los grupos vulnerables o la limitación del costo social de las reformas/políticas/choques; v) la protección o creación de un espacio fiscal, es decir, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, aumentar las asignaciones presupuestarias, para el gasto social; vi) fortalecer la red de seguridad social/transferencias sociales/provisión de servicios sociales; y vii) aplicar políticas activas de mercado laboral.⁴⁴

Según Engstrom⁴⁵ no hay una definición universalmente aceptada de qué es la protección social ni consenso sobre las políticas que se ven incluidas. Sin embargo, al centrarnos en la caracterización del FMI, podemos observar que el concepto engloba un abanico amplio de aspectos sociales que va desde las pensiones hasta la protección de trabajadores migrantes, pasando por transferencias, provisión de servicios sociales, y políticas relativas al mercado laboral. Al igual que como ocurría en el período previo respecto de las RSS, persiste un grado de ambigüedad sobre las partes que la componen y las relaciones entre las mismas. Así, se utilizan términos similares de formas diversas, y se proponen relaciones implícitas que, a la hora del diseño de la política social y la condicionalidad, requieren mayor especificidad.

El FMI incluyó los temas sociales en su agenda al considerarlos “macrocríticos”, esto es, que afectaban o podían afectar la estabilidad doméstica, externa o global.⁴⁶ La vaguedad de la

⁴⁴ IEO, *The IMF and the Social Protection. Evaluation Report*, Washington, D.C.: IMF, 2017, 14.

⁴⁵ *Ibidem*, 575.

⁴⁶ B. Clift y T. A. Robles, “The IMF, tackling inequality, and post-neoliberal ‘reglobalization’: the paradoxes of political legitimation within economic parameters”, 1 *Globalizations*,

definición otorgó margen de acción estratégico a la institución para acercarse a temas que históricamente y por mandato le habían sido ajenos. En línea con esta ambigüedad, en este período no se formalizaron criterios específicos para determinar la existencia de un tema de características macrocríticas sino que se sometió al juicio individual de aquellas personas responsables de tomar decisiones al respecto (involucramiento *ad hoc*).⁴⁷ De esta manera, la falta de delimitación operativa hizo posible aplicar distintos estándares. Así, la ambigüedad emerge como una estrategia deliberada para incorporar a la institución temas y agendas en los que no hay un consenso interno establecido, con la suficiente flexibilidad para posibilitar avanzar escalonadamente sorteando el estancamiento. Jacqueline Best denomina a este proceso “ambigüedad constructiva”.⁴⁸

En cualquier caso, y retomando la evolución conceptual, si bien la idea de RSS perdió centralidad y terminó incluido dentro del concepto más amplio y abarcador de protección social,⁴⁹ se mantuvo como un aspecto de la política social del FMI. Se destaca incluso el hecho de que en la misma publicación referida del año 2006, el FMI siguió sosteniendo la misma definición de 1993 para el término RSS. Es decir, los temas que se incluyeron en la idea de protección social se confundían con la definición misma del concepto RSS.⁵⁰ De este modo, convivían de forma superpuesta dos conceptos que implícitamente hacían

2021, Vol. 18, 39-54, 43. Recuperado de <https://www.tandfonline-com/doi/full/10.1080/14747731.2020.1774325>.

⁴⁷ Institute for International Law and Justice, *The IMF and social protection* International Organizations Clinic at New York University School of Law, 2017, Recuperado de <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf>

⁴⁸ Jacqueline Best, *The limits of transparency: Ambiguity and the history of international finance*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

⁴⁹ La dimensión relativa a la seguridad social queda incluida en el campo de la protección social, mientras que las RSS no incluían este aspecto.

⁵⁰ IEO, *op. cit.*, 38.

referencia al mismo conjunto de políticas sociales. Esto refleja un estado de transición, en el cual el paradigma anterior no termina de ser reemplazado por el nuevo. Sin embargo, mientras las RSS se presumían temporarias y contingentes, la noción de protección social aportó una caracterización más integral de la política social y, en este sentido, con mayor permanencia.

El trabajoso encuentro con el piso de protección social

El impacto social de la crisis financiera de 2008 puso de manifiesto la necesidad de implementar respuestas permanentes en el marco de la *protección social*, y demostró la inadecuación de las RSS en tanto conjunto de políticas temporales. En este marco, la OIT ganó protagonismo promoviendo su propia agenda respecto a la política social y cómo abordarla. Continuando la tendencia iniciada por los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2000),⁵¹ en el marco de la Comisión Mundial de la Dimensión Social de la Globalización impulsó el *piso básico de protección social*, que se formalizó en 2009 con la *Iniciativa para un Piso de Protección Social* (IPPS o SPFI *Social Protection Floor Initiative*, por sus siglas en inglés) que la ONU adoptó como una de sus nueve prioridades para hacer frente a la crisis mundial. Allí se definió al *piso de protección social* como un “mínimo social, comprendiendo pensiones, beneficios a niños, acceso a cuidados médicos y seguros de desempleo”.⁵² La eliminación del carácter “básico” fue consecuencia —precisamente— de la presión de la OIT para ir hacia esquemas de gasto social universales y permanentes, en tanto mostraban beneficios en múltiples aspectos, no necesariamente eran menos eficientes que las políticas focalizadas.⁵³

⁵¹ Consisten en ocho metas a alcanzar en 2015, que se desprenden de la Declaración del Milenio. Sobre los objetivos, puede remitirse a <https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>.

⁵² V. Engström, *op. cit.*, 576.

⁵³ M. Escobar, *op. cit.*, 9 y 17.

El enfoque del piso de protección social impulsado por la OIT chocaba con una de las concepciones generales más importantes del FMI en esta materia, que las políticas de protección social debían estar focalizadas en la población más vulnerable. En este sentido, la colaboración entre ambas instituciones se hizo dificultosa debido a los diferentes paradigmas de protección social.⁵⁴ Si bien fueron muy escasos los avances iniciales en el FMI de promover el financiamiento de pisos de protección social a nivel nacional, la relevancia del tema en agenda contribuyó a que el FMI comenzara a indagar la búsqueda de espacio fiscal para permitir algún tipo de gasto social,⁵⁵ y de esta manera avanzara en una progresiva revisión de su paradigma institucional de política social. La incorporación oficial en 2009 como agencia colaboradora en la IPPS⁵⁶ y la conferencia de Oslo al año siguiente junto a la OIT⁵⁷ son ejemplos de vinculación formal, que fueron continuados por colaboraciones en programas con Mozambique, Vietnam y El Salvador.⁵⁸

Un segundo impulso a este cambio de paradigma lo constituyó una decisión del Congreso de Estados Unidos. En 2009 esa legislatura sancionó una ley que establecía instrucciones precisas para el Director Ejecutivo representante de ese país en el FMI, que debía utilizar ‘voz y voto’ para oponerse a cualquier acuerdo de préstamo con países de bajos ingresos que no permitiera y/o impulsara el incremento de los gastos sociales. Debido al poder de veto de Estados Unidos en el organismo, esta decisión se volvió operativa rápidamente a partir de la

⁵⁴ V. Engström, *op. cit.*, 582.

⁵⁵ Bob Deacon, “The social protection floor and global social governance: Towards policy synergy and cooperation between international organizations” en *International Social Security Review*, 2013, Vol. 66, 56.

⁵⁶ IEO, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁷ OIT, *The Social Protection Floor Initiative*, 2012. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207781.pdf

⁵⁸ IMF, *The Future We Want*, 2020. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/rio/>

aprobación del documento “A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries” en julio de ese mismo año.⁵⁹ De este modo, el *Poverty Reduction Growth Trust* (PRGT), otrora PRGF, establecía la prioridad sobre el mantenimiento y, cuando fuera posible, el crecimiento de los gastos sociales y otros prioritarios (*Social and other priority spending*).⁶⁰ El impacto fue inmediato: mientras en el período 2006-2009 sólo la mitad de los acuerdos con los países de ingreso bajo incluía condicionalidades relativas a este tipo de gastos, entre 2010 y 2015 prácticamente todos los programas incluyeron esta condición,⁶¹ y algunos acuerdos con países de ingresos medios también.⁶²

Debido a su enfoque economicista, el FMI abordó las medidas sociales desde un punto de vista esencialmente cuantitativo,⁶³ dejando a otras agencias como el Banco Mundial el análisis cualitativo. El organismo establecía una cantidad de gastos, con lo cual cumplía con el mandato impuesto por Estados Unidos, pero no intervenía en la forma en la que estos gastos se realizaban. En otras palabras, indicaba cuánto gastar pero no le importaba cómo. De esta forma, se beneficiaban ambas partes del acuerdo: el FMI se involucraba en la agenda social de una manera acorde a su cosmovisión y a su mandato, que evitaba solapamientos con el Banco Mundial y la políticamente compleja evaluación del cumplimiento de reformas estructurales en temas para los cual carecía de expertise y legitimidad, y los países ganaban en autonomía, que a nivel interno aportaba legitimidad política. Menos que un cambio casual, expresó el interés del organismo por promover la apropiación (*ownership*) de los programas por

⁵⁹ Liam Clegg, “Social spending targets in IMF concessional lending: US domestic politics and the institutional foundations of rapid operational change” en 3 *Review of International Political Economy*, 2014, Vol. 21, 745.

⁶⁰ *Ibidem*, 749.

⁶¹ Liam Clegg, “The IMF Record on Social Protection: Pro-poor or Poor?” en 2 *Development and Change*, 2019, Vol. 51, 701.

⁶² V. Engström, *op. cit.*, 584.

⁶³ B. Clift y T. Robles, 2021, *op. cit.*

parte de los gobiernos.⁶⁴ En el caso de los acuerdos con América Latina, la meta de gasto social se incluyó por primera vez en el programa con Haití en 2010, y luego fue incluida en los acuerdos con Granada, Haití (nuevamente), Surinam y Barbados entre 2014 y 2018. Los acuerdos con Argentina en 2018 y con Ecuador al año siguiente también la incluyeron, aunque con carácter de criterio de desempeño (es decir, cuyo incumplimiento conllevaba la necesidad de solicitar un waiver para evitar la suspensión del programa) y con un margen contracíclico. En estos casos estipularon un piso de gasto social del 1,3 % y el 1 % anual del PBI respectivamente, ambos cumplidos.⁶⁵

Un tercer hito en el giro del paradigma de la política social del FMI fue el reconocimiento que brindó a los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). De la mano de los gobiernos de la “ola rosa” progresista y la bonanza derivada del boom de las materias primas, en América Latina los programas de TMC fueron el pivote de la política social posneoliberal, la cual se caracteriza por reconocer la necesidad de que el Estado intervenga activamente para garantizar derechos que el mercado no provee. A partir de las iniciativas pioneras *Progresas/Oportunidades* y *Bolsa Escola* en México y Brasil —respectivamente— los programas de TMC cobraron un impulso significativo en la región, que en 2010 alcanzaron al 22,7 % de la población.⁶⁶ Otros ejemplos destacados de programas TMC

⁶⁴ Se entiende por apropiación al traslado de la responsabilidad en relación al diseño de las políticas sociales en el marco de programas de crédito. De esta forma, los países y las bases sociales de los mismos asumen una participación central, la cual previamente quedaba supeditada a los espacios que otorgasen los organismos en función de las condicionalidades de los acuerdos. En síntesis, se podría considerar esta nueva perspectiva como el margen de personalización doméstica tolerable, por ejemplo, por el Fondo para hacer viable políticamente la implementación de los programas de reforma. Pablo Nemiña y Julián Echandi, “De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los Organismos Multilaterales” en Revista 55 *Conjuntura Austral*, 2020, Vol. 11, 56.

⁶⁵ Según datos indicados en los Memorándum. En la conclusión retomamos las implicancias de este cambio.

⁶⁶ P. Riggirozzi, *op. cit.*, 8.

han sido Bolsa Familia Brasil, la Asignación Universal por Hijo en Argentina y el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas en Chile. Estos programas implicaron una transferencia monetaria mensual a cambio de que las familias garantizaran la revisión médica y/o la escolaridad de los niños.

Algunos autores señalaron que los TMC no rompieron con el paradigma neoliberal, ya que estaban dirigidos a un universo focalizado —aunque ostensiblemente más amplio— y reproducían la idea del gerenciamiento del riesgo social⁶⁷. No obstante, incorporaron una serie de novedades que sí implicaron un quiebre significativo con la lógica imperante en la década de 1990.⁶⁸ Primero, se trataba de transferencias no contributivas, lo cual implicaba reconocer una limitación estructural en el mercado de trabajo como capaz de absorber a toda la población económicamente activa.⁶⁹ Segundo, y en línea con lo anterior, la contraprestación no era laboral sino social y dirigida a reforzar el capital humano.⁷⁰ Tercero, a pesar del carácter procíclico que afecta a las finanzas de los países periféricos,⁷¹ lograron variados grados de institucionalización y, por ende, el reconocimiento de su centralidad en la planificación fiscal.

⁶⁷ Fernando Piñero y Emiliano Fernández, “La política social en la actualidad latinoamericana: ¿hacia una política asistencial “pos-neoliberal”. Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas.” en 11 *Revista Cátedra Paralela*, 2014, 71. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2133/4933>.

⁶⁸ Para una revisión general ver María Ignacia Costa y Susana Hintze, “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”, en Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coords.), *Protecciones y desprotecciones (ii) problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines: UNGS, 2014, 243-280.

⁶⁹ Estela Grassi, “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición.” *E-I@tina*, 39 *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 2012, Vol. 10, 5-33.

⁷⁰ P. Riggiozzi, *op. cit.*

⁷¹ Lena Lavinias, “Latin America. Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”, 51 *Working Paper Series*, 2013. Desigualdades.net, disponible en (19/8/20): <http://www.nopoor.eu/publication/latin-america-anti-poverty-schemes-instead-social-protection>

Con el impulso de estas medidas, la región logró reducir la tasa de pobreza al 28,3 % en 2012, del 43,8 % en 1999, y más de un tercio el nivel de indigencia, del 18,6 % hasta el 11,3 %, durante ese mismo período.⁷² Si bien lograron reducir la pobreza y la indigencia, aún persisten bolsones de pobreza estructural que hacen necesarias otras iniciativas, mientras que en algunos casos acentuaron la desigualdad de género debido a la desigual distribución de las tareas de cuidado en los hogares.⁷³

Implementados inicialmente como iniciativas nacionales, los programas TMC contaron prontamente con el apoyo ideológico y financiero de agencias de desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el UK Department for International Development (DFID)⁷⁴, ya que eran adecuados en su agenda de reducción de la pobreza⁷⁵. La colaboración estrecha con el Banco Mundial en temas sociales facilitada por el PRSP, contribuyó a que las TMC permearan en el FMI como medidas aceptables. A su vez, el reconocimiento de la importancia de las TMC y, por tanto, la aceptación de que los países necesitan ampliar el espacio fiscal para sostener el gasto social, le permitió al FMI acercarse a la iniciativa IPPS, respetando la apropiación (*ownership*) de las decisiones de gasto por parte de los países.

La presión externa, tanto de la iniciativa IPPS de la ONU y la OIT como de los Estados Unidos, como el aprendizaje en su vínculo con los países de América Latina, dieron ímpetu a

⁷² OIT, *La estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, 2014.

⁷³ Corina Rodríguez-Enríquez, "Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista", en Valeria Esquivel (ed.) *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo: ONU Mujeres, 2012, 390-437.

⁷⁴ Cecilia Osorio Gonet, "A comparative analysis of the adoption of conditional cash transfers programs in Latin America." *4 Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2019, Vol. 21, 385-401.

⁷⁵ Daniel Béland, Rosina Foli, Michael Howlett, M. Ramesh y J. J. Woo, "Instrument constituencies and transnational policy diffusion: The case of conditional cash transfers." *4 Review of International Political Economy*, 2018, Vol. 25, 463-482.

la revisión del paradigma de política social en el FMI. En 2014, un documento del Fondo redefinió al concepto de *protección social* como “la intervención sistemática con el objetivo de aliviar a hogares e individuos de la carga de ciertos riesgos sociales definidos”.⁷⁶ Además, se operacionalizó el mismo a partir de dos dimensiones que ampliaron formalmente el universo de beneficiaria/os de los gastos considerados sociales: *seguro social*⁷⁷ y *asistencia social*.⁷⁸ Cada dimensión se diferencia por los mecanismos de contribución (contributivos o no contributivos, respectivamente) pero no por las prestaciones percibidas. Tres años después, el Fondo publicó el *Handbook of IMF Facilities for LICs*, donde incorporó a su cuerpo teórico sobre la política social el concepto de *gasto social*. Definido con una idea que engloba los Servicios de Educación y Salud junto a las RSS, el FMI se aproximaba a la definición de la OIT del piso de protección social.⁷⁹ De acuerdo a Escobar, esta definición de la OIT en 2012 constituye el primer instrumento jurídico internacional que reconoce explícitamente el papel de la protección social como derecho humano universal y una necesidad económica y social.⁸⁰

En paralelo, un informe de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI del mismo año⁸¹ explicita el debate interno que

⁷⁶ IMF, *Government Finance Statistics Manual 2014*, Washington, D.C., 2014, 277.

⁷⁷ Se la define como aquella que “da protección social mediante el requerimiento formal de participación por pago de contribuciones (propias o imputadas). La participación es usualmente vinculada al empleo, siendo las contribuciones pagadas por los participantes, por los empleadores, o por ambos”. (IMF, 2014, 282).

⁷⁸ Se la define como aquella que “provee beneficios de protección social a todas las personas que necesitan sin ningún requerimiento formal para participar, tal como pago de contribuciones”. (IMF, 2014, 283).

⁷⁹ V. Engström, *op. cit.*, 583.

⁸⁰ OIT, *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social, Ginebra. En M. Escobar, *op. cit.*, 2012, 5.

⁸¹ Creada en 2001, la IEO provee evaluaciones objetivas e independientes sobre temáticas relacionadas al FMI. Opera independientemente de la administración del Fondo y muy cerca-namente del Executive Board. Disponible en <https://ieo.imf.org/>

suscitó en el organismo el cambio del paradigma de la política social en general y la idea de la *protección social* en particular. Allí se señala:

Debe reconocerse desde el principio que no existe una definición oficial de *Social Protection* en el FMI. A lo largo de los años, el FMI ha utilizado diversos términos para categorizar la labor normativa y operacional conexas. Algunos de esos términos, como ‘redes de seguridad social’ (SSN), se incluyen en la protección social (SP). Sin embargo, otros términos, como ‘gasto social’ (*Social spending*) o ‘salvaguardias sociales’ (*Social safeguards*) abarcan esferas más amplias (como la educación y la salud).⁸²

En el FMI nunca se había cristalizado un esquema conceptual claro e inequívoco sobre qué y cómo actuar en torno a la política social. En parte, presumiblemente, porque se trata de un área de política en la que su mandato no le asigna responsabilidad directa. Consecuentemente, tal como observa este informe, no existía hasta entonces una estrategia general de participación de cara a los acuerdos con los países miembros.

No obstante, en 2019 el Fondo brindó una respuesta clara a esta observación. Con la publicación de *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, consolidó su paradigma de política social bajo el paraguas conceptual del *gasto social*. El mismo agrupa tres dimensiones mencionadas anteriormente: *protección social*, *servicios de educación* y *servicios de salud*. Asimismo, dentro de la *protección social* se mantiene al seguro y a la asistencia social, esta última equivalente a las RSS. Por cierto, aquí son consideradas ya no solamente las transferencias focalizadas sino también aquellas de carácter universal. En este sentido, no sólo se explicita la universalidad de las transferencias como posibilidad (a preferencia de los países involucrados) sino también la adopción de un piso de gasto social con carácter de condicionalidad cuantitativa.⁸³

⁸² IEO, *op. cit.*, 4.

⁸³ IMF, *A strategy for IMF engagement on social spending*. IMF Policy Papers, 8, 2019. Recuperado de <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019016.ashx>.

Consideraciones finales

A lo largo del trabajo indagamos en la política social del FMI y en el paulatino proceso de transformaciones institucionales en la materia. Teniendo en cuenta que es una institución que no opera de forma aislada sino en un contexto en el que intervienen un conjunto de organizaciones internacionales, periodizamos el devenir del FMI en tres etapas diferenciadas con un propósito meramente analítico.

La primera etapa, que denominamos “era de las redes de seguridad social”, refiere a un momento de implementación de las reformas de mercado inspiradas en la agenda político-económica del Consenso de Washington en la periferia, con especial énfasis en América Latina y en las economías centralmente planificadas que se dirigían al capitalismo. Se trató de un período de gran protagonismo del FMI en la gobernanza internacional, en el cual consideró a la política social como un complemento transitorio, focalizado y de implementación variable.

La segunda etapa se caracterizó por una reconfiguración de la política social global, y del FMI en particular, como resultado de la crisis de gobernabilidad y representación originada en el impacto social de las políticas neoliberales del período previo. Entre otras cosas, las mismas dieron cuenta del exceso de optimismo depositado en las RSS temporales. El FMI sufrió una importante pérdida de legitimidad que lo llevó a revisar el paradigma con el que había orientado sus decisiones hasta ese momento. Además, en el contexto de bonanza económica en la periferia debido al *boom* de las materias primas, la institución se volvió prescindible respecto a la necesidad de financiamiento. Como consecuencia, el FMI entró en una etapa de repliegue.

La incorporación a la iniciativa PRSP del Banco Mundial y la reducción de la pobreza como parte de su mandato, junto a la introducción de la perspectiva conocida como “*country ownership*” y la aceptación de las TMC como instrumento de política social, reflejaron esta transición. En ella, lo viejo no terminaba de morir mientras lo nuevo no acababa por nacer. Como producto

de este período, reconocemos en la idea de *protección social* el núcleo conceptual de la política social del FMI, de forma que la noción de RSS quedó subsumida en la anterior y se logró mayor claridad respecto al marco teórico utilizado. Con relación a las medidas de política, el cambio se reflejó en la inclusión de compromisos medibles como incrementar el gasto social o evitar el impacto de aumentos de tarifas en sectores vulnerables.⁸⁴ Si bien a diferencia de las condicionalidades el incumplimiento de un compromiso no conlleva ninguna sanción formal, el hecho de que fueran medibles y no simples intenciones marcaban un contrapunto con la etapa de las RSS.

Las tendencias esbozadas en la primera década del nuevo milenio se consolidaron en la última etapa de esta periodización. Una combinación de sucesos, que incluyó la reducción de la pobreza o “crecimiento inclusivo” como objetivo, la presión de Estados Unidos para incluir medidas de alivio social, y el lanzamiento de la Iniciativa del Piso de Protección Social en la ONU como respuesta al impacto de la crisis financiera de 2008, derivaron en el giro del FMI hacia el piso de protección social. Esto se materializó en la progresiva inclusión de condicionalidades de gasto social en los acuerdos con países de ingreso bajo y, luego medio, que reconocieron la importancia de sostener o incrementar la magnitud del gasto social así como el universo de beneficiarios/as.

Si bien la estrechez del paradigma económico del FMI⁸⁵ puede explicar la persistencia de una mirada económica conservadora, esto no impidió que la política social adquiriera un carácter permanente, extendido (aunque en la práctica aún resista adoptar un enfoque universal) y progresivamente más

⁸⁴ Por ejemplo, el *Stand by* de 2003 con Bolivia estipuló el compromiso de aumentar el gasto orientado a la reducción de la pobreza en un 0,5 % del PBI, y el acuerdo con República Dominicana del año siguiente incrementar el gasto público social en un 2 % del producto.

⁸⁵ J. Best, citado en Ben Clift y Te-Anne Robles, “The IMF, tackling inequality, and post-neoliberal ‘reglobalization’: the paradoxes of political legitimation within economic parameters”, 1 *Globalizations*, 2020, vol. 18, 39-54.

claro y definido. En esta línea, el concepto de *gasto social* surgido recientemente, constituye una novedad en la política social del FMI que incluye tanto a las RSS como a la protección social, conceptos ordenadores de las etapas previas. El cuadro 1 sintetiza los tres paradigmas analizados.

Cuadro 1. Etapas en la Política Social del FMI (1992 a actualidad)

Período	Paradigma	Características de la Pol. Social	Indicadores en acuerdos
1992-1999	Redes de seguridad social	Limitada, transitoria y focalizada	Intenciones (pocas)
2000-2008	Protección social	Transición. Amplía el abanico de temas sociales. Políticas más extendidas y de mayor duración.	Compromisos medibles
2009-actualidad	Gasto social	Permanente, extendida (aunque no universal) y progresivamente más clara	Condicionalidades cuantitativas indicativas y de desempeño

Fuente: elaboración propia.

Aunque aún parece prematuro sacar conclusiones definitivas, la respuesta del FMI frente a la pandemia COVID-19 parece haber continuado la tendencia en lo que a política social refiere. El organismo ha señalado tres lineamientos para los países: privilegiar el gasto en salud, proteger a los sectores más vulnerables y promover una recuperación verde. De acuerdo a los datos disponibles, el FMI ha propiciado tanto el gasto en salud como social, aunque fue menos consecuente en alentar una reconversión hacia energías limpias.⁸⁶ Con relación al espacio fiscal, ha declarado que los países deben poder gastar para

⁸⁶ Kevin Gallagher y Franco Carlin, "The role of IMF in the fight against COVID-19: The IMF COVID RESPONSE INDEX", *Covid Economics*, 42, 2020, 112-142. Recuperado de <https://www.bu.edu/gdp/files/2020/09/CovidEconomics-GallagherEdit.pdf>

atenuar el impacto económico y social de la pandemia, pero existe la presunción de que en lo sucesivo el organismo evoque nuevamente la consolidación fiscal y limite la política fiscal contracíclica a los países que poseen margen fiscal para hacerlo.⁸⁷ Si bien esto puede reproducir el conocido doble estándar, el FMI ha manifestado su inclinación hacia reformas tributarias progresivas que permitan que los sectores que han visto beneficiados sus ingresos por la pandemia hagan un aporte mayor.⁸⁸ En la búsqueda de estrategias económicas políticamente viables a nivel doméstico y global, acaso el impulso a una decisiva reforma fiscal progresiva permita alcanzar puntos de acuerdo entre países en desarrollo de ingreso medio con limitado margen fiscal, como la Argentina, y el FMI, lo cual sería potenciado por medidas como la emisión extraordinaria de DEGs y una eventual mejora en las condiciones financieras de las deudas con el FMI y el resto de las IFIs, tal como promovieron recientemente Argentina y México.⁸⁹ Se trata de aprovechar los márgenes de maniobra que ofrece la actual estructura de gobernanza financiera global, mientras se promueven transformaciones que pongan en el centro las necesidades e intereses de las economías menos avanzadas.

Entre las futuras líneas de indagación que se abren, nos interesa destacar ¿cómo se materializaron los cambios de paradigma analizados en las recomendaciones concretas de política que hizo el FMI? ¿La progresiva ampliación de la agenda de temas sociales, tuvo un reflejo concreto en las medidas o

⁸⁷ Daniel Munevar, "Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19", *Briefing Paper*, Eurodad, octubre 2020. Recuperado de <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/1063/attachments/original/1608122652/arrested-development-FINAL.pdf?1608122652>

⁸⁸ Business Insider, 21/4/2020. Recuperado de <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/1063/attachments/original/1608122652/arrested-development-FINAL.pdf?1608122652>

⁸⁹ Telam, 7/4/2021. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202104/549953-argentina-y-mexico-piden-al-g20-creacion-de-fondo-de-reservas-del-fmi-para-paises-de-ingresos-medios.html>

condicionalidades planteadas en los acuerdos? ¿Con todos los países se comportó de la misma forma? Al respecto, nos permitimos incorporar dos reflexiones.

En primer lugar, algunas/os autoras/es han caracterizado la adhesión al piso de protección social como un gesto de hipocresía por parte del FMI⁹⁰ ya que, debido al enfoque macrocrítico, las metas de gasto social se incorporaban en los acuerdos de financiamiento con carácter de meta cuantitativa indicativa, es decir, una condicionalidad cuyo incumplimiento no conlleva sanciones. Como las típicas metas de ajuste tenían carácter obligatorio, los países solían subordinar el gasto social al ajuste, para evitar la suspensión de los acuerdos. Con relación a lo sucedido en América Latina, como mostramos precedentemente, esta fue la situación hasta 2018. Sin embargo, el *Stand by* con Argentina de ese año estipuló al piso de gasto social como condicionalidad con carácter de criterio de desempeño (es decir, de cumplimiento obligatorio) y con un margen contracíclico. Menos que una excepcionalidad, esto fue replicado en el acuerdo con Ecuador del año siguiente. En ambos casos, las metas fueron levemente sobrecumplidas (es decir, hubo un gasto social mayor al estipulado) y esto fue aceptado por el organismo. Si bien esta medida está lejos de proporcionar una solución estructural a la pobreza y el sesgo fiscalista sigue siendo una marca de los programas del FMI,⁹¹ podría llevar a revisar la idea de hipocresía, ya que pone de manifiesto una consistencia algo mayor entre discurso y práctica (por lo menos, en lo que a este punto se refiere) que permitió moderar el impacto social de

⁹⁰ Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs y Lawrence P. King, "IMF conditionality and development policy space, 1985-2014" en *Review of International Political Economy*. Taylor Routledge y Francis Group. Londres, Gran Bretaña, 2016, 4. Recuperado de http://www.kentikelenis.net/uploads/3/1/8/9/31894609/kentikelenis2016_imf_conditionality_and_development_policy_space.pdf.

⁹¹ Rebecca Ray, Kevin Gallagher y William Kring, "IMF Austerity Since the Global Financial Crisis: New Data, Same Trend, and Similar Determinants", *GEGI Working Paper*, 2020. Recuperado de <https://www.bu.edu/gdp/files/2020/11/IMF-Austerity-Since-the-Global-Financial-Crisis-WP.pdf>

los programas en comparación con los ajustes crudos de las décadas de 1980 y 1990.

Por otra parte, el piso de protección social está siendo disputado por esquemas más amplios y universales, como por ejemplo, la Cobertura Universal de Protección Social promovida por la OIT y el Banco Mundial.⁹² Se trata de una iniciativa que, de consolidarse, podría dar inicio a una eventual cuarta etapa de política social en el plano global, que, a su vez, podría verse reflejada en un nuevo giro en la trayectoria del paradigma de política social del FMI. No obstante, la sobrerrepresentación de los países centrales en el Directorio, el enfoque economicista, y una mirada históricamente más conservadora que el Banco Mundial, hacen suponer un movimiento prudente. Si bien es un proceso en pleno desarrollo y deben destacarse los avances hechos por el FMI en virtud de su trayectoria previa, este organismo está lejos de aparecer —hoy— a la vanguardia del debate de política social global; más bien, pareciera hacer adaptaciones estratégicas y pragmáticas que adoptan la forma de un cambio fragmentado,⁹³ en tanto buscan equilibrar las agendas externas, la legitimidad de las políticas económicas promovidas y su propia concepción institucional. Se trata de una mirada que asume el carácter complejo de toda institución y destaca que, debido a las resistencias que existen al cambio, un proceso políticamente conflictivo como la transformación del paradigma de política social y su traducción a nuevas prácticas concretas, no sucederá de manera homogénea y con la misma intensidad y velocidad en todas sus áreas.

⁹² ILO, “The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative”, Concept note, 2021, Recuperado de https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_378991/lang-en/index.htm<https://www.cepal.org/en/topics/protection-social-security>

⁹³ Ayse Kaya y Mike Reay, “How did the Washington Consensus move within the IMF? Fragmented change from the 1980s to the aftermath of the 2008 crisis”. *Review of International Political Economy*, 2019, 391 Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1511447>, citado por Ben Clift y Robles Te-Anne, 2020, *op. cit.*, 4.