

DERECHOS

EN ACCIÓN

AÑO 6 • Nº 18

VERANO 2020-2021

EDICIÓN ESPECIAL. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y DERECHOS HUMANOS

Editores invitados

Juan Pablo Bohoslavsky

Francisco Cantamutto



ISSN 2525-1678

DERECHOS

AÑO 6 • Nº 18

EN ACCIÓN

VERANO 2020-2021

EDICIÓN ESPECIAL.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Y DERECHOS HUMANOS

Editores invitados

Juan Pablo Bohoslavsky
Francisco Cantamutto



ACIJ
por la igualdad y la justicia

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ARGENTINA



REDEA
REVISTA
DERECHOS
EN ACCIÓN

ASOCIACIÓN EDITORA

Revista Derechos en Acción Asociación Civil
(personería jurídica en trámite)

INSTITUCIÓN ACADÉMICA EDITORA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina

STAFF EDITORIAL

DIRECTOR

Prof. Pablo Octavio Cabral

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Contacto: pablooctaviocabral@yahoo.com.ar

EDITOR GENERAL

Prof. Guillermo Raúl Moreno

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Contacto: guillermoraulmoreno@yahoo.com.ar

EDITORES ASOCIADOS

Prof. José Ignacio López

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Contacto: joseignaciolopez8@gmail.com

Prof. María del Carmen Alemán

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: mariadelcaleman@gmail.com

Prof. Rosario Echevesti

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: roechevesti@gmail.com

Prof. Fernando Maitini

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: fmlpsch@yahoo.com.ar

Prof. Stefanía Alba Nájera

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: stefaniaalbanajera@hotmail.com

RESPONSABLES DE SECCIONES ESPECIALES

Ailén Díaz, Fernando Aмосa,

Juan Francisco Díaz y Penélope Canónico

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

EQUIPO DE IDIOMAS

Juan Cruz Vallefín, María Fernanda García,
Sofía Sarasqueta

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

STAFF EDITORIAL

CORRECTOR GENERAL

Abog. José María Maitini

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: josemaitini91@gmail.com

DIRECCIÓN DE ARTE

Prof. Nazarena Mazzarini

Facultad de Bellas Artes de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: nachamazza@gmail.com

DIRECCIÓN LITERARIA

Abog. María Cecilia Rita Villegas

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Contacto: cecivillegas@hotmail.com

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Lic. Javier F. Luna • Estudio melHibe

EQUIPO DE COMUNICACIÓN

Lic. Carolina Cabado • Coordinación

Franca Rueda • Fotografía

Abril Di Fonzo • Video e imagen

Santiago Rivas • Redes

ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Martín Lara Paz

CONSEJO EDITORIAL

Víctor Ernesto Abramovich

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Luis Hipólito Alén

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Elisabet Almeda Samaranch

Universidad de Barcelona - España

Ricardo César Andreu

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Gustavo Arballo

Universidad Nacional de La Pampa - Argentina

Grethel Arias Gayoso

Universidad de Oriente - Cuba

María Elena Attard Bellido

Universidad Mayor de San Andrés - Bolivia

Fernando Atria

Universidad Nacional de Chile - Chile

Natalia Lorena Barriviera

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Mauro Benente

Universidad Nacional de José C. Paz - Argentina

Homero Bibiloni

Universidad Nacional Arturo Jauretche - Argentina

Juan Pablo Bohoslavsky

Universidad Nacional de Río Negro - Argentina

Milay Burgos Matamoros

Universidad Autónoma de México - México

Mario F. Cámpora

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Ángel Carballal

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Franco Catalani

Universidad Nacional de La Pampa - Argentina

Alfonso Celotto

Università Degli Studi Roma Tre - Italia

Nicolás Cendoya

Universidad Nacional de La República - Uruguay

Guillermo Justo Chávez

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Rodrigo Codino

Universidad Nacional de Avellaneda - Argentina

Mario Coriolano †

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Solange Delanoy

Universidad Nacional de Rosario - Argentina

Dino Di Nella

Universidad de Barcelona - España

Jesús Antonio de la Torre Rangel

Universidad Autónoma de Aguas Calientes - México

Enrique del Percio

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Carlos Echevesti

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Leandro E. Ferreyra

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Lila García

Universidad Nacional de Mar del Plata - Argentina

Alejandro González Monzón

Universidad de La Habana - Cuba

Juan Martín González Moras
Universidad de Buenos Aires - Argentina

Pablo Gres
Universidad Católica del Norte - Chile

Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono
Universidad Nacional del Comahue - Argentina

Omar Heffes
Universidad de Buenos Aires - Argentina

Francisco Henao Bohórquez
Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín -
Colombia

Marisa Herrera
Universidad de Buenos Aires - Argentina

Natalia Herrera Galves
Universidad Nacional de Colombia - Colombia

Víctor Eduardo Hortel
Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Juan Bautista Justo
Universidad Nacional del Comahue - Argentina

Carolina Machado Cyrillo Da Silva
Universidad Federal Do Río de Janeiro - Brasil

Andry Matilla Correa
Universidad de La Habana - Cuba

Ricardo Marcondes Martins
Pontificia Universidad Católica de San Pablo - Brasil

Juliana Paula Magalhães
Universidad de San Pablo - Brasil

Alejandro Medici
Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Santiago Medina
Universidad de San Buenaventura Medellín - Colombia

Ronald Meneses Vanegas
Universidad del Valle - Colombia

Enrique Javier Morales
Universidad Nacional de Formosa - Argentina

Juan Orsini
Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Oscar Parra Vera
Universidad Nacional de Colombia - Colombia

Marcelo Pepe
Universidad de Buenos Aires - Argentina

Alicia Pierini
Universidad de Buenos Aires - Argentina

Ana Laura Piñeiro Jardim
Universidad de la República - Uruguay

Julián Portela
Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Carlos Raimundi
Universidad Nacional de Quilmes - Argentina

Miguel Revenga Sánchez
Universidad de Cádiz - España

Gisele Ricobom
Universidad Federal de la Integración
Latinoamericana - Brasil

Esteban Rodríguez Alzueta
Universidad Nacional de Quilmes - Argentina

Romina Ronda
Universidad Nacional de Cuyo - Argentina

Johanna M. Romero
Universidad de Cuenca - Ecuador

Alejandro Rosillo Martínez
Universidad Autónoma de San Luis Potosí - México

Marcelo Sain

Universidad Nacional de Quilmes - Argentina

David Sánchez Rubio

Universidad de Sevilla - España

Oscar Sarlo

Universidad de la República - Uruguay

Rodolfo Sosa

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Juan Stinco

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Rafael Valim

Pontificia Universidad Católica de San Pablo - Brasil

Antonio Carlos Wolkmer

Universidad Federal de Santa Catarina - Brasil

CONSEJO ACADÉMICO HONORÍFICO

Ramón Torres Molina

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Raúl Gustavo Ferreyra

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Alicia Ruiz

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires - Argentina

Paulo Bonavides †

Universidad Federal de Río de Janeiro - Brasil

ILUSTRACIONES DEL PRESENTE NÚMERO

RAQUEL CYNTHIA ALIANAK

Abogada en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe), profesora universitaria en Derecho Administrativo en carreras de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Rosario y otras universidades del país. Además, ejerce la profesión liberal concentrada en esa disciplina.

Los mini dibujos publicados en esta edición de ReDeA, representan paisajes urbanos dibujados en cuarentena 2020, desde el balcón y el ventanal del departamento frente a la Plaza San Martín, lugar de su trabajo en modalidad home office (la fachada de la Facultad de Derecho, UNR, por calle Moreno; la calle Córdoba al 2000; el paisaje desde el ventanal). Otros involucran algunas marinas del Puerto de Punta del Este. Por último, algunas vistas de diseño urbano de mi ciudad y de Nueva York.

Instagram: *@rachel.cynthia.sketches*

TEXTOS Y POESÍAS DE CONTRACARÁTULAS

MARCOS CÉSAR HELBERT

Nació el 26 de junio de 1970 en Pigüé, Buenos Aires. Ya en la adolescencia asomó su espíritu participativo y empezaron a afianzarse sus convicciones, las que cada día se harían más fuertes. Así fue que integró el Centro de Estudiantes de su colegio, y comenzó el camino de la militancia. En 1991 se mudó a la ciudad de La Plata, donde realizó sus estudios universitarios en la Facultad de Trabajo Social y donde cosechó grandes amigos y compañeros. En ese tiempo desarrolló su labor en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, donde integró la Comisión Gremial Interna de La Plata. Posteriormente, en Bahía Blanca, llegó a ser Secretario General de la Comisión y también miembro de la Asociación Bancaria. Junto con Rosana construyeron su familia y fueron padres de Catalina y Emma.

Marcos nos dejó físicamente el 16 de marzo de 2019 a los 48 años, pero su paso por esta vida no fue en vano. Su pasión, su compromiso, su lealtad, sus convicciones y su lucha nos honran y nos dan esperanza, y nos invitan a levantar las banderas de la solidaridad y la justicia social.

Soñador y enamorado de la vida, escribió, entre muchas otras, las poesías que aquí se publican.

PAUTAS DE PUBLICACIÓN Y REFERATO

A los efectos de facilitar el trabajo de edición de la revista los trabajos deben ser presentados en el siguiente formato:

- Extensión en carillas: mínimo 8 y máximo 25, incluyendo citas y bibliografía.
- Letra Times New Roman, tamaño 11 para el cuerpo del texto y 10 para las citas y referencias bibliográficas.
- Las notas al pie en tamaño 10.
- Interlineado a un espacio y medio.
- Página tamaño A4, márgenes “normal”.
- Resumen del trabajo en castellano de hasta 3000 caracteres.

El sistema de referato es externo doble ciego, y el procedimiento de selección se tramitará con el sistema Open Journal Systems (<https://pkp.sfu.ca/ojs/>), el autor deberá registrarse en el Portal de Revistas Académicas de la U.N.L.P. y remitir el documento sin mención expresa a su autor/autores dentro del trabajo.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR REDEA	19
<i>Pablo Octavio Cabral</i>	
PRÓLOGO	23
<i>Martti Koskenniemi</i>	
INTRODUCCIÓN	33
Presentación de la Edición Especial	35
<i>Editores invitados</i>	
FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio	40
<i>Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto</i>	
ARTÍCULOS ACADÉMICOS	87
El combate contra la austeridad en las décadas de los setenta y los ochenta: cuando los derechos humanos desaparecieron	89
<i>Matthias Goldmann</i>	
El Grupo del Banco Mundial, el FMI y los derechos humanos: Sobre las obligaciones directas y la atribución de la conducta ilícita	130
<i>Willem Van Genugten</i>	
Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos . .	173
<i>Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis</i>	

Complicidad de las instituciones financieras internacionales en la violación de derechos humanos en el contexto de reformas económicas	216
<i>Juan Pablo Boboslavsky</i>	
Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres	275
<i>Diane Elson y Corina Rodríguez Enríquez</i>	
Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020	311
<i>Noemí Brenta</i>	
Nuevos acuerdos con el FMI ¿barrer a la vida debajo de la alfombra? De los usos de la sustentabilidad en los acuerdos recientes con Argentina	346
<i>Mariano Félix</i>	
El papel del FMI en la protección social: prometedores cambios en políticas y desafíos persistentes	382
<i>Olivier De Schutter, Nathalie Dubler, Paula Fernandez-Wulff y Anabella Sosa</i>	
FMI y política social desde el prisma argentino. Tres décadas de cambios, desde las redes al piso de protección social	405
<i>Pablo Nemiña, Tomás Gulias y Federico Rudistein</i>	
El impacto de los programas del FMI y sus condicionalidades sobre los derechos laborales	435
<i>Su-Hyun Lee y Byungwon Woo</i>	
La disolución de los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales	479
<i>Natalia Delgado</i>	

Las políticas monetarias y cambiarias del FMI, y su impacto sobre los derechos humanos	517
<i>Alfredo Calcagno</i>	
El rol del FMI en la economía argentina. Fuga de capitales y estructura tributaria regresiva	556
<i>Magdalena Rúa</i>	
El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. Control de Convencionalidad	594
<i>Juan Bautista Justo</i>	
DOCUMENTOS OFICIALES	627
Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social	629
<i>Phillip Alston</i>	
Informe sobre Comercio y Desarrollo 2020. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: Evitar otra década perdida	669
<i>UNCTAD</i>	
Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos	702
<i>Juan Pablo Bohoslavsky</i>	
DOCUMENTOS DE TRABAJO	749
El FMI y la pandemia: Una historia del fortalecimiento de la financiarización y la complicidad con las violaciones de derechos humanos	751
<i>Emma Burgisser y Luiz Vieira (Bretton Woods Project)</i>	

Los derechos humanos y la reacción del FMI frente a la COVID-19	781
<i>Center for Economic and Social Rights</i>	
¿A quién le importa el futuro? El modo en que el FMI socava los servicios públicos	789
<i>David Archer (ActionAid)</i>	
La deuda como fuerza colectiva	805
<i>Christy Thornton y Philip Mader (Progressive International)</i>	
El cambio climático y la vigilancia del FMI. La necesidad de tener ambición	816
<i>Kevin P. Gallagher, Luma Ramos, Corinne Stephenson e Irene Monasterolo</i>	
ENTREVISTAS	833
Entrevista a Armin von Bogdandy	837
Entrevista a Isabel Ortiz y Matthew Cummings	846
Entrevista a Sharan Burrow	856
Entrevista a Mark Blyth	863
Entrevista a Jayati Ghosh	868
Entrevista a Margot Salomon	878
Entrevista a Yanis Varoufakis	888
Entrevista a Alicia Girón	892
Entrevista a Jomo Sundaram	898
Entrevista a Soledad García Muñoz	905
Entrevista a Oscar Ugarteche Galarza	922
RESEÑA DE PELÍCULA	931
¿Cómo y por qué contar al FMI? Reseña del documental <i>Fondo: otra vez la misma receta</i> , de Alejandro Bercovich	933
<i>Ana Fraile</i>	

Presentación del director *ReDeA*

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 19-20

Con entusiasmo y satisfacción presentamos hoy la primera Edición Especial de la Revista Derechos en Acción (*ReDeA*) dedicada a una temática central de la realidad económica, social y jurídica de nuestro país, la región y el mundo: Fondo Monetario Internacional y derechos humanos.

El abordaje de la temática es desde una mirada crítica e interdisciplinaria, y comprometida con la efectivización de los derechos humanos de todas las poblaciones de nuestros pueblos tercermundistas, en el contexto especial de una pandemia y recesión sin precedentes.

La propuesta de este formato de número dedicado a la temática surgió de una conversación con Juan Pablo Bohoslavsky, quien sumó en la tarea al economista Francisco Cantamutto. Ambos, reconocidos investigadores, se hicieron cargo de la tarea de llevar el barco a buen puerto, desarrollando con eficiencia la ardua labor de selección y revisión de los trabajos, realización de entrevistas, recopilación de documentos, hilvanando con paciencia, buen criterio y minuciosidad cada parte del ejemplar que hoy sale a la luz como una unidad coherente y articulada. Durante más de seis meses compartimos nuestra casa con ellos, de quienes aprendimos mucho, trabajando colectiva y solidariamente con un objetivo en común. Este número, cuyo impacto en los ámbitos político, social, económico y jurídico damos por hecho, será una marca imborrable en la historia de nuestra revista. Tenemos sólo palabras de gratitud para nuestros editores invitados, así como para la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Friedrich Ebert Stiftung (FES) por sus apoyos institucionales a nuestro proyecto.

A las lectoras y lectores que se acercan por primera vez a *ReDeA* les queremos contar la razón por la que encontrarán en nuestra publicación arte y poesía, junto con derecho y ciencias sociales. Cuando pensamos en generar un apartado de arte en la revista, lo hicimos a partir de la idea del poder de la imagen en la construcción de subjetividades, en las reflexiones críticas que repotencian criterios y posturas ante las situaciones más sensibles y diversas de la vida. La poesía también tiene mucho para decir sobre el mundo donde el derecho actúa, lo interpela constantemente. Entendemos que en la praxis artística y poética, que se crea desde la tensión entre el pensar y el hacer, se va definiendo el concepto de realidad. Este concepto, de realidad, se diseña por los elementos desde donde oscilan las percepciones del sujeto. El arte, además, plantea una mirada o una forma de entender el mundo, los artefactos artísticos responden, a su vez, como producciones de una cultura. Entendemos que la articulación interdisciplinaria entre el arte y el derecho traza una construcción de conocimiento colectivo, permitiendo enriquecer y repensar los imaginarios y las significaciones. Por esas mismas razones, también, para el diseño de la tapa convocamos a la talentosa “tapista” Ana Yael, una artista argentina radicada en Barcelona.

Invitamos a adentrarse en este número especial de *ReDeA* y esperamos contar con ustedes en las próximas ediciones.

PABLO OCTAVIO CABRAL

Director

Equipo Editorial de *ReDeA*

PRÓLOGO



SERENA

No es ni simple, ni sencillo, ni difícil.
Simplesmente es todo a la vez.
Así se muestra tu imagen,
salpicada de gotas con sal,
con pies de arena, y gestos de placer.
Así te muestra Serena,
disfrutando de un tejo compartido,
en equilibrio de rocas,
buscando frutos de mar.
Serena y ansiosa,
de placeres vertiginosos,
de labios en sal, y besos de mar.
Vos, arena, sol,
en deseo urgente,
con brillo de piel,
y susurros de luna ardiente.
Así, serena, en Serena,
te veo, sedienta de caricias,
exultante y erótica,
envuelta en frágil belleza,
que tus ojos encierran.
Así, te encuentro,
tan atrevida como la última rompiente,
y tan viva en emociones,
que se vuelve incompleto el mar,
sin Vos, Serena y Yo.

Autor: Marcos César Helbert

Arte de la portada: Raquel Cynthia Alianak

PRÓLOGO¹

*Martti Koskenniemi*²
Universidad de Helsinki, Finlandia

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 23-31

No siempre se aprecia cabalmente que los reclamos de derechos en la historia de la política se han vinculado usualmente con reivindicaciones económicas de diverso tipo. Desde la Carta Magna de la Inglaterra de 1215, hasta las revueltas campesinas de Alemania, en 1524 y 1525, pasando por la Guerra Civil Inglesa transcurrida entre 1642 y 1660, la Revolución Norteamericana de 1776 y la Francesa de 1789, y por todos los eventos que siguieron hasta la Revolución Rusa de 1917, las principales demandas se oponían a la “austeridad” impuesta a una población ya de por sí hambreada, por medio de impuestos y otras formas de extracción diseñadas conforme con los intereses de las clases dominantes. En algunos casos, aquellas reivindicaciones fueron doblegadas por vías violentas. En otros, culminaron con declaraciones de derechos que imponían al soberano o a las élites respetar la propiedad de sus súbditos y el derecho a la subsistencia. Sin embargo, algo de la complejidad histórica de los derechos queda evidenciado en el hecho de que, si bien se los ha invocado en contra de los privilegios de clase, también se los ha utilizado para proteger la propiedad de las clases ya de por sí acomodadas, como la nobleza o los mercaderes, y a veces

¹ La traducción de este texto fue realizada por Natalie Barry.

² Profesor de Derecho Internacional (emérito, en Helsinki). Miembro integrante de la Academia Británica. Miembro Honorario de la Academia Americana de Artes y Ciencias.

precisamente en contra de las demandas de las clases subalternas. No obstante, el hecho de que la historia de los derechos esté repleta de reclamos por la justicia económica debería ser suficiente para demostrar que es errónea la idea de que los derechos pertenecen exclusivamente al terreno “político”, y que los derechos humanos, en particular, solo tienen que ver con el reclamo por las libertades políticas.

El concepto “político” de los derechos humanos ha dominado la última parte del siglo veinte. Aunque la Declaración Universal de 1948 ya de por sí afirmaba que los “derechos económicos, sociales y culturales” eran “indispensables para la dignidad [humana] y para el libre desarrollo de [...] la personalidad”, y aun cuando se mencionaban específicamente el derecho al trabajo, a la remuneración adecuada y a la seguridad social, estas provisiones desempeñaron un rol secundario en el surgimiento de la cultura de los derechos en el Norte desarrollado y también entre las instituciones internacionales a partir de la década de 1970. No hay duda de que por mucho tiempo el desarrollo de los derechos económicos quedó rehén de las disputas de la Guerra Fría y, posteriormente, se vio obstaculizado por el ascenso global de las perspectivas liberales y neoliberales que alcanzaron hasta el ámbito de Bretton Woods, eje de esta Edición Especial. Estos impedimentos llegan al punto de que es necesario recordar que el derecho de propiedad también es un derecho humano reconocido y entonces este desarrollo tiene menos que ver con el olvido del nexo entre los derechos y la economía, y más con la dominación de ciertos puntos de vista acerca de cómo debe concebirse ese nexo. Aunque el FMI y el Banco Mundial nunca se auto-consideraron organizaciones de derechos humanos, en los hechos, las políticas de privatización y la ejecución meticulosa de los contratos, especialmente en lo referido a los Estados deudores, reflejan la importancia que estas instituciones asignan al derecho a la propiedad privada. Desde este punto de vista, los debates sobre la austeridad no consisten en la oposición “economía versus derechos humanos” sino que más bien formulan la pregunta sobre qué derechos

deben preferirse por sobre otros y de quién son. De este modo, inevitablemente también son debates sobre ideales en pugna sobre gobernanza política, democracia y los proyectos de construcción del Estado.

En los últimos quince años, se ha incrementado el interés académico por la historia del concepto de derecho en sus múltiples mutaciones entre derecho “natural”, “subjetivo” y “humano”. El foco se ha ido desplazando de una variante a la otra desde las primeras expresiones de la teología moderna hasta el Iluminismo Europeo del siglo dieciocho, desde la adopción de la Declaración Universal de 1948 hasta la década de 1970 y la expansión de las instituciones internacionales de derechos humanos. La elección del momento apropiado depende de lo que se esté buscando, de cómo se concibe la noción de “derecho humano”. El esfuerzo de pensar a las constituciones actuales o al derecho basado en los tratados de derechos humanos de hoy en día como derivados de la anterior tradición del derecho natural implica una dificultad especial. Por un lado, la apelación a los derechos humanos ha tenido que ver con exigencias morales de naturaleza superior que podían exigir a los líderes/liderezas político/as en cuanto a cómo conducirse y, a la/os legisladora/es, recordarles los límites de su poder. Por otro lado, ha sido muy difícil justificar —y especialmente, hacer cumplir— cualquier conjunto de exigencias morales como aquéllas, de un orden suprapositivo en las condiciones de escepticismo de la modernidad. A pesar de esta dificultad, poca/os negarían la importancia de ciertas exigencias normativas que son “superiores” a las leyes y los tratados, postulando demandas y exigiendo acciones a la/os legisladora/es y las instituciones políticas. Sin embargo, es posible que este problema intelectual y político haya disminuido en su significatividad, al punto de que los más importantes derechos y reivindicaciones hoy en día han quedado plasmados en las constituciones internas de cada país y aparecen en una plétora de tratados internacionales, declaraciones y otros instrumentos legales con diferente grado de poder. De hecho, con frecuencia no parece existir

preferencia humana significativa que no haya sido traducida en algún lado como expresión de un reclamo de derechos en pos de su realización. Es posible que eso haya politizado en alguna medida los reclamos de derechos, y que haya convertido gran parte de la jurisprudencia sobre derechos formales en un esfuerzo por equilibrar reclamos de derechos. ¿Cuáles son los criterios que posibilitan este equilibrio? Un conjunto especialmente importante de problemas políticos surge cuando los derechos que deben “equilibrarse” o limitarse frente a otros están relacionados con derechos individuales de propiedad, por un lado, y derechos sociales y económicos, por otro.

Los primeros abogados naturalistas —los representantes de la “segunda escolástica” española del siglo dieciséis, o el protestante Hugo Grotius del siglo diecisiete— tenían en claro que los derechos de propiedad disponían de un límite y que, en tiempos de hambruna, por ejemplo, debían ceder frente al derecho a la supervivencia de las poblaciones más vulnerables. En el período de la Revolución Francesa, se expresaron visiones diferentes sobre la naturaleza y la fuerza de los derechos de propiedad. ¿Se trataba acaso de un derecho “natural” dado a la sociedad humana desde sus comienzos, o de un “derecho social”, cuya sustancia y límites fueron establecidos por la sociedad? ¿Cómo se relacionaba con los derechos al bienestar que la/os revolucionaria/os prometían a sus seguidora/es? Al final, el Código Civil francés de 1804 enaltecería un concepto potente de la propiedad individual que no se cuestionaría hasta las últimas décadas del siglo diecinueve, cuando los problemas de la industrialización forzarían a la/os legisladora/es de todo el mundo a repensar los límites de la propiedad para proteger a los trabajadores y sus familias en las ciudades y a la/os campesina/os de regiones rurales cada vez más vacías. La expansión del capitalismo produjo tanto riquezas incommensurables como miserias inusitadas de modo tal que, en torno al 1900, se superaron niveles de desigualdad nunca antes alcanzados, al menos hasta que la globalización del siglo veintiuno produjera las fenomenales estadísticas según las cuales un puñado de

billonarios poseían la misma riqueza que la mitad inferior de la población mundial.

La expansión del capitalismo y la aparición de la “cuestión social” en el siglo diecinueve avanzaron en paralelo con el surgimiento de un movimiento trabajador que insistía en la solidaridad y en los derechos al bienestar social, para detener la explotación de la/os trabajadora/es y la destrucción de las comunidades tradicionales; el conflicto entre los derechos de propiedad y los derechos al bienestar entonces se articulaba por todas partes en la yuxtaposición de una política de Derecha y una de Izquierda que, además, ha brindado una estructura institucional para mucho de lo que llegó a ser la política interior e internacional desde aquel momento. La intensidad de los compromisos ideológicos subyacentes a ese debate político a menudo ha opacado el hecho de que también estaba en cuestión un conjunto de derechos en oposición, los referentes a la propiedad y la solidaridad, cada uno con su propia validez a primera vista; mientras que la labor de los gobiernos es ponerlos en algún tipo de “orden razonable”, sin perder de vista que persiste el desacuerdo sobre cuál podría ser ese orden. Un contexto en que se escudriñaron con especial atención los aspectos de estos debates relacionados con los derechos es, desde ya, la Declaración Universal de 1948 y las varias instituciones de derechos humanos que hoy operan a nivel local y universal. Desde la década de 1970 ha surgido lo que podría llamarse una cultura de los derechos humanos, que involucra una gran cantidad de especialistas que trabajan para poner en evidencia los reclamos de derechos implicados en las políticas de los gobiernos y también, aunque en menor medida, otros actores/actoras poderoso/as, entre ellos, a veces, las corporaciones transnacionales. Cualesquiera sean los problemas que pudieron haber surgido como resultado de la proliferación de las instituciones de derechos humanos, no hay duda de que dicho surgimiento ha empoderado grupos e intereses que anteriormente no habían tenido más que un rol marginal en los procesos internacionales y locales (y esto, en el mejor de los casos).

No obstante, algunas instituciones se han adecuado más que otras a los reclamos de derechos. La presente Edición Especial trata sobre la gradual penetración de los reclamos por los derechos humanos, especialmente aquellos que denominé antes derechos de solidaridad, en las instituciones Bretton Woods, y sobre las dificultades y la resistencia ocasional que han enfrentado esos reclamos. Como se ha sugerido, esas dificultades y esa resistencia no tuvieron tanto que ver con una cuestión de “derechos humanos versus prioridades económicas” sino con perspectivas en contraste respecto de cuáles derechos deben priorizarse, y de quiénes, mediante las políticas económicas de las instituciones financieras internacionales. Debemos enfatizar de continuo, aunque se lo olvida con frecuencia, que todas las políticas económicas, entre ellas las de apertura del mercado al emprendimiento privado, a inversiones u otros actores comerciales, se construyen sobre una intrincada regulación legal que involucra el diseño del mercado y las condiciones de acceso. Los teóricos jurídicos desde siempre han sabido que la desregulación consiste en brindar cierta regulación que empoderará a alguien. Y cualquier practicante que se haya involucrado en el diseño de libre mercados puede darse cuenta de la enorme cantidad de reglas que requiere una “desregulación” de este tipo.

El énfasis en estas cuestiones está destinado a subrayar la necesidad de tomar conciencia de que en el trabajo de las instituciones financieras internacionales —ya sea en el asesoramiento que brindan, en sus políticas de desarrollo y de crédito, y en sus condicionalidades— siempre entran en cuestión las decisiones, y jamás se trata solo de “aplicar” algún algoritmo o fórmula matemática sin más. Naturalmente, se necesitan indicadores, estándares y criterios técnicos, pues no existe burocracia moderna que pueda prescindir de ellos. Pero si bien su operación requiere de especialistas altamente capacitados, nunca se trata exclusivamente de cuestiones de conocimiento técnico. La decisión y la evaluación son instancias necesarias y se realizan de continuo, aunque con frecuencia, y quizá con demasiada frecuencia, ocultan el argumento de que no se trata

de otra cosa que observaciones técnicas. Para todo modelo económico significativo hay un modelo contrapuesto, basado en prioridades diferentes, que toma otros ejemplos distintos de la historia y organiza los datos pertinentes en un conjunto divergente de recomendaciones y programas económicos. Desde esta perspectiva, no sería correcto seguir insistiendo en el carácter meramente técnico del trabajo de organismos como el FMI o el Banco Mundial. Las contribuciones que siguen dan sobrada cuenta del carácter cuestionado o cuestionable de las decisiones tomadas por las instituciones en el pasado. Hablan eloquentemente de la necesidad de un debate más amplio sobre cómo integrarlas en los debates más abarcadores referidos a la dirección del desarrollo económico global.

Una forma de dar inicio a esa conversación es crear una conciencia mucho mayor respecto de que la visión sobre los derechos y sus prioridades relativas ya de por sí está profundamente entrelazada en la labor de las instituciones financieras. Si el derecho de propiedad es un derecho humano importante —y todos los instrumentos relevantes sobre derechos humanos lo sugieren— sería insincero aseverar que no tienen jurisdicción sobre los derechos humanos. Todo lo que se hace para pensar en el manejo de la deuda pública, por ejemplo, está vinculado con el intento por equilibrar el derecho (de propiedad) de la/os acreedores y el derecho (al bienestar) de la/os deudora/es. Sin importar cómo consideren oficialmente su actividad las instituciones, desde el día en que comenzaron a operar se han involucrado con los derechos humanos. El hecho de que sus políticas no hayan permanecido inalteradas en el tiempo puede entenderse en términos de fluctuación de prioridades en cuanto a apoyar el derecho de propiedad y el de bienestar, pero también los derechos a la autodeterminación, al trabajo, a la educación, o a la contratación de inversiones, entre otros. Independientemente de que el Banco o el Fondo hayan o no considerado a los derechos humanos como parte de su mandato, casi todo lo que hacen no solo se relaciona con ellos sino que, además, puede entenderse en referencia a las decisiones tomadas en apoyo

de *este* derecho mientras, de modo ineludible en un mundo donde los recursos son limitados, se abstiene de apoyar *otro* derecho.

Muchas terminologías compiten por tener mayor influencia en el trabajo de las instituciones financieras internacionales. Los argumentos a favor de la eficiencia económica y la propiedad financiera, de la sustentabilidad y el desarrollo, del Estado de Derecho y la promoción de las inversiones, todos ellos orientan el foco de atención hacia determinados proyectos, la mayoría valiosos de por sí. Sin embargo, las instituciones no pueden hacerlo todo. Deben tomar decisiones. El valor del vocabulario de derechos humanos consiste en llevar el foco de atención a las necesidades y preferencias de seres humanos concretos que se ven afectados por sus decisiones. Detrás de todo reclamo de derechos hay un grupo de personas cuyas reivindicaciones se articulan en él y, también, hay una invitación a hacer algo para erradicar la causa que da origen a esas reivindicaciones. El lenguaje de la no discriminación institucionalizado en la Convención contra la Discriminación de la Mujer de 1979, posibilitó una labor más eficaz en pos de lograr un ambiente más equilibrado en entornos laborales y educativos, por ejemplo. Sin la Convención sobre los Derechos del Niño (de 1989) o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (de 2007) para varias organizaciones habría sido mucho más difícil disponer de fondos para la concreción de las necesidades puntuales de las personas contempladas en esos instrumentos. La terminología vinculada al crecimiento, el desarrollo, la automatización, la digitalización, el comercio, la inversión, la sustentabilidad y tantos otros términos que se refieren a las características de la economía global son componentes esenciales de la vida cotidiana de las instituciones financieras internacionales. El dominio de esta terminología requiere una capacitación altamente especializada. Parte del aprendizaje de los términos implica la internalización, no necesariamente de forma explícita, de un conjunto de valores típicos de los expertos de ese ámbito: valores que, en cierto sentido, pasan a formar

parte de la misma capacitación específica que direccionará luego las rutinas y posibilitará que esta/os experta/os tomen las decisiones que se esperan de ellos. Y aun así, si nunca surge un cuestionamiento sobre el efecto de dichas políticas sobre los derechos de los grupos afectados, es difícil ver cómo podrían justificarlas en los ámbitos no pertenecientes al pequeño grupo de expertos que les da origen.

Es precisamente debido a lo que los sociólogos llaman la diversificación funcional de los recientes sistemas de gobernanza (global) que se vuelve tan importante un compromiso manifiesto hacia los derechos humanos por parte de instituciones de poder global, como el FMI o el Banco Mundial. En sus actividades regulares, las instituciones operan con el lenguaje de términos, estándares y criterios en que se destacan los expertos financieros y económicos. Como ya he argumentado más arriba y como demuestran ampliamente las contribuciones de esta Edición Especial, las actividades de las instituciones financieras internacionales podrían perfectamente también describirse en términos de administración de los derechos de los grupos de seres humanos cuyas vidas se ven afectadas por aquellas actividades. Sería importante permitir el ingreso de una cultura de derechos humanos más sólida a las instituciones financieras internacionales, precisamente porque visibilizaría la contienda entre los valores afectados por las políticas institucionales, y porque contribuiría al abordaje de los sesgos que crean o sostienen las formas actuales de conocimiento. No se trata de forzar criterios ajenos al FMI o al Banco Mundial, sino de permitirles ver de forma más clara qué es lo que ya hacen (básicamente procurar acomodar los derechos de propiedad con los derechos al bienestar social) de tal modo que realicen su labor de modos más realistas y aceptables.

INTRODUCCIÓN



RÍO DE VERANO

En un tibio amanecer,
donde tu cuerpo y el mío son uno,
de fragancias compartidas,
y de piel como prestada.
Tibio amanecer,
que suave todo lo templas,
como al río de verano,
como a tu isla, como a la mía.
Tibio amanecer, de rostro suave
y de mirada con gusto a café,
de voz entrecortada y con miedos de no ser.
Tibio amanecer,
que nos encuentra juntos,
un día cualquiera, tan especial como ayer.
Tibio amanecer,
de río, piel, miradas, con caricias y palabras,
donde las magnolias son,
en sueño presente que quiere ser.
Con Vos tibio amanecer,
dos corazones, que danzan al ritmo de tu río,
y que esperan que tu calor derrita los miedos.
Tibio amanecer, comparto con Vos,
el placer de conocer,
a esa mujer de mirada suave con gusto a café.

Autor: Marcos César Helbert

Arte de la portada: Raquel Cynthia Alianak

Presentación de la Edición Especial FMI Y DERECHOS HUMANOS

Los editores invitados

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 35-39

Esta Edición Especial sobre “Fondo Monetario Internacional y derechos humanos” materializa un proyecto colectivo que ha implicado un esfuerzo interdisciplinario, internacional e interinstitucional. Las dos principales tesis que atraviesan el contenido de esta obra son que el FMI debe respetar los derechos humanos y que éstos ofrecen una guía concreta y específica para limitar y modelar las políticas del FMI, incluso en áreas técnicas que el FMI ha resguardado para sí en los últimos 76 años.

Esta obra se publica en un momento en el que el gobierno argentino se encuentra negociando con el FMI un nuevo acuerdo que reemplace al firmado en 2018, por el cual se giró un total de 44 500 millones de dólares, equivalentes al 10 % del PBI. El FMI se encuentra bajo escrutinio público, control judicial y disputa política en relación a lo actuado entonces, planteando dudas sobre qué grado de corresponsabilidad asumirá el FMI en el potencial nuevo arreglo al que se arribe. Al mismo tiempo, en el mundo la situación de la deuda agobia a la mayor parte de las economías. Aunque el FMI es solo una parte de este problema, su rol es fundamental, por ser un posible canal para buscar soluciones a esta situación, o agravar la potencial crisis de deudas.

El FMI habilitó a nivel global un total de 250 000 millones de dólares desde que empezó la pandemia (hasta inicios de

abril de 2021), apenas un cuarto del billón de dólares que dispone para prestar. De esa cifra, hasta inicios de abril de 2021, sólo ha prestado efectivamente a 86 países por un total de 110 288 millones. Estas cifras contrastan con los alivios de deuda, que totalizaron apenas 727 millones en el mismo período, beneficiando a 29 países. Es decir, se privilegió la asistencia por la vía de aumentar la deuda en lugar del alivio financiero real. A su vez, hemos visto que durante el FMI cerró acuerdos con Ecuador, Egipto, Jordania, Paquistán y Ucrania, en los que se pactaron típicas medidas de ajuste fiscal. Todo esto potencia el propósito de esta Edición Especial, de contribuir a las discusiones públicas y políticas sobre las políticas del FMI en contexto de pandemia con un enfoque de derechos humanos.

La/os 48 autora/es y entrevistada/os provienen de los campos del derecho, la economía, la sociología, las relaciones internacionales y el cine; de la academia, instituciones internacionales, la administración pública, la sociedad civil y el arte; de América Latina, Asia, Estados Unidos y Europa. Un agradecimiento a toda/os ella/os por el compromiso y esfuerzo para colaborar en esta iniciativa.

También quisiéramos agradecer a la Fundación Friedrich Ebert (FES) de Argentina por su significativo apoyo para que esta publicación se pudiera hacer realidad (en especial, a su directora Svenja Blanke y a la directora de proyectos María Julia Eliosoff Ferrero), y a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) por su colaboración para diseminar esta Edición Especial.

A Martti Koskenniemi por sumarse a este proyecto y compartir en el prólogo una genealogía de la dirección en la que el FMI -aún sin saberlo, o sin reconocerlo- ha históricamente administrado y resuelto la tensión entre derechos de las personas, incluido el de propiedad.

Quisiéramos también agradecer a Pablo Cabral, director de la Revista Derechos en Acción (*Redea*), y a Guillermo Moreno, editor general, por la libertad y confianza para llevar adelante

esta Edición Especial; y a todo su equipo editorial por el minucioso trabajo de corrección y diseño. A Ana Yael, la artista que elaboró la imagen de la tapa. Finalmente, agradecemos a la/os traductora/es que trabajaron en numerosas contribuciones: Natalia Barry, Yessica Cernus, Michael Dwerryhouse, Marcela Kasay, Cecilia Picariello, Victoria Sfriso, y Juan Cruz Vallefin.

Esta Edición Especial se divide en 6 Secciones. La Sección 1, de la que es parte esta presentación, contiene un artículo introductorio de Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto sobre el FMI, neoliberalismo y derechos humanos, que a su vez focaliza en el caso argentino.

La Sección 2 contiene artículos académicos. Matthias Goldmann reconstruye la evolución del paradigma de los derechos humanos en contexto de medidas de austeridad durante la década de los setenta y ochenta. Willem Van Genugten estudia las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos aplicables al FMI y al Banco Mundial, así como sus implicaciones jurídicas. Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis analizan las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial, así como sus consecuencias concretas sobre los derechos humanos. Juan Pablo Bohoslavsky desarrolla el argumento de que las instituciones financieras internacionales pueden ser responsabilizadas por complicidad con la violación de derechos humanos en el contexto de reformas económicas. Luego Diane Elson y Corina Rodríguez Enríquez critican el llamado “enfoque de género” del FMI, que instrumentaliza demandas feministas en pos de objetivos económicos ortodoxos. Noemí Brenta reconstruye la historia de los acuerdos entre Argentina y el FMI hasta el presente, distinguiendo las condicionalidades aplicadas y su incidencia sobre los derechos humanos. Mariano Félix aporta reflexiones en torno a una noción de sustentabilidad de la deuda pública en Argentina que incorpore la reproducción social y la sostenibilidad de la vida. Olivier de Schutter, Nathalie Dubler, Paula Fernandez-Wulff y Anabella Sosa analizan el rol del FMI en materia de protección social, señalando algunos cambios

promisorios de políticas así como los desafíos persistentes. Pablo Nemiña, Tomás Gulias y Federico Rudistein, por su parte, estudian la evolución histórica hasta el presente de la posición del FMI en materia de políticas sociales, enfatizando la perspectiva argentina. Su-Hyun Lee y Byungwon Woo estudian el impacto de los programas del FMI y sus condicionalidades sobre los derechos laborales, mientras que Natalia Delgado focaliza en las políticas que en materia laboral el FMI ha promovido en las últimas décadas en la Argentina. Alfredo Calcagno estudia las políticas monetarias y cambiarias del FMI y su incidencia sobre los derechos humanos. Magdalena Rúa focaliza en el rol del FMI en la economía argentina en el siglo XXI, vinculándolo en particular al problema de la fuga de capitales y de la regresividad en la estructura tributaria. Por último, Juan Justo analiza las irregularidades que rodearon el acuerdo de préstamo de 2018 entre Argentina y el FMI desde la perspectiva del sistema interamericano de derechos humanos.

La Sección 3 está compuesta por documentos oficiales. Primero, el informe sobre el FMI y protección social presentado en 2018 por el anterior Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, Philip Alston. Luego un sumario del Informe sobre Comercio y Desarrollo presentado en 2020 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que focaliza en los riesgos que entrañaría una nueva ola de austeridad en el mundo. Y por último los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, elaborados en 2019 por el entonces Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de la ONU, Juan Pablo Bohoslavsky.

La Sección 4 contiene documentos de trabajo. Emma Burgisser y Luiz Vieira (de Bretton Woods Project) aportan reflexiones críticas, tanto teóricas como empíricas, sobre el accionar del FMI durante la pandemia. El Centro por los Derechos Económicos y Sociales también focaliza en las políticas desplegadas por el FMI durante la pandemia y propone medidas a implementar en

línea con sus obligaciones en materia de derechos humanos. David Archer (de Action Aid) describe el vínculo entre las recomendaciones del FMI y los déficit en la inversión de servicios públicos, que afectan especialmente a las mujeres por la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que deben asumir. Christy Thornton y Philip Mader (de Internacional Progresista) aportan ideas sobre la fortaleza de la organización de deudores, sean personas o Estados, frente a los acreedores. Finalmente, Kevin Gallagher, Luma Ramos, Corinne Stephenson e Irene Monasterolo presentan en su informe algunas consideraciones sobre el limitado trabajo que viene haciendo el FMI en materia de cambio climático y ofrecen algunas pistas para revertir esa situación.

La Sección 5 presenta entrevistas a Armin von Bogdandy, Isabel Ortiz y Matthew Cummings, Sharan Burrow, Mark Blyth, Jayati Ghosh, Margot Salomon, Yanis Varoufakis, Alicia Girón, Jomo Sundaram, Soledad García Muñoz y Oscar Ugarteche. A fin de llegar a un público lo más amplio posible, el Laboratorio para la Investigación Avanzada sobre Economía Global del Centro para los Derechos Humanos de la London School of Economics publicará en inglés estas entrevistas y el prólogo a esta Edición Especial.

La Sección 6 cierra esta Edición Especial con una reseña de Ana Fraile del documental “Fondo: otra vez la misma receta”, de Alejandro Bercovich.

Este proyecto continuará. Una vez publicada esta Edición Especial se producirá una serie de videos en español e inglés para diseminar sus contenidos en una audiencia amplia, iniciativa que también apoyó la FES-Argentina.

FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio¹

*IMF, Neoliberalism and Human Rights.
Argentina under the Macroscope*

Juan Pablo Bohoslavsky² y Francisco Cantamutto³

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 40-86
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e478>

Resumen: El neoliberalismo implicó, desde la década de los setenta, una profunda reconfiguración de las economías nacionales y un aumento significativo de las desigualdades. El Fondo Monetario Internacional (FMI), que se autopercibe por encima de los derechos humanos, ha sido un vehículo institucional central en este cambio, a través de sus créditos y condicionalidades que frecuentemente se traducen en violaciones de los derechos humanos de las poblaciones de los Estados deudores. La noción hegemónica de los derechos humanos que asume el neoliberalismo propone una visión de los mismos basada en la —supuesta— defensa de los derechos civiles y políticos —que se focalizan en lo individual y asumen una desconfianza frente al Estado— en detrimento de los derechos económicos y sociales, en los cuales lo relacional es esencial y el Estado

¹ Los autores agradecen las generosas lecturas que realizaron de borradores de este artículo Alfredo Calcagno, Manuel Gonzalo Casas, Agustina Costantino, Horacio Etchichury, Juan Cruz Goñi, Juan Bautista Justo, Flavia Marco Navarro, Mariana Rulli, Martín Sigal y Luis Daniel Vázquez. Sus comentarios críticos permitieron mejorar sustancialmente este texto. Naturalmente, todo lo expresado aquí es de exclusiva responsabilidad de los autores.

² El autor fue Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de la ONU entre 2014 y 2020.

³ Docente del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS) e investigador adjunto del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET).

asume obligaciones positivas. Esto ha llevado a fuertes críticas sobre la ineficacia de los derechos humanos para generar cambios reales en el mundo. Este artículo discute esta interpretación minimalista y derrotista de los derechos humanos, resaltando su potencial transformador. Los derechos humanos pueden funcionar como un método para alcanzar, en campos de alta complejidad y abstracción, objetivos que gozan hoy de amplio consenso: reducir la pobreza, las desigualdades y el cambio climático. El artículo también pone en evidencia que la marginalización de los derechos humanos que caracteriza al FMI encuentra paralelismo con el ejercicio desmedido de su poder en el mundo. Se toma al acuerdo firmado en 2018 entre el FMI Argentina como estudio de caso, analizando sus implicaciones desde un enfoque de derechos humanos y proponiendo para el debate cursos de acción.

Abstract: Since the 1970s, the neoliberalism has entailed a profound reconfiguration of national economies and a significant increase in inequalities. The International Monetary Fund (IMF), which perceives itself to be above human rights, has been a central institutional vehicle for this change, through its loans and conditionalities that often result in violations of the human rights of the populations of debtor States. The hegemonic notion of human rights assumed by neoliberalism proposes a vision based on the supposed defense of civil and political rights - which focus on the individual and assume a distrust to the State - to the detriment of economic and social rights – in which the relational aspect is essential and the State assumes positive obligations. This has led to strong criticism regarding the ineffectiveness of human rights in bringing about real change in the world. This article discusses this minimalist and defeatist interpretation of human rights, highlighting their transformative potential. Human rights can function as a method to achieve, in fields of high complexity and abstraction, objectives that today enjoy broad consensus: reducing poverty, inequality and climate change. The article also highlights that the marginalization of human rights that characterizes the IMF parallels the unbridled exercise of its power in the world. The 2018 agreement signed between the IMF and Argentina is taken as a study case, analyzing its implications from a human rights approach and proposing courses of action for debate.

Tal como plantea Martti Koskenniemi en el prólogo de esta Edición Especial de la Revista Derechos en Acción (*ReDeA*), el conflicto entre derechos registra una prolongada genealogía anclada en disputas económicas. Este conflicto se remonta a la configuración misma con la que la modernización capitalista tomó forma, y que apenas logró encontrar cierto compromiso de estabilidad en los arreglos institucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El Estado de Bienestar y los acuerdos de Bretton Woods son expresiones de aquella etapa, que enmarcan justamente la aparición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como aspiración de justicia e ideal civilizatorio.

Ahora bien, la crisis de los años setenta, lejos de restringirse al campo de la economía, inclinó el campo de disputa política, en el marco de lo que conoce usualmente como neoliberalismo. En esta nueva etapa del capitalismo global, los derechos humanos se basaron en una *supuesta* defensa restringida a la dimensión civil y política. Decimos *supuesta* porque, en todo caso, esto puede ser cierto —con matices y reservas— en los países de ingresos altos pero, por ejemplo, las dictaduras del Cono Sur,⁴ ejemplifican que el neoliberalismo también puede triturar cuerpos, vidas y debidos procesos. En cualquier caso, se obvió el importante componente económico de los derechos humanos, vulnerando los principios de indivisibilidad e interdependencia al relegar los derechos económicos, sociales y culturales.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido un vehículo institucional central en la reconfiguración de las economías nacionales, a través de sus recomendaciones y en especial mediante las crecientes condicionalidades asociadas a los créditos otorgados, básicamente, a los países de la periferia y semi-periferia.⁵ Si este lugar fue cuestionado durante la primera

⁴ Victoria Basualdo et al. (eds.), *Big Business and Dictatorships in Latin America: A Transnational History of Profits and Repression*, (Palgrave Macmillan, 2021).

⁵ Sobre el crecimiento en cantidad y alcance de las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial a través de los años, véase en esta Edición Especial el artículo de Tomas Stubbs y Alexander Kentikelenis.

década del siglo XXI, el estallido de la crisis en 2007/08 le dio la oportunidad para reubicarse. La salida a esta crisis se dio de la mano de una fuerte inyección de liquidez a nivel mundial, sin una contrapartida equivalente en la política fiscal. De hecho, a finales de 2019 las medidas de austeridad se habían convertido en una “nueva normalidad”, afectando a 113 países, 5 500 millones de personas o al 72 % de la población mundial,⁶ lo cual ha implicado profundos y duraderos efectos adversos sobre los derechos humanos.⁷

Esto indujo a una década de bajo crecimiento, con bajas tasas de interés, que permitieron (e indujeron) un masivo aumento del endeudamiento mundial. Las deudas soberanas alcanzaron al PBI mundial al inicio del 2020, elevándose la exposición de los países a entrar en crisis de pagos, todo lo cual realzó una vez más el lugar del FMI en la coordinación financiera global.

La aparición y difusión de la cepa de coronavirus COVID-19 en todo el mundo desató una crisis económica de proporciones históricas que aún en 2021 está haciendo estragos. Según el Banco Mundial se trata de la crisis más intensa desde 1930, y la que involucra a más países desde 1870.⁸ Las expectativas de recuperación, por su parte, están signadas por la incertidumbre, y los desafíos parecen centrados en el camino que tomen los Estados más poderosos y los organismos multilaterales.⁹

Para completar el cuadro se debe señalar que la deuda mundial no ha dejado de crecer. Las iniciativas de alivio de

⁶ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Austerity: The New Normal-A Renewed Wahsington Consensus 2010-24”, Initiative for Policy Dialogue – Universidad de Columbia, International Trade Union Confederation, Eurodad, Services International, Bretton Woods Project, 2019, Nueva York, Bruselas y Londres, disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Austerity-the-New-Normal-Ortiz-Cummins-6-Oct-2019.pdf>

⁷ Ver la entrevista a Isabel Ortiz y Matthew Cummins en esta Edición Especial.

⁸ Banco Mundial, “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”, comunicado de prensa, 8 de junio de 2020.

⁹ FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, octubre de 2020. Ver la sección de Documentos de trabajo de esta Edición Especial para una evaluación de este accionar durante la pandemia y las perspectivas.

deuda puestas en marcha por el Banco Mundial, el FMI y el G20 han resultado muy limitadas, así como los fondos efectivamente prestados.¹⁰ Según un reporte de la Red Europa sobre Deuda y Desarrollo (conocida como Eurodad), durante 2020 —en plena pandemia— 108 economías en desarrollo de 116 consideradas vieron aumentar sus deudas públicas, por un total de 1,9 billones de dólares (equivalentes al 8,3 % de su PBI). Estos países transfirieron un aproximado de 194 000 millones de dólares en pagos a los acreedores, fondos que podrían haber estado disponibles para lidiar con la asediante crisis sanitaria. Los gastos de pagos de deuda superaron los destinados a salud en 62 de estos países, y a los destinados a educación en 36 de ellos.¹¹ De hecho, al mismo tiempo que el organismo despliega una retórica pública de promoción de un mayor gasto público, el 84 % de los préstamos otorgados por el FMI durante el 2020 —es decir, en plena pandemia—, alientan o exigen a los países implementar medidas de austeridad.¹² Las proyecciones fiscales del propio FMI muestran que se esperan recortes presupuestarios en 154 países durante 2021 y en 159 durante 2022, con 6 600 millones de personas (85 % de la población mundial) viviendo bajo condiciones de austeridad, una tendencia que se extendería, por lo menos, hasta el 2025.¹³ El desafío de compatibilizar el pago de las

¹⁰ Ver los documentos de trabajo de Bretton Woods Project y Center for Economic and Social Rights en esta Edición Especial.

¹¹ Ver Daniel Munevar, “A debt pandemic. Dynamics and implications of the debt crisis of 2020”, Briefing Paper Eurodad, marzo de 2021.

¹² Oxfam, “IMF paves way for new era of austerity post-COVID-19”, Comunicado de Prensa 12 de octubre de 2020, disponible en <https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-paves-way-new-era-austerity-post-covid-19>; Daniel Munevar, “Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19”, Eurodad, 6 de octubre de 2020, disponible en https://www.eurodad.org/arrested_development

¹³ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways”, Documento de Trabajo, Initiative for Policy Dialogue – Universidad de Columbia y otras organizaciones, 2021, disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>

deudas con los imperativos que derivan del paradigma de los derechos humanos, se nos presenta como un problema global que afecta a todos los países con excepción de aquéllos que son acreedores.¹⁴

Todo ello nos confronta con una serie de interrogantes, que han sido planteados una y otra vez en el curso del último año: ¿cómo será la salida de la pandemia y la crisis? ¿Se retornará a situaciones previas, incluyendo la pobreza y la extrema desigualdad, o se aprovechará la oportunidad para encarar las reformas necesarias para garantizar una vida más digna y un medio ambiente sustentable? ¿Qué rol les cabe a los derechos humanos en esta encrucijada?¹⁵ ¿Y a las instituciones financieras internacionales?

La Edición Especial que se presenta busca aportar en el debate sobre esos interrogantes, enfocando específicamente en el rol del FMI y su relación con los derechos humanos tomando a su vez a Argentina como estudio de caso. La Sección 1 de este artículo estudia la relación entre la autopercepción del FMI respecto a no estar constreñido por obligaciones de derechos humanos y su ejercicio de poder. La Sección 2 se enfoca en el rol de los derechos humanos en la progresión del neoliberalismo y reflexiona sobre su potencial para desafiarlo y reducir las desigualdades. La Sección 3 recupera las discusiones previas para pensar una economía no centrada exclusivamente en las ganancias sino en el desarrollo inclusivo. La Sección 4 pone en perspectiva neoliberal el caso de Argentina tras el acuerdo con el FMI en 2018 y sus efectos sobre los derechos humanos de la población hasta la actualidad. Finalmente, la Sección 5 presenta los desafíos y posibles argumentos y cursos de acción a considerar en las negociaciones abiertas con el FMI.

¹⁴ El documento de trabajo de Christy Thornton y Philip Mader publicado en esta Edición Especial destaca y ejemplifica la relevancia de la acción organizada de los países deudores.

¹⁵ Sobre esta pregunta planteada en el caso argentino, ver Juan Pablo Bohoslavsky (Ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*, (Biblos, 2020).

1. FMI, derechos humanos y elecciones racionales del poder

A mediados de 2020 ActionAid advertía que cada uno de los países de ingresos bajos que había seguido en los últimos tres años la recomendación del FMI de recortar o congelar el empleo público ya había sido identificado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como atravesando déficits críticos en materia de las/os trabajadoras/es del sector de la salud durante la pandemia.¹⁶ Ese hallazgo no sorprende: 64 países habían gastado más en pago de deuda que en sus respectivos presupuestos de salud durante 2019.¹⁷ Por su parte, luego del acuerdo rubricado entre Argentina y el FMI en 2018 se implementaron en el país una serie de medidas de austeridad fiscal, que incluyeron recortes presupuestarios en el sector de salud, llegando al punto de la eliminación del Ministerio de Salud dentro del organigrama administrativo. Enfermedad, muerte, economía, finanzas, pobreza y desigualdad, y derechos humanos, están hoy más entrelazados que nunca.

Las investigaciones compiladas en esta Edición Especial confirman una serie de intuiciones, teorías y experiencias que han venido ardiendo desde inicios de los ochenta entre académicas/os y organizaciones de la sociedad civil. Primero, que las políticas económicas ortodoxas promovidas por el FMI tienen frecuentemente efectos adversos, profundos y duraderos, sobre los derechos económicos y sociales y sobre los niveles de desigualdad en las poblaciones de los países deudores. Segundo, que si bien los Estados siguen siendo los principales garantes de derechos, el derecho internacional de los derechos humanos también es vinculante para el FMI (y sus Estados miembros).¹⁸

¹⁶ Ver el documento de trabajo de ActionAid publicado en esta Edición Especial.

¹⁷ Jubilee Debt Campaign, "Sixty-four countries spend more on debt payments than health", 12 de abril de 2020, disponible en <https://jubileedebt.org.uk/press-release/sixty-four-countries-spend-more-on-debt-payments-than-health>

¹⁸ Sobre la posibilidad de que el Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueda ser invocado para reclamar a los Estados por su rol

Es sencillamente inaceptable que el FMI se autoperciba por encima de los derechos humanos. Vale la pena recordar en este punto que ya en los '80 la Asamblea General de la ONU le había indicado al FMI que interrumpiera la asistencia financiera al *Apartheid* de Sudáfrica por tratarse éste de un régimen criminal¹⁹. Y, tercero, que el FMI —apoyado por sus socios estatales mayoritarios— aún hoy rechaza estar sujeto a obligaciones de derechos humanos al punto que la propia expresión “derechos humanos” tiene la entrada prohibida en los documentos del FMI. Aun así, como explica Martti Koskenniemi en el prólogo a esta Edición Especial, el FMI no se muestra tímido al momento de privilegiar el derecho de propiedad por sobre los demás derechos.

Que el FMI promueva y fuerce la implementación de políticas económicas que afectan a los derechos humanos —sobre todo económicos y sociales—, al mismo tiempo que el FMI desconoce sus obligaciones internacionales en ese campo, tiene sentido considerando los objetivos por los que actúa. Se trata de modelar las economías de la mayoría de los países de manera que beneficien a los principales socios del FMI. Concretamente, las reformas propuestas por este organismo promueven una significativa apertura de las economías menos desarrolladas a la competencia externa, tanto en materia comercial —brío que comparte con la Organización Mundial del Comercio— como de los flujos de capitales. En relación con la materia comercial, la apertura obliga a países de la periferia a competir con las economías más desarrolladas, a pesar de sus fuertes rezagos en materia de productividad. En los hechos, esto produce una

en las instituciones financieras internacionales, ver la entrevista a Margot Salomon en esta Edición Especial.

¹⁹ Resoluciones 40/64A y 41/35B. En marzo de 1976, el FMI dilató el desembolso de un acuerdo ante el entonces gobierno argentino, alegando inestabilidad política, decisión que revirtió en el curso de días una vez materializado el golpe de Estado que instauró la última dictadura militar en ese país (1976-1983), en un claro gesto de aval. Ver Noemí Brenta, *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI: 1956-2006*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2008.

temprana desindustrialización, con la consecuente pérdida de puestos de trabajo.²⁰ La apertura y liberalización de los flujos de capitales somete a las economías de menor porte a movimientos súbitos de los mercados internacionales, ocasionando desestabilización de sus mercados cambiarios, y con ello, del conjunto de la producción.²¹

Estas reformas promueven una especialización centrada en las ventajas comparativas estáticas, a saber, su disponibilidad de recursos naturales o de fuerza de trabajo abundante, lo que tiende a relegar a estas economías de las actividades de mayor productividad y capacidad de innovación.²² Esto último genera un efecto sistémico en el rezago, perpetuando las diferencias entre países, y alentando a reformas que quiten regulaciones sobre aquellos factores de producción que aparecen como única ventaja; esto es, abandonar protección de recursos naturales y flexibilizar el mercado laboral.²³ Bajo la convicción de que el mercado asignará de manera más eficiente los recursos disponibles, se promueve un cambio de funciones del Estado, que abandona su perfil regulador, productivo y garante de derechos, en aras de buscar la competitividad externa del territorio.²⁴

Esto contradice abiertamente lo actuado por todos los países que se han desarrollado a lo largo de la historia, que

²⁰ Alicia Puyana y Agostina Costantino (eds.), *La inserción de América Latina en la economía globalizada*, (FLACSO, 2016). Por una revisión de este efecto sobre América Latina, ver Jorge Katz, *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, (CEPAL/FCE, 2000).

²¹ Sewon Hur e Illenin Kondo, "A Theory of Rollover Risk, Sudden Stops, and Foreign Reserves", International Finance Discussion Papers Number 1073, Board of Governors of the Federal Reserve System, 2013.

²² Jaime Ros, *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, (El Colegio de México-UNAM, 2015).

²³ Jaime Osorio, *Teoría marxista de la dependencia. Historia, fundamentos, debates y contribuciones*, (Ediciones UNGS, 2016).

²⁴ Paul Hirst y Graham Thompson, "Globalization and the future of the nation state", *3 Economy and Society*, 1995, Vol. 24, 408-442.

requirieron de una presencia fuerte del Estado regulando la actividad económica, para producir (o generar los incentivos para que se produzcan) aquellos cambios estructurales asociados al progreso.²⁵ Como anverso, la pérdida de herramientas de políticas económicas y temprana apertura de las economías periféricas abre significativas oportunidades de negocios para las empresas de los países desarrollados. No solo a nivel comercial y de inversiones directas, sino por la posibilidad de ofrecer financiamiento a países que una y otra vez requieren de ayuda para sortear crisis. La deuda aparece como un negocio en sí mismo, que castiga con mayores tasas de interés a aquellos países con mayores problemas económicos, pero además opera como mecanismo para reforzar las políticas que indujeron las crisis en primer lugar.²⁶ En esto último, el FMI juega un rol clave, por traducir en condiciones concretas para los países deudores aquellas recomendaciones que garantizan los negocios de los países desarrollados, lo cual se encuentra en tensión con la prohibición de la influencia externa indebida.²⁷

Con la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods y la consiguiente desregulación de los mercados financieros el mercado de deuda soberana se expandió con velocidad. Desde los inicios de los ochenta el FMI ha venido cumpliendo un rol central

²⁵ CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, 2012; Ha-Joon Chang, H. J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, Anthem Press, Londres, 2002.

²⁶ Eric Toussaint, *Sistema deuda: historia de las deudas soberanas y de su repudio*, (Icaria, 2018).

²⁷ Véase el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17.15; la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Anexo, secc. I, párr. 9; y Resolución 25/2625 ("Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes A las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas") de la Asamblea General del 24 de octubre de 1970. Sobre las profundas y complejas implicaciones del alcance de la soberanía en la progresión del derecho internacional y las relaciones internacionales, véase Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, (Cambridge University Press, 2004).

en la “diplomacia hegemónica de las deudas soberanas”,²⁸ sirviendo su marco de condicionalidades para maximizar el pago posible de los préstamos internacionales, incluso cuando esto entra en conflicto con otros objetivos macroeconómicos, como el crecimiento o la reducción de la pobreza. Esta búsqueda de mayor capacidad de pago orientó las economías en sentido de obtener recursos fiscales y externos, privilegiando la demanda de otras economías por encima de las necesidades locales. Lo cual complicó las posibilidades de cualquier proyecto político que alterara estas prioridades. Vale resaltar que esto no ha evitado que las deudas soberanas encuentren dificultades para renovarse ni mucho menos ha evitado los episodios de cesación de pagos.²⁹ Las reestructuraciones de deuda soberana han puesto en conflicto una y otra vez los derechos de los acreedores con los derechos de la población de los Estados deudores.³⁰

La preferencia *de facto* de la que gozan los créditos del FMI en caso de cesación de pagos del deudor soberano, sin importar la calidad de los préstamos³¹ (que en el caso específico de la Argentina, evidentemente, implicó el incumplimiento de pautas básicas de análisis de riesgo crediticio)³² y sin que exista ninguna fuente del derecho internacional que la avale,³³ es el

²⁸ Pierre Penet y Juan Flores Zendejas, *Sovereign Debt Diplomacies. Rethinking sovereign debt from colonial empires to hegemony*, (Oxford University Press, 2021), 27.

²⁹ Carmen Reinhart y Christoph Trebesch “Sovereign debt relief and its aftermath”, *Journal of the European Economic Association*, 2016, Vol. 14, 215-251; Jerome Roos, *Why Not Default? The political economy of the sovereign debt*, (Princeton University Press, 2019).

³⁰ Juan Pablo Bohoslavsky y Kunibert Raffer (eds.), *Sovereign Debt Crises. What have we learned?*, (Cambridge University Press, 2017).

³¹ Susan Schadler, “The IMF’s Preferred Creditor Status: Does It Still Make Sense After The Euro Crisis”, Center For International Governance Innovation (Cigi) Policy Brief No. 37, marzo de 2014, Ontario.

³² Nicole Toftum y Daniela Triador, “El camino de la deuda. Retorno del “nuevo FMI””, *6 Márgenes, revista de economía política*, 2020, 81-96.

³³ Kunibert Raffer, “Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors”, paper presentado al 2nd Meeting of the ILA Sovereign Insolvency Study Group, 16 de octubre de 2009. Luego del caso *NML Capital, Ltd. v. Republic of Argentina*, 699 F.3d 246 (2d Cir. 2012),

epítome del poder que esta institución ejerce creyéndose por encima del derecho.

Otro tanto se puede decir respecto de los llamados sobrecargos que cobra el FMI a sus clientes, sumando a los intereses de los préstamos altísimas comisiones cuanto mayores sean los créditos y los plazos de reembolso, aún en contexto de pandemia,³⁴ y sin que se devuelvan a los deudores si finalmente pagan en tiempo y forma sus créditos, incurriendo así el FMI en discriminación según el estatus económico (necesidad de asistencia financiera) de los clientes.³⁵ Estos niveles de abuso y lucro por parte del FMI solo pueden explicarse en el marco de las relaciones asimétricas de poder que este organismo reproduce.

Si bien el sistema de condicionalidades es entendido, sobre todo por sociólogos/os y cientistas políticas/os, como una actividad epistémica fruto del trabajo de las/os expertas/os internas/os y sus sistemas de creencias y filtros ideológicos, frente al nivel de obstinación del FMI evidenciado, sobre todo, en la última década, repitiendo recetas con previsibles consecuencias

cert. denied, 134 S. Ct. 201 (2013), que en la práctica negó el carácter preferente de un préstamo del FMI a Argentina, se ha explorado si tal preferencia se encontraría avalada en la costumbre internacional (ver Melissa Boudreau y Mitu Gulati, "The International Monetary Fund's Imperiled Priority", *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, 2014, Vol. 10, 119-148). Sin embargo, la costumbre internacional, como fuente del derecho internacional, exige prácticas estatales consistentes y el convencimiento de que se está actuando conforme a derecho. En el caso de los créditos del FMI el cuestionamiento de los deudores ha sido continuo, al punto que el FMI ha habilitado en repetidas ocasiones programas de alivio de deuda y de refinanciación. El Convenio del FMI es concordante con el del resto de las instituciones financieras internacionales. El BIRD, el Banco de Desarrollo de Asia, IDA (BM) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo tampoco tienen reconocido privilegio alguno, más aún, estatutariamente están obligados a disponer la reducción de las deudas en caso de *default*.

³⁴ Kevin Gallagher, "The IMF's surcharges are unfit for purpose", *Financial Times*, 3 de marzo de 2021.

³⁵ Oliver Pahnecke y Juan Pablo Bohoslavsky, "Interest Rates and Human Rights - Reinterpreting Risk Premiums to Adjust the Financial Economy", *Yale Journal of International Law*, 2021, Vol. 46, 1-46.

adversas para los derechos humanos de las poblaciones de los países deudores, resulta obvia la prevalencia de los intereses de ciertos Estados en el sistema de las organizaciones internacionales.³⁶ Esto es importante tenerlo en cuenta para discutir las posibles estrategias en pos de una mayor eficacia de los derechos humanos respecto de las políticas del FMI y otras instituciones financieras internacionales.

Según la evidencia, el FMI se muestra indiferente frente a consideraciones de derechos humanos en los países prestatarios.³⁷ Solo tiende a alejarse de Estados que violan derechos humanos si esa información es pública;³⁸ sin embargo, esta excepción no aplicaría a los casos en los cuales las violaciones de derechos humanos denunciadas públicamente derivan de las propias políticas del FMI.

2. Neoliberalismo y la progresión de los derechos humanos

No se puede narrar la historia de los derechos humanos, cómo llegamos hasta aquí, sin recuperar al mismo tiempo la historia del capitalismo y, más específicamente, del neoliberalismo.³⁹ La tendencia a asociar la expansión de la economía de mercado con el fortalecimiento de los derechos humanos fue creciendo desde los años setenta.⁴⁰ En 1976 Milton Friedman

³⁶ Penet y Zendejas, *op. cit.* (nota 28), 25.

³⁷ Byungwon Woo y Amanda Murdie, "International Organizations and Naming and Shaming: Does the International Monetary Fund Care about the Human Rights Reputation of Its Client?", 4 *Political Studies*, 2017, Vol. 65, pp. 767-785.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Susan Marks, "Four human rights myths" en David Kinley, Sadurski, Wojciech Sadurski y Kevin Walton (eds.), *Human Rights: Old Problems, New Possibilities*, (Edward Elgar Publishing, 2013), 217-235; Samuel Moyn, "A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism", *Law and Contemporary Problems*, 2015, Vol. 77, 147-169; Jessica Whyte, *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, (Verso, 2019).

⁴⁰ Ernst-Ulrich Petersmann, "Time for a United Nations "Global Compact" for Integrating Human Rights in the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration", *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, 621-2.

gana el premio Nobel de economía, y al año siguiente Amnistía Internacional gana el premio Nobel de la paz.

La noción de derechos humanos que asumen las/os teóricas/os del neoliberalismo ha sido muy acotada: se reduciría a los derechos civiles y políticos, que precisamente focalizan en lo individual y asumen una desconfianza frente al Estado. Y, aun así, han sido demasiados los casos de apoyos a proyectos neoliberales violentos como para conceder que los derechos civiles y políticos son innegociables para el neoliberalismo. Por otro lado, los derechos económicos y sociales, donde lo relacional es esencial y el Estado asume obligaciones positivas (de hacer, antes que de no hacer), han intentado ser invisibilizados en la narrativa neoliberal. Ese recorte contribuyó a crear la apariencia de que los derechos humanos y el neoliberalismo son perfectamente compatibles.⁴¹

Aprovechando la crisis del Estado de bienestar, y en un contexto exacerbado por la Guerra Fría, los países industrializados comenzaron a desmontar un número de regulaciones estatales mientras imponían la libre circulación de capitales en el Sur Global. La interpretación de la crisis que finalmente primó fue la impulsada desde las usinas de pensamiento ortodoxo, que la asociaba a la excesiva intervención estatal. Como anverso, proponían una creciente desregulación económica como forma de democratización no solo económica sino política: la posibilidad de la población de expresar sus intereses, gustos y preferencias a través de mecanismos de mercado.

Esta visión de sinergia entre economía de mercado y promoción de los derechos humanos, sobre todo los económicos y sociales, ha sido desmentida por la realidad. En el curso de las últimas décadas, tras la creciente liberalización y apertura de las economías, el resultado no ha sido mayor crecimiento y

⁴¹ Mary Nolan, "Human Rights and Market Fundamentalism in the Long 1970s" en Norbert Frei y Annette Weinke (eds.), *Toward a New Moral World Order. Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*, (Wallstein Verlag, 2012), 144-53.

mejora de las condiciones de vida de la población mundial.⁴² Muy por el contrario, el crecimiento de la pobreza en el mundo obligó a los organismos multilaterales a repensar agendas de resolución ante la urgencia, expresadas en diversas iniciativas de alivio.⁴³ Con todo, y a pesar de muy moderadas reducciones en materia de pobreza extrema, la desigualdad extrema se ha asentado como un rasgo determinante del capitalismo contemporáneo. Esto supone una creciente privación relativa para grandes mayorías en relación con las posibilidades históricas de alcanzar cierto estándar de vida y,⁴⁴ de ese modo una violación de los derechos humanos, incluida la prohibición del trato discriminatorio.⁴⁵ Desde 1980 hasta 2016, la desigualdad aumentó en casi todos los países del mundo, pues el 1 % más rico se apropió de más del doble del crecimiento total del producto que el 50 % más pobre.⁴⁶ El informe de riqueza 2019 del Credit Suisse señalaba que mientras la mitad más pobre tiene —de conjunto— menos del 1 % de la riqueza total mundial, el 10 %

⁴² Michel Husson, “Estancamiento secular: ¿un capitalismo empantanado?”, *Viento Sur*, Vol. 21, 2015; Rodrigo Pérez Artica “Una mirada crítica del actual debate sobre estancamiento secular”, 2 *Cuadernos de Economía Crítica*, 2015, Vol. 1, 15-48.

⁴³ Ver en esta materia el artículo de Olivier De Schutter, Nathalie Dubler, Paula Fernandez-Wulff y Anabella Sosa, así como el anterior Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Phillip Alston, ambos incluidos en esta Edición Especial.

⁴⁴ Berk Alper y Asuman Oktayer, “Globalization and poverty: A panel evidence from worldwide countries”, en Ünal Çaglar, Hamza Simsek e Ismail Siriner (eds.), *Current Debates in Economic Growth & Public Finance & Game Theory* (London, IJOPEC, 2019), 11-22; Zsolt Darvas, “Global interpersonal income inequality decline: The role of China and India”, *World Development*, Vol. 129, 2019, 16-32; Branko Milanovic, *Global inequality: A new approach for the age of globalization* (Harvard University Press, 2016).

⁴⁵ Philip Alston, “Informe sobre desigualdad extrema y derechos humanos”, UN Doc. A/HRC/29/31, 27 de mayo de 2015; Gillian MacNaughton, “Equality Rights beyond Neoliberalism” en Gillian MacNaughton y Diane Frey (eds.), *Economic and Social rights in a Neoliberal World*, (Cambridge University Press, 2018), 103-123.

⁴⁶ A pesar de esta tendencia común, se encuentran algunas diferencias en las velocidades e intensidades de esta desigualdad creciente, indicando que distintos contextos institucionales tienen relevancia. Ver Facundo Alvaredo, Luchas Chancel, Thomas Picketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *Informe sobre la desigualdad global 2018*, Laboratorio sobre la Desigualdad Global, 2018.

más rico posee el 82 % de esta riqueza, y el 1 % superior posee por sí solo el 45 % del total.⁴⁷

Detrás de esta creciente desigualdad se halla una creciente desregulación del mercado laboral, con la consiguiente pérdida de derechos, así como una fuerte desaprensión por parte de los capitales por aportar al sostenimiento del Estado de derecho por la vía concreta de pagar impuestos.⁴⁸ Sus efectos sobre los derechos humanos, sin embargo, no se limitan a desfinanciar el Estado y así erosionar su base fiscal, o debilitar las regulaciones laborales o ambientales. La concentración de la riqueza y sus formas de consumo suntuario, así como los patrones de producción asociados, tienen mayor incidencia sobre el cambio climático que la producción y consumo de los sectores más pobres de la población, que son sin embargo quienes cargan los mayores costos de ese cambio.⁴⁹

La gravitación de esta desigualdad no es exclusivamente económica, sino que ha promovido incluso desestabilización política y social, así como una forma degradada de democracia, en la que una parte de la población queda relegada de los frutos del crecimiento.⁵⁰ De hecho, se ha señalado que incluso dentro de la amplia variedad de usos del término neoliberalismo se coincide en ver la desigualdad como un valor ético positivo, puesto

⁴⁷ Credit Suisse, “Global Wealth Report 2019”, octubre de 2019. Este informe no refiere al conjunto de la población mundial sino a quienes poseen algún tipo de activo, con lo cual sus conclusiones subestiman severamente la desigualdad real.

⁴⁸ Thomas Picketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Harvard University Press, 2014). Sobre la desregulación laboral, ver el artículo de Natalia Delgado en esta Edición Especial, y sobre la elusión y evasión fiscal de los capitales, el artículo de Magdalena Rúa.

⁴⁹ Dario Kenner, *Carbon Inequality: The Role of the Richest in Climate Change*, (Routledge, 2019); Nazrul Islam y John Winkel, “Climate Change and Social Inequality”, Working Paper No. 152, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2017.

⁵⁰ Atilio Borón, *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, (FCE, 2000); Jean-Paul Fitoussi, *La democracia y el mercado*, (Paidós, 2004); Ellen Meiksins Wood, *Democracia contra capitalismo*, (Siglo XXI, 2000). Ver entrevistas a Sharan Burrow y a Jayati Ghosh en esta Edición Especial.

que fomenta la competencia, que guiada a través del mercado produciría los mejores resultados sociales.⁵¹ ¿Es posible algún tipo de conciliación entre el enfoque de derechos humanos y un proceso social que se basa en exacerbar la desigualdad y volcarla a competir en el mercado?

Desde un mirada escéptica se ha señalado⁵² que, en términos estrictamente legales, los derechos humanos no proponen ni exigen una agenda igualitaria: en realidad el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) impondría apenas pisos mínimos, casi un límite de decencia, con lo que la extrema concentración desigual de la riqueza pasaría desapercibida para los derechos humanos. Del mismo modo, se ha advertido que los derechos humanos no ofrecen estándares normativos contra los cuales se puedan y deban juzgar las políticas, medidas y acuerdos económicos, puesto que los derechos humanos son demasiado minimalistas para ello, especialmente en el campo socio-económico.⁵³ Desde otro lado, se ha explicado que el derecho de los derechos humanos no está organizado de manera que viabilice una crítica estructural del neoliberalismo —o quizás del capitalismo en sus posibles variantes— a través de una evaluación sistémica de las causas y alternativas a la *miseria planificada*.⁵⁴ En definitiva, que *los derechos humanos no son suficientes en un mundo desigual*,⁵⁵ no han sido capaces de contribuir a remediar y aún menos destronar el neoliberalismo: puesto que los derechos humanos sólo se concentran en un

⁵¹ William Davies, *Neoliberalism: A Bibliographic Review*, 7/8 *Theory, Culture & Society*, 2014, Vol. 3, 309-317; Sergio Morresi, *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*, (UNGS-Biblioteca Nacional, 2008).

⁵² Samuel Moyn, "A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism", *Law and Contemporary Problems*, 2015, Vol. 77, 161.

⁵³ Moyn, *op. cit.*, 168-9.

⁵⁴ Marks, *op. cit.* (nota 39), 57.

⁵⁵ Samuel Moyn, *Human Rights Are Not Enough in an Unequal World*, (Harvard University Press, 2019).

piso mínimo para la realización de los derechos sociales y económicos (como la lucha contra la extrema pobreza), no cuentan con los medios adecuados para combatir la desigualdad radical en el mundo.

Sin embargo, es posible contrastar esta mirada al revisar el potencial crítico que los derechos humanos ofrecen ante el derrotero de las políticas reales. En primer lugar, aunque no sea un dato jurídico recordado asiduamente, el art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, sobre la cual se construyeron luego los dos Pactos Internacionales de derechos humanos, establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, ideales que se asemejan más a la igualdad y la solidaridad que al individualismo y el lucro.⁵⁶ De una manera más explícita, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 21 dispone que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social” y que “tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.

La vulneración de los derechos humanos no implica que debamos renunciar a ellos, sino precisamente fortalecerlos de formas concretas y específicas. Esta Edición Especial interpela una visión minimalista y derrotista de los derechos humanos, resaltando su vocación y potencial transformadores a fin de revertir los niveles de desigualdades y pobreza. Una nueva prueba de la relación intrínseca que existe entre desigualdad, la prohibición de discriminación y la realización e interdependencia de los derechos humanos se puso en evidencia, de una manera irrefutable, con la mayor vulnerabilidad frente a la COVID-19 que registran los grupos que se encuentran en situación de pobreza, impacto diferenciado que se potencia,

⁵⁶ MacNaughton, *op. cit.* (nota 45), 103-123.

a su vez, con otras interseccionalidades.⁵⁷ Y, en todo caso, aún si limitáramos esta conversación a si el llamado *contenido mínimo* de los DESC ha sido o no alcanzado, todavía se registran amplios y profundos déficits en el mundo, sobre todo si excluimos del cómputo global la reducción de la pobreza en China e India.

Las contribuciones de la Edición Especial que se presenta no están orientadas ni constituyen una *inflación de derechos* sino un esfuerzo por traducir una crítica desde un enfoque de derechos humanos (existentes) a las políticas ortodoxas del FMI en implicaciones (deberes) concretos en el campo de las políticas sociales, cambiarias, monetarias, laborales, financieras, comerciales, tributarias, de género y ambientales. El mayor énfasis en impuestos directos, la utilización de control de capitales, la ampliación de los programas estables de protección social, la reducción de la deuda en caso de insolvencia del país deudor, el despliegue de instrumentos fiscales contracíclicos, la adopción de una noción amplia —que excede lo financiero— de sustentabilidad de la deuda, la protección de los derechos laborales —individuales y colectivos—, la mayor inversión en la economía de cuidados, y la reversión del cambio climático, son todos mandatos anclados en los derechos humanos y basados en la experiencia que se traducen en deberes específicos.

Samuel Moyn explica que la retórica y el marco de los derechos humanos no han generado cambios reales en el mundo en punto a la reducción de la desigualdad.⁵⁸ Pero, los niveles crecientes de desigualdad, ¿son en verdad imputables a los derechos humanos o más bien el resultado de una concepción que los ha mantenido deliberadamente al margen

⁵⁷ Amy Goldstein, "Income emerges as a major predictor of coronavirus infections, along with race", *The Washington Post*, 22 de junio de 2020; Carlos Navarro García, "Socioeconomic, demographic and healthcare determinants of the COVID-19 pandemic: an ecological study of Spain", *BMC Public Health*, 2021, Vol. 21, 606.

⁵⁸ Moyn, *op. cit.* (nota 55).

de los problemas económicos fundamentales?⁵⁹ Es importante en este punto diferenciar si las limitaciones que han exhibido los derechos humanos son de carácter epistémico o político, o ambos. Nuestra lectura es que la colonización neoliberal de los derechos humanos ha limitado su desarrollo en esos dos planos, potenciándose uno a otro. Relaciones asimétricas de poder que desalientan a pensar que un mundo justo, inclusivo y sustentable es posible y, a su vez, si no podemos visualizar un mundo mejor, ¿cómo se supone que lucharemos por él? Como nos enseña el protagonista de *Espartaco*, de Howard Fast, tomar conciencia y pensar que se puede y debe cambiar el mundo que nos rodea es un paso fundamental hacia la plena emancipación.⁶⁰

De ese modo, nunca podríamos sobreestimar la importancia de desarrollar una episteme de los derechos humanos⁶¹ que sea capaz de disputar, tanto en lo simbólico, lo técnico y como en lo político, el lugar de veridicción del lucro, las desigualdades, el individualismo o el crecimiento infinito. De hecho, nótese que cuando una episteme de este tipo comienza a tejerse, sobre todo en el Sur y cuando es a través de alianzas entre la academia y la sociedad civil transnacional, el sistema de poder se lo toma más o menos en serio y responde: los derechos humanos no tienen nada que hacer en el campo de la economía, y menos aún en el de las finanzas. Esto es evidente

⁵⁹ El mismo planteo puede hacerse sobre un amplio conjunto de ideas de las izquierdas radicales, que deliberadamente relegadas son tildadas de utopías inefectivas, sin prueba alguna de esta caracterización. Incluso más, contra la evidencia de su efectividad en experiencias puntuales. Ver por ejemplo Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate, *Alternativas al poder corporativo, 20 propuestas para una agenda de transición en disputa con las empresas transnacionales*, (Icaria, 2016).

⁶⁰ Similares preguntas se plantea Alejandro Galliano en *¿Por qué el capitalismo puede soñar y nosotros no? Breve manual de las ideas de izquierda para pensar el futuro*, (Siglo XXI, 2020).

⁶¹ Para una lectura crítica del colonialismo epistemológico de los derechos humanos, ver Manuel Gándara Carballido, *Los Derechos Humanos en el siglo XXI. Una mirada desde el pensamiento crítico*, (CLACSO, 2019).

cuando escuchamos a los/as embajadores/as explicar sus votos en los organismos internacionales al aprobarse (y sobre todo rechazarse) regulaciones en materia de propiedad de los recursos naturales, reestructuración de deuda, flujos ilícitos de fondos, ayuda oficial al desarrollo, inversiones extranjeras directas, comercio internacional, protección de patentes (incluidas las vacunas), regulación del mercado laboral, arquitectura financiera internacional, reformas económicas, impuestos, y empresas y derechos humanos. Se realiza un deliberado esfuerzo por separar lo que se postula como apenas una ética encomiable en relación a procesos que se estiman técnicos, casi mecánicos, fuera del ámbito de los juicios de valor (y por ello fuera también de la vida política).

¿Es realmente así, que los derechos humanos están incapacitados para reducir las desigualdades extremas en el mundo y que esto se traduzca en una imposibilidad de proveer deberes (y así guías de comportamiento) con contenidos concretos en las políticas de las instituciones financieras internacionales que modelan las economías nacionales?

Tomemos el ejemplo de Chile durante la dictadura de Pinochet. Mientras Milton Friedman fue el principal consejero económico del régimen, Naomi Klein nos recuerda que los derechos humanos fueron “anteojeras” para las/os defensoras/es de derechos humanos por cuanto denunciaban las atrocidades que cometían las fuerzas represivas pero no conectaban el capitalismo con el terrorismo de Estado.⁶² Pero, tal como explica Naomi Roht-Arriaza,⁶³ este recorte de los derechos humanos, que se vio tanto en América Latina, en Europa del Este como en Sudáfrica, fue una opción política y estratégica, no una característica intrínseca de los derechos humanos.

⁶² Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, (Henry Holt and Metropolitan Books, 2007), 11.

⁶³ Naomi Roht-Arriaza, “La dimensión económica, aspecto tardío de la justicia transicional” en Juan Pablo Bohoslavsky (ed.), *El negocio del terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*, (Penguin Random House, 2016), 37-54.

En 1977 Antonio Cassese fue nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas como relator especial para evaluar la ayuda financiera recibida por la dictadura de Pinochet y su relación con las violaciones de derechos humanos que se cometían en Chile. En 1978 entregó un informe publicado por Naciones Unidas en 4 volúmenes y 260 páginas. Concluyó que, entre otras cosas, “la asistencia económica extranjera en gran medida sirve para fortalecer y apuntalar el sistema económico adoptado por las autoridades chilenas, que a su vez necesita basarse en la represión de los derechos civiles y políticos, las conclusiones confirmaron que la masa de la actual asistencia económica actual es instrumental en la consolidación y la perpetuación de la actual represión de aquellos derechos”.⁶⁴

Entonces, ¿cómo es que Antonio Cassese⁶⁵ pudo articular, de manera muy concreta, específica y oficial —en el seno de las Naciones Unidas—, una crítica explícita a la racionalidad represiva del neoliberalismo de Pinochet desde un enfoque de derechos humanos? Es cierto, plantear una crítica al neoliberalismo fundada en los derechos humanos no es gratis. Como nos recuerda Philip Alston, la respuesta de los gobiernos occidentales frente al informe de Cassese fue rápida y eficiente: Cassese no fue reelecto para la relatoría y su estudio desapareció por décadas de la consideración pública.⁶⁶

En cuanto a si, de manera más concreta, los derechos humanos pueden articular una crítica contra el neoliberalismo, recordemos que la crítica marxista asume una incompatibilidad

⁶⁴ Antonio Cassese, “Study of the Impact of Foreign Economic Aid and Assistance on Respect for Human Rights in Chile”, E/CN.4/Sub.2/412, Vols. I a IV, 1978, 24.

⁶⁵ Como esta Edición Especial de *ReDeA* está dirigida a un universo de lectora/es que excede el mundo jurídico, es importante señalar que Antonio Cassese (1937-2011) fue uno de los juristas más reconocidos del mundo, especializado en derecho internacional público, integrante de instituciones públicas europeas, relator de las Naciones Unidas, juez de numerosos tribunales internacionales y académico de prestigio planetario.

⁶⁶ “Foreword” en Juan Pablo Bohoslavsky y Jernej Cernic, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, (Hart, 2014), pp. viii-ix.

ontológica entre derechos humanos y economía capitalista. Incluso más, algunas corrientes llegan a denunciar una complicidad de los derechos humanos con el neoliberalismo.⁶⁷ Se ha hecho hincapié a su vez en la matriz ideológica sobre la que fueron originariamente contruidos, asociados de algún modo al eurocentrismo, el racismo, la heterosexualidad y el patriarcado.⁶⁸ Así, el derecho puede tener un efecto paradójico por cuanto puede servir tanto para oprimir, encubrir y suprimir como para liberar, igualar y descubrir. Por ello, la coincidencia del desarrollo de los derechos humanos y la victoria del neoliberalismo ha llevado a señalar que los derechos humanos han sido un factor legitimador del estado actual de cosas.

Con todo, los derechos humanos han estado y están en proceso de reconstrucción continua y exhiben avances notables en diversos campos. Aun cuando los derechos humanos están basados en la primacía de las personas y sus libertades individuales, esto no significa que los derechos humanos *sean* neoliberales: es que no puede llamarse libre a alguien que no cuente con los medios sociales necesarios —en forma absoluta y relativa— para ejercer su propia autonomía.⁶⁹ Es la misma clase de argumento recuperado en la noción positiva de libertad, que apunta justamente en este mismo sentido social, habilitante.⁷⁰ Los derechos humanos no restringen su validez a individuos despojados de condicionantes externos (como si asume la ontología neoliberal), sino personas que habitan en

⁶⁷ Wendy Brown, “The Most We Can Hope For...”: Human Rights and the Politics of Fatalism”, *South Atlantic Quarterly*, 2004, Vol. 103, pp. 461-2; Slavoj Žižek, “Against human rights”, *New Left Review*, 2005, Vol. 34, 115-131. No huelga enfatizar que la mayor parte de las izquierdas (marxistas o no) han tomado la defensa de los derechos humanos como un bastión moral y político, un nudo sobre el cual construir organización. En América Latina, esta confluencia se hizo evidente la lucha contra las dictaduras y su legado.

⁶⁸ María Paula Meneses y Karina Bidaseca (coords.), *Epistemologías del Sur*, (CLACSO, 2018).

⁶⁹ Axel Honneth, *Freedom's Right. The Social Foundations of Democratic Life*, (Columbia University Press, 2015).

⁷⁰ Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, (Alianza, 1988).

sociedades políticas de las que participan como ciudadanas. El neoliberalismo, por el contrario, asume que cada individuo posee *in limine* todo su potencial por sí mismo, y que éste es en todo caso cercenado, acotado por ordenamientos sociales, culturales o políticos. La libre negociación entre pares, libre de ataduras, debería llegar al mejor resultado posible, y no encuentran institución más apropiada para esto que el mercado.⁷¹

Pero, si acordamos que asegurar el acceso a los medios sociales necesarios para ejercer nuestras autonomías en plenitud forma parte de la axiología de los derechos humanos (y por eso mismo las acciones afirmativas sobre las personas de un grupo que padece desventajas estructurales se encuentran justificadas),⁷² el desafío siguiente es desentrañar y traducir estos mandatos genéricos en deberes específicos, que es lo que precisamente se intenta hacer con esta Edición Especial de *ReDeA*. Y el FMI ha sido precisamente uno de los capítulos menos desarrollados en el campo de los derechos humanos. Así, es esencial comprender y mantener separados los principios y obligaciones de derechos humanos respecto de los mandatos de la economía neoliberal y el proceso de globalización.⁷³

Martti Koskenniemi advierte sobre el *encantamiento* del derecho internacional como instrumento.⁷⁴ La gobernanza global consolidada en los años noventa incluyó al FMI como gendarme de las finanzas públicas y, así, del gobierno a través de la deuda soberana.⁷⁵ El equilibrio fiscal y la liberalización de

⁷¹ Llegado al límite, neoliberales consecuentes aceptan que toda discrepancia política o cultural sea resuelta por la libre elección a través de mercados. Así lo expresan, por ejemplo, Milton y Rose Friedman, *Free to choose: A Personal Statement*, (Harcourt, 1980).

⁷² Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, (Siglo Veintiuno, 2016).

⁷³ Philip Alston, "Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann", *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, 815-6.

⁷⁴ Martti Koskenniemi, "Enchanted by the Tools? An Enlightenment Perspective", 3 *American University International Law Review*, 2020, Vol. 35, 397-427.

⁷⁵ Maurizio Lazzarato, *Governing by Debt*, (Semiotext(e), 2015).

los mercados financieros han funcionado como mantras teleológicos para el FMI, que exige que sean asumidos por todos los países. Pero ¿qué dicen tanto los datos empíricos como el derecho internacional respecto de estos fines? Por una parte, aún dentro del campo de conocimiento y práctica específicos del FMI se pueden disputar las presunciones sobre las que opera el organismo: la realidad indica que las políticas económicas ortodoxas y contractivas, tal como la austeridad fiscal, suelen tener efectos negativos sobre el crecimiento, la igualdad y la estabilidad financiera.⁷⁶ Por eso mismo, tal como explica Mark Blyth en la entrevista publicada en esta Edición Especial, la austeridad es una idea tan peligrosa: ha permanecido inmune a la refutación empírica.

Por otro lado, muchas/os asumen que el FMI es la materialización del derecho internacional en el campo de las finanzas pero, ¿es esto realmente así? Replicando desafíos estructurales del derecho internacional, su lectura fragmentada⁷⁷ y parcial es grosera en el caso del FMI puesto que *gobernar* las finanzas públicas globales es mucho más que realizar test de liquidez de los países: al determinar la cantidad y calidad de los recursos fiscales se forja la fisonomía de las economías, y con ella, las condiciones para la realización (o no realización) de los derechos humanos de las poblaciones. Sin ir demasiado lejos en el tiempo, el FMI estableció en 2020 una gradualización del gasto social en función de las fases epidemiológicas que atravesase cada país,⁷⁸ disputándole, sin sonrojarse, mandato a la OMS.

⁷⁶ Robert Skidelsky y Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, Palgrave Macmillan, 2017; Valentin Lang, The economics of the democratic deficit: The effect of IMF programs on inequality, *Review of International Organizations*, 2020 (acceso abierto).

⁷⁷ Secretario General de la ONU, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law", U.N. Doc. A/CN.4/L.682, 13 de abril de 2006.

⁷⁸ Irene Yackovlev et al., "How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the aftermath of the COVID-19 Crisis", *How To Note* 20/02 FMI, 14 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department->

Desde la creación misma del mandato de deuda y derechos humanos en los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas, los países industrializados han votado sistemáticamente en contra o se han abstenido respecto de la necesidad de que exista ese mandato temático. El argumento que se ha repetido una y otra vez es que ya existen instituciones globales especializadas en finanzas (Bretton Woods, básicamente), y que se deben evitar las replicaciones institucionales. Pero, como lo demuestra un número de artículos en esta Edición Especial, si se le plantea al FMI (y también al Banco Mundial) un reclamo con enfoque de derechos humanos, sus representantes dirán: “Lo siento, los derechos humanos no están en mi mandato”. Las/os interlocutoras/es le contestarán: “Pero cómo, si sus políticas tienen directa incidencia en, por ejemplo, el aumento o reaparición de ciertas enfermedades”.⁷⁹

Focalizar en los medios (por ejemplo, al reducir el déficit fiscal en 5 puntos en plena pandemia) antes que en los fines, implica también, de algún modo, despolitizar las relaciones de poder: ya no discuten fines e ideologías sino la eficacia de los medios para alcanzar ciertos resultados que se presumen beneficiosos para el mundo, y por eso mismo, fuera de la discusión. Por eso mismo es tan importante el enfoque de derechos humanos para interpretar y guiar las políticas del FMI: visibiliza de manera más holística los efectos de las finanzas sobre las personas y el mundo; y, como sabemos en el campo de los derechos humanos, la verdad interpela y desnuda el poder generalmente vestido con ropaje jurídico y/o institucional: “Articular intereses en términos legales redefine los resultados distributivos como hechos preexistentes o ajustes marginales requeridos por consideraciones técnicas. Finalmente, el derecho se infiltra en nuestro sentido común sobre las distribuciones que son justas,

[How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718](https://www.imf.org/en/How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718)

⁷⁹ Timon Forster *et al.*, “Globalization and health equity: The impact of structural adjustment programs on developing countries”, *Social Science & Medicine*, 2020, Vol. 267.

los intereses que pueden ser escuchados, las ganancias que son legítimas”.⁸⁰ Probablemente, por esas mismas razones, los Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos,⁸¹ que incluyen a las instituciones financieras internacionales, fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2019 sin el acompañamiento de los países industrializados.⁸²

Obviamente que se corre el riesgo real de que el FMI internalice demandas de derechos humanos y las instrumentalice al servicio de sus tradicionales objetivos fiscalistas y monetaristas. Tal como lo explican Diane Elson y Corina Rodríguez Enríquez en su artículo para esta Edición Especial, esto es lo que ha sucedido con las demandas feministas frente al FMI, que este terminó instrumentalizando para alcanzar los *finés dorados*, el crecimiento y el equilibrio fiscal. Ahora el enfoque de género del FMI incluye incorporar mujeres al mercado laboral, aun cuando ello implique puestos de trabajo en condiciones indignas, lo importante es que apalanquen el crecimiento.

El margen del que dispone el FMI para estas tomas de juro magistrales es proporcional a la ambigüedad de los derechos humanos en el campo económico,⁸³ que a su vez se relaciona con la capacidad de los derechos de operar, antes que como un dogma absoluto, como una narrativa que permea las instituciones y exija pruebas sobre las implicaciones sociales y ambientales⁸⁴ de las diferentes opciones de política económica.

⁸⁰ David Kennedy, “Law in Global Political Economy. Now You See It, Now You Don’t” en Paul Kjaer (ed.), *The Law of Political Economy. Transformation in the Function of Law*, (Cambridge University Press, 2020), 147.

⁸¹ UN Doc. A/HRC/40/57, 19 de diciembre de 2018.

⁸² Resolución UN Doc. A/HRC/RES/40/8, 5 de abril de 2019. Brasil votó en contra.

⁸³ Sobre este desafío, ver Martti Koskeniemi, “Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power”, *Humanity. An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development*, 2010, 47 - 58.

⁸⁴ Sobre la escasa atención del FMI sobre el cambio climático, véase en esta Edición Especial el trabajo de Kevin Gallagher *et al.*

De esta manera, los derechos humanos pueden funcionar como un método para alcanzar, en campos de alta complejidad y abstracción, objetivos que gozan de amplio consenso: reducir la pobreza, las desigualdades y el cambio climático.

Transversalizar un enfoque de derechos humanos en las políticas del FMI exige darle a aquéllos contenido concreto. Además de escribir textos académicos y de divulgación, más importante es llevar adelante análisis de impacto de las políticas económicas sobre los derechos humanos, asegurando la participación y transparencia,⁸⁵ contribuyendo de ese modo a construir y consolidar cultural, institucional y políticamente una episteme que desafíe un sistema que naturaliza las desigualdades y el cambio climático.⁸⁶ Analicemos de manera colectiva si la reducción del déficit fiscal que el FMI está exigiendo a un número de países,⁸⁷ aún en contexto de pandemia, facilita o conspira contra la realización de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida y la igualdad de género.⁸⁸

Los derechos humanos nos enseñan, basándose en la experiencia, las opciones que claramente los han perjudicado, y que por ello no deben promoverse. Esto ya es mucho, puesto que excluye un número de políticas económicas ortodoxas que aún hoy llevan a un gran sacrificio humano. En Grecia, en plena crisis de 2010, habiendo sido forzado el país a reducir el presupuesto en salud un 42,5 % entre 2009 y 2010, se registraron casos de autocontagios intencionales de VIH con el propósito

⁸⁵ Martin Wortmann, "The Institutionalization of Human Rights Impact Assessments. The Case Of The European Union", tesis doctoral, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, mayo de 2020, disponible en <https://d-nb.info/1216143838/34>

⁸⁶ En una línea de razonamiento similar, ver Maristella Svampa y Enrique Viale, *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*, (Siglo XXI, 2020).

⁸⁷ Daniel Munevar, "Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19", Eurodad, 6 de octubre de 2020, disponible en https://www.eurodad.org/arrested_development Ver los documentos de trabajo del Center for Economic and Social Rigths y del Bretton Woods Project en esta Edición Especial.

⁸⁸ Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli, "Bretton Woods' Pandemic Policies – A Gender Equality Analysis: Perspectives from Latin America", 1 *Development*, 2021, Vol. 64.

de recibir beneficios de la seguridad social.⁸⁹ Las políticas del FMI han sido asociadas al aumento de enfermedades, suicidios y mortalidad materna.⁹⁰ No es que los derechos humanos adscriben a una teoría económica determinada, sino más bien que hay pruebas contundentes acerca de cuáles teorías sí llevan, frecuentemente, a violaciones de derechos humanos.

Se ha señalado que el Comité DESC, como órgano de tratado que interpreta y monitorea la implementación del PIDESC, ha venido exigiendo meramente una “compensación” por el mal funcionamiento del sistema internacional.⁹¹ También se criticó que su respuesta frente a la crisis global de 2007-8, sobre todo en la manera en que resolvió la tensión entre progresividad-regresividad de los DESC a favor de esta última, han implicado la adopción derrotista de la agenda neoliberal.⁹² En realidad, el Comité DESC ha sido claro al señalar los efectos negativos que la austeridad suele acarrear sobre los derechos al trabajo, a la alimentación, vivienda, protección social, entre otros.⁹³ Pero, en todo caso, ¿cómo se podría fortalecer ese enfoque de derechos humanos en materia económica? En la noción de *opciones económicas menos lesivas* para los derechos humanos

⁸⁹ Alexander Kentikelenis *et al.*, “Health Effects of Financial Crisis: Omens of a Greek Tragedy”, *The Lancet*, 2011, No. 378, 1457, disponible en [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)61556-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)61556-0/fulltext)

⁹⁰ Eleftherios Goulas y Athina Zervoyianni, 2016, “IMF-Lending Programs and Suicide Mortality”, *Social Science and Medicine*, 2016, Vol. 153.C, pp. 44-56; Lauren Pandolfelli *et al.*, “The International Monetary Fund, Structural Adjustment, and Women’s Health: A Cross-National Analysis of Maternal Mortality in Sub-Saharan Africa”, *The Sociological Quarterly*, 2014, Vol. 55, 119-142; Alexander Kentikelenis *et al.*, “Greece’s Health Crisis: From Austerity to Denialism,” *The Lancet*, 2014, Vol. 383, 9918.

⁹¹ Joe Wills, “The World Turned Upside Down? Neo-Liberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony”, *Leiden Journal of International Law*, 2014, Vol. 27, 11-35.

⁹² Ben Warwick, “A Hierarchy of Comfort? The CESCR’s Approach to the 2008 Economic Crisis” en Gillian MacNaughton y Diane Frey (eds.), *Economic and Social rights in a Neoliberal World*, (Cambridge University Press, 2018), 127-149.

⁹³ Comité DESC, “Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights”, U.N. Doc. E/C.12/2016/1, 22 de julio de 2016.

se debería capitalizar el aprendizaje de las últimas décadas acerca de los efectos del neoliberalismo sobre los DESC y descartar así alternativas con efectos reconocidamente adversos sobre los derechos. Por ejemplo, la estrategia financiera del Banco Mundial de fortalecer el sistema sanitario del sector privado de los países clientes para enfrentar la pandemia, ¿tiene asidero desde la experiencia de los derechos humanos?⁹⁴

3. Condiciones de existencia y derechos humanos

Una pregunta fundamental es si las interpretaciones jurídicas desarrolladas a lo largo de los artículos que componen esta Edición Especial, que comportan límites concretos y específicos para la actuación del FMI provenientes del derecho internacional y del derecho interamericano de los derechos humanos, permitirían a la liberalización transnacional de los mercados sobrevivir en una versión *civilizada*⁹⁵ y que asegure los derechos humanos a todas las personas.

El FMI siempre apuesta a crear y estabilizar las condiciones macroeconómicas que permitan transitar el sendero del crecimiento económico. En el sustrato teórico del FMI reposan convicciones preocupantes, como no reconocer la existencia de activos (o recursos) finitos, cuya capacidad de reproducirse —o de ser reemplazados por otros recursos sustitutos— es muy limitada. Se trata de una aproximación típicamente ortodoxa, que no distingue entre mercancías que se valorizan en mercados: en todo caso, confía en que la propia escasez provocará una alteración de precios que produzca los arreglos tecnológicos y productivos necesarios. Dicho en otros términos: la acumulación de capital no reconoce límites físicos, sociales o ambientales, puesto que siempre podrá lidiar con la escasez mediante la innovación. En su

⁹⁴ Ourania Dimakou *et al.* "Never let a pandemic go to waste: turbocharging the private sector for development at the World Bank", *Canadian Journal of Development Studies*, 2020, 1-17.

⁹⁵ David Kinley, *Civilising Globalisation: Human Rights and the Global Economy*, (Cambridge University Press, 2009).

visión, el impulso a la acumulación de capital requiere la mayor libertad posible para las inversiones —incluyendo menores regulaciones ambientales, laborales, etc.— para lograr las mejores decisiones posibles. Así, por ejemplo, la vulneración de derechos laborales y ambientales se justificaría, puesto que solo con la inversión se produce crecimiento, y esta expansión del PBI es la única forma de contar con recursos que permitan que las personas dispongan de más ingresos, y en definitiva, vivan mejores vidas. En esa lógica, las desigualdades extremas no son un dato relevante en la lógica neoliberal, a pesar de que aquéllas implican un obstáculo creciente para la realización plena y universal de los derechos económicos y sociales.⁹⁶ El PBI se erige así como razón última del bienestar, y su expansión como mandato irrefragable. De instrumento de medición trastocado a objetivo de política.⁹⁷

Este enfoque dogmático del crecimiento del PBI desconoce la desigualdad extrema con la que se distribuye esa misma riqueza, la insatisfacción de los derechos económicos y sociales de una gran parte de la población mundial y la evidencia del cambio climático como consecuencia de la sobreexplotación natural en aras de una mayor producción. La expansión infinita del PBI solo se puede alcanzar eludiendo la contabilización de costos reales, como el daño ambiental, o un conjunto de tareas necesarias para ese objetivo pero sistemáticamente menospreciadas por el mercado (y en gran medida, el Estado), como ocurre con las tareas de cuidados, realizadas normalmente por mujeres indebidamente remuneradas —o no remuneradas en absoluto—.

Esto lleva a concluir que la “mejora continua de las condiciones de existencia” que exige el art. 11 del PIDESC para

⁹⁶ Radhika Balakrishnan, James Heintz y Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice. The radical potential of human rights*, (Routledge, 2016).

⁹⁷ Ver Mauro Fernández, “El PBI ha muerto. Los límites del desarrollo en el siglo XXI”, *Revista Anfibia*; Eduardo Gudynas y Alberto Acosta, “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”, 53 *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Vol. 16, 2011, 71-83; Svampa y Viale, 2020, *op. cit.* (nota 86); Carlos Taibo, *El decrecimiento explicado con sencillez* (Libros de la Catarata, 2019).

asegurar la progresividad de los DESC ha sido capturada en su esencia por el neoliberalismo, restringiéndola a una única dimensión posible, aquella que sólo valoriza la mayor producción y consumo en el mercado, siendo incapaz de distinguir entre las necesidades de diferentes grupos sociales o las formas de satisfacerlas. Su reinterpretación es una tarea urgente.⁹⁸ La mejora de las condiciones de existencia no pueden ni deben meramente implicar la expansión infinita del capital y el consumo, debe ser capaz de distinguir prioridades fuera de la obtención de ganancias.

Por otra parte, los derechos humanos imponen asegurar el acceso universal y sin discriminación a bienes y servicios básicos. Si la escasez fuera el motor de la expansión capitalista, como aseguran las teorías ortodoxas de la economía, la realización de los derechos humanos sería en verdad antisistémica, dado que revertir políticas económicas regresivas (como el recorte de la inversión pública y la mercantilización de bienes y servicios esenciales) incidiría sobre qué es escaso en la sociedad y qué no. Si los bienes y servicios más importantes para la reproducción social son más accesibles para todas y todos, sus precios bajarían y con ello también la presión por producir y trabajar sin reparar en el costo ambiental, social y subjetivo. Esta relación fundamental propuesta desde el decrecimiento incluso aparece como una posible alternativa para concebir una economía basada en los derechos humanos.⁹⁹

¿Podría el FMI operar sobre una concepción de desarrollo que no se funde en la degradación ambiental, el consumo, la

⁹⁸ Jessie Hohmann y Beth Goldblatt (eds.), *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions: Responding to complex global challenges*, (Hart Publishing, 2021), en prensa.

⁹⁹ La idea de decrecimiento no debe confundirse con la de recesión, sino que más bien se basa en una concepción más amplia de desarrollo que pone el foco en las necesidades humanas. Se opone a la concepción antes referida que pondera la expansión ilimitada de la producción, sin tomar en consideración los límites socio-ambientales. Jason Hickel, "Degrowth: A theory of radical abundance", 87 *Real-World Economics Review*, 2019, 54-68; Serge Latouche, *La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?*, (Icaria, 2008).

escasez y la desigualdad? Depende básicamente de la visión de sus Estados miembros. Así, es imprescindible recuperar los debates que desembocaron en la firma del PIDESC en 1966, ampliando las discusiones en torno al contenido de la *mejora de las condiciones de existencia* para interrogarnos por las condiciones ambientales, culturales y emocionales necesarias para la realización sustentable de los derechos humanos para toda la población. El fortalecimiento y apoyo de un sistema de valores y creencias alternativo al lucro, el crecimiento y la acumulación hasta el paroxismo son necesarios¹⁰⁰ para que el derecho internacional en el campo de la deuda soberana no refleje (e imponga) el dominio ideológico del neoliberalismo.¹⁰¹

4. El caso argentino. FMI, neoliberalismo y el sacrificio de los derechos humanos

En junio de 2018, 12 años después de haberle reembolsado de manera anticipada la totalidad de la deuda de entonces, la Argentina volvió al FMI firmando un acuerdo

¹⁰⁰ Tal como se explicara al analizar las causas del *crash* islandés de 2008-9, los sistemas financieros requieren de regulaciones apropiadas e instituciones dirigidas a asegurar que sirven a la economía real. Sin embargo, también es necesario reflexionar sobre las fuerzas morales impulsoras del colosal sobre-endeudamiento que llevó a un país entero a un *crash* financiero. ¿En qué medida y bajo qué circunstancias las estrategias de crecimiento basadas en deuda son necesarias y consistentes con la plena realización de los derechos humanos y la felicidad? El caso islandés muestra que estas preguntas se encuentran en el núcleo del rol que juegan actualmente los mercados financieros en las sociedades modernas, Juan Pablo Bohoslavsky, "Mission to Iceland, 8-15 December 2014", Consejo de Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/28/59/Add.1, 20 de marzo de 2015, párr. 82. De hecho, como derivación del menor poder adquisitivo de las familias así como del aumento del cambio de empleos de tiempo completo a tiempo parcial —con el correlativo mayor tiempo de madres/padres con sus hijas/os—, durante la crisis islandesa disminuyeron los índices de abusos de alcohol, drogas y ansiedad entre las/os niñas/os y adolescentes. Ver Christopher MacClure, "Mental Health and Health Behaviours Following an Economic Collapse. The Case of Iceland", Tesis de doctorado, Universidad de Islandia, 2014; y Tinna Ásgeirsdóttir *et al.*, "Was the Economic Crisis of 2008 Good for Icelanders? Impact on Health Behaviours", *Economics and Human Biology*, 2014, Vol. 13, 1-19.

¹⁰¹ Emma Luce Scali, *Sovereign Debt And Socio-Economic Rights Beyond Crisis. The Neoliberalisation of International Law*, (Cambridge University Press, 2021), en prensa.

*Stand By.*¹⁰² La economía argentina atravesaba ya en 2018 una crisis que combinaba corridas cambiarias y financieras, un salto de la inflación, recesión y pérdidas de empleos. En el centro de esta tormenta estaban las medidas adoptadas por el gobierno de turno en apenas dos años y medio de mandato, centralmente, la liberalización de las cuentas capital y financiera de la balanza de pagos.¹⁰³ Se defendía la necesidad de estas políticas bajo una prédica de “volver al mundo” tras años de supuesto aislamiento internacional, y esta pátina discursiva fue avalada por los gobiernos de los países más poderosos, que vieron con beneplácito el retorno del país a espacios como el Foro Económico Mundial de Davos.¹⁰⁴ Esta apertura indiscriminada, validada como regreso a la normalidad interrumpida, fue la que expuso al país a los movimientos súbitos de capitales internacionales (*sudden stop*), evento que ocurrió en el segundo trimestre de 2018.

A pesar de que el origen del problema estaba en la exposición a movimientos externos, debido a la liberalización de la economía, el gobierno adoptó una interpretación basada en una crisis de confianza. Este fue el motivo con el cual negoció en tiempo récord, y eludiendo los más elementales procedimientos de autorización interna,¹⁰⁵ un acuerdo con el FMI. La escala

¹⁰² Noemí Brenta, *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*, (Capital Intelectual, 2019).

¹⁰³ Alejandro Vanoli, Alan Cibils y Cecilia Allami “Los cambios en la era Cambiemos: adió producción y consumo, hola (otra vez) especulación financiera”, Documentos de análisis N° 36, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2020. Respecto de la apertura comercial externa, ver Pablo Manzanelli y Daniela Calvo, “La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos”, 13 *Cuadernos de Economía Crítica*, 2020, Vol. 7, 97-214.

¹⁰⁴ Rodrigo Pascual y Luciana Ghiotto “La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo” en Paula Belloni y Francisco Cantamutto (coords.), *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*, (Batalla de Ideas, 2019), 61-90.

¹⁰⁵ El actual gobierno instruyó al Procurador del Tesoro de la Nación para iniciar en 2021 una querrela contra el ex presidente Macri y algunos de sus funcionarios, véase el decreto nacional 239/2021. Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Codianni, Eduardo Julio c/ EN*

del incumplimiento de las normas en materia de formación democrática de la voluntad del Estado, acceso a la información, participación y transparencia en la toma del crédito con el FMI han llevado a sostener que, además del derecho interno, dicho acuerdo habría violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁰⁶

El préstamo solo abordaba el problema desde la matriz ideológica y política con la cual el gobierno se acercó: sostener y profundizar el rumbo de las políticas en curso, a pesar de la evidencia de su fracaso. El acuerdo, revisado en octubre del mismo año, habilitó poco más de 57 000 millones de dólares para ello, de los cuales se giraron aproximadamente 44 500 millones de dólares.¹⁰⁷ En este punto se debe señalar que una porción significativa de los préstamos tomados entre 2016 y 2019 fomentó y alimentó los circuitos financieros desregulados desde finales de 2015, con lo que la fuga de capitales durante ese período —en particular desde que se profundizaron la inestabilidad cambiaria y la pérdida de reservas internacionales— superó la friolera suma de 86 000 millones de dólares según estimaciones del Banco Central.¹⁰⁸ El art. VI del Convenio Constitutivo del FMI prohíbe a este organismo financiar la fuga de capitales.

s/Amparo Ley 16.986, Expte. No. 7651/2019 y Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal No. 9.

¹⁰⁶ Ver el artículo de Juan Bautista Justo, y de manera más general sobre los estándares interamericanos pertinentes en el campo de las IFLs, la entrevista a Soledad García Muñoz en esta Edición Especial.

¹⁰⁷ No solo se trató de una cifra récord por su volumen en relación a la cartera del propio FMI, siendo el préstamo más grande hasta entonces a un país. Se trató además de una cifra muy elevada en relación a la economía argentina, medida por reservas internacionales, PBI o exportaciones. El volumen de recursos puesto a disposición, muy por encima de lo admitido en relación a la cuota del país, no podía sino suponer la imposibilidad de su cancelación en el período pactado originalmente. Esto pesaría, de este modo, como pesado legado a los gobiernos que sucedieran al entonces firmante. Ver artículo de Noemí Brenta en esta Edición Especial.

¹⁰⁸ Banco Central de la República Argentina, “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019”, mayo de 2020, disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/publicacion-de-informe-mercado-cambios-deuda-2015-2019.asp>

Lógicamente, al no atender a las causas reales del problema, la crisis siguió su curso. Entre 2018 y 2019, el PBI argentino cayó un 4,6 %, la inflación medida por el índice de precios al consumidor trepó un 125 %, y la moneda sufrió una devaluación del 69 % (esto es, la cotización del dólar en pesos aumentó un 220 %). Estos valores contrastan con el aumento de los salarios promedio, que apenas subieron un 83 % en el mismo período. No es de extrañar entonces que las personas en situación de pobreza pasaron del 25,7 % de la población total, al 35,5 %, mientras que quienes estaban en situación de pobreza extrema (indigencia) pasaron del 4,8 % al 8 %. Se trata de apenas un puñado de números que expresa lo referido: la continuidad y profundización de la crisis, ahora bajo el aval del FMI. Este apoyo desapareció no ante evidencia recién presentada, sino tras la derrota del oficialismo en las elecciones primarias en agosto de 2019, cuando el organismo decidió suspender los desembolsos.¹⁰⁹ El gobierno optó recién entonces por volver a aplicar los instrumentos que criticó al momento de su asunción: controles cambiarios y de capitales que amortiguaran el drenaje de divisas y las corridas bancarias.

El legado dejó una economía devastada, con la presión de una deuda incrementada en más de 82 400 millones de dólares, pero además deteriorada en todos sus indicadores de sostenibilidad.¹¹⁰ La presión de los vencimientos para 2020 obligaba

¹⁰⁹ Sobre los destinos de los fondos girados, ver el artículo de Magdalena Rúa en esta Edición Especial. También Banco Central de la República Argentina, "Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019", Buenos Aires, 2020. Todas las cifras utilizadas en el párrafo son cálculos a partir de datos oficiales, disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina.

¹¹⁰ Vale la pena señalar que durante el gobierno de Cambiemos la emisión de deuda neta fue de un total equivalente a 167 000 millones de dólares. El aumento consignado arriba es menor porque una parte de las emisiones (y del propio stock preexistente) estaban nominadas en pesos, desvalorizándose merced de las ya referidas devaluaciones. Con todo, el deterioro de los indicadores de sostenibilidad fue absoluto: aumentó su relación al PBI, a las exportaciones, a las reservas internacionales y a la recaudación, así como su composición en moneda extranjera y bajo jurisdicción externa. Ver Andrés Musacchio, Francisco Cantamutto

a una reestructuración inmediata, tarea a la que se dio el nuevo gobierno a partir de diciembre de 2019, y en la cual aún se halla inmerso al momento de escribir este texto, 16 meses más tarde. Entre tanto, estalló la pandemia de la COVID-19, desatando la crisis mundial más intensa y generalizada de la que se tiene registro en el último siglo.

¿Por qué tanta tozudez por parte del anterior gobierno argentino y el FMI? ¿Acaso no lograban registrar las pruebas que ofrecía la crisis en curso, incluido el sacrificio de los derechos sociales y económicos de una gran franja de la población? ¿Ni los reclamos de las organizaciones sociales? ¿O se trataba de algo distinto que impedía torcer el rumbo? Esta última hipótesis parece más certera a la hora de interpretar los hechos acontecidos. Nos atrevemos a ser más concretos, al señalar que este empecinamiento se guiaba por intereses concretos e ideología, ambos elementos de un nuevo impulso neoliberal.¹¹¹

El gobierno presidencial de Mauricio Macri (2015-2019) era algo más que una administración con aspiraciones pasajeras. El suyo fue el primer caso de una fuerza política abiertamente neoliberal que lograba llegar al poder mediante el voto ciudadano tras la “marea rosa” o “giro a la izquierda” que atravesó América Latina en los primeros años del siglo XXI. En tal sentido, jugaba un rol fundamental en la geopolítica regional.¹¹² Se trataba, sin embargo, de un “neoliberalismo tardío”,¹¹³ puesto que venía a proponer

y Lucas Castiglioni, “El legado neoliberal: la deuda insostenible”, documento de trabajo, Instituto Tricontinental, mayo de 2020.

¹¹¹ El neoliberalismo puede entenderse complementariamente como una ofensiva de la clase capitalista en su fracción más concentrada, financierizada y transnacionalizada, como una serie de políticas y como una ideología. Ver por ejemplo Eduardo Basualdo y Enrique Arceo (eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes*, (CLACSO, 2006); John Bellamy Foster, “Capital monopolista y globalización” 8 *Monthly Review*, 2002, Vol. 53, 1-16; Gerard Duménil y Dominique Lévy, *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, (Fondo de Cultura Económica, 2007); David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, (Akal, 2007).

¹¹² Ver Pascual y Ghiotto, *op. cit.* (nota 104).

¹¹³ Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (eds.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, (FLACSO, 2018).

reformas ya aplicadas (y solo parcialmente revertidas) décadas antes, sin la retórica de progreso globalizador de aquel entonces. El neoliberalismo ya había mostrado sus efectos perniciosos en la región y en el mundo. Su retorno carecía de la épica de algunas décadas atrás, pero aun así, para algunos sectores de la sociedad, sus recomendaciones de política económica eran tan necesarias como entonces —o incluso más—. Desde hacía al menos un lustro, las principales cámaras empresariales, así como grandes corporaciones, sin distinción de sector de actividad, confluían en demandas de flexibilización laboral y reducción de los salarios directos e indirectos, apertura externa, desgravación impositiva como parte de un proceso de consolidación y disciplina fiscal así como el impulso a negocios asociados a rentas de recursos naturales.¹¹⁴ El FMI compartía estas demandas, que forman parte del asidero conceptual histórico del organismo.¹¹⁵ Pero además representaba los intereses económicos de las empresas transnacionales operando en el país, así como las prioridades geopolíticas de los principales socios aportantes en el organismo.¹¹⁶

Este programa económico, del cual el Estado nacional es responsable y el FMI su cómplice,¹¹⁷ afectó de manera adversa y previsible el disfrute de una amplia gama de derechos humanos —sobre todos los económicos y sociales— de la mayoría de la población.¹¹⁸ No se trató solo de la privación o deterioro de sus

¹¹⁴ Francisco Cantamutto y Emiliano López, “Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos”, 1 *Mediações*, 2019, Vol. 24, 74-101.

¹¹⁵ Oscar Ugarteche, *Historia crítica del FMI*, (IIEc-UNAM, 2009).

¹¹⁶ El entonces asesor del presidente estadounidense Donald Trump, Mauricio Cleaver Carone, reconoció el carácter político del acuerdo, guiado por el interés de incidir en la política local. Ver Román Lejtman, “Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate del Fondo Monetario Internacional”, Infobae, Buenos Aires, 28 de julio de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/>

¹¹⁷ Ver el artículo de Juan Pablo Bohoslavsky en esta Edición Especial.

¹¹⁸ Flavia Marco Navarro, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, “Los impactos de las medidas de austeridad en los DESC en el corto y mediano plazo en Argentina”, informe para ACNUDH-PNUD, Buenos Aires, octubre de 2019.

ingresos, fuente básica de acceso a bienes y servicios en las economías capitalistas, o el deterioro del mercado laboral.¹¹⁹ El deterioro en las prestaciones de salud o educación por parte del Estado se pusieron en línea con el ajuste fiscal, vulnerando los derechos involucrados estrechamente. Entre 2018 y 2019, el gasto público en salud cayó un 21 %, en educación un 36 %, en agua y alcantarillado un 39 % y en vivienda un 51 %, siempre en términos reales. Estos datos contrastan con el aumento en términos reales del gasto destinado a los servicios de la deuda, que creció un 28 % en el mismo periodo.¹²⁰

Tal como lo señaló en 2018 el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos Sociales y Culturales al evaluar la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Argentina:

El Comité es consciente de la crisis financiera del Estado parte y valora positivamente los esfuerzos realizados para mantener el gasto social. No obstante, el Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto, en particular para las personas y grupos desfavorecidos, como consecuencia de la inflación y las medidas de austeridad. Al Comité le preocupa también que, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno prevé un objetivo de déficit cero para 2019, agudizando el recorte del gasto social (art. 2, párr. 1).¹²¹

¹¹⁹ Según los datos del Centro CIFRA-FLACSO, el salario promedio en el sector privado cayó cerca de 15 % durante el gobierno de Macri, mientras que en el sector público la caída superó el 22 %. El desempleo creció en cerca de 2 %, pero más relevante fue el cambio de composición de los puestos de trabajo, detectándose una caída de empleos formales registrados (de mayor protección y salarios) reemplazados por cuentapropistas. Ver <http://www.centrocifra.org.ar/publicaciones.php>

¹²⁰ Todos los datos presentados en el párrafo provienen de información oficial, disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ver www.indec.gov.ar

¹²¹ CDESC, "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina", UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018, párrafo 5.

Sobre un escenario de marcados deterioros económicos y un notable déficit estructural en materia de derechos económicos y sociales, golpearon la pandemia y la recesión en Argentina.¹²² Ya en marzo, antes de tener un número significativo de casos, el gobierno decretó medidas de *aislamiento social preventivo y obligatorio* (ASPO) para disminuir la tasa de contagios, y aprovechar el tiempo para fortalecer el sistema de salud. Tras los recortes presupuestarios del gobierno de Cambiemos (que incluyeron la degradación del Ministerio de Salud al rango de Secretaría), el sector se encontraba con muy alta vulnerabilidad, existiendo faltantes de camas y respiradores, pero también insumos básicos como gasas o jeringas. Aunque el ASPO sirvió inicialmente para preparar el sistema de salud, amplificó el impacto de la crisis. A la súbita caída de la demanda y el abastecimiento externo (ruptura de las cadenas de valor), se sumó la suspensión de actividades que no fueran consideradas esenciales. De conjunto, el PBI argentino cayó casi 10 % en 2020, teniendo en el segundo trimestre del año su peor momento. La pobreza alcanzó entonces al 42 % de la población, con especial énfasis en las personas menores de 14 años (57,7 %). El desempleo trepó hasta el 13 % en ese piso de la crisis, para bajar al 11 % hacia fin del año.¹²³ Si bien los salarios habían tenido una suba a inicios del año, la inflación y la recesión erosionaron toda recuperación.

Para lidiar esta situación, el gobierno puso en marcha un paquete de estímulo que incluyó moratorias fiscales para PyMES; los pagos del Ingreso Familiar de Emergencia, destinado

¹²² Naciones Unidas (Argentina), "Análisis inicial de las Naciones Unidas. COVID-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental", 2020, Buenos Aires, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informecovid19_argentina.pdf

¹²³ Este dato, sin embargo, oculta el hecho de que millones de personas no pudieron salir a buscar empleo a pesar de estar suspendidas sus actividades y prohibida la circulación. En caso de ser contabilizados como personas desocupadas, el índice hubiera trepado al 29 % de la población económicamente activa, según el cálculo de Claudio Lozano y Agustina Haimovic, "Casi 4 millones de ocupaciones menos por la crisis pandémica durante el II trimestre 2020", Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, 2020.

a personas de hogares sin ingresos laborales, que consistió en el pago de tres cuotas de 10 000 pesos argentinos cada una; el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, que involucró el pago de un salario complementario por parte del Estado; se hizo también amplio impulso de créditos a tasas subsidiadas. Esto contuvo una caída aún peor de los indicadores económicos: la pobreza, por ejemplo, creció “solo” 3 puntos porcentuales, de 41 % a 44 % de los hogares, según la medición de la Universidad Católica Argentina. Por supuesto, la insuficiencia de la ayuda estuvo en el candelero del debate público durante todo el año. Y si bien se volcaron más recursos al sistema sanitario, los/as trabajadores/as del sector recibieron solo un bono como refuerzo salarial, manteniendo atrasadas las negociaciones paritarias. En cuanto al sistema educativo, la mayor parte de la carga de adaptación a la virtualidad corrió por cuenta de las/os docentes, sosteniéndose las deficiencias de infraestructura, que obligaron a atravesar todo el año curricular con clases virtuales.

El problema más grave era el financiamiento del paquete de estímulo u otras políticas consideradas necesarias para cubrir pisos básicos de derechos. Y ante ello se erguía el obstáculo mayor: la deuda legada por el anterior gobierno.

El nuevo gobierno debió lidiar con urgencia las demandas de los acreedores privados externos, en una tensa negociación que llegó a puerto en septiembre de 2020, al canjear una parte sustantiva de la deuda en bonos.¹²⁴ Mientras duró esta negociación, e incluso después, el mercado voluntario de crédito internacional no ofreció oportunidades a la Argentina. De hecho, se mantuvo el pago de tasas muy elevadas en dólares (por encima del 10 %, considerando los valores de colocación de los bonos), lo que llevó a evitar esta vía de financiamiento. Por este motivo, el gobierno se financió centralmente por la vía de la emisión

¹²⁴ Un detalle de la negociación y su resultado puede consultarse en Francisco Cantamutto y Mariano Félix, “Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida”, 17 *Revista Nueva América*, 2021, Vol. 9.

monetaria, la cual presionaba sobre el tipo de cambio paralelo, ilegal. Esto generaba una elevada incertidumbre, que atentó contra las decisiones de producción y consumo más básicas. Por ello, el gobierno buscó financiamiento en el mercado local, para lo cual también debió pagar altas tasas de interés, pero con mejor capacidad de renovación, por ser en moneda nacional. Durante todo el año se debatió una alternativa para remediar la falta de recursos: la posibilidad de instrumentar algún cambio en la tributación, de modo que quienes estaban en mejor posición, habiendo sido ganadores de la etapa previa, aportaran más recursos. El debate fue extenso y culminó a finales del 2020 con la aprobación de una contribución extraordinaria por única vez a las 12 000 personas más ricas del país. La recaudación esperada de 223 000 millones de pesos por esa contribución llegará a las arcas fiscales a partir del segundo trimestre de 2021.

El FMI tuvo una presencia evidente durante todo este proceso. Dado que el organismo no enfrentaba vencimientos relevantes en 2020, disponía de tiempo, y tempranamente se pronunció en apoyo a las negociaciones con los acreedores privados, afirmando que la deuda no era sostenible y que se debía realizar una reestructuración donde los acreedores debían “hacer una contribución apreciable”. Durante este lapso, el FMI no aportó nuevos fondos para lidiar con la pandemia, ni instó a los acreedores privados a cerrar un acuerdo más veloz o sensible a las necesidades fiscales del país. Cerrada la reestructuración con estos acreedores, se iniciaron los acercamientos para la siguiente fase: la negociación con el FMI. La posibilidad de una reducción de deuda fue descartada de antemano por el organismo, poniendo sobre la mesa la aparentemente única salida: pasar de un acuerdo *Stand By* a uno de Facilidades Extendidas, que prolongaría el horizonte de pagos, aunque exigiría mayores condiciones, involucrándose en aspectos estructurales. Esta negociación está abierta al momento de escribir este texto.

En todo caso, y tal como lo explica Jomo Sundaram en la entrevista brindada para esta Edición Especial, “(...) los

gobiernos deben encontrar rápida e innovadoramente nuevas opciones a bajo costo para financiar nuevos gastos basados en sus circunstancias específicas”, lo que incluye evitar la llamada *distracción de la deuda*, es decir, centrarse de manera excluyente en disminuir la carga de las deudas a costa de otras prioridades fiscales tan o más acuciantes en el actual contexto. Sobre alternativas concretas para ampliar el espacio fiscal y generar recursos financieros sin recurrir a medidas de austeridad sugerimos ver las entrevistas a Isabel Ortiz y Matthew Cummins, a Sharan Burrow, Jayati Ghosh y Alicia Girón, todas en esta Edición Especial.

5. Proyección de derechos en Argentina

Si el FMI hubiera capitalizado las lecciones de la pandemia, básicamente la importancia de focalizar en las personas y el medio ambiente antes que en la disciplina fiscal, la apertura y el crecimiento económico, esta Edición Especial no tendría sentido. Aun cuando el FMI haya aceptado —e incluso recomendado— ciertas medidas heterodoxas (paquetes de estímulo fiscal y programas de protección social más amplios) durante la pandemia, el FMI sigue su marcha ortodoxa: los acuerdos alcanzados por el FMI durante 2020 con Ecuador, Egipto, Jordania, Paquistán y Ucrania, que incluyen, entre otros compromisos, medidas de ajuste fiscal, confirman que las medidas contracíclicas, sobre todo las de expansión del gasto, que ha venido apoyando el FMI en el último año, son de carácter temporario y se limitan a lo estrictamente necesario (o incluso menos).¹²⁵ De hecho, el jefe del departamento de asuntos fiscales del FMI señalaba, a principios de abril de 2020, que una vez que pase la pandemia los países necesitarán adoptar medidas para “poner los indicadores de deuda en

¹²⁵ Tomas Stubbs *et al*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, Covid-19, and Developing Countries”, *World Development*, 2021, Vol. 137, 105171. Ver artículo de Nemiña *et al* en esta Edición Especial.

una trayectoria descendiente firme”, y que es importante que gobiernos “administren las expectativas (...) dejando aclarado que el apoyo a las medidas para afrontar la crisis de la COVID-19 son temporarias”.¹²⁶ Este enfoque es a su vez consistente con la continuidad de la política del Banco Mundial de financiar al sector privado de la salud, antes que al estatal, como estrategia para enfrentar la pandemia.¹²⁷

En ese contexto, a abril de 2021, el gobierno de Argentina se encuentra negociando con el FMI los términos para la renegociación del acuerdo de 2018. Alegando la co-responsabilidad del organismo en las condiciones groseramente irregulares del acuerdo anterior, y la situación especial en la cual se renegocia (la pandemia), se espera obtener un acuerdo a mayor plazo y con la menor cantidad posible de condiciones. Pero, al mismo tiempo, y para mantener la negociación en buenos términos, se insiste en la necesidad de la “convergencia” al equilibrio fiscal, y la necesidad de incrementar los recursos externos por la vía del fomento a las exportaciones como modelo económico.¹²⁸ En todo caso, aquí se evidencia, nuevamente, la necesidad de incorporar un enfoque de derechos humanos para determinar la sustentabilidad de la deuda soberana.

¿Cómo se puede forjar un cambio en el orden social institucionalizado de manera que se incorpore un enfoque de derechos humanos en las políticas económicas, incluidas las relativas a la

¹²⁶ FMI, “Fiscal Monitor Report”, abril de 2020, Washington, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>

¹²⁷ Ourania Dimakou, María José Romero, María José y Elisa Van Waeyenberge, “Never let a pandemic go to waste: turbocharging the private sector for development at the World Bank”, *Canadian Journal of Development Studies*, 2020, 1-17.

¹²⁸ Sobre una noción amplia de sostenibilidad de la deuda, ver el artículo de Mariano Féliz en esta Edición Especial. Sobre el impulso a las exportaciones ligadas a combustibles fósiles y su incidencia sobre la transición energética sostenible, ver María Marta di Paola “Fracking’s false hope: Why fossil fuels won’t help to repay Argentina’s national debt”, Bretton Woods Project, abril de 2020, disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2020/04/Why-fossil-fuels-won%E2%80%99t-help-to-repay-Argentina%E2%80%99s-Spring-2020-At-Issue.pdf>

deuda, que resulten aceptables para la población? La verdad interpela, por eso, las evaluaciones de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos deben formar parte de la institucionalidad de Argentina, tanto en su política interna como externa. El análisis de presupuesto con perspectiva de género (sistema de etiquetas) es un primer paso en esa dirección, aunque debe ampliarse y perfeccionarse. La ley 27612, aprobada en 2020, establece que el endeudamiento en moneda extranjera bajo ley extranjera, y con prórroga de jurisdicción, requerirá autorización del Congreso, con lo que se garantiza una discusión pública del acuerdo con el FMI, a diferencia del acuerdo de 2018, que fue aprobado en un sótano, a solas y a oscuras.¹²⁹ Sin embargo, aún persiste la abstención de Argentina cuando se votó en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en abril de 2019 el documento que sistematiza los estándares internacionales para llevar adelante las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos.¹³⁰

Dichas evaluaciones de impacto no deben limitarse a proponer medidas paliativas sino que deben concebir y proponer las opciones económicas lo más beneficiosas posible para los derechos humanos,¹³¹ lo cual incluye considerar el principio

¹²⁹ El acuerdo de 2018 ofrece cierto paralelismo con los hallazgos de la consultora contratada en 1970 por el gobierno de Suharto para verificar y consolidar la deuda indonesia. La consultora se sorprendió al comprobar que muchos acreedores casi no disponían de documentación alguna para reclamar sus créditos. Por ejemplo, la única documentación correspondiente a un crédito de 25 millones de dólares era un papel firmado desprolijamente por el general Ibnu Sutowo (presidente de la petrolera estatal Pertamina) en la solapa de un libro de juegos de un conocido club nocturno de Yacarta, en Karin Lissakers, *Banks, Borrowers and The Establishment. A Revisionist Account of The International Debt Crisis*, Basic Books, Nueva York, 1991, p. 180.

¹³⁰ Resolución UN Doc. A/HRC/RES/40/8, 5 de abril de 2019. Al margen de los derechos económicos y sociales reconocidos en el PIDESC, los Principios Rectores sistematizan los principios de indivisibilidad e interdependencia, movilización del máximo recursos disponibles, progresividad, igualdad substantiva, prohibición de discriminación y regresión, cooperación internacional, transparencia, participación, acceso a la justicia y rendición de cuentas.

¹³¹ Principio Rector 17.

de justicia social y económica, desafiando de esa manera el carácter excluyente que la economía neoclásica impone al principio de eficiencia en las discusiones de política económica.¹³² Los textos que reúne esta Edición Especial pueden contribuir en esa labor.

En cuanto a la posibilidad de aliviar la carga de la deuda de los países, el FMI anunció un programa de reducción de deuda para los países más pobres. Sin embargo, entre abril de 2020 y abril de 2021 solo dos países habían sido seleccionados para beneficiarse de esta iniciativa.¹³³ Los países de ingresos medios, como Argentina, no son elegibles para un alivio de la deuda.¹³⁴ Sin embargo, se debe recordar que no existe ninguna fuente del derecho internacional que reconozca una preferencia de cobro absoluta y perenne en beneficio del FMI. De hecho, este organismo ha concedido en las últimas décadas alivios de deuda a los países más pobres, con lo que, claramente, no existe ningún impedimento jurídico que permita hacer otro tanto con países de ingresos medios que necesiten una reducción de la deuda bajo riesgo de condenar a su población a la miseria y los mayores riesgos epidemiológicos.

Para concluir este trabajo, afirmamos que los derechos humanos tienen el potencial de desafiar las desigualdades extremas, el fundamentalismo de mercado y la degradación ambiental, ofreciendo guías concretas y específicas sobre el contenido

¹³² Margot Salomon y Colin Arnett, "Better Development Decision-making: Applying International Human Rights Law to Neoclassical Economics", *1 Nordic Journal of Human Rights*, 2014, Vol. 32, 44-74.

¹³³ FMI, "The IMF's response to Covid.19", 29 de enero de 2021, disponible en <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q1>

¹³⁴ Esto motivó el pedido conjunto de los gobiernos argentino y mexicano de considerar fondos y mecanismos específicos para países de ingresos medios, actualmente perjudicados por considerarse que tienen acceso a crédito privado, sin tomar en cuenta las condiciones de tal acceso. Ver "G20: Declaración conjunta de Argentina y México sobre una recuperación rápida, inclusiva y sostenible", 7 de abril de 2021, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/g20-declaracion-conjunta-de-argentina-y-mexico-sobre-una-recuperacion-rapida-inclusiva-y>

de las políticas económicas que deberían implementarse. Que el FMI insista en estar por encima de los derechos humanos ratifica su visión autoritaria frente a los Estados clientes y sus poblaciones. El neoliberalismo es una opción política, no una característica de la naturaleza.

ARTÍCULOS ACADÉMICOS



MOMENTOS

Me imagino, en movimientos acompasados,
suavemente tomado de tu cintura,
en un juego de cuerpos,
que dicen mucho más.

Me imagino, compartiendo con Vos,
delicados sonos, que irreverentes,
despiertan sensaciones.

Me imagino, en luz de vela,
y tu rostro a la noche,
indomioso, puro, insaciable.

Me imagino, de pieles irisadas,
en crispados roces, que buscan,
sin más, la entrega.

Me imagino, en susurros de voces y alientos,
pronunciando tu nombre, invitándote al
descontrol.

Me imagino, en luz de vela, y sombra de luna,
tus manos que se apoderan del calor,
secando nubes, mojando al sol.

Me imagino, en labios de sal,
en irreverentes sonos, construyendo juntos, nuestro
compás.

Me imagino, que te imagino, y Yo con Vos.

Autor: *Marcos César Helbert*

Arte de la portada: *Raquel Cynthia Alianak*

El combate contra la austeridad en las décadas de los setenta y los ochenta: cuando los derechos humanos desaparecieron

Contesting Austerity in the 1970s and 1980s: When Human Rights Went Missing

Matthias Goldmann¹

Max Planck Institut/Universidad de Frankfurt, Alemania

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 89-129

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e479>

Resumen: Si bien el discurso sobre los derechos humanos se volvió fundamental para desafiar la austeridad en el período que siguió a la Gran Crisis Financiera desde una perspectiva histórica, el que los derechos humanos desempeñen este papel es más la excepción que la regla. El discurso en materia de derechos humanos en el contexto de la austeridad inducida por la deuda soberana ha variado mucho con el tiempo. Lejos de mostrar progreso, su historia revela los cambios del paradigma del derecho de los derechos humanos. Las páginas que

¹ Profesor adjunto, Goethe University Frankfurt, Alemania. El presente artículo es un fragmento adaptado del capítulo de mi autoría titulado “Contesting Austerity: Genealogies of Human Rights Discourse” e incluido en Nehal Bhuta (ed.), *Human Rights in Global Governance: Collected Courses of the Academy of European Law* (OUP, 2021, de próxima publicación).

Deseo expresar mi profundo agradecimiento por el análisis crítico al presente trabajo por parte de Nehal Bhuta, Juan Pablo Bohoslavsky, Ingo Venzke, Anuscheh Farahat, Silvia Steiner, Margot Salomon, quienes participaron del curso sobre derechos humanos de junio de 2017 en la Academy of European Law (AEL), también de la Conferencia AEL, celebrada en febrero de 2018 en el European University Institute, y de la conferencia titulada “Contingency in the Course of International Law” de la Universidad de Amsterdam en junio de 2018. Mi agradecimiento también a Hannah Kull y Seoyoung Shin por su asistencia en la investigación y a Natalia Barry por la traducción del artículo al español.

siguen hacen foco en uno de esos cambios, ocurrido en la transición entre las décadas de los setenta y ochenta. En la década de los setenta, los Estados recientemente independizados invocaban los derechos humanos en especial para afirmar su soberanía y alejar la interferencia internacional. El paradigma estructural sobre derechos humanos desapareció abruptamente de los debates sobre austeridad en la década de los ochenta, cuando la crisis de deuda soberana golpeó al Sur Global y creó la necesidad de asistencias multilaterales para obtener liquidez. Frente a la presión de reconsiderar el impacto social de los programas de ajuste estructural que promovía, el Fondo Monetario Internacional desplazó los términos del debate y en lugar de hablar de “necesidades humanas”, un término relacionado con los derechos humanos, pasó a hablar de “capital humano”. En consecuencia, en el momento en que los derechos humanos adquirían el estatus de “última utopía”, dejaron de tener relevancia para la austeridad. Por lo tanto, que el discurso sobre los derechos humanos promueva o no los objetivos sociales dependerá del contexto y del momento histórico. El artículo culmina con una propuesta de paradigma político del derecho de los derechos humanos que refleja estas perspectivas.

Abstract: While human rights discourse became fundamental for challenging austerity in the aftermath of the Great Financial Crisis, in historical perspective, such a role of human rights represents the exception rather than the rule. Human rights discourse in the context of sovereign debt-induced austerity has varied enormously over time. Far from reflecting progress, its history reveals changing paradigms of human rights law. This chapter focuses on one of these paradigm shifts occurring at the turn from the 1970s to the 1980s. In the 1970s, newly independent states invoked human rights mostly to assert their sovereignty and avert international interference. This structural human rights paradigm abruptly disappeared from austerity debates in the 1980s, when the sovereign debt crisis hit the Global South, creating a need for multilateral liquidity assistance. Faced with pressure to reconsider the social impact of structural adjustment programmes, the International Monetary Fund shifted the terms of the debate from ‘human needs’, a human rights-related term, to ‘human capital’. Consequently, at the time when human rights rose to the status of the ‘last utopia’, they ceased

to have relevance for austerity. Hence, whether human rights discourse promotes social ends depends on the particular context and time. The chapter ends by proposing a political paradigm of human rights law reflecting this insight.

I. Introducción. Deuda, austeridad y discurso sobre derechos humanos

El surgimiento de la soberanía de los Estados en los albores de la modernidad, dio origen también a las crisis de deuda soberana.² Su resolución por lo general ha implicado privaciones para la población del Estado deudor, debido a los ajustes en la política fiscal y económica, medidas conocidas como “austeridad”. En los días que siguieron a la Gran Crisis Financiera de 2008, con frecuencia estas privaciones se abordaron desde una perspectiva de derechos humanos.³ Como se analizará a continuación, desde una perspectiva histórica, este papel para los derechos humanos en materia de austeridad representa más la excepción que la regla. El discurso sobre derechos humanos en contextos de medidas de austeridad inducidas por deudas soberanas ha variado enormemente con el tiempo. Lejos de mostrar un progreso, la historia de este discurso revela que van cambiando los paradigmas sobre el derecho en materia de derechos humanos. La comprensión de los derechos humanos queda supeditada a la posición y el contexto de quienes participan de este discurso en un ámbito, tiempo y lugar determinados. De este modo, no hay un entendimiento único y, entonces, tampoco una única trayectoria histórica para los derechos humanos. Por el contrario, lo más cercano a una historia exhaustiva sobre

² Para un análisis de las economías que entraron en cesación de pagos (o *default*) en los primeros años de la modernidad, consultar: Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton University Press, 2009), 86-87.

³ Para consultar algunos de estos enfoques: Aoife Nolan (ed.) *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (CUP, 2014).

derechos humanos que puede obtenerse es el trazado de un mapa de alternancias entre los distintos paradigmas discursivos en la materia.

Para hacer el seguimiento de estos cambios, el artículo sitúa el discurso sobre los derechos humanos en el contexto de austeridad, comprendido dentro de la lucha más amplia entre “lo económico” y “lo social” en la sociedad.⁴ En un contexto de crisis originada por deuda soberana, se entiende “lo económico” como el interés de los acreedores por maximizar su rédito. Inversamente, “lo social” representa el interés del Estado deudor y su ciudadanía por evitar la austeridad. Es evidente que ambos conceptos representan tipologías ideales. Una crisis de deuda en concreto siempre reflejará una mezcla particular de las infinitas variedades en que encontramos en la realidad estos tipos ideales. Sin embargo, considero que la simplificación inherente a esta dicotomía se justifica, ya que ofrece una orientación discursiva útil.

Como se analizará, la alineación de los derechos humanos con “lo social” ha mostrado altibajos desde siempre. Más bien, el papel de los derechos humanos en el contexto de las crisis de deuda soberana revela ciertas contingencias del discurso sobre los derechos humanos, y es posible desglosarlo en dos ejes de evolución discursiva que difieren y a la vez se intersectan. El primero de ellos traza un mapa de la relación dinámica entre el discurso sobre los derechos humanos y otros conceptos que articulan la preocupación por “lo social”, entre ellos, las políticas económicas heterodoxas. El segundo eje hace un seguimiento de la compleja relación existente entre los derechos humanos y los diferentes ideales redistributivos. Los derechos humanos, al igual que sus hermanos constitucionales, los derechos fundamentales, no son aliados naturales de una visión igualitaria de la sociedad ni de cualquier idea de redistribución en particular.

⁴ Esta distinción se basa en Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time* (Beacon Press, 1944), capítulo 2.

En cambio, como demostrara Samuel Moyn magistralmente, los derechos humanos oscilan entre la idea de suficiencia —caracterizada por un énfasis en la igualdad de estatus—, los derechos económicos necesarios para proteger contra la interferencia gubernamental y ciertas garantías mínimas de protección social, sumadas a una comprensión más igualitaria con base en una visión de igualdad material relativa, que a menudo implica la intervención del gobierno para concretar bienestar y prosperidad para todas y todos.⁵

La historia de los derechos humanos en contextos de austeridad merece un tratamiento más extenso del que permiten estas páginas.⁶ Nuestro artículo se limita a las décadas de los setenta y los ochenta, por ser un período de interés particular, caracterizado por un cambio de paradigma crucial en cuanto al papel desempeñado por los derechos humanos en estos contextos. En la década de los setenta, cuando las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) comenzaron a sentar las bases de los préstamos soberanos y las condicionalidades tal como los conocemos hoy, los derechos humanos tenían un papel muy diferente al que desempeñarían luego de la crisis de 2008. Los Estados recientemente independizados invocaban los derechos humanos más que nada para hacer valer su soberanía, articular sus preocupaciones por encima de la estructura económica internacional y alejar la interferencia internacional, y no tanto para promover políticas sociales específicas en contextos de ajuste estructural. A esto lo llamo yo “el paradigma estructural del discurso sobre los derechos humanos”. Según este paradigma, las condiciones impuestas sobre los Estados deudores durante períodos de agobio financiero no despertaban una

⁵ Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Harvard University Press, 2018), 3-4. Para la lectura de una defensa enfática del suficientarismo: Liam Shields, *Just Enough: Sufficiency as a Demand of Justice*, (Edinburgh University Press, 2016).

⁶ Para un estudio detallado ver Goldmann, “Contesting Austerity: Genealogies of Human Rights Discourse” en Nehal Bhuta (ed.), *Human Rights in: Global Governance Collected Courses of the Academy of European Law* (OUP, 2021, de próxima publicación).

crítica explícita desde una perspectiva de derechos humanos. Aun así, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) enfatizó la autodeterminación de los Estados deudores, vista como condición previa para el cumplimiento de los derechos humanos. Es más, la noción de necesidades (humanas) básicas articuló la preocupación sobre los efectos sociales de la austeridad. Si bien este concepto desbordaba ambigüedad por donde se lo viese, había quienes lo entendían como posible vía hacia la materialidad de una sociedad más igualitaria. Para corroborar su posición, alinearon el enfoque de las necesidades (humanas) básicas con el deber de los Estados de implementar los derechos humanos.

El paradigma estructural de los derechos humanos desapareció de pronto de los debates sobre austeridad en la década 1980, cuando la crisis de deuda soberana golpeó al Sur Global. Al tiempo que se incrementaron las demandas por una reconsideración del impacto social de los programas de ajuste estructural, el Fondo Monetario Internacional (FMI) cambió los términos del debate en forma decisiva y dejó de hablar de necesidades humanas para pasar a hablar de capital humano, lo cual afianzó una perspectiva utilitaria que consideraba las políticas de ajuste estructural puramente desde la perspectiva de cómo contribuyen al crecimiento. En consecuencia, los derechos humanos se elevaron al nivel de principios globales constitucionales de base, incluso llegaron a adquirir el estatus de “última utopía”,⁷ y al mismo tiempo, no tenían prácticamente impacto en la percepción de la austeridad en esa época. El antiguo paradigma estructural del discurso sobre los derechos humanos dio lugar a un nuevo paradigma liberal sobre ellos que sería difundido desde los organismos internacionales más para disciplinar a los gobiernos que para promover la igualdad. Este paradigma prevaleció hasta fines de siglo.

⁷ Samuel Moyn, *The Last Utopia*, (Harvard University Press, 2010).

Tal como lo muestro en otro lugar,⁸ la crítica de la austeridad basada en un paradigma nuevo y transformador del derecho de los derechos humanos no surgió en la sociedad civil sino hasta la década los noventa. Su impacto sobre la práctica de la austeridad fue escaso hasta que “la guerra contra el terrorismo” influyó en la visión de que las organizaciones internacionales están constreñidas por los derechos humanos.

Por lo tanto, es lógico inferir que el discurso de los derechos humanos no evolucionó estrictamente en paralelo con la propagación de las políticas económicas liberales tales como la austeridad. El surgimiento de la austeridad en un principio fue en complemento a los derechos económicos y sociales como perspectiva de relevancia. Las transformaciones de la economía y de las organizaciones internacionales pueden requerir de cambios en el discurso sobre derechos humanos, que no deben darse por sentado. En el caso que aquí se presenta, no fue sino por algunos acontecimientos fortuitos de otros ámbitos que se restauró el discurso sobre derechos económicos y sociales como medio para combatir la austeridad, aunque el éxito fue limitado.⁹ Aun así, no significa que deba descartarse por completo el discurso sobre los derechos humanos. Su (corta) genealogía, tal como se la despliega aquí, ilustra su alto nivel de contingencia inherente como discurso.¹⁰ El hecho de que con él se persiga o no la igualdad y los fines sociales es principalmente una cuestión de contexto y momento histórico particulares. El presente artículo culmina con el esbozo de un paradigma político en materia de discurso sobre derechos humanos, que genere el

⁸ Goldmann, “Contesting Austerity” (núm. 5).

⁹ Al respecto, acordamos con el análisis de Samuel Moyn en: “A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism”, en: 77 *Law and Contemporary Problems*, 2015, 147-169.

¹⁰ En referencia a las diferentes genealogías del discurso sobre los derechos humanos: Stefan-Ludwig Hoffmann, “Einführung: Zur Genealogie der Menschenrechte”, en: Stefan-Ludwig Hoffmann (ed.), *Moralpolitik Geschichte der Menschenrechte im 20 Jahrhundert*, (Wallstein, 2010) 1- 26.

potencial para que este discurso pueda combatir la austeridad y consolidar una mayor igualdad.

II. La década de los setenta: una crítica basada en los derechos humanos al alcance de la mano

La década de los setenta, un período sacudido por las crisis, marcó un punto de inflexión en las políticas relativas a las deudas y la austeridad. El declive de la asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países industrializados fue compensado por el Sur Global mediante la expansión masiva de sus préstamos comerciales estimulada, entre otros factores, por el exceso de liquidez de los bancos de operatoria internacional, gracias a las ganancias provenientes del sector petrolífero (o “petrodólares”) de los Estados de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). Con el estancamiento del progreso en materia de crecimiento y desarrollo y los problemas de la deuda que amenazaban, surgió la pregunta de si el FMI no debería expandir su estrecha mirada hacia temas “macro”, y tratar las cuestiones del desarrollo con un enfoque más amplio. En 1971, la entidad comenzó a asesorar sobre deuda externa, sobre techos de deuda y otros temas, en el marco de los artículos VIII y XIV de los informes de sus consultas.¹¹ Esto iba en línea con los intereses de los prestamistas, que deseaban evitar entremezclar cualquier aporte brindado para el desarrollo con temas vinculados a deuda soberana.¹² En 1974, el FMI estableció el Servicio Ampliado de Deuda, una nueva funcionalidad de préstamo que proporcionaba financiamiento de largo plazo para superar crisis de deuda. Las condicionalidades contemplaban,

¹¹ Jérôme Sgard, “How the IMF Did It. Sovereign Debt Restructuring Between 1970 and 1989”, 1 *Capital Markets Law Journal*, 2016, vol. 11, 107, 103- 125.

¹² Minutas de las reuniones del Directorio Ejecutivo 71/33 y 71/34 of. 21; y Documento del FMI SM/71/80 del 23 de abril de 1971; cf. Sundhya Pahuja, “Technologies of Empire: IMF Conditionality and the Reinscription of the North/South Divide”, 4 *Leiden Journal of International Law*, 2000, vol. 13, 749-813, 766.

entre otros instrumentos, los medidores de desempeño, que superaban ampliamente los anteriores objetivos de desempeño. La enmienda al artículo IV del Convenio Constitutivo a inicios de ese mismo año brindó el fundamento legal para que estas condicionalidades fuesen más estrictas.¹³ Su carácter estructural aumentó considerablemente el impacto en las políticas internas.

1. Trasfondo: el estatismo del bienestar social del período de entre guerras y de posguerra

Desde la posguerra hasta bien entrada la década de los años setenta, las condicionalidades y la austeridad que conlleva casi no vieron una crítica articulada en términos de derechos humanos, si bien crecía cada vez más la influencia sobre las políticas económicas en los Estados deudores. Recién hacia fines de esa década se hizo posible una crítica con base en los derechos humanos.

Varios factores dan cuenta de este desarrollo. Por un lado, a pesar de que los derechos sociales están incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, el discurso sobre los derechos económicos, sociales y culturales (los derechos ESC) apenas si logró surgir en las economías industrializadas durante los “Treinta Gloriosos”, el período de crecimiento desde mediados de 1940 hasta casi la década de 1960. La nueva historiografía de los derechos humanos ha explorado con cierto detalle las razones para este silencio.¹⁴ En particular, la inexistencia de un discurso sobre los derechos ESC no tenía nada que ver con el progreso lineal del derecho de los derechos humanos,

¹³ UNCTAD, Informe of la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su decimoquinta sesión en el Palais des Nations, Ginebra (5 al 16 de agosto de 1975) A/10015/Rev.1 (1976) párrs. 161-63; Pahuja (núm. 11) 769; Axel Dreher y Roland Vaubel, “The Causes and Consequences of IMF Conditionality”, 3 *Emerging Markets Finance and Trade*, 2004, vol. 40, 32, 26-54.

¹⁴ Para mayor referencia, ver Joseph R Slaughter, “Hijacking Human Rights: Neoliberalism, the New Historiography, and the End of the Third World”, *Human Rights Quarterly*, 2018, vol. 40, 741, 735-775.

una narrativa común y autoadulatoria según la cual los derechos liberales clásicos encontraban un camino por el que luego los seguirían los derechos ESC, que se desarrollarían en un segundo paso. En cambio, pareciera que estos últimos entraron en el vocabulario legal y político del siglo veinte en esencia ya desde el período entreguerras. La decadencia del constitucionalismo burgués del siglo diecinueve y el cambio hacia la democracia de masas en los países industrializados en la primera mitad del siglo veinte, por sí mismos trajeron el reconocimiento constitucional explícito de la preocupación por las cuestiones sociales. Los ejemplos paradigmáticos clásicos son la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución de Weimar de 1919, a las que podemos añadir la Constitución Española de 1931, las Cuatro Libertades de Roosevelt de 1941, o la Constitución Italiana de 1948.¹⁵ Estas cartas fundamentales no solo articulaban la preocupación por lo social en términos de derechos, sino que con frecuencia adoptaban la forma de disposiciones programáticas que pondrían en marcha procesos societarios y políticos para construir el Estado benefactor y equilibrar los intereses divergentes de diferentes sectores de la sociedad.¹⁶ Si bien la adjudicación de derechos constitucionales (contra los gobiernos, no contra legislaturas) en algunos casos se remonta hasta este período,¹⁷ la defensa de los derechos ESC frente a la legislatura no formó parte de las prioridades de esta agenda constitucional, ya que en el mencionado período, dado el conservadurismo predominante del poder judicial en varios lugares, se confiaba más en los parlamentos que en las cortes judiciales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el encuadre de la cuestión social se mantuvo prácticamente igual en las distintas

¹⁵ Agustín J. Menéndez y Matthias Goldmann, "Weimar Moments: Transformations of the Democratic, Social, and Open State of Law", 2020, (en el archivo del autor).

¹⁶ Michael Stolleis, "Die Soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung", en: Horst Dreier y Christian Waldhoff (eds.), *Das Wagnis der Demokratie Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, (CH Beck, 2018), 195; Roberto Gargarella, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, (OUP, 2013), 101 ff.

¹⁷ Horst Dreier, "Grundrechtsrepublik Weimar", en: Dreier y Waldhoff (eds.), (núm. 15), 175.

democracias occidentales, aunque la urgencia que la Guerra Fría otorgó a la cuestión, requirió de una apuesta seria en la implementación del Estado benefactor.¹⁸ Este Estado formaba parte de un proyecto mayor que abogaba por el establecimiento de un orden económico internacional que incluyera al capitalismo como parte integral, a fin de evitar un retorno a la Gran Depresión y la guerra. Nunca más debía volver a permitirse que se materializaran los riesgos surgidos de los intereses económicos sin coordinación ni control.¹⁹ Al interior de las economías locales, este período coincidió con el surgimiento abrupto del Estado benefactor. El cuidado de la salud, la mejora de las condiciones laborales y la expansión de la educación secundaria y terciaria son signos visibles del entrelazado profundo entre lo económico y lo social en este período. La curva de Phillips dominaba las políticas del mercado laboral y conducía a políticas macroeconómicas que perseguían un equilibrio entre el desempleo y la inflación.²⁰ Este contexto explica por qué los derechos ESC ganaron significatividad limitada como tales en los países industrializados aun después de la adopción de la DUDH.²¹ La protección de los derechos sociales era una tarea de los sistemas de bienestar nacionales. Si se considera el contexto de creación de la DUDH y, en particular, la influencia del constitucionalismo latinoamericano,²² es necesario entender dicha Declaración como el establecimiento de un programa al interior de los Estados benefactores, y no como un compendio

¹⁸ Para su análisis en Europa, ver: Poul F Kjaer, "The Transnational Constitution of Europe's Social Market Economies: A Question of Constitutional Imbalances?", 57 *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2019, vol. 57, 143, 147ff.

¹⁹ John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", 36 *International Organization*, 1982, 379.

²⁰ Cf. Paul A. Samuelson y Robert M. Solow, "Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy", 2 *The American Economic Review*, 1960, vol. 50, 177.

²¹ Moyn (núm. 4) 57 ff; Samuel Moyn, "The Universal Declaration of Human Rights of 1948 in the History of Cosmopolitanism", 40 *Critical Inquiry*, 2014, 365.

²² Mary Ann Glendon, "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea", 16 *Harvard Human Rights Journal*, 2003, 27.

de derechos sociales individuales exigibles judicialmente.²³ Los derechos ESC eran más bien un sinónimo para un concepto nuevo de Estado, un Estado que defendía la democracia de masas y ponía en primer lugar el bienestar de la población.

La dimensión transnacional del bienestar social se formulaba en un lenguaje sobre desarrollo análogo y respiraba el aire de las teorías de la modernización, mas no tanto del discurso sobre derechos.²⁴ El desarrollo se convirtió en el medio elegido para superar las asimetrías económicas globales mientras que, de considerar los derechos ESC como prerrogativas, se hubieran originado preguntas más apremiantes sobre la redistribución. Hasta los Estados gobernados por los líderes más autocráticos podían participar en el desarrollo, lo cual permitía que las democracias desarrolladas cooperaran con ellos bajo la premisa de asistirles hasta “madurar” y convertirse en democracias hechas y derechas. Además, el discurso sobre los derechos ESC hubiera dejado al descubierto las fallas de las potencias coloniales.²⁵ La mayoría de los análisis académicos pasaron por alto el hecho de que la asimetría del orden económico internacional iba en detrimento del plan de construir un Estado benefactor al interior de cada país, a excepción de Gunnar Myrdal, quien convocó a la coordinación internacional del bienestar social.²⁶ Pero hasta Myrdal, en sus ideas profundamente igualitarias, se sustentaba más en una idea de Estado y de moral social que en los derechos como

²³ Moyn (núm. 4), 55. Como enfatiza Moyn, una publicación de la UNESCO de 1948 muestra el grado alto de escepticismo sobre el futuro de los derechos humanos, ver Mark Goodale, *Letters to the Contrary*, (Stanford University Press, 2018).

²⁴ Cf. Reinhart Kößler, “Development. Analytical Value and Ideological Baggage of an Elusive Term”, en: Uwe H. Bittlingmayer, *et al.* (eds.), *Education and Development in Afghanistan: Challenges and Prospects*, (Transcripción, 2019), 48.

²⁵ Jessica Whyte, *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, (Verso Books, 2019), 120.

²⁶ Para el llamamiento a la coordinación internacional del planeamiento en pos del bienestar, ver: Gunnar Myrdal, *An International Economy: Problems and Prospects*, (Harper & Brothers, 1956), 51 ff; cf. Moyn (núm. 4), 104 ff.

prerrogativas individuales.²⁷ El Estado benefactor debía remediar el sufrimiento causado por la Gran Depresión y la Gran Guerra que le siguió.²⁸

De hecho, había quienes consideraban que los derechos eran una variable demasiado individualista para asegurar un cambio de la sociedad como conjunto. Esta postura se refleja en la definición de “investigaciones para la paz” de Johan Galtung, en 1969, quien defendía una noción amplia de paz que contemplaba la justicia social y consideraba a la inanición como forma de “violencia”, ya sea estructural o personal.²⁹ En un comentario revelador Galtung concede que el estándar de base para la justicia social puede encontrarse en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, el autor se rehúsa a usar la noción de derechos humanos porque considera que la noción, en el mejor de los casos, consagra prerrogativas personales, en lugar de abordar las causas estructurales que conducen a las desigualdades en la distribución. Los derechos ESC no desafiarían las disparidades de poder a las que responde la distribución desigual.³⁰

2. Surgimiento de un doble paradigma estructural sobre los derechos humanos en la década de los setenta

El foco puesto en el Estado benefactor por parte de la cooperación en pos del desarrollo de posguerra empezó a disgregarse en la década de los setenta a partir de la comprensión de que la receta del desarrollo a través del crecimiento entraba en

²⁷ Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State: Economic Planning and its International Implications*, (Yale University Press, 1960), 95, 277-79. En realidad, solo menciona los derechos en una oportunidad en la página 277, casi al final de la obra y de una manera general; y al pasar, en referencia al derecho a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, como parte de la esencia de la cultura del bienestar.

²⁸ Moyn (núm. 4), 48.

²⁹ Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research”, 3 *Journal of Peace Research*, 1969, vol. 6, 167-191, 171.

³⁰ *Ibidem*, 181.

un *impasse*. A pesar del crecimiento económico, imperaban el desempleo y la desigualdad.³¹ La crisis de deuda en crecimiento y las cada vez más arduas medidas de austeridad que conllevaba dieron lugar a dos discursos diferentes y, a la vez, relacionados en las organizaciones internacionales que buscaban desafiar la austeridad y replantear la relación entre lo económico y lo social durante las crisis de deuda: la discusión sobre la deuda por parte de la UNCTAD y el enfoque basado en las necesidades (humanas) básicas. Si bien ambos discursos están plagados de ambivalencia en cuanto al papel de los derechos humanos en las políticas económicas, cada uno refleja, en cierta medida, un paradigma nuevo sobre los derechos humanos que difiere mucho de la mirada de Galtung, pues enfatiza su significatividad estructural y remite a ellos para desafiar la austeridad.

El primero de estos discursos surgió del llamado a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), una iniciativa derivada de la crítica heterodoxa y estructuralista del orden económico de posguerra prevaleciente, en especial, en Latinoamérica. Ante la percepción de los riesgos que implicaba para los países en desarrollo la liberalización del comercio, Raúl Prebisch, el primer Secretario General de la UNCTAD, defendió ciertas medidas selectivas de proteccionismo que permitieran el desarrollo industrial y la diversificación, con vistas a la sustitución de las importaciones y la redistribución de los beneficios del desarrollo.³² Estos esfuerzos culminaron en la propuesta del NOEI; un desafío influyente desde lo intelectual a la hegemonía económica de los países industrializados.³³

³¹ Richard Jolly, "The World Employment Conference: The Enthronement of Basic Needs", *Development Policy Review*, 1976, vol. A9, 31-44; D. John Shaw, *World Food Security: A History since 1945*, (Springer, 2007), 223.

³² Nora Lustig, "From Structuralism to Neosstructuralism: The Search for a Heterodox Paradigm", en: Patricio Meller (ed.), *The Latin American Development Debate: Neosstructuralism, Neomonetarism, and Adjustment Processes*, (Westview Press, 1991).

³³ Moyn (núm. 4), 113 ff; Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, (Harvard University Press, 2018), 219 ff.

La propuesta dio lugar a una nueva mirada sobre la austeridad en el Sur Global. En la década de los sesenta se había dado mucha atención a la pregunta sobre si los Estados recientemente independizados heredarían la deuda en que incurrieran las potencias coloniales para beneficio de su territorio, y en qué circunstancias dichos Estados podrían descartar esas deudas por su origen detestable u odioso.³⁴ Hacia 1970, en el contexto de endeudamiento creciente y de la iniciativa del NOEI, el Sur Global desplazó su foco de atención en pos de un mejoramiento de las prácticas de reestructuración de deuda internacional para reducir la necesidad de austeridad y la desesperación a la que conduce, militar a favor del alivio de la carga de la deuda. Una serie de resoluciones buscaron ubicar ese deseo en la agenda internacional. La segunda UNCTAD en 1968 enfatizó las limitaciones de los marcos *ad hoc* para reestructurar de deuda.³⁵ La Conferencia Norte-Sur sobre la perspectiva del NOEI, celebrada en París en 1974, dio origen, en el marco de la UNCTAD, al Grupo *ad hoc* de Expertos en Problemas Relacionados con la Deuda Externa de los Países en Desarrollo. Por primera vez desde la guerra un cuerpo internacional elaboraba una serie de recomendaciones para un enmarque institucional efectivo y de base amplia para las reestructuraciones de deuda y que, aún hasta hoy, son pertinentes en su mayoría.³⁶ Algunos años

³⁴ Comisión de Derecho Internacional, "First Report on Succession of States in Respect of Rights and Duties Resulting from Sources other than Treaties", por el relator especial Mohammed Bedjaoui, UN Doc A/CN.4/204 (1968). Para un estudio de los casos, ver: Jeff King, *The Doctrine of Odious Debt in International Law: A Restatement* (CUP, 2016), 79-80; y también: Marc Frey, "A Revolutionary Process? Decolonization and International Law", en: Norbert Frei y Annette Weinke (eds.), *Toward a New Moral World Order? Menschenrechtspolitik und Völkerrecht seit 1945*, (Wallstein, 2013), 122.

³⁵ UNCTAD, *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy. An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004*, (United Nations, 2004), 33.

³⁶ UNCTAD, *Report of the Trade and Development Board*, (10 de marzo - 2 de octubre de 1975), UN Doc A /10015/Rev. 1, ANEXO A, "Document Submitted by the Group of Seventy-Seven and Romania on Proposed Additional Policy Measures for Incorporation into the International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade", párr. 22.

después Tanzania propuso que esta comisión internacional contemplara en su competencia las cuestiones de equidad social al momento de decidir sobre una reestructuración de deuda.³⁷ Este proceso culminó con la resolución 222 (XXI) que, en su anexo, estipula los “elementos detallados para las operaciones futuras relacionadas con los problemas de deuda de los países en desarrollo interesados”.³⁸ Este documento constituye un compromiso. Deja abierta la posibilidad de un alivio de deuda para los Estados deudores mientras que institucionaliza de una manera insuficiente un mecanismo formal de reestructuración de deuda.³⁹

Si bien la resolución no menciona los derechos humanos, el contexto del NOEI y su relación con ellos deja entrever que estos esfuerzos podrían efectivamente entenderse, en el marco de la UNCTAD, como una perspectiva de derechos humanos genuina solo que con otro nombre, con un enfoque orientado a salvaguardar los derechos humanos en un sentido estructuralista, mediante el reajuste del equilibrio de la relación entre lo económico y lo social a nivel global. Esto se desprende del papel que desempeñan los derechos humanos en la iniciativa del NOEI, aunque esta relación no estuviera libre de ambigüedades.

Por un lado, no era evidente para los defensores del NOEI que un lenguaje de derechos, como sería la implementación de esta agenda —una variante de la economía de desarrollo inspirada en la de Keynes—, lo primero que requería era un Estado fuerte y no prerrogativas individuales.⁴⁰ Más aun, los debates

³⁷ Sgard (núm. 10), 108.

³⁸ UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo, Resolución 222 (XXI) del 27 de septiembre de 1980.

³⁹ Enrique Cosío-Pascal, “The Emerging of a Multilateral Forum for Debt Restructuring: The Paris Club”, Documento de Debate de la UNCTAD 192 (noviembre de 2008), 11.

⁴⁰ Upendra Baxi, “The New International Economic Order, Basic Needs and Rights: Notes Towards Development of the Right to Development”, 23 *Indian Journal of International Law* 225, (1983); Moyn (núm. 4), 117.

del NOEI eran un reflejo de ciertas tensiones generales entre descolonización y derechos humanos.⁴¹ No todos los países que apoyaban el NOEI demostraban gran respeto por la democracia y los derechos humanos internamente, e invocarlos los ponía en un lugar de controversia. Tal fue el caso del escepticismo expresado hacia los derechos civiles y políticos en la Conferencia de Teherán sobre Derechos Humanos de 1968.⁴² Otros estudios del período también reconocían el potencial neoimperialista inherente al discurso sobre derechos humanos, aunque estas preocupaciones no se expresaron por completo hasta el surgimiento, en las décadas que siguieron, del discurso de Occidente sobre derechos humanos.⁴³ Es posible que fueran estas las razones por las cuales los documentos internacionales que establecían el NOEI casi no mencionan los derechos humanos. De hecho, la Declaración del NOEI contiene solo una referencia a la dignidad humana, si bien pone énfasis en la soberanía y la construcción de Estados benefactores a nivel interno.⁴⁴ La Carta de Derechos y Obligaciones Económicas de los Estados que sucedió al NOEI al menos menciona que los Estados tienen el deber de cumplir con las normas internacionales en materia de derechos humanos.⁴⁵

Por otro lado, la lucha por la independencia en el Sur Global, que proporcionó el contexto para la idea del NOEI, se alineaba

⁴¹ Jan Eckel, *Die Ambivalenz des Guten: Menschenrechte in der Internationalen Politik seit den 1940ern*, (Vandenhoeck & Ruprecht, 2014), 260 ff.

⁴² Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, (University of Pennsylvania Press, 2010), 99 ff.

⁴³ Johan Galtung, "The New International Economic Order and the Basic Needs Approach", 4 *Alternatives*, 1979, Vol. 4, 455, 462-476; Makau Wa Mutua, "The Ideology of Human Rights", 36 *Virginia Journal of International Law*, 1996, 589-657.

⁴⁴ Declaration on the Establishment of a New International Economic Order (Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional), UNGA Res. 3201 (S-VI) (1° de mayo de 1974), UN Doc. A/RES/S-6/3201.

⁴⁵ Charter of Economic Rights and Duties of States (Carta de Derechos Económicos y Deberes de los Estados), UNGA Res. 3281 (XXIX) (12 de diciembre de 1974), UN Doc A/RES/29/3281, capítulo 1, literalmente, apartado "k".

estrechamente con un entendimiento colectivo y estructural de los derechos humanos. En consecuencia, la igualdad y la independencia soberanas eran consideradas requisitos indispensables para el cumplimiento de los derechos humanos por vía del desarrollo económico.⁴⁶ Este encuadre de los derechos humanos se refleja en el primer artículo de cada uno de los dos Pactos Internacionales. De modo similar, la Proclamación de Teherán de 1968 pone énfasis en la liberación nacional, el anti-racismo y el desarrollo económico como desafíos clave para el cumplimiento de los derechos humanos.⁴⁷ A la luz de esto, hay quienes llegan incluso a declarar que la conexión entre derechos humanos, autodeterminación y desarrollo se había vuelto tan fuerte que el Sur Global monopolizaba el discurso sobre derechos humanos y hacía que las economías industrializadas se vieran poco atraídas a participar de él; y esto no cambió hasta el redescubrimiento de los derechos humanos en la década de los setenta.⁴⁸

Esta última línea de pensamiento revela la existencia de un paradigma estructural en materia de derechos humanos,

⁴⁶ RP Anand, "Sovereign Equality of States in International Law II", 4 *International Studies*, 1966, vol. 8, 406, 386-421; Christian Reus-Smit, "Human Rights and the Social Construction of Sovereignty", 4 *Review of International Studies*, 2001, vol. 27, 519-538; Bradley R. Simpson, "Self-Determination, Human Rights, and the End of Empire in the 1970s", 2 *Humanity*, 2013, vol. 4, 239-260; Moyn (núm. 4), 104, 111-12; Slaughter (núm. 13); Janne Mende, "Are Human Rights Western—And Why Does it Matter? A Perspective from International Political Theory", *Journal of International Political Theory* (de próxima aparición) (2019); Burke (núm. 41), 37. Este vínculo entre igualdad soberana y desarrollo recuerda la idea kantiana de libertad formal e igualdad, de la cual Kant creía que podría traer la justicia social, ver Frederick Rauscher, "Kant's Social and Political Philosophy", en: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive* (Spring, edición 2017), disponible en inglés en: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/kant-social-political/> [consultado el 1 de junio de 2020].

⁴⁷ Naciones Unidas, Acta Final de la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos (22 de abril - 13 de mayo de 1968), UN Doc. A/CONF.32/41, capítulo II, "Proclamación de Teherán".

⁴⁸ Jan Eckel, "Symbolische Macht. Antikolonialismus und Menschenrechte in den Vereinten Nationen", en: Frei y Weinke (eds.) (núm. 33), 134, 142-3. Para el renacimiento del discurso sobre los derechos humanos en Occidente, ver: Moyn (núm. 6), 120 ff.

y era un paradigma que defendía el reclamo de un NOEI. Se impuso en medio de los debates en torno al surgimiento del derecho al desarrollo y se constituyó como derecho colectivo de expresión del deseo de la autodeterminación nacional en materia económica y de un orden económico internacional justo, más que de prerrogativas individuales.⁴⁹ La práctica de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en la década de los sesenta, período de incubación del derecho al desarrollo, refleja este entendimiento de los derechos humanos y su alineación estrecha con el NOEI. Llama la atención que, en su resolución 32/130 de 1977, la Asamblea General esboce un conjunto exhaustivo de “distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Allí se estipula que las cuestiones referentes a los derechos humanos requieren de una perspectiva global y se desplaza el foco de atención: se aleja de una perspectiva de prerrogativas individuales y se acerca a una visión del sufrimiento colectivo caracterizado por la dominación de Occidente, que incluye al *apartheid*, el colonialismo, las amenazas a la soberanía nacional y la soberanía sobre los recursos naturales. La resolución prosigue a declarar que concretar el NOEI es esencial para promover los derechos humanos.⁵⁰ En este sentido, la resolución 222 (XXI) de la UNCTAD sobre los problemas vinculados con la deuda en los países en desarrollo —una de las creaciones preciadas del NOEI— es una de las piezas dentro del mosaico que es la lucha más amplia por la independencia económica, entendida como una lucha por los derechos humanos.

El segundo discurso que desafió a la austeridad se conoció como el enfoque basado en las necesidades (humanas) básicas.

⁴⁹ Cf. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, UNGA Res. 41/128 (4 de diciembre de 1986) UN Doc. A/RES/41/128.

⁵⁰ UNGA Res. 32/130 (16 de diciembre de 1977), párrs. 1 (d) y (f); ver: Baxi (núm. 39), 227; Julia Dehm, “Highlighting Inequalities in the Histories of Human Rights: Contestations over Justice, Needs and Rights in the 1970s”, 31 *Leiden Journal of International Law* 871, 2018, 882ff.

Comenzó a desplegarse casi en todas las organizaciones internacionales a cargo de temas de desarrollo desde aproximadamente la década de los setenta. La carrera del concepto recibió un impulso decisivo por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, en ese momento, enfrentaba la comprensión de que el crecimiento por sí solo no conduciría al desarrollo equitativo, la paz y la estabilidad del mundo en desarrollo. Para poner el tema de la redistribución sobre la mesa, el organismo desplazó su foco de atención hacia las necesidades (humanas) básicas. Los pormenores en torno de este debate y su enfoque central son demasiados para detallarse en el presente análisis.⁵¹ Basta con afirmar que nunca se terminó de resolver por completo si estas necesidades básicas implicaban un concepto “de trazo grueso” e igualitario del bienestar, o si apuntaban tan solo a un mínimo de suficiencia.

Por otra parte, la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo; celebrada en 1976, ya desde el título sugiere que se propondría niveles de distribución más ambiciosos. En consecuencia, su Programa de Acción extendía, de manera explícita, la noción de necesidades básicas más allá de lo necesario para la supervivencia y estipulaba que un empleo digno, íntegro y justo debía procurar un ingreso, pero también asegurar la autovalidación y la dignidad.⁵² Abogaba por un enfoque participativo basado en múltiples influencias, entre otras, los enfoques heterodoxos de las políticas económicas de China y Tanzania.⁵³ En consecuencia, el concepto de

⁵¹ Ver: Reginald Herbold Green, “Basic Human Needs: Concept or Slogan, Synthesis or Smokescreen?”, 4 *The IDS Bulletin*, 1978, vol. 9, 7–11; Assefa Bequele y David H. Freedman, “Employment and Basic Needs: An Overview”, 3 *International Labour Review*, 1979, vol. 118, 315-329; Dehm (núm. 49), 875.

⁵² Conferencia Mundial del Empleo, Declaración de Principios y Programa de Acción (5 de julio de 1976) UN Doc. E/5857 párrs. 4-5.

⁵³ Green (núm. 50), 8; ver también: Jean Mouly, “Employment: A Concept in Need of Renovation”, 116 *International Labour Review*, 1977, vol. 116, 1-7; Bequele y Freedman (núm. 48), 318.

necesidades humanas básicas se asoció tanto a pisos mínimos como a techos de ingreso.⁵⁴

En contraposición, el enfoque del Banco Mundial basado en las necesidades básicas, promovido por el presidente McNamara, se planteó objetivos menos ambiciosos pues se concentraba en la pobreza y, por lo tanto, en los más necesitados.⁵⁵ El énfasis en la eficiencia y la supuesta falta de respeto inherente al enfoque de las necesidades básicas por la autodeterminación produjo críticas de parte de los representantes del Tercer Mundo,⁵⁶ sin embargo, mantuvo su influencia a través de la proeza institucional del Banco Mundial.

Dada la ambigüedad intrínseca del enfoque de las necesidades (humanas) básicas, hay quienes trazaron una conexión con los derechos humanos, a fin de inclinar la balanza hacia un significado “de trazo grueso” y de igualdad. Un desplazamiento de tales características era casi esperable. La Proclamación de Teherán de 1968 había instaurado cierta costumbre por encuadrar las cuestiones de desarrollo en un lenguaje de derechos humanos.⁵⁷ El texto de la Declaración de Principios de la Conferencia Mundial del Empleo de 1976, con su marcada aspiración a la igualdad, aprovechó el impulso e hizo referencia explícita a la DUDH y, puntualmente, al derecho al trabajo. De hecho, esta Declaración motivó a Phillip Alston a resaltar las similitudes y diferencias entre las necesidades (humanas) básicas y los derechos humanos, y así fundir dos tendencias discursivas en pos de los objetivos igualitarios que tenía en mente.⁵⁸ De manera

⁵⁴ Green (núm. 50), 10.

⁵⁵ Moyn (núm. 4), 131, 190. Para un trasfondo de los debates del Banco Mundial, ver Dehm (núm. 49), 879.

⁵⁶ Galtung (núm. 42), 461 ff.

⁵⁷ Naciones Unidas, Acta Final de la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos (22 de abril - 13 de mayo de 1968) UN Doc. A/CONF. 32/41, capítulo II, “Proclamación de Teherán”, párrs. 12 y 13.

⁵⁸ Phillip Alston, “Human Rights and Basic Needs: A Critical Assessment”, *Human Rights Journal / Revue des Droits de l’Homme*, 1979, vol. 12, 21, 19-67.

similar, Upendra Baxi argumentó que el enfoque basado en las necesidades (humanas) básicas reflejaba un concepto igualitario de los derechos ESC.⁵⁹ Por lo tanto, la asociación de los derechos humanos con las necesidades (humanas) básicas representaba una estrategia discursiva para reivindicar lo social frente a lo económico en el continuo repensar de la economía del desarrollo. Una vez más, la comprensión de los derechos humanos que emerge en este contexto expresa un paradigma estructural. Más que garantizar prerrogativas individuales o la autodeterminación, los derechos humanos están destinados a facilitar un desarrollo de calidad, que contemple justo y pleno empleo, y no la mera suficiencia.

Entonces, hacia fines de la década de los setenta, tanto el debate de la UNCTAD sobre deuda como el enfoque de las necesidades (humanas) básicas (los dos discursos pertinentes para enmarcar la austeridad a nivel internacional en esta década) estaban alineados en varios aspectos y se fundamentaban en un paradigma estructural sobre los derechos humanos que les daba un papel que desempeñar en la relación entre lo económico y lo social (eje 1). Cada uno de estos discursos mostraba cierta afinidad, aunque limitada, hacia formas más igualitarias de redistribución (eje 2). El debate del NOEI se sustentaba en una idea poco desarrollada sobre los derechos humanos y solo se concentraba en el impacto agregado del orden internacional sobre la situación económica de Estados y grupos. El enfoque basado en las necesidades (humanas) básicas quedó atrapado en medio de las disputas entre igualdad y suficiencia. Sin embargo, a pesar de estas ambigüedades, en retrospectiva, parecía posible que una comprensión estructuralista de los derechos humanos se convirtiera, de un modo u otro, en un estándar altamente relevante para la gobernanza de las crisis de deuda soberana y la austeridad.⁶⁰

⁵⁹ Baxi (núm. 39), 228-29.

⁶⁰ Cf. Baxi (núm. 39), 233.

III. La década de los ochenta: el pasaje de las necesidades humanas al capital humano

El potencial paralelo entre gobernanza de crisis de deuda soberana y discurso sobre derechos humanos no se materializó en la década siguiente a los setenta, si bien fue una década signada por una ola gigante de austeridad extendida por todo el Sur Global. Esta oleada le seguía los pasos a una reforma de las condicionalidades en 1979, que restringía el uso de criterios de desempeño.⁶¹ La desbordante crisis de deuda del mundo en vías de desarrollo, que rebasó su límite por primera vez en 1982 con la entrada en cesación de pagos de México, rápidamente hizo virar el discurso sobre austeridad en dirección contraria y condujo a un aumento continuo de los criterios de desempeño, lo cual impuso medidas de austeridad más duras sobre los Estados deudores. Este resurgimiento de la austeridad era injustificado y contraproducente. La crisis de deuda fue en especial el resultado de eventos globales mayúsculos, como el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos y la caída de los precios de las *commodities* durante la transición de los países desarrollados de una economía industrial a una economía de servicios. Sin embargo, la enorme expansión de las actividades prestamistas del FMI creó restricciones de financiamiento por parte del organismo, lo cual lo llevó a imponer medidas de austeridad aún más exigentes para asegurar que sus reembolsos llegaran en los tiempos estipulados. En respuesta a la crisis, el FMI abrió dos ventanas concesionales, la Facilidad de Ajuste Estructural y la Facilidad Mejorada de Ajuste Estructural, iniciadas respectivamente en 1986 y 1987.⁶² Y había otra razón para estas iniciativas, una razón ideológica. El Plan Baker, adoptado en 1985, defendía la creencia de que los Estados deudores

⁶¹ Decisión del FMI Núm. 6056-(79/38) (2 de marzo de 1979), párr. 4; Erik Denters, *Law and Policy of IMF Conditionality*, (Springer, 1996), 96.

⁶² Dreher y Vaubel (núm. 12), 37; James M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989* (International Monetary Fund, 2001), 644 ff.

deben superar las crisis de deuda con una actitud que podría resumirse como “apretar los dientes y poner manos a la obra”. Unos ajustes despiadados, semejantes al estado de *shock*, y una orientación de mercado radical se asegurarían de que comenzara a hacer efecto pronto el crecimiento y de que se derramara a todos los escalones de la jerarquía social.⁶³ El Plan Baker se implementó gracias a una coalición de apoyo compuesta por gobiernos de países desarrollados, bancos internacionales y autoridades del FMI del más alto nivel.⁶⁴ Este plan hizo que la resistencia del Sur Global fuera infructuosa.⁶⁵ En términos legales, los lineamientos sobre las condicionalidades daban al FMI suficiente margen interpretativo para este revés tan profundo de la reforma de 1979, y a esto se suma que la distinción entre criterios macroeconómicos y microeconómicos es todo, menos clara, pues varias medidas producen efectos de ambos tipos.⁶⁶

Como resultado, el manejo de las crisis de deuda se convirtió en un esfuerzo mayor internacionalmente coordinado y estrictamente regulado, de niveles de austeridad significativos, es decir, de políticas fiscales contradictorias.⁶⁷ No solo aumentó la cantidad de condicionalidades, sino que además cambiaron en calidad. Una incorporación digna de mencionar fue la de las metas estructurales indicativas (*structural benchmarks*).⁶⁸ Con ellas se prescriben reformas estructurales de supuesto efecto a largo plazo, por ejemplo, un replanteo integral de la administración pública de las finanzas. Si bien implicaban un costo alto para la soberanía, se esperaba que estas metas enviaran

⁶³ Boughton (núm. 61), 417; Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (Macmillan, 2007), 155ff.

⁶⁴ Para una reconstrucción meticulosa, ver: Alexander E. Kentikelenis y Sarah Babb, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, 6 *American Journal of Sociology*, 2019, vol. 124, 1720-1762.

⁶⁵ Reinhart y Rogoff (núm. 1) 91-92; Pahuja (núm. 11) 782 ff.

⁶⁶ Deters (núm. 60), 111.

⁶⁷ Cf. Mark Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, (OUP, 2013), 161 ff.

⁶⁸ Dreher y Vaubel (núm. 12), 32; Boughton (núm. 61), 417.

una fuerte señal a los acreedores y restauraran la confianza crediticia del país.⁶⁹ El precio de este flamante ajuste estructural consistió en el enorme impacto sobre los derechos ESC, efectivo principalmente en el recorte de subsidios y servicios públicos, con su respectiva y simultánea liberalización y privatización.

Con este trasfondo de debates, a lo largo de la década de los setenta, podría haberse esperado que el alcance de las críticas basadas en los derechos (humanos) básicos adoptara la forma, al menos en parte, de un discurso maduro sobre derechos humanos. De hecho, una de las críticas más poderosas —a la que el FMI por fin reaccionó, en tanto organismo a cargo de aprobar los programas de ajuste— fue propiciada por otras organizaciones internacionales mediante un lenguaje de necesidades (humanas) básicas. En ese sentido, fue clave la actividad del Banco Mundial y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).⁷⁰ El caso de UNICEF es, en particular, interesante. Posiblemente estuvo entre las primeras organizaciones en notar los efectos de las formas nuevas de austeridad en el aumento en las tasas de desnutrición infantil, las dificultades que afligían a la situación social de las mujeres, así como en otros grupos vulnerables de la sociedad.⁷¹ Un informe de 1983 recomendaba una mezcla de medidas diferentes. Algunas de ellas apuntaban a un mejor aseguramiento de las necesidades básicas primordiales mediante la propuesta de estrategias simples que utilizaban escasos recursos de maneras más eficientes, en un enfoque compatible con la idea de suficiencia.⁷² Otras perseguían metas más ambiciosas y relacionaban la dura experiencia de la niñez con demás injusticias globales mayores,

⁶⁹ Wolfgang Streeck, "The Rise of the European Consolidation State", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Documento de Debate 15/1, (2015), 12

⁷⁰ Si bien los informes de quienes se participaron del lado de UNICEF exageran el papel desempeñado, el historiador oficial del FMI reconoce dichas influencias externas, ver Boughton (núm. 61), 694-95.

⁷¹ Maggie Black, *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*, (OUP, 1996), 158.

⁷² UNICEF, *The State of the World's Children 1984*, (OUP, 1983), 5 ff.

como los problemas de la educación de las mujeres, la desigualdad en el ingreso y la escisión norte-sur del orden global.⁷³ El informe de gran influencia titulado *Ajuste con rostro humano*, publicado por UNICEF en 1987, mostraba una mezcla similar de suficiencia e igualdad. Al igual que otros informes de la entidad, evitaba el término “derechos humanos” pero, en concreto, todo su contenido versaba sobre ellos.⁷⁴ El informe comienza con la —ahora célebre— pregunta retórica del expresidente de Tanzania, Julius Nyerere: “¿Debemos matar de hambre a nuestros niños para pagar deudas?”.⁷⁵ A continuación, el informe recomienda extender los tiempos del ajuste y pasar de un foco extremadamente cortoplacista a períodos de recuperación de mediano y largo plazo, lo cual requiere volúmenes financieros mayores y alivios de deuda. Si bien reconoce la necesidad de proteger a los sectores vulnerables, considera medidas que van más allá de la suficiencia, por ejemplo, la idea de un “ajuste expansionista” que evite la deflación. Se podría decir, entonces, que combina el deseo de mayor eficiencia, aseguramiento de estándares mínimos, y la conciencia de una necesidad de mayor redistribución general.

La respuesta del FMI a estas propuestas en un principio fue brusca.⁷⁶ A diferencia del Banco Mundial, el FMI hasta ese momento no había internalizado el enfoque de las necesidades (humanas) básicas. Todavía se entendía a sí misma como una organización de mandato macroeconómico y no de economía de desarrollo. Desde esta perspectiva quedaba abierta la

⁷³ *Ibidem*, 23, 57 ff y 67.

⁷⁴ UNICEF, *Adjustment with a Human Face* (Ajuste con rostro humano), publicado en: UNICEF, *The State of the World's Children 1987*, (OUP, 1986). En 1977, UNICEF adoptó una política sobre los servicios básicos que suena minimalista, ver: Alston (núm. 57), 24. No obstante, en virtud de los diferentes temas que trataba, esta política no abordaba cuestiones de mercado laboral y distribución del ingreso.

⁷⁵ UNICEF (núm. 73), 95.

⁷⁶ Ver el análisis de Richard Jolly, “Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s”, 12 *World Development*, 1991, Vol. 19, 1807-1821.

pregunta de si el ajuste era la causa o la cura del problema. De hecho, el organismo había estudiado el impacto distributivo del ajuste desde la década de los setenta y no había establecido si el ajuste empeoraba los efectos distributivos de una crisis de deuda en comparación con escenarios que no presentaran programas de ajuste.⁷⁷

Sin embargo, en el período que siguió UNICEF y las instituciones Bretton Woods comenzaron, a pedido de estas últimas, un diálogo sobre las políticas referidas a la cuestión.⁷⁸ Este diálogo sobre políticas produjo un resultado desconcertante: el director ejecutivo del FMI, Jacques de Larosière, en un discurso notable y citado con frecuencia, reconoció de hecho la urgencia de asegurar las necesidades humanas básicas, pero dio un giro inesperado a la noción:

Los programas de ajuste no pueden ser efectivos a menos que comanden el apoyo de los gobiernos y la opinión pública. No obstante, este apoyo será cada vez más difícil de sostener si los ajustes perduran y no se nota su amortización en términos de crecimiento, más aún si van deteriorándose las condiciones humanas. Del mismo modo, es difícil visualizar cómo pueda lograrse una vía externa viable si hay grandes segmentos de la mano de obra que carecen de capacidades vocacionales —o peor aún, de los estándares más básicos de nutrición y salud— para producir bienes que resulten competitivos en los mercados mundiales. El capital humano, después de todo, es el factor de producción más importante tanto en los países en vías de desarrollo como en los industrializados.⁷⁹

Con tan solo un párrafo, De Larosière dejó de hablar de “condiciones humanas” (que podrían considerarse equivalentes a las

⁷⁷ *Ibidem*, 1811; Boughton (núm.61), 696.

⁷⁸ Informe del Directorio Ejecutivo de UNICEF (24 de febrero de 1987) E/ICEF/1987/2; Black (núm. 70), 158.

⁷⁹ Declaraciones de Larosière ante el Consejo Económico y Social de la ONU (4 de julio de 1986), citado en Jolly (núm. 75), 1816.

“necesidades humanas”) y pasó a hablar de “capital humano”. Dejó perdidos en el camino la orientación estructural y el componente igualitario, antes asociados con el enfoque de las necesidades (humanas) básicas, tal como lo había presentado UNICEF; y así, las necesidades (humanas) básicas se volvieron muy difíciles de concretar en el contexto de liberalización del mercado, como elabora posteriormente el discurso.⁸⁰ En consecuencia, a la vez que se omite por completo la desigualdad en el ingreso, se cultiva la imagen del Estado derrochador. Y no reconforta demasiado el hecho de reconocer que el recorte en las inversiones puede ser perjudicial, ya que deja en duda si se refiere a la inversión privada o pública. En otras palabras, este discurso brindado a unos meses del lanzamiento del Plan Baker y de la Facilidad de Ajuste Estructural, pone en la misma línea el enfoque de las necesidades (humanas) básicas con aquello que últimamente se ha dado en llamar el Consenso de Washington.⁸¹ El cambio fue sutil pero claro. El concepto de necesidades (humanas) básicas, que hubiera podido ser un marcador de posición para una idea igualitaria sobre derechos humanos, fue inclinado hacia la suficiencia y privado de su potencial en pos de la igualdad. Lo económico prevaleció sobre lo social.

Este cambio conceptual fue paradigmático para los debates sobre la austeridad, que tuvieron lugar en la década de los ochenta. Fue testigo del casi completo abandono del paradigma estructural de los derechos humanos que venía de los debates sobre austeridad de la década anterior. El vacío no fue llenado de inmediato ni con otro discurso ni con un paradigma sobre los derechos humanos. Para explicar la ausencia de voces que los nombraran en el coro de críticas a la austeridad es útil considerar el contexto más amplio en el que tenían lugar estos debates. Había una serie de razones por las cuales no era una elección

⁸⁰ Ver *Ibidem*.

⁸¹ John Williamson, “Democracy and the Washington consensus”, 8 *World Development*, 1993, vol. 21, 1329-1336.

obvia, ni atractiva, para UNICEF o cualquier otro actor elegir formular su escepticismo ante la reciente ola de austeridad en el lenguaje de los derechos humanos.

En primer lugar, no hay demasiada evidencia respecto a que la falta de críticas a la austeridad, basadas en perspectivas de derechos humanos, fuesen resultado del extensamente descrito redescubrimiento de los derechos humanos en Occidente hacia fines de la década de los setenta, en medio del declive de la Unión Soviética, el surgimiento del neoliberalismo y las amenazas terroristas; y su relación con la aparición de un nuevo paradigma liberal antiguo de los derechos humanos, considerados principalmente como prerrogativas individuales y negativas.⁸² Si bien no hay razones para dudar respecto a qué se debió el surgimiento de ese paradigma, parece improbable que fuera eso lo que llevó a UNICEF a abstenerse de emitir una crítica a la austeridad desde una perspectiva de derechos humanos a mediados de la década de los ochenta. En aquel momento, el cambio hacia un paradigma liberal de los derechos humanos estaba todavía en proceso y los entendimientos alternativos de los derechos humanos todavía encontraban eco en las organizaciones internacionales. Las Naciones Unidas estaban en medio del surgimiento de una tercera generación de derechos humanos.⁸³ Un elemento importante en ese proceso era el derecho al desarrollo, aprobado en 1986.⁸⁴ En ese sentido, fueron años en que UNICEF participó activamente de la redacción de la Convención sobre los Derechos del Niño, un acuerdo desbordante de derechos humanos de segunda y

⁸² Eckel (núm. 40), 343 ff; Moyn (núm. 6), 120ff; Moyn (núm. 4), 70 ff; para un estudio del cambio neoliberal en las normas sobre derechos humanos, ver: Upendra Baxi, *The Future of Human Rights*, (OUP, 2007); B. S. Chimni, "International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making", 1 *European Journal of International Law*, 2004, vol. 15, 11, 1-37.

⁸³ Philip Alston, "A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?", 3 *Netherlands International Law Review*, 1982, vol. 29, 307-322; Slaughter (núm. 13), 753.

⁸⁴ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (núm. 48).

tercera generación y, al menos a primera vista, con un alcance que iba mucho más allá de la suficiencia.⁸⁵

Hay otra razón que parece más plausible: simplemente no se había establecido la práctica de criticar las operaciones de los organismos internacionales por sus antecedentes en relación con los derechos humanos. De hecho, los derechos humanos internacionales surgieron en el período de posguerra como una protección contra los Estados nacionales y sus gobiernos y no contra los organismos internacionales. En la década de los años sesenta, los movimientos de liberación invocaban los derechos humanos para reclamar su igualdad de soberanía respecto de otros Estados, y no de las organizaciones internacionales. Como ya se demostró, el enfoque basado en las necesidades básicas y el NOEI entendían las organizaciones internacionales como instrumentos para la promoción y el cumplimiento de los derechos humanos. Una cosa es debatir cómo deben las IFI promover los derechos humanos y otra muy distinta es declarar que sus operaciones los amenazan. En línea general, la idea de los organismos internacionales como amenaza a los derechos humanos no se imponía como sucede en la actualidad. Esto aparece como resultado del legado del funcionalismo, la teoría de mediados del siglo XX que había representado a las organizaciones internacionales como agentes de paz mediante la burocracia racional.⁸⁶ Por lo tanto, el acto de imaginar la

⁸⁵ Documentación interna de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Legislative History on the Convention on the Rights of the Child", Save the Children's Resource Centre, (2007). Disponible en inglés en: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/legislative-history-convention-rights-child-volume-1> [consultado el 1 de junio de 2020].

⁸⁶ Cf. David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization", 3 *International Affairs*, 1948, vol. 24, 350-363. Para un análisis sobre el surgimiento del paradigma funcionalista, ver: Jan Klabbers, "The Emergence of Functionalism in International Institutional Law: Colonial Inspirations", 3 *European Journal of International Law*, 2014, vol. 25, 645-675. Para un estudio de los efectos duraderos, ver: Jens Steffek, "Max Weber, Modernity and the Project of International Organization", 4 *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, vol. 29, 1502-1519. Para un ejemplo fascinante sobre la visión funcionalista de las organizaciones

austeridad impuesta por el FMI como un problema de derechos humanos puede parecer mucho más evidente para nosotros de lo que le resultaba a UNICEF y sus contemporáneos en aquel momento. Pudo haber contribuido el hecho de que el mandato del FMI, tal como se lo enunciaba en la doctrina oficial, no se extendía a consideraciones “no económicas”.⁸⁷ Los límites del mandato eran la barrera de contención para los criterios de desempeño estructurales,⁸⁸ y agregar los derechos humanos a la ecuación hubiera puesto potencialmente en juego la posición de quienes deseaban un ejercicio más restrictivo del mandato. En cualquier caso, el FMI reaccionaba a los argumentos económicos mucho mejor que a los no económicos.⁸⁹

Es de esperar que por estas razones existan muy pocas críticas académicas a la austeridad desde una perspectiva de derechos humanos hasta fines de la década de 1980.⁹⁰ En lugar

internacionales, ver: Wolfgang G Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, (Stevens & Sons, 1964).

⁸⁷ Joseph Gold, “Conditionality”, 31 *IMF Pamphlet Series*, 1979, 61. De esta manera, Así fue que, en 1978, una comisión parlamentaria supuso sin dudar que los derechos de membresía no podían ser restringidos por los derechos humanos; *ibidem* 62; François Gianviti, *Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund*, (2001). Para el historial funcionalista de esta mirada: Mac Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, (Hart Publishing, 2003), 205-06. Para una deconstrucción temprana de esta doctrina, ver: Richard Swedberg, “The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank”, 4 *Journal of Peace Research*, 1986, vol. 23, 377-390.

⁸⁸ Para un estudio de la superposición de la economía y la política, y el subsiguiente deseo del Directorio de limitar los criterios de desempeño a los indicadores macroeconómicos, ver: Gold (núm. 86), 66.

⁸⁹ Joseph Gold, “Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice”, *IMF Pamphlet Series* Núm. 27, (1979), 14-15; Laurence Boisson de Chazournes, “The Bretton Woods Institutions and Human Rights”, en: Wolfgang Benedek, Koen de Feyter, y Fabrizio Marrella (eds.), *Economic Globalisation and Human Rights*, (CUP, 2007), 210, 214.

⁹⁰ Para un ejemplo fuera de lo común, ver: Margaret Conklin y Daphne Davidson, “The IMF and Economic and Social Human Rights: A Case Study of Argentina, 1958-1985”, 8 *Human Rights Quarterly* 227, 1986. También ver: James H. Mittelman y Will Donald, “The International Monetary Fund, State Autonomy and Human Rights”, 1/2 *Africa Today*, 1987, vol. 34, 49-68. (Sin embargo, esta última fuente se centra en las violaciones de los derechos civiles y

de invocar los derechos humanos, la academia y las organizaciones internacionales intercambiaban argumentos económicos y debatían sobre el camino más deseable y eficiente hacia el crecimiento y el desarrollo.⁹¹ El caso paradigmático es el de una conferencia convocada por la OIT en 1987, que reunía a cantidad de participantes clave en la toma de decisiones. Quienes participaron estuvieron de acuerdo sobre los efectos devastadores de las recientes crisis de deuda en el empleo y las condiciones humanas, pero nadie formuló una crítica a la austeridad en términos de derechos humanos. En cambio, la UNCTAD y una serie de Estados en vías de desarrollo, como Tanzania, recordaron el marco del NOEI al momento de exigir más recursos y una mejor distribución, tanto en la relación entre países como al interior de cada país,⁹² mientras que el FMI y los países occidentales insistieron en ajustes estructurales mediante la liberalización como vía para el crecimiento. Las conclusiones de esa conferencia combinaban un alegato en pos de las necesidades básicas con ciertas concesiones algo generales sobre los procedimientos, que enfatizaban la necesidad de consenso amplio sobre los programas de ajuste en los Estados deudores.⁹³ Les esperaba una suerte similar a las iniciativas regionales que habían expresado críticas análogas que refutaban el ensañamiento de las políticas de ajuste neoliberal y que proponían enfoques más heterodoxos. Con el Consenso de Cartagena, los países latinoamericanos más duramente afectados reclamaron financiamiento adicional y alivios de deuda,⁹⁴

políticos cometidos por gobiernos de Estados deudores, mediante la imposición de programas de ajuste en sus poblaciones).

⁹¹ OIT, "High Level Meeting on Employment and Structural Adjustment", Documento de la OIT WEP 2-46-04-03, (23-25 de noviembre de 1987).

⁹² *Ibidem*, párr. 18.

⁹³ *Ibidem*, 28 (párr. 1), 30 (párr. 16); ver: Joel M. Ngugi, "Policing Neo-Liberal Reforms: The Rule of Law as an Enabling and Restrictive Discourse", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 2005, vol. 26, 570, 513.

⁹⁴ Consenso de Cartagena, en: 205 *El Trimestre Económico*, 1985, vol. 52, 267-272; ver también: Arturo O'Connell, "La Coordinación de los Deudores Latinoamericanos: El Consenso

a lo cual los países exportadores de capital respondieron con el Plan Baker. En 1989, la propuesta de la Comisión Económica de la ONU para África, que consistía en un marco de ajuste alternativo para el continente, defendía un enfoque más holístico del ajuste y más a largo plazo, lo cual permitiría un aumento de la producción y la diversificación para las economías regionales. Pero el FMI desestimó la propuesta.⁹⁵

Al final, en ese período, no había prácticamente nadie que tuviera razones suficientes para invocar los derechos humanos en contra de la austeridad. Los gobiernos de los Estados deudores dominados por la crisis con frecuencia quedaban comprometidos, ya que la implementación de la austeridad casi siempre involucraba flagrantes violaciones a los derechos humanos.⁹⁶ El caso de Chile en la década de los setenta había dejado al descubierto el potencial impacto que podían tener las campañas por los derechos humanos en la opinión pública global.⁹⁷ En la vereda opuesta, la oposición política desarrolló un interés por presentarse como los mejores deudores, tanto antes como después de ascender al poder.⁹⁸ Los llamamientos a la cancelación de la deuda fundamentados en su carácter odioso no volvieron a surgir con fuerza plena hasta finales del siglo.⁹⁹

de Cartagena y el Grupo de los Ocho", en: 83 *Estudios Internacionales*, 1988, vol. 21, 373-385.

⁹⁵ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, "African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation" (1989); el acuerdo común con el FMI que sucedió a este encuentro refleja más desacuerdo que consenso, ver: Jolly (núm. 75), 1817.

⁹⁶ M Rodwan Abouharb y David L. Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003", 4 *The Review of International Organizations* 47, 2008.

⁹⁷ Eckel (núm. 40), 583 ff; ver también: Horace A. Bartilow, *The Debt Dilemma: IMF Negotiations in Jamaica, Grenada and Guyana*, (Caribbean, 1997); Jolly (núm. 75), 1816.

⁹⁸ Cf. Bartilow (núm. 96), 139.

⁹⁹ Klein (núm. 62), 156 ff. En esta fuente, la autora relata los debates odiosos en los Estados Latinoamericanos que se sucedieron a las autocracias. Sin embargo, fuera de algunas menciones ocasionales, no hay demasiada evidencia de dicho debate en la sociedad civil o el entorno académico antes de mediados de los años noventa. Entre las contadas excepciones se puede considerar a Günter Frankenberg y Rolf Knieper, "Legal Problems of the Overindebtedness of

Así fue como el conflicto por la austeridad en la década de los años ochenta quedó enmarcado como disputa entre distintos enfoques de las economías en competencia, y los actores poderosos favorecieron la respuesta neoliberal. El poder detentado por quienes controlaban los fondos, por parte del Plan Baker, pudo haber contribuido al éxito irrevocable de su estrategia, pero también el hecho de que el enfoque estructural defendido por los economistas del desarrollo de Latinoamérica de posguerra se había originado precisamente con esta crisis.¹⁰⁰ La izquierda política de América Latina y de otras latitudes encontraba difícil formular una respuesta alternativa al creciente torbellino neoliberal.¹⁰¹ Y se sumaban más dificultades por el hecho de que los

Developing Countries: The Current Relevance of the Doctrine of Odious Debts”, 12 *International Journal of the Sociology of Law* 415, (1984); Luis Díaz Müller, “El Derecho al Desarrollo y los Derechos Humanos”, 4 *Revista IIDH* 5, (1986). Los intercambios vinculados a una deuda odiosa en los años 1980 y comienzos de los 1990 se refieren fundamentalmente a casos antiguos, como los bonos chinos de 1911, por ejemplo: Tamar Lewin, “Legal Claims against China”, en: *The New York Times* (Nueva York, 29 de noviembre de 1983), sección D 2. Las únicas referencias que estimularon un debate enriquecedor sobre el carácter odioso o detestable de las deudas de las dictaduras fueron el uso del concepto en el informe de 1998 de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica y el alivio de deuda otorgado a Irak después de la guerra de 2003. Ver: Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, 4 *Informe Final*, 1998, párr. 151; Lee C. Buchheit, G. Mitu Galati y Robert B. Thompson, “The Dilemma of Odious Debts”, *Duke Law Journal*, 2006, vol. 56, 1220, 1201-1262 (para debates anteriores) y 1230 (sobre Irak). El debate en cuestión revisó de manera crítica la deuda en que incurrió la dictadura cívico militar en Argentina, por ejemplo, en: David Harvey, *The New Imperialism*, (OUP, 2003), 159-60; Eric Toussaint, *Your Money or Your Life!* (Pluto, 2003), 200 ff; Sabine Michalowski, “Repayment of Sovereign Debts from a Legal Perspective: The Example of Argentina”, en: Janet Dine y Andrew Fagan (eds.), *Human Rights and Capitalism A Multidisciplinary Perspective on Globalisation*, (Elgar, 2006), 303, 309. Para una evaluación más cautelosa, ver: Anna Gelpern, “What Iraq and Argentina Might Learn from Each Other”, 6 *Chicago Journal of International Law* 391, (2005). El debate prosigue hasta hoy. En relación con Chile, ver la reciente publicación de Juan Pablo Bohoslavsky, Karinna Fernández y Sebastián Smart (eds.), *Complicidad Económica con la Dictadura Chilena. Un País Desigual a la Fuerza*, (LOM Ediciones, 2019).

¹⁰⁰ Blyth (núm. 66), 161; Patrice Franko, *The Puzzle of Latin American Economic Development* (Rowman & Littlefield, 2018), 70.

¹⁰¹ Jolly (núm. 75), 1817; Barry Carr, “The Mexican Left, the Popular Movements, and the Politics of Austerity 1982-1985”. En: Barry Carr y Ricardo Anzaldúa Montoya (eds.), *The Mexican Left, the Popular Movements, and the Politics of Austerity*. (University of California, 1986), 1; Moyn (núm. 4), 128 ff.

Estados deudores no se pusieran de acuerdo sobre las políticas económicas y que algunos de ellos hasta se comprometieran con la austeridad. No hay duda de que el Plan Baker citaba con extremo deleite las palabras del presidente mexicano: “La única forma de superar nuestra crisis económica es atacar de raíz los problemas estructurales de nuestra economía para hacerla más eficiente y productiva”.¹⁰² Miradas de este tipo ponían presión sobre países como Ghana, Zambia o Tanzania que deseaban una política económica diferente, ya fuera en las palabras o en los hechos.¹⁰³

No sorprendió entonces que una de las consecuencias de esta crisis de deuda fuera la marginalización de la UNCTAD como foro relevante para tratar los temas referentes a la deuda, al menos en comparación con su posición en la década de los setenta. Si bien siguió monitoreando la situación de la deuda, se evaporó el impulso que habían ganado sus resoluciones anteriores, y el ímpetu decisivo llegó de parte de los gobiernos de Occidente y las IFI.

En conclusión, de los acontecimientos de la década de los ochenta, es posible extraer una nueva perspectiva sobre el hecho de que una cosa es hacer un llamamiento a cambios en el orden económico imperante en nombre de los derechos humanos y otra muy distinta es operacionalizarlos para que constituyan una crítica a los programas de ajuste. El tránsito de un paradigma a otro requiere de un cambio considerable en la función de los derechos humanos. La primera visión se apoya en la soberanía del Estado, la segunda presupone que se defina el papel de los derechos humanos en la gobernanza global. Los

¹⁰² El Plan Baker se presenta en: Detlev CHR Dicke (ed.), *Foreign Debts in the Present and a New International Economic Order*, (University Press Fribourg, 1986), 290. La cita se encuentra en la página 294.

¹⁰³ Para un estudio sobre la persistencia heterodoxa, ver Jolly (núm. 75), 1817. Para más información sobre Ghana y Zambia, ver John Baloro, “African Responses to the Debt Crisis: the Relevance of Public International Law”, (1991), 24. En: *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 28.

derechos humanos prácticamente tuvieron que pasar de bando y esto les llevó tiempo. Por lo tanto, los derechos humanos no hicieron casi nada por prevenir que lo económico prevaleciera sobre lo social en los debates sobre austeridad de la década de los ochenta. El discurso sobre los derechos humanos simplemente no estaba preparado para la globalización neoliberal.

IV. Conclusión: las contingencias del discurso en materia de derechos humanos

La historia no termina aquí.¹⁰⁴ La década de los noventa presenció el nacimiento de un paradigma transformador sobre los derechos humanos en cuanto a críticas a la austeridad que respaldaba una comprensión igualitaria de los derechos ESC. Pero aun cuando fue una década que alcanzó niveles hostiles de austeridad, las críticas basadas en los derechos humanos quedaban al margen. El paradigma transformador fue desplazado por un paradigma liberal —y en ese momento, dominante— que veía el derecho de los derechos humanos como estándar internacionalmente garantizado para los gobiernos a nivel interno y que, a su vez, en el mejor de los casos, atribuía a los derechos socioeconómicos el estatus de red de contención frente a la pobreza extrema. Desde mi punto de vista, recién la experiencia del atentado del 11 de septiembre de 2001 y las críticas basadas en los derechos humanos que le sucedieron por parte de las organizaciones internacionales, desembocaron en la penetración de las críticas a la austeridad basadas en los derechos humanos, en medio de las secuelas de la Crisis Financiera Global. Aun cuando los litigios abundaron después de 2010, llevaron a un éxito magro. El paradigma transformador prosiguió su lucha contra el paradigma liberal y los tribunales con frecuencia no consideraban que fuese su tarea proteger la igualdad, incluyendo los privilegios de la clase

¹⁰⁴ Para un análisis detallado, ver Goldmann (núm. 5).

media.¹⁰⁵ Además, la estructura de múltiples niveles de los programas de ajustes estructurales y su naturaleza de *soft law* se interponían en el camino del escrutinio judicial.¹⁰⁶ No obstante, hubo algunos acontecimientos significativos en la práctica de las instituciones internacionales. En la labor de los órganos de derechos humanos de la ONU, el discurso sobre derechos humanos está enraizado ahora más firmemente que nunca como estándar de gran relevancia para la evaluación del ajuste estructural.¹⁰⁷ Y el FMI reaccionó con una reconsideración de sus políticas sobre el gasto social, con lo cual enfatizó la necesidad de que el crecimiento fuera inclusivo.¹⁰⁸

¿Cuáles son las lecciones de este relato del derecho sobre derechos humanos? Primero, la historia del discurso sobre los derechos humanos se caracteriza por las luchas entre paradigmas muy diferentes que expresan miradas altamente divergentes sobre el papel de los derechos humanos en pos del equilibrio entre lo económico y lo social (eje 1) y de la redistribución material y la igualdad (eje 2). Estos paradigmas surgen como resultado de la contextualidad histórica particular. No hay una única historia sobre los derechos humanos, sino varias.

En segundo lugar, el discurso sobre los derechos humanos se adapta a paso muy lento. El hecho de que un paradigma

¹⁰⁵ Claire Kilpatrick, "Constitutions, Social Rights and Sovereign Debt States in Europe: A Challenging New Area of Constitutional Inquiry", en: Bruno de Witte, Claire Kilpatrick, and Thomas Beukers (eds.), *Constitutional Change Through Euro-Crisis Law*, (CUP, 2017), 313.

¹⁰⁶ Margot E. Salomon, "Of Austerity, Human Rights and International Institutions", en: 4 *European Law Journal*, 2015, vol. 21, 521-545; Joe Wills y Ben TC Warwick, "Contesting Austerity: The Potential and Pitfalls of Socioeconomic Rights Discourse", en: 23 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2016, 629.

¹⁰⁷ Algunos ejemplos: Consejo de Derechos Humanos, "Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales". (19 de diciembre de 2018) UN Doc. A/HRC/40/57.

¹⁰⁸ FMI, "A Strategy for IMF Engagement on Social Spending—Background Papers", Documento normativo del FMI Núm. 19/017 (14 de junio de 2019).

nuevo gane impulso o no, depende de los intereses de los actores involucrados, las predisposiciones estructurales y la dependencia de patrones establecidos; y también, hasta cierto punto, de la mera coincidencia. Los choques paradigmáticos que se producen pueden redundar en que las críticas basadas en los derechos humanos sean ineficaces. Por lo tanto, deberíamos movernos con cautela al momento de atribuir la persistencia de las IFI a intereses económicos enemigos, promovidos solo por Estados miembros poderosos, frente a las críticas más mordaces basadas en los derechos humanos. Porque también hay un costado conceptual al conflicto. Las críticas siempre se basan en un paradigma particular de derechos humanos y ninguno de ellos ha gozado de aceptación universal. Así podría explicarse por qué la reacción de las IFI era con frecuencia, en cierto punto, una respuesta indirecta de ajuste a sus políticas, sin adoptar, del todo, un lenguaje de derechos humanos.

Esto nos lleva a un tercer punto y a una pregunta. ¿Vale la pena emplear el derecho de los derechos humanos como remedio efectivo contra la austeridad? La respuesta no debe sorprendernos: depende del paradigma particular en materia de derechos humanos que se emplee. En el paradigma político actual los derechos humanos permiten la construcción de consensos en un ámbito dispar de diferentes agentes escépticos ante la austeridad, en el cual se encuentran organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones transnacionales de muy diferente orientación ideológica, actores locales, gobiernos y hasta organizaciones internacionales. Dado el profundo afianzamiento cultural de la austeridad¹⁰⁹ tal función no es una victoria menor.

Se relaciona con esto la capacidad del discurso sobre los derechos humanos de aumentar la complejidad de la toma de decisiones: puede desafiar al discurso económico desde argumentos no económicos. Esta capacidad impacta en el punto débil de

¹⁰⁹ Blyth (núm. 66).

las instituciones que potencialmente promueven la austeridad. Como su hábitat natural es el ámbito de la experiencia económica, por ejemplo para el FMI o la “troika” europea, el hecho de confrontarlos con enfoques económicos (heterodoxos) en lugar de argumentos basados en los derechos humanos les permite avanzar sin alterarse en lo más mínimo. Pueden solo ignorarlos, declarar que saben más al respecto y esconder bajo la alfombra el desacuerdo normativo subyacente. Tal fue el destino del NOEI y del tipo de economía intervencionista de desarrollo con que se relacionaba lo propuesto por Prebisch y defendido desde la UNCTAD. Hasta la altísima autoridad de Joseph Stiglitz, quien había criticado las fallas de la creencia ortodoxa durante décadas, al final tuvo que dejar su cargo de economista jefe del Banco Mundial por los desacuerdos del enfoque del Banco en el manejo de las crisis asiática y rusa.¹¹⁰ Si la experiencia no es bienvenida puede ser, simplemente, descartada.

Lo que no puede descartarse son los derechos humanos. Cambian de lugar las discusiones y hacen que dejen de centrarse en el crecimiento y la eficiencia, para pasar a atender otros ejes donde la primacía del crecimiento no es algo obvio ni dado. Aun cuando las Instituciones Bretton Woods lograron reinterpretar los desafíos sociales como cuestiones de desarrollo e implementación efectiva de programas, en particular frente al cambio hacia el capital humano, los derechos humanos en cierta medida desafían su experiencia. La ironía está en que la supuesta neutralidad de estas instituciones, y del FMI en particular, fortalece los derechos humanos en la misma medida en que los silencia. Desde este ángulo, gran parte del debate doctrinario sobre las obligaciones referidas a los derechos humanos por parte del FMI parece irrelevante. Como estrategia discursiva para combatir la austeridad, su éxito se fundamenta en la falacia de que existe

¹¹⁰ Richard W Stephenson, “Outspoken Chief Economist Leaving World Bank”. En: *The New York Times*, (Nueva York, 25 de noviembre de 1999). Disponible en inglés en: www.nytimes.com/1999/11/25/business/outspoken-chief-economist-leaving-world-bank.html [consultado el 1 de junio de 2020].

solo un entendimiento correcto y compartido universalmente de los derechos humanos, y que lo controlan quienes critican al FMI. En el *statu quo*, el discurso sobre los derechos humanos expone a las instituciones como el FMI a una medida de escrutinio cuyos términos no pueden controlar, en tanto sí pueden controlar los debates sobre el mérito económico de la austeridad. Entonces, precisamente el hecho de no considerarse obligado por los derechos humanos es lo que vuelve al FMI vulnerable al discurso sobre los derechos humanos.

Resta una última pregunta: ¿es posible infundirle igualitarismo a la austeridad mediante el discurso sobre los derechos humanos para cuestionar la suficiencia de manera efectiva? No parece haber acuerdo sobre este punto en la literatura sobre el tema. Samuel Moyn opina que una teoría igualitaria de la distribución socioeconómica sería más exigente que los derechos humanos,¹¹¹ mientras que Paul O'Connell, entre otros, realizó un llamamiento a un nuevo ímpetu de los derechos humanos frente a la austeridad.¹¹²

Desde mi punto de vista, la consolidación de una mayor igualdad, no solo es posible, sino que merece la pena como intento. Para el éxito, un primer paso necesario es tomarse en serio el paradigma político y desmitificar el carácter apolítico de los derechos humanos y de la supuesta naturaleza política de los derechos sociales.¹¹³ Este encuadre del discurso sobre los derechos humanos fue el legado del paradigma liberal que sólo contempla las contingencias implícitas en las decisiones en pos de suficiencia y que esconde los enfoques más alternativos e igualitarios que hacen honor a la promesa del cumplimiento progresivo de los derechos socioeconómicos. En cambio, es

¹¹¹ Moyn (núm. 8), 168.

¹¹² Paul O'Connell, "On Reconciling Irreconcilables: Neo-Liberal Globalisation and Human Rights", *7 Human Rights Law Review*, (2007), 483.

¹¹³ Acerca del mito, ver también Susan Marks, "Four Human Rights Myths", en: David Kinley, Wojciech Sadurski, y Kevin Walton (eds.), *Human Rights: Old Problems, New Possibilities*. (Edward Elgar Publishing, 2013), 217, 229.

necesario reafirmar el carácter transformador del discurso legal como receptáculo posible para las ideas progresistas que catalizan procesos políticos de desarrollo e integración sociales, más que como medio para codificar los capitales financieros, atrincherar la moralidad o generar una sobredependencia agobiante de las cortes judiciales. Dado que el paradigma transformador sobre los derechos humanos viene con un foco fuerte en los tribunales,¹¹⁴ la propuesta del paradigma político requeriría retomar la idea original del constitucionalismo transformador como parte integral de las constituciones del período entreguerras y de posguerra, que veía a la política y a los movimientos sociales al frente de la transformación social¹¹⁵ y de hacer avanzar esta idea sobre los derechos humanos en el contexto de marcos institucionales contemporáneos para su protección.

Quienes aún expresen escepticismo hacia el paradigma político deben considerar un último aspecto: abandonarlo no haría más que dar lugar a otro paradigma inminente. Lo único que se lograría es volver a despolitizar el derecho de los derechos humanos, solo que esta vez no al servicio del capital financiero sino de los beneficiarios del paternalismo autoritario.¹¹⁶

¹¹⁴ Kilpatrick (núm. 104).

¹¹⁵ Menéndez y Goldmann (núm. 14).

¹¹⁶ Para consultar el manifiesto legal del paternalismo autoritario, ver Adrian Vermeule, "Beyond Originalism" (*The Atlantic*, 31 de marzo de 2020). Disponible en inglés en: www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/common-good-constitutionalism/609037/ [consultado en junio de 2020].

El Grupo del Banco Mundial, el FMI y los derechos humanos: Sobre las obligaciones directas y la atribución de la conducta ilícita

The World Bank Group, the IMF and Human Rights: about Direct Obligations and the Attribution of Unlawful Conduct

Willem van Genugten¹

Universidad de Tilburg, Países Bajos

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 130-172

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e480>

Resumen: El objetivo principal del artículo es puntualizar cuáles de las normas presentes en la normativa internacional en materia de derechos humanos son aplicables al Grupo del Banco Mundial (GBM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), así como los puntos específicos en que pueden atribuirseles responsabilidad por violación a esas normas. Después de analizar cómo se posicionan tanto el GBM como el FMI

¹ Profesor emérito de Derecho Internacional en la Universidad de Tilburg (Holanda) y profesor de Derecho Internacional en la Universidad North-West (Sudáfrica).

Este artículo fue parte de un proyecto más grande y fruto de la cooperación dedicada de un grupo de personas, en especial Wolfgang Benedek, Josh Curtis, Charline Daelman, Asbjørn Eide, Mary Footer, Ana Sofía Freitas de Barros, Tara van Ho, Yannick Radi, Cedric Ryngaert, Anne Vandenbogaerde y Wouter Vandenhole. Este artículo fue publicado en inglés en Wouter Vandenhole (ed.), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime*, (Routledge, 2015), 44-68. La traducción al español fue realizada por Natalia Barry y Michael Dwerryhouse. También se puede consultar el siguiente libro del autor, con secciones amplias sobre responsabilidad y reparación y los Principios Rectores del grupo del Banco Mundial, el FMI y los derechos humanos: *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, (Intersentia, 2015).

en el ámbito de los derechos humanos (apartado 2), se discuten las numerosas capas de responsabilidades primordiales que pueden aplicarse (apartado 3). A estas secciones, les sigue un tratamiento extenso sobre la atribución de conductas ilícitas a las instituciones financieras internacionales (IFI) y sus Estados miembros, donde se analizan conceptos como “responsabilidad principal” y “secundaria”, así como las consecuencias legales de “tener control” (apartado 4). El artículo podría haber puesto más alta la vara de las obligaciones legales y de las responsabilidades correspondientes para ambas IFI, por ejemplo, mediante la presentación de interpretaciones más extensas de jurisprudencia ya existente. Sin embargo, un análisis de tales características no sería realista, dadas las situaciones complejas en que tienen que funcionar habitualmente ambas IFI. Es mejor considerar la normativa referente a los derechos humanos como una forma de derecho vivo: ambas IFI han atravesado el umbral de los derechos humanos, en diferentes grados, y están en condiciones de ser confrontadas de manera sólida para que den el siguiente paso.

Abstract: The key aim of the article/chapter is to make clear what international human rights norms apply to the World Bank Group (WBG) and the International Monetary Fund (IMF) and to specify points for coining their responsibility for the violations of such norms. After having discussed the way both the WBG and the IMF position themselves in the human rights field (part x), the article/chapter discusses several layers of applicable substantive human rights obligations (part x), followed by an extensive treatment of the attribution of unlawful conduct to both International Financial Institutions (IFIs) and their member states, including concepts such as ‘primary’ and ‘secondary responsibility’ and the legal consequences of ‘being in control’ (part x). The article could have set the legal obligations and the corresponding responsibilities for both IFIs higher, for instance by presenting more extensive interpretations of already existing case-law, but that would according to the author not be realistic, given the complex situations within which both IFIs regularly have to function. According to the author, human rights law is best to be seen as living law: both IFIs have entered the human-rights-doorway, be it to different degrees, and can solidly be confronted with new steps ahead

1. Introducción

¿El GBM y el FMI están obligados a cumplir con el derecho internacional de los derechos humanos? Para algunos/as, como el exsecretario general de la ONU, Kofi Annan, no hay duda alguna: “La promoción de los derechos humanos no debe abordarse como si se tratara de una cuestión separada de [...] otras actividades [que lleva a cabo la ONU]. Por el contrario, es el hilo conductor que las atraviesa a todas [...]”.² Se trata de la “transversalización (*mainstreaming*) de los derechos humanos”. En este abordaje, el concepto de derechos humanos se usa como puente o como “pieza de engranaje” en la lucha contra la (sobre) fragmentación del derecho internacional, y también como “estrella guía” —tal vez la única— para la tan compleja y diversa organización que es Naciones Unidas. Este enfoque incluiría a los principales organismos de la ONU y a todas las organizaciones internacionales, así como a los órganos especializados vinculados con ella como, en el contexto del presente artículo, el GBM y el FMI. Sin embargo, otros/as proponen que deben observarse las cartas orgánicas y demás documentos constitutivos de ambas Instituciones Financieras Internacionales (IFI), al igual que sus especializaciones. El corolario de esta línea de pensamiento es que lo deseable (o hasta obligatorio) sería colocar estos documentos constitutivos por encima —o, al menos, a igual nivel— que las demás obligaciones internacionales que tienen las IFI en virtud de su vínculo con “la familia ONU”.³ Las dos miradas vuelven una y otra vez sobre el análisis de por qué y hasta qué punto el GBM y el FMI estarían legalmente obligados a respetar la normativa de derechos humanos. El objetivo principal de este artículo es clarificar las normas internacionales en materia de derechos humanos que concretamente obligan al GBM y al FMI, y así identificar y especificar las situaciones en

² Organización de las Naciones Unidas, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, (Nueva York, 1998), 23.

³ J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama, *Documento de la ONU*, E/CN.4/Sub.2/11, 14.

las que deban asumir responsabilidad por la violación de dichas normas. Respecto a lo último, el foco está en los principios y conceptos que pueden ayudar a atribuir las conductas ilícitas y asignar la responsabilidad correspondiente a cada involucrado, ya sea compartida o no con sus Estados miembros.⁴

Para empezar, el apartado 2 del presente artículo aborda la forma en que el GBM y el FMI identifican, por sí mismos, la superposición de su respectivo ámbito de operación con algunas cuestiones referentes a los derechos humanos. Luego, en el apartado 3, se profundiza el tema de las obligaciones de ambas IFI y sus Estados miembros en materia de derechos humanos. En el apartado 4 se analiza la responsabilidad de las IFI y sus Estados miembros frente a violaciones a los derechos humanos. Por último, el apartado 5 presenta algunos comentarios a modo de conclusión.

2. Las IFI y su postura en el ámbito de los derechos humanos

Antes de abordar los requerimientos que se desprenden del derecho internacional de los derechos humanos respecto

⁴ Se propone un breve análisis de la terminología usada en el presente artículo. El “Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, elaborado en 2001, usa el término “atribución de una conducta” en referencia a un Estado y otras variantes (artículo 2, título del capítulo II y artículos 10 y 11). Por su parte, los “Proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, también del 2011, hacen lo propio en referencia a las organizaciones internacionales (artículo 4, título del capítulo II y artículo 9). Por otro lado, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales (ETO, por su sigla en inglés) del 2012, se refieren a la “[a]tribución de responsabilidad al Estado por la conducta de...” (título del Principio 12), mientras que el Principio 11 estipula que “la responsabilidad del Estado se genera como resultado de conductas atribuibles a un Estado...”. En mi abordaje postulo que, primero, deben verificarse los hechos; el siguiente paso es ver si estos revelan violaciones a los derechos humanos y, en caso afirmativo, cuál o cuáles puntualmente; el tercer paso es establecer quién tiene la responsabilidad de estas violaciones y tendría que aceptar sus consecuencias. Por estas razones, recorro a frases como “conceptos que puedan ayudar a identificar las conductas ilícitas y asignar la responsabilidad correspondiente” o “la atribución de conductas ilícitas y la determinación de la responsabilidad correspondiente”.

del GBM y el FMI, en este apartado se analiza cómo se presentan ambas IFI en la actualidad en relación con el vínculo de sus mandatos respectivos y las cuestiones internacionales sobre derechos humanos. De este modo, se deja en claro que el análisis que hacen los apartados 3 y 4 de las obligaciones que surgen de los derechos humanos existentes y de la atribución de conductas que infrinjan esas normas no implica “imponer algo desde afuera” respecto de ellas, sino relacionarlas con debates ya existentes en ambas IFI.

2.1. La posición oficial del GBM

En recientes declaraciones relacionadas con sus políticas, el GBM subraya que los acontecimientos internos han demostrado “que se reconoce cada vez más la necesidad de que el Banco aborde la cuestión de los derechos humanos de una manera más explícita” y que “ha habido avances significativos en su reflexión sobre estos temas”.⁵ Además, se señala expresamente que “existe una amplia superposición entre las áreas que se rigen por los tratados fundamentales sobre derechos humanos y aquellas en las que opera el Banco”⁶ y, al tiempo en que se reflexiona sobre “cómo seguir”, se habla de “reconocer el rol de los derechos humanos en tanto principios legales que pueden informar una amplia gama de políticas y actividades del Banco”.⁷ Incluso, de forma más directa, se habla de “comprender los derechos humanos como obligaciones legales exigibles”.⁸ Esto se acerca a la terminología jurídica que se empleará en los apartados 3 y 4 del presente artículo, y se superpone con el

⁵ Ver (en inglés): <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html#1>. El sitio web hace referencia a publicaciones subyacentes, algunas de las cuales volverán a mencionarse en otras secciones del presente artículo.

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*

inicio del razonamiento legal aquí desarrollado. En una declaración ya más puntual, desde el Banco se declara: “nuestros socios de la familia ONU más extendida tienen una *ventaja comparativa* en ese sentido. A diferencia del GBM, varios tienen mandatos que contemplan compromisos explícitos con los derechos humanos como, en algunos casos, capacidades de seguimiento y aplicación”⁹ (énfasis añadido por el autor). En otras palabras, el GBM parece de alguna manera “lamentarse” de que su mandato no haya sido explícitamente vinculado con los derechos humanos en el pasado, algo que en algún sentido le habría “simplificado” su labor actual (y tal sería la “ventaja comparativa”) de algún modo.

Al formular su postura de esta manera, el Banco muestra su (no impugnada) apertura al terreno de los derechos humanos y hasta reconoce la utilidad práctica de que se lo relacione con normas en materia de derechos humanos y con mecanismos mediante los cuales se los hace valer. Sin embargo, debe agregarse que, a pesar de la terminología elegida, las referencias presentadas todavía están bastante “vacías” desde el punto de vista jurídico. En ese sentido, lo que reflejan es una mera declaración formal que luego deberá materializarse en hechos. Se puede decir lo mismo respecto del vínculo entre las palabras elegidas y la realidad. Esta última, de todas maneras, no es el aspecto central de este artículo. La forma en la que el GMB se presenta al mundo exterior se utilizará para confrontarlo más profundamente con sus obligaciones para con los derechos humanos y las consecuencias legales que eso conlleva.

2.2. La posición oficial del FMI

Varias cuestiones de las que se ocupa el FMI también se relacionan directamente con los derechos humanos. Sin embargo, se sabe muy bien que, en comparación con el GMB, el FMI es aún menos proclive a vincular tales actividades con

⁹ *Ibidem*

las obligaciones que se desprenden del derecho de los derechos humanos. La cuestión de si esa postura es o no sostenible también se someterá a discusión en las páginas que siguen. Por ahora, el foco está sobre el vocabulario elegido por el propio FMI para ilustrar la superposición en términos de contenido entre su mandato y (el derecho de) los derechos humanos.

En un gran número publicaciones del FMI de la última década uno/a puede encontrar referencias a una variedad de derechos humanos. Tomaré un único ejemplo a modo de ilustración: un discurso de la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, en una visita a Malawi a comienzos de 2013. En ocasión de analizar el “contexto económico global y regional” observa, entre otras cosas, que no debe “olvidar[se] la amenaza del precio de los alimentos y la escasez de comida. Hasta el momento, la presión al alza de los precios globales de los alimentos está concentrada en algunos cultivos como el maíz, el poroto de soja y el trigo. Pero las sequías y la pérdida de cosechas están convirtiéndose en peligros constantes en algunas áreas, lo cual trae graves consecuencias para el sustento económico e incluso para la vida de las personas”.¹⁰ Otras observaciones de Lagarde en este discurso en particular se refieren a “mejorar el desarrollo humano” y ver el crecimiento económico como “el medio para alcanzar un fin superior: crear las condiciones para el florecimiento del potencial humano”. En ese contexto, Lagarde cita al presidente de Malawi, Hastings Kamuzu Banda:

El crecimiento no es meramente el crecimiento del PBI. ‘Crecimiento’ implica riqueza y prosperidad para todos, oportunidades para todos, felicidad para todos, libertad política y económica para todos. ‘Crecimiento’ implica incrementar el número de madres que dan a luz de forma segura en los hospitales, y aumentar la

¹⁰ Christine Lagarde, *Malawi – Economic Rebirth, Renewed Partnerships* (discurso del 5 de enero de 2013), Lilongwe, Malawi. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp010513>

cantidad de familias que tienen un plato de comida sobre la mesa.¹¹

Las relaciones con los derechos humanos son muy evidentes, desde la libertad política hasta el derecho a la educación, desde el derecho a una salud adecuada hasta el derecho a la alimentación. Esta cita del discurso mencionado no quedaría fuera de lugar en un documento dedicado al objetivo social clave detrás del derecho de los derechos humanos: ¿cómo lograr una vida digna para todas las personas de todo el mundo y, especialmente en el contexto del presente artículo, para aquellas que viven en los Estados con los que el FMI mantiene una relación de trabajo? A su vez, debe mencionarse que el FMI no asume las consecuencias jurídicas de lo planteado en esta pregunta, y también debe observarse que incluso los discursos de la directora gerente del organismo pueden no necesariamente reflejar los puntos de vista preponderantes en la organización. De todas maneras, es razonable asumir que las citas al presidente de Malawi al menos reflejan un debate actual sobre la pertinencia directa y puntual de los derechos humanos dentro de la labor del FMI. Y como dijéramos para el GBM, el FMI tampoco puede permitirse el uso de palabras de este tenor de manera gratuita.

3. Obligaciones aplicables relativas a los derechos humanos

3.1. Introducción

Como sujetos de derecho internacional y también entidades con personería jurídica internacional, el GBM y el FMI tienen la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones en virtud de sus instrumentos constitutivos, las reglas generales del derecho internacional y los tratados que han suscripto. Esto incluye obligaciones en el campo de los derechos humanos que se ejercen conjunta o separadamente con los Estados miembros. En este apartado se fundamentará con mayor profundidad esta

¹¹ *Ibidem*

“declaración de apertura” por medio de cinco puntos: un escrutinio adicional de los vínculos entre el mandato de las IFI y el derecho internacional de los derechos humanos (apartado 3.2); la incorporación de las IFI en el terreno del derecho internacional de los derechos humanos (apartado 3.3); la “prohibición política” (apartado 3.4); las obligaciones relativas a derechos humanos a cargo de los Estados cuando actúan en el contexto de las IFI (apartado 3.5) y las obligaciones que se desprenden de las relaciones (jurídicas) entre las IFI y los/as subcontratistas privados/as (apartado 3.6).

3.2. Profundizando los vínculos entre el mandato de las IFI y el derecho internacional de los derechos humanos

Como se demostró precedentemente, el GBM ha optado por no interpretar su mandato de manera separada de los acontecimientos que se producen en el ámbito de los derechos humanos, a la vez que por momentos se acerca a la terminología jurídica. Si bien el FMI también “juega” con la terminología sobre derechos humanos, lo hace de otra manera. La pregunta que surge ahora es qué obligaciones más específicas referentes a los derechos humanos pueden vincularse con los mandatos y con qué fundamentos. Antes de profundizar sobre estos aspectos, citaré las esclarecedoras palabras que Mac Darrow —quien fuera hace diez años autor de un libro fundamental sobre el tema—¹² publicó en una entrada escrita en 2009 para la Enciclopedia de los Derechos Humanos:¹³

La Carta de las Naciones Unidas es probablemente la fuente más importante de deberes referentes a los derechos humanos para quienes integran la familia extendida de la ONU. La Carta de las Naciones Unidas

¹² Mac Darrow, *Between Light and Shadow; The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*, (Hart Publishing, 2003).

¹³ Mac Darrow, “World and International Monetary Fund”, en David Forsythe (jefe de redacción), *Encyclopedia of Human Rights*, (Oxford: Oxford University Press, 2009), Vol. 5, 373-381.

obliga por igual al Banco y al FMI. Tanto el BIRF [Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento] como la AIF [Asociación Internacional de Fomento] y el FMI han celebrado acuerdos formales de relación con la ONU. La promoción de los derechos humanos es un aspecto central de los propósitos del sistema de la ONU, conforme se establece en los Artículos 1 (3) y 55 de la Carta de las Naciones Unidas, aunque las obligaciones específicas no están bien definidas. Sin embargo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y, hasta cierto punto, los tratados internacionales de derechos humanos que le siguieron, que gozan de amplia aceptación, son vistos por muchas personas como una exégesis o interpretación autorizada de las breves referencias a los derechos humanos que contiene la Carta de las Naciones Unidas. Si se consideran sus disposiciones pertinentes como un todo, es posible aseverar fehacientemente que la cooperación entre las IBW [Instituciones de Bretton Woods] y la ONU en los ámbitos económicos y sociales debería basarse, al menos en parte, en los principios de derechos humanos presentes en la Carta de la ONU.¹⁴

Estas aseveraciones se relacionan de por sí, más específicamente, con las ya expresadas sobre “los derechos humanos en sentido general”. En la misma obra, Mac Darrow agrega —lo que considero acertado— que “[l]a opinión jurídica internacional predominante indicaría que esto se traduce en la obligación mínima que el Banco y el FMI tienen de respetar (o al menos no incumplir) los compromisos vigentes relacionados con los derechos humanos en los países miembros y, posiblemente, además, de proteger los derechos humanos dentro del alcance de su competencia y sus actividades a nivel país”.¹⁵ Además, según Mac Darrow, “[m]ás de un analista llega incluso a aseverar que estas instituciones deben promover o hasta velar por

¹⁴ *Ibidem*, 378.

¹⁵ *Ibidem*

el cumplimiento de los derechos humanos”.¹⁶ Dicho esto, Mac Darrow también hace referencia al tantas veces citado documento de 2006 *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank* (Opinión legal sobre los derechos humanos y la labor del Banco Mundial, en adelante la Opinión Legal), elaborado por el Consejero Jurídico General del Banco en ese entonces, Roberto Dañino.¹⁷ Este documento, que fue redactado a solicitud de la gerencia ejecutiva del Banco,¹⁸ es considerado un “hito” por Darrow y tantos otros, y fue:

[...] marcado alejamiento de la doctrina conservadora de las décadas de los años ochenta y noventa [...] [que] postuló una interpretación deliberada y contextual del Convenio Constitutivo y dejó sentadas las bases de un marco propicio para que el Banco confrontara explícitamente las cuestiones de derechos humanos que surgían dentro de su amplio y complejo ámbito de operaciones, y para que apoyara a sus miembros en el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. Sorprendentemente, [‘]la Opinión [Legal’] concluía que el Convenio Constitutivo permite, y en algunos casos requiere, que el Banco reconozca la dimensión de los derechos humanos dentro de sus políticas y actividades de desarrollo, ya que ahora es evidente que los derechos humanos son una parte intrínseca de la misión del Banco.¹⁹

Si bien la Opinión Legal no fue presentada formalmente ante el directorio ejecutivo del Banco, según Darrow, su “efecto persuasivo [...] no depende de la aprobación del directorio; aunque para que sea formalmente vinculante respecto de las

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Ver también Roberto Dañino, “The Legal Aspects of the World Bank’s Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts”, en Philip Alston y Mary Robinson (eds.), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, (Oxford University Press, 2005), *passim*.

¹⁸ Ver Ana Palacio, *The Way Forward; Human Rights and the World Bank*, Instituto del Banco Mundial, Extensión Especial de Desarrollo de Informes Especiales, (Washington, 2006), 36.

¹⁹ Mac Darrow, *op. cit.* (2009 ff), 378.

operaciones del banco, sus disposiciones clave tendrían que verse reflejadas en las políticas operativas del banco, las cuales sí requieren de dicha aprobación”, y que la obtengan “no parece probable en el futuro inmediato”.²⁰ Sobre este último punto, es posible estar de acuerdo, aunque ello también depende del margen de tiempo que se tenga en mente. En lo personal, me expresaría a favor de la observación de Darrow en lo que respecta al presente y quizás al futuro cercano, pero puede que las cosas cambien y, de hecho, cambiarán. De todas maneras, es posible señalar que, se considere o no la Opinión Legal de 2006 un “hito”, el documento muestra que hay cambios graduales dentro del Banco Mundial y que no todo es inalterable.

La consejera jurídica general que sucedió a Dañino, Ana Palacio, afirma que la Opinión Legal de 2006 evidencia una evolución clara de la interpretación jurídica restrictiva y pre-existente que explícitamente tenía el Banco acerca de los derechos humanos; aunque ella la interpreta como una “acción permisiva —es decir, que permite pero no exige— de parte del Banco en relación con los derechos humanos”.²¹ Desde ya que el uso de la palabra “permisiva” le da espacio también al FMI para actuar en concordancia con sus propios puntos de vista frente a cuestiones vinculadas con los derechos humanos y/o sus obligaciones legales. Ese “espacio” se cuestionará más adelante en el presente artículo con mayor detalle. La misma Palacio agrega que la Opinión Legal de 2006 clarifica “el estado del derecho” y “da al Banco la libertad de acción necesaria para explorar su propio rol en relación con los derechos humanos, dado que actualiza la postura legal adoptada internamente para ser congruente con las prácticas del Banco y del actual contexto jurídico internacional”.²² Palacio también observa que está claro que los derechos humanos “pueden y a veces deben” ser un

²⁰ *Ibidem*

²¹ Ana Palacio, *op. cit.*, 36.

²² *Ibidem*

factor, entre otros, que el Banco tenga en cuenta como parte de su proceso de toma de decisiones, a través del “reconocimiento del rol de los derechos humanos como *principios legales* [énfasis del original] que pueden informar una amplia gama de actividades y enriquecer la calidad y los fundamentos de las intervenciones vinculadas al desarrollo”.²³ Unos años más tarde, en un estudio publicado por el Banco Mundial y el Fondo de Fideicomiso Nórdico, Siobhán McInerney-Lankford y Hans-Otto Sano observaron que, a pesar de estos acontecimientos, el abordaje oficial del Banco Mundial respecto de los derechos humanos “sigue sin ser explícito en términos de la pertinencia directa o formal de sus deberes específicos o de sus obligaciones con arreglo a los tratados internacionales”.²⁴ Como se ha señalado, esta realidad aún se reflejaba en 2014, lo cual demuestra que el GBM “juguetea” con la cuestión de las obligaciones legales dentro del ámbito de los derechos humanos.

En cuanto al FMI, es posible mencionar una serie de publicaciones, por ejemplo aquellas del ex Consejero General François Gianviti, entre otras, en que se reflexiona explícitamente sobre la “inexistencia de vínculos” entre el FMI y el derecho de los derechos humanos, más puntualmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Según Gianviti:

Existen tres motivos para concluir que el Pacto no resulta aplicable al Fondo: el Fondo no es una de las partes del Pacto; las obligaciones impuestas por el Pacto obligan solo a Estados y no a organizaciones internacionales y, por último, el Pacto, en su Artículo 24, reconoce explícitamente que “[n]inguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones [...] de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones [...] de los organismos

²³ *Ibidem*

²⁴ Siobhán McInerney-Lankford y Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development*, Washington: Banco Mundial y Fondo de Fideicomiso Nórdico, (2010), 6.

especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto”.²⁵

Asimismo, Gianviti analiza el argumento frecuentemente esgrimido respecto de que “las obligaciones establecidas en el Pacto son disposiciones imperativas del derecho internacional público general y, por lo tanto, vinculantes para todos los sujetos de derecho internacional, incluidos los organismos internacionales”; y que esto debería llevar a la conclusión “[de] que el Convenio Constitutivo del Fondo debe interpretarse en concordancia con el objetivo de promover los derechos contenidos en el Pacto, o bien considerar ser modificado, de ser necesario, para lograr estos objetivos”.²⁶ Gianviti concluye que una vez que se reconozca el principio “[de] que el Pacto prevalece sobre el Convenio [Constitutivo], es posible cuestionar toda la estructura legal e institucional dentro de la cual opera el Fondo”.²⁷ Claramente, el autor intenta escapar de la fuerza vinculante de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Pero Gianviti toma distancia incluso de una visión más discreta de la vinculación entre el FMI y los derechos humanos, una en la que el FMI tiene que tener “en cuenta” —y frases similares— los derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Uno de sus argumentos clave consiste en que el FMI no es un órgano de la ONU y no está sujeto a la normativa general de la ONU o al derecho internacional: el FMI es “una agencia intergubernamental, no una agencia de las Naciones Unidas”.²⁸ Gianviti observa que, de conformidad con el artículo 57 de la Carta de las Naciones

²⁵ François Gianviti, Consejería General del FMI (1987-2004), *Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, (2002), *passim*, esp. párrafos 6, 16 y 60. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmf1/eng/gianv3.pdf>

²⁶ *Ibidem* párr. 14.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem* párr. 16.

Unidas, el FMI suscribió un acuerdo con la ONU por el cual esta última reconoce que “en virtud de la naturaleza de sus responsabilidades internacionales y de los términos de su Convenio Constitutivo, el FMI es una organización independiente y así se le requiere que funcione”.²⁹ Y lo que es más importante: “el Artículo X del Convenio Constitutivo [...], si bien requiere del Fondo que coopere con ‘cualquier organización internacional de carácter general’ [es decir, las Naciones Unidas], especifica que “[l]os acuerdos para llevar a cabo tal cooperación que impliquen la modificación de cualquier disposición [del Convenio Constitutivo] solo podrán concertarse previa enmienda del mismo”.³⁰ Esta línea de pensamiento lleva al autor a la conclusión de que entre el FMI y la ONU no hay una relación entre “agencias” sino de “soberanos iguales”,³¹ cuestión que se analizará en el apartado 3.3.

Asimismo, con respecto al Convenio Constitutivo del FMI, Darrow observa que “[l]a capacidad o la obligación del FMI de considerar las cuestiones referentes a los derechos humanos vinculadas con su labor depende de cómo debería interpretarse su Convenio Constitutivo, aunque en menor medida que si se formulara la misma pregunta al Banco” y de cómo desea utilizar —y cómo usa realmente— sus “facultades implícitas”.³² Por lo tanto, concluye Darrow, “quizás llame la atención que el Convenio [Constitutivo] del FMI resulta relativamente más permisivo en su alcance comparado con el del Banco y no contiene un equivalente de la prohibición política (...) que por tanto tiempo frustró las intenciones de insuflar vida a la carta de constitución del Banco³³”.

Por ahora, la pregunta clave es hasta qué punto se les puede “ordenar” al GBM y al FMI, sobre la base de los desarrollos en

²⁹ *Ibidem*

³⁰ *Ibidem*

³¹ *Ibidem*

³² Darrow *op. cit.* (2009 ff), 379.

³³ *Ibidem*

el ámbito de los derechos humanos y del derecho internacional general, que acepten obligaciones humanas directas y usen su posición para abordar cuestiones de derechos humanos como parte de su mandato.

3.3. Incorporando las IFI al ámbito de la normativa internacional en materia de derechos humanos

¿Está garantizado el espacio que el GBM y el FMI crean para sí mismos? Es posible discernir varios aspectos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional general que se aplican directamente a ambas IFI. Se los mencionará de manera esquemática y no exhaustiva, con algunas pocas referencias.

En primer lugar, ambas IFI están sujetas necesariamente a las normas de derechos humanos que califican como normas imperativas de derecho internacional (*ius cogens*), tales como la obligación de abstenerse del genocidio, la tortura y la discriminación racial, así como la de respetar y proteger activamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

En segundo lugar, las IFI están sujetas a los principios generales del derecho internacional (en materia de derechos humanos), como la obligación de reparación en el caso de un hecho internacionalmente ilícito y el principio de debida diligencia, tal como se lo entiende, al igual que a otros principios acuñados, en el contexto de los derechos humanos.³⁴ Además, están sujetas a las normas de derecho internacional consuetudinario en materia de derechos humanos: las obligaciones que se desprenden de determinadas “convenciones sobre derechos

³⁴ Véase, por ejemplo, la redacción que utiliza el Observatorio de Derechos Humanos (*Human Rights Watch*) en el artículo de julio de 2013 “Abuse-Free Development: How the World Bank Should Safeguard Against Human Rights Violations”, donde se lee: “La debida diligencia continua debería incluir, identificar y analizar en todo momento los riesgos de derechos humanos en el trascurso de un proyecto y requerir que el Banco reconozca públicamente los riesgos relativos a los derechos humanos”.

humanos” de la OIT y que representan normas de derecho internacional consuetudinario tales como el C29, Convenio sobre trabajo forzoso (1930); el C87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948); el C98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949); el C100, Convenio sobre igualdad de remuneración (1951); el C105, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957); el C111, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958); el C138, Convenio sobre la edad mínima (1973) y el C182, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

En tercer lugar, por tratarse de agencias especializadas de la ONU que han celebrado convenios de relación con el Consejo Económico y Social de la ONU de conformidad con los artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, las dos instituciones tienen la obligación de respetar los principios y objetivos de la ONU, aunque el FMI en particular ha retenido, ocasionalmente, el derecho de que se lo considere también una entidad independiente de la ONU.³⁵ Se puede estar de acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional (CDI) que observa, en el contexto de sus estudios extensivos sobre la fragmentación del derecho internacional, que el término “régimen autónomo” (*self-contained regime*) —usado con frecuencia también para que las IFI justifiquen su posición especial— resulta “engañoso” y que “[n]ingún régimen jurídico está totalmente aislado del derecho internacional general”.³⁶

En cuarto lugar, existen numerosos pronunciamientos relevantes —tanto dentro de ciertos tratados como emanados de órganos particulares de supervisión en el ámbito de

³⁵ Para una de las referencias más claras y explícitas al respecto, ver: François Gianvit, *op. cit.*, especialmente los párrafos 6, 16 y 60.

³⁶ Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derechos Internacionales, finalizada por Martti Koskenniemi, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”, documento de la ONU A/CN.4/L. 682, 13, abril de 2006, párrafo 193.

los derechos humanos— que integran a las IFI en el ámbito jurídico del derecho internacional de los derechos humanos. Puntualmente, algunas Observaciones Generales realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por su sigla en inglés) proporcionan algunos ejemplos. En la Observación General del 2002 sobre el derecho al agua, por ejemplo, el CESCR señala que “[l]as instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo [...], de manera que se promueva el disfrute del derecho al agua”.³⁷ Con estas afirmaciones, el CESCR se refiere directamente a las IFI. En otras Observaciones Generales, se hace referencia a los Estados miembros de ambas IFI. En la Observación General del 2008 sobre seguridad social, por ejemplo, el CESCR señala: “[los] Estados Partes deben asegurar que sus acciones como miembros de las organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la seguridad social” y “[e]n consecuencia, los Estados Partes que sean miembros de instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para que en sus políticas crediticias, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales, se tenga en cuenta el derecho a la seguridad social”.³⁸ Las Observaciones Generales no son vinculantes en el caso de los Estados pero, para sintetizar un debate extenso y en línea con las afirmaciones de Conway Blake, convendremos que estas son “un testamento a la naturaleza dinámica del derecho internacional y sus instituciones” y que si bien su autoridad “no puede considerarse en los términos legales tradicionales”, las Observaciones “emergen

³⁷ Documento de la ONU E/C.12/GC/15 (2002), *The Right to Water*, párrafo 60.

³⁸ Documento de la ONU E/C.12/GC/19 (2008), párrafo 58.

como una interpretación autorizada que da lugar a un consenso normativo sobre el significado y alcance de determinados derechos humanos”.³⁹

Un quinto aspecto se relaciona con el concepto del “derecho al desarrollo”, como se establece, entre otros, en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986⁴⁰. A pesar de quizás presentar un valor *jurídico* limitado⁴¹, la Declaración y también el concepto de desarrollo como tal pueden todavía resultar de utilidad como herramientas prácticas y semilegales (*soft law* o derecho blando) puntualmente para la defensa de los derechos humanos⁴². Además, en cuanto a la pertinencia del concepto del desarrollo para los mandatos del GBM y el FMI, no hay malentendido posible. Para mayor claridad sobre este punto se puede consultar, por ejemplo, la visión de las propias IFI sobre la necesidad de cooperar para dar cumplimiento a la Declaración del Milenio de 2000, que incluye los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, muchos de los cuales están directamente relacionados con los derechos humanos.⁴³

³⁹ Conway, Blake, “Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment”, Centro de Derechos Humanos y Justicia Global, Documento de trabajo número 17, (Nueva York, 2008), 38.

⁴⁰ Documento de la ONU A/RES/31/128, 4 de diciembre de 1976.

⁴¹ Ver: Arne Vandenberg, “The Right to Development in International Human Rights Law: a Call for its Dissolution”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, Vol. 31/2, 187-209.

⁴² En la misma línea, ver Olajuoque O. Oduwole “International Law and the Right to Development: a Pragmatic Approach for Africa”, conferencia inaugural en su cargo como profesora de la cátedra “Príncipe Claus” de Equidad y Desarrollo 2013/2015, brindada el 20 de mayo de 2014, en el Instituto Internacional de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos, 3.

⁴³ Ver el documento reciente: *The IMF and the Millennium Development Goals*, ficha técnica del FMI, 2014. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/mdg.pdf>. También pueden consultarse los sucesivos informes anuales de seguimiento mundial del Banco Mundial y del FMI, hasta el momento del presente artículo (2004-2013), Washington, D.C.: Banco Mundial, y Banco Mundial y OCDE. Ver también: OCDE y Banco Mundial, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges*, (2013, 2da. Edición), Washington D.C., EE. UU.

3.4. La “prohibición política”

Al entrar en el análisis de las múltiples relaciones entre los mandatos de las IFI y los derechos humanos también se aborda el terreno de la llamada “prohibición política”, aspecto al que recurre el GBM. El artículo IV, sección 10 del Convenio Constitutivo del Banco Mundial dispone lo siguiente: “[e]l Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro ni tampoco permitirán que la clase de gobierno de un miembro o de miembros interesados sea factor que influya en sus decisiones”; y también: “[t]odas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas”.⁴⁴ Esta “prohibición política” tiene que ver con la visión de quienes fundaron el Banco de que fuera una institución imparcial y neutra. El Convenio Constitutivo original impedía explícitamente al Banco tratar cualquier asunto de carácter político y, según este, los derechos humanos eran de esa naturaleza.

La “prohibición política” original reflejaba el pensamiento predominante sobre la soberanía y los derechos humanos luego de la Segunda Guerra Mundial, mientras que en la década de los años sesenta, “desde el Banco se entendían las cuestiones sobre los derechos humanos en el contexto de si se debía o no tratar con regímenes con antecedentes negativos en materia de derechos humanos, o con aquellos de los que se supiera acerca de sus violaciones a tales derechos, por lo general civiles y políticos”.⁴⁵ En aquel momento, el Banco también utilizó su Convenio “para rechazar las críticas que recibía al involucrarse con este tipo de regímenes al clasificar las preocupaciones por los derechos humanos como ‘políticas’”.⁴⁶ Sin embargo, como se

⁴⁴ Convenio Constitutivo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, (1944), elaborado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos. Sanae Fujita, “The Challenges of Mainstreaming Human Rights in the World Bank”, 3 *The International Journal of Human Rights*, 2011, Vol. 15, 376.

⁴⁵ Sanae Fujita, “The Challenges of Mainstreaming Human Rights in the World Bank”, 3 *The International Journal of Human Rights*, 2011, Vol. 15, 376.

⁴⁶ *Ibidem*

vio anteriormente, hay vientos de cambio, y ambas IFI oponen menos resistencia, de distintas maneras y en grado diferente, a analizar “preocupaciones no económicas”. En relación con esta frase, coincidimos con Adam McBeth en que “la distinción entre los asuntos económicos y no económicos es artificial y por lo general poco defendible, en particular si se colocan a los derechos humanos en la segunda categoría, que está, además, prohibida”.⁴⁷ El término “prohibido” se relaciona con la idea de “asuntos internos de los Estados soberanos”. Sin embargo, es bien sabido que en la actualidad existe un campo extenso del ámbito de los derechos humanos que ya no pertenece a los asuntos internos de los Estados. Entre los primeros demarcadores de esos acontecimientos, podemos mencionar el fallo de 1970 de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Barcelona Traction*, con su famoso dictamen sobre obligaciones *erga omnes* (obligaciones que “concernen a todos los Estados”)⁴⁸ y el documento Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 (que establece: “la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional”).⁴⁹ También cimentados en nociones como estas, otros debates extensos derivaron en resultados equivalentes, como el del artículo 48 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos —el artículo 48 (1) (b), que se relaciona con el incumplimiento de obligaciones “con relación a la comunidad internacional en su conjunto”—, y el de la Responsabilidad de Proteger, concepto inspirado y basado en la transición de una “soberanía como control” a una “soberanía como

⁴⁷ Adam McBeth, “A Right by an Other Name: The Evasive Engagement of International Financial Institutions with Human Rights”, *The George Washington International Law Review*, 2009, Vol. 40, p. 1110.

⁴⁸ Ver sitio web disponible en inglés y francés en: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=1a&case=50&code=bt2&p3=4>, párrafos 33 (y 34).

⁴⁹ Adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993. Disponible en inglés en: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>, párrafo 1, 4.

responsabilidad”, que también se construye a partir de estas nociones.⁵⁰ En línea con estos pronunciamientos y documentos, y con lo que ellos reflejan, está desarrollándose una tendencia global que reclama otra visión de la soberanía, que es el concepto básico detrás de la “prohibición política”. Claramente, la tendencia está alejándose de un enfoque bastante exclusivo de la soberanía de los Estados (que responde a la idea de que cada Estado “se ocupe de sus propios asuntos”) y acercándose a uno que eleva la dignidad humana de fondo por encima de ciertas formas y ciertos derechos soberanos anteriormente concebidos. No es necesario ser partidario de los/as autores/as que sostienen que la terminología referida a los derechos humanos y sus objetivos deben permear, y de hecho ya lo hacen, hacia (casi) todos los demás ámbitos de la política y del derecho internacionales para poder ver la relevancia y la ocurrencia concreta de la terminología de derechos humanos en otros terrenos del orden jurídico internacional. En un artículo reciente en el que Vassilis Tzevelekos, en líneas generales, criticaba en extremo las supuestas dimensiones reales de la “humanización del orden jurídico internacional”, el autor llega a la conclusión —luego de desmontar uno por uno los altisonantes aspectos *de lege ferenda* de la tendencia a la humanización— de que las obligaciones *erga omnes* (partes) y el principio de debida diligencia son dos herramientas “sistémicas” fundamentales para la humanización del derecho internacional. Y también, según Tzevelekos:

[...] ambas herramientas forman parte del derecho positivo moderno, pero pueden también contribuir favorablemente con una humanización más profunda del derecho internacional. Esto ocurre porque tienen el potencial, entre otras cosas, de limitar la voluntad del Estado, establecer una jerarquía normativa material ocasional consistente en otorgar prioridad condicional a la observancia de los derechos humanos, aportar un tono

⁵⁰ Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal, *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission*, 2001, Ottawa: IDRC, párrafo 2, 14.

comunitario al derecho internacional e invitar a los Estados a ser proactivos en la protección colectiva de sus intereses y valores comunes⁵¹.

Son palabras elocuentes a la hora describir el estado del arte sobre la tendencia a la humanización. Más aún, Tzevelekos concluye que el proceso de humanización del derecho internacional necesita equilibrarse respecto de los orígenes descentralizados y soberanistas del sistema pluralista de derecho internacional. En lo personal, también deseo expresarme a favor de esto y agregar que la referencia a la soberanía y sus límites es, en mi opinión, clave.

Al llevar este análisis a las IFI y una vez más responder a la interpretación de Gianviti del Convenio Constitutivo del FMI, con su frase concluyente sobre los “soberanos iguales”, puede argumentarse con fundamento sólido que los respectivos Convenios Constitutivos de ambas IFI deben considerarse instrumentos vivos y dinámicos, que deben interpretarse a la luz de los acontecimientos legales hasta el presente (*de lege lata*) y las tendencias actuales (una mezcla de *de lege lata* y *de lege ferenda*). Lo segundo reviste el cambio de paradigma desde el concepto de una soberanía que mira introspectivamente cómo proteger sus intereses nacionales, hacia una soberanía como responsabilidad conjunta por lo que sucede en el mundo exterior, donde los problemas ya no son “intraterritoriales”. A la luz de las ideas precedentes y de las actuales miradas extraterritoriales sobre los derechos humanos, queda claro que ya no es sostenible la conceptualización original de la “prohibición política”. Además de la ya citada declaración de la CDI que indica que “[n]ingún régimen jurídico está totalmente aislado del derecho internacional general”, en otra observación desde la misma Comisión se señala:

⁵¹ Vassilis Tzevelekos, “Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential - Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation”, 1 *Erasmus Law Review*, 2013, Vol. 6, *passim*. La cita ha sido tomada del abstract del artículo.

[...] es difícil concebir de qué manera los creadores del régimen pudieron haber convenido en no incorporar esos principios generales (es decir, prescindir de ellos). El debate sobre la nueva competencia de los Estados de elegir las partes del derecho consuetudinario que deseen aplicar terminó después de la descolonización, sin que hubiera habido mucho “rechazo” de la vieja costumbre. Son pocos los que querrían establecer relaciones con un régimen especial que afirma rechazar en su totalidad todo el derecho internacional general. En tal caso, ¿por qué querría alguien (incluso quienes lo establecieron) considerar seriamente al régimen?⁵²

Así, la CDI llama a los Estados y, literalmente y por implicancia directa, a sus organizaciones internacionales, a alejarse de abordajes minimalistas de los sucesos vinculados al derecho internacional. Aunque se trate de un llamamiento *de lege ferenda*, los argumentos de fondo que lo sostienen dentro del ámbito del derecho internacional de los derechos humanos no pueden considerarse insignificantes, aun si así lo desearan ambas IFI.

3.5. Las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados que actúan en el contexto de las IFI

Las IFI, por su naturaleza, tienen un accionar transnacional y sus Estados miembros, mientras actúen dentro del marco de las IFI, afectarán concretamente el goce de los derechos humanos en los Estados prestatarios, ya sea de forma positiva o negativa y, por lo tanto, tienen un accionar extraterritorial. A lo ya dicho previamente sobre (las Observaciones Generales de) el CESCR y las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC en su accionar dentro del marco del GBM y el FMI, podemos agregar que las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos de los Estados miembros de las organizaciones internacionales han sido el centro de atención, por ejemplo, en los Principios

⁵² Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional finalizado por Martti Koskenniemi, *op. cit.*, párr. 185.

de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 2011 (Principios de Maastricht sobre las ETO, por su sigla en inglés).⁵³ Según ellos, dichas obligaciones implican una prohibición de intervención directa o indirecta, es decir, de toda conducta que “menoscabe la capacidad de otro Estado u organización internacional de cumplir con sus propias obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales” (Principio 21) o que “ayude, asista, dirija, controle o ejerza coerción sobre otro Estado u organización internacional para que este viole sus propias obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en caso de que aquellos Estados lo hagan con conocimiento de las circunstancias del hecho” (*ibídem*). En cuanto a la frase “con conocimiento...”, a la luz del derecho internacional general, puede agregarse que la ignorancia no es siempre legítima defensa. (Este aspecto y otros relacionados se desarrollan en profundidad en el apartado 4.2). Asimismo, en los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales se confirman de diversas maneras las obligaciones de los Estados de observar los derechos humanos. Por ejemplo, el Principio 29 requiere que los Estados adopten medidas “a fin de crear un entorno internacional propicio para el cumplimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales, también en cuestiones relativas al comercio bilateral y multilateral, inversión, tributación, finanzas, protección medioambiental y cooperación para el desarrollo”.

También es pertinente nombrar los Principios Rectores de las Naciones Unidas (UNGP, por su sigla en inglés) sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en especial el Principio 10:

⁵³ “Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, (2011), disponible en inglés en: <http://www.etoconsortium.org/en/library/maastricht-principles>. Para un análisis pormenorizado, ver Ashfaq Khalfan e Ian Seiderman, “Extraterritorial Human Rights Obligations: Wider Implications of the Maastricht Principles and the Continuing Accountability Challenge”, en Wouter Vandenhoele (ed.), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime*, (Routledge, 2015), cap. 2.

Los Estados cuando actúen en calidad de miembros de instituciones multilaterales que tratan cuestiones relacionadas con las empresas, deberán:

(a) tratar de asegurarse de que esas instituciones no limiten la capacidad de los Estados miembros de cumplir su deber de protección ni pongan trabas a la observancia de los derechos humanos por las empresas;

(b) alentar a esas instituciones, en el marco de sus respectivos mandatos y capacidades, a promover el respeto de los derechos humanos entre las empresas y a ayudar a los Estados que lo soliciten a cumplir su deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas, en particular mediante iniciativas de asistencia técnica, fomento de la capacidad y sensibilización;

(c) inspirarse en estos Principios Rectores para promover el mutuo entendimiento y la cooperación internacional en la gestión de problemas relacionados con las empresas y los derechos humanos.⁵⁴

Si bien es posible argumentar que los UNGP pueden no ser igualmente aplicables a todas las entidades del GBM, en cualquier caso, cubrirían a la Corporación Financiera Internacional, la cual opera (y otorga financiamiento) junto con el sector privado. Asimismo, hay también temas que se desprenden del mandato del FMI en términos de sus acuerdos de giro o política de condicionalidad y/o los programas de ayuda que requieren de interacción con corporaciones y empresas de otra naturaleza en los países miembros prestatarios (en el apartado 3.6 se profundiza sobre la relación entre ambas IFI y el sector privado).

Además, debe observarse que cuando se considera la participación de los Estados dentro de las IFI, los/as directores/as ejecutivos/as de estas actúan como sus respectivos representantes, pero también hacen lo propio respecto de los Estados

⁵⁴ Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos, ACNUDH, Ginebra, 2011.

miembros que los/as designaron. No obstante, en el contexto actual, sería demasiado proponerse un análisis exhaustivo de todas las posibles consecuencias de estos actos en una doble capacidad.⁵⁵ Algunos Estados miembros de las IFI ya han adoptado legislación nacional en materia de derechos humanos que impone ciertos deberes sobre los directores/as ejecutivos/as que los representan. En los Estados Unidos, un Título del Compendio de Normas Federales de los Estados Unidos titulado “Derechos humanos y políticas de asistencia de los Estados Unidos con instituciones financieras internacionales” estipula que “el gobierno de los Estados Unidos, con su voz y voto en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional [...] y el Fondo Monetario Internacional [...] *promoverá la causa de los derechos humanos* [...]”⁵⁶ (énfasis añadido). Y “[...] el Secretario del Tesoro instruirá al directorio ejecutivo de cada una de las instituciones mencionadas que al desempeñar sus deberes considere: (1) acciones específicas por parte del poder ejecutivo o del congreso en su totalidad sobre programas individuales de asistencia bilateral por cuestiones de derechos humanos: (2) en qué medida la asistencia económica provista por las instituciones mencionadas beneficia directamente a los más necesitados en el país destinatario”.⁵⁷ La ley recuerda explícitamente a los/as directores/as ejecutivos/as estadounidenses que tomen en cuenta los derechos humanos al momento de tomar decisiones en el contexto de las IFI, y que

⁵⁵ Para un estudio pormenorizado, ver: Ana Sofía Barros y Cedric Ryngaert, “The Position of Member States in (Autonomous) Institutional Decision-Making: Implications for the Establishment of Responsibility”, *International Organizations Law Review*, 2014, Vol. 11, pp. 1 ss.

⁵⁶ Título 22 del Compendio de Normas Federales de los Estados Unidos, artículo 262d, Derechos humanos y las políticas de asistencia de los Estados Unidos con las instituciones financieras internacionales (*Human Rights and United States Assistance Policies with International Financial Institutions*), sección sobre objetivos de políticas (*Policy Goals*).

⁵⁷ *Ibidem*, sección sobre Consideraciones de las políticas para el directorio ejecutivo de instituciones en la implementación de deberes (*Policy Considerations for Executive Directors of Institutions in Implementation of Duties*).

contemplan la opción de *no* tomar decisiones si el programa no busca brindar acceso a las necesidades básicas de las personas y resolverlas, es decir, si no vela por la observancia de derechos humanos tales como el derecho a la alimentación, a la atención médica adecuada y a la vivienda de las personas que habitan en los Estados prestatarios. Desde un punto de vista estrictamente legal, no se necesitarían leyes como estas porque los Estados y sus representantes tendrían, de todas formas, la obligación de actuar en cumplimiento de los derechos humanos al momento de tomar acciones que tienen efectos externos sobre los derechos humanos⁵⁸; por otro lado, sin embargo, no está de más destacar estas obligaciones de manera más específica. La pregunta clave entonces es si “la causa de los derechos humanos” y “el acceso a las necesidades básicas de las personas” se entenderán o no en consonancia con el derecho internacional de los materia derechos humanos. De ser así, tendría sentido que otros Estados miembros de las IFI siguieran el ejemplo de los Estados Unidos.

3.6. Las obligaciones que se desprenden de las relaciones (jurídicas) entre las IFI y los subcontratistas privados

Para concluir este apartado sobre obligaciones relativas a los derechos humanos, debemos hacer algunos comentarios sobre las relaciones entre las IFI y los subcontratistas privados. Sin entrar en un análisis de las obligaciones directas de las propias empresas en materia de derechos humanos, es posible distinguir dos relaciones diferentes entre una IFI y sus subcontratistas privados. La primera hace referencia a un vínculo *directo*, por ejemplo, el de los/as empleados/as de seguridad que trabajan para una IFI pero son legalmente contratados/as

⁵⁸ Ver Fons Coomans y Menno T. Kamminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004, Intersentia. Y ver la publicación reciente: Malcolm Langford, Wouter Vanderhole, Martin Scheinin y Willem van Genugten (eds.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, (Cambridge University Press, 2013).

por una empresa de seguridad privada. Una relación *indirecta* surge cuando una IFI apoya la colaboración entre un Estado y un subcontratista privado, por ejemplo dentro del contexto de una alianza público-privada.

Cuando se infringen estándares de derechos humanos en una relación *directa*, la IFI debe actuar con muchísimo cuidado al seleccionar al subcontratista, por ejemplo, mediante una verificación exhaustiva de su desempeño anterior y la redacción de contratos que contemplen disposiciones adecuadas para el caso de que el subcontratista infrinja normas del ámbito de los derechos humanos. En un caso así, la IFI tendría al menos la obligación conjunta de encontrar soluciones adecuadas, cualquiera sea su forma (indemnización, reparación, cumplimiento), si el contratista privado incurriera en violaciones a los derechos humanos. Las obligaciones de derechos humanos y las consecuencias de no cumplir con ellas no pueden “anularse mediante un contrato” y, en definitiva, el interés de las víctimas del incumplimiento de estas obligaciones no debe desestimarse, por ejemplo, en el caso de un subcontratista privado que se declara en quiebra o cambia su estatus legal después (o durante) la vigencia del contrato.⁵⁹

En abril de 2010 los presidentes de los más importantes bancos multilaterales de desarrollo (BMD) firmaron un acuerdo para la inhabilitación conjunta de empresas e individuos involucrados en ilícitos en el marco de proyectos de desarrollo financiados por los BMD.⁶⁰ De conformidad con el acuerdo, las entidades inhabilitadas por un BMD pueden ser sancionadas por

⁵⁹ Para una profundización sobre estas obligaciones y otros temas relacionados sobre las responsabilidades (estatales), ver Willem van Genugten, Nicola Jägers y Evgeni Moyakine, “Private Military and Security Companies, Transnational Private Regulation and Public International Law: From the Public to the Private and Back Again?”, en Jernej Letnar Černič y Tara Van Ho (eds.), *Human Rights and Business: Direct Corporate Accountability for Human Rights*, (Wolf Legal Publishers, 2015), 387-406.

⁶⁰ “Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions’ (2010). Disponible en inglés en: <http://go.worldbank.org/B699B73Q00>

la misma conducta impropia en otros contextos de trabajo con otros bancos de desarrollo participantes. El objetivo es utilizar una lista de compañías inhabilitadas (o “lista negra”) para cerrar un vacío legal que ha permitido que una compañía anteriormente inhabilitada por un BMD continuara obteniendo contratos financiados por otros BMD. Aunque esta iniciativa lucha principalmente contra el fraude y la corrupción, el alcance del sistema puede ampliarse para incluir también violaciones a los derechos humanos.

En el caso de vulneraciones de derechos humanos en relaciones *indirectas*, será más difícil establecer las obligaciones exactas de una IFI, pero no imposible. En ese sentido, es importante establecer hasta qué punto la IFI tiene control sobre el subcontratista contratado por el Estado prestatario. En la medida en que la IFI influya sobre la decisión de qué actor privado se debe convocar, esta tendrá la obligación de actuar como se describió en el contexto de la relación directa. En cualquier caso, y sea cual fuere la forma en que tome la decisión de emplear al subcontratista, se requerirá una y otra vez un análisis pormenorizado de la relación de control fáctica entre la IFI, el Estado miembro y la compañía privada. De todas maneras, se trataría de una cuestión de atribución de la conducta y no de una obligación (relativa a los derechos humanos) propiamente dicha.

4. La atribución de conductas ilícitas a las IFI y a sus Estados miembros

Por un lado, está el hecho de estar sujeto a obligaciones relativas a derechos humanos. Por el otro, está la determinación de la responsabilidad exacta frente al incumplimiento de esas obligaciones por parte de las IFI como coobligadas en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, lo cual lógicamente será el siguiente punto a ser analizado. En este apartado se analizan tres cuestiones: la atribución de la conducta ilícita y la determinación de la correspondiente responsabilidad de la IFI (apartado 4.1), el significado de tener

“control” (apartado 4.2) y la cuestión de las responsabilidades principales, subsidiarias y compartidas (apartado 4.3).

4.1. La atribución de conductas ilícitas y la determinación de responsabilidad

Las circunstancias por las cuales las Organizaciones Internacionales (OI) pueden ser responsabilizadas por hechos internacionalmente ilícitos han sido establecidas en el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales (PAROI) de la Comisión de Derecho Internacional (CDI).⁶¹ Las reglas del PAROI se utilizan aquí como una de las lentes posibles a través de la cual se puede observar la responsabilidad (conjunta) de las IFI respecto del incumplimiento de las obligaciones referentes a los derechos humanos. En virtud del artículo 4 del PAROI, se requieren dos condiciones conforme el derecho internacional para determinar la responsabilidad de las IFI: 1) que se haya incumplido alguna de sus obligaciones internacionales, 2) que el incumplimiento en cuestión sea atribuible a ellas. Respecto de la última condición, la mayoría de las veces la conducta que se atribuye será la oficial de los órganos y agentes de las IFI que actúen dentro del marco general de sus funciones, aunque esta exceda la competencia del órgano o agente o contravenga a sus instrucciones (cf. artículo 2 (c) y artículo 8 del PAROI).

Los actos y las omisiones de las IFI pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos al prestar ayuda o asistencia (artículo 14), o dirigir o controlar (artículo 15) a un Estado (u otra OI) en la comisión de un acto ilícito. Los Comentarios de la CDI al Proyecto de Artículos,⁶² además ponen el énfasis en dos condiciones: la *competencia* de la OI y la *intención* del Estado

⁶¹ Aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 63º período de sesiones, en 2011, y presentado a la Asamblea General como parte del informe de la Comisión sobre la labor de ese período de sesiones (A/66/10, párr. 87). Véase: Documento de la ONU A/RES/66/100, 27 de febrero de 2012, texto y anexo.

⁶² Disponible en inglés en: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf

miembro. El artículo 61 del PAROI establece que, para poder responsabilizarla, la organización deberá tener *competencia* en relación con el objeto de la obligación internacional del Estado en cuestión. El Comentario al artículo deja en claro que estas situaciones no se limitan solo a la transferencia de funciones de un Estado a una organización:

Lo que es pertinente a la responsabilidad internacional en virtud del presente artículo es que la obligación internacional corresponda a la esfera en que se atribuye competencia a la organización internacional. La obligación puede referirse específicamente a esa esfera o ser de un carácter más general, como las obligaciones contraídas en virtud de tratados para la protección de los derechos humanos.⁶³

De este modo, es claro que las reglas del PAROI abordan obligaciones en relación con las OI *en sí* y la responsabilidad que puede invocarse si estas no cumplen con sus obligaciones. En cuanto a la *intención* de los Estados miembros que actúan en el contexto de las OI, se establece que:

[u]n Estado miembro de una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si trata de eludir el cumplimiento de una de sus obligaciones internacionales prevaliéndose de que la organización es competente en relación con el objeto de dicha obligación, induciendo a la organización a cometer un hecho que, de haber sido cometido por el Estado, habría constituido una violación de la obligación (artículo 61 del PAROI).

En el caso de los Estados miembros que actúan en el contexto de las IFI, la atribución de la conducta impropia se relaciona con las propias obligaciones que tienen como Estados soberanos, ya sea porque son partes de un convenio cuyo contenido está en juego en una decisión concreta de una IFI, o porque la norma pertinente es de naturaleza consuetudinaria.

⁶³ Observaciones al artículo 60 del PAROI, párrafo 6 (en su versión en inglés).

Básicamente, no hay diferencia si actúan por sí solos o en el contexto de una IFI. En cuanto a la atribución de conductas que infringen esas normas, la regla básica indica que si tienen el “control” deben aceptar la responsabilidad correspondiente. Lo mismo aplica, *mutatis mutandis*, a las propias IFI.

Aunque resulte pertinente, en el presente contexto sería ir demasiado lejos analizar en detalle las responsabilidades específicas de cada uno de los dos actores en relación con cada uno de los elementos de la tipología tripartita sobre derechos humanos (respetar, proteger y cumplir).⁶⁴ En lugar de ello, se decide concentrarse en dos cuestiones: en primer lugar, qué significa exactamente que un Estado o una IFI tenga el “control” y, en segundo lugar, cómo se distribuye la responsabilidad entre las IFI y los Estados miembros.

4.2. Tener “control”

En el apartado 3.3 de este artículo se mencionaron dos de las Observaciones Generales del CDESCR que resultan pertinentes en el contexto actual y que “recuerdan” a los Estados lo que tienen que hacer cuando actúan en contextos de OI como el GBM y el FMI. Al tiempo que especifica esa conducta, en más de una ocasión el CDESCR también ha hecho referencia al alcance del “comportamiento deseado”. ¿Qué puede solicitarse de forma realista a los Estados Parte del PIDESC cuando están activos en el contexto de las OI, más específicamente de IFI? En algunas de sus Observaciones Finales, por ejemplo en reacción al informe periódico de Estado de Alemania del 2001, el CDESCR alentó “al Estado parte, como miembro de las instituciones financieras internacionales, en particular el FMI y el Banco Mundial, *a hacer todo lo que pueda* para asegurar que las políticas y decisiones de esas organizaciones estén en conformidad con la obligaciones de los Estados Partes del Pacto”

⁶⁴ Para un análisis exhaustivo, ver: Ashfaq Khalfan e Ian Seiderman, *op. cit.*

(énfasis añadido).⁶⁵ Aquí considero que se trata de una formulación interesante aunque al mismo tiempo bastante imprecisa, y que está lejos de orientarse a resultados o vincularse a un lenguaje duro en materia de deberes. Aun así, coincido con la visión de Magdalena Sepúlveda en cuanto a que estas palabras también pueden interpretarse como una llamada a los Estados a llevar adelante “un rol activo orientado a la implementación del Pacto”.⁶⁶ Pero, ¿qué significa “activo”? Según Ashfaq Khalfan, “[r]equerir que un Estado ‘haga todo lo que pueda’ para garantizar que las organizaciones internacionales actúen conforme al PIDESC necesita implícitamente que los Estados tengan la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos ESC en el contexto de su participación dentro de estas organizaciones”.⁶⁷ Aunque Khalfan hace literalmente una lectura entre líneas de los hallazgos del CESCR, considero que arriba a una conclusión correcta en cuanto a la intención del Comité y, a su vez, que hace que esa intención resulte más específica que la redacción elegida por el propio Comité. Pero a menos que pensemos que las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos son totalmente claras en todas y cada una de las situaciones (y sabemos que ello no sucede a pesar de la cantidad de instrumentos legales y semilegales disponibles y la abundante jurisprudencia), es necesario ir un paso más allá. En un intento de aportar mayor claridad a estas cuestiones, los Principios de Maastricht sobre las OET mencionan la obligación de evitar causar daño:

Los Estados deben abstenerse de actos u omisiones que creen *un riesgo real* de anular o menoscabar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales extra-territorialmente. La responsabilidad de los Estados se

⁶⁵ Ejemplo tomado de Langford, Coomans y Gómez Isa, *op. cit.*, 104.

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ Ashfaq Khalfan, “Division of Responsibility amongst States”, en Malcolm Langford, Wouter Vandenhoele, Martin Scheinin y Willem van Genugten (eds.), *op. cit.*, 311.

activa cuando tal anulación o menoscabo es un *resultado previsible* de su conducta. La *incertidumbre* sobre los posibles impactos *no justifica tal conducta*. (Principio 13, énfasis añadido).

Considero que se trata de una buena guía, en líneas generales, aunque aplicarla en su totalidad en el contexto de las IFI parece una meta casi imposible de alcanzar. En los párrafos siguientes se analizará este punto con más detalle.

Antes de volver específicamente al tema de la responsabilidad de las IFI, es conveniente dar una mirada a los esfuerzos y los resultados obtenidos en torno al establecimiento de estándares en cuanto a qué es tener “control”. Además del CESCR, otros tantos órganos de supervisión de los derechos humanos así como, por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia y varios Tribunales Penales Internacionales e investigadores/as que reflexionan sobre la jurisprudencia de esta índole han elaborado estándares como el “control efectivo”, el “control general”, la “influencia decisiva”, la “debida diligencia”, las “obligaciones positivas” y la “proximidad”; y si analizamos más el resultado que las contribuciones, por ejemplo, la “protección equivalente”, la “doctrina de la conducta” y la “doctrina de los efectos”.⁶⁸ Lo que se busca incesantemente es acuñar un nombre adecuado para el alcance de las obligaciones relativas a los derechos humanos de cualquier actor/a y el establecimiento de la responsabilidad correspondiente por las violaciones de

⁶⁸ Para mayor detalle consultar, entre otras fuentes: Smita Narula, “International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States”, en: Malcolm Langford, Wouter Vandenhoele, Martin Scheinin y Willem van Genugten (eds.), *op. cit., passim*, esp. 120-125; 140-147; Maarten den Heijer y Rick Lawson, “Extraterritorial Human Rights and the Concept of Jurisdiction”, en: *Ibidem*, esp.172-182; Cedric Ryngaert, “Jurisdiction”, en: *Ibidem., passim*; August Reinisch, “Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts”, en: *7 International Organizations Law Review*, 2010, 63-77, *passim*; Paul De Hert y Fisnik Korenica, “The Doctrine of Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union’s Accession to the European Convention on Human Rights”, en: *7 German Law Journal*, 2012, vol. 13, 874-895.

derechos humanos si el/la actor/a tiene efectivamente “el control”. Sin embargo, en varios casos, aunque no exclusivamente, estos esfuerzos se han efectuado en contextos de vulneraciones de derechos civiles y políticos, del derecho internacional humanitario, del derecho penal internacional y de las “partes duras” del derecho internacional general, como el deber de respetar la integridad territorial de los Estados. No será fácil aplicarlos —de forma acumulativa— en contextos: a) de vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales; b) que tienen lugar extraterritorialmente, por y a través de c) los canales de las IFI y/o sus Estados miembros. En algunas situaciones y casos, no sería muy difícil de lograr: es posible pensar en la construcción de la típica represa financiada por el Banco Mundial que lleva al desalojo forzoso de una comunidad indígena local (fenómeno también llamado “aldeización”)⁶⁹ y que comprendería una cantidad de vulneraciones a los derechos humanos, entre ellos, los económicos, sociales y culturales en función de la situación concreta de que se trate. No obstante, estos ejemplos suelen ser *demasiado* sencillos y no del todo apropiados para seguirlos al pie de la letra en situaciones menos claras.

Más evidente aún es un caso como el anterior si agregamos al espectro los matices del tema de la “causalidad de las violaciones de los derechos humanos”. ¿En qué circunstancias puede hablarse de un vínculo causal suficiente entre la actividad de una IFI o de un Estado miembro y una vulneración específica de los derechos humanos para considerar a ese actor responsable de tal vulneración? O lo que es más difícil aún: la relación entre la omisión de actuar y el no prevenir las vulneraciones graves. Una vez más, en algunos casos podría ser posible establecer tales vínculos y los desalojos forzosos mencionados pueden servir de ejemplo posible, aunque incluso allí dependerá de los hechos exactos del caso si el actor podría reclamar o no la presencia de circunstancias que excluyeran el accionar

⁶⁹ Para el caso mencionado, ver por ejemplo, *Human Rights Watch*, *op. cit.*, *passim*.

indebido (cf. el capítulo V del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos). Sigrun Skogly ha observado lo difícil que es determinar la causalidad en el contexto de las obligaciones relativas a los derechos humanos extraterritoriales. Así, la autora identifica dos tipos de “obstáculos”: “En primer lugar, la determinación de qué actos y omisiones condujeron realmente a resultados que pueden clasificarse como violaciones de derechos humanos y, en segundo lugar, la identificación de requisitos legales internacionales que puedan convertir esos actos y omisiones en ilícitos”.⁷⁰ Si se tienen en cuenta esas cuestiones jurídicas clave en el contexto de la labor de las IFI y se consideran (las interacciones entre) las obligaciones analizadas en el apartado 3, es claro que no será fácil establecer un estándar de control factible en todas y cada una de las situaciones a las que deban enfrentarse las IFI y sus Estados miembros en el contexto del esbozo y la ejecución de sus políticas, programas y proyectos. Pero ya sea que se tenga un estándar tan integral y abarcador como si no, de todas formas se necesitaría un análisis caso por caso para establecer el grado exacto de control y las responsabilidades correspondientes. Estoy de acuerdo con lo observado por Martin Scheinin en más de una ocasión en cuanto a que “la facticidad crea normatividad”, lo que significa que la “evaluación contextual de las circunstancias fácticas”⁷¹ de un caso o situación debe guiar el análisis para la determinación de la jurisdicción y sus consecuencias. Y un enfoque así, caso por caso, no debe emprenderse sin orientación. A fin de cuentas, solo se trata de demostrar suficientes vínculos fácticos entre la decisión y los resultados (negativos), lo cual será llevado adelante por terceros independientes (tribunales,

⁷⁰ Sigrun Skogly, “Causality and Extraterritorial Human Rights Obligations”, en Malcolm Langford, Wouter Vandenhoe, Martin Scheinin y Willem van Genugten (eds.), *op. cit.*, 235.

⁷¹ Martin Scheinin, “Just Another Word? Jurisdiction in the Roadmaps of State Responsibility and Human Rights”, en Malcolm Langford, Wouter Vandenhoe, Martin Scheinin y Willem van Genugten (eds.), *op. cit.*, 212.

comités, comisiones de investigación) que arriben a resultados justificables y razonables. Aquí es posible hacer referencia a la “prueba de razonabilidad” de Cedric Ryngaert, inspirada en las normas de hechos ilícitos extracontractuales de los Estados Unidos.⁷² Si combinamos las perspectivas de Skogly, Scheinin y Ryngaert, estamos en condiciones de analizar y juzgar situaciones concretas, efectuadas, inspiradas y dirigidas en función de las obligaciones relativas a los derechos humanos de los actores involucrados y del sistema de atribución de conductas ilícitas tal como se desarrolla en el contexto del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de los Estados por los Actos Internacionalmente Ilícitos y del PAROI; y, a la vez, tendremos un terreno más especificado por órganos clave legales y semi-legales dotados de autoridad legal y semilegal. Si esta labor de juzgar y analizar fuera realizada por expertos/as independientes en materia de derechos humanos, cualquiera fuese el marco de su accionar (como se señaló: tribunales, comités, comisiones de investigación) y, de ser pertinente, en interacción con otras disciplinas (economía, finanzas, antropología), podremos confiar en que también en el contexto de las IFI veremos avances como los que se analizan en este artículo.

4.3. Responsabilidad principal, subsidiaria y compartida

Como se ha observado, existe un vínculo directo entre “tener control” —lo que incluye determinar los vínculos causales entre la decisión y el resultado—, atribuir al actor/a en cuestión una conducta que infringe el derecho internacional de los derechos humanos y establecer la responsabilidad correspondiente. El mismo razonamiento puede aplicarse cuando la IFI y el Estado miembro no actúan por separado sino en conjunto. En ese caso, (tendrán que) enfrentar las consecuencias de su responsabilidad compartida, establecida a través de los procedimientos bosquejados precedentemente, que llevan a

⁷² Cedric Ryngaert, *op. cit.*, especialmente 198.

asignar la responsabilidad según el peso relativo del accionar (no) realizado y de las violaciones cometidas.

Las reglas del PAROI y su Comentario trazan una distinción entre la invocación de responsabilidad principal y subsidiaria y la invocación de la responsabilidad mancomunada y solidaria. El primero de estos casos, en mi opinión, consiste más bien en una cuestión de dividir responsabilidades y tener un resguardo en caso de que falle la invocación de responsabilidad principal; el segundo se relaciona con lo que en el presente artículo y en otros contextos se denomina “responsabilidad compartida”. Respecto de lo primero, el PAROI establece que “[c]uando una organización internacional y uno o varios Estados [...] [u] otras organizaciones internacionales sean responsables del mismo hecho internacionalmente ilícito, podrá invocarse la responsabilidad de cada Estado u organización en relación con ese hecho” (artículo 48, párrafo 1); y también estipula que esa responsabilidad “solo podrá invocarse en la medida en que la invocación de la responsabilidad principal no haya dado lugar a reparación” (artículo 48, párrafo 2). La responsabilidad principal podría relacionarse con las IFI o *también con* los Estados miembros, lo que dependerá de la política, el programa o el proyecto en cuestión. En cuanto a la obligación correspondiente de reparación, el Comentario de la CDI agrega que habrá “casos en que un Estado o una organización internacional asuma solo una responsabilidad subsidiaria, en el sentido de que estará obligado a dar reparación únicamente si el Estado o la organización internacional principalmente responsable no la presta, y solo en esa medida”.⁷³ Las palabras son conceptualmente muy claras.

Respecto de la responsabilidad compartida, el Comentario a las reglas del PAROI afirma sin demasiada especificidad: “[l]a aceptación de responsabilidad por un Estado puede entrañar una responsabilidad subsidiaria o una responsabilidad mancomunada y solidaria”; y añade: “lo mismo cabe decir de la

⁷³ Comentario, *op. cit.*, 77.

responsabilidad fundada en la confianza [...] [p]or regla general, solo se puede enunciar una presunción simple”.⁷⁴ En línea con las aseveraciones de Ashfaq Khalfan e Ian Seiderman, como se argumentara en apartados anteriores, coincidiré en cuanto a que “el principio de responsabilidad mancomunada no se aplica a un Estado que puede demostrar que ha tomado todas las medidas razonables para asegurar los derechos humanos en conductas que tienen efectos más allá de las fronteras⁷⁵”. Si bien esta observación hace referencia a la responsabilidad mancomunada de Estados en un accionar extraterritorial, el mismo razonamiento puede aplicarse a las responsabilidades compartidas por un Estado y una IFI. El “objeto persistente”, concepto desarrollado en el contexto del derecho internacional consuetudinario pero también útil por analogía en esta coyuntura, no puede ser inculcado por la conducta si efectivamente ha tomado todas las medidas razonables para evitarla.

Entonces surge la pregunta de si los conceptos discutidos en el apartado 4.2 (en cuanto a tener “control”) son adecuados y suficientes para abordar también todos los aspectos de la atribución de “responsabilidad compartida”. Si se mide el grado de control de cada actor de manera individual, se podría concluir o que hay una superposición en la atribución de conductas a cada uno, o que hay una brecha en dicha atribución. Podría suceder también que un actor se escondiera detrás del otro, con el subsiguiente riesgo de que no se asignen responsabilidades principales, subsidiarias o compartidas por la conducta indebida y de que no se otorgue la reparación adecuada a las víctimas, cualquiera sea su forma. Coincido con lo expuesto por Wouter Vandenhole en cuanto a que quizás sean necesarios conceptos como el de “complicidad”.⁷⁶ Vanderhole observa que, en el

⁷⁴ *Ibidem*, 99.

⁷⁵ A Ashfaq Khalfan e Ian Seiderman, *op. cit.*, 27.

⁷⁶ W. Vandenhole, 2015, *op. cit.* También es posible consultar las complejidades que se analizan en esta fuente al introducir el término en otro contexto diferente del habitual.

ámbito internacional, el término se usa en el marco de obligaciones directas que tienen las empresas en materia de derechos humanos (“complicidad corporativa”), pero que también es posible referirse al ámbito del derecho penal internacional y a conceptos como el de “empresa criminal conjunta”. En ambos contextos, estas palabras tienen un significado específico de por sí, mientras que la aplicación del concepto compuesto por capas —por ejemplo, “complicidad directa, indirecta y silenciosa”, que también analiza Vandenhole— arrojará resultados específicos según el contexto nuevo al que se lo aplique. De todas maneras, no hay dudas en cuanto al aspecto clave: en el caso de acciones conjuntas que infrinjan cualquier parte del derecho internacional de los derechos humanos, se necesitan conceptos que aborden la cuestión de las responsabilidades superpuestas y compartidas. Y si bien se autoriza a los antes mencionados “(terceros) órganos independientes” a que realicen análisis y pronunciamientos sobre situaciones y casos concretos, a la hora de ponderar toda la información y de asignar responsabilidades adecuadamente, como ya se ha señalado, serán relevantes los criterios desarrollados en la sección sobre “tener control”.

En todos los casos, la conclusión es que, conforme al actual derecho internacional de los derechos humanos, la responsabilidad de no causar daño en dichos términos, de observar activamente la normativa en la materia según la tipología tripartita principal y de tomar medidas correctivas eficaces en el caso de incumplimiento, concierne a todos los actores cuyas actividades afectan de hecho la vida de las personas. Si se tienen en cuenta todas las dificultades que enfrentan las IFI, un enfoque realista para la determinación del grado de control y de las responsabilidades correspondientes inevitablemente tendrá que conllevar también —y estoy convencido de que en los hechos así será— a la aceptación de estas responsabilidades.

5. Conclusiones

En los últimos veinte años se han publicado numerosos estudios sobre la forma en que ambas IFI han asumido las obligaciones de derechos humanos o se han abstenido de hacerlo. El presente artículo podría haber puesto más alta la vara de las obligaciones legales estrictas y de las responsabilidades correspondientes para ambas IFI, por ejemplo, mediante interpretaciones más extensas de la jurisprudencia existente, o mediante una extrapolación más progresiva de las tendencias en el campo de los derechos humanos. Sin embargo, en mi opinión, presentar el artículo de esa manera habría sobreextendido la validez jurídica y la aplicabilidad de los desarrollos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos a ambas IFI. En cambio, el artículo tomó tres direcciones: identificando primero lo que ya sucede dentro de ambas IFI en términos (del derecho) de los derechos humanos; seguido por un abordaje del derecho existente en el campo de los derechos humanos y una “localización” de dicho derecho dentro los mandatos de las IFI; y discutiendo una serie de temas relevantes para una comprensión realista de la responsabilidad principal, subsidiaria o compartida que las IFI tendrán que enfrentar en caso de que su conducta cause, de una forma u otra, violaciones a los derechos humanos.

En líneas generales, existen presiones considerables sobre ambas organizaciones y, *mutatis mutandis*, sobre otros bancos multilaterales de desarrollo no mencionados en este artículo, para que asuman más responsabilidad en virtud de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En el presente artículo se ha dejado en claro, dado el estado del arte del derecho internacional de los derechos humanos al año 2014, qué estándares sí son aplicables a las IFI. Al mismo tiempo, si bien en diferente grado, ambas IFI aún argumentan que *no están* sujetas a esas normas, queda demostrado que el espacio para esos argumentos es cada vez más limitado. Con este análisis, en mi opinión, se contribuye a destacar que ambas IFI se encaminan, de a (pequeños) pasos, a reconocer la pertinencia

de los derechos humanos para el cumplimiento de sus mandatos, incluso, aún si uno/a acepta que sus pronunciamientos son solo parcialmente pertinentes desde el punto de vista legal y, lo que es más importante, que el presente artículo no refiere a la aplicación de sus afirmaciones en la práctica diaria. Es mejor considerar al derecho internacional de los derechos humanos como una forma de derecho vivo, y a los actores involucrados, como las IFI, entidades no estáticas, aun cuando tengan abordajes estáticos, por momentos, de sus propios mandatos. Aunque en diferente grado, ambas IFI han atravesado el umbral de los derechos humanos. Si quisieran retroceder o reconsiderar cómo seguir adelante, el estado del arte en el derecho internacional de los derechos humanos al año 2014 podrá darles luz verde o bien actuar como señal de detención.

Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos

*Conditionality and Sovereign Debt. An Overview
of Human Rights Implications*

*Tomas Stubbs*¹

Royal Holloway/Universidad de Cambridge,
Reino Unido

*Alexander Kentikelenis*²

Universidad de Oxford, Reino Unido
Universidad de Amsterdam, Holanda

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 173-215

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e481>

Resumen: Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) suelen condicionar la concesión de préstamos, subvenciones y alivio de la deuda a la aplicación de reformas políticas por parte del país receptor. Entre las medidas más comunes que se exigen a los gobiernos están la privatización de activos públicos, los recortes del gasto público (o “austeridad”) y las reformas estructurales (como los cambios en las reformas del mercado laboral, la liberalización del comercio y la reforma legal). Estas denominadas “condicionalidades” otorgan a las IFI una influencia política sustancial sobre los gobiernos de todo el mundo, reduciendo así el espacio político nacional y socavando las agendas nacionales de

¹ Senior Lecturer in International Relations, Royal Holloway, University of London; and Research Associate in Political Economy, University of Cambridge

² Assistant Professor of Political Economy and Sociology, Bocconi University. La versión en inglés de este artículo fue publicada en Iliias Bantekas and Cephas Lumina (eds.), *Sovereign Debt and Human Rights* (Oxford University Press, 2018).

desarrollo. Estas medidas también tienen implicaciones para el disfrute de los derechos humanos. Este artículo ofrece una visión general de las políticas de las IFI, así como de su impacto en la capacidad de los gobiernos que las aplican para proporcionar los servicios públicos básicos necesarios para la realización de los derechos humanos, incluyendo la salud, el trabajo y los derechos civiles y políticos. El artículo comienza con un examen de los mandatos del FMI y del Banco Mundial. A continuación, analiza las prácticas de préstamo de ambas instituciones y revisa los debates existentes en torno a los efectos de las condicionalidades sobre los derechos humanos. Por último, el artículo ofrece sugerencias para reformar las prácticas de préstamo del FMI y del Banco Mundial, de manera que se garantice el respeto de los derechos humanos.

Abstract: International financial institutions (IFIs) typically condition the provision of loans, grants, and debt relief on the recipient country's implementation of policy reforms. Common measures that governments are required to implement include privatization of public assets, public spending cuts (or 'austerity'), and structural reforms (such as changes to labour market reforms, trade liberalisation, and legal reform). These so-called 'conditionalities' afford IFIs substantial policy influence on governments throughout the world, thereby reducing national policy space and undermining national development agendas. These measures also have implications for the enjoyment of human rights. This article provides an overview of IFI policies, as well as their impact on the ability of the implementing governments to provide basic public services necessary for the realisation of human rights, including health, labour, and civil and political rights. The article begins with an examination of the mandates of the IMF and World Bank. It then discusses the lending practices of the two institutions and reviews existing debates around the effects of conditionalities on human rights. Finally, the article offers suggestions for reform of IMF and World Bank lending practices in ways that ensure that they respect human rights.

I. Introducción

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) suelen condicionar sus préstamos, donaciones y la reducción de deuda

a la implementación de reformas en las políticas por parte del país receptor, enfocadas a tornar sostenible la situación fiscal y de deuda, mejorar la competitividad y acelerar el crecimiento económico. Las medidas más típicas que los gobiernos deben implementar incluyen la privatización de activos públicos, los recortes del gasto público —o medidas de ajuste— y reformas estructurales (tales como la desregulación del mercado laboral, la liberalización del comercio y una reforma legal). Esta práctica de imponer “condicionalidades” provee a las IFIs de una influencia política sustancial en los Estados en todo el mundo, reduciendo de esta forma el espacio para las políticas nacionales, socavando las agendas propias de desarrollo.³ En este sentido, las medidas citadas también tienen implicaciones para el goce de los derechos humanos.

En este artículo se proporciona un panorama general de estas políticas, así como el impacto que conlleva su adopción por parte de los gobiernos a la hora de proporcionar servicios básicos, necesarios para la realización de los derechos humanos, incluyendo salud, trabajo, derechos civiles y políticos, etc. El artículo comienza con un examen de los mandatos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Posteriormente analiza las prácticas crediticias de ambas instituciones y trata los debates existentes sobre los efectos de la condicionalidad en los derechos humanos. Finalmente, se ofrecen sugerencias para la reforma de las prácticas creditorias por parte del FMI y el Banco Mundial, de manera tal que se garantice el respeto por los derechos humanos.

II. Una breve historia del FMI y el Banco Mundial

Funcionando como último recurso en materia de préstamos para aquellos países que experimentan niveles insostenibles

³ Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs, Lawrence King, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014”, *4 Review of International Political Economy*, 2016, vol. 23, 543.

de deuda soberana, el FMI y el Banco Mundial se encuentran entre las IFIs más influyentes.⁴ Ambas organizaciones cuentan con una gama similar de herramientas para persuadir a los gobiernos de que adopten reformas, siendo la más conocida de ellas la condicionalidad, entendiéndola a esta como la práctica de exigir reformas políticas a cambio de acceder a los recursos financieros brindados por las IFIs. En los contratos de préstamos condicionales con las IFIs, las reformas políticas se describen en documentos que especifican los cronogramas para su puesta en marcha y son evaluadas de forma regular. La no implementación por parte de los Estados puede resultar en demoras a la hora de desembolsar los préstamos y, en última instancia, la suspensión total de los mismos.

Los orígenes de estas organizaciones se remontan a la conferencia de Bretton Woods en julio de 1944, la cual sentó las bases del orden económico posterior a la Segunda Guerra Mundial.⁵ En respuesta a las demandas por un sistema global de gobernanza financiera y una mayor cooperación económica, se crearon poco después (en 1945) el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD, más tarde conocido simplemente como Banco Mundial).

Ambas organizaciones se han apartado de su mandato original establecido en Bretton Woods. El papel del FMI era inicialmente supervisar los tipos de cambio de los Estados miembro y poner a disposición de estos últimos recursos financieros en el caso de que enfrentaran problemas en su balanza de pagos.⁶ Tras la transformación de este sistema a uno de tipos de cambio

⁴ Alexander Kentikelenis, Leonard Seabrooke, "The Politics of World Polity: Script-Writing in International Organizations", 5 *American Sociological Review*, 2017, vol. 82, 1065; Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, (Cornell University Press, 2006).

⁵ Sarah Babb, Alexander Kentikelenis, "International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism" en Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings, and David Primrose (eds.), *The Sage Handbook of Neoliberalism*, (Sage, 2018), 16.

⁶ FMI, *Articles of Agreement* (2016).

flotantes en 1973, solo sobrevivió el segundo aspecto —y el más controvertido— del mandato del FMI. Por su parte, el Banco Mundial se estableció para proporcionar capital de inversión para la reconstrucción y el desarrollo económico de posguerra. Inicialmente se especializó en préstamos a países desarrollados para proyectos de infraestructura, como puertos, ferrocarriles y represas hidroeléctricas. Sin embargo, en respuesta a la necesidad de los países en desarrollo de una mayor financiación, los líderes mundiales establecieron en 1960 una organización adicional dentro del Banco Mundial, la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Esto transformó al Banco en una organización más centrada en el desarrollo, ampliando su mandato con el fin de abarcar la erradicación de la pobreza.⁷

Al cumplir con estas funciones revisadas, las dos organizaciones se involucraron en la promoción de reformas tendientes a la liberalización del mercado como parte de sus operaciones crediticias.⁸ En los años setenta y ochenta, el FMI introdujo una serie de programas de préstamos dirigidos al cambio estructural, tales como el programa de facilidades extendidas y el de ajuste estructural.⁹ Antes de esto, las condiciones vinculadas a los préstamos del FMI se limitaban en gran medida a una serie de objetivos básicos cuantificables, como topes al gasto público y activos domésticos; en cambio, estos nuevos programas incorporaron detalladas reformas microeconómicas que abarcan una amplia gama de políticas. Por su parte, el Banco Mundial continuó su tradición de proporcionar préstamos para “proyectos”, como por ejemplo para construir carreteras o

⁷ Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 1: *History*, (Brookings Institution Press, 1997).

⁸ Sarah Babb, *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations* (University of Chicago Press, 2009).

⁹ Sarah Babb, Ariel Buiara, “Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality” in Ariel Buiara (ed.), *The IMF and World Bank at Sixty* (Anthem Press, 2005), 59; James Pfeifer, Rachel Chapman, “Anthropological Perspectives on Structural Adjustment and Public Health”, *Annual Review of Anthropology*, 2010, vol. 39, 149.

escuelas, pero también introdujo en 1980 un préstamo propio vinculado a “programas”, el Préstamo de Ajuste Estructural.¹⁰ A medida que avanzaba la década los ochenta, el Banco Mundial dedicó mayor proporción de sus recursos para estos préstamos vinculados a programas en vez de para proyectos de desarrollo. Por su parte, el FMI se convirtió, a todos los efectos, en un organismo de desarrollo que colaboró con el Banco Mundial.¹¹

En un contexto de crisis de deuda, los programas de ajuste estructural se volvieron omnipresentes en la década de los ochenta, logrando notoriedad por su requisito de que los países de ingresos bajos y medios implementaran políticas de libre mercado.¹² De hecho, el término “ajuste estructural” se convirtió en la abreviatura de una amplia gama de reformas diseñadas para promover revisión integral y duradera de las políticas públicas del país prestatario.¹³ Estas políticas se ordenaron en torno a cuatro pilares: estabilización, liberalización, desregulación y privatización.¹⁴ La estabilización, o simplemente el “ajuste”, se refiere a las medidas diseñadas para reducir el déficit fiscal y la oferta monetaria, destinadas a controlar la inflación, estabilizar el valor de las monedas y liberar recursos para pagar la deuda externa. La liberalización implica la eliminación de barreras al comercio y la circulación de capitales para facilitar el acceso a mercados y promover la inversión extranjera directa. La desregulación implica la derogación de las reglas, regulaciones, controles y contrapesos gubernamentales que regulan la actividad económica, orientadas a abolir las ineficiencias percibidas en el funcionamiento del sector privado. Finalmente, la privatización ocasiona la

¹⁰ Babb y Kentikelenis (nota 5).

¹¹ Babb (nota 8); Babb y Buiira (nota 9).

¹² Babb y Kentikelenis (nota 5).

¹³ Pfeifer y Chapman (nota 9)

¹⁴ Lawrence H Summers, Lant H Pritchett, “The Structural-Adjustment Debate”, *2 American Economic Review*, 1993, vol. 83, 383.

venta empresas y recursos naturales de propiedad estatal al sector privado, con el objetivo de mejorar la gestión económica de estas industrias.

Para ambos organismos, la práctica de las condicionalidades se convirtió en una característica destacada de su *modus operandi*¹⁵ y, en la década de los noventa, era un vehículo básico para implementar la transición al capitalismo en países poscomunistas. Para asegurar el cumplimiento de estas prescripciones, no solo se recurrió a la amenaza de suspender los préstamos a los gobiernos receptores, sino que también fue alentado a través de relaciones más estrechas entre el FMI, el Banco Mundial, varios bancos regionales de desarrollo y acreedores privados.¹⁶ En particular, las diversas agencias armonizaron sus condiciones, y las sostuvieron entre sí, al tiempo que la presencia de programas de ajuste estructural pasaron a servir como un “sello de aprobación” que podría catalizar ayuda bilateral adicional de los gobiernos donantes, incluida la morigeración de deuda, así como atraer flujos financieros de capital privado internacional.¹⁷ El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo consolidaron su influencia política a través de una mayor selectividad en la concesión de préstamos para proyectos a países que cumplieran con estas políticas.¹⁸

El FMI y el Banco Mundial fueron ampliamente criticados en los siguientes años, especialmente después del manejo que hicieron de las crisis financieras en México, Asia Oriental, Rusia

¹⁵ John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Institute for International Economics, 1990), 7.

¹⁶ Babb (nota 8).

¹⁷ Graham Bird, Dane Rowlands, “Do IMF Programmes Have a Catalytic Effect on Other International Capital Flows?” 3 *Oxford Development Studies*, 2002, vol. 30, 229; Tomas Stubbs, Alexander Kentikelenis, Lawrence King, “Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behavior in Aid Allocation” *World Development*, 2016, vol. 78, 511.

¹⁸ David Dollar, Victoria Levin, “The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003”, 12 *World Development*, 2006, vol. 34, 2034.

y Argentina.¹⁹ Ambos organismos prometieron que las dolorosas medidas de austeridad se justificarían a largo plazo por un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, el crecimiento económico no se materializó,²⁰ mientras que abundaron implicaciones negativas para el goce de los derechos humanos (véase sección 4). Frente a esta evidencia desconcertante, la opinión de las organizaciones era que los programas de ajuste estructural no habían prestado suficiente atención a las instituciones que permiten el funcionamiento de los mercados, tales como las leyes y los sistemas judiciales, pero que el ímpetu subyacente de liberalización del mercado fue esencialmente correcto.²¹ A principios de la década de 2000, y en respuesta a las críticas generalizadas, el FMI y el Banco Mundial se comprometieron a fortalecer la orientación de sus programas en favor de las personas pobres, permitiendo un diseño flexible de políticas.²²

En 2009, tras el inicio de la crisis de la deuda soberana en Europa, los programas de ajuste estructural del FMI, en colaboración con instituciones de la Unión Europea, se extendieron a las economías europeas avanzadas de Grecia, Islandia, Irlanda, Portugal y Chipre. Estos programas fueron similares a los propugnados por el FMI y el Banco Mundial en países de ingresos bajos y medianos en la medida en que estos estaban bajo condicionalidades de una amplia liberalización del mercado.²³

¹⁹ Sarah Babb, Bruce Carruthers, “Conditionality: Forms, Function, and History”, *Annual Review of Law and Social Science*, 2008, vol. 4, 13; Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (WW Norton, 2002).

²⁰ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton University Press, 2007).

²¹ Babb y Kentikelenis (nota 5).

²² IMF, *Creating Policy Space —Responsive Design and Streamlined Conditionality in Recent Low—Income Country Programs* (IMF 2009); World Bank, *2009 Development Policy Lending Retrospective: Flexibility, Customization, and Results* (IMF 2009).

²³ Scott Greer, “Structural Adjustment Comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the Conditionality Debates”, 1 *Global Social Policy*, 2014, vol. 14, 51; Alexander Kentikelenis, “Structural Adjustment and Health: A Conceptual Framework and Evidence on Pathways”, 187 *Social Science & Medicine*, 2017, 296.

III. La evolución de la condicionalidad

De manera sistemática, en los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial se han utilizado las condicionalidades como un mecanismo de cumplimiento, así como también políticas fuertemente orientadas al libre mercado.²⁴ Sin embargo, las experiencias de condicionalidades también divergen de manera importante a través del tiempo y el espacio. Investigamos la evolución de las condicionalidades utilizando una base de datos de las reformas de políticas públicas exigidas por el FMI para el período 1980 a 2014.²⁵ Nos centramos en el FMI porque no se dispone de datos conmensurables para las condicionalidades del Banco Mundial. En cualquier caso, el FMI ha sido la principal organización en establecer los parámetros de espacio de política para sus prestatarios a lo largo de este período.²⁶ Inicialmente, informamos sobre el número de condiciones aplicables. Aunque reveladora, esta medida resulta un indicador imperfecto para mostrar la carga de condicionalidades, porque no nos dice nada sobre la dificultad de implementar cualquier condición particular. Por ejemplo, una condición que estipula la privatización de una empresa de propiedad estatal es cualitativamente distinta de una que introduce un impuesto al valor agregado. Sin embargo, investigaciones previas muestran que el número de condiciones es una medida indirecta apropiada para conocer el nivel de intrusión de la condicionalidad²⁷

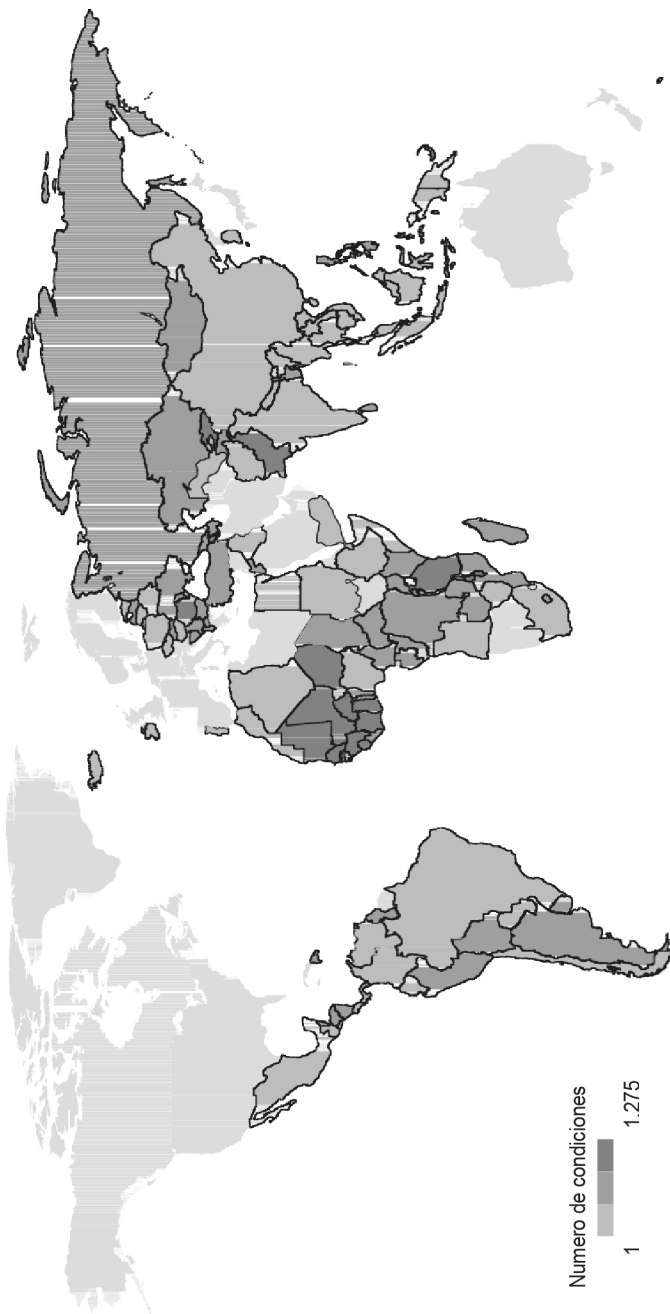
²⁴ Babb y Carruthers (nota 19); Greer (nota 23); Kentikelenis *et al.* (nota 3); Pfeifer y Chapman (nota 9).

²⁵ Kentikelenis *et al.* (nota 3).

²⁶ Nitsan Chorev, Sarah Babb, "The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO", *5 Teory and Society*, 2009, vol. 38, 459.

²⁷ Teri Caraway, Stephanie Rickard, Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality", *1 International Organization*, 2012, vol. 66, 27; Mark Copelovitch, "Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending", *1 International Studies Quarterly*, 2010, vol. 54, 49; Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm, James Vreeland, "Politics and IMF Conditionality", *1 Journal of Conflict Resolution*, 2015, vol. 59, 120; Terrence Chapman *et al.*, "Mixed Signals: IMF Lending and

Figura 1. Condicionalidades, 1980-2014



Fuente: Autores, realizado sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

En la Figura 1 mapeamos el número total de condiciones aplicables en todos los préstamos del FMI para cada país entre 1980 y 2014. Allí se muestra cómo las experiencias de los países con respecto a las condicionalidades del FMI son muy divergentes. Varios Estados de la región de África occidental, incluida Guinea, Nigeria, Ghana, Costa de Marfil, Burkina Faso, Malí, Mauritania, Senegal y Sierra Leona, así como Armenia, Rumania, Pakistán, Tanzania y Kirguistán, exhiben una pesada carga de condicionalidades. Todos estos países contrajeron repetidamente préstamos que tenían un alto grado de condicionalidad. Rumania, por ejemplo, tenía programas del FMI para veintiséis de los treinta y cinco años cubiertos, con un total de 1271 condiciones, la mayor cantidad de todos los países. Otros países solo tuvieron breves encuentros con el FMI, que también se refleja en una condicionalidad relativamente limitada. Por ejemplo, Sudáfrica solo tuvo un Acuerdo *Stand By* de un año, con once condiciones adjuntas, vigente entre 1982 y 1983. Laos mantuvo 389 condiciones, que representa el número mediano de condiciones entre países que tuvieron al menos una. La mayoría de las naciones avanzadas no experimentaron ninguna condición durante el período cubierto porque no tomaron prestado del FMI, —aunque Chipre, Grecia, Islandia, Irlanda y Portugal constituyen excepciones notables.

El Cuadro 1 indica cómo ha evolucionado la condicionalidad del FMI entre 1980 y 2014. La media de las condiciones en los programas del FMI aumentó gradualmente de doce por año —a principios de la década de 1980— hasta alrededor de cuarenta y dos en 1996, nivel en el que permaneció hasta 2007. Durante este período de alta condicionalidad, varios países de Europa del Este y Asia Central se destacan como valores atípicos altos, alcanzando un máximo de más de 140 condiciones para Rusia

Capital Markets”, 2 *British Journal of Political Science*, 2017, vol. 47, 329; Tomas Stubbs *et al.*, “The Impact of IMF Conditionality on Government Health Expenditure: A Cross-National Analysis of 16 West African Nations”, 174 *Social Science & Medicine*, 2017, 220.

en 1998 y Ucrania en 1999. Una disminución abrupta en el número medio de condiciones aplicables puede observarse en las secuelas de la crisis financiera mundial, cayendo alrededor de treinta y tres condiciones por año. Aun así, se mantuvo considerablemente más alto que en los años ochenta y principios de los noventa. Desde 2008, Camerún, Moldova, Costa de Marfil, Ghana, Haití, Grecia, Afganistán, Bosnia, Bangladesh, Ucrania y Jamaica han experimentado una pesada carga de condicionalidad, teniendo todos sesenta o más condiciones al menos una vez. En 2014, el número mediano de condiciones aumentó drásticamente a cuarenta y cuatro, siendo la tercera cifra más alta registrada (después de cuarenta y siete en 2004 y cuarenta y cinco en 2003).

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas sobre la condicionalidad

	Media	Mediana	Programas	Mayor condicionalidad en...
1980	12,1	12	34	Bolivia (28 condiciones), Turquía (25), Rep. Dem. Del Congo (21)
1981	11,7	12	42	Madagascar (27), Turquía (22), Jamaica (21)
1982	11,9	12	37	Jamaica (27), Uganda (23), Costa de Marfil (20)
1983	14,8	15,5	54	República Dominicana (33), Argentina (30), Turquía & Jamaica (28)
1984	18,7	18,5	42	Jamaica (50), Brasil (49), Costa de Marfil (32)
1985	20,9	23	36	Jamaica (46), Argentina (36), Ghana (32)
1986	20,9	17	43	Marruecos (65), Zambia (63), Rep. Dem. Del Congo. (40)
1987	27,3	28	35	Tanzania (49), Niger (42), Gabón, Senegal & Túnez (40)
1988	25,3	24	46	Tanzania (57), Togo (56), Túnez (49)
1989	28,8	30	50	Pakistan (87), Nepal (56), Túnez (52)
1990	26,7	25,5	50	Pakistan (61), Tanzania (59), Gabón (54)
1991	26,9	25	53	Túnez(52), Ruanda y Senegal (46)

	Media	Mediana	Programas	Mayor condicionalidad en...
1992	29,7	29	54	India (62), Gabón (56), Pakistan (54)
1993	28,4	28	48	Mauritania (73), Egipto (56), Burkina Faso (53)
1994	36,5	36,5	60	Mauritania (76), Kirguistán (70), Albania (66)
1995	36,3	37	67	Mauritania (88), Ucrania (78), Armenia (72)
1996	43,9	42,5	68	Azerbaiyán (93), Rusia (87), Georgia (70)
1997	42,9	42	60	Kazajistán (99), Bulgaria (89), Azerbaiyán (88)
1998	43,2	43,5	60	Rusia (143), Ucrania (103), Indonesia (77)
1999	44,3	41	62	Ucrania (148), Bulgaria (99), Moldavia (89)
2000	40,8	42,5	64	Kirguistán (97), Bulgaria (87), Rumania (79)
2001	41,8	40	66	Pakistan (105), Ucrania, Ruanda & Armenia (72)
2002	43,1	40,5	58	Rumania (114), Pakistan (98), Turquía (86)
2003	45,3	45	57	Romania (114), Pakistan (87), Macedonia (80)
2004	43,5	47	57	Rumania (126), Serbia (87), Nicaragua (74)
2005	44,5	43	47	Serbia (122), Rumania (100), Senegal (83)
2006	39,7	41	43	Camerún (79), Macedonia & República del Congo (65)
2007	40,4	40	37	Camerún (84), República Dominicana (77), Macedonia (67)
2008	30,4	33	46	Camerún (75), Moldavia (62), Haití (60)
2009	31,8	33	53	Costa de Marfil (70), Afganistán (53), República Centroafricana (51)
2010	32,9	34	60	Ghana y Costa de Marfil (60), Tayikistán (58)
2011	31,7	32	50	Haití (60), Tayikistán (58), Ghana (54)

	Media	Mediana	Programas	Mayor condicionalidad en...
2012	32,5	35	45	Grecia (62), Afganistán (60), Costa de Marfil (59)
2013	33,7	34,5	40	Bosnia-Herzegovina (85), Bangladesh (69), Costa de Marfil (68)
2014	38,7	44	35	Bosnia-Herzegovina (92), Ucrania (64), Jamaica (63)
Total	33,2	32		Rumania (1271), Pakistán (1166), Mauritania (1080)

Fuente: Autores, realizado sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

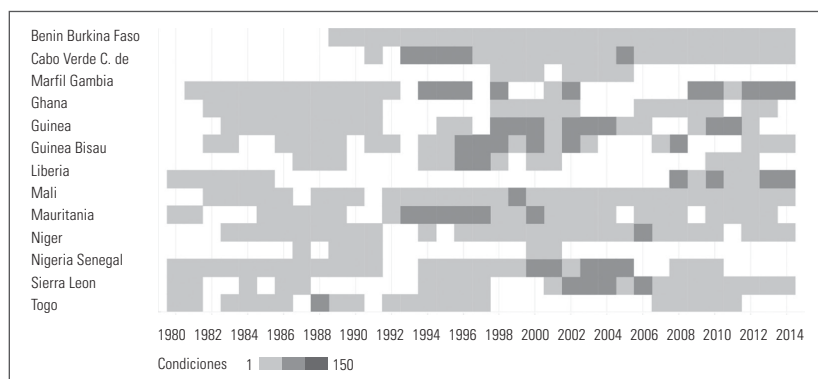
Figura 2. Condicionalidad en Europa y Asia Central, 1980-2014



Fuente: Autores, Realizado sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

La Figura 2 presenta información más detallada sobre los países de Europa y Asia Central, donde el FMI estuvo muy involucrado durante la transición poscomunista al capitalismo. El mapa de calor muestra la carga de la condicionalidad aplicable por país y año. Por ejemplo, Rumania tuvo numerosos programas con cargas pesadas, particularmente entre 1994 y 2005, mientras que Rusia tenía pocos programas pero una alta carga de condicionalidad en cada uno durante el período 1995-1999. De los países europeos de altos ingresos que recibieron préstamos del FMI en años recientes, Grecia se destaca por tener un mayor número de condiciones aplicables, más de cincuenta por año entre 2011 y 2014. También hay evidencia de reincidencia del FMI en la región, con Armenia, Georgia y la República Kirguisa en programas consecutivos y prácticamente ininterrumpidos desde aproximadamente 1995.

Figura 3. Condicionalidad en África Occidental, 1980-2014



Fuente: Autores, sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

En la Figura 3 ofrecemos la misma información para los dieciséis países de África occidental, otra región con una fuerte participación del FMI. Allí puede notarse que la reincidencia a dicha institución es una característica destacada en la región. Con excepción de Cabo Verde, Guinea-Bissau, Liberia y Nigeria, cada uno de estos países estuvo la mayor parte del período

1980-2014 bajo los programas del FMI, lo que subraya la medida en que dicha institución ha influido en la trayectoria de desarrollo de la región. Mauritania, que tiene la tercera carga más alta de condicionalidad de todos los países, estuvo sujeta a amplias condicionalidades del FMI desde 1993 hasta 1997, y nuevamente en 2000, cuando se indujo al país a implementar setenta y tres condiciones del FMI. Más recientemente, Costa de Marfil tuvo que implementar más de cincuenta condiciones durante cinco de los seis años transcurridos desde 2009.

Si bien las tendencias en los números totales de las condiciones son sugerentes, para evaluar la condicionalidad del FMI se requiere explorar también su distribución entre diferentes áreas de políticas públicas —el llamado alcance de la condicionalidad—. ²⁸ En el Cuadro 2 presentamos las áreas de política pública de las condiciones del FMI para el período 1980-2014, clasificándolas en categorías mutuamente excluyentes. Siguiendo convenciones del campo de investigación, estas se separan en áreas de políticas principales (*core*) y no principales. ²⁹ Las áreas políticas principales incluyen problemas de deuda externa, del sector financiero, de política monetaria y cuestiones de bancos centrales, de problemas fiscales, ingresos e impuestos; y del sector externo (cuestiones comerciales y cambiarias). ³⁰ En conjunto, estas áreas principales representan casi el 87 % del número total de condiciones incluidas en los programas del FMI.

²⁸ Randall Stone, "The Scope of IMF Conditionality", 4 International Organization, 2008, vol. 62, 589; Graham Bird, "Reforming IMF Conditionality: From 'Streamlining' to 'Major Overhaul'", 3 World Economics, 2009, vol. 10, 81.

²⁹ IEO, *Structural Conditionality in IMF-Supported Programs: Background Documents* (2007); Kentikelenis *et al.* (nota 17).

³⁰ Stubbs, Kentikelenis y King *et al.* (nota 17).

Cuadro 2. Categorización de áreas políticas

	Descripcion de areas politicas	Número de condiciones
Políticas en zonas centrales	Problemas de deuda externa Gestion de la deuda y atrasos externos	16,571
	Problemas del sector financiero, políticas monetarias y Bancos Centrales Regulación de instituciones financieras, privatización de empresas publicas financieras, letras del tesoro, tasas de interés, regulación del Banco Central, oferta monetaria y credito interno	15,229
	Problemas fiscales, ingresos e impuestos Administracion de gastos, transparencia fiscal, auditorias, elaboracion de presupuestos, atrasos internos y balance fiscal, administracion de aduanas, politica tributaria, administracion tributaria y auditorias de empresas privadas	13,952
	Sector externo (comercio y sistema cambiario) Reservas extranjeras, liberalización del comercio, política cambiaria, liberalización de la cuenta de capital e inversion extranjera directa	5,142
	Privatización de empresas públicas, reformas y puesta en valor Privatización de empresas públicas no financieras (incluidos procedimientos de liquidación y quiebra), reestructuración de empresas públicas estatales, subsidios, liberalización de precios, auditorías, juntas de comercialización y corporativizacion y racionalizacion	3,336
Políticas en zonas periféricas	Problemas laborales (Sectores público y privado) Límites salariales y laborales, pensiones e instituciones de seguridad social	1,991

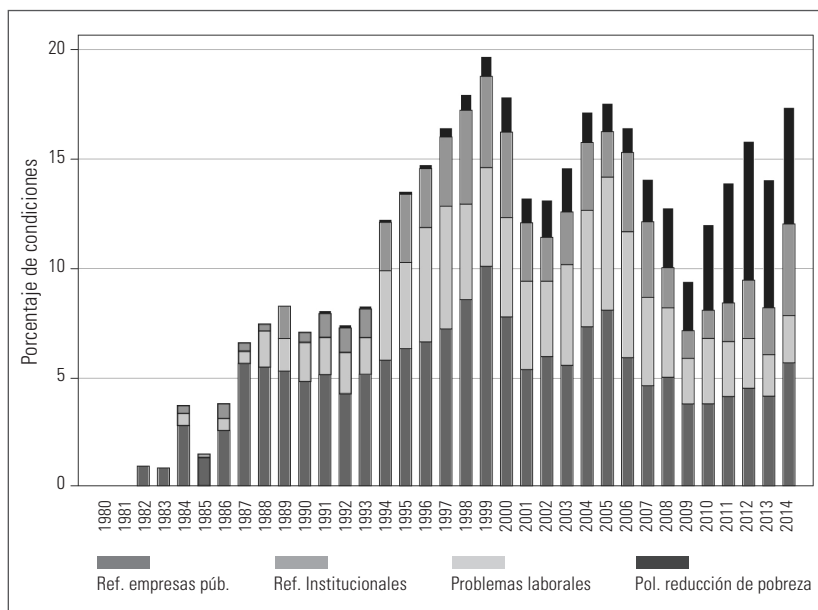
Políticas en zonas periféricas	Reformas Institucionales Reformas del sistema judicial, medidas anticorrupción, mejora de la competencia, desarrollo del sector privado, transferencia de competencias, políticas sectoriales, políticas sociales (excluidas las políticas de reducción de la pobreza), aumentos de precios de alimentos, agua, transporte público u otros bienes de necesidades básicas, catastros, otorgamiento de derechos de propiedad, regulaciones ambientales y acceso a bienes comunes	1,360
	Políticas para la reducción de la pobreza Elaboración estrategias para luchar contra la pobreza, aumento del gasto del sector social e implementación de redes de seguridad social	825
Número total de condiciones		58,406

Fuente: Autores, realizado sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

Para investigar si la combinación de políticas de condiciones en los programas del FMI cambió, la Figura 4 muestra el porcentaje de condiciones en áreas de políticas complementarias (*non-core*) en los programas del FMI. Una observación inicial es que la expansión de las condicionalidades hacia las áreas no principales comenzó a mediados de la década de 1980. La proporción de condiciones en áreas no centrales alcanzó su punto máximo en 1999, fluctuó durante varios años y luego descendió marcadamente de 2005 a 2009, antes de aumentar gradualmente de nuevo. A nivel desagregado, las reformas laborales y las privatizaciones de empresas de propiedad estatal —con sus reformas asociadas— alcanzaron su punto máximo en 1999, y se han estado reduciendo desde 2006. En los últimos años también han visto un aumento en las condiciones ligadas a aspectos redistributivos, que suelen adoptar la forma de minimizar el gasto público en salud y educación. Por su parte,

las reformas institucionales se han mantenido en los últimos años en proporciones similares a las de finales de la década de los noventa.

Figura 4. Condicionalidad en áreas periféricas, 1980-2014



Fuente: Autores, realizado sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

En términos generales, si bien los programas del FMI no abarcan tanto como en la década de 1990, las condiciones que estipulaban reformas a las empresas estatales, a la política laboral y los entornos institucionales representaban más del 12 % de todas las condiciones incluso en 2014. Lo que podría interpretarse como un alcance cada vez más limitado de las condicionalidades es explicado en parte por la cantidad de tiempo que cada país ha estado bajo los programas del FMI.³¹ Los países reiteradamente deudores ya han implementado un

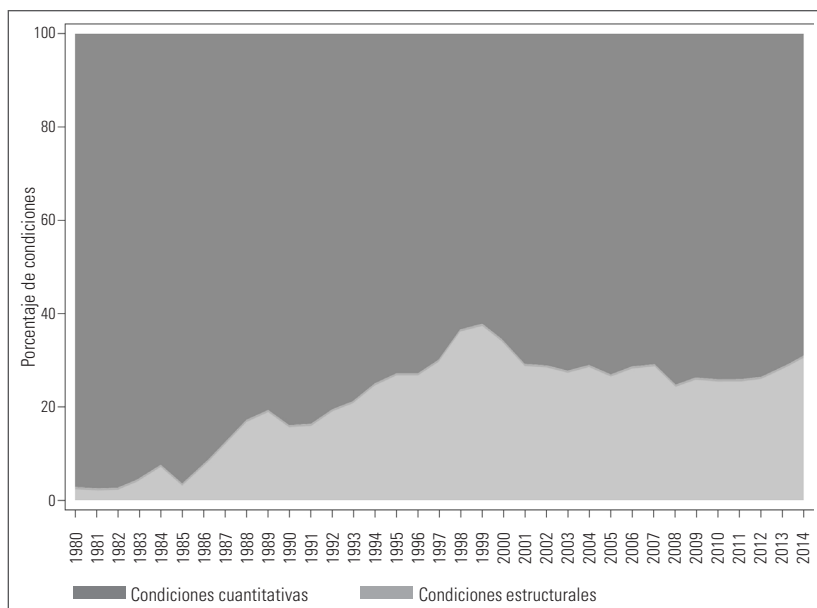
³¹ *Ibid.*

extenso número de condicionalidades, por lo que hay menos “necesidad” de que el FMI introduzca tales condiciones en programas recientes.

El aparato técnico de la condicionalidad también ha evolucionado con el tiempo. Los programas de préstamos del FMI emplean dos tipos de condiciones: cuantitativas y estructurales.³² Originalmente, las condiciones del FMI solo aparecían en forma de metas macroeconómicas cuantificables (por ejemplo, límites al endeudamiento del gobierno). Si bien estas condiciones cuantitativas son restrictivas, solo especifican los fines de la política en lugar de los medios, de modo que los gobiernos pueden aplicar una serie de políticas alternativas para satisfacerlas. Por el contrario, las condiciones estructurales especifican claramente los medios por los cuales se debe alcanzar el cumplimiento de las metas macroeconómicas. Por lo general, estas reformas han tenido como objetivo alterar la estructura subyacente de una economía, por ejemplo, privatizando empresas estatales, legislando la independencia del banco central, desregulando los mercados laborales o reestructurando los sistemas fiscales. La Figura 5 muestra cómo las condicionalidades estructurales comenzaron en niveles muy bajos a mediados de la década de 1980, y en el curso de una década su presencia se expandió rápidamente, alcanzando un máximo de aproximadamente el 38 % de todas las condiciones a fines de la década de 1990. A partir de allí, la proporción de condicionalidades estructurales se mantuvo estable, hasta que en años recientes, volvió a expandirse. En 2014, las condiciones estructurales abarcaron el 31 % de todas las condiciones. En general, estas tendencias ponen de relieve que el ajuste estructural sigue siendo tan relevante como siempre en la era contemporánea.

³² FMI, IMF Conditionality (IMF Factsheet, 2015). Disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.html>

Figura 5. Condicionalidad estructural



Fuente: Autores, realizado sobre datos disponibles en: <<http://imfmonitor.org/downloads.html>>.

IV. Los efectos de las condicionalidades sobre los derechos humanos

En esta sección se revisan los debates existentes sobre los efectos de las condicionalidades sobre los derechos humanos, organizados en tres dimensiones temáticas: derecho a la salud, derechos laborales, y derechos civiles y políticos.

IV.1. Derecho a la salud

El derecho a la salud está codificado en el Pacto Internacional de 1966 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y ampliado en la Observación General 14, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de

las Naciones Unidas en 2000.³³ Más que una agenda minimalista que incluya intervenciones de salud para los más vulnerables, el derecho a la atención de la salud en el PIDESC forma un marco integral hacia el más alto estándar posible de salud. Ofrece una afirmación legítima de libertades y derechos directamente relacionados con la salud, incluido el acceso a una atención médica de calidad y asequible, así como los relacionados indirectamente con la salud, como el acceso a alimentos, agua, empleo y educación.³⁴ El PIDESC y la Observación General también consagran estos derechos como obligaciones nacionales e internacionales, estas últimas relacionadas con la cooperación para el desarrollo en materia de salud.³⁵ Aunque el FMI y el Banco Mundial han afirmado durante mucho tiempo que están preocupados por las consecuencias para la salud de sus recomendaciones de política,³⁶ la evidencia disponible sugiere que muchas condiciones incluidas en los programas de ajuste estructural incumplen estas obligaciones y resultan perjudiciales en materia de salud.

Las condiciones del FMI y del Banco Mundial repercuten directamente en el cumplimiento del derecho a la salud de diversas maneras.³⁷ En particular, la reducción de la pobreza, las condiciones fiscales, institucionales y laborales pueden implicar cambios rápidos en el volumen y la calidad de los servicios prestados (como instalaciones de salud y suministros médicos). Por un lado, para proteger los gastos sensibles de las medidas de austeridad, los programas de ajuste estructural incorporan condiciones de reducción de la pobreza, en la forma de pisos de

³³ CESCR, "General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)", UN Doc E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000).

³⁴ Gorik Ooms, Rachel Hammonds, "Global Constitutionalism, Applied to Global Health Governance: Uncovering Legitimacy Deficits and Suggesting Remedies", 12 *Globalization and Health*, 2016, 84.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Kentikelenis *et al.* (nota 3); Devi Sridhar, *The Battle Against Hunger: Choice, Circumstance, and the World Bank* (Oxford University Press, 2008).

³⁷ Kentikelenis (nota 23).

gasto prioritario, como es el caso de la inversión en salud y educación.³⁸ De hecho, en la última década se visualiza un rápido aumento en la inclusión de condiciones para la reducción de la pobreza (ver Figura 4). Si bien hasta 1998 representaban menos del 1 % de las condiciones anuales, desde entonces el uso de estos instrumentos ha crecido ampliamente, llegando casi al 5 % de las condiciones en 2014. Estas pueden explicar parcialmente los hallazgos de estudios transversales entre países que muestran que los programas de ajuste estructural están asociados con aumentos en el gasto social en países de bajos ingresos del África subsahariana, países autocráticos y países de América Latina.³⁹ La evidencia documental sobre los programas del FMI en países de África occidental también demuestra que, en casos específicos, los pisos de gastos prioritarios contribuyeron a aumentos en las asignaciones presupuestarias para salud, como fue el caso de Gambia en 2012 y Benín a finales de la década de 1990.⁴⁰

Por otro lado, existen pruebas contundentes que sugieren que las condiciones de reducción de la pobreza reciben una importancia subsidiaria entre las condiciones fiscales. Los objetivos de gasto prioritario suelen ser condiciones no vinculantes

³⁸ Sanjeev Gupta *et al.*, *Social Issues in IMF-Supported Programs*, Occasional Paper No 191 (IMF 2000) 191; Sanjeev Gupta, "Can a Causal Link Be Drawn? A Commentary on The Impact of IMF Conditionality on Government Health Expenditure: A Cross-National Analysis of 16 West African Nations" 181 *Social Science & Medicine*, 2017, 199; Sanjeev Gupta, "Response of the International Monetary Fund to Its Critics" 2 *International Journal of Health Services*, 2010, vol., 323; IMF, "Protecting the Most Vulnerable under IMF-Supported Programs" (IMF Factsheet, 2015). Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/protect.htm>

³⁹ Alexander Kentikelenis, Tomas Stubbs, Lawrence King, "Structural Adjustment and Public Spending on Health: Evidence from IMF Programs in Low-Income Countries" 126 *Social Science & Medicine*, 2015, 169; Irfan Nooruddin, Joel W Simmons, "The Politics of Hard Choices: IMF Programs and Government Spending" 4 *International Organization*, 2006, vol. 60, 1001; Shiri Noy, "New Contexts, Different Patterns? A Comparative Analysis of Social Spending and Government Health Expenditure in Latin America and the OECD", 3 *International Journal of Comparative Sociology*, 2011, vol. 52, 215.

⁴⁰ Stubbs *et al.*(nota 27); Tomas Stubbs *et al.*, "The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta", 181 *Social Science & Medicine*, 2017, 202.

que sirven como marcadores para una evaluación más amplia del progreso, pero no suspenden automáticamente un programa si no se cumplen, mientras que los objetivos de déficit fiscal sí son vinculantes y suspenden automáticamente el préstamo.⁴¹ Además, las investigaciones muestran que los objetivos de gasto prioritario se observaron solo alrededor de la mitad de las veces, mientras que las condiciones de déficit fiscal se cumplieron casi siempre.⁴² Como parte de un esfuerzo de austeridad, los gobiernos pueden estar bajo presión para recortar el gasto social con el fin de cumplir con las metas de déficit fiscal, que pueden, a su vez, limitar la accesibilidad y asequibilidad de la atención médica.⁴³

Varios estudios transversales entre países sobre los efectos del ajuste estructural en el gasto social sugieren que está asociado con disminuciones en el gasto en países de bajos ingresos fuera África subsahariana y Estados democráticos.⁴⁴ Un estudio reciente centrado en los países de África occidental también encontró que cada condición adicional del FMI reduce el gasto público en salud *per cápita* en un 0,25 %.⁴⁵ En consecuencia,

⁴¹ Tomas Stubbs, Alexander Kentikelenis, "Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: The IMF and Health Systems of Low-Income Countries", 2 *Critical Public Health*, 2018, vol. 28, 132.

⁴² Kentikelenis *et al.* (nota 3); Alexander Kentikelenis *et al.*, "The International Monetary Fund and the Ebola Outbreak" 2 *The Lancet Global Health*, 2015, vol. 3, e69; Stubbs *et al.* (nota 27).

⁴³ Devi Sridhar, Ngaire Woods, "Are There Simple Conclusions on How to Channel Health Funding?" 9723 *The Lancet*, 2010, vol. 375, 1326; Stubbs *et al.* (nota 27); Aaron Reeves *et al.*, "The Political Economy of Austerity and Healthcare: Cross-National Analysis of Expenditure Changes in 27 European Nations 1995-2011", 1 *Health Policy*, 2014, vol. 115, 1-8; Kentikelenis *et al.* (nota 1); David Stuckler, Lawrence King, Sanjay Basu, "International Monetary Fund Programs and Tuberculosis Outcomes in Post-Communist Countries", 5 *PLoS Medicine*, 2008, vol. 7, 1079; Pfeifer y Chapman (nota 7); Michael Tomson, Alexander Kentikelenis, Tomas Stubbs, "Structural Adjustment Programmes Adversely Affect Vulnerable Populations: A Systematic-Narrative Review of Their Effect on Child and Maternal Health" 38 *Public Health Reviews*, 2017.

⁴⁴ Kentikelenis *et al.* (nota 37); Nooruddin y Simmons (nota 39).

⁴⁵ Stubbs *et al.* (nota 25); Stubbs *et al.* (nota 38).

los países experimentan escasez de suministros médicos y ven que los servicios de salud sin financiación son reemplazados por programas tradicionales ineficaces.⁴⁶ Los estudios empíricos que evalúan el efecto del gasto en salud o del gasto público en general encuentran una relación significativa y perjudicial con la mortalidad infantil, mortalidad de menores de 5 años, y varios otros resultados de salud.⁴⁷ El Consejo de Derechos Humanos de la ONU también informó que la disminución en el gasto público promovido por los programas del FMI en Chipre, Grecia e Irlanda se tradujo en disminuciones en el personal de atención médica, reducciones en el número de camas de hospital y mayores tiempos de espera para procedimientos médicos.⁴⁸

Aparte de las condiciones fiscales que afectan el gasto público en salud, las condiciones institucionales incluidas en los programas de ajuste estructural pueden limitar la accesibilidad y asequibilidad de la atención médica. Una medida común ha sido la introducción de tarifas de usuario para acceso a la atención de la salud y la aplicación de copagos por medicamentos o servicios.⁴⁹ La razón para aplicar tales tarifas era generar recursos adicionales, mejorar la eficiencia y aumentar el acceso.⁵⁰ En la práctica han socavado el derecho a la salud

⁴⁶ Pfeifer y Chapman (nota 9); Tomson *et al.* (nota 43).

⁴⁷ Tomson *et al.* (nota 41), John C Anyanwu, Andrew EO Erhijakpor, "Health Expenditures and Health Outcomes in Africa", 2 *African Development Review*, 2009, vol. 21, 400; Marco A Palma-Solís *et al.*, "State Downsizing as a Determinants of Infant Mortality and Achievement of Millennium Development Goal 4" 39 *International Journal of Health Services* 389, 2009.

⁴⁸ UNGA, "Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights", UN Doc A/HRC/34/57/Add.1 (28 de diciembre 2016).

⁴⁹ Sarah Tomson, *Economic Crisis, Health Systems and Health in Europe: Impact and Implications for Policy* (Open University Press 2015); Kasturi Sen, Meri Koivusalo, "Health Care Reforms and Developing Countries—A Critical Overview", 3 *International Journal of Health Planning and Management*, 1998, vol. 13, 199.

⁵⁰ John Akin, Nancy Birdsall, David de Ferranti, *Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform* (World Bank Publications, 1987).

de las personas vulnerables, tanto en términos de reducir el uso de dichos servicios debido a sus costos prohibitivos, como al empobrecimiento de la población debido a los efectos de los gastos inevitables en salud.⁵¹ Un modelo de simulación de veinte países africanos que emplean tarifas de usuario para la salud concluyó que la abolición de las tarifas podría prevenir aproximadamente 233.000 muertes de menores de cinco años al año o el 6,3 % de esas muertes en este entorno.⁵² En los últimos años, el consenso político del FMI y del Banco Mundial en torno a los países de bajos ingresos se ha alejado de la dependencia de las tarifas de los usuarios. Aún así, los recientes programas de ajuste estructural en Europa abogaban por la introducción o el aumento de tarifas de usuario o copagos, realizando rigurosos criterios de elegibilidad para los servicios de salud subsidiados.⁵³

Las condicionalidades institucionales que exigen la desregulación del sector han fortalecido el papel del sector privado en la prestación de servicios de salud.⁵⁴ Si bien quienes pueden

⁵¹ Robert Yates, "Universal Health Care and the Removal of User Fees", 9680 *The Lancet*, 2009, vol. 373, 2078; Roberto De Vogli, Gretchen L Birbeck, "Potential Impact of Adjustment Policies on Vulnerability of Women and Children to HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa", 2 *Journal of Health, Population and Nutrition*, 2005, vol. 23, 105; Chris James *et al.*, "Impact on Child Mortality of Removing User Fees: Simulation Model", 7519 *British Medical Journal*, 2005, vol. 331, 747.

⁵² Yates, *Ibid.*

⁵³ Thomson *et al.* (nota 43); UN Doc A/HRC/34/57/Add.1 (nota 48); M Karanikolos, A Kentikelenis, "Health Inequalities after Austerity in Greece", 15 *International Journal for Equity in Health*, 2016, 83; A Kentikelenis, "Bailouts, Austerity and the Erosion of Health Coverage in Southern Europe and Ireland", 3 *European Journal of Public Health*, 2015, vol. 25, 365; A Kentikelenis *et al.*, "Health Effects of Financial Crisis: Omens of a Greek Tragedy", 9801 *The Lancet*, 2011, vol. 378, 1457; Alexander Kentikelenis *et al.*, "Greece's Health Crisis: From Austerity to Denialism", 9918 *The Lancet*, 2014, vol. 383, 748; Alexander Kentikelenis *et al.*, "Health and the Financial Crisis in Greece—Authors' Reply", *The Lancet*, 2014, vol. 379, 1002; Alexander Kentikelenis *et al.*, "Effects of Greek Economic Crisis on Health Are Real", 345 *BMJ*, 2012, e8602.

⁵⁴ Núria Homedes, Antonio Ugalde, "Why Neoliberal Health Reforms Have Failed in Latin America", 1 *Health Policy*, 2005, vol. 71, 83.

pagar por ello obtienen acceso a un paquete más amplio de servicios, esto se combina con retrocesos impulsados por la austeridad que restringen la provisión de salud del gobierno a una gama más limitada de servicios o con la subcontratación en organizaciones no gubernamentales, que a menudo están menos equipadas para brindar servicios integrales y servicios de salud de alta calidad.⁵⁵ Además, los programas de ajuste estructural están vinculados a la descentralización del sistema de salud, es decir, la transferencia de responsabilidades fiscales y operativas al nivel subnacional.⁵⁶ En principio, la descentralización puede hacer que los sistemas de salud sean más sensibles a las necesidades locales, pero en la práctica a menudo crea problemas de gobernanza y exacerba las debilidades institucionales locales que socavan el derecho a la salud, especialmente a la hora de gestionar los brotes de enfermedades en todo el país.⁵⁷

Las condicionalidades vinculadas a derechos laborales también pueden afectar el derecho a la salud en términos de cantidad y calidad de la fuerza laboral sanitaria disponible en el sector público, a través de despidos, congelamiento de contrataciones o recortes salariales.⁵⁸ Solo en África occidental casi la mitad

⁵⁵ Pfeifer y Chapman (nota 9); Rene Loewenson, "Structural Adjustment and Health Policy in Africa", 4 *International Journal of Health Services*, 1995, vol. 23 717; Alexander Kentikelenis, Amanda Shriwise, "International Organizations and Migrant Health in Europe", 37 *Public Health Reviews*, 2016, 19; Sridhar y Woods (nota 43); James Pfeifer, "International NGOs and Primary Health Care in Mozambique: The Need for a New Model of Collaboration", 4 *Social Science & Medicine*, 2003, vol. 56, 725; Sundari TK Ravindran, "Privatisation in Reproductive Health Services in Pakistan: Three Case Studies", 36 *Reproductive Health Matters*, 2010, vol. 18, 13.

⁵⁶ Kentikelenis *et al.* (nota 40); Stubbs *et al.* (nota 27); Homedes y Ugalde (nota 52).

⁵⁷ Stubbs *et al.* (nota 25); Kentikelenis *et al.* (nota 42); Mamuka Djibuti *et al.*, "Health Systems Barriers to Effective Use of Infectious Disease Surveillance Data in the Context of Decentralization in Georgia: A Qualitative Study", 2-3 *Health Policy*, 2007, vol. 83, 323.

⁵⁸ Akanksha A Marphatia *et al.*, "Confronting the Contradictions: The IMF, Wage Bill Caps and the Case for Teachers" (Actionaid 2007); Kentikelenis *et al.* (nota 40); Stubbs *et al.* (nota 27); David Stuckler, Sanjay Basu, "The International Monetary Fund's Effects on Global Health: Before and After the 2008 Financial Crisis", 4 *International Journal of Health Services*, 2009, vol. 39, 771; Akanksha Marphatia, "The Adverse Effects of International Monetary Fund

de los años entre 1995 y 2014 que involucraron programas del FMI incluyeron condiciones que estipulaban despidos o topes en la contratación del sector público, así como límites a la masa salarial.⁵⁹ Estos objetivos pueden obstaculizar la capacidad para contratar, remunerar adecuadamente o retener profesionales de la salud, y están vinculados a la “fuga de cerebros” médica, en tanto que los trabajadores de la salud pueden migrar en busca de un mejor empleo.⁶⁰ El FMI informa que esos topes salariales se han descontinuado en sus programas,⁶¹ pero la evidencia reciente muestra que todavía se incorporan en algunos.⁶²

Más allá de estos efectos directos de las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial, el derecho a la salud también puede verse afectado indirectamente. Primero, las devaluaciones de la moneda, promovidas por el FMI y el Banco Mundial para mejorar la competitividad externa de los países, al aumentar el precio de las importaciones, impiden el acceso a medicamentos y equipos médicos importados.⁶³ En segundo lugar, la eliminación de los derechos de aduana reduce a corto plazo los ingresos por impuestos al comercio, lo que, a menos que se sustituya por fuentes alternativas de ingresos, puede socavar la base fiscal de la política sanitaria. Sin embargo, si los beneficios económicos de la apertura estimulan el crecimiento económico en el mediano plazo o si los ingresos fiscales se recaudan por

Programs on the Health and Education Workforce”, 1 *International Journal of Health Services*, 2010, vol. 40, 165.

⁵⁹ Stubbs *et al.* (nota 27).

⁶⁰ Karen McColl, “Fighting the Brain Drain”, 7676 *British Medical Journal*, 2008, vol. 337, 958; Saliwe M Kawewe, Robert Dibie, “The Impact of Economic Structural Adjustment Programs [ESAPs] on Women and Children: Implications for Social Welfare in Zimbabwe”, 4 *Journal of Sociology & Social Welfare*, 2000, vol. 27, 79.

⁶¹ Sanjeev Gupta, “Response to “The International Monetary Fund and the Ebola Outbreak”, 3 *The Lancet Global Health*, 2015, vol. 2, e78.

⁶² Kentikelenis *et al.* (nota 3).

⁶³ Jacques van der Gaag, Tania Barham, “Health and Health Expenditures in Adjusting and Non-Adjusting Countries”, 8 *Social Science & Medicine*, 1998, vol. 46, 995.

otra vía (por ejemplo, a través de nuevos impuestos al consumo o por la mejora en la recaudación de impuestos), entonces se podría invertir una mayor cantidad de ingresos públicos en salud.⁶⁴ En tercer lugar, la privatización de empresas de propiedad estatal (diseñada para recaudar fondos para gobiernos carentes de efectivo) puede resultar a mediano y largo plazo en pérdidas de ingresos públicos seguros para que el Estado financie la salud; y en los casos en que las empresas estatales brindaban cobertura de salud a sus empleado/as, estos beneficios pueden retirarse después de la privatización, lo que genera la pérdida del acceso a la atención médica.⁶⁵ En cuarto lugar, los donantes podrían interpretar las condicionalidades como un compromiso firme con las reformas, recompensado con aumentos de la ayuda que compensarían las pérdidas de ingresos para la salud; aún así, la evidencia sugiere que la ayuda sustituye, en lugar de complementar, el gasto público en salud, y que los flujos de ayuda aumentan el presupuesto general y alivian la deuda, pero no mejoran los fondos para la salud.⁶⁶

En quinto lugar, y avanzando en la cadena causal hacia los “determinantes sociales” de la salud,⁶⁷ las condiciones

⁶⁴ Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Masahiro Nozaki, “What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programmes?”, 28 *Applied Economics*, 2013, vol. 45, 4022; Ernesto Crivelli, Sanjeev Gupta, *Does Conditionality in IMF-Supported Programs Promote Revenue Reform?* IMF Working Paper WP/14/206 (2014).

⁶⁵ Lawrence King, Patrick Hamm, David Stuckler, “Rapid Large-Scale Privatization and Death Rates in ExCommunist Countries: An Analysis of Stress-Related and Health System Mechanisms”, 3 *International Journal of Health Services*, 2009, vol. 39, 461; David Stuckler, Sanjay Basu, *The Body Economic: Why Austerity Kills* (Basic Books, 2013); David Stuckler, Lawrence King, Martin McKee, “Mass Privatisation and the Post-Communist Mortality Crisis: A Cross-National Analysis”, 9661 *The Lancet*, 2009, vol. 373, 399; John W Peabody, “Economic Reform and Health Sector Policy: Lessons from Structural Adjustment Programs”, 5 *Social Science & Medicine*, 1996, vol. 43, 823.

⁶⁶ Stubbs *et al.* (nota 17); David Stuckler, Sanjay Basu, Martin McKee, “International Monetary Fund and Aid Displacement”, 1 *International Journal of Health Services*, 2011, vol. 41, 67; Chunling Lu *et al.*, “Public Financing of Health in Developing Countries: A Cross-National Systematic Analysis”, 9723 *The Lancet*, 2010, vol. 375, 1375.

⁶⁷ Michael Marmot, “Health in an Unequal World”, 9552 *The Lancet*, 2006, vol. 368, 2081.

asociadas a los programas de ajuste estructural están vinculadas a la disminución de los ingresos y el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad, que a su vez son las causas fundamentales de una cascada de problemas de salud a lo largo de la vida.⁶⁸ Por ejemplo, los topes salariales y la privatización pueden resultar en la pérdida de puestos de trabajo, que están relacionados con el aumento del alcoholismo y el suicidio; la liberalización de las tarifas puede aumentar los precios de los alimentos, lo que está ligado al deterioro de la nutrición infantil; y la introducción de formas regresivas de impuestos puede reducir ingresos y, por lo tanto, su capacidad para financiar la atención de la salud o llevar una vida sana.⁶⁹ En sexto lugar, la educación es otro determinante social clave de la salud, ya que aumenta el conocimiento de las personas sobre salud y mejora las oportunidades de movilidad social que a su vez afectan el empleo y la pobreza; sin embargo, los estudios muestran que la imposición de tarifas para la educación primaria, exigidas por el FMI y el Banco Mundial, impide que los niños y las niñas alcancen logros educativos, y que el ajuste estructural también disminuye el efecto protector de la educación de los padres sobre la salud infantil.⁷⁰ Por último, las condiciones de las políticas ambientales, que suelen incluir la desregulación o privatización del agua y el saneamiento, agricultura, energía

⁶⁸ James Vreeland, "The Effect of IMF Programs on Labor", 1 *World Development*, 2002, vol. 30, 121; Doris Oberdabernig, "Revisiting the Effects of IMF Programs on Poverty and Inequality", *World Development*, 2013, vol. 46, 113; Kate E. Pickett, Richard G. Wilkinson, "Income Inequality and Health: A Causal Review", *Social Science & Medicine*, 2015, vol. 128, 316; UN Doc A/HRC/34/57/Add.1 (nota 48).

⁶⁹ Stuckler *et al.* (nota 65); David Stuckler *et al.*, "The Public Health Effect of Economic Crises and Alternative Policy Responses in Europe: An Empirical Analysis", 9686 *The Lancet*, 2009, vol. 374, 315; Sudhanshu Handa, Damien King, "Adjustment with a Human Face? Evidence from Jamaica", 7 *World Development*, 2003, vol. 31, 1125; Frances Stewart, "The Many Faces of Adjustment", 12 *World Development*, 1991, vol. 19, 1847.

⁷⁰ Sarah Babb, "The Social Consequences of Structural Adjustment: Recent Evidence and Current Debates", *Annual Review of Sociology*, 2005, vol. 31, 199; Adel Daoud *et al.*, "Impact of International Monetary Fund Programs on Child Health", 25 *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017, vol 114, 6492; Kentikelenis (nota 23).

y otros recursos naturales, están vinculadas a la degradación ambiental, que a su vez afecta la salud de la población.⁷¹

IV.2. Derechos laborales

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos contienen disposiciones relativas al derecho laboral. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP) articula los derechos a la libertad de trabajo forzoso y la libertad de asociación, y el PIDESC encarna el derecho a participar en el trabajo y el derecho a condiciones laborales justas. Los derechos laborales también están protegidos por convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998.⁷² En su Observación General N° 18 (sobre el derecho al trabajo) de 2005, el Comité de Asuntos Económicos, Sociales y Derechos Culturales de la ONU lo entendió como el derecho de toda persona a ganarse la vida con un trabajo libremente elegido, incluido el derecho a no ser privado de trabajo injustamente. Los Estados son, por lo tanto, obligados a asignar recursos y adoptar políticas destinadas a reducir su desempleo.⁷³ El Comité también destacó que las IFIs, como el FMI y el Banco Mundial, deben prestar atención a la protección del derecho al trabajo en sus políticas crediticias.

El FMI y el Banco Mundial han incorporado condiciones que afectan directamente el derecho al trabajo y a las condiciones

⁷¹ John Shandra, Eran Shor, Bruce London, "Debt, Structural Adjustment, and Organic Water Pollution", 1 *Organization and Environment*, 2008, vol. 21 38; Carrie L Shandra, John M Shandra, Bruce London, "World Bank Structural Adjustment, Water, and Sanitation: A Cross-National Analysis of Child Mortality in Sub-Saharan Africa", 2 *Organization and Environment*, 2011, vol. 24, 107; Pablo Pacheco, "Agricultural Expansion and Deforestation in Lowland Bolivia: The Import Substitution versus the Structural Adjustment Model" 3 *Land Use Policy*, 2006, vol. 23, 205.

⁷² ILO, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-Up* (2010).

⁷³ CESCR, "General Comment No 18: The Right to Work" UN Doc E/C.12/GC/18 (2 February 2006).

justas de trabajo a través de la desregulación de los mercados laborales. Su fundamento se basa en observar la economía desde el lado de la oferta, postulando que las empresas invierten más cuando los mercados laborales son flexibles y cuando los costos asociados con las protecciones laborales son bajos. Por ejemplo, un informe del personal del FMI sobre Rumanía afirma que: “Las rigideces de mercado son impedimentos para un entorno de negocios favorable y Rumanía se destaca en comparación con otros países, particularmente en los costos de contratación y despido de trabajadores”⁷⁴. El FMI y el Banco Mundial consideran la flexibilidad del mercado de trabajo como un ingrediente clave para mejorar la competitividad global de los bienes y servicios producidos en los países deudores.

De todos modos, se ha criticado que el FMI y el Banco Mundial ignoran las implicaciones para los derechos humanos de reducir las rigideces del mercado laboral.⁷⁵ En un informe reciente sobre programas de ajuste estructural, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU concluye que tales políticas han contravenido obligaciones internacionales de derechos humanos al erosionar los derechos laborales.⁷⁶ Un estudio que examina 131 países para el período de 1981 a 2003 halló que cuanto más tiempo estuvo sujeto un país a los programas de ajuste estructural, menor fue el nivel de protección de los derechos laborales.⁷⁷ Otro estudio en 123 países encontró una asociación negativa entre los programas de ajuste estructural y los derechos laborales colectivos, en particular con respecto a la libertad

⁷⁴ IMF, *Romania: Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*, Country Report No. 06/168 (2006) 29.

⁷⁵ Rodwan M Abouharb, David L Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge University Press, 2007); Caraway *et al.* (nota 26); Robert G Blanton, Shannon Lindsey Blanton, Dursun Peksen, “The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights”, *2 Political Research Quarterly*, 2015, vol. 68, 324; Robert G. Blanton, Dursun Peksen, “Economic Liberalisation, Market Institutions and Labour Rights”, *3 European Journal of Political Research*, 2016, vol. 55, 474.

⁷⁶ UN Doc A/HRC/34/57/Add 1 (nota 48).

⁷⁷ Abouharb y Cingranelli (nota 75).

de asociación de los trabajadores y el derecho a la negociación colectiva, tanto en la ley como en la práctica.⁷⁸

Las condicionalidades laborales han sido una característica constante de los programas de ajuste estructural desde mediados de la década de 1990, componiendo aproximadamente el 5 % de todas las condiciones anuales entre 1994 y 2006, reduciéndose alrededor del 2 % de todas las condiciones en 2014 (ver Figura 4). La mayoría de estas condiciones se refieren a condiciones cuantitativas relacionadas con topes salariales y límites de empleo que, a su vez, han obstaculizado el derecho al trabajo. De hecho, un estudio de 110 países encontró una asociación negativa entre los programas del FMI y los salarios de los trabajadores, aproximada a través de la participación del trabajo en el ingreso en el sector manufacturero.⁷⁹ Un estudio internacional que examinó los efectos de las reformas del sector público ordenadas por el FMI encontró que los gobiernos recortan sus gastos salariales totales solo cuando esto se establece como una condición, pero se descubre evidencia de que se retorna hacia un mayor gasto en salarios una vez finalizado el programa.⁸⁰ De manera similar, la participación del trabajo en relación con el producto interno bruto (PIB) disminuyó en programas de ajuste de reciente aplicación en los países de la eurozona, especialmente Grecia.⁸¹

Con respecto a los límites al empleo, las reformas laborales de Moldavia diseñadas por el FMI incluyeron medidas para “optimizar el número de empleados en el sector público”, lo que significaría la eliminación de al menos 4000 puestos en 2010.⁸²

⁷⁸ Blanton, Blanton y Peksen (nota 75).

⁷⁹ Vreeland (nota 68).

⁸⁰ Stephanie Rickard, Teri Caraway, “International Demands for Austerity: Examining the Impact of the IMF on the Public Sector”, *Review of International Organizations*, 2019, vol. 14, 35.

⁸¹ George Magoulios, Dimitris Kydros, Stergios Athianos, “The Economic Crisis (2008) and Effects on Income. The Case of Greece”, *Procedia Economics and Finance*, 2015, vol. 19, 27.

⁸² FMI, *Republic of Moldova: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding* (IMF 2010), 7.

Recientemente, se introdujeron restricciones a la contratación en el sector público en Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal, y el programa de Túnez de 2014 incorporó el congelamiento salarial para los funcionarios públicos.⁸³ Distintos estudios vinculan también las disposiciones incorporadas en los programas de ajuste con la disminución de las tasas de sindicalización (dado que los sindicatos son típicamente más frecuentes en el sector público), un debilitamiento del poder de negociación de los/as trabajadores/as en general, y una expansión del sector informal, reduciendo así el derecho a condiciones dignas de trabajo.⁸⁴

Las condicionalidades laborales también han presentado reformas estructurales orientadas a una transformación fundamental de las instituciones de seguridad social y la desregulación de las leyes laborales. Varios estudios encuentran que el FMI y el Banco Mundial promueven leyes laborales que legalizan los contratos de trabajo temporales, extienden los períodos de prueba, eliminan las barreras para los despidos, reducen los derechos de los empleados y dismantelan los derechos de formar y afiliarse a sindicatos y de negociar colectivamente con los empleados.⁸⁵ Enfatizando la ubicuidad de tales medidas, una investigación encontró que casi un tercio de las cartas de intención entre el FMI y los gobiernos en el período 1998-2005

⁸³ Ver UN Doc A/HRC/34/57/Add.1 (nota 48).

⁸⁴ Nathan Martin, David Brady, "Workers of the Less Developed World Unite? A Multilevel Analysis of Unionization in Less Developed Countries", 4 *American Sociological Review*, 2007, vol. 72, 562; Vreeland (nota 68); ver UN Doc A/HRC/34/57 (27 de diciembre de 2016) "Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights"; Kenneth Roberts, "Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era", *Studies in Comparative International Development*, 2002, vol. 36, 3.

⁸⁵ Caraway *et al.* (nota 27); Abouharb y Cingranelli (nota 75); Blanton, Blanton y Peksen (nota 75); UN Doc A/HRC/ 34/57 (nota 84); Katrina Burgess, "Global Pressures, National Policies, and Labor Rights in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 2010, vol. 45, 198; Peter Bakvis, "The World Bank's Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?", 3-4 *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2009, vol. 15, 419.

contenían compromisos para una flexibilización en la regulación del mercado laboral.⁸⁶

Los ejemplos de este tipo abundan. En una solicitud de asistencia financiera de Marruecos en 2011, el FMI hizo hincapié en la necesidad de desregular los contratos de duración determinada y reducir las protecciones estatutarias del trabajo.⁸⁷ El programa del FMI para Rumanía en 2010 se centró en un recorte del 15 % de las pensiones y una condición que estipulaba la aprobación parlamentaria de una reforma de la legislación del sistema de pensiones, que incluía nuevas reducciones en los pagos y aumentos en la edad de jubilación.⁸⁸ Los programas recientes del FMI en los países europeos también incorporaron reformas laborales sobre la desregulación y sistemas de seguridad social. El programa de Grecia incluía reformas al sistema de negociación colectiva, la prioridad de los acuerdos a nivel de empresa (en contraposición a los sectoriales) y la reducción de los salarios mínimos y los costos de despido de empleados.⁸⁹ De manera similar, el programa de ajuste de Portugal estipulaba aumentos en la edad de jubilación, el debilitamiento de la negociación colectiva y la introducción de una ley laboral de la administración pública destinada a alinear el régimen de empleo público con las reglas del sector privado y poner fin a la estabilidad del empleo público.⁹⁰ Más aún, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han realizado cambios en sus leyes que rigen la contratación, el despido y las horas de trabajo en los últimos veinte años como resultado de la presión del FMI.⁹¹

⁸⁶ Mark Anner, Teri Caraway, "International Institutions and Workers' Rights: Between Labor Standards and Market Flexibility", *Studies in Comparative International Development*, 2010, vol. 45, 151.

⁸⁷ UN Doc A/HRC/34/57 (nota 84).

⁸⁸ Kentikelenis *et al.* (nota 3).

⁸⁹ *Ibid.*; Alexander Kentikelenis, "The Social Aftermath of Economic Disaster: Karl Polanyi, Countermovements in Action, and the Greek Crisis", 1 *Socio-Economic Review*, 2018, vol. 16, 39.

⁹⁰ Kentikelenis *et al.* (nota 3).

⁹¹ Burgess (nota 85).

Las condicionalidades de privatización, reforma y fijación de precios de las empresas estatales también pueden obstaculizar el derecho al trabajo. Para el FMI y el Banco Mundial, las empresas estatales han sido consideradas como la principal fuente de déficit público que, a su vez, inducen muchos de los problemas económicos que hacen que los países recurran a estas instituciones en busca de préstamos.⁹² Lógicamente, han pedido reformas de gran alcance en las empresas estatales con el fin de reducir ayudas y limitar el déficit en el presupuesto nacional. Estas condiciones suelen socavar los derechos laborales al exigir reducciones en los derechos de los/as empleados/as en las empresas estatales; también pueden afectar los derechos laborales colectivos como daño colateral del poder de negociación decreciente de la fuerza de trabajo, dado que el sector de las empresas estatales presenta típicamente altos niveles de representación colectiva. Por ejemplo, en un programa del FMI de 1993, Mongolia acordó “establecer nuevos procedimientos de gobierno empresarial” para sus empresas de propiedad estatal, “incluidos los requisitos de rendimiento a plazos fijos de los contratos de gestión”.⁹³ En Pakistán, la privatización de empresas estatales condujo a la sustitución de trabajos estables por trabajos precarios mediante subcontratistas, que no quedan totalmente sujetos a las disposiciones de la legislación laboral.⁹⁴

Finalmente, varias condiciones pueden afectar indirectamente la protección de los derechos laborales. Aquellas relacionadas con el comercio y el sistema cambiario exigen con frecuencia la liberalización del comercio, que provoca una

⁹² John Waterbury, “The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process” en Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State* (Princeton University Press, 1992), 182.

⁹³ FMI, Mongolia: *Staff Report for the 1993 Article IV Consultation and Request for Arrangements under the Enhanced Structural Adjustment Facility*. Doc EBS/93/79 (IMF 1993), 62.

⁹⁴ Kamal A Munir, Natalya Naqvi, Adaner Usmani, “The Abject Condition of Labor in Pakistan”, *International Labor and Working-Class History*, 2015, vol. 87, 174.

carrera a la baja con respecto a los derechos laborales, ya que los productores nacionales presionan a los responsables de la formulación de políticas para reducir los costos laborales a fin de resistir la competencia global.⁹⁵ Además, las condiciones del sector financiero que imponen una política monetaria restrictiva pueden convencer a los hacedores de políticas de eliminar derechos de los trabajadores, como el salario mínimo, ya que los niveles salariales más altos tienden a ser inflacionarios.⁹⁶

IV.3. Derechos civiles y políticos

La responsabilidad del Estado con respecto a los derechos civiles y políticos está codificada en el PIDCP. Los derechos políticos se refieren al derecho al voto, el derecho a la libertad de expresión y de prensa, y el derecho a no ser discriminado por motivos de origen étnico, género, orientación sexual, idioma, religión, clase social u opinión política. Los derechos civiles, también conocidos como derechos de integridad personal o integridad física, denotan el derecho a ser protegido contra la tortura, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones o encarcelamientos políticos, entre otros.⁹⁷ Si bien existen menos investigaciones sobre los efectos de las condiciones de ajuste estructural sobre los derechos civiles y políticos que sobre los derechos laborales y a la salud, la mayoría de los estudios coinciden en que la imposición de estas políticas exacerba las violaciones de estos derechos humanos. A diferencia del

⁹⁵ Layna Mosley, Saika Uno, "Racing to the Bottom or Climbing to the Top? Economic Globalization and Collective Labor Rights", 8 *Comparative Political Studies*, 2007, Vol. 40, 923; Robert G Blanton, Shannon Lindsey Blanton, Dursun Peksen, "Financial Crises and Labor: Does Tight Money Loosen Labor Rights?", *World Development*, 2015, vol. 76, 1; Blanton, Blanton y Peksen (nota 75); Abouharb y Cingranelli (nota 75); Martin y Brady (nota 84); Blanton, Blanton y Peksen (nota 73); Nita Rudra, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* (Cambridge University Press, 2008).

⁹⁶ Blanton, Blanton y Peksen (nota 75).

⁹⁷ Abouharb y Cingranelli (nota 75).

derecho a la salud y los derechos laborales, no es posible aislar las condiciones específicas que afectan a los derechos civiles y políticos; más bien, el efecto está mediado por una serie de condicionalidades sobre áreas de políticas públicas vinculadas a liberalización y ajuste.⁹⁸

Los argumentos que relacionan los programas de ajuste estructural con las violaciones de los derechos civiles y políticos se basan en dos vínculos causales. Primero, una vía directa sugiere que la transferencia de poder del Estado al mercado debida a las condicionalidades puede provocar mayores abusos de derechos, ya que se debilita la capacidad del gobierno para hacer cumplir esos derechos.⁹⁹ La protección de los derechos civiles, por ejemplo, requiere de gastos gubernamentales para tener jueces/juezas, policías y militares debidamente capacitados y adecuadamente remunerados, y para tener instituciones que monitoreen las actividades de estas últimas entidades de aplicación de la ley.¹⁰⁰ Un estudio reciente también ha demostrado que los programas del FMI están asociados al deterioro de los niveles de respeto por los derechos de la mujer porque socavan la capacidad de los gobiernos y voluntad de proteger tales derechos.¹⁰¹ Adicionalmente, los estudios transversales entre países encuentran evidencia de que la participación en programas de ajuste estructural está asociada con reducciones

⁹⁸ Rodwan M. Abouharb, David L. Cingranelli, "The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981–2000", 2 *International Studies Quarterly*, 2006, Vol. 50, 233; Rodwan M. Abouharb, David L. Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003", *Review of International Organizations*, 2009, vol. 4, 47.

⁹⁹ Nicole Detraz, Dursun Peksen, "The Effect of IMF Programs on Women's Economic and Political Rights", 1 *International Interactions*, 2016, vol. 42, 81; Abouharb y Cingranelli (nota 75); Abouharb y Cingranelli, "The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981-2000" (nota 98); Abouharb y Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003" (nota 96); Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (3rd edn, Cornell University Press 2013); Neil A Englehart, "State Capacity, State Failure, and Human Rights", 2 *Journal of Peace Research*, 2009, vol. 46, 163.

¹⁰⁰ Abouharb y Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003" (nota 99).

¹⁰¹ Detraz y Peksen (nota 97).

en los niveles de democracia de los países deudores.¹⁰² Sin embargo, otras investigaciones recientes contradicen estos estudios, observando un efecto modesto pero positivo de la participación en los programas del FMI sobre la democracia.¹⁰³ El referido trabajo sostiene que los regímenes autocráticos tienen menos capacidad para reprimir la oposición cuando están bajo una restricción presupuestaria más estricta impuesta por el FMI, lo que permite que surjan mayores niveles de competencia política. Otro estudio sobre 131 países en desarrollo entre 1981 y 2003 muestra que, si bien los programas de ajuste estructural llevaron a mayores dificultades para las personas pobres, mayor conflicto civil y más represión de los derechos humanos, también están —paradójicamente— asociados con algunas reformas democráticas, incluidas elecciones más libres y justas, mayor libertad para formar y unirse a organizaciones, y una mayor libertad de expresión y de prensa.¹⁰⁴

En segundo lugar, una vía indirecta sugiere que la vulneración de los derechos laborales y a la salud que conllevan las condicionalidades da como resultado un aumento de la protesta social y la inestabilidad, llevando a que el gobierno de turno utilice la represión violenta, lo que supone el incumplimiento de los derechos civiles y políticos. Conocemos varios estudios que prueban y apoyan esta relación causal agregada.¹⁰⁵ La secuencia de eventos en Bolivia ejemplifica este argumento.¹⁰⁶ Los

¹⁰² Robert Barro, Jong-Wha Lee, "IMF Programs: Who Is Chosen and What Are the Effects?", 7 *Journal of Monetary Economics*, 2005, vol. 52, 1245; Chelsea Brown, "Democracy's Friend or Foe? The Effects of Recent IMF Conditional Lending in Latin America", 4 *International Political Science Review*, 2009, vol. 30, 431.

¹⁰³ Stephen Nelson, Geoffrey PR Wallace, "Are IMF Lending Programs Good or Bad for Democracy?", 4 *Review of International Organizations*, 2017, vol. 12, 523.

¹⁰⁴ Abouharb y Cingranelli (nota 76).

¹⁰⁵ *Ibid*; Abouharb y Cingranelli, "The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981-2000" (nota 99); Abouharb y Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003" (nota 99); James Franklin, "IMF Conditionality, Threat Perception, and Political Repression: A Cross-National Analysis", 5 *Comparative Political Studies*, 1997, vol. 30, 576.

¹⁰⁶ Abouharb y Cingranelli (nota 74).

limitados progresos alcanzados durante un período de 15 años de sucesivos programas de ajuste estructural llegaron a un punto crítico a principios de la década de 2000. Tras el aumento del desempleo y la pobreza, se redujeron los salarios, hubo recortes en los gastos sociales y — lo más infame— la privatización del servicio de aguas y cloacas de Cochabamba, con sus consecuentes subidas de precios. Los más afectados respondieron con una serie de manifestaciones y protestas contra el gobierno, a las que éste respondió declarando el estado de emergencia y aumentando el uso de la fuerza contra los manifestantes.

Ya hemos descrito cómo las poblaciones enfrentan aumentos en el desempleo, la pobreza y la desigualdad bajo los programas de ajuste estructural debido a las condicionalidades sobre los topes salariales, despidos y eliminación de controles de precios y subsidios para productos básicos. Varios estudios han documentado también cómo las dificultades causadas por estas políticas conducen a protestas y conflictos, y varios episodios ilustran este punto.¹⁰⁷ En Turquía, por ejemplo, surgió un amplio malestar social tras el anuncio de que el gobierno elegido democráticamente había firmado un programa del FMI en junio de 1980 y, para septiembre de ese año, los militares habían disuelto el parlamento y suspendido las instituciones políticas civiles.¹⁰⁸ Los estudios empíricos transversales entre naciones también apoyan la hipótesis de que los programas de ajuste estructural están asociados con aumentos en la inestabilidad social y política, incluidos incidentes

¹⁰⁷ John Walton, David Seddon, *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment* (Blackwell, 1994); Andy Storey, "Economics and Ethnic Conflict: Structural Adjustment in Rwanda", 1 *Development Policy Review*, 1999, vol. 17, 43; Regine Andersen, "How Multilateral Development Assistance Triggered the Conflict in Rwanda", 3 *Tird World Quarterly*, 2000, vol. 21, 441; Javier Auyero, "Glocal Riots", 1 *International Sociology*, 2001, vol. 16, 33; Christian Morrisson, Jean-Dominique Lafay, Sebastien Dessus, "The Political Conditions of Adjustment in Africa 1980-90" en Rolph van der Hoeven y Fred Van der Kraaij (eds.), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa: Research and Policy Issues* (Heinemann, 1994), 126.

¹⁰⁸ Nelson y Wallace (nota 103), 523.

en manifestaciones masivas, huelgas, disturbios, conflictos y golpes de Estado.¹⁰⁹ Finalmente, los programas de ajuste estructural están vinculados a la disminución del crecimiento económico,¹¹⁰ que a su vez se asocian con una reducción del respeto a los derechos humanos.¹¹¹

IV.4. Caminos a seguir

Al ofrecer préstamos a cambio de reformas de políticas públicas, el FMI y el Banco Mundial tienen una influencia política sustancial sobre los gobiernos de todo el mundo. Hemos demostrado que, desde la introducción del ajuste estructural en la década de 1980, las dos organizaciones han realizado continuos intentos de reformar las instituciones subyacentes de los países prestatarios, particularmente mediante condicionalidades de ajuste, liberalización, desregulación y privatización. Al profundizar en el contenido exacto de las políticas contenidas en estos programas, nuestra descripción general reveló

¹⁰⁹ Caroline A. Hartzell, Matthew Hoddie, Molly Bauer, "Economic Liberalization via IMF Structural Adjustment: Sowing the Seeds of Civil War?", 2 *International Organization*, 2010, vol. 64, 339; Brett A. Casper, "IMF Programs and the Risk of a Coup D'état", 5 *Journal of Conflict Resolution*, 2017, vol. 61, 964; John Walton, Charles Ragin, "Global and National Sources of Political Protest: Third World Responses to the Debt Crisis", 6 *American Sociological Review*, 1990, vol. 55, 876; Juha y Auvinen, "IMF Intervention and Political Protest in the Third World: A Conventional Wisdom Refined", 3 *Third World Quarterly*, 1996, vol. 17, 377; Axel Dreher, Martin Gassebner, "Do IMF and World Bank Programs Induce Government Crises? An Empirical Analysis", 2 *International Organization*, 2012, vol. 66, 329.

¹¹⁰ Barro y Lee (nota 102); Axel Dreher, "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, and Compliance with Conditionality", 5 *World Development*, 2006, vol. 34, 769; Adam Przeworski, James Vreeland, "The Effect of IMF Programs on Economic Growth", *Journal of Development Economics*, 2000, vol. 62, 385; James Vreeland, *The IMF and Economic Development* (Cambridge University Press, 2003).

¹¹¹ Abouharb y Cingranelli (nota 76); Christian Davenport, David A. Armstrong, "Democracy and the Violation of Human Rights: A Statistical Analysis from 1976 to 1996", 3 *American Journal of Political Science*, 2004 vol. 48, 538; Steven C. Poe, C. Neal Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis", 4 *American Political Science Review*, 1994, vol. 88, 853; Steven C. Poe, C. Neal Tate, Linda Camp Keith, "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993", 2 *International Studies Quarterly*, 1999, vol. 43, 291

que las condicionalidades tienen implicaciones mayormente perversas sobre los derechos a la salud, laborales y derechos civiles y políticos.

En 2001, respondiendo a las críticas de que las IFIs estaban ignorando las consecuencias sobre los derechos humanos de sus propias actividades, un portavoz del FMI declaró que no tenían un mandato para promover los derechos humanos y que no estaban “obligados por las diversas declaraciones y convenciones de derechos humanos”.¹¹² De hecho, parece que todas estas organizaciones tratan de evitar el lenguaje de los derechos humanos. Según un redactor de discursos de la ex directora gerente del FMI Christine Lagarde, “No se pueden poner los derechos humanos en un discurso, [o] serán eliminados”.¹¹³ Pero con la memoria reciente de la graves violaciones de los derechos humanos de los programas de ajuste estructural de Grecia,¹¹⁴ el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió una declaración expresando que las IFIs están “obligadas a respetar los derechos humanos que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, los cuales son fuentes de derecho internacional”.¹¹⁵ Dado que es una responsabilidad legal del FMI y el Banco Mundial defender los derechos humanos,¹¹⁶ queda la pregunta de cómo las prácticas crediticias de estos organismos podrían renovarse de manera que se aseguren de hacerlo.

¹¹² Gustavo Capdevila, “IMF Not Taking into Account Human Rights Issues” (Global Policy Forum, 13 de agosto de 2001). Disponible en: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/42944.html>

¹¹³ Teresa Reinold, “The Path of Least Resistance: Mainstreaming ‘Social Issues’ in the International Monetary Fund”, 3 *Global Society*, 2017, vol 31, 392.

¹¹⁴ Olivier de Schutter, Paul Dermine, *The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union* (2016) CRIDHO Working Paper.

¹¹⁵ CESCR, *Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc E/C.12/2016/1 (24 de junio de 2016).

¹¹⁶ Para un panorama de la compleja problemática de las obligaciones para con los derechos humanos que poseen las IFI, Ilias Bantekas, Lutz Oette, *International Human Rights Law and Practice* (2da ed., Cambridge University Press, 2016), cap. 18.

De cara al futuro, los mecanismos identificados en este panorama deberían servir como guía para recalibrar los programas de ajuste estructural de manera que protejan y respeten los derechos humanos. En particular, los programas futuros deberían diseñarse bajo la consideración central de los derechos humanos. Esto implica un cambio de la *gestión* de los efectos negativos sobre los derechos humanos causados por las condicionalidades (por ejemplo, a través de los pobremente ejecutados objetivos sociales y de gasto prioritario) a *evitar* políticas que pongan en riesgo tales derechos. Como corolario, se debería realizar una evaluación de impacto sobre los derechos humanos antes de comenzar un programa, debiendo involucrar una consulta con las partes interesadas pertinentes, incluidos expertos en salud pública, sindicatos, OIT y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Los programas también deberían revisarse periódicamente y ser evaluados no solo en relación con sus objetivos económicos y fiscales, sino también con respecto a sus objetivos de política social, incluida la reducción del desempleo, la pobreza y la exclusión social, y en términos de mayor acceso a una atención médica asequible. Un principio fundamental de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como las IFIs, es no causar daño. Es hora de que esta prescripción se tome en serio¹¹⁷.

¹¹⁷ Este artículo se basa en Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, "International Financial Institutions and Human Rights: Implications for Public Health", 38 *Public Health Reviews*, 2017, 27.

Complicidad de las instituciones financieras internacionales en la violación de derechos humanos en el contexto de reformas económicas

Complicity of international financial institutions in Human Rights violations in the context of economic reforms

Juan Pablo Bohoslavsky¹

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 216-274
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e482>

Resumen: Este artículo demuestra que la introducción de medidas de ajuste no contribuye a la recuperación económica sino que, en cambio, trae aparejadas consecuencias negativas en términos de crecimiento económico, coeficientes de endeudamiento e igualdad, generando frecuentemente una serie de impactos negativos en materia de derechos

¹ El autor fue Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos, entre junio de 2014 y mayo de 2020.

El autor desea agradecer a Stephen Connelly, Nicolò Fraccaroli, Rafael Quintero Godínez y Celine Tan, por sus investigaciones y contribuciones al informe a la Asamblea General (A / 74/178, 16 de julio de 2019) en el que se basa este artículo y al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) por el apoyo en la investigación. El autor también desea agradecer a Radhika Balakrishnan, Giuseppe Bianco, Danny Bradlow, Emma Burgisser, Meghan Campbell, Jernej Letnar Črnič, Diane Desierto, Alexander Kentikelenis, Vladyslav Lanovoy, Kunibert Raffer, Margot Salomon e Ingo Venzke por sus opiniones, críticas y preguntas. La versión original de este artículo fue publicada en *Columbia Human Rights Law Review* (2020, Vol. 52:1), a quien se agradece la autorización para publicar esta versión en español. El autor también agradece a Juan Cruz Vallefín que tradujo este artículo al español. Las opiniones y conclusiones reflejadas en este artículo son únicamente las del autor y de ninguna manera tienen la intención de reflejar las opiniones de ninguna de las instituciones con las que el autor está afiliado.

humanos. Y, por lo tanto, que existe una sólida base legal para sostener una inconsistencia *prima facie* entre la imposición de políticas de ajuste en tiempos de recesión y el disfrute de derechos humanos.

Debido a las circunstancias particulares en las que los Estados suelen encontrarse cuando requieren asistencia de instituciones financieras internacionales es que estas últimas suelen imponer condiciones que no necesariamente se han negociado con los Estados prestatarios. La población de los mismos se encuentra aún menos involucrada que su gobierno en las consultas, discusiones y negociaciones asociadas. El extenso alcance de tales condicionalidades, que se ha ampliado continuamente durante las últimas décadas, permite explicar su penetrante omnipresencia en cuestiones soberanas cruciales. Estas condicionalidades son observables aún en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Según los estándares del derecho internacional, las instituciones financieras internacionales podrían ser consideradas responsables por la complicidad en la imposición de reformas económicas violatorias de derechos humanos. El nexo causal entre la asistencia brindada por las instituciones financieras internacionales (en forma de préstamos, vigilancia, asistencia técnica y condicionalidades anexas) en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito (complicidad) y el daño causado (violaciones de derechos humanos) es evidente y se encuentra bien documentado. Se puede presumir que una institución tiene conocimiento de la naturaleza ilícita del acto si, incluso cuando se avanza en la implementación de reformas económicas que normalmente conducen a violaciones de derechos humanos, no se realiza una evaluación de impacto *ex ante*. La responsabilidad legal por complicidad genera obligaciones en términos de cesación, no repetición y reparación.

Abstract: This Article demonstrates that the introduction of austerity measures does not contribute to economic recovery, but instead has negative consequences in terms of economic growth, debt ratios, and equality, and routinely results in a series of negative human rights impacts. There is therefore a solid legal basis to make the case for a *prima facie* inconsistency between the imposition of austerity policies in times of recession and the enjoyment of human rights.

Because of the circumstances in which States usually find themselves when seeking assistance from international financial institutions, lender

institutions often impose conditionalities that have not necessarily been negotiated with borrower States. States' populations are even less involved than their governments in the associated consultations, discussions, or negotiations. The broad scope of such conditionalities, which has been continuously expanded over recent decades, helps to explain their pervasiveness and omnipresence in key sovereign businesses. These conditionalities are even seen in the context of the COVID-19 pandemic. According to standards of international law, international financial institutions may be held responsible for complicity in the imposition of economic reforms that violate human rights. The causal link between the assistance provided by international financial institutions (in the form of loans, surveillance and technical assistance, and attached conditionalities) in the commitment of an internationally wrongful act (complicity) and the harm done (human rights violations) is evident and well documented. An institution's knowledge of the wrongful nature of the act can be presumed if, even when advancing the implementation of economic reforms that normally lead to human rights violations, no ex ante impact assessment is undertaken. Legal responsibility for complicity raises obligations in terms of cessation, non-repetition, and reparation.

Introducción

En el 2017, respondiendo a la falta de guías bajo el derecho internacional en el campo de la evaluación del impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU le requirió a este autor, como Experto Independiente de la misma entidad sobre Deuda Externa y Derechos Humanos, que desarrollara principios rectores sobre el tópico en cuestión. Como resultado de dos años de investigación y trabajo en colaboración,² los Principios Rectores

² Un número especial del *International Journal of Human Rights* está dedicado a estudiar las implicaciones de los *Principios Rectores* en una amplia gama de temas, incluida la recesión inducida por el COVID-19. Véase Aoife Nolan y Juan Pablo Bohoslavsky, "Human Rights and Economic Policy Reforms", 24 (9) *International Journal of Human Rights*, 2020, 1247, 1249-50.

sobre la Evaluación del Impacto de las Reformas Económicas sobre los Derechos Humanos (desde ahora Principios Rectores) se presentaron al Consejo de Derechos Humanos y se votaron en 2019³.

Este artículo se construye a partir de estos Principios Rectores, centrándose más específicamente en la complicidad de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) al momento de la implementación por parte de los Estados de reformas económicas que violan los derechos económicos, sociales y culturales.⁴ Este artículo intenta responder a la siguiente pregunta: ¿se puede responsabilizar a las IFI por complicidad en la implementación por parte de los Estados de reformas económicas que violan los derechos humanos y, de ser así, bajo qué condiciones?

Además, brinda la oportunidad de considerar algunas implicaciones prácticas de los Principios Rectores 14 y 15, titulados, respectivamente, “Influencia externa y espacio de políticas”⁵ y “Obligaciones de los acreedores y donantes públicos”.⁶ En el corazón de ambos principios se encuentra la obligación de los Estados y otros actores “de no ejercer una influencia externa indebida sobre otros Estados para que puedan diseñar y ejecutar programas económicos utilizando su espacio de políticas de acuerdo con sus obligaciones de derechos humanos, incluso cuando se trata de hacer frente a crisis económicas o

³ Informe del Experto en Deuda y Derechos Humanos, “Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms”, U.N. Doc. A/HRC/40/57 (19 de diciembre de 2018) [*Principios Rectores*], aprobado por el Consejo de Derechos Humanos, Res. 40/8, U.N. Doc. A/HRC/RES/40/08 (21 de marzo de 2019).

⁴ Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) incluyen, sobre todo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Grupo del Banco Mundial o GBM). Para conocer los orígenes y las ideas políticas detrás de las instituciones de Bretton Woods, véase en general Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White and the Making of a New World Order* (Princeton University Press, 2013) (que describe el proceso que condujo a la establecimiento de reglas internacionales para la gestión monetaria y las IFI originales).

⁵ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ.14.

⁶ *Id.* Princ. 15.

financieras”.⁷ Además, el Principio Rector 15 específicamente instruye a las IFI, los prestamistas bilaterales y los donantes públicos a “garantizar que los términos de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reformas y las condiciones para el apoyo financiero no socaven la capacidad del Estado prestatario/receptor de respetar, proteger y cumplir con sus obligaciones de derechos humanos”.⁸

De conformidad con los Principios Rectores, la realización de evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en el diseño de programas de reforma económica por parte de las IFI es fundamental.⁹ La consideración sistemática de los impactos de tales programas en los derechos humanos tiene como objetivo garantizar que los daños se prevengan, compensen y no se repitan. Estas evaluaciones deben realizarse en armonía con las salvaguardas y mecanismos existentes para contribuir a la toma de decisiones informada y complementar los hallazgos desde una perspectiva de derechos humanos.¹⁰

La facilitación de un hecho internacionalmente ilícito por parte de un prestamista puede violar los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales.¹¹ Por ejemplo, en un estudio temático sobre complicidad

⁷ Id. Princ. 14.

⁸ Id. Princ. 15

⁹ Id. Princ. 7; ver también Off. of the U.N. High Comm’r for Hum. Rts., U.N. Dev. Programme & U.N. Sustainable Dev. Grp, “Checklist for a Human Rights-Based Approach to Socio-Economic Country Responses to COVID-19” 17 (Julio 2020) (recomendando que se lleven a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos antes de instituir políticas de reforma fiscal y económica) [U.N. Checklist for Human Rights and COVID-19]; “The OPERA Framework”, Center for Economic and Social Rights, <https://www.cesr.org/opera-framework> [<https://perma.cc/M42K-D4KD>] (presenta “un marco de cuatro pasos simple pero completo para analizar varios aspectos de la obligación de cumplir con los derechos económicos y sociales”).

¹⁰ Id. Princ. 8-9.

¹¹ Los derechos civiles y políticos —como el derecho a la vida, al debido proceso, y a la libertad de expresión— económicos, sociales y culturales —como el acceso al agua, a la vivienda y educación— están protegidos a nivel internacional. La división básica entre ambos conjuntos de derechos se estableció con la adopción por la Asamblea General de las

financiera presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2014, este autor concluyó que otorgar préstamos a los Estados que cometen graves violaciones de derechos humanos puede contribuir a la consolidación del régimen y aumentar la probabilidad de que se produzcan nuevas violaciones graves de derechos.¹² En 2018, el autor reiteró este argumento en un *amicus curiae* presentado en relación con el supuesto incumplimiento de dos bancos de las directrices promulgadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre el embargo de armas de la ONU contra el régimen del *apartheid* en Sudáfrica.¹³ La denuncia fue examinada por los puntos de contacto nacionales de Bélgica y Luxemburgo¹⁴ de conformidad con las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.¹⁵

Naciones Unidas en 1966 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los cuales entraron en vigor en 1976. OHCHR, The UN Human Rights Treaty System, 6-7 (2012). Hoy en día, los derechos están protegidos a nivel internacional por una red de tratados y pactos, así como por un cuerpo de derecho consuetudinario en constante expansión. Id. 4, 18.

¹² Informe del Experto en Deuda y Derechos Humanos, “Responsibility for Financial Complicity: Lending to States Engaged in Gross Human Rights Violations”, U.N. Doc. A/HRC/28/59 (22 de diciembre de 2014).

¹³ “Submission: Complaint Brought to the OECD by Open Secrets and the Centre for Applied Legal Studies Concerning the Conduct of KBL European Private Bankers and KBC Group Belgium”, U.N. Hum. Rts. Special Proc. (may. 28, 2018). El Consejo de Seguridad de la ONU impuso un embargo de armas obligatorio contra Sudáfrica en 1977 en condena del violento y racista régimen del *apartheid*. S.C. Res. 418 (nov. 4, 1977) Este embargo se amplió posteriormente a lo largo de la década de 1980. Ver S.C. Res. 558 (dic. 13, 1984) (solicitando a los Estados que se abstengan de importar equipo militar de fabricación sudafricana); S.C. Res. 591 (nov. 28, 1986) (endurecimiento y ampliación del embargo de armas).

¹⁴ “Apartheid and Bank Complicity Case: UN Expert Urges Reform of OECD Review Mechanism to Protect Human Rights”, Off. U.N. High Comm’r for Hum. Rts. (abr. 27, 2020), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25831&LangID=E> [<https://perma.cc/DXM8-97CS>]. Las denuncias fueron desestimadas en una etapa preliminar sin una consideración completa de las pruebas y el *amicus curiae* presentado. Al parecer, hubo un grave conflicto de intereses en el sentido de que uno de los representantes del comité del punto de contacto nacional del sector privado, quien tomó la decisión, también fue uno de los prestamistas denunciados. Id.

¹⁵ Org. for Econ. Coop. & Dev., “OECD Guidelines for Multinational Enterprises” (OECD Publishing 2011).

Sin embargo, los debates políticos y académicos han prestado mucha menos atención¹⁶ a si los prestamistas pueden ser considerados cómplices del financiamiento y promoción de políticas o medidas que violan los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁷ Una excepción a esta tendencia es una visión emergente que afirma firmemente que ciertas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden considerarse crímenes internacionales.¹⁸ Sin embargo, aquello que puede considerarse un delito socioeconómico internacional es obviamente bastante limitado y no da cuenta plenamente de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, relacionadas con medidas económicas regresivas inadmisibles.¹⁹

¹⁶ Ver Sabine Michalowski, *Introduction to Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*, 1 (Sabine Michalowski ed., Routledge 2013) (señalando que la literatura que analiza “los vínculos entre la responsabilidad empresarial y la justicia transicional” es “casi inexistente”).

¹⁷ Ver e.g., Antonio Cassese (Special Rapporteur), *Study of the Impact of Foreign Economic Aid and Assistance on Respect for Human Rights in Chile*, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/412 (Vols. I-IV) (20 de julio de 1978) (considerando, en un informe de cuatro volúmenes, las consecuencias adversas para los derechos humanos de la ayuda económica y la asistencia brindada al gobierno chileno, pero centrándose exclusivamente en las violaciones de los derechos civiles y políticos); Robert Howse, *The International Criminal Court Should Investigate Germany's Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece*, Int'l Econ. L. & Pol'y Blog (15 de diciembre de 2016), <https://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2016/12/the-international-criminal-court-should-investigate-germanys-finance-minister-for-crimes-against-hum.html> [<https://perma.cc/5VC7-Z5WH>] (sugiriendo que el ministro de finanzas de Alemania podría ser considerado responsable de causar “gran sufrimiento” al imponer medidas punitivas de austeridad en Grecia, y recomendando una investigación sobre los efectos de esas medidas en parte porque “los defensores de los derechos humanos, especialmente los que se ocupan de los derechos sociales y económicos, tienen un gran interés en un caso que lo ilustra... Las graves violaciones de derechos humanos ocurren en contextos distintos al conflicto armado o la opresión del Estado policial.”).

¹⁸ Ver Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, (Cambridge University Press, 2015) (Proporciona evidencia legal y jurisprudencial para argumentar que las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden constituir crímenes internacionales: por ejemplo, cortar el acceso al suministro de agua en el contexto de un conflicto). Sobre la posibilidad de comisión de crímenes internacionales en el manejo gubernamental de la pandemia del COVID-19 en Brasil, ver la entrevista a Deisy Ventura, en Eliane Brum, “Hay indicios significativos para que autoridades brasileñas, incluido Bolsonaro, sean investigadas por genocidio”, *El País*, 25 de julio de 2020.

¹⁹ La situación tendría que constituir simultáneamente una violación de un derecho económico o social y un crimen internacional en virtud del Estatuto de Roma de la Corte Penal

Si bien las medidas de ajuste —que incluyen la consolidación fiscal, las reformas de ajuste estructural, privatización, desregulación de los mercados financieros y laborales, y la debilitamiento de las normas de protección ambiental—, pueden ser adoptadas por los Estados por iniciativa propia, suelen figurar en las condiciones prescritas incluidas en los acuerdos entre Estados e IFI.²⁰ La responsabilidad de los Estados por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la imposición de tales medidas puede establecerse de manera directa, pero las IFI también pueden contribuir a las violaciones de esos derechos en el contexto de sus préstamos, vigilancia y operaciones de asistencia técnica.²¹ Al prescribir reformas económicas con previsibles efectos negativos sobre los derechos humanos, las IFI pueden ser consideradas responsables por complicidad.

Aunque el término complicidad generalmente se refiere al derecho penal,²² este artículo explora el concepto desde una perspectiva general del derecho internacional. La noción de responsabilidad debe entenderse desde un punto de vista similar. En este contexto, la responsabilidad por complicidad debe verse como un tipo de responsabilidad compartida.²³ De acuerdo con el derecho internacional, la responsabilidad por complicidad

Internacional. Ver id. en 22-26 (argumentando que el derecho penal internacional, tal como se define en los artículos del Estatuto de Roma que establecen la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, cubre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales).

²⁰ Ver *infra* sección I.B (la cual describe la prevalencia de medidas de ajuste basadas en los acuerdos entre Estados e IFI).

²¹ Ver *infra* Sección III.A (la cual describe la complicidad de las IFI en la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generadas a partir de acuerdos)

²² El derecho penal tiende a tomar en cuenta la complicidad al establecer responsabilidad por ayudar e incitar a otra persona a cometer un delito. Ver *e.g.*, Cong. Rsch. Serv., R43770, *Accomplices, Aiding and Abetting, and the Like: An Abbreviated Overview of 18 U.S.C. § 2, summ.* (2020) (estableciendo que bajo el derecho de Estados Unidos, ayudar o facilitar significa asistir en la comisión de un crimen ejecutado por otra persona).

²³ Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility* 11 (2016).

requiere: (a) la comisión de un acto considerado ilícito según el derecho internacional; (b) conocimiento por parte del Estado o del facilitador (como una organización internacional) de un elemento de ilicitud, que incluye una ceguera intencional; y (c) un nexo causal —facilitación— entre los bienes o servicios provistos por el facilitador y el daño causado —en este caso por la violación de los derechos humanos debido a una política económica implementada por un determinado Estado—. ²⁴

Cuando una IFI incluye condicionalidades de asistencia técnica, vigilancia y préstamos sin considerar si los términos impuestos podrían ser perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales, surgen serias preocupaciones. ²⁵ Cuando ocurren violaciones de derechos humanos como resultado de la implementación de tales condicionalidades, es importante determinar la responsabilidad de los involucrados, de modo que tanto los perpetradores directos o principales —los Estados— como sus cómplices —las IFI— puedan rendir cuentas.

La responsabilidad de las IFI por su complicidad en las violaciones de derechos humanos resultantes de las reformas económicas constituye un problema jurídico urgente. A pesar del amplio acuerdo sobre la necesidad de fortalecer el espacio fiscal de los Estados para hacer frente a la crisis de COVID-19, ²⁶ el 23 de marzo de 2020, durante el pico inicial del brote de la pandemia, el presidente del Banco Mundial explicó que si bien los países necesitan para “impulsar el gasto en salud, fortalecer las redes de

²⁴ G.A. Res. 66/100, art. 14, Responsibility of International Organizations (9 de diciembre de 2011).

²⁵ Ver Margot E. Salomon, “Of Austerity, Human Rights and International Institutions”, 21 Eur. L.J. 521, 525-27 (2015) (describiendo cómo la imposición de medidas de austeridad en países con economías en problemas puede conducir a una abdicación de la responsabilidad del Estado por los derechos sociales y humanos, dando como resultado, entre otros efectos, un debilitamiento de los sindicatos y las instituciones de política social, lo que significa que los efectos nocivos de austeridad se distribuyen de manera desigual).

²⁶ Ver, e.g., ONU, “UN Framework for the immediate socio-economic response to COVID-19” (2020) (identificando un “aumento necesario en el estímulo fiscal y financiero” al comienzo de la crisis de COVID-19).

seguridad social, apoyar al sector privado y contrarrestar la disrupción del mercado financiero”, también “necesitarán implementar reformas estructurales para ayudar a acortar el tiempo de recuperación y generar confianza en que la recuperación puede ser sólida”.²⁷ Además, pareciera que las nuevas modalidades de adquisiciones rápidas a través de las cuales el Banco Mundial planea comprar suministros médicos al por mayor financiarían servicios de salud privados que podrían requerir personal muy necesario de los sistemas de salud pública.²⁸

Del mismo modo, mientras reconoció la urgente necesidad de aumentar el gasto social para proteger a las personas más expuestas a las consecuencias económicas de la pandemia, el FMI destacó en abril de 2020 que “una vez superada la crisis del COVID-19, las políticas fiscales prudentes exigen ajustes a un ritmo adecuado, inclusivos y creíbles, para poner los índices de deuda en una firme trayectoria descendente”.²⁹ En otras palabras, el FMI considera que tan pronto como haya pasado la crisis económica precipitada por COVID-19, “se necesita un camino de consolidación fiscal a mediano plazo más ambicioso y creíble para reducir el gasto en deuda e intereses”.³⁰

Estas declaraciones indican que el Banco Mundial y el FMI no tienen ninguna intención de abandonar su agenda de austeridad y ortodoxia a pesar de una crisis global que, como

²⁷ David Malpass, President, World Bank Grp., “Remarks by World Bank Group President David Malpass on G20 Finance Ministers Conference Call on COVID-19” (23 de marzo de 2020), <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19> [https://perma.cc/QD2U-WMKH].

²⁸ Alexander Kentikelenis *et al.*, “Softening the Blow of the Pandemic: Will the International Monetary Fund and World Bank Make Things Worse?”, 8(6) *Lancet Glob. Health* e758, e758–59 (2020), [https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X %2820 %2930135-2](https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X%2820%2930135-2) [https://perma.cc/96KH-4XS7].

²⁹ FMI, “Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic”, *Fiscal Monitor* 20 (abril de 2020).

³⁰ *Id.*

reconocen, ha aumentado drásticamente la necesidad de gasto público en salud y servicios sociales en casi todos los países del mundo.³¹ Subrayando esta intención está el hecho de que, a julio de 2020, Ecuador todavía estaba experimentando reformas estructurales ordenadas por el FMI.³² Además, su último acuerdo de préstamo incluye estrictos compromisos de consolidación fiscal³³ que corren el riesgo de dismantelar aún más el sistema de salud ecuatoriano.

Este artículo comenzará explorando la noción de condicionalidad, los procesos de formulación de políticas y las principales áreas de prescripción. Al centrarse en las reformas económicas y la austeridad como base para muchas condicionalidades, la Parte I explicará sus efectos sobre el crecimiento, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad. La Parte II luego deconstruirá las teorías económicas que apoyan la austeridad. La Parte III describirá el impacto de las reformas económicas en el disfrute de los derechos humanos. Estos hallazgos y argumentos prepararán el escenario para la Parte IV, que examinará el concepto de responsabilidad legal por complicidad e investigará su aplicabilidad a las IFI que apoyan políticas que previsiblemente

³¹ Malpass, *supra* nota 27; IMF, *supra* nota 29, at 20; Press Release, Oxfam Int'l, "IMF Paves Way for New Era of Austerity Post-COVID-19", (12 de octubre de 2020), <https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-paves-way-new-era-austerity-post-covid-19> [<https://perma.cc/A6T6-JYFG>]; Daniel Munevar, Eur. Network on Debt & Dev., "Arrested Development: IMF Lending and Austerity Post Covid-19", (oct. 2020); "Over 500 Organisations Call on IMF to Stop Promoting Austerity in Coronavirus Recovery Period", Pub. Servs. Int'l (6 de octubre de 2020), <https://publicservices.international/resources/news/over-500-organisations-call-on-imf-to-stop-promoting-austerity-in-coronavirus-recovery-period?id=11190&lang=en> [<https://perma.cc/8K3C-A448>].

³² FMI, Ecuador: Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador, Country Report No. 20/178, 50 (mayo de 2020).

³³ *Id.* at 15-17; ver también Comm. on Econ., Soc. & Cultural Rts., *Concluding observations on the fourth periodic report of Ecuador*, 5, 7, 8, 68, U.N. Doc. E/C.12/EQU/CO/4 (14 de noviembre de 2019) (expresando preocupación por el impacto de las medidas de austeridad impuestas por el FMI, así como por la respuesta de Ecuador a las protestas que estallaron por los términos de esas medidas, y recomendando que Ecuador mejore la consulta comunitaria al adoptar una nueva política económica).

conduzcan a la violación de los derechos humanos. La última parte de este artículo presentará conclusiones y recomendaciones destinadas a fomentar la discusión.

I. Condiciones promovidas por las instituciones financieras internacionales: procesos débiles y alcances en expansión

En general, cuando un país pide prestado a una IFI, su gobierno debe acordar ajustar sus políticas económicas para superar los problemas que, en opinión de las IFI, lo llevaron a buscar ayuda financiera de la comunidad internacional.³⁴ La inclusión de tales condiciones tiene por objeto garantizar que el país pueda reembolsar el préstamo.³⁵

Para las IFI, las condicionalidades son elementos clave de los acuerdos de financiación. Como explica el FMI: “Normalmente, el gobierno de un país y el FMI deben acordar un programa de políticas económicas antes de que el FMI otorgue préstamos al país. Los compromisos de un país de emprender determinadas acciones de política, conocidas como condicionalidad de política, son en la mayoría de los casos una parte integral de los préstamos del FMI”.³⁶ Como resultado, los recursos solo pueden ser liberados por el FMI “[una] vez que se haya llegado a un entendimiento sobre las políticas y un paquete de financiamiento...”.³⁷ Sin embargo, las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos, un esfuerzo serio para prever las consecuencias de los préstamos y las condicionalidades en los derechos humanos,³⁸ no se están llevando a cabo de manera sistemática o incluso ocasionalmente antes de la celebración

³⁴ IMF, *IMF Conditionality*, Fact Sheet (30 de marzo de 2020), <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality> [<https://perma.cc/U76B-DVGC>].

³⁵ Id.

³⁶ FMI, *IMF Lending*, Fact Sheet (27 de marzo de 2020), <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending> [<https://perma.cc/3C4E-YCBC>] (citation omitted).

³⁷ Id.

³⁸ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 17-18

de acuerdos de financiamiento o la adopción de reformas para garantizar que los acuerdos y condicionalidades cumplen con las normas internacionales de derechos humanos.³⁹

El componente de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial se especializa en créditos, que pueden describirse como préstamos sin intereses, mientras que su Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento otorga préstamos a “países de ingresos medios y bajos solventes”.⁴⁰ Como otros bancos de desarrollo, estas subsidiarias del Banco Mundial imponen condiciones a los préstamos que otorgan a los Estados miembros.⁴¹ El Banco también proporciona financiamiento de proyectos para varios proyectos discretos, que a menudo conllevan su propia gama de condiciones.⁴² Este artículo, sin embargo, se centra en las operaciones de préstamos para políticas de las IFI, que a menudo imponen condicionalidades macroeconómicas.⁴³ También se incluyen condiciones similares en los acuerdos de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo,⁴⁴ incluso como parte de los programas de ajuste económico, que de hecho se asemejan a los muy criticados programas de ajuste estructural implementados en el pasado.⁴⁵

Las siguientes secciones presentarán y discutirán los aspectos procedimentales y sustantivos de las condicionalidades de

³⁹ Nolan y Bohoslavsky, *supra* nota 2.

⁴⁰ WBG, *About the World Bank*, <http://www.worldbank.org/en/about> [<https://perma.cc/ZAM8-QDXV>].

⁴¹ *Id.*

⁴² Ver Action Aid Int'l, “What Progress? A Shadow Review of World Bank Conditionality” (2006) (discutiendo el financiamiento de proyectos en el contexto del incumplimiento de la condicionalidad de ciertos principios básicos como la transparencia, la apropiación local y la personalización).

⁴³ Ver *infra* Sección I.B. (que describe las condicionalidades macroeconómicas incluidas en los acuerdos del FMI).

⁴⁴ Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, “Report on Mission to Greece”, 5, 19-20, U.N. Doc. A/HRC/31/60/Add.2 (21 de abril de 2016).

⁴⁵ Scott Greer, “Structural Adjustment Comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the Conditionality Debates”, 14(1) *Glob. Soc. Pol'y*, 54-60 (2013).

las IFI. La Sección I.A. discutirá las asimetrías de poder inherentes a los procesos mediante los cuales las IFI llegan a acuerdos de préstamo mientras que la Sección I.B. explorará el contenido de las condicionalidades incluidas en dichos acuerdos.

A. Procedimientos problemáticos

Observar los procesos de formulación de políticas de las IFI ayuda a comprender sus resultados. El proceso que rodea a la celebración de un acuerdo con el FMI, por ejemplo, incluye varios pasos: en general, el personal del FMI y las y los representantes del gobierno solicitante participan primero en una serie de reuniones destinadas a evaluar la situación económica y financiera específica del país.⁴⁶ Normalmente se llega a un acuerdo y el gobierno prepara una carta de intención, a la luz de la variedad de condiciones establecidas, que va acompañada de un memorando de entendimiento que proporciona más detalles sobre los compromisos del gobierno con el Fondo.⁴⁷

Agravadas por la urgencia o la gravedad de situaciones específicas de un país,⁴⁸ las circunstancias que rodean la celebración de acuerdos a menudo reflejan una cierta dinámica asimétrica. Los debates se llevan a cabo principalmente a nivel de expertos/as: los/as representantes del gobierno prestatario

⁴⁶ Giuseppe Bianco & Filippo Fontanelli, "Enhancing the International Monetary Fund's Compliance with Human Rights: The Issue of Accountability", en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* 213, 227-28 (Juan Pablo Bohoslavsky & Jernej Letnar Čerňič eds., 2014).

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Argentina y Grecia son casos convincentes. Ver Alfredo Fernando Calcagno, "Managing Public Debt Crisis in Argentina: Between Sovereignty and Subordination", in *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?*, 12 (Juan Pablo Bohoslavsky & Kunibert Raffer eds., 2017) (que describe los desafíos de Argentina para administrar su deuda soberana); Kunibert Raffer, *Greece: an EU-Inflicted Catastrophe*, in Juan Pablo Bohoslavsky & Kunibert Raffer cit. (que describe los desafíos de Grecia por gestionar su deuda soberana). Las experiencias de Argentina y Grecia muestran que los países que necesitan urgentemente asistencia financiera tienen una capacidad muy limitada para negociar los términos de esa asistencia. Ver también Menéndez, *infra* nota 66 y texto adjunto (que expone la falta de discusión pública sobre el contrato de préstamo de Argentina).

normalmente negocian el programa nacional directamente con el personal del FMI antes de presentarlo al Directorio Ejecutivo del FMI.⁴⁹ Normalmente no hay participación de parlamentarios/as, cámaras corporativas, sindicatos u organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que los préstamos y las condicionales adjuntas a los acuerdos afectarán regularmente a todas estas partes interesadas.⁵⁰

En cuanto al calendario, lo que a veces se denomina “medidas previas”⁵¹ y que son en la práctica condiciones previas que se espera que cumplan los Estados prestatarios para ser elegibles para un préstamo, son ahora a menudo un aspecto esencial del proceso de préstamo.⁵² Si bien no son vinculantes en sí mismas, estas condiciones previas desempeñan un papel importante en las políticas nacionales.⁵³ En opinión de muchas IFI, las condiciones previas permiten una mayor “propiedad” de las reformas que se implementan.⁵⁴ Al igual que otras formas de condicionalidad, no se consideran obligaciones contractuales, sino más bien requisitos políticos o financieros que deben implementarse de forma voluntaria.⁵⁵ El objetivo de las acciones previas es recompensar el “buen comportamiento” de los Estados en la implementación de esos requisitos.⁵⁶

⁴⁹ Bianco & Fontanelli, *supra* nota 46.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *IMF Conditionality*, *supra* nota 34.

⁵² Celine Tan, *Governance Through Development: Poverty Reduction Strategies, International Law and the Disciplining of Third World States*, 119–21 (2011).

⁵³ *Id.*

⁵⁴ Stanley Fischer, First Deputy Managing Dir., IMF, *Priorities for the IMF*, Remarks to the Bretton Woods Committee (27 de abril de 2001), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp042701> [<https://perma.cc/E5LM-VFGD>] (afirmando que “la condicionalidad excesiva [a diferencia de la precondicionalidad menos formal] socava el sentido de propiedad de esas políticas... porque se considera que las políticas se imponen desde fuera”).

⁵⁵ Tan *supra* nota 52, 119.

⁵⁶ *Id.* 119-21 (2011).

Cuando está listo para ser presentado, los veinticuatro directores del Directorio Ejecutivo del FMI deciden sobre el acuerdo, generalmente por consenso y, a veces, mediante un proceso de votación.⁵⁷ Si bien es poco común, se puede presentar un plan a la Junta Ejecutiva para que los/as representantes de los países que forman parte de la Junta puedan revisar los componentes de un programa que podrían poner en riesgo el disfrute de los derechos humanos, de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional.⁵⁸ Sin embargo, la falta de aportes de una serie de partes interesadas no solo impide que los Estados tengan información de primera mano sobre el nivel de aceptación o “propiedad” del acuerdo por parte del país, sino que el proceso de toma de decisiones tampoco permite fácilmente plantear cualquier posible oposición a los programas.⁵⁹

Además, parece que cuanto más necesita un préstamo un Estado, menos poder de negociación y espacio de negociación tiene.⁶⁰ Si bien es cierto que el proceso que lleva a la conclusión de tales acuerdos ofrece alguna base para una discusión

⁵⁷ FMI. “How the IMF Makes Decisions”, Fact Sheet (mar. 8, 2019), <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions> [<https://perma.cc/AY75-XTDD>].

⁵⁸ De esta manera, los deberes de los Estados partes del PIDESC tienen un “efecto indirecto” sobre el FMI. François Gianviti, *Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, 3 Current Devs. in Monetary & Fin. L. 3, 13 (2005); Comm. on Econ., Soc., & Cultural Rts., *Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, 9, U.N. Doc. E/C.12/2016/1 (julio 22, 2016) [*Public Debt, Austerity Measures, & ICESCR*] (aclarando “que los Estados Partes en el Pacto tienen obligaciones como Estados miembros de instituciones financieras internacionales, en general, y del FMI, en particular”).

⁵⁹ Ver Yilmaz Akyuz, *Reforming the IMF: Back to the Drawing Board*, 20 (2005) (señalando el dominio de unas pocas naciones en el Directorio del FMI y afirmando la necesidad de “eliminar el poder de veto de los principales accionistas del Fondo sobre decisiones clave” y reasignar los derechos de voto “para aumentar la voz de los países en desarrollo”).

⁶⁰ Tan, *supra* nota 52, 120; 1 Paul Mosley *et al.*, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending* 130-31 (2da ed. 1995) (proponiendo que “[e]l costo de no hacer ningún trato será más serio para el receptor... cuanto más grave sea su situación económica y menor sea su capacidad para obtener financiamiento para el desarrollo de otras fuentes”).

bidireccional, la naturaleza misma del documento legal está más cerca de un contrato de adhesión que del resultado de un encuentro de voluntades a través de un acuerdo bilateral plenamente negociado. Los/as académicos/as han destacado que según las directrices del FMI sobre condicionalidades, los arreglos no se consideran “acuerdos” y se evita el lenguaje contractual, lo que demostraría el carácter unilateral de las decisiones del Directorio del FMI.⁶¹ Finalmente, la relación asimétrica entre los Estados prestatarios y el FMI se ve acentuada por el hecho de que el FMI es efectivamente un prestamista de última instancia dada la ausencia de un mecanismo global alternativo para responder a las crisis de deuda.⁶²

Cuando se está considerando el impacto social de tales reformas, la consulta y la participación de la población afectada en los procesos de negociación es bastante limitada, a menudo equivale a un mero ejercicio de “marcar casillas”.⁶³ Tampoco se reflejan las opiniones de la población en el contenido de las condicionalidades.⁶⁴ En este sentido, en un informe de misión a la Unión Europea, el autor subrayó la importancia de respetar determinadas obligaciones cuando se negocian y diseñan políticas económicas, incluso en términos de transparencia, participación y rendición de cuentas.⁶⁵ Esto presenta un desafío importante, ya que con demasiada frecuencia los gobiernos pueden querer limitar la transparencia y la participación pública en tales discusiones y negociaciones.⁶⁶

⁶¹ Bianco & Fontanelli, *supra* nota 47, 228.

⁶² Catherine Schenk, *The IMF Remains the Lender of Last Resort-Literally*, Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2018/06/imf-remains-lender-last-resort-literally> [<https://perma.cc/JXB4-CN8C>].

⁶³ Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, “Mission to Institutions of the European Union”, 69-70, U.N. Doc. A/HRC/34/57/Add.1 (28 de diciembre de 2016).

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ Al recurrir al FMI, los gobiernos suelen encontrarse en una posición económica y política débil y, por lo tanto, pueden estar abiertos a considerar condiciones inconvenientes para sus

B. Número y alcance de las condicionalidades

Las condicionalidades reducen considerablemente el espacio legal y de formulación de políticas nacionales, mientras que exclusiva (y teóricamente) tienen como objetivo hacer que la deuda sea sostenible, mejorar la competitividad del mercado e impulsar el crecimiento inclusivo a través de políticas como la reducción de los estándares de protección de la legislación laboral.⁶⁷ El sistema de condicionalidades del FMI evolucionó a lo largo de décadas y, a pesar de un discurso que enfatiza su transformación fundamental, estudios recientes sugieren que los cambios han sido bastante limitados.⁶⁸ La austeridad y otras políticas económicas ortodoxas conforman los fundamentos teóricos de la mayoría de las condicionalidades macroeconómicas, incluso en el contexto del COVID-19.⁶⁹

Si bien el FMI ha reconocido en el pasado el papel clave de las medidas de política anticíclicas y ha afirmado preservar

países cuando aceptar las condiciones podría proporcionarles ventajas políticas a corto plazo. Por ejemplo, un acuerdo firmado por Argentina y el FMI en 2019 no siguió a ninguna discusión pública, lo que dio lugar a un caso legal basado en el argumento de que el acuerdo no fue precedido por ningún informe técnico de las autoridades nacionales pertinentes, como la del Banco Central. V. Carmen Menéndez, “Denuncian al Presidente Argentino, Mauricio Macri, por el Acuerdo de Préstamo con el FMI”, *Euronews* (4 de diciembre de 2019), <https://es.euronews.com/2019/12/04/denuncian-al-presidente-argentino-mauricio-macri-por-el-acuerdo-de-prestamo-con-el-fmi> [<https://perma.cc/9Q7K-NTDH>].

⁶⁷ Thomas Stubbs & Alexander E. Kentikelenis, “Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications”, en *Debt and Human Rights* 359, 359, 374-77 (Ilias Bantekas & Cephas Lumina eds., 2018); Peter Bakvis, *Orthodoxy, Evidence and Action: Labour Rights at the World Bank*, 24 *Int'l Union Rts.* 3, 3 (abr. 2017) (destacando la resistencia del Banco Mundial y del FMI a abandonar su “creencia de que los mercados laborales no regulados son un ingrediente necesario” en el crecimiento económico, a pesar de la abundante evidencia en contrario).

⁶⁸ Ver Alexander E. Kentikelenis *et al.*, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014”, 23 *Rev. Int'l Pol. Econ.* 543, 543 (2016) (que examina el uso de la condicionalidad de las políticas en los acuerdos de préstamo del FMI entre 1985 y 2014 y encuentra “poca evidencia de una transformación fundamental de la condicionalidad del FMI”).

⁶⁹ Kentikelenis *et al.*, *supra* nota 28, e758.

la protección social garantizando pisos de gasto social,⁷⁰ la materialización de estas opiniones está en duda.⁷¹ A pesar de una serie de reformas a principios de este siglo, incluido un esfuerzo por centrarse en los objetivos del programa dentro del límite de sus competencias en respuesta a las críticas sobre el alcance y el nivel de “intrusión”, tanto el número como el alcance de las condicionalidades parecen ser crecientes.⁷² Las iniciativas posteriores destinadas a aumentar la flexibilidad del enfoque del FMI para el ajuste estructural fueron seguidas de un esfuerzo por racionalizar las condicionalidades.⁷³ Los ajustes más recientes en este sentido incluyen una mayor consideración de temas como la desigualdad económica y de género.⁷⁴

Incluso cuando el FMI ha asumido nuevos compromisos serios con importantes políticas sociales, no ha ido lo suficientemente lejos en la integración de esos compromisos en las reformas económicas propuestas que incluye en las condicionalidades. Por ejemplo, el compromiso del FMI de abordar la desigualdad de género es claramente una iniciativa importante. Sin embargo, el autor ha destacado anteriormente que el FMI debe ir más allá de los esfuerzos desplegados únicamente para cerrar la brecha de género en la participación de la fuerza laboral.⁷⁵ Un compromiso con la igualdad de género también debe orientar los cambios en la cobertura de los beneficios de protección social, el espacio fiscal para los servicios sociales

⁷⁰ Indep. Evaluation Off., IMF, *The IMF and Social Protection* 6 (2017); IMF, *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, Policy Paper 7 (junio de 2019) (respondiendo).

⁷¹ Ver *infra* nota 81.

⁷² Gino Brunswijck, Eur. Network on Debt and Dev., “Unhealthy Conditions: IMF Loan Conditionality and Its Impact on Health Financing”, 3, 5-6 (2018).

⁷³ Id.

⁷⁴ Id. 5; IMF Gender Advisory Grp., *How to Operationalize Gender Issues in Country Work* (2018).

⁷⁵ Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, “Report on the Impact of Economic Reforms and Austerity Measures on Women’s Human Rights, 17-19, U.N. Doc. A/73/179 (18 de Julio de 2018).

y las inversiones en infraestructura sostenible e inclusiva de género.⁷⁶

Algunos argumentan que las afirmaciones del FMI sobre su transformación⁷⁷ no se parecen más que a un ejercicio superficial de “cambio de marca” en lugar de un esfuerzo por promover cambios más profundos en las prácticas existentes.⁷⁸ Por ejemplo, un estudio que compara las políticas recomendadas antes de 2011 con prescripciones más recientes en cuatro Estados de la región de Oriente Medio y África del Norte revela que las políticas del FMI no han cambiado drásticamente de un período a otro.⁷⁹ Y en su *World Economic Outlook* de 2019, el FMI pidió una vez más reformas estructurales centradas en la liberalización y la desregulación, particularmente en los países de bajos ingresos, para promover el crecimiento económico.⁸⁰ Los cambios en las políticas laborales y sociales no han encontrado su lugar en los esfuerzos de promoción del FMI ni se derivan sistemáticamente de la implementación a nivel de país de los segmentos de su programa destinados a la protección social, como los pisos de gasto social.⁸¹

Las condicionalidades que continúan incluyéndose no solo han crecido en número, sino que también se han ampliado las áreas de política que cubren.⁸² La Revisión del Diseño y la

⁷⁶ Id.

⁷⁷ Ver FMI. *Development Committee: The Managing Director's Written Statement 2-4* (19 de octubre de 2019) (citando las prioridades de política del FMI y reformas diseñadas para apoyar mejor a las economías emergentes y en desarrollo en el desarrollo de políticas fiscales estables).

⁷⁸ Kentikelenis *et al.*, *supra* nota 68.

⁷⁹ Mohammed Mossallem, Bretton Woods Project, “The IMF in the Arab World: Lessons Unlearned”, 6-13, 15 (noviembre de 2015).

⁸⁰ FMI. *Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers, World Economic Outlook* 96-103 (octubre de 2019).

⁸¹ Kentikelenis *et al.*, *supra* nota 68 (explicando que el FMI continúa abogando por la liberalización del mercado laboral y que los pisos de gasto social a menudo no se alcanzan).

⁸² Brunswijk, *supra* nota 72.

Condicionalidad de los Programas del FMI de 2018 señaló el marcado aumento en el volumen de las condiciones estructurales en los programas entre 2011 y 2017.⁸³ Además, veintitrés de los veintiséis programas de préstamos del FMI aprobados entre 2016 y 2017 estaban condicionados a la consolidación fiscal: políticas diseñadas para reducir el déficit y la deuda de los países, y un sello de austeridad.⁸⁴

Un examen detallado de los acuerdos con el FMI celebrados entre 1980 y 2014 también reveló que el número de condiciones vinculadas a los préstamos había aumentado y su alcance se había ampliado.⁸⁵ Si bien las condicionalidades relacionadas con áreas centrales de política económica representaron casi el 87 % del número total de condicionalidades, el 13 % restante se relacionó con la privatización de empresas estatales, cuestiones laborales en el sector público y privado, reformas institucionales y políticas para la reducción de la pobreza.⁸⁶ A pesar de la creencia generalizada por parte de quienes respaldan estas políticas de que las reformas laborales impulsadas por la austeridad dan como resultado la desregulación del mercado laboral y, por lo tanto, estimulan el crecimiento económico, tales políticas no necesariamente han contribuido al crecimiento económico o al aumento del empleo, por no hablar de impacto negativo en los derechos humanos.⁸⁷

Como señaló recientemente el autor en una carta abierta dirigida al presidente del Banco Mundial en relación con el borrador del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019*, muchas cuestiones contemporáneas, como la informalidad laboral, la ruptura de los

⁸³ FMI, *2018 Review of Program Design and Conditionality* 35 (mayo de 2019).

⁸⁴ Brunswijck, *supra* nota 72.

⁸⁵ Stubbs & Kentikelenis, *supra* nota 67.

⁸⁶ La privatización de empresas estatales es la más común, seguida de cuestiones laborales. *Id.*

⁸⁷ *Principios Rectores*, *supra* nota 3; ver *infra* Partes II y III (explicando la teoría económica defectuosa en la que se basa la austeridad y las graves violaciones de derechos humanos que se derivan de su imposición).

contratos sociales y la desigualdad de género e ingresos, “se han visto agravadas por la austeridad y reformas laborales anteriores, incluida la congelación o reducción de los salarios mínimos, la desregulación del mercado laboral, la privatización de la seguridad social y los planes de protección social específicos”.⁸⁸

Además, el enfoque de “maximización de la financiación para el desarrollo”, lanzado recientemente por el Banco Mundial y cuyo objetivo es fomentar la inversión del sector privado para permitir el desarrollo sostenible, confirma que el Banco sigue promoviendo el “aprovechamiento del sector privado” cuando está disponible, con el fin de limitar la “deuda pública y los pasivos contingentes”.⁸⁹ Trasladar la prestación de servicios esenciales a empresas con ánimo de lucro puede afectar negativamente los derechos humanos y la viabilidad del sector público.⁹⁰

Un estudio de las condicionalidades vinculadas al financiamiento del desarrollo del Banco Mundial en 2017 destacó la influencia del Banco en las “políticas económicas internas” y la “configuración de las instituciones” en los países en desarrollo.⁹¹ El estudio reveló que, a diferencia del FMI, el número de condicionalidades impuestas por el Banco Mundial disminuyó en comparación con años anteriores.⁹² El estudio continuó afirmando, sin embargo, que incluso “una pequeña cantidad de condiciones

⁸⁸ Carta del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos a Jim Yong Kim, Pres., Banco Mundial (3 de agosto de 2018).

⁸⁹ WBG, *Maximizing Finance for Development*, Brief 1 (2018); ver también Informe del Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, 20, U.N. Doc. A/73/396 (Sept. 26, 2018) (explicando cómo, de acuerdo con la agenda de Maximización del financiamiento para el desarrollo, “las empresas rentables se reservarán al sector privado, mientras que las actividades no rentables se financiarán con fondos públicos”).

⁹⁰ Informe del Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, *supra* 89.

⁹¹ El estudio examinó 56 operaciones del Banco Mundial en 43 países. Gino Brunswijck, Eur. Network on Debt & Dev., “Flawed Conditions: The Impact of the World Bank’s Conditionality on Developing Countries” 2 (abril de 2019).

⁹² *Id.*

de política económica controvertidas puede ser muy perjudicial para la agenda de desarrollo de un país”.⁹³ Además, casi el 28 % de las condiciones enumeradas estaban “destinadas a aumentar el papel del sector privado” en todas las áreas de política.⁹⁴

II. ¿Qué es lo que realmente hace la austeridad a la economía?

Inmediatamente después de la crisis financiera mundial de 2008, se reconoció ampliamente que era necesario un estímulo económico internacional para superar los impactos sociales y económicos de la crisis de la recesión.⁹⁵ En esta situación, como señala un estudio reciente, el FMI normalmente habría recomendado que se impongan medidas de austeridad a la contratación de fondos públicos.⁹⁶ En cambio, el FMI alentó el estímulo fiscal, temiendo un empeoramiento de la situación económica.⁹⁷ Este enfoque prevaleció durante dos años después de la crisis, pero poco después surgió una tendencia generalizada de consolidación fiscal, con dos tercios de los países del mundo instituyendo medidas de austeridad.⁹⁸ Al afectar el crecimiento económico y la igualdad y los recursos públicos por definición, estas medidas tienen un impacto negativo en la realización de los derechos humanos, sin embargo, las IFI las

⁹³ Id.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ Camilla Anderson, *IMF Spells Out Need for Fiscal Stimulus*, IMF (29 de diciembre de 2008), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/soint122908a> [<https://perma.cc/YH64-NTLE>].

⁹⁶ Isabel Ortiz *et al.*, “The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries” 8 (Int’l Lab. Org., Working Paper No. 53, 2017).

⁹⁷ Anderson, *supra* nota 95; Alasdair Scott, *Making Fiscal Stimulus Effective During Downturns*, IMF (Oct. 2, 2008), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sores100208b> [<https://perma.cc/2E4K-8U8R>] (promover estímulos fiscales “oportunos, focalizados y temporales”).

⁹⁸ Isabel Ortiz & Matthew Cummins, “Austerity: The New Normal A Renewed Washington Consensus” 2010-24 11 (Initiative for Pol’y Dialogue *et al.*, Working Paper, oct. 2019).

siguen recomendando.⁹⁹ Por tanto, es fundamental deconstruir la teoría económica que apoya la austeridad.

A. Efectos de la austeridad en el crecimiento, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad

La evidencia muestra el impacto adverso de la austeridad en la economía en tiempos de recesión. Los/as economistas han destacado que cuando la economía está débil, el padecimiento se prolonga por los efectos perjudiciales de la contracción fiscal en varios servicios públicos.¹⁰⁰ Un cuerpo importante de literatura demuestra que las medidas de austeridad no contribuyen a la recuperación económica, de hecho tienen consecuencias negativas para la economía al tiempo que aumenta la deuda pública como porcentaje del producto interno bruto (PBI).¹⁰¹ Un estudio que examinó la gravedad de las medidas de austeridad adoptadas por un grupo de países europeos entre 2009 y 2013 estableció que cuanto más duras eran las medidas de austeridad, menor era la tasa de crecimiento del PBI.¹⁰²

Como estos/as académicos/as y también otros han demostrado en repetidas ocasiones, la austeridad no resulta en crecimiento

⁹⁹ Ver *infra* Parte III (que describe los impactos negativos de la austeridad en los derechos humanos).

¹⁰⁰ Alan M. Taylor, "When is the Time for Austerity?", *Ctr. for Econ. & Pol'y Rsch.* (10 de julio de 2013), <https://voxeu.org/article/when-time-austerity> [<https://perma.cc/M7FV-3JDP>]; Óscar Jordà & Alan M. Taylor, "The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy", *126 Econ. J.* 219, 220 (2016) (se encuentra que "en promedio, las consolidaciones fiscales generan un lastre para el crecimiento del PBI"). En palabras de Keynes: "El boom, no la recesión, es el momento indicado para la austeridad fiscal", 21 John Maynard Keynes, *Collected Writings, 1931-1939* 390 (Donald Moggridge ed., 1937).

¹⁰¹ W. D. McCausland & Ioannis Theodossiou, "The Consequences of Fiscal Stimulus on Public Debt: A Historical Perspective", *40 Cambridge J. Econ.* 1103, 1114 (2016).

¹⁰² Robert Skidelsky & Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs Stimulus: The Political Future of Economic Recovery* 45-47 (2017); ver también Axel Dreher, "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality", *34 World Dev.* 769, 781 (2006) (encontrando que "el impacto del cumplimiento de la condicionalidad sobre el crecimiento es cuantitativamente pequeño").

económico.¹⁰³ Por ejemplo, tras la última crisis mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) reiteró que la austeridad no era sinónimo de crecimiento, confirmando sus resultados y predicciones anteriores.¹⁰⁴

La organización también destacó que el ajuste en Europa y una dependencia excesiva de la política monetaria han afectado la estabilidad de los mercados financieros internacionales, han contribuido al desequilibrio financiero en las economías en desarrollo y, en gran medida, no han logrado impulsar la demanda de los/as consumidores/as.¹⁰⁵

Teniendo en cuenta las consideraciones empíricas, no es posible concluir que la contracción fiscal provoque la expansión económica.¹⁰⁶ Algunos/as académicos/as han descubierto que los casos utilizados para demostrar los supuestos efectos positivos de la austeridad, como los de Dinamarca o Irlanda,¹⁰⁷ deberían considerarse casos de advertencia en lugar de modelos válidos externamente, por no hablar de los problemas de derechos humanos que han surgido en esos países.¹⁰⁸ Si bien se comparó la experiencia de Irlanda en la década de 1980 con

¹⁰³ Jordà & Taylor, *supra* nota 100.

¹⁰⁴ Press Release, U.N. Conference on Trade and Development, “Austerity Did Not Lead to Growth; Supportive Government Policies Are Still Needed”, UNCTAD Report Says, U.N. Press Release UNCTAD/PRESS/PR/2012/030 (12 de septiembre de 2012).

¹⁰⁵ U.N. Conf. on Trade & Dev., Trade and Development Report 162 (2016).

¹⁰⁶ Ver Robert Boyer, “The Four Fallacies of Contemporary Austerity Policies: The Lost Keynesian Legacy”, 36 Cambridge J. Econ. 283, 308 (ene. 2012).

¹⁰⁷ Giavazzi y Pagano, por ejemplo, han argumentado que las experiencias de Dinamarca e Irlanda con la contracción fiscal apoyan la noción de que un efecto expansivo seguirá a tales políticas. Francesco Giavazzi & Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries” (Nat’l Bureau Econ. Rsch., Working Paper No. 3372, 1990).

¹⁰⁸ Ver Mark Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea* 236 (2013) (señalando que el gasto social y de bienestar de Irlanda se ha reducido como resultado de las medidas de austeridad); ver también Stephen Kinsella, “Is Ireland Really the Role Model for Austerity?”, 36 Cambridge J. Econ. 223, 234 (2012) (prediciendo que las medidas de austeridad de Irlanda

la adopción mundial de medidas de austeridad después de la última crisis mundial, se sugirió que el impacto de la austeridad en el crecimiento no era tan claro como se había proyectado y, a corto plazo, habría sido difícil ver la recuperación de Irlanda “solo como resultado de las medidas de austeridad”.¹⁰⁹

El último Examen del FMI sobre el Diseño y la Condicionalidad de los Programas destaca que, entre 2011 y 2017, tres cuartas partes de los programas implementados con el apoyo del FMI fueron al menos parcialmente exitosos, pero que “los supuestos de crecimiento a menudo eran demasiado optimistas”.¹¹⁰ En respuesta a estos hallazgos, el FMI sugirió que mejoraría la credibilidad de estos programas. Recomendó, entre otras cosas, la reevaluación de ciertas “compensaciones en el diseño del programa”, aconsejando, por ejemplo, una “condicionalidad fiscal más granular” promovida sobre una base más casuística y un “análisis de sostenibilidad de la deuda más preciso”.¹¹¹

Un aumento de la desigualdad y el desempleo a menudo sigue a la introducción de la consolidación fiscal. Como ha señalado el FMI, entre 1978 y 2009, las medidas de consolidación fiscal instituidas en diecisiete países miembros de la OCDE afianzaron significativamente las desigualdades estructurales, además de reducir los ingresos salariales y contribuir a un aumento del desempleo a largo plazo.¹¹²

La consiguiente amenaza a la cohesión social ya es visible en varios países. En algunos casos, las medidas de austeridad

conducirán a “grandes recortes en los salarios y las pensiones y transferencias de asistencia social”).

¹⁰⁹ Kinsella, *supra* nota 108.

¹¹⁰ FMI *Review of Program Design and Conditionality*, *supra* nota 83.

¹¹¹ Laurence Ball *et al.*, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation* 10 (IMF, Working Paper, No. WP/13/151, 2013).

¹¹² Laurence Ball *et al.*, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation* 10 (IMF, Working Paper, No. WP/13/151, 2013).

han contribuido brevemente al crecimiento económico, en parte debido a la alta demanda interna, y varios países adoptaron medidas de austeridad de manera preventiva después de la crisis.¹¹³ Desde entonces, se estima que se han adoptado medidas de austeridad de diversas formas en dos tercios de los países del mundo.¹¹⁴ Lo/as académico/as han observado que los límites y recortes salariales, junto con los subsidios más bajos, son más comunes en los países en desarrollo, mientras que las reformas laborales y de pensiones son más evidentes en los países de ingresos altos.¹¹⁵ Todo esto tiene claras y profundas implicaciones para el derecho a la protección social, que tiene una importancia renovada en el contexto de la pandemia.

A estas alturas, no hay duda sobre los posibles impactos de las medidas de austeridad en los derechos humanos. En 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó los efectos potenciales de las medidas de austeridad en una serie de derechos humanos, incluidos los derechos laborales y los derechos a la alimentación, la vivienda y la seguridad social.¹¹⁶ Además, un documento de 2015 destacó específicamente el impacto de la consolidación fiscal en la reducción de los ingresos agregados de una economía y sus efectos especialmente severos en el segmento más pobre de la población.¹¹⁷

¹¹³ OHCHR, "Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights", párr. 5 (2013) (explicando que dichas medidas fueron adoptadas para reducir los déficits fiscales de manera preventiva con el fin de "evitar reacciones negativas de los mercados financieros").

¹¹⁴ Ortiz *et al.*, *supra* nota 96.

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ *Public Debt, Austerity Measures, & ICESCR*, *supra* nota 58, 1 (señalando que estos derechos, entre otros, pueden verse afectados negativamente si los programas de austeridad "no se implementan con pleno respeto por las normas de derechos humanos [o] no toman en cuenta las obligaciones de los Estados hacia los titulares de derechos").

¹¹⁷ Davide Furceri *et al.*, "Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust Is The Link?", en *Inequality and Fiscal Policy*, 141, 155-56 (Benedict Clements *et al.* eds., 2015).

A menudo se ha informado sobre el impacto de las medidas de austeridad en los derechos humanos y la desigualdad, al tiempo que se ha explicado que la desigualdad económica es tanto un resultado como un factor que contribuye a las crisis económicas.¹¹⁸ La evidencia sugiere que después de la crisis financiera de 2008, las reformas laborales convencionales relacionadas con la austeridad no ayudaron a la recuperación ni aumentaron el acceso al empleo ni ayudaron a hacer realidad otros derechos sociales.¹¹⁹ Se han extraído conclusiones similares con respecto al impacto de la austeridad en los derechos humanos en general y en los derechos de la mujer en particular.¹²⁰

B. Deconstrucción de la teoría de la “austeridad expansiva”

Si bien el tema de la consolidación fiscal ha estado en el centro de las investigaciones y debates durante años, una nueva ola de estudios económicos ha prestado especial atención a su impacto en el crecimiento económico y su relevancia en tiempos de crisis.¹²¹ Los efectos expansivos de las políticas económicas ortodoxas han sido la idea propulsora detrás de las condicionalidades, pero algunos/as académicos/as han sugerido últimamente que la austeridad tendría un efecto “expansivo”, argumentando que la consolidación fiscal contribuiría a la recuperación económica.¹²² Por ejemplo, los resultados clave de un estudio reciente

¹¹⁸ Ver Juan Pablo Bohoslavsky, “Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights”, 41 *Yale Journal Int’l L.*, 177-79 (2016) (que describe el impacto de las medidas de austeridad en los derechos humanos y la desigualdad).

¹¹⁹ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la misión a la Unión Europea, *supra* nota 63.

¹²⁰ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre el impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos humanos de las mujeres, *supra* nota 75.

¹²¹ Robert Skidelsky & Nicolò Fraccaroli, *Introduction to Austerity vs Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, *supra* nota 102.

¹²² Alberto F. Alesina *et al.*, “What Do We Know About the Effects of Austerity?” 5 (Nat’l Bureau Econ. Rsch., Working Paper No. 24246, 2018).

sugieren que “[un] ajuste fiscal promedio basado en recortes de gastos tiene costos de producción muy pequeños y en algunos casos son expansivos”.¹²³

Este enfoque generalmente se conoce como la teoría de la “contracción fiscal expansiva”.¹²⁴ Según sus defensores/as, evitar un mayor aumento del déficit fiscal en momentos de crisis permite una reactivación económica.¹²⁵ A pesar de la evidencia generalizada que muestra que la austeridad no contribuye a la recuperación o el crecimiento económicos,¹²⁶ esta idea parece seguir influyendo en el pensamiento económico dominante en un grado desproporcionado.¹²⁷

Sin embargo, otros/as economistas han argumentado que el déficit fiscal puede ser útil para la recuperación económica y que el estímulo y las medidas redistributivas pueden ir de la mano, dando resultados positivos desde el punto de vista de los derechos humanos y a nivel económico.¹²⁸ Por tanto, la justificación que respalda el recurso a la austeridad se basa en la idea simplificada de que, en tiempos de recesión económica, debe evitarse un mayor déficit fiscal. Aumentar (o mantener) el gasto público, según la teoría, resultaría en una profundización del déficit fiscal, reduciendo así el gasto de los/as consumidores/as, según la escuela “Ricardiana”, o impactando negativamente las inversiones, según la “nueva escuela clásica”.¹²⁹

¹²³ Id.

¹²⁴ Skidelsky & Fraccharoli, *supra* nota 121.

¹²⁵ Alesina *et al.*, *supra* nota 122.

¹²⁶ Ver Jordà & Taylor, *supra* nota 100.

¹²⁷ Ver Skidelsky & Fraccharoli, *supra* nota 121.

¹²⁸ Ver Robert Skidelsky, Stimulus, “Not Austerity, is the Key to Global Economic Recovery”, en *Austerity Vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, *supra* nota 102 (argumentando a favor del estímulo fiscal y una expansión de los déficits fiscales en tiempos de crisis, y sugiriendo que “las medidas [r]edistributivas van bastante bien con las políticas de estímulo, porque se puede esperar que aumenten la demanda agregada en el corto plazo”).

¹²⁹ Skidelsky & Fraccharoli, *supra* nota 121, xviii.

Si bien los/as economistas basan sus resultados en una serie de elementos explicativos, el impacto de los déficits fiscales en el nivel de confianza (ya sea de consumidores/as o inversores/as) es sin duda el más cuestionable.¹³⁰ Tras afirmar que el déficit fiscal necesariamente afecta la confianza de las empresas y los/as consumidores/as en la economía, varios/as economistas afirman que los déficits provocan una disminución del gasto privado y la inversión empresarial, lo que reduce el potencial de recuperación económica.¹³¹ En su opinión, la austeridad contribuye a restablecer la confianza e induce el crecimiento económico.¹³² Estas suposiciones han sido cuestionadas muchas veces.¹³³ El problema principal radica en la metodología de investigación utilizada en los estudios que apoyan la austeridad expansiva. En definitiva, la variable utilizada para realizar estudios empíricos sobre los efectos de la austeridad en la economía no está correctamente calificada y, por tanto, impacta de manera significativa los resultados de la investigación económica.¹³⁴ Si bien la consolidación fiscal es considerada una variable exógena por los/as defensores/as de la austeridad expansiva, otros/as economistas han demostrado que este enfoque está fundamentalmente sesgado y que la consolidación fiscal debe considerarse endógena.¹³⁵

¹³⁰ Alesina y otros también examinan las políticas, la oferta de trabajo y los efectos de red que las acompañan como elementos explicativos de sus resultados empíricos sobre los efectos de la austeridad. Alesina *et al.*, *supra* nota 122, págs. 8-12.

¹³¹ Skidelsky & Fraccharoli, *supra* nota 121.

¹³² *Id.*

¹³³ Ver, por ejemplo, *id.* (“En el mundo real, sin embargo, es extremadamente difícil pronosticar la reacción de las empresas a las políticas fiscales”). Christian Breuer, “Expansionary Austerity and Reverse Causality: A Critique of the Conventional Approach”, 3–9 (Inst. for Econ. Thinking, Working Paper No. 98, 2019), https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/WP_98-Breuer.pdf [<https://perma.cc/7UTJ-DJP5>] (identifica críticas previas a los estudios económicos que sustentan estas teorías y señala errores metodológicos que distorsionan los resultados de estos estudios).

¹³⁴ Breuer, *supra* nota 133.

¹³⁵ Ver Alberto Alesina, “Some Evidence in Favour of Austerity”, en *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery* *supra* nota 102 (tratando la consolidación fiscal

Una variable exógena es un instrumento económico que se utiliza para identificar una variable fuera del modelo económico (como la ocurrencia de un *shock*), mientras que una variable endógena está determinada por el propio modelo económico o no puede ser considerada como un fenómeno externo.¹³⁶

En el caso del FMI, la implementación de medidas de austeridad en realidad puede “predecirse utilizando controles macroeconómicos predeterminados” y, por lo tanto, no puede calificarse de exógena.¹³⁷ Es decir, algunos estudios económicos, basados en fallas empíricas, han concluido erróneamente que la austeridad tiene un efecto “expansivo”, malinterpretando así su papel en la potencial recuperación económica.¹³⁸

III. El impacto del ajuste en los derechos humanos

Como se describe en las Partes I y II, las IFI han asesorado, promovido e incluso presionado a los países para que adopten la consolidación fiscal, incluyéndola con frecuencia entre las condicionalidades asociadas a los préstamos.¹³⁹ Al mismo tiempo, las devastadoras consecuencias de la consolidación fiscal sobre los derechos humanos son bien conocidas y están documentadas. Los órganos de tratados, los/as titulares de mandatos de procedimientos especiales, las organizaciones de la sociedad

como una variable exógena). Ver Breuer, *supra* nota 133, en 23 (sugiriendo que la consolidación fiscal debería ser tratada como endógena).

¹³⁶ Alesina, *supra* nota 135.

¹³⁷ Taylor, *supra* nota 100; ver también Jordà & Taylor, *supra* nota 100, en 228-31 (evaluando “si la variable narrativa del FMI podría ser un instrumento legítimo” de capacidad predictiva en macroeconomía).

¹³⁸ Ver Breuer, *supra* nota 133 (que introduce el “método Blanchard” para corregir los supuestos equivocados del método de ajuste cíclico convencional establecido por Alesina y Perotti, que apoya la noción de austeridad expansiva).

¹³⁹ Ver FMI Review of Program Design and Conditionality, *supra* nota 83, en 1, 25, 50 (donde se encuentra la necesidad de una “condicionalidad fiscal más granular” y una “mayor adaptación” para lograr una mayor calidad de ajuste fiscal y mejorar la calidad del gasto público sin sobrecargar la posición macroeconómica de los países).

civil y los/as académicos/as han informado en repetidas ocasiones sobre los impactos dañinos, tanto reales como potenciales, de la consolidación fiscal en una amplia gama de derechos humanos y en grupos específicos, subrayando que las personas que enfrentan desigualdades acumulativas e interseccionales se ven afectadas de manera desproporcionada.¹⁴⁰

Una y otra vez, los/as expertos/as han demostrado cómo las condicionalidades, en particular las que prescriben políticas de consolidación fiscal y ajuste estructural, pueden socavar directamente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴¹ A continuación se presentan varios ejemplos que ilustran cómo los efectos negativos de la austeridad sobre el crecimiento económico, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad económica se traducen fácilmente en consecuencias adversas para los derechos humanos.

Para empezar, las reformas laborales implementadas en el contexto de los programas de ajuste estructural han contribuido a la erosión de los derechos laborales colectivos e individuales, y la implementación de topes salariales o límites laborales ha afectado el derecho a un trabajo y condiciones laborales justas y favorables.¹⁴² Las reformas laborales también pueden afectar negativamente a la igualdad de género. Por ejemplo, los recortes

¹⁴⁰ Ver, por ejemplo, Rep. sobre medidas de austeridad y derechos económicos y sociales, *supra* nota 113 (perfilando los efectos de las medidas de austeridad sobre las mujeres, los migrantes y las personas mayores en particular); véase, en general, *Economic and Social Right after the Global Financial Crisis* (Aoife Nolan ed., CUP, 2014) (donde se señala el impacto dañino de las políticas de contracción fiscal nacionales y supranacionales en poblaciones con vulnerabilidades y desventajas preexistentes).

¹⁴¹ Véase, por ejemplo, el informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la misión a la Unión Europea, *supra* nota 63, (destacando preocupaciones de derechos humanos como el aumento del número de personas en riesgo de pobreza, exclusión social y falta de vivienda, así como como un mayor riesgo de malestar social e ideologías extremistas como resultado de las medidas de austeridad en Europa); ver el informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la misión a Grecia, *supra* nota 5 (que detalla el impacto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales en ese país).

¹⁴² Stubbs & Kentikelenis, *supra* nota 67.

obligatorios en los empleos del sector público han contribuido al aumento de la informalidad, la disminución de las prestaciones por desempleo, el deterioro de las protecciones sociales y el aumento de las cargas en forma de trabajo de cuidado no remunerado para las mujeres.¹⁴³

Además de la consolidación fiscal, las reformas específicas propuestas en situaciones similares pueden ser motivo de especial preocupación. Por ejemplo, al acuerdo de préstamo más reciente de Ucrania con el FMI,¹⁴⁴ se adjuntaron una serie de condiciones, incluida la privatización de un número significativo de empresas de propiedad estatal. Al perseguir la privatización, los países deben contar con mecanismos efectivos para asegurar que los resultados económicos de este proceso beneficien a la población más desfavorecida o en riesgo de caer en la pobreza, en lugar de abordar exclusivamente la consolidación fiscal. Esto se debe en parte al hecho de que la privatización puede poner en riesgo el acceso a una variedad de servicios, incluidos servicios esenciales como el agua y la electricidad.¹⁴⁵ Además, las medidas que tienen como resultado la reducción de subsidios o que afectan el precio de bienes específicos pueden tener un efecto directo: por ejemplo, una disminución o eliminación de los subsidios al gas y al combustible puede tener graves

¹⁴³ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre el impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos humanos de las mujeres, *supra* nota 75.

¹⁴⁴ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la visita a Ucrania, 29, 83-86, U.N. Doc. A/HRC/40/57/Add.1 (31 de diciembre de 2018).

¹⁴⁵ Este es particularmente el caso cuando se privatizan proyectos de infraestructura, según un informe de 2018 presentado por el Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos, 31-37, U.N. Doc. A / 73/396 (26 de septiembre de 2018). La privatización de la infraestructura pone en desventaja a lo/as pobres porque, en general, “están en una mala posición para pagar, no pueden permitirse el uso de muchos servicios y, a menudo, viven en áreas distantes o desatendidas”, 36. Además, es mucho menos probable que los servicios que incluyen “[agua, saneamiento, electricidad, carreteras, transporte, educación, atención médica, servicios sociales y financieros se presten de manera adecuada o en niveles de buena calidad a los pobres”, *Id.*

consecuencias para los medios de vida y poner en peligro la realización de derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴⁶

Las medidas adoptadas para orientar mejor a los/as beneficiarios/as de los sistemas de protección social también pueden ser motivo de preocupación. En Túnez, por ejemplo, se destacó que reorientar los beneficios exclusivamente a los/as más carenciados/as puede resultar en una cobertura inadecuada para otras personas en situaciones de pobreza.¹⁴⁷

Asimismo, en sus Observaciones Finales sobre Portugal, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad expresó su preocupación por el impacto de las medidas de austeridad en los servicios de apoyo disponibles para las personas con discapacidad, subrayando que “en ausencia de redes de apoyo o asistencia familiar” en riesgo de vivir en pobreza o pobreza extrema.¹⁴⁸

De manera similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha subrayado que, en general, los recortes en los servicios públicos realizados en el contexto de las crisis económicas tienen “consecuencias negativas específicas” para las mujeres y las niñas, incluida la posibilidad de excluirlas de la educación y sobrecargarlas con más trabajo de cuidado no remunerado.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la visita a Ucrania, *supra* nota 144. De conformidad con su acuerdo de préstamo con el FMI de 2014, Ucrania elevó el costo del gas residencial al precio de mercado, eliminando al hacerlo los subsidios de larga data. Id. en 37. La medida condujo a precios mucho más altos para “bienes y servicios relacionados con el uso de combustible”, afectó negativamente “no solo a los grupos marginados sino también a la llamada clase media” y tuvo un impacto desproporcionado en las poblaciones rurales, Id.

¹⁴⁷ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la visita a Túnez, 38, U.N. Doc. A/HRC/37/54/Add.1 (7 de marzo de 2018).

¹⁴⁸ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre el impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos humanos de las mujeres, *supra* nota 75.

¹⁴⁹ Comm. on the Elimination of Discrimination Against Women, General Recommendation No. 36 on the Right of Girls and Women to Education, 37-38, 53 U.N. Doc. CEDAW/C/GC/36

Al subrayar que el actual sistema económico mundial se sustenta en la desigualdad de género y las múltiples formas de discriminación de género, se ha destacado que las medidas de consolidación fiscal impulsadas por la austeridad y las reformas económicas, como el fomento de la flexibilización del mercado laboral, las reducciones en la cobertura de los beneficios y servicios de protección social, los recortes en los empleos del sector público y la privatización de los servicios tienden a afectar negativamente a las mujeres más que a los hombres.¹⁵⁰

En sus Observaciones Finales sobre Chipre, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló con preocupación “la continua y significativa disminución del gasto público, en particular en las áreas de protección social, vivienda, salud y educación, en el marco de las medidas de consolidación fiscal”.¹⁵¹ También destacó el “impacto desproporcionadamente adverso” de tales medidas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente para las personas y grupos desfavorecidos y marginados.¹⁵²

Se ha observado un aumento en las condicionalidades de reducción de la pobreza en los últimos años, pasando de alrededor del 1 % en 1998 al 5 % del número total de condicionalidades en 2014.¹⁵³ Sin embargo, persisten brechas y, como señalan

(27 de noviembre de 2017). Según la CEDAW, cuando la privatización de la educación obliga a los padres/madres a pagar para enviar a sus hijos/as a la escuela, los/as padres/madres pobres tienden a priorizar el envío de niños a la escuela sobre las niñas, debido en parte a la percepción de que los niños “podrán acceder a mejores empleos oportunidades después de la escolarización que las niñas, y en parte debido a estereotipos que colocan a las niñas en la esfera doméstica”, *Id.*

¹⁵⁰ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre el impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos humanos de las mujeres, *supra* nota 75.

¹⁵¹ Comm. on Econ., Soc. & Cultural Rts., Concluding Observations on the Sixth Periodic Rep. of Cyprus, 11, U.N. Doc. E/C.12/CYP/CO/6 (28 de octubre 2016).

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ Stubbs & Kentikelenis, *supra* nota 67.

los/as académicos/as, estas condicionalidades se tratan como menos importantes para asegurar acuerdos de préstamo que las condiciones macroeconómicas, incluida la consolidación fiscal.¹⁵⁴ Si bien las IFI insistirán en que los países cumplan objetivos fiscales específicos a corto plazo para garantizar los términos de sus acuerdos de préstamo, los objetivos de reducción de la pobreza tienden a ser tratados como no vinculantes y, a menudo, están sujetos a negociaciones mucho mayores.¹⁵⁵ Como resultado, a pesar del establecimiento de metas de gasto prioritarias para la reducción de la pobreza, a menudo siguen sin cumplirse,¹⁵⁶ sin mencionar que las condicionalidades para la reducción de la pobreza pueden no cumplir con las normas de derechos humanos.¹⁵⁷

La reducción de la pobreza y otras condicionalidades afectan a sectores sociales específicos con importantes consecuencias potenciales para los derechos humanos. Un ejemplo claro es el impacto potencial de la consolidación fiscal y los recortes relacionados en el gasto público en el sector de la salud. Por ejemplo, en Chad entre 2013 y 2017 el presupuesto del sector de la salud se redujo a la mitad debido a los estrictos objetivos de déficit fiscal.¹⁵⁸ La disminución del presupuesto de salud incluyó una reducción del 70 % en el programa nacional de emergencia de Chad y resultó en una financiación inadecuada de los hospitales y una “reducción de la prestación de servicios de salud y escasez de medicamentos”.¹⁵⁹ Además, al contribuir a la desregulación del mercado de un sector, el ajuste estructural

¹⁵⁴ Id.

¹⁵⁵ Id.

¹⁵⁶ Id. (se encontró que “los objetivos prioritarios de gasto se observaron solo alrededor de la mitad del tiempo, aunque casi siempre se cumplieron las condiciones de déficit fiscal”).

¹⁵⁷ Ver Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la misión a Túnez, *supra* nota 147.

¹⁵⁸ Brunswijck, *supra* nota 72.

¹⁵⁹ Id.

puede disminuir la accesibilidad y la calidad de los servicios prestados.¹⁶⁰

Un último ejemplo merece atención. Como se describió anteriormente, la austeridad tiene un efecto particularmente severo sobre los derechos humanos de quienes viven en situaciones de vulnerabilidad.¹⁶¹ En este sentido, las reformas tributarias regresivas que resulten en un cambio de impuestos directos a indirectos pueden tener consecuencias significativas para los hogares de bajos ingresos.¹⁶² En 2017, sin embargo, se introdujo un aumento significativo en el impuesto al valor agregado en Colombia¹⁶³ y en Costa Rica¹⁶⁴, siguiendo el consejo del FMI. En un informe sobre una visita a Sri Lanka en 2018, se expresó también preocupación por el aumento significativo del impuesto al valor agregado, dado que los más pobres suelen ser los más afectados por esos impuestos.¹⁶⁵

Aunque se cree que las medidas de austeridad son temporales, sus efectos duran mucho más allá del período de su aplicación efectiva. Las experiencias de los programas de ajuste estructural en varias regiones —incluyendo el sudeste de Asia, América Latina y África subsahariana hace algunas décadas— indican que puede llevar hasta veinte años recuperarse de los impactos de las medidas de ajuste en los derechos humanos.¹⁶⁶

¹⁶⁰ También se observaron en muchos países en 2017 y 2018 “paros del personal de salud que exigen mejoras en los salarios, las condiciones de trabajo y el equipo durante el período del programa del FMI”. Id.

¹⁶¹ Ver *supra* nota 152 y texto adjunto.

¹⁶² Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre el impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos humanos de las mujeres, *supra* nota 75.

¹⁶³ FMI, *Columbia: 2017 Article IV Consultation*, Staff Report (abril de 2017).

¹⁶⁴ FMI, *Costa Rica: 2016 Article IV Consultation*, Staff Report (abril de 2016).

¹⁶⁵ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos sobre la misión a Sri Lanka, 26, U.N. Doc. A/HRC/40/57/Add.2 (7 de enero de 2019).

¹⁶⁶ Teresa Caverio y Krishnah Poinasamy, Oxfam, “A Cautionary Tale: The True Cost of Austerity and Inequality in Europe”, 17 (2013).

La austeridad no solo empeora la desigualdad y la pobreza, sino que lo hace a largo plazo.

IV. Complicidad de las instituciones financieras internacionales

La Sección IV.A. examinará los argumentos jurídicos sustantivos e internacionales que sustentan la responsabilidad de las IFI por su complicidad. La Sección IV.B. analizará los contraargumentos a esta responsabilidad que emanan de las propias IFI y, a su vez, posibles respuestas a los mismos. Finalmente, la Sección IV.C discutirá las implicaciones jurídicas y concretas que acarrea esta responsabilidad.

A. Argumentos detrás de la responsabilidad por complicidad

Las organizaciones internacionales son responsables de acciones y omisiones que violen sus propias obligaciones. Este principio de responsabilidad independiente es primordial en todo el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.¹⁶⁷ Las organizaciones internacionales también pueden ser consideradas cómplices en hechos ilícitos cometidos por Estados, y la complicidad con los Estados es uno de los medios más comunes de participar en un hecho internacionalmente ilícito.¹⁶⁸ La complicidad es un ámbito de responsabilidad independiente que se deriva del principal hecho ilícito que posibilita, en el sentido de que la organización internacional es responsable de la facilitación del principal hecho ilícito.¹⁶⁹ En otras palabras, si bien esas organizaciones

¹⁶⁷ El artículo 3 establece que: "Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional entraña la responsabilidad internacional de esa organización". Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de los organismos internacionales, *supra* nota 24, art. 3.

¹⁶⁸ Lanovoy, *supra* nota 23, 2.

¹⁶⁹ *Id.*

pueden ser consideradas directamente responsables de la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, la responsabilidad también puede resultar de la prestación de asistencia técnica o financiera a un Estado que es eminentemente el perpetrador.¹⁷⁰

La complicidad en tales casos se establece cuando se dan tres elementos principales: (1) la ayuda o asistencia proporcionada por una organización internacional en cuestión es considerada internacionalmente ilícita;¹⁷¹ (2) la organización internacional era consciente de este hecho¹⁷² y; (3) existe un vínculo causal entre los bienes o servicios provistos y el daño causado, siendo el daño en este caso la violación de los derechos humanos.¹⁷³

Una organización internacional es responsable de un hecho ilícito cuando una conducta consistente en un acto u omisión constituye una violación de una obligación internacional de esa organización.¹⁷⁴ Si bien es cierto que los estatutos impiden que el Banco Mundial¹⁷⁵ y, mucho menos explícitamente, el FMI,¹⁷⁶ hagan consideraciones políticas, es difícil argumentar que la violación de los derechos humanos puede ser parte de los asuntos políticos internos de un país.¹⁷⁷ En otras palabras, las IFI no

¹⁷⁰ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, art. 14.

¹⁷¹ Id.

¹⁷² Id.

¹⁷³ Lanovoy, *supra* nota 23, 2.

¹⁷⁴ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, art. 4(b).

¹⁷⁵ Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, arts. IV (1), III(5)(b), 27 de diciembre de 1945, 60 Stat. 1440, 2 U.N.T.S. 134; Ver también 3 World Bank Legal Rev., International Financial Institutions and Global Legal Governance 59 (Hassane Cissé *et al.* eds., 2012) (examina las cláusulas de prohibición política en el Convenio Constitutivo del Banco Mundial).

¹⁷⁶ Articles of Agreement of the IMF, arts. I, IV (3)(b), 27 de diciembre de 1945, 60 Stat. 1401, 2 U.N.T.S. 39 (declarando que el FMI “respetará las políticas sociales y políticas internas de los miembros”).

¹⁷⁷ Ver el art. de la Carta de la ONU. 2 (7) (declarando que “nada de lo contenido en la presente Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en asuntos que son esencialmente

pueden simplemente ignorar los resultados nocivos para los derechos humanos de las políticas que fomentan sobre la base de que estos impactos constituyen asuntos políticos internos sobre los que no tienen autoridad. Refiriéndose al FMI, el Relator Especial Giorgio Gaja de la Comisión de Derecho Internacional sostuvo que no se puede decir “que una organización está libre de responsabilidad internacional si actúa de conformidad con su instrumento constitutivo”.¹⁷⁸ Además, aunque varias IFI establecen el principio de neutralidad en sus estatutos de gobierno, absteniéndose de “hacer consideraciones políticas”, estas instituciones violan habitualmente este principio al pasarlo por alto o reinterpretarlo artificialmente para instituir políticas de ajuste estructural.¹⁷⁹

¿Cuáles son las obligaciones internacionales relevantes que se deben considerar al momento de otorgar un préstamo multilateral?¹⁸⁰ Se ha argumentado que las convenciones internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), solo vinculan a los Estados partes, mientras que las operaciones de las

de la jurisdicción interna de cualquier Estado”); ver también John Ciorciari, “The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement”, 33 *Cornell Int'l L. J.* 331, 357 (2000) (resumiendo la evidencia de que el derecho internacional define estrictamente los “asuntos políticos” de un país como asuntos dentro de su jurisdicción soberana, y afirmando que los asuntos de derechos humanos están fuera de su jurisdicción).

¹⁷⁸ Giorgio Gaja (Special Rapporteur), Seventh Rep. on Responsibility of International Organizations, 20, U.N. Doc. A/CN.4/610 (27 de marzo de 2009).

¹⁷⁹ Ver Alexander E. Kentikelenis & Sarah Babb, “The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change”, 124 *Am. J. Socio.*, 1720, 1731-38 (2019) (dando cuenta de cómo el FMI transformó su promoción de la “condicionalidad del ajuste estructural” al pasar por alto los procedimientos formales para enmendar el principio de neutralidad en su estatuto y, en cambio, atravesar un proceso de “sustitución de normas”).

¹⁸⁰ El conjunto de obligaciones de derechos humanos pertinentes en el contexto de las políticas de austeridad ha evolucionado durante las últimas cuatro décadas. Ver Matthias Goldman, “Contesting Austerity: Genealogies of Human Rights Discourse”, (Max Planck Inst., Rsch. Paper No. 9, 2020) (rastreado la “genealogía” de los paradigmas de los derechos humanos en relación con las visiones de austeridad en las décadas desde la década de 1970).

instituciones financieras internacionales se rigen únicamente por sus propios Artículos de Acuerdo.¹⁸¹

Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial son agencias especializadas de las Naciones Unidas¹⁸² y, en consecuencia, deben actuar de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Más importante aún, como organizaciones internacionales están claramente sujetas al derecho internacional y, por lo tanto, no deben violar el derecho internacional consuetudinario¹⁸³ ni los principios generales del derecho internacional.¹⁸⁴ En el caso de la responsabilidad por complicidad, estos principios, incluidos, entre otros, los derechos económicos, sociales y culturales encuentran fundamento jurídico en una larga y robusta lista de instrumentos internacionales, casos en el derecho internacional consuetudinario, la jurisprudencia tribunales internacionales y nacionales, y las legislaciones nacionales.¹⁸⁵ Las IFI no están exentas de la obligación de no violar ni ser cómplices de la

¹⁸¹ François Gianviti, "Economic, Social, and Cultural Rights and the International Monetary Fund", en *IMF, Current Developments in Monetary and Financial Law*, 3, 29-30 (2005) (examinando en qué medida el FMI puede contribuir a los objetivos del PIDESC en virtud del Convenio Constitutivo del FMI).

¹⁸² Agreement Between the United Nations and the International Monetary Fund, 15 de abril de 1948 16 U.N.T.S. 328; Agreement Between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development, 15 de abril, 1948, 16 U.N.T.S. 346; G.A. Res. A/RES/1594(XV), Agreement on the Relationship Between the United Nations and the International Development Association (27 de marzo de 1961).

¹⁸³ Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, 1980 I.C.J. 73, 37 (20 de diciembre); Giorgio Gaja (Special Rapporteur), First Rep. on Responsibility of International Organizations, art. 3(1), U.N. Doc. A/CN.4/532 (26 de marzo de 2003) ("Todo hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional entraña la responsabilidad internacional de la organización internacional") Giorgio Gaja (Special Rapporteur), Third Rep. on Responsibility of International Organizations, art. 8, U.N. Doc. A/CN.4/553 (13 de mayo de 2005) ("Existe una violación de una obligación internacional por parte de una organización internacional cuando un acto de esa organización internacional no se ajusta a lo que esa obligación le exige, independientemente de su origen y carácter." (énfasis agregado)).

¹⁸⁴ Ver Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward* 14-17 (2015).

¹⁸⁵ Ver Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, 21 (Gráinne de Búrca et al. eds., 2006).

violación de las normas generales del derecho de los derechos humanos.¹⁸⁶ El PIDESC enfatiza la obligación de la comunidad internacional de cooperar hacia la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁸⁷

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el organismo encargado de interpretar con autoridad el PIDESC, ha destacado que las IFI y otras organizaciones internacionales están “obligadas por las obligaciones que les incumben en virtud de las normas generales del derecho internacional, en virtud de su constituciones o en virtud de acuerdos internacionales de los que son parte”.¹⁸⁸

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha especificado además que tales organizaciones “están por tanto obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho”.¹⁸⁹

Es importante señalar que los Estados no pueden simplemente desplegar IFI para eludir sus claras obligaciones en virtud del derecho internacional, incluidas las obligaciones que emanan del PIDESC, mediante la delegación de competencias en una organización internacional o IFI para que actúe en su nombre.¹⁹⁰ Según el *Principio Rector 15.3*, “la delegación no

¹⁸⁶ Christian Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law*, 138-39 (1999).

¹⁸⁷ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *opened for signature* 16 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3, art. 2 1) (comenzó a regir el 3 de enero de 1976).

¹⁸⁸ *Public Debt, Austerity Measures, & ICESCR*, *supra* nota 58, 7 (citando la interpretación del Acuerdo del 25 de marzo de 1951 entre OMS y Egipto, Opinión Consultiva, 1980 I.C.J. Rep. 73, 37 (diciembre 20)).

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ Ian Brownlie, “State Responsibility: The Problem of Delegation”, en *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität* 299, 300 (Ginther *et al.* eds. 1994); Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, art. 7 (“La conducta de un órgano de un Estado o de un órgano o agente de una organización internacional que se

puede utilizarse como excusa para incumplir las obligaciones de derechos humanos, en abnegación del carácter extraterritorial de estas obligaciones”.¹⁹¹ Según el CESCR, esta política alienta a los Estados, ellos mismos miembros de organizaciones internacionales, incluidas las IFI como el FMI, “a garantizar que las políticas de estas organizaciones estén en conformidad con las obligaciones de los Estados partes en virtud del Pacto”.¹⁹²

Los Estados deben poder utilizar su espacio legal y político para diseñar e implementar programas económicos en línea con sus obligaciones de derechos humanos.¹⁹³ Cuando las instituciones financieras internacionales ejercen una influencia externa indebida sobre los Estados, hacerlo puede equivaler a complicidad en los daños resultantes.¹⁹⁴ El término “influencia externa indebida” en el contexto económico se entiende que significa la intervención directa o indirecta en los asuntos económicos de un Estado “mediante el uso de medidas económicas y/o políticas que buscan influir [en el Estado] para que adopte determinadas políticas económicas u obtener de ellos ventajas de cualquier

ponga a disposición de otra organización internacional se considerará, en virtud del derecho internacional, un acto de esta última organización si la organización ejerce un control efectivo sobre esa conducta”).

¹⁹¹ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 15.3. “Los Estados no pueden eludir la responsabilidad de las acciones o el ejercicio de funciones que han delegado a instituciones internacionales o partes privadas (reintegro de finanzas y privatización)”. *Id.*

¹⁹² Comm. on Econ., Soc., & Cultural Rts., Concluding Observations on the Third Periodic Report of Ireland, 35, U.N. Doc. E/C.12/IRL/CO/3 (julio 8, 2015).

¹⁹³ *Ver Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 4 (que prohíbe el uso de crisis económicas “para justificar una reducción del espacio político y fiscal necesario en los niveles de gobierno local y subnacional para garantizar la protección de los derechos humanos”); G.A. Res. 70/1, U.N. Doc A/RES/70/1, 17.15 (25 de septiembre de 2015) (en el que se pide el reconocimiento del “espacio de políticas y liderazgo de cada país para establecer e implementar políticas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible”); G.A. Res. 69/313, U.N. Doc A/RES/69/313, 9 (25 de julio de 2015) (reafirmando que “cada país tiene la responsabilidad principal de su propio desarrollo económico y social”); GA Res. 2625 (XXV), en 121 (24 de octubre de 1970) (reconociendo la “igualdad soberana” y las responsabilidades iguales compartidas por diferentes naciones).

¹⁹⁴ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, art. 15.

tipo que socaven su capacidad para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos”.¹⁹⁵ Tales medidas económicas pueden comprender no sólo las condicionalidades directamente vinculadas a los programas de asistencia financiera, sino también las condicionalidades implícitas que las instituciones internacionales o regionales hayan presionado informalmente a los países para que las adopten.¹⁹⁶

B. Análisis de los contraargumentos de las IFI

Durante la discusión y codificación del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, algunas organizaciones internacionales que proporcionan financiamiento objetaron el contenido de la complicidad y su vínculo con el principal hecho ilícito, que podría establecerse mediante la prestación de asistencia financiera.¹⁹⁷ En particular, el Banco Mundial destacó con respecto a la aplicación de la disposición sobre ayuda y asistencia a las organizaciones internacionales que “si no se limita estrictamente a su alcance adecuado, esta disposición es preocupante y puede crear un peligroso efecto paralizador para cualquier institución financiera internacional que brinde asistencia económica a prestatarios y beneficiarios elegibles”.¹⁹⁸

En la misma línea, el FMI expresó su preocupación por la interpretación del artículo 16 del Proyecto de Artículos, que asimilaba la ayuda o asistencia a la facilitación o provisión de financiamiento que sería fundamental o que haya contribuido significativamente al acto en cuestión.¹⁹⁹ El organismo esperaba que, “dada la naturaleza fungible de la asistencia financiera”, cualquier

¹⁹⁵ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 14.1

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ Int’l Law Comm’n, Responsibilities of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations, U.N. Doc A/CN.4/637, 27 (2011).

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, art. 16.

responsabilidad en que pudiera incurrir una organización internacional en este escenario se limitaría al ámbito en el que habría brindado “asistencia (...) destinada a la conducta ilícita”.²⁰⁰ Refiriéndose a esa asistencia “indebida” selectiva, el FMI subrayó que:

Esto debe distinguirse de ayuda y asistencia, ya que esas palabras se usan coloquialmente, que las organizaciones internacionales proporcionan regularmente a sus miembros. Por ejemplo, el FMI se estableció, entre otras cosas, para brindar asistencia financiera a sus miembros a fin de ayudarlos a resolver sus problemas de balanza de pagos. De conformidad con su estatuto, el FMI proporciona periódicamente dicha asistencia financiera. Dicho esto, un miembro que reciba asistencia financiera del FMI aún puede participar en una conducta ilícita. Ni el propio FMI, ni la prestación de asistencia financiera por parte del FMI, pueden impedir tal conducta o contribuir de manera significativa a ella.²⁰¹

Por lo tanto, el FMI expresó su preocupación de que pudiera ser considerado responsable por la “conducta ilícita” de un Estado sobre el que no tenía poder coercitivo, en el sentido de que “un miembro siempre tiene la opción efectiva de no seguir las condiciones en las que el FMI otorga asistencia”.²⁰² El FMI continuó destacando que:

El FMI no puede contribuir de manera significativa a tal conducta porque el financiamiento del FMI no está dirigido a una conducta particular; se proporciona para apoyar el programa económico de un miembro que aborda sus problemas de balanza de pagos. Los recursos financieros utilizados por el miembro para participar en una conducta particular pueden obtenerse, y generalmente se obtienen, de una variedad de fuentes: contribuyentes nacionales,

²⁰⁰ Int'l Law Comm'n, Responsibilities of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations, U.N. Doc A/CN.4/582, 10 (1 de mayo de 2007).

²⁰¹ Id.

²⁰² Id.

acreedores nacionales e internacionales y donantes internacionales. El carácter fungible de los recursos financieros también significa que la asistencia financiera del FMI nunca puede ser esencial, o contribuir significativamente, a una conducta ilícita particular de un Estado miembro.²⁰³

Estos argumentos se pueden dividir en cuatro elementos.²⁰⁴ En primer lugar, el Banco Mundial advierte que la responsabilidad por la complicidad aplicada a las IFI podría tener un “efecto paralizador” y limitar las provisiones financieras a los prestatarios y receptores.²⁰⁵ Aparte del hecho de que esta afirmación tendría que ser probada empíricamente, esto no es necesariamente algo de lo que preocuparse si la asistencia financiera no proporcionada hubiera tenido un impacto adverso sobre los derechos humanos.

En segundo lugar, como cuestión de principio, el FMI sostiene que no puede ser responsable de lo que pueda provocar su financiación, ya que los Estados prestatarios siempre tienen la opción de no seguir las condiciones en las que se otorgan los préstamos.²⁰⁶ Este argumento es problemático. Por un lado, los Estados que atraviesan temporalmente turbulencias financieras y pierden el acceso a otras fuentes de fondos suelen recurrir a las IFI, normalmente el FMI.²⁰⁷ Como resultado, el FMI ve mejorado su poder de negociación con respecto al prestatario, de modo que el prestatario no es completamente libre de elegir sus propias políticas económicas.²⁰⁸ Como tal,

²⁰³ Id.

²⁰⁴ Lanovoy, *supra* nota 23.

²⁰⁵ *Supra* nota 198 y texto adjunto.

²⁰⁶ *Supra* notas 200-202 y textos adjuntos.

²⁰⁷ Ver *supra* Sección I.A.

²⁰⁸ Giorgio Gaja (Special Rapporteur), Third Rep. on Responsibility of International Organizations, 28, U.N. Doc. A/CN.4/553 (13 de mayo de 2005) (donde se indica que “[un] ejemplo hipotético de coacción sería el de una organización financiera internacional que imponga condiciones estrictas para un préstamo esencial y, por lo tanto, coaccione al Estado receptor a infringir obligaciones para con otro Estado o determinadas personas”).

“los prestamistas en realidad tienen una mayor responsabilidad con respecto a los impactos sobre los derechos humanos de sus préstamos y las condiciones que se les imponen”.²⁰⁹ Por otro lado, incluso cuando el Estado prestatario pueda decidir libremente qué camino económico seguir, si la IFI conoce o ignora intencionalmente el hecho ilícito financiado, debería asumir la responsabilidad por esta asistencia, siempre que se cumpla con el requisito de la causalidad.²¹⁰

En tercer lugar, el financiamiento proporcionado por el FMI es de naturaleza genérica, ya que no está diseñado para financiar ningún proyecto en particular, y existen necesariamente varias fuentes financieras concurrentes que los Estados prestatarios podrían utilizar para facilitar la implementación de políticas económicas regresivas.²¹¹ Pero una multiplicidad de causas no es suficiente para excluir la responsabilidad; solo requiere la adecuada asignación de responsabilidades entre los/as culpables. La asignación de responsabilidades debe hacerse de acuerdo con el comportamiento real de cada agente y sus consecuencias.²¹² Un principio propuesto de responsabilidad solidaria haría responsable a una de las partes y les permitiría recuperar parcialmente las pérdidas de los demás, lo que permitiría equilibrar los diversos intereses de las partes perjudicadas y responsables.²¹³

Y cuarto, el FMI argumenta que la fungibilidad de la asistencia financiera del FMI le impediría contribuir significativamente a la perpetración de un hecho internacionalmente

²⁰⁹ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 14.

²¹⁰ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, art. 14

²¹¹ Como la asistencia financiera de otros acreedores y donantes multilaterales, bilaterales y privados.

²¹² Roger P. Alford, “Apportioning Responsibility Among Joint Tortfeasors for International Law Violations”, 38 Pepp. L. Rev. 233, 237 (2011).

²¹³ Christiane Ahlborn, “To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility Between International Organizations and Their Member States”, 88 (3-4), *Die Friedens-Warte* D 45, 47 (2013).

ilícito.²¹⁴ Sin embargo, la fungibilidad del dinero no significa que los préstamos no contribuyan nunca a la comisión de violaciones de derechos humanos.²¹⁵ No equivale a neutralidad. Como se señala en el contexto de complicidad financiera por parte del Estado: “Si bien es ciertamente difícil establecer cualquier forma de causalidad específica entre la concesión de una determinada cantidad de dinero y un hecho internacionalmente ilícito específico, proporcionaría a los Estados una laguna muy tentadora si pudieran evitar la responsabilidad de complicidad simplemente recurriendo al flujo de efectivo en lugar de proporcionar ayuda material en el sentido tradicional”.²¹⁶

Es importante señalar que la responsabilidad en este contexto no se trata solo de la provisión directa de dinero por parte de las IFI, sino también del llamado “efecto catalizador” de dichos préstamos, que envían una señal a los mercados internacionales.²¹⁷ Esto afecta tanto a las decisiones de los/as inversores/as como a los costos de endeudamiento de los Estados, los cuales a menudo tienen un impacto mucho mayor en las finanzas públicas que las modestas cantidades que proporciona el FMI.

Nada en el Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales indica un apoyo al argumento del FMI de que las contribuciones deben ser esenciales para generar responsabilidad por sus impactos. Este requisito podría aplicarse al financiamiento de proyectos más discretos,

²¹⁴ *Supra* nota 203 y texto adjunto.

²¹⁵ Sabine Michalowski & Juan Pablo Bohoslavsky, “Ius Cogens, Transitional Justice and Other Trends of the Debate on Odious Debts: A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts”, 48 *Columbia J. Transnat’l L.* 59, 74-80 (2009) (examina la evolución de los precedentes judiciales en relación con los préstamos monetarios fungibles que se utilizan para financiar las violaciones de los derechos humanos de los Estados, como el *apartheid*).

²¹⁶ Helmut Aust, “The Concept of Complicity in Article 16 ASR”, en *Complicity and the Law of State Responsibility*, 192, 199 (2011).

²¹⁷ Thomas H. Stubbs *et al.*, “Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behaviour in Aid Allocation”, 78 *World Dev.* 511, 524 (2016).

pero no a la asistencia financiera masiva para respaldar programas macroeconómicos. Un gran debate legal y académico sobre este tema ha florecido en los últimos años.²¹⁸ La Comisión de Derecho Internacional ha subrayado que “el Estado que presta asistencia solo será responsable en la medida en que su propia conducta haya causado o contribuido al hecho internacionalmente ilícito”.²¹⁹ Por lo tanto, “la pregunta clave que debe plantearse es si una determinada acción u omisión facilitó que otro Estado u organización internacional” incurriera en la conducta ilícita.²²⁰ Por supuesto, debe haber una “conexión muy estrecha entre la autorización o recomendación [hecha por una IFI] y el acto pertinente del Estado miembro”.²²¹

Existe un vínculo causal directo entre la austeridad y las violaciones de los derechos humanos, y las últimas son consecuencias previsibles de las primeras.²²² Por lo tanto, si el asesoramiento técnico, la vigilancia o el apoyo financiero otorgado por una IFI a un Estado prestatario facilitó o promovió la implementación de medidas económicas regresivas inadmisibles que impactaron negativa e injustificadamente en el disfrute de los derechos humanos, el prestamista debería asumir la carga de demostrar que la financiación se proveyó sin conocimiento de las circunstancias del principal hecho ilícito.²²³ Este cambio en

²¹⁸ Ver Sheldon Leader, “Project Finance and Human Rights”, en *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, *supra* nota 46, 199, 202-11.

²¹⁹ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, [2001] 2 Y.B. Int'l L. Comm'n 30, 66, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1.

²²⁰ Lanovoy, *supra* nota 23, 185.

²²¹ Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of its Fifty-Seventh Session, U.N. Doc., A/C.6/60/SR.11, 11, (2005); Ver también, FMI, “The IMF and Social Protection”, 25 (5 de julio de 2017) (en el que se evalúa si “los programas respaldados por el FMI [hicieron] daño inadvertidamente a la protección social”, y se concluye que en la mayoría de los casos analizados, “las autoridades del país eligieron retener ciertos subsidios, como los que se aplican a los productos combustibles comúnmente utilizados por los pobres... y el personal del FMI, reconociendo sus beneficios pragmáticos, no se opuso”).

²²² Ver *supra* Partes I-II.

²²³ Lanovoy, *supra* nota 23.

la carga de la prueba resulta legítimo dado que las víctimas de violaciones económicas y sociales de derechos humanos pueden no tener acceso a la evidencia relevante de las instituciones financieras internacionales o de los Estados,²²⁴ como ha sido reconocido por el sistema interamericano de derechos humanos en sus decisiones que establecen la responsabilidad del Estado por desapariciones forzadas.²²⁵

Una forma eficaz de demostrar esta falta de conocimiento es demostrando que se llevó a cabo una evaluación de impacto sobre los derechos humanos y que se tomaron medidas para evitar consecuencias adversas sobre los derechos humanos de manera oportuna.²²⁶ Esto es particularmente crucial en el contexto de la pandemia del COVID-19.²²⁷ Las medidas que darían lugar a retrocesos en cuanto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son admisibles solo si los Estados pueden demostrar que esas medidas regresivas se ajustan a una serie de criterios,²²⁸ como se describe en los Principios Rectores.²²⁹

²²⁴ Ver Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Judgment, 2010 I.C.J. 639, 661, 55 (30 de noviembre) (sancionando un cambio similar de la carga de la prueba dado que, a diferencia de una presunta víctima de abusos gubernamentales, “[una] autoridad pública generalmente puede demostrar que ha seguido los procedimientos apropiados y aplicado las garantías requeridas por la ley, si tal fue el caso, mediante la presentación de prueba documental de las acciones realizadas”).

²²⁵ Velásquez Rodríguez V. Honduras, Merits, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R., 122-39 (29 de julio de 1998).

²²⁶ *Principios Rectores*, *supra* nota 3. Princ.3

²²⁷ “U.N. Checklist for Human Rights and COVID-19”, *supra* nota 9.

²²⁸ Ver “Public Debt, Austerity Measures, & ICESCR”, *supra* nota 58 (donde se explica que “[s]i la adopción de medidas regresivas es inevitable, tales medidas deben ser necesarias y proporcionadas, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o no actuar sería más perjudicial para los derechos económicos, sociales y culturales”, y afirmando que tales medidas deben “permanecer en vigor solo en la medida en que sean necesarias... no dar lugar a discriminación... mitigar las desigualdades que pueden aumentar en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de las personas y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de manera desproporcionada” y, sobre todo, no deben interferir con el núcleo fundamental de los derechos humanos protegidos por el PIDESC).

²²⁹ Ver *Principios Rectores*, *supra* nota 3. Princ. 10.

Como tal, el continuo desdén de las IFI para llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en el diseño, imposición e implementación de los acuerdos de préstamo de los países evidencia una obstinada insistencia en ignorar o despreciar los efectos perjudiciales de las medidas de austeridad sobre los derechos humanos.²³⁰

C. Consecuencias de la responsabilidad

Ser responsable por complicidad acarrea una serie de consecuencias jurídicas,²³¹ que incluyen cuatro obligaciones principales: prevención, cese, no repetición y la reparación.²³²

Si el hecho internacionalmente ilícito es de carácter continuo, como lo son la mayoría de las reformas económicas y sus impactos, la obligación de cesación tiene, por tanto, una relevancia específica. Las garantías de no repetición están vinculadas a la prevención que, en el caso de las IFI, deben incluir el uso sistemático y obligatorio de evaluaciones de impacto *ex ante* sobre los derechos humanos.²³³ En términos de reparación, que incluye restitución, compensación y satisfacción,²³⁴ los complejos

²³⁰ Ver *Principios Rectores*, *supra* nota 3, principios. 17-18 (afirmando la importancia de las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos); ver también Nolan & Bohoslavsky, *supra* nota 2, en 1248-1250 (donde se discute el “margen y el socavamiento de los derechos humanos en el diseño y la implementación de la reforma de la política económica” y señalando la resistencia del FMI a emprender evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos, tal como fuera lo expresara en una carta enviada en relación con los *Principios Rectores*: “el FMI no puede utilizar sus poderes (...) para involucrarse directamente en la promoción de los derechos humanos”).

²³¹ Ver *Jam v. Int’l Fin. Corp.*, 139 S. Ct. 759 (2019) (sostiene que las organizaciones internacionales gozan de la misma inmunidad a la que tienen derecho actualmente los soberanos extranjeros; es decir, no se les concede inmunidad absoluta).

²³² Lanovoy, *supra* nota 23.

²³³ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 18; Nolan & Bohoslavsky, *supra* nota 2, en 1253 (donde se indica que las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos “deberían ser un elemento obligatorio en el diseño de todos los programas de reforma y ajuste económicos, incluso en el contexto de la gestión de la deuda y las actividades de asistencia financiera”).

²³⁴ Lanovoy, *supra* nota 23, en 269; ver también Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, *supra* nota 24, arts. 35-37 (donde se brindan descripciones de las tres formas de reparación).

efectos distributivos, acumulativos y de corto y largo plazo de las reformas económicas plantean un gran desafío; las evaluaciones *ex post* del impacto en los derechos humanos son, por tanto, de suma importancia para desandar y remediar las medidas regresivas y sus efectos.

Otra implicación importante de la responsabilidad de las IFI por complicidad es su obligación de absorber algunas pérdidas financieras en caso de incumplimiento del Estado,²³⁵ teniendo en cuenta su nivel de imprudencia hacia el deudor soberano, su población y los demás acreedores.²³⁶

Conclusiones y recomendaciones para la discusión

Como se analiza en este documento y en una serie de informes a la Asamblea General de la ONU y al Consejo de Derechos Humanos, las medidas de austeridad suelen tener como resultado una serie de impactos negativos sobre los derechos humanos.²³⁷ Por lo tanto, existe una base legal sólida para sostener que existe una inconsistencia *prima facie* entre la implementación de políticas de austeridad en tiempos de recesión y la obligación de proteger el disfrute de los derechos humanos.²³⁸

²³⁵ Kunibert Raffer, "Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors" (Oct. 16. 2009) (inérito).

²³⁶ Juan Pablo Bohoslavsky, "Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses Among Creditors", 2 *Goettingen J. Int'l L.* 387, 396-98 (2010) (donde se postula que "las normas concursales nacionales han intentado desalentar los préstamos abusivos" obligando a los acreedores que otorgan dichos préstamos a "percibir menos dinero en los procedimientos de insolvencia").

²³⁷ Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, "Development of Guiding Principles for Assessing the Human Rights Impact of Economic Reform Policies", 4-7, U.N. Doc. A/HRC/37/54 (17 de diciembre de 2017); Informe *supra* nota 75, 24-56 (donde se detalla el impacto negativo de la austeridad en los derechos humanos de las mujeres); también el informe de la misión a Grecia, *supra* nota 44, 55-74 (detallando los impactos negativos de las medidas de austeridad en los derechos humanos en ese país).

²³⁸ *Principios Rectores*, *supra* nota 3, princ. 10; ver también Comm. en Econ., Soc. & Derechos Culturales, Rep. Sobre la quinta sesión, U.N. Doc. E / 1991/23, págs. 85 a 86 (1991) (donde se identifica una obligación básica mínima [de parte de los Estados partes en el

No hay evidencia de que la llamada austeridad expansionista exista siquiera desde un punto de vista económico. Es mucho más claro que los programas de ajuste estructural están vinculados a la disminución del crecimiento económico, el empleo, la sostenibilidad de la deuda y la igualdad.²³⁹ No es sorprendente que la combinación de recesiones económicas y giros contractivos en la política fiscal hayan afectado a una amplia gama de derechos humanos, en particular los derechos de quienes se encuentran en situaciones más vulnerables. Es obvio que las amenazas al gasto público, cuando y donde más se necesita, crean un alto riesgo de violaciones de derechos humanos.²⁴⁰

No es que todas las políticas de reforma económica que respondan a las crisis económicas sean intrínsecamente contrarias a la protección de los derechos humanos,²⁴¹ pero la austeridad carece de una justificación teórica y empírica seria desde una perspectiva de derechos humanos. Dados los antecedentes negativos de las políticas de austeridad en materia de derechos humanos, es sorprendente que las reformas económicas y las medidas adoptadas por los Estados para implementar las condicionalidades basadas en la austeridad rara vez vayan acompañadas de evaluaciones *ex ante* del impacto en los derechos humanos.²⁴² Si bien los Estados siguen siendo los principales garantes de deberes en este ámbito,²⁴³ las IFI también pueden

PIDESC] de asegurar la satisfacción de, como mínimo, los niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales, y el razonamiento de que “un Estado parte en el que un número significativo de personas se ve privado de alimentos esenciales, atención médica, vivienda y servicios básicos, o de las formas más básicas de educación está, prima facie, incumpliendo sus obligaciones en virtud del [PIDESC]”).

²³⁹ *Supra* Sección II.A

²⁴⁰ *Supra* Parte III.

²⁴¹ *Principios Rectores*, *supra* nota 3. Princ. 1

²⁴² U.N. Secretary-General, Estimates in Respect of Special Political Missions, Good Offices and Other Political Initiatives Authorized by the General Assembly and/or the Security Council, 63, U.N. Doc. A/71/365 (17 de octubre de 2016).

²⁴³ PIDESC, *supra* nota 187, art. 2; *Principios Rectores*, *supra* nota 3, en princ. 2 (“Las decisiones económicas que tomen los Estados, ya sea que actúen solos o como miembros

ser consideradas responsables por su complicidad al prescribir políticas con claros impactos potenciales sobre los derechos humanos y/o contribuir a violaciones de los derechos humanos en este contexto.

El hecho de que las IFI²⁴⁴ o los Estados²⁴⁵ no realicen ni requieran evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos con regularidad es incompatible con su práctica (aunque imperfecta) de realizar evaluaciones de impacto ambiental y social cuando se trata de financiación de proyectos.²⁴⁶ Si se les puede responsabilizar por el daño evitable causado a los afectados por una represa financiada, ¿por qué no deberían ser responsables del daño evitable a los derechos humanos producido por las reformas económicas regresivas?

En este contexto, el presente artículo desarrolla el argumento de que, de acuerdo con los estándares del derecho internacional, las IFI pueden ser consideradas responsables de la complicidad con reformas económicas que violan los derechos humanos. El vínculo causal entre la asistencia brindada (préstamos, vigilancia y asistencia técnica, y condicionalidades adjuntas) en la comisión de un hecho ilícito (complicidad) y el daño causado (violaciones de derechos humanos) es evidente y está bien documentado.²⁴⁷ El conocimiento de la naturaleza ilícita del acto puede presumirse si, incluso cuando se impulsan reformas económicas que normalmente conducen a violaciones de derechos humanos, no se realiza *ex ante* una evaluación

de instituciones financieras internacionales, deben cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en todo momento, incluso en tiempos de crisis económica”).

²⁴⁴ Nolan & Bohoslavsky, *supra* nota 2.

²⁴⁵ *Id.*

²⁴⁶ Ver WBG, Environmental and Social Framework (2018) (donde se discute cómo el uso de evaluaciones de impacto ambiental y social permite al Banco Mundial y a los prestatarios gestionar mejor los riesgos ambientales y sociales de los proyectos y mejorar los resultados de desarrollo).

²⁴⁷ *Supra* sección IV.A

de impacto. La responsabilidad legal por complicidad genera obligaciones en materia de prevención, cese, no repetición y reparación.²⁴⁸

Debido a las circunstancias habituales en las que se encuentran los Estados cuando solicitan asistencia a las IFI, los prestamistas suelen imponer condiciones que no necesariamente se negocian con los Estados prestatarios, y sus poblaciones están aún menos involucradas en las consultas, discusiones o negociaciones asociadas.²⁴⁹ Además, el alcance de las condicionalidades se ha expandido continuamente durante las últimas décadas.²⁵⁰ Todo esto ayuda a comprender el grado de penetración y omnipresencia de las condicionalidades en los asuntos soberanos clave, incluso teniendo en cuenta el rechazo abrumador de las poblaciones respectivas y los objetivos de orientación social de las IFI, de acuerdo con sus propios estatutos.²⁵¹

Las IFI deben aprender de la implementación exitosa de medidas anticíclicas y programas de ajuste que cumplen en gran medida con los derechos humanos, como los de Malasia (1997-1998), que impusieron controles de capital a las salidas a corto plazo,²⁵² y en Islandia (2009-2010), que también incluyó controles de capital, el resguardo del sistema de bienestar social de recortes y un fuerte enfoque en la generación y redistribución de ingresos a través de políticas tributarias.²⁵³

En la década de 1960, la Asamblea General pidió al Banco Mundial y otras instituciones internacionales que se abstuvieran

²⁴⁸ *Supra* sección IV.C

²⁴⁹ *Supra* sección I.A

²⁵⁰ *Supra* sección I.B

²⁵¹ Ver Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, *supra* nota 175, art I; Articles of Agreement of the IMF, *supra* nota 176, art. I (ii).

²⁵² Marion Pircher, "Short-Term Capital Controls and Malaysia's Fast Recovery After the East-Asian Crisis", en *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?*, *supra* nota 48.

²⁵³ Juan Pablo Bohoslavsky, "Iceland: A Human Rights-Sensitive Approach to Deal with Financial Crises" en *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* *supra* nota 48.

de otorgar préstamos a Sudáfrica debido a su pobre historial de derechos humanos.²⁵⁴ El Banco Mundial dejó de aprobar préstamos al régimen del *apartheid* en 1966.²⁵⁵ No puede haber ninguna justificación jurídica para que las IFI se abstengan de facilitar las violaciones de los derechos civiles y políticos pero sigan siendo cómplices de la imposición de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Las amplias implicaciones adversas para los derechos humanos de las medidas económicas regresivas son ampliamente conocidas, sin embargo, las IFI las promueven y alientan regularmente; este artículo explica cómo esto da lugar a su responsabilidad legal por complicidad.

Junto con algunos esfuerzos para fortalecer las redes de seguridad social por razones humanitarias, las IFI continúan promoviendo la austeridad y otras políticas económicas regresivas incluso en el contexto de la respuesta a la crisis del COVID-19.²⁵⁶ Los pre-supuestos macroeconómicos y fiscales, así como las políticas económicas subyacentes detrás de los préstamos de las IFI a los Estados para ayudarlos a superar la recesión económica inducida por el COVID-19, indican claramente que la disciplina fiscal y las opciones favorables al mercado seguirán siendo prioritarias una vez que se comience a superar la emergencia sanitaria mundial.²⁵⁷ Esto a pesar de que se ha reconocido que la recuperación económica es una condición previa para la consolidación fiscal, y no al revés.²⁵⁸

A la luz de estas observaciones finales, aquí se presentan una serie de recomendaciones institucionales, normativas y de

²⁵⁴ Ver Samuel A. Bleicher, "UN v. IBRD: A Dilemma of Functionalism", 24 Int'l Org. 31, 34-41 (1970).

²⁵⁵ Id.

²⁵⁶ Ver *supra* Introducción.

²⁵⁷ Id.; Nolan & Bohoslavsky, *supra* nota 2.

²⁵⁸ UNCTAD, "Trade and Development Report: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade", 94 (2020).

políticas públicas para su discusión académica. Las recomendaciones fueron parte de un informe discutido con los Estados en la reunión de la Asamblea General el 21 de octubre de 2019.²⁵⁹

Así, se recomienda a las instituciones financieras internacionales:

(a) Incluir en sus documentos de políticas un compromiso explícito de respetar todos los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, en sus políticas de préstamos, vigilancia y asistencia técnica.

(b) Llevar a cabo evaluaciones independientes, participativas, informadas, transparentes y sensibles al género de las repercusiones en los derechos humanos de las políticas de reforma económica antes y después de determinar ciertas condiciones y, de manera más general, reformas económicas para los prestatarios/receptores estatales, de conformidad con los Principios Rectores;²⁶⁰ esta evaluación no debe reemplazar (ni ser reemplazada por) las prácticas existentes con respecto a las evaluaciones de impacto ambiental y social.

(c) Asegurar que los términos de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y las condiciones para el apoyo financiero no socaven la capacidad del Estado prestatario/receptor de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones de derechos humanos: esto incluye identificar y evitar políticas de reformas económicas que tendrían implicaciones negativas para el disfrute de los derechos humanos, en particular de quienes se encuentran en las situaciones más vulnerables.

(d) Proponer una lista (no exhaustiva) de medidas preventivas y mitigantes, que vaya mucho más allá de las medidas de protección social específicas para garantizar la conformidad de las políticas de reforma económica consideradas con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos,

²⁵⁹ Nolan & Bohoslavsky, *supra* nota 2.

²⁶⁰ *Principios Rectores*, *supra* nota 3. Princs. 17-20.

y asegurarse de que esos mecanismos proporcionen reparación a aquellos/as directamente afectados/as negativamente por las políticas de las IFI.

(e) Considerar las metas de gasto prioritario en derechos humanos como condiciones vinculantes y exigibles, con consecuencias financieras concretas si no se cumplen.²⁶¹

(f) Añadir una dimensión de derechos humanos al análisis de sostenibilidad de la deuda y garantizar que los resultados de las evaluaciones de impacto desempeñen sistemáticamente un papel en las reestructuraciones de deuda.

(g) Incluir las conclusiones de las evaluaciones del impacto en los derechos humanos y supervisar su evolución mediante un examen de las IFI y los procesos de presentación de informes ya establecidos.

(h) Participar, como suelen hacer otros acreedores, en negociaciones de alivio de la deuda y reestructuración, con el objetivo de apoyar la liberación del espacio fiscal para salvaguardar la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos: en el caso de IFI cómplices con medidas económicas regresivas, esta obligación es aún más marcada.

También se recomienda que los Estados, como miembros de IFI:

a) Ejercen sus funciones como miembros de IFI y de diversos directorios, de conformidad con las normas de derechos humanos.

b) Exijan que las IFI cuenten con políticas de derechos humanos y supervisen su aplicación.

c) Impulsen la inclusión de evaluaciones obligatorias *ex ante* y *ex post* del impacto en los derechos humanos en los procesos de negociación y métodos oficiales de trabajo.

²⁶¹ Thomas Stubbs & Alexander E. Kentikelenis, "Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: The IMF and Health Systems of Low-Income Countries", 28 *Critical Pub. Health* 132, 136-37 (2018).

d) Velen por que se realicen evaluaciones del impacto en los derechos humanos antes de seguir adelante con decisiones y/o recomendaciones que impliquen reformas económicas a nivel de país.

e) Alienten a las IFI que ya cuentan con mecanismos independientes de rendición de cuentas a fortalecerlos, y a las IFI, como el FMI, que aún no cuentan con tales mecanismos, a crearlos, velando por que sean accesibles y ampliamente conocidos.

La importancia de realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos antes de implementar políticas económicas es aún mayor ahora en el contexto de la pandemia del COVID-19, ya que las políticas económicas tienen implicaciones epidemiológicas que el diseño y la implementación de políticas deben tomar en consideración.²⁶² Este artículo ha demostrado que la desconexión entre los derechos humanos y la política económica puede ayudarnos a comprender por qué aumentan la pobreza y la desigualdad. Ahora, esa misma desconexión pone en riesgo la supervivencia de la humanidad.

²⁶² FMI, "A Long and Difficult Ascent, World Economic Outlook", 66-76 (Oct. 2020).

Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres

From words to deeds: the IMF gender narrative and women's human rights

*Diane Elson*¹

Universidad de Essex, Reino Unido

*Corina Rodríguez Enríquez*²

UBA/CIEPP 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), 275-310

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e483>

Resumen: Este artículo analiza la narrativa de género del FMI y su coherencia con el tipo de políticas públicas y las acciones que el FMI recomienda a los países en sus acuerdos de préstamos. Analizando diversas dimensiones vinculadas con las brechas de desigualdad de género (la participación laboral, los derechos laborales, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, la asignación de presupuesto a políticas que favorecen la igualdad, las metodologías para realizar análisis de impacto de género), se concluye que el FMI ha ido construyendo una narrativa de género que resulta estrecha e instrumental, y no contribuye en la práctica a promover los derechos humanos de las mujeres. Asimismo se advierte la contradicción persistente en las acciones que serían necesarias para

¹ Profesora emérita de Sociología de la Universidad de Essex, Reino Unido, y expresidenta del Women's Budget Group, Reino Unido. La traducción de este artículo al español fue realizada por Victoria Sfriso y Natalia Barry.

² Investigadora del Conicet en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Miembro del Comité Ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN).

reducir la desigualdad y los estrechos márgenes de política pública que imponen los acuerdos con el FMI, así como las nocivas implicancias de las políticas que siguen exigiendo. El análisis se realiza con un foco específico en el caso de Argentina.

Abstract: This article analyzes the IMF's gender narrative and its consistency with the type of public policies and actions that the IMF recommends to countries in its lending agreements. By analyzing various dimensions linked to gender inequality gaps (labor participation, labor rights, unpaid domestic and care work, budget allocation to policies that favor equality, methodologies for gender impact analysis), we conclude that the IMF has been building a gender narrative that is narrow and instrumental, and does not contribute in practice to promoting women's human rights. We also highlight the persistent contradiction in the actions that would be necessary to reduce inequality and the narrow margins of public policy imposed by IMF's lending agreements, as well as the harmful implications of the policies that IMF continue to demand. The analysis is carried out with a specific focus on the case of Argentina.

1. Introducción

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es miembro de las Naciones Unidas y se ha comprometido a apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos, la lucha contra la desigualdad de género para alcanzar el ODS 5.³ Así, el organismo ha comenzado a incursionar en la desigualdad de género y de ingresos como “cuestiones emergentes”, y a desarrollar un asesoramiento explícito en políticas públicas de género.⁴

³ Ver, por ejemplo, FMI, *Factsheet: The IMF and the Sustainable Development Goals*, 2020. Disponible en inglés en <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>

⁴ Emma Bürgisser y Sargon Nissan, “Positioning women's rights and gender equality in the macroeconomic policy environment”, en Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, (Bretton Woods Project, 2017).

Sin embargo, el FMI se resiste a aceptar la idea de que tiene obligaciones en materia de derechos humanos, a pesar de que sus políticas tienen un impacto amplio y profundo en ellos.⁵ A pesar de ello, en 2017, en una carta dirigida al entonces Experto Independiente en derechos humanos de la ONU, Juan Pablo Bohoslavsky, el FMI afirmaba “promover indirectamente los derechos humanos” a través de su trabajo en pos de la igualdad de género.⁶ El presente artículo evalúa dicha afirmación con un foco especial en Argentina.

Para ello, en la sección 2 evaluamos la manera en que el FMI entiende a la igualdad de género. En la sección 3 revisamos cómo el FMI promueve la participación laboral de las mujeres pero sin considerar simultáneamente la dimensión de los derechos laborales. En la sección 4, revisamos la postura que el FMI asume respecto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En la sección 5, analizamos cómo operan las condicionalidades que el FMI impone a los países en relación con las brechas de desigualdad de género. En la sección 6, repasamos la concepción del FMI respecto de los presupuestos con perspectiva de género. En la sección 7, analizamos la concepción de los modelos con los que el FMI evalúa el impacto de sus políticas. En la sección 8 realizamos una serie de sugerencias respecto de otras formas posibles de realizar estas evaluaciones. En la sección 9 analizamos para el caso específico de Argentina qué tipo de políticas debería promover el FMI para lograr efectivamente avances hacia la igualdad de género, y cómo el activismo feminista podría contribuir a este proceso. El artículo cierra con una sección de síntesis y conclusión.

⁵ Centro de Derechos Económicos y Sociales, *Covid 19 and Recovering Rights. Briefing 12 Human Rights and the IMF's Covid Response*, Diciembre 2020. Disponible en: www.cesr.org/covid19

⁶ FMI, *The IMF and Human Rights, submission letter to Juan Pablo Bohoslavsky, Independent Expert of the UN Human Rights Council*, 27 de julio, 2017, disponible en inglés en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf>

2. “La igualdad de género es una cuestión crítica desde el punto de vista macro⁷”: cómo ve el FMI la igualdad de género en la actualidad

Hasta hace poco, la igualdad de género era una cuestión invisible para el FMI. No la consideraba un objetivo que hiciera falta alcanzar, ni un factor que influenciara los resultados macroeconómicos, ni tampoco que estuviera influenciado por la política macroeconómica. La igualdad de género no estaba considerada como “macro-crítica”, una categoría adoptada en 2012 por el FMI para evaluar qué cuestiones afectan a la economía a nivel macro y que, por tanto, son relevantes para el cumplimiento de su mandato.⁸ Sin embargo, en 2013, el organismo publicó una investigación demostrando lo “macro-crítico” que resultaba el incremento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral, presentando evidencias de que esto podría aumentar el crecimiento económico y la productividad.⁹

Esta y otras investigaciones posteriores del FMI, así como trabajos operativos sobre la igualdad de género, allanaron el camino para la publicación, en junio de 2018, de una nota titulada “Cómo operacionalizar las cuestiones de género en el trabajo en los países” (*Operationalising Gender Issues in Country Work*). En ella, se afirma:

Promover el crecimiento económico y la estabilidad mundial requiere comprender los factores macro-críticos subyacentes, incluido el rol de la igualdad de género. La participación de las mujeres en el mercado laboral aumenta el tamaño y la reserva de talento de la fuerza

⁷ En lo que sigue, nombraremos como “macro-crítica” a esta consideración de las cuestiones de género como crítica desde un punto de vista macroeconómico.

⁸ Emma Bürgisser, *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change*, (Brettons Woods Project, 2019).

⁹ Katrin Elborgh-Woytek, Monique Newiak, Kalpana Kochhar, Stefania Fabrizio, Kangni Kpodar, Philippe Wingender, Benedict Clements y Gerd Schwartz, *Women Work and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity*, Nota de discusión del equipo del FMI, SDN/13/10, 2013.

laboral y contribuye a impulsar la productividad laboral y la producción. El empoderamiento económico de las mujeres —lo cual implica mayores niveles de escolarización, igualdad de derechos, mayor seguridad e inclusión financiera— también puede contribuir a mejorar la resiliencia económica y reducir la desigualdad de ingresos, apoyando así la estabilidad económica y el crecimiento sostenible. Por tanto, una mayor igualdad de género es fundamental para cumplir el mandato del FMI de promover la estabilidad económica.¹⁰

En la mencionada nota se constaba que se había producido un “valor añadido” a partir de 27 “programas pilotos de género” completados desde 2015 y que abarcaban países de las cinco regiones, los cuales incluían cuestiones de igualdad de género en las revisiones periódicas del Artículo IV (las consultas anuales entre el FMI y todos los gobiernos miembros), así como en los programas de préstamos. No obstante, el documento no recomendaba que las cuestiones de género se incorporaran siempre. En cambio, las recomendaciones eran que:

Los equipos deben cubrir las cuestiones de género de forma selectiva, ya sea cuando se consideren macro-críticas o cuando lo soliciten las autoridades. Si las cuestiones de género no son consideradas como macro-críticas, no se requiere su abordaje. Por lo tanto, no se espera una cobertura en profundidad de las cuestiones de género en los informes de todos los años, ni tampoco de todos los países.¹¹

Esta nota no le proporciona al equipo del FMI una orientación clara sobre cómo determinar si las cuestiones de igualdad de género son macro-críticas y, en tal caso, cuáles lo son; por lo que depende en gran medida de las opiniones de los miembros

¹⁰ FMI, *How to Operationalize Gender Issues in Country Work*, (FMI, 2018), 3 (traducción propia). Disponible en inglés en <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>

¹¹ FMI, *op. cit.* (nota 10), 4.

del equipo del FMI y de las/os funcionarias/os y políticas/os con las/os que interactúan.

Aun cuando la igualdad de género es considerada “macro-crítica”, el abordaje es profundamente acotado e instrumental, como un medio para lograr otros objetivos, no como un fin en sí mismo, tal como lo explicaremos en las próximas secciones. Hay cierta mención a la igualdad de derechos de las mujeres (como ocurre en la cita anterior) pero solo en referencia a los derechos comerciales, como el derecho a firmar contratos y a abrir una cuenta bancaria, que son importantes para la participación económica de las mujeres. Las leyes discriminatorias son consideradas un problema en la medida en que son obstáculos para que las mujeres contribuyan al crecimiento económico.

Lo que facilita esta visión instrumental es que el FMI no adopta un enfoque interseccional. La desigualdad de género se aborda por separado de la clase y la raza o etnicidad, por lo que el FMI no distingue distintos grupos de mujeres en relación con estas interseccionalidades. Las mujeres son tratadas como un grupo homogéneo. Las directrices sobre los indicadores de género a incorporar en los informes sobre los países no sugieren el desglose según otras formas de desigualdad.¹²

En los países del Sur Global, donde la influencia del FMI cobra mayor importancia, la falta de un abordaje interseccional es especialmente relevante y grave. En el caso de Argentina, por ejemplo, la interrelación entre desigualdad de género y desigualdad socio-económica es evidente. Esto se puede mostrar con dos indicadores claves (incluso pensando solo en los términos estrechos en que lo hace el FMI, esto es, concentrándonos en la participación económica de las mujeres). La brecha de género en la participación laboral alcanza los 20 puntos porcentuales, siendo en promedio la tasa de actividad

¹² FMI, *op. cit.* (nota 10).

de los varones del 71,2 % y la de las mujeres de 49,2 %.¹³ Sin embargo, la tasa de actividad laboral de las mujeres que viven en hogares urbanos del quintil 5 (los de mayores ingresos) se eleva a 62 %, mientras la tasa de actividad laboral de las mujeres que viven en hogares urbanos del quintil 1 (los de menores ingresos) se reduce a 41,9 %.¹⁴

Como contracara, la brecha en la dedicación de tiempo a actividades domésticas y de cuidado no remunerado es igualmente marcada entre las mujeres. Mientras las mujeres que viven en hogares del quintil 1 dedican en promedio 8,1 horas diarias al trabajo no remunerado, las mujeres que viven en hogares del quintil 5 dedican en promedio 4,5 horas diarias.¹⁵ La brecha en el peso de estas actividades entre mujeres resulta tan amplia como la brecha promedio entre mujeres y varones.

En Argentina, el abordaje interseccional también permite advertir la relevancia de mirar las diferencias de género en relación con la pertenencia o no a poblaciones indígenas, el lugar de residencia (especialmente relevante en un país de las dimensiones de Argentina y de enormes diferencias económicas territoriales), el origen migratorio, la identidad de género e incluso las diferencias generacionales. La ausencia de esta visión lleva a recomendaciones estándares que tienen luego severos problemas para servir a una población diversa y heterogénea.

¹³ Ministerio de Economía, *Las brechas de género en Argentina. Estado de situación y desafíos*, (Ministerio de Economía – Secretaría de Política Económica – Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020).

¹⁴ INDEC, *Dossier estadístico por el 8M Día Internacional de la Mujer*, (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2021).

¹⁵ Según información del Módulo de Trabajo no Remunerado y Trabajo Voluntario, de la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre de 2013. Esta es, hasta el momento, la única información de uso del tiempo de cobertura nacional disponible en Argentina.

3. El FMI promueve la participación de las mujeres en la fuerza laboral, pero no sus derechos laborales

El principal objetivo del FMI es aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Se sugieren muchas políticas en esa dirección¹⁶, por ejemplo, cambios en los impuestos y en las prestaciones, un mejor acceso a los servicios de cuidado infantil, mejoras en las infraestructuras rurales y la eliminación de las restricciones legales que limitan la participación de las mujeres a sectores específicos de la economía y que restringen su acceso al crédito y a los derechos de propiedad. También se reclama un mejor acceso a la financiación y a la capacitación, y un mayor desarrollo de las redes de apoyo entre las empresarias.

Muchas de estas cuestiones fueron abordadas en los llamados “Informes país del Artículo IV”. Por ejemplo, la consulta del Artículo IV de 2017 de la India¹⁷ condujo a la incorporación de políticas públicas recomendadas por el equipo del FMI en la estrategia del gobierno, en particular programas de capacitación específicamente segmentados por género y programas de alfabetización financiera. Estas recomendaciones se hicieron en base al análisis que concluyó que reducir la brecha de género en lo que refiere a la formación y al acceso a las finanzas formales aumenta la participación económica de las mujeres, lo cual podría impulsar el PBI de la India en cerca del 6 %. En este sentido, en India se ha creado un fondo nacional para otorgar microcréditos a las mujeres pobres a un costo asequible, y para ofrecer apoyo a actividades generadoras de ingresos.

Sin embargo, a medida que aumentan las tasas de participación femenina en la fuerza laboral, se sigue empujando a las trabajadoras de todo el mundo a puestos de trabajo feminizados, caracterizados por ingresos más bajos y condiciones de

¹⁶ Ver Elborgh-Woytek *et al.*, *op. cit.* (nota 9).

¹⁷ FMI, *How to Operationalize Gender Issues in Country Work*, (FMI, 2018) Disponible en inglés en: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>

trabajo más vulnerables.¹⁸ En los documentos del FMI se echa en falta cualquier mención a la mejora de los derechos de las mujeres en el empleo, y a su capacidad para formar grupos de apoyo colectivo y afiliarse a sindicatos. Tampoco se menciona el Programa de Trabajo Decente de la OIT. De hecho, el FMI lleva mucho tiempo impulsando políticas de flexibilización laboral, incluyendo políticas para mantener bajos los salarios, aumentar la flexibilidad en las prácticas de contratación y despido, y debilitar los convenios colectivos. Una revisión de los informes país del FMI, que cubre el período 2016-2020, muestra que 49 países de bajo ingreso y 40 de alto ingreso están promoviendo políticas de flexibilización laboral.¹⁹

Argentina constituye también un ejemplo de estas contradicciones. En el memorándum de entendimiento firmado entre el país y el FMI en junio de 2018 se incluyó el respectivo capítulo de género (el apartado C). En el mismo se afirma, en línea con lo que venimos señalando, que la visión de género del organismo es “[l]lograr que las mujeres argentinas puedan desarrollar todo su potencial no solo es una cuestión moral sino que también tiene sentido desde el punto de vista económico”.²⁰ Y para lograr el desarrollo de este potencial se proponen, entre otras medidas, reducir los desincentivos tributarios a la participación laboral de las mujeres, promover acciones para reducir la brecha de género en los ingresos laborales, fortalecer los mecanismos de licencias vinculadas a responsabilidades de cuidado, ampliar la infraestructura para el cuidado de niños y niñas y la educación en la primera infancia, exigir que las empresas que cotizan en

¹⁸ Mary Borrowman y Stephan Klasen, “Drivers of Gendered Sectoral and Occupational Segregation in Developing Countries”, *2 Feminist Economics*, 2020, Vol. 26, 62-94.

¹⁹ Isabel Ortiz, Matthew Cummins, Jeronim Capaldo y Kalaivani Karunanathy, “*The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*”, Documento de Trabajo Núm. 53, (The South Centre, IPD, y OIT 2015).

²⁰ Ministerio de Economía y Banco Central, *Memorandum de Políticas Económicas y Financieras*, 2018, 10. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol3.pdf

bolsa publiquen los datos de paridad en sus directorios, y avanzar medidas que enfrenten la violencia de género.

Sin embargo, el resto del memorándum compromete al gobierno argentino a las habituales reglas macrofiscales y las metas de equilibrio fiscal, que se riñen con la posibilidad de implementar políticas que avancen los compromisos sugeridos en el capítulo de género. Por ejemplo, el capítulo referido a la política fiscal establece compromisos que incluyen: racionalización del empleo público, reducir en un 15 % el gasto en compras de bienes y servicios y posponer proyectos de obra pública no esenciales, todo lo cual resulta incompatible con la ampliación de políticas y servicios públicos que puedan contribuir a la participación económica de las mujeres. Esta contradicción se vincula asimismo con la posibilidad de reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, tal como se señala en la próxima sección.

4. El FMI reconoce el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado pero solo como un obstáculo para el crecimiento económico

En el documento del FMI del 2013 sobre mujeres, trabajo y economía, se indica que el trabajo no remunerado es una limitación a la capacidad de las mujeres de participar en el mercado laboral. El documento sugiere que un mejor acceso al cuidado infantil integral, asequible y de alta calidad, liberaría el tiempo de las mujeres para el mercado laboral. Recomienda proporcionarles subsidios a las madres trabajadoras para el cuidado de niños y niñas, “lo que impulsaría la participación femenina en la fuerza laboral sin distorsionar los incentivos del mercado laboral”.²¹ De este modo, se falla en reconocer que los servicios de cuidado infantil de alta calidad ofrecen beneficios significativos, independientemente de que las madres participen o no del mercado laboral, al mejorar tanto el desarrollo del niño o la niña como el

²¹ Elborgh-Woytek *et al.*, *op. cit.* (nota 9).

bienestar de la madre, ya que libera tiempo para actividades no relacionadas con el mercado, como la educación y la capacitación, y la participación en organizaciones comunitarias e instituciones políticas locales. Este documento tampoco aborda la manera en que se deben proveer los servicios de cuidado infantil.

Posteriormente, el FMI sí ha brindado consideraciones más detalladas sobre las políticas necesarias para reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, al que describió como una “cuestión macro-crítica” y presentó una gran cantidad de datos sobre el alcance y la distribución por sexos de este trabajo.²² Sin embargo, en esta dimensión tampoco se tiene en cuenta la intersección entre género, clase y raza o etnia: por caso que los hogares acomodados del grupo racial o étnico dominante emplean a las mujeres pobres, especialmente a las provenientes de minorías raciales o étnicas, como trabajadoras remuneradas que luego en sus hogares realizan trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. El FMI ha calculado que las ganancias económicas derivadas de las políticas de reducción y redistribución del trabajo no remunerado entre los géneros podrían sumar hasta el 4 % del PBI.²³ Según el organismo, el aumento del gasto público en servicios asistenciales tiene un rol que cumplir en esta cuestión.

Sin embargo, el gasto público puede adoptar diversas formas, que van desde la creación de servicios prestados por empleados/as bien capacitados/as del sector público con empleos decentes, hasta la subcontratación de empresas con ánimo de lucro que no optan por ofrecer empleos decentes, o de organizaciones comunitarias que no pueden permitirse ofrecer empleos decentes. El gobierno, por otro lado, puede no tener ningún rol y simplemente proporcionar transferencias monetarias o desgravaciones fiscales que ayuden a los hogares a contratar los

²² Cristian Alonso, Mariya Brussevich, Era Dabla-Norris, Yuko Kinoshita, y Kalpana Kochhar, *Reducing and Redistributing Unpaid Work: Stronger Policies to Support Gender Equality*, Documento de trabajo del FMI WP/19/225, 2019, 4.

²³ *Ibid.*, 2.

servicios en el sector privado. La cantidad de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que hacen las mujeres puede disminuir, pero solo en tanto es reemplazado por empleos de mala calidad ocupados por otras mujeres, a menudo migrantes, que prestan servicios sustitutos. Además, que el empleo sea de mala calidad suele traducirse en una mala calidad del servicio, ya que el personal carece de formación y la rotación es alta.

En general, el FMI no apoya la expansión del empleo en el sector público y, en cambio, está muy a favor de las asociaciones público-privadas y de la subcontratación de servicios al sector privado en nombre de la eficiencia, por lo cual, se puede tener poca confianza en que la inversión gubernamental apoyada por el FMI en los servicios asistenciales vaya a producir servicios de alta calidad y empleos de alta calidad para los y las trabajadoras que los realizan.

Como se mencionó en la sección anterior, el memorándum de acuerdo entre Argentina y el FMI incluía una propuesta de ampliación de infraestructura para el cuidado de niños y niñas y de educación en la primera infancia. Esto resultaba compatible con el proyecto que el gobierno argentino de ese momento tenía previamente al acuerdo con el FMI, de construir 1 000 jardines de infantes. Sin embargo, al término de la gestión de gobierno, se habían concluido solamente 107 de esas construcciones, lo que demuestra que, por un lado, el compromiso de ampliación de la infraestructura de cuidados era más declamativo que efectivo y, por el otro, que no se puede sostener un compromiso de inversión cuando simultáneamente se asumen compromisos de ajuste fiscal.

5. Condicionalidad de género del FMI: invertir en el cuidado de niños y niñas, pero priorizar la consolidación fiscal

Mientras que en el caso argentino el capítulo de género se reducía a un conjunto de recomendaciones sin ningún objetivo concreto, en otros casos el FMI ha empezado a incluir condiciones vinculadas a la igualdad de género en los acuerdos de

préstamo.²⁴ El programa de préstamo del FMI para Jordania de agosto de 2016 fue el primero en contener condicionalidades explícitas de género, al exigirle a Jordania que aumentara las tasas de participación femenina en la fuerza laboral mediante la mejora de la provisión de jardines de infantes. En el informe sobre Jordania del FMI, constaba:

Para fomentar el empleo femenino, las autoridades les exigen a las grandes empresas que ofrezcan jardines de infantes en sus instalaciones. Recientemente, se han presentado enmiendas a la ley laboral en el Parlamento para permitirles a las empresas compartir recursos y crear jardines de infantes conjuntos, a la vez que aumentan las sanciones a las empresas que no cumplan la ley; y han empezado a crear nuevos jardines de infantes en las zonas económicas especiales. El equipo sugirió que las enmiendas incluyan también la posibilidad de que las empresas subvencionen el cuidado de los niños y las niñas si hay impedimentos para crear jardines de infantes *in situ* o conjuntos. Esta política fomentaría el empleo en jardines de infantes privados y les proporcionaría a las familias y a las empresas una mayor flexibilidad. El equipo también recomendó la creación y promoción de jardines de infantes financiados con fondos públicos para trabajadoras y trabajadores de bajos ingresos ocupadas/os en PYMES.²⁵

En respuesta, el gobierno declaró que:

Se requieren más modificaciones de la ley para permitir que las grandes empresas subvencionen el costo del cuidado de niños y niñas como alternativa al establecimiento de jardines de infantes. Hemos aprobado la creación de 6 jardines de infantes en zonas económicas especiales y seguiremos trabajando para aumentar la cantidad. Además, hemos permitido que algunas empresas situadas en zonas

²⁴ Es interesante advertir que mientras las condicionales de política económica suelen tener implicancias concretas en caso de no cumplimiento (pudiendo llegar incluso a la finalización del acuerdo), las condicionales de género operan de manera no vinculante.

²⁵ FMI, JORDAN. FMI Informe de país Núm. 17/231, 2017, 23.

industriales [...] creen jardines de infantes conjuntos, y les hemos permitido a las grandes empresas que actualmente no tienen capacidad para ofrecer servicios de cuidado infantil en sus propias instalaciones crear jardines de infantes conjuntos en instalaciones seguras como medida temporal. En el caso de las empresas más pequeñas, se seguirá trabajando en la creación y promoción de jardines de infantes públicos y privados para trabajadoras/es de bajos ingresos ocupados/as en PYMES. Por último, trabajaremos en una campaña de concienciación pública y haremos un seguimiento de la directiva de 2014 del Primer Ministro sobre el establecimiento de jardines de infantes en todas las instituciones del sector público.²⁶

Por lo tanto, aunque el aumento de la oferta de jardines de infantes reciba cierta atención, se trata de una oferta fragmentada en la que el sector privado desempeña un papel importante y no hay ninguna mención a la cantidad de dinero que el gobierno va a destinar a esto. Además, no hay nada que les proporcione servicios a las mujeres que trabajan en la economía informal. El foco en los jardines de infantes tiene por contexto continuar con la consolidación fiscal.

Luego, en enero de 2017, el FMI anunció que el programa de préstamos de 12 000 millones de dólares destinado a Egipto contendría la condición de gastar 13 millones de dólares (una cantidad ínfima en el marco del programa global) a aumentar la disponibilidad de jardines de infantes, con el objetivo de incrementar la participación de las mujeres en la fuerza laboral, en un contexto general de consolidación fiscal.²⁷ No se especificó cómo se debía gastar ese dinero.

Sin embargo, aunque el acceso a los servicios de guardería infantil es sin duda importante para promover una mayor

²⁶ *Ibid.*, 91.

²⁷ FMI, Informe de país: República árabe de Egipto Núm. 17/17. 2017.

participación femenina en el mercado laboral, no es suficiente. La tasa de desempleo femenino en Jordania es del 24,8 %; lo que sugiere una escasez de puestos de trabajo que, por otra parte, la consolidación fiscal podría empeorar. Para apoyar la participación de las mujeres en la fuerza laboral, también se necesita protección social y otros servicios públicos, junto con más oportunidades de trabajo decente. En el marco de los requisitos del FMI para la reducción del gasto público global, las condicionalidades sobre aumentar la inversión en jardines de infantes pueden ir en detrimento de otros servicios públicos y de la protección social.²⁸

Lo que adolece el enfoque de género del FMI es de una visión sistémica, tan esencial para comprender que una política aislada no puede por sí sola remover barreras estructurales. En América Latina, donde la agenda de género ha ido avanzando en varios países, y donde de hecho se han venido implementado —de manera tenue pero paulatina— diferentes políticas públicas tendientes a reducir las brechas económicas de género, la brecha de participación entre mujeres y varones se mantiene, según información de OIT, en más de 20 puntos porcentuales, la tasa de participación de las mujeres se encuentra estancada en el último quinquenio en torno al 50 % y el desempleo ha crecido unos tres puntos porcentuales.²⁹ Es decir, no es posible que una política aislada de fomento del empleo de las mujeres logre contrarrestar los efectos adversos de estrategias de desarrollo que, por estar basadas en la explotación intensiva de recursos naturales, generan poco empleo; o bien, contener las implicancias de contextos específicos de crisis económicas o más amplias (como la actual de la COVID-19).

²⁸ Martha Alter Chen y Rachel Moussié, “Turning a blind eye to women in the informal economy”, en Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, (Bretton Woods Project, 2017).

²⁹ OIT, *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, (OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2020).

6. El FMI promueve la presupuestación con perspectiva de género, pero lo hace para aumentar la eficiencia, no para garantizar los derechos económicos y sociales de las mujeres

Desde una perspectiva feminista, la presupuestación con perspectiva de género conlleva el diseño y la implementación de los presupuestos gubernamentales de manera que apoyen, en lugar de socavar, la igualdad de género y los derechos de las mujeres, teniendo en cuenta los aspectos macroeconómicos generales del presupuesto, así como los programas e impuestos particulares. El enfoque feminista se basa en la crítica a la austeridad y a las reformas económicas neoliberales, y también al modo en que estas socavan los derechos de las mujeres.³⁰ Desde mediados de los años noventa, los presupuestos sensibles al género han sido ampliamente respaldados en todo el mundo y promovidos por organizaciones internacionales y ONG. Los feminismos han contribuido a la elaboración de presupuestos con perspectiva de género con el desarrollo de herramientas de análisis, con asesoramiento y formación de funcionarios/as, representantes electos y ministros/as y en colaboraciones con las ONG que vigilan los presupuestos. Muchos gobiernos afirman haber incorporado la perspectiva de género a la hora de hacer sus presupuestos, aunque lo que entienden por ello varía enormemente. En muchos casos, lo que comenzó como una iniciativa feminista se ha visto diluido por parte de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, de modo que se ha perdido el potencial transformador. El modo en que el FMI ha promovido la presupuestación con perspectiva de género es un ejemplo de ello.³¹

Más tarde que temprano, el FMI descubrió la presupuestación con perspectiva de género y, en 2014, comenzó un

³⁰ Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights; Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, (UNIFEM, 2006).

³¹ Diane Elson, "Gender budgeting", en Günseli Berik y Ebru Kongar (ed.), *Handbook of Feminist Economics*, (Routledge, 2021).

proyecto de investigación sobre este tema desde dentro del FMI, a cargo de Janet Stotsky, centrado en cómo una presupuestación sensible al género puede hacer que el gasto público sea más eficiente y más equitativo. Stotsky argumentó que el fundamento para presupuestar con perspectiva de género es que los presupuestos pueden considerar de manera inadecuada todos los beneficios económicos del desarrollo de las mujeres y la igualdad de género.³² Este enfoque fue bien acogido por el FMI y tiene respaldo como una herramienta para operacionalizar la cuestión de género en el ámbito del trabajo a nivel país: el FMI ha lanzado formaciones y capacitaciones en competencias específicas mediante talleres en los centros regionales donde brinda asistencia técnica, y también a través de asistencia técnica sobre la elaboración de presupuestos sensibles al género en Austria, Bahrein, Camboya y Ucrania, recientemente.³³ El FMI resume las recomendaciones que se desprenden de un enfoque presupuestario con perspectiva de género de la siguiente manera:³⁴

En las economías avanzadas, donde las diferencias entre varones y mujeres en materia de educación y sanidad han sido en gran medida eliminadas, un principal ámbito de desigualdad entre géneros es la participación en la fuerza laboral. De ahí que las recomendaciones incluyan a menudo la reducción de la carga fiscal para los y las trabajadoras secundarias (predominantemente femeninas), sustituyendo la tributación familiar por la individual, eliminando así los desincentivos relativos para la participación en el mercado laboral.

En los países de bajo ingreso y en vías de desarrollo, las recomendaciones suelen dirigirse a los vacíos tanto en las oportunidades como en los resultados. Esto incluye la equiparación de las tasas de escolarización de niños y

³² Janet Stotsky, *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*, Documento de trabajo del FMI WP/16/149, (FMI, 2016).

³³ FMI, *op. cit.* (nota 10), 7.

³⁴ *Idem*

niñas y el aumento de los niveles generales de educación. También se recomienda el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral mediante inversiones en infraestructura y servicios de transporte para reducir los costos derivados del trabajo fuera del hogar [...] Asimismo, tener acceso a fuentes de electricidad y agua más cercanas al hogar puede liberar el tiempo de las mujeres para trabajar fuera de casa y permitirles integrarse en la economía formal. La provisión adecuada de servicios de salud ayudaría a reducir el tiempo dedicado a los cuidados informales. Hacer que las comunidades sean seguras para las mujeres aumenta su participación en el trabajo, la educación, la política y el ocio.

En los informes país del FMI consta cómo los gobiernos han adoptado la presupuestación con perspectiva de género, entre ellos Ruanda, Canadá, Islandia y Nigeria. Por ejemplo, el FMI considera que Ruanda ha tenido un éxito notable a la hora de abarcar las cuestiones de género en todos y cada uno de los niveles de operaciones gubernamentales, reduciendo la desigualdad de género al nivel más bajo del África subsahariana. No obstante, el análisis del equipo técnico del FMI se centró en los beneficios económicos de una mayor reducción de la desigualdad de género, que podría impulsar el crecimiento del PBI per cápita en medio punto porcentual. En concreto, un mayor acceso a servicios de salud y educativos de calidad y una mayor inclusión financiera podrían impulsar la participación laboral femenina en actividades económicas de mayor valor añadido, más allá de la agricultura.³⁵

El foco está puesto en las medidas individuales de impuestos y gastos, no en el impacto en la brecha de género del presupuesto en su conjunto. Sin embargo, en una nueva partida, en la nota sobre “Cómo operacionalizar las cuestiones de género” se menciona la posibilidad de que los programas del FMI tengan un impacto negativo sobre la igualdad de género:

³⁵ *Ibid.*, 11.

Algunas políticas recomendadas por el equipo para apoyar el crecimiento y la estabilidad pueden tener un impacto diferencial de género que podría exacerbar la desigualdad entre géneros. Por ejemplo, los recortes presupuestarios en subsidios y programas sociales, los recortes en los salarios del sector público o el aumento de las tarifas de transporte podrían tener un mayor impacto en las mujeres. En estos casos, el equipo puede considerar una combinación alternativa de políticas para evitar esas externalidades negativas o —de no ser esto factible— sugerir algunas medidas de mitigación.³⁶

Sin embargo, esto plantea la cuestión de qué métodos utilizará el FMI para determinar si las políticas recomendadas por el equipo podrían “exacerbar la desigualdad de género” y qué “combinación de políticas alternativas” considerará en tal caso. No hay pruebas de que el FMI haya analizado en la práctica las posibles repercusiones negativas, y el renovado interés por la consolidación fiscal como condición para los nuevos préstamos a los países en desarrollo en 2020 y 2021 sugiere que, en la práctica, las políticas alternativas no se tendrán demasiado en cuenta.

En el caso de Argentina, solo recientemente se ha comenzado a implementar una estrategia de presupuesto sensible al género a nivel del gobierno nacional, como una iniciativa autónoma y no por sugerencia o compromiso con el FMI.³⁷ De hecho, el último presupuesto nacional es el primero en la historia en incluir explícitamente la perspectiva de género y diversidad.³⁸ Si bien esta experiencia resulta un avance innegable, lo cierto es que por ahora la perspectiva se reduce a identificar partidas que tienen potencialidad para reducir las brechas de desigualdad,

³⁷ Vale mencionar que el presupuesto 2019, elaborado bajo la vigencia del acuerdo *Stand by* con el FMI, no incluyó ninguna referencia a la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el presupuesto.

³⁸ Sobre esta experiencia puede verse Ministerio de Economía, *Presupuesto 2021: el primer presupuesto con perspectiva de género y diversidad. Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad*, (Ministerio de Economía – Secretaría de Política Económica – Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020).

con criterios teóricos (y por cierto bastante amplios), y sin que medien evaluaciones concretas de estos impactos. Si bien el etiquetado en el último presupuesto puede ser una buena plataforma, su potencial transformador dependerá de que se sofisticue el mecanismo de manera de sustentarse en evaluaciones efectivas del impacto de las políticas, se institucionalice y se apoye en una formación sólida de quienes lo construyen en las diferentes dependencias del Estado. Caso contrario, corre el riesgo de diluirse como las iniciativas promovidas por el FMI.³⁹

7. Cómo evalúa el FMI el impacto de género de las políticas: los peligros de los modelos económicos convencionales

El FMI ha desarrollado modelos econométricos que evalúan el impacto distributivo y macroeconómico de sus prescripciones de políticas. Gradualmente, va extendiendo estos modelos para estudiar los impactos desde una perspectiva de género y, en 2017, los aplicó en Argentina e Irán para analizar impactos de posibles reformas impositivas y medidas destinadas a reducir la brecha entre géneros y la discriminación.⁴⁰ El modelo, que se recomienda en la nota “Cómo operacionalizar las cuestiones de género en el ámbito del trabajo en los países”, utiliza un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico por el cual todos los mercados son transparentes (léase, la oferta y la demanda se equilibran en todos ellos y cualquier tipo de desempleo es temporario y de subsana por sí mismo); maridos y esposas en los hogares toman todas las decisiones relevantes de manera conjunta y armoniosa (es decir que, en los hogares, no hay más que cooperación siempre, jamás hay conflicto ni desigualdad); el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado no

³⁹ Un ejemplo de la necesidad de mejorar y fortalecer la herramienta de presupuesto sensible al género en Argentina, es como su aplicación al presupuesto 2021 no fue capaz de detectar el impacto negativo que tendría sobre las mujeres la eliminación de asignaciones presupuestarias para mantener el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

⁴⁰ FMI, *Pursuing Women's Economic Empowerment, Background Note for the G7*, 2018, 23.

está explícitamente incluido en el modelo, pero si las mujeres trabajan en el mercado laboral, se asume que hay un “costo de utilidad”, que “se relaciona con la dificultad de coordinar las múltiples tareas domésticas, como el mantenimiento del hogar y la crianza de niños y niñas”; no hay servicios del sector público, “el gobierno recauda impuestos a los ingresos personales, contribuciones sociales, impuestos al consumo e impuestos a las sociedades; y realiza transferencias de efectivo destinadas a hogares, pensiones y jubilaciones y bienes producidos por el sector formal”; no hay déficit presupuestario, pues la recaudación fiscal es igual al gasto público; y la economía se mueve ágilmente de un punto de equilibrio al otro, con demanda agregada y con una oferta equivalente a la demanda.⁴¹ Es evidente que este modelo deja de lado todos los temas que han preocupado a la crítica feminista de los análisis y prescripciones de políticas del FMI, como el modo en que la consolidación fiscal tiende a aumentar el trabajo no remunerado que deben hacer las mujeres.

En Argentina, el modelo se usó para evaluar el impacto desde una perspectiva de género en caso de reducir las contribuciones a la seguridad social de empleadores/as y empleados/as en 10 % del salario bruto (sin incluir las contribuciones destinadas a la salud, a las llamadas “obras sociales”) mientras que, al mismo tiempo, se aumenta el impuesto a los ingresos personales de personas físicas mediante el recorte de las llamadas “deducciones especiales” en 40 %. El costo directo por el recorte de las contribuciones a la seguridad social se estimó en una pérdida de recaudación de 1,8 % del PBI, mientras que se estimó que el recorte a las deducciones especiales aumentaría la recaudación adicional en 1,5 % del PBI.⁴² Estas propuestas implican que “se necesitará un gasto público menor para cubrir

⁴¹ Lisa Kolovich, Vivian Malta, Marina Mendes Tavares, “Addressing Gender Issues in Argentina’s Labour Market, Appendix 1”. En FMI, *Argentina: Selected Issues. IMF Country Report* Núm. 17/410, 2017.

⁴² Paolo Dudine, Ricardo Fenochietto y Vivian Malta, “How To Reduce Argentina’s Tax Wedge”. En FMI, *Argentina: Selected Issues. IMF Country Report* No. 17/410, 2017, 11.

el costo de la reforma tributaria si se quiere, al mismo tiempo, seguir reduciendo el déficit”.⁴³

Se esperaba que las reformas del FMI beneficiaran a las mujeres por la provisión de incentivos atractivos que las motivaran a ingresar al mercado laboral formal gracias a las menores contribuciones sociales que se extraerían de su salario. “Después de la reforma, las mujeres trabajarían más horas en el sector formal (un 12 % más)” y “el salario real promedio aumentaría en 3 % para las mujeres y 2,7 % para los varones, lo cual reduciría la brecha promedio del salario entre géneros”; y además, en el largo plazo “el PBI aumentaría en un 1,2 %”.⁴⁴ Estas conclusiones dependen de la ausencia de otras restricciones, posiblemente más vinculantes, a la participación de las mujeres en la fuerza laboral, como la falta de servicios adecuados de transporte y de cuidados, o la de puestos laborales en el sector formal, especialmente aquellos que posibilitan a trabajadores y trabajadoras equilibrar su trabajo remunerado con las responsabilidades de cuidado a su familia.

Para ilustrar algunas de estas restricciones estructurales al empleo de las mujeres en Argentina, se puede señalar que el 16,5 % del total de las mujeres ocupadas y el 21,5 % del total de las asalariadas se ocupan en el servicio doméstico, un sector de actividad donde el nivel de informalidad aún supera el 65 % y donde los salarios se ubican entre los más bajos del mercado, con lo cual ni una rebaja en las contribuciones a la seguridad social, y mucho menos en las deducciones en el impuesto a los ingresos personales es probable que tengan impacto. Asimismo, como ya se comentó anteriormente, el peso del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados sigue siendo una barrera persistente a la participación económica de las mujeres que no se ve afectada por este tipo de incentivos monetarios. De hecho, parte de la intensidad del uso del tiempo en este tipo de actividades a

⁴³ FMI, Informe de país de Argentina Núm. 17/409, 2017, 32.

⁴⁴ Lisa Kolovich, Vivian Malta y Marina Mendes Tavares, “Addressing Gender Issues in Argentina’s Labour Market, Appendix 1”, en FMI, *Argentina: Selected Issues. IMF Country Report* Núm. 17/410, 2017, 81.

cargo de las mujeres se vincula con la dificultad para acceder a servicios de cuidado. Hacia el año 2016, la tasa de asistencia a establecimientos de educación inicial alcanzaba para el total del país a 40,6 % en el caso de niños y niñas de 3 años; 9,8 % para los de 2 años y apenas 2 % para los de menos de 1 año.⁴⁵

En definitiva, no hay certeza de que tendrá lugar la respuesta de oferta prevista por el modelo. Lo que sí se prevé es la pérdida de recaudación impositiva, lo cual puede poner en peligro el financiamiento disponible para las transferencias de efectivo y los servicios públicos.⁴⁶

El análisis de impacto de género del FMI también estudiaba la provisión de subsidios para el cuidado infantil para las mujeres de ingresos bajos y medios que trabajan en el sector formal, y encontró que esto incrementaría la participación femenina en el sector de empleo formal, reduciría la brecha del salario entre géneros y generaría mayor crecimiento económico. Se encontró que estas políticas serían más efectivas que las reformas impositivas en cuanto al aumento de la cantidad de horas de trabajo por parte de mujeres en el sector formal y en cuanto al incremento del crecimiento económico. Se enfatiza así que, en el largo plazo, un mayor impuesto al ingreso por parte de las mujeres empleadas en el sector formal podría compensar ampliamente al gobierno por el costo del subsidio para el cuidado infantil (si se asume que habrá más puestos de trabajo disponibles en el sector formal). Sin embargo, estas políticas ignoran las diferencias de clase entre las mujeres: si solo se destina a las mujeres del sector formal, deja de lado a millones de mujeres de bajos ingresos que trabajan en el sector informal y que también necesitan disponer de cuidado infantil. Es más, no existe un análisis en cuanto a cómo funcionarían estos subsidios destinados al cuidado infantil: el modelo implica que habría más transferencias de efectivo que se destinarían a ese

⁴⁵ Unicef – Cipeec, *Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, (UNICEF – CIPPEC, 2018).

⁴⁶ Bürgisser, *op. cit.* (nota 8)

fin, pero no detalla quiénes proveerían el servicio, si empresas de cuidado infantil pertenecientes al sector formal, o personal doméstico del sector informal. Tampoco se presta atención a la necesidad de personal bien capacitado y bien remunerado que provea este trabajo de cuidados remunerado. Esta política puede profundizar la desigualdad entre mujeres que pagan por el cuidado de sus niños y quienes son remuneradas por proveer ese servicio.

Irónicamente, el análisis de impacto verificó que si la brecha del salario entre géneros se redujera en 6 puntos porcentuales, esto tendría un impacto mayor sobre el crecimiento económico que las reformas impositivas o el subsidio para el cuidado infantil. Quienes realizaron el análisis esperaban que la reducción de las brechas de género en los ingresos laborales se lograra mediante la reducción de las barreras legales al acceso al empleo por parte de mujeres y mediante el lanzamiento de campañas de concienciación sobre la desigualdad de género. Pero, al mismo tiempo, el FMI recomendó que las llamadas “distorsiones” del mercado laboral se redujeran a través de:

- (i) dinamizar los procedimientos de despido...;
- (ii) reducir el nivel requerido de indemnizaciones por despido;
- (iii) simplificar los procedimientos de despido colectivo;
- (iv) facilitar el uso de contratos temporarios (que incluyen las pasantías no remuneradas) y los acuerdos de trabajo por tiempo parcial;
- (v) limitar la extensión de la cobertura de convenios colectivos a nadie más que los signatarios directos; y
- (vi) ofrecer un uso más amplio a la aplicación de las cláusulas de los convenios colectivos.⁴⁷

Sin embargo, como ha señalado reiteradamente el feminismo, las regulaciones del mercado laboral y los convenios colectivos proporcionan una protección crucial a los derechos de las mujeres en el entorno laboral.⁴⁸

⁴⁷ FMI, *Informe de país de Argentina* Núm. 17/409. 2017, 25.

⁴⁸ Bürgisser, *op. cit.* (nota 8), 8.

Lo que el análisis de impacto del FMI no hizo fue examinar de cerca el impacto combinado del paquete de reformas recomendado para Argentina en su totalidad. Es importante oponerse al tipo de modelo de evaluación de impacto llevado a cabo por el FMI y proponer alternativas.⁴⁹ Los modelos basados en supuestos neoliberales tienden a apoyar recomendaciones de políticas neoliberales.

8. Modos alternativos para evaluar el impacto de género de las políticas del FMI

En el Reino Unido se ha recurrido a otra forma de estudiar el impacto de género del paquete de cambios en las políticas económicas en su totalidad frente a las políticas de austeridad que comenzaron en 2010. El análisis de impacto fue publicado por la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del Reino Unido (EHRC, por su sigla en inglés)⁵⁰ y por el Grupo de Presupuestos de Mujeres del Reino Unido,⁵¹ que recurrieron a un modelo de microsimulación que mide el impacto inmediato de cambios en los impuestos, las transferencias monetarias (jubilaciones y pensiones, entre ellas) y el gasto en servicios públicos sobre los ingresos y beneficios en especie recibidos por diferentes individuos y hogares. Los modelos de este tipo están muy difundidos para representar los impactos distributivos de las políticas. No se construyen a partir del tipo de supuesto neoliberal de los modelos de equilibrio general dinámico y estocástico a los que recurre

⁴⁹ Para otros análisis, ver Allison Corkery y Gilad Isaacs, "Human Rights Impact Assessments and the Politics of Evidence in Economic Policymaking", *International Journal of Human Rights*, 2020. Disponible en inglés en: <https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1804372>

⁵⁰ Jonathan Portes y Howard Reed, *The Cumulative Impact of Tax and Welfare Reforms*, (Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, 2018); Howard Reed y Jonathan Portes, *The Cumulative Impact on Living Standards of Public Spending Changes*, (Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, 2018).

⁵¹ Grupo de Presupuestos de Mujeres, *Intersecting Inequalities. The Impact of Austerity on Black and Minority Ethnic Women in the UK*, (Women's Budget Group, 2017). Este Grupo es una ONG feminista con sede en Londres.

el FMI, basados en la operatoria de los mercados y la respuesta de las personas a los cambios en los precios y en el ingreso.

En el caso de las modificaciones a los impuestos directos (como el del ingreso y las contribuciones a la seguridad social) y las transferencias monetarias, el Reino Unido dispone de información oficial que permite un análisis sobre individuos y también hogares, desagregado en función de varias características. El análisis para la EHRC comprobó que, en promedio, las mujeres pierden más que los varones frente a los cambios en los impuestos directos y en las contribuciones. Las mujeres pierden un promedio de 400 libras esterlinas anuales y los varones no más de 30 libras esterlinas, si bien hay variaciones en función del estatus socioeconómico. Tanto mujeres como varones tienen ganancias en los grupos más adinerados (que se ubican en el 40 % superior en la distribución del ingreso por hogares) pero las ganancias de las mujeres son menores que las de los varones. En el 60 % de los hogares de menores ingresos, tanto mujeres como varones pierden, pero las mujeres pierden más que los varones, y sus pérdidas absolutas en efectivo son las más grandes del decil 2, el anteúltimo grupo en la escala de distribución del ingreso, en que las mujeres pierden 1 500 libras esterlinas por año. También se analizaron variaciones por rango de edad, discapacidad o etnia.⁵² Se realizó un análisis equivalente por parte del Grupo de Presupuestos de Mujeres del Reino Unido, con especial hincapié en las mujeres de raza negra y de la minoría (*Black and Minority Ethnic*),⁵³ y allí se encontró que las pérdidas más grandes las padecían las mujeres asiáticas pobres, seguidas de las mujeres negras pobres.⁵⁴ El FMI debe ser instado a producir un análisis similar para todos los programas de reformas de impuestos y transferencias que considera condiciones para sus préstamos.

⁵² Jonathan Portes y Howard Reed, *op. cit.* (nota 50).

⁵³ "Black and Ethnic Minority" es una categoría oficial usada en el Reino Unido para desagregar los datos.

⁵⁴ Grupo de Presupuestos de Mujeres, *op. cit.* (nota 51), 3.

Otra dimensión igualmente importante de los programas de austeridad son los recortes al gasto en servicios públicos, que hace que menos personas tengan acceso a ellos. En el Reino Unido, los datos no permiten evaluar el impacto de estos recortes a nivel individual sino solamente a nivel de los hogares. Sin embargo, es posible distinguir los hogares entre sí según aquellas características relevantes a la igualdad de género, especialmente los factores que determinan las necesidades de cuidado de los hogares, por ejemplo, si se trata de hogares monoparentales o no, o con cuántos niños y niñas y la edad y el género de los adultos. El Grupo encontró que los hogares monoparentales compuestos por mujeres solas, que constituyen el 92 % del total de las familias monoparentales, perderían un promedio de 4 900 libras esterlinas en servicios. Las siguientes más afectadas eran las madres solteras que recibían una pensión.⁵⁵ El análisis de los recortes a los gastos realizado por la EHRC dividía los hogares en diecisiete categorías basada en la presencia o ausencia de niños y niñas, la cantidad de adultos y el género. Las pérdidas mayores se registraron en los hogares de tres niños/as o más y las menores, en los hogares sin niños/as.⁵⁶ El FMI debe ser instado a producir un análisis similar de todos los recortes al gasto que considera como condiciones para sus préstamos. También se podrían analizar los recortes según su impacto sobre el empleo.

La economía feminista también ha producido maneras alternativas para evaluar el impacto del gasto sobre el cuidado infantil, y en ellas se utilizan modelos que no se basan en presupuestos neoliberales, no restringen el acceso al cuidado infantil al sector de trabajadores/as formales, y proponen la provisión de servicios de cuidado por parte del sector público, con fuerza de trabajo capacitada y bien remunerada.⁵⁷ Este

⁵⁵ Grupo de Presupuestos de Mujeres, *op. cit.* (nota 51), 29.

⁵⁶ Howard Reed y Jonathan Portes, *op. cit.* (nota 50).

⁵⁷ Jerome De Henau, Debbie Budlender, Fernando Filgueira, Ipek Ilkcaracan, Kijong Kim y Rafael Mantero, *Investing in Free Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay*:

enfoque comienza por el costeo de la oferta de un servicio público de cuidado infantil basado en centros especializados, que recurre a una variedad de parámetros como: cuántos niños/as se inscriben y por cuánto tiempo, la proporción de niños/as frente a cuidadores/as y la remuneración y las condiciones laborales del lugar. Comienza por la situación del momento actual y permite contemplar la ampliación de las inscripciones, la mejora en la proporción niños/as-cuidadores/as y las mejoras de la remuneración y las condiciones laborales. La inversión total requerida para el sistema deseado puede computarse luego como una porción del PBI. Si se asume una inscripción universal y parámetros de lo más generosos, pero también factibles (de remuneración, proporción entre niños/as y personal, y capacitación y experiencia), la inversión anual requerida como porcentaje del PBI sería de 2,8 % en Uruguay; 3,7 % en Turquía y 3,2 % en Sudáfrica. Si se cobraran aranceles a las familias de ingresos más altos, la inversión neta requerida se vería reducida.

Es también posible evaluar cuántos puestos de trabajo se crearían con estas inversiones y la recaudación fiscal que se obtendría por los impuestos que pagarían los y las trabajadores/as que tomaran estos empleos. El empleo se genera por tres vías: creación directa de puestos de trabajo en el sector de cuidado infantil, creación indirecta de puestos de trabajo en la industria que provisiona al sector de cuidado infantil y puestos de trabajo inducidos que se desprenden del aumento del consumo producido por los ingresos del personal de cuidado infantil y de la provisión de la industria. Es posible cuantificar estas variables mediante un modelo de insumo-producto. La evaluación asume de forma realista que no hay empleo pleno, por lo tanto, los puestos laborales serán ocupados por mujeres y varones desempleadas/os o que no han podido sumarse al mercado laboral por

A Comparative Analysis of Costs, Short-term Employment Effects and Fiscal Revenue, (UN Women, 2019). Para un resumen de los resultados, ver la tabla 7.1. Disponible en inglés en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/07/discussion-paper-investing-in-free-universal-childcare-in-south-africa-turkey-and-uruguay>

la falta de acceso a los servicios de cuidado infantil. La cantidad de puestos de trabajo generados para mujeres y varones puede estimarse con base en las proporciones actuales de mujeres y varones empleados en cada sector relevante. Aunque la mayoría de los puestos probablemente serán ocupados por mujeres, también habrá un incremento en los puestos laborales para varones, de manera que aumentará la tasa de empleo para ambos géneros, pero el aumento será mayor para mujeres que para varones, lo cual reducirá la brecha de empleo entre géneros.

9. ¿Qué políticas debe apoyar el FMI para promover la igualdad de género y concretar los derechos de las mujeres en Argentina? ¿Cómo la organización de las mujeres permitiría el reclamo en esa dirección?

El gobierno argentino se encuentra en estos momentos en un proceso de negociación con el FMI para renegociar los términos del acuerdo de endeudamiento provisto al gobierno anterior que marcó un hito en la propia historia del organismo: fue el préstamo de acceso especial más grande entregado jamás a un país (superando los 57 000 millones de dólares). Esto sucede en un momento también peculiar de la historia, donde la economía sufre los impactos severísimos de la crisis global de la COVID-19. Se estima que, como consecuencia de este contexto, el PBI del país se habrá reducido más del 10 % durante 2020.

En este contexto, todos los indicadores sociales han empeorado. Según datos del INDEC, la tasa de desocupación subió del 9,7 % en el tercer trimestre de 2019 a 11,7 % en igual período de 2020 (último disponible). La incidencia de la pobreza por ingresos se elevó del 35,4 % de la población en el primer semestre de 2019 a 40,9 % en el mismo período de 2020. En ese mismo lapso, la pobreza extrema subió de 7,7 % a 10,5 % de la población. Es de esperar que las brechas de género también se hayan profundizado. Dos indicadores que permiten confirmar esta intuición: i) mientras que la tasa de desocupación de los varones se elevó (entre el tercer trimestre de 2019 y el mismo

período de 2020) de 8,9 % a 10,6 %, la de las mujeres lo hizo de 10,8 % a 13,1 %; ii) el 65,5 % de los hogares del país declararon haber incrementado, durante la pandemia, el tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidado no remunerado; en 64,1 % de estos hogares, estas tareas fueron asumidas por las mujeres de manera exclusiva o con una notoria mayor dedicación.⁵⁸

La evidencia parece contundente para señalar que lo que menos necesita el gobierno argentino es un acuerdo que contenga las recetas habituales de austeridad, disciplina fiscal, y desregulación para mejorar la competitividad.⁵⁹ Por el contrario, lo que se requiere es un Estado activo, que pueda disponer de recursos para fomentar la recuperación de actividades económicas que generen empleo de calidad y mejoren la remuneración al trabajo, a la vez que pueda preservar y expandir los programas de sostenimiento del ingreso de la población (incluyendo los variados programas de transferencias monetarias).

Como varias propuestas desde la mirada feminista han señalado, este puede ser también un tiempo donde la recuperación se oriente no solo a recuperar la situación pre-pandemia, sino a sentar las bases para una transformación estructural.⁶⁰ En este marco, el FMI debería apoyar mecanismos que permitan al

⁵⁸ INDEC, *Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires. Agosto-octubre de 2020: Primer informe de resultados*, (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020).

⁵⁹ Este es el tipo de condiciones que el FMI ha vuelto a imponer, por ejemplo, a Ecuador en el reciente acuerdo por 6 500 millones de dólares, alcanzado en septiembre de 2020 en el marco del Servicio Ampliado. Allí se consigna que el gobierno ecuatoriano se compromete a “replegar las medidas relacionadas con la crisis conforme la economía empiece a recuperarse. La sostenibilidad fiscal estaría anclada al tope de la deuda del 57 % del PIB para finales de 2025, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) del país. La sostenibilidad fiscal estaría respaldada por una combinación de una reforma tributaria progresiva a mediano plazo y medidas de gasto que apuntan a alinear a Ecuador con a sus pares regionales”. (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/10/01/pr20302-ecuador-imf-executive-board-approves-27-month-extended-fund-facility>).

⁶⁰ Ver, por ejemplo, Action Aid, *Another World is Possible: Advancing Feminist Economic Alternatives to Secure Rights, Justice and Autonomy for Women and a Fair, Green, Gender-equal World*, (Action Aid, 2020); Cepal-ONU Mujeres, *Cuidados en América Latina y el Caribe*

gobierno argentino atender y desarmar nudos básicos de reproducción de la desigualdad. Tres ejes de acciones podrían respaldarse en este sentido. En primer lugar, la inversión en una variedad de políticas que sienten las bases de un sistema integral de cuidados (de hecho, el gobierno argentino ya se encuentra avanzando con una agenda en este sentido).⁶¹ Estas políticas deberían expandirse más allá de la clásica promoción de licencias vinculadas con el cuidado y la expansión de espacios para el cuidado infantil, para incluir el mejoramiento de la infraestructura física para el cuidado, incluyendo el transporte y la seguridad urbana, así como también mecanismos de profesionalización y mejoramiento en las condiciones laborales de las personas trabajadoras del cuidado.

En segundo lugar, el sostenimiento de programas de transferencias monetarias (hoy altamente feminizados), impulsando su transformación para remover sus sesgos de género (como los operados a través de las condicionalidades vinculadas al cuidado) y potenciar sus impactos positivos en las condiciones de vida.⁶²

En tercer lugar, el impulso de políticas sectoriales que promuevan un cambio en la matriz productiva, facilitando una transición desde una estrategia de desarrollo basada en el extractivismo, hacia una estructurada en torno a la provisión de servicios esenciales para la reproducción cotidiana de la vida, que promueva formas más sustentables de proveer a las necesidades humanas, y favorezca la innovación y la creatividad. Dado que esta transición, en un país como Argentina, que es dependiente para su ahorro externo de las exportaciones de origen minero y agroindustrial, puede limitar el acceso a divisas, lo que debería ser tenido en cuenta a la hora de pactar las nuevas condiciones

en tiempos de Covid19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación (CEPAL-ONU Mujeres, 2020).

⁶¹ Ver al respecto <https://www.argentina.gob.ar/generos/cuidados>.

⁶² Al respecto, en Argentina parece haber una retracción con la eliminación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en el contexto de la segunda ola de la COVID-19 y las medidas restrictivas que requiere.

del acuerdo. Más aún, el FMI podría considerar la reducción de deuda a cambio de la expansión de actividades productivas que mitiguen el proceso de cambio climático.

El movimiento de mujeres y feminista en Argentina, que se ha transformado en los últimos años en el movimiento social más vibrante y transformador, podría ser un actor relevante en el reclamo por esta actitud renovada por parte del FMI. De hecho, el tema del endeudamiento ya ha calado en la agenda feminista. Vale como ejemplo la expansión de la consigna originaria del movimiento Ni Una Menos (ni una menos, vivas nos queremos), que en los últimos 8M y en el marco de los paros internacionales de mujeres se convirtió en “ni una menos, vivas, libres y desendeudadas nos queremos”.

Es que la experiencia del endeudamiento (público y privado) no es ajena a la vida de las mujeres. Por el contrario, el extractivismo financiero se percibe en los cuerpos de las mujeres. Problematicar la dinámica abstracta de las finanzas implica reconocerla en su relación con la vida cotidiana, con las formas de la violencia en los hogares y en los diversos territorios y con las modalidades actuales de explotación del trabajo.⁶³ Las implicancias del endeudamiento sobre el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales se vienen trabajando desde el feminismo en relación con el endeudamiento de las economías domésticas, pero es extrapolable al endeudamiento de los países (que no es más que el endeudamiento de la población que los habita).

La necesidad de destinar recursos al pago de la deuda implica restarlos para la provisión de servicios esenciales para la vida. Que el acreedor tenga además la potestad de exigir condiciones, implica limitar el espacio y la autonomía de las políticas públicas. De hecho, esta traslación en el abordaje feminista de la deuda desde lo doméstico a la deuda soberana, se puede expresar en el involucramiento de organizaciones de mujeres en el juicio

⁶³ Lucía Cavallero y Verónica Gago, *Una lectura feminista de la deuda*, (Fundación Rosa Luxemburgo, 2019).

popular a la deuda y al FMI llevado a cabo durante el año 2020, en el que se fueron recopilando evidencias del impacto concreto de la deuda hasta llegar a un veredicto que convoca a la suspensión del pago y la investigación del proceso de endeudamiento.⁶⁴

Más allá del valor simbólico de este juicio popular, este movimiento pretende generar conciencia y demanda social para crear mecanismos de control ciudadano de los procesos de endeudamiento, que involucren, entre muchas otras cosas, la obligación de estudios de evaluación de impacto social, ambiental, de género y sobre los derechos humanos, como condición para aceptar nuevos empréstitos y todas sus consecuencias.

10. Conclusiones

El FMI ya no es ajeno a las cuestiones de género. Al igual que otras organizaciones financieras internacionales, que muchos gobiernos y que instituciones regionales y multilaterales, ha pasado de la invisibilización de la cuestión, a aceptarla como un asunto macroeconómico crítico.

Así, el FMI ha ido construyendo una narrativa de género que, sin embargo, como hemos intentado mostrar a lo largo de este artículo, resulta estrecha e instrumental, y no contribuye en la práctica a promover los derechos humanos de las mujeres.⁶⁵

La visión de género del FMI se sustenta en la idea que reducir las brechas de género y promover la participación económica de las mujeres resulta beneficioso en términos económicos,

⁶⁴ Sobre el proceso de juicio popular y el veredicto, ver <https://autoconvocatoriadeuda.blogspot.com/2020/12/fallo-del-tribunal-del-juicio-popular.html>

⁶⁵ Cabe notar, asimismo, que la visión de género del FMI es binaria, en términos de enfatizar la situación de las mujeres a la vez que invisibiliza la de la población LGTBIQ+. Si bien no hemos profundizado en este aspecto a lo largo del texto, las inconsistencias que señalamos respecto a promover los derechos de las mujeres a la vez que se sostienen las recetas convencionales de disciplina fiscal, podrían extenderse para pensar la situación de las personas de los colectivos de la diversidad, y el riesgo que tendría el sostenimiento de las medidas de acción afirmativa para esta población. Por ejemplo, las dificultades de implementar el cupo laboral trans en la administración pública en un contexto de recortes fiscales.

porque puede derivar en mayor eficiencia y productividad y, en consecuencia, en mayor crecimiento económico.

Pero aun en esta visión estrecha, también se verifican contradicciones, que fueron detalladas a lo largo de cada una de las secciones. Si bien el FMI considera importante llevar adelante acciones que promuevan la participación económica de las mujeres, no se preocupa por los derechos laborales de las mismas. Más aún, en el mismo acuerdo de entendimiento entre el FMI y un determinado país, pueden encontrarse recomendaciones para facilitar la participación laboral de las mujeres, junto con condicionalidades vinculadas a reformas laborales flexibilizadoras. Como lo demuestra el caso argentino analizado en particular, un mismo acuerdo con el FMI puede incluir un capítulo de género que promueva políticas públicas para reducir las brechas de género, y un capítulo fiscal que le prive al país de los recursos para poder llevarlas a cabo.

De la misma manera, el reconocimiento instrumental del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, entendido sólo como un obstáculo para el crecimiento económico, no le permite al FMI reconocer el rol económico sistémico de este trabajo, y la forma injusta de la organización social del cuidado. Así, se limita a sugerir intervenciones acotadas (como por ejemplo la expansión de los servicios de cuidado infantil), que a su vez pretende hacer compatible con la austeridad fiscal.

La mirada instrumental también se traduce en las iniciativas de presupuestos sensibles al género promovidas desde el FMI. Las mismas promueven análisis focalizados en intervenciones específicas del presupuesto, en lugar de promover el estudio del impacto de género del presupuesto en su totalidad. De esta forma, se promueve identificar partidas que pueden tener efectos positivos sobre la vida de las mujeres y las brechas de desigualdad, pero se omite contrastarlas con el impacto que pueden tener las lógicas macrofiscales que se imponen.

Esta visión “contradictoria” se verifica cuando se mira el discurso y las acciones que el FMI (al igual que otras organizaciones

financieras internacionales) han tomado en el contexto de la crisis del COVID-19. Por un lado puede señalarse que la narrativa de género del FMI no se vio modificada, y mantiene su perfil instrumental, aunque lo decora indulgentemente en el actual contexto. Por ejemplo, Gita Gopinath, Economista Jefa del FMI, declaró en su discurso del 8 de marzo de 2021 en la inauguración de la cátedra Dr. Hansa Mehta:

El argumento moral por la igualdad de género ya está claro. Hoy, voy a enfatizar que nosotros en el FMI nos hemos esforzado por hacer que el argumento económico a favor de la igualdad de género también quede muy claro. [...] Al tiempo que los países alrededor del mundo luchan por hacer crecer sus economías [...] aprovechar el enorme potencial de las mujeres es, sin lugar a dudas, algo que beneficia tanto al empoderamiento de las mujeres como al crecimiento económico mundial inclusivo.⁶⁶

Adicionalmente, la distancia entre la narrativa de género y el impacto concreto en la vida de las mujeres se vuelve a manifestar en el contexto de la actual crisis. Para el caso de América Latina, tanto el incremento del endeudamiento de los países, como la persistencia de un abordaje económico ortodoxo por parte del FMI, puesto de manifiesto en las condicionalidades de sus créditos y en las recomendaciones de política macroeconómica, dan cuenta que ningún cambio significativo ha ocurrido en esta institución y en el potencial impacto de sus acciones.⁶⁷

Lo que está detrás de la narrativa de género del FMI es la resistencia a vincular los niveles micro, meso y macro de análisis. Como se señaló a lo largo de este artículo, desde el FMI se propone que los problemas de la participación laboral de las mujeres son de ellas (y que hay que ayudarlas a superarlos), y

⁶⁶ Tomado de: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/08/sp030821-gita-gopinath-inaugural-dr-hansa-mehta-lecture>. Traducción propia.

⁶⁷ Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli, "Bretton Woods' Pandemic Policies: A Gender Equality Analysis—Perspectives from Latin America", 1 *Development*, 2021, Vol. 64.

no un problema sistémico que requiere por un lado una revisión de las estrategias de desarrollo basadas en modelos que no generan empleo de calidad (sino que más bien empujan a la baja todos los estándares laborales) y, por el otro, políticas públicas activas que contribuyan a remover las barreras que enfrentan las mujeres y que no pueden implementarse en el marco de exigencias de austeridad y otras políticas económicas ortodoxas.

Finalmente, los intentos cuantitativos del FMI de realizar análisis más integrados, que evalúen el impacto de género de las políticas económicas, fracasan desde sus propios diseños, al apoyarse en supuestos neoliberales sobre los procesos de toma de decisiones de las personas y el funcionamiento de los mercados. Como la Economía Feminista lo ha dicho ya extensamente, este tipo de modelización sirve cada vez menos para explicar la realidad (porque entre otras cosas omite considerar las relaciones sociales de poder que determinan el accionar de las personas), y más aún para poder predecir lo que pasará.

También como lo demuestra la Economía Feminista y como se menciona a lo largo de este artículo, existen alternativas. Como es el caso de los análisis de impacto basados en información micro que permite reconocer desde la evidencia concreta (y no desde supuestos teóricos neoliberales) la variedad de respuestas posibles de las personas a partir de sus distintas características y de las de los hogares en las cuales viven.

Asimismo, existe la posibilidad de gestar, desde la organización y movilización feminista, conciencia social sobre las implicancias que los procesos de endeudamiento tienen sobre la vida concreta de las personas. Y con ello, generar una demanda social que dispute las narrativas y que exija monitoreo ciudadano sobre los procesos de toma de decisión en torno a las deudas soberanas.

Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020

Argentina and the IMF: A historical approach to conditionalities and their impact on economic and social human rights, 1956-2020

Noemí Brenta¹

UBA/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), 311-345

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e484>

Resumen: En primer lugar, este trabajo se refiere a los programas de Argentina con el FMI entre 1956 y 2020; luego se examinan las condicionalidades de los acuerdos *stand by* y de facilidades extendidas signados en el mismo período. Posteriormente, se analizan los efectos de los programas del FMI en la macroeconomía argentina a través de su impacto contractivo sobre el crecimiento, y el aumento de la inflación y del desempleo, variables que influyen directamente en el ejercicio de los derechos económicos y sociales; y se revela el deterioro de los indicadores sociales en una década completa bajo programas del organismo, la de la Convertibilidad y luego, nuevamente, en 2018-2019. Las conclusiones reflexionan sobre la influencia de las condicionalidades en

¹ Investigadora y vicedirectora del Centro de Investigaciones en Historia Económica, Social y de las Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Unidad Ejecutora en Red del Conicet, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE UBA). Investigadora y docente de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Gral. Pacheco y de la FCE UBA. La autora agradece la colaboración de Hannah de Meneses, becaria del Programa de Pasantías de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

la configuración económica argentina y sobre la discrecionalidad del FMI en la aprobación del *stand by* y su ampliación en 2018.

Abstract: This paper refers to IMF's programs with Argentina between 1956 and 2020. The conditionalities of the *stand-by* and extended facilities agreements signed during the same period are examined. Subsequently, the effects of IMF programs on the Argentine macroeconomy are analyzed through their contractionary impact on growth, and the increase in inflation and unemployment, variables that directly influence the exercise of economic and social rights. The deterioration of social indicators in a full decade under IMF programs, during Convertibility regime, and again in 2018-2019 is revealed. The conclusions reflect on the influence of conditionalities in the Argentine economic configuration and on the IMF's discretionality in the approval of the *stand-by* agreement and its extension in 2018.

1. Introducción

Argentina es un cliente especial del FMI. Por un lado, es el país de ingresos medios que ha permanecido más tiempo bajo programas del organismo; ellos marcaron profundamente la economía y la sociedad del país, a través de sus exigencias de políticas de coyuntura y de reformas estructurales. Además, Argentina es el miembro del FMI que recibió el mayor *stand by* de la historia del organismo,² en junio de 2018, desembolsado en un 80 % en solo trece meses, gracias a la influencia del presidente estadounidense Donald Trump, con el objetivo explícito³

² El 20 de junio de 2018 el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un *stand by* para Argentina por 35 379 millones de degs, equivalentes a 50 000 millones de dólares, aumentado a 40.714 millones de DEGS (56 300 millones de dólares) el 26 de octubre de 2018 (IMF, "IMF Executive Board Completes First Review Under Argentina's Stand-Arrangement, Approves US\$5.7 Billion Disbursement", Press Release Núm. 18/395, 26 de octubre de 2018, disponible en <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18297-ArgentinaBundle.ashx>).

³ Mauricio Claver Carone, "Estados Unidos en el contexto hemisférico", videoconferencia en el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 22-7-20, YouTube (<https://bit.ly/32TtjMn>).

de sostener al gobierno que reinstauró el neoliberalismo en beneficio del gran capital.

En los períodos bajo acuerdos con el organismo la economía argentina acumula recesión, mayor inflación, desempleo, pobreza y regresividad distributiva, que la permanencia bajo programas del organismo dificulta revertir. Estos también fueron los resultados del *stand by* aprobado en 2018, suspendido en 2020 por el gobierno argentino, cuyo repago se encuentra en forzada renegociación al momento de elaborar este artículo, ya que el cronograma de reembolso planteado inicialmente era imposible de cumplir, lo que garantizaba nuevamente un largo período bajo programas del organismo, para profundizar el rediseño neoliberal de la economía argentina.

El Directorio del FMI aprobó y amplió este *stand by*, a pesar de que las condiciones para otorgar el acceso extraordinario a los recursos no se cumplían, como se mostrará más adelante; y también aprobó cuatro revisiones que liberaron sendos desembolsos, aunque esos fondos se destinaron principalmente a financiar la salida de capitales,⁴ destino prohibido en el art. VI, Sección 1, a) del Convenio Constitutivo del organismo y su normativa complementaria.

En primer lugar, este trabajo se refiere a los programas de Argentina con el FMI entre 1956 y 2020; luego se examinan las condicionalidades de los acuerdos *stand by* y de facilidades extendidas signados en el mismo período. Posteriormente, se analizan los efectos de los programas del FMI en la macroeconomía argentina a través de su impacto contractivo sobre el crecimiento, y el aumento de la inflación y del desempleo, variables que influyen directamente en el ejercicio de los derechos económicos y sociales; y se revela el deterioro de los

⁴ Para un análisis de la fuga de capitales en Argentina y su relación con el FMI, ver BCRA, Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019, Buenos Aires, 2020. Disponible en [http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda- %20formacion-de-activos %20externo- %202015-2019.pdf](http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf).

indicadores sociales en una década completa bajo programas del organismo, la de la Convertibilidad, y nuevamente en 2018-2019. Las conclusiones reflexionan sobre la influencia de las condicionalidades en la configuración económica argentina y sobre la discrecionalidad del FMI en la aprobación del *stand by* y su ampliación, en 2018. Las conclusiones reflexionan sobre la influencia de las condicionalidades en la configuración económica argentina y sobre la discrecionalidad del FMI en la aprobación del *stand by* y su ampliación, en 2018.

2. Los programas de Argentina con el FMI

Entre 1956 y 2020, el directorio del FMI aprobó 21 acuerdos *stand by* y dos de facilidades extendidas solicitados por Argentina, además de otros tipos de financiamiento, como el tramo reservas (antes tramo oro), el primer tramo de crédito, y las líneas vigentes en las décadas de 1970 y 1980 para financiar los déficits externos por el aumento de la factura petrolera y la caída de las exportaciones (cuadro 1). Esto significa que Argentina pasó mucho tiempo bajo programas del FMI, que gravitaron fuertemente en su configuración económica.⁵

Si se consideran solo los acuerdos de mayor condicionalidad —*stand by* y facilidades extendidas—, 38 de los 50 años corridos entre 1956 y 2006, es decir, desde el ingreso del país al organismo hasta la cancelación total de su deuda con él, transcurrieron bajo programas del FMI. Luego, durante doce años, Argentina no tuvo ningún tipo de acuerdo, aunque conservó su membresía. Pero en 2018, tras dismantelar todos los mecanismos de precaución del balance de pagos y de provocar graves desequilibrios del sector externo, el gobierno neoliberal obtuvo del FMI un *stand by* de monto inusitado, equivalente a

⁵ Para un análisis de la influencia de los programas del FMI en la economía argentina entre 1956 y 2006, ver Noemí Brenta, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, (Eudeba, Buenos Aires, 2013).

12,77 veces la cuota argentina, cuando el máximo posible según la normativa del organismo era 4,35 veces.

Es necesario mencionar que antes de 2018, la deuda con el FMI siempre representó un porcentaje menor del financiamiento externo total de la Argentina, su rol tradicional fue más bien el de facilitar otros préstamos. La reducida capacidad financiera del FMI y los montos usualmente limitados —de tres a cinco veces la cuota del país miembro, salvo circunstancias excepcionales— explican este rasgo. De hecho, la deuda argentina con el FMI promedió entre 4 % y 5 % de la deuda externa pública entre 1956 y 2005, con picos de 7 % a 9 % en los años 2000 a 2002 y 1956 a 1959.⁶ Y, excepto en las dos ampliaciones de 2001 del *stand by* entonces vigente, todos los acuerdos se mantuvieron dentro de los límites prefijados. Actualmente los 44 500 millones de dólares que Argentina adeuda al FMI representa el 26 % de la deuda externa pública, y preanuncia muchos años de sujeción a las condicionalidades de sus programas, a menos que el país encuentre un modo de cancelarla que la libere de esta carga indeseable.

La discrecionalidad de las decisiones en el FMI se refleja en el monto acordado a Argentina en 2018 y en el cronograma de pagos, de cumplimiento imposible. Forzando los datos, los funcionarios del FMI consideraron que Argentina cumplía los cuatro criterios requeridos para acordarle el acceso excepcional a los recursos del organismo. En primer lugar, las necesidades de balance de pagos (dólares) de Argentina excedían los límites normales de acceso a los recursos del FMI; además —dijeron—, aunque su deuda era “sostenible pero no con alta probabilidad”, tenía fuentes de financiamiento adicionales al FMI, como el *swap* con China y un acceso limitado a los mercados. El tercer criterio establecía que el miembro tendría suficiente acceso a los mercados de capital privados en una escala tal que le permitiría cumplir sus deudas con el FMI; una arriesgada proyección

⁶ Brenta, *op. cit.* (nota 5), 307.

a futuro. Por último, el *staff* estimaba que el programa económico era viable, y que el ajuste podía implementarse y gestionarse institucional y políticamente. De estos cuatro criterios, solo el primero era contundente. El segundo suponía que la deuda pública permanecería bajo el umbral del 70 % del PIB, pero a pocos días de la aprobación del *stand by* basado en este supuesto, entre otros, las cifras oficiales lo desmintieron, la deuda de la administración central ya alcanzaba al 77,4 % del PIB a fin de junio de 2018, los técnicos del FMI no podían ignorarlo. Aun así, justificaron el acceso excepcional bajo este criterio porque el país todavía podía tomar deuda en los mercados, y, a su juicio, eso le facilitaría suavizar el ajuste, crecer y lograr consenso político y social para sostener el programa comprometido. En esto tampoco acertaron, el ajuste contrajo la producción y aumentó el desempleo, la pobreza, el riesgo país y el descrédito gubernamental. Las consideraciones para aprobar los criterios tercero y cuarto eran puramente ideológicas e ilusorias, suponían que profundizar las políticas ortodoxas que llevaron a la crisis en Argentina y otros países esta vez podrían resultar diferentes, y apoyaban con nombre y apellido al gobierno que llevó a un nuevo sobreendeudamiento externo, con el FMI como el mayor acreedor individual.

Cuadro 1. Argentina. 1956-2020. Autorizaciones de giro y acuerdos con el FMI

Fecha de aprobación	Tipo de acuerdo o de autorización de giro	* Montos, en millones		Montos, % de la cuota	
		Acordado	Girado	Acordado	Girado
17-abr-57	Tramo oro y primer tramo de crédito	75	75	50	50
4-dic-58	Stand by	75	43	50	28
24-nov-59	Stand by	100	100	36	36
9-dic-60	Stand by	100	60	36	21
22-nov-61	Stand by	100	0	36	0
6-jun-62	Stand by	100	100	36	36

Fecha de aprobación	Tipo de acuerdo o de autorización de giro	* Montos, en millones		Montos, % de la cuota	
		Acordado	Girado	Acordado	Girado
18-mar-63	Stand by, extensión del acuerdo 1962	50		18	0
28-ene-66	Segundo tramo de crédito	30	30	9	9
10-ago-66	Compra para pagar aumento de cuota	18	18	5	5
1-may-67	Stand by	125	0	36	0
15-abr-68	Stand by	125	0	36	0
1-mar-72	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	326	64	74	15
9-mar-72	Tramo oro	110	110	25	25
14-jun-72	Primer tramo de crédito	110	110	25	25
17-jun-75	Tramo oro	110	110	25	25
20-oct-75	Servicio financiero del petróleo	76	76	17	17
23-dic-75	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	110	110	25	25
18-mar-76	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	110	110	25	25
6-ago-76	Primer tramo de crédito ampliado y stand by	260	160	59	36
16-sep-77	Stand by	160	0	36	0
22 dic 82 y 7 ene 83	Tramo reserva	201	201	37	37
24-ene-83	Stand by y compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	1 500	601	187	75
28-dic-84	Stand by y compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	275	275	25	25
23-feb-87	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	389	389	35	35
23-jul-87	Stand by	1 113	804	100	72
26-feb-88	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	233	233	21	21
10-nov-89	Stand by	1 104	506	99	45

Fecha de aprobación	Tipo de acuerdo o de autorización de giro	* Montos, en millones		Montos, % de la cuota	
		Acordado	Girado	Acordado	Girado
29-jul-91	Stand by	780	439	70	39
31-mar-92	Facilidades extendidas, luego aumentado y prorrogado:	4 020	4 020	361	361
	31-mar-92	2 483		223	-
	6-abr-95	1 537		100	-
12-abr-96	Stand by	720	613	47	40
4-feb-98	Facilidades extendidas	2 080	0	98	0
10-mar-00	Stand by, luego aumentado	16 937	9 757	800	461
	10-mar-00	5 399		255	-
	12-ene-01	5 187		245	-
	21-ago-01	6 351		300	-
24-ene-03	Stand by	2 175	2 175	103	103
20-sep-03	Stand by	8 981	4 171	424	197
20-jun-18	Stand by, luego aumentado	40 714	31 914	1 277	1 001
	monto original 20/06/2018	35 379		1 110	-
	aumento 26/10/2018	5 335		167	-

* En dólares hasta 1970; en DEG's desde 1971

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, Informe Anual y acuerdos de Argentina con el FMI.

2.1. La posición del FMI durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983

Especial mención requiere en este número especial sobre el FMI y los derechos humanos, el trato favorable que el organismo brindó a la dictadura más sangrienta que asoló a la Argentina entre 1976 y 1983, y que contrajo la gran deuda externa que postró al país durante varias décadas, y la mantuvo permanentemente bajo programas del FMI, sujeta a sus condicionalidades.

Tres memorándums confidenciales de los archivos del FMI revelan que sus funcionarios sabían que se avecinaba un golpe

de estado,⁷ dilataron los tiempos de las negociaciones a la espera de que se produjera⁸, denegaron al gobierno constitucional el desembolso del último tramo de las facilidades petroleras —véase en el cuadro 1 que de los 76 millones de dólares acordados en 1975 solo se desembolsaron 17—; y si bien el 18 de marzo de 1976 se autorizó el acceso al financiamiento compensatorio de exportaciones,⁹ su desembolso de 110 millones de dólares se demoró hasta el 26 de marzo de 1976, dos días después del golpe. En mayo de 1976 una misión del FMI viajó a Buenos Aires para elaborar el informe del artículo VIII y comenzar a negociar el próximo acuerdo. El jefe de la misión, Jack Guenther, consideraba que el plan de Martínez de Hoz tenía grandes probabilidades de éxito, porque el abrupto cambio de la política de ingresos ya había disminuído el salario real un 20 % y la inflación empezaba a ceder.¹⁰ Esto último fue muy efímero, porque muy pronto la inflación nuevamente se aceleró, sumó 444 % en 1976, y de hecho durante todos años de la dictadura la inflación fue de tres dígitos, aun así, el directorio ejecutivo del FMI aprobó dos *stand by* solicitados por la dictadura en años consecutivos.

El primero, en agosto de 1976 por 300 millones de dólares, fue el mayor acordado a un país latinoamericano hasta entonces. El segundo, aprobado en septiembre de 1977 fue innecesario, ya que el país no padecía dificultades de balance de pagos, tenía reservas internacionales adecuadas y estaban ingresando capitales por la reforma financiera y el endeudamiento externo. De ese acuerdo no se retiró un solo dólar, solo actuó como respaldo del

⁷ IMF, Office Memorandum de Jorge del Canto, director del Departamento del Hemisferio Occidental (América Latina) al director gerente y subdirector gerente, Washington, 3 de febrero de 1976.

⁸ IMF, Memorándum de Jack D. Guenther, jefe de la misión del FMI realizada a la Argentina, al director gerente, 21 de febrero de 1976. Cabe destacar el siguiente párrafo: “Los militares, mientras tanto, están permitiendo que la situación se continúe deteriorando, sin embargo, hay rumores diarios de que actuarán pronto”.

⁹ IMF, *Memorándum de Jorge del Canto al director gerente*, (10 de marzo de 1976).

¹⁰ IMF, *Memorándum de Jack Guenther al director gerente*, (15 de junio de 1976).

devastador programa económico implementado. De modo similar al *stand by* de 2018, el gobierno de Estados Unidos brindó un apoyo decisivo para su aprobación. El directorio ejecutivo lo aprobó a instancias del representante estadounidense, pese a la oposición de seis directores europeos, que objetaban que en la solicitud de la Argentina faltaba la meta antiinflacionaria, omisión importante, ya que el país tenía entonces una de las tasas de inflación más elevadas del mundo. Sam Cross impuso su punto de vista, que era el del Tesoro estadounidense, y presionó para la aprobación del préstamo, diciendo que le “agradaba el considerable y continuado progreso que había logrado la economía argentina con la oportuna ayuda proporcionada por el FMI”.¹¹

La dictadura no solicitó otros acuerdos al FMI hasta la crisis de la deuda de 1982, en razón de las sanciones por las graves violaciones a los derechos humanos, impuestas por la administración Carter (1977-1980), no sin ambigüedad y disputa entre distintas agencias del gobierno federal. En síntesis muy apretada, en octubre de 1976, Kissinger, secretario de Estado norteamericano aconsejó a la dictadura apurar la matanza de opositores antes de la reanudación de las sesiones del congreso,¹² y también advirtió a al ministro de relaciones exteriores argentino que Estados Unidos por el momento se abstendría en la votación de préstamos en los bancos multilaterales, en los términos de la enmienda Harkin, pero que este voto pasaría a ser negativo, si la junta no mejoraba la situación de los derechos humanos en Argentina.¹³ La enmienda Harkin,

¹¹ Botzman, Lifschitz y Renzi, 1979, citado por Jorge Schvarzer, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, CISEA, (Buenos Aires, 1983), 57.

¹² Departamento de Estado, Memorándum de conversación del 7 de octubre de 1976, entre Henry Kissinger, secretario de estado norteamericano; y los argentinos César A. Guzzetti; Arnaldo T. Musich, embajador en los Estados Unidos; y Carlos Ortiz de Rosas, embajador en las Naciones Unidas.

¹³ *Minuta de la reunión entre Kissinger y Guzzetti*, documento desclasificado, (20 de octubre de 1976).

aprobada en 1975, prohibía al gobierno estadounidense brindar ayuda alimentaria a países cuyos gobiernos violaran los derechos humanos básicos. En 1976, esta prohibición se extendió a los votos estadounidenses en el Banco Interamericano de Desarrollo y en el Fondo Africano de Desarrollo, y en octubre de 1977, a todas las instituciones financieras internacionales, incluyendo el FMI y el Banco Mundial. Las sanciones fueron más simbólicas que efectivas: Argentina accedió a la mayoría de los préstamos a los que se opuso el representante estadounidense, gracias a los votos positivos de los demás países. Pero contribuyeron a salvar algunas vidas, a difundir el tema internacionalmente, y a cuestionar la pretensión de impunidad del gobierno de facto.¹⁴

3. Las condicionalidades de los programas del FMI en Argentina

Según el discurso institucional del FMI, sus condicionalidades buscan asegurar el repago de sus “préstamos”¹⁵ y corregir los desequilibrios del sector externo que llevaron a un país miembro a recurrir al organismo. Pero, en los hechos, las condicionalidades contribuyeron a profundizar la inestabilidad de la economía argentina y favorecieron los intereses estratégicos de Estados Unidos y de los países avanzados con influencia global, y al gran capital transnacional, industrial y financiero.

Todos los programas del FMI en Argentina agravaron la debilidad del balance de pagos, luego de habilitar un breve lapso de ingreso de capitales que aumentaron la deuda externa sin la contrapartida de mejorar la capacidad de atenderla; y tras obligar a una mayor apertura importadora, con su consecuente déficit comercial, en un contexto de apreciación de la

¹⁴ Para un tratamiento más detallado de este tema, ver Brenta, *op. cit.* (nota 5), 107-112.

¹⁵ El uso de recursos del FMI por parte de los países miembros no consiste en préstamos sino en compra de moneda internacional con moneda doméstica, mecanismo similar a un swap de monedas. Los préstamos se implementaron desde la década de 1970 y solo se destinan a los países muy pobres.

moneda doméstica, además de deteriorar otros rubros de la cuenta corriente. Es decir que el propósito de restaurar el equilibrio externo enunciado en los programas del FMI es meramente retórico. Usualmente el equilibrio externo bajo programas del FMI se obtiene en el corto plazo, por la caída de las importaciones a causa de la recesión inducida por el ajuste y su encarecimiento causado por la devaluación, pero rápidamente el déficit de la cuenta corriente reaparece, a causa de la propia dinámica involucrada en los programas del FMI. Todos los períodos de vigencia de acuerdos con el FMI, bajo la vigilancia estrecha del organismo, finalizaron en Argentina con una crisis del sector externo. La reiteración de programas del FMI agudizó la inestabilidad estructural de la restricción externa, característica de esta economía periférica.

Desde su ingreso al organismo, Argentina revistó entre los países que debían cumplir mayor número de condicionalidades. Horsefield,¹⁶ el historiador oficial del FMI que reseñó el período 1945-1965, señalaba el trato discriminatorio del FMI hacia sus países miembros. Mientras que en aquellos años, el Reino Unido y Sudáfrica estaban exentos de condicionalidades, Francia y unos pocos solo debían comprometer una o dos condiciones, y el resto al menos siete. Stubbs y Kentikelenis¹⁷ señalan, en su artículo reproducido en este mismo número de REDEA, que Argentina fue uno de los países sometidos a la mayor cantidad de condicionalidades en los *stand by* de la década de 1980.

Las condicionalidades incluyen las medidas que el FMI considera esenciales o que acepta considerar esenciales, a pedido de las autoridades del país miembro. Su incumplimiento puede

¹⁶ Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty years of International Monetary Cooperation*, IMF, (Washington, 1969), 432.

¹⁷ Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, "Conditionality and Sovereign Debt. An Overview of Human Rights Implications", en Ilias Bantekas y Cephas Lumina (ed.), *Sovereign Debt and Human Rights*, (Oxford University Press), Oxford, 2018, 359-380.

provocar la suspensión de un acuerdo o de los desembolsos dentro de un acuerdo, o la negociación de una dispensa o *wavier*, que son medidas correctivas o compensatorias del incumplimiento. Argentina ha implementado tres tipos de condicionalidades: las acciones previas que el FMI exige como requisito para aprobar un acuerdo de financiamiento o un desembolso; los criterios de ejecución cuantificables y sus proxies, las metas indicativas y las cláusulas de consulta; y las reformas estructurales. Estas últimas se introdujeron desde la década de 1980, para obligar a los países sujetos por grandes deudas a adoptar configuraciones amistosas con los mercados, acorde a la nueva etapa neoliberal. A partir de 2009 el FMI modificó el modo de diseñar y evaluar las reformas estructurales, para incluir a los países en crisis de la eurozona. Existen también otras condicionalidades, no enunciadas como tales, que forman parte de los compromisos de un país frente al FMI, y son evaluadas en forma general en las revisiones y al examinar la consistencia de los programas económicos ligados a los acuerdos con el organismo.

Revisar las condicionalidades obligatorias de los acuerdos entre Argentina y el FMI, en su mayoría cumplidos aceptablemente, revela los aspectos de la política económica argentina encuadrados en las recomendaciones del organismo. En primer término, se describen aquí las condicionalidades, y en un acápite posterior se analizan sus implicancias macroeconómicas que afectan los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos y sociales.

El número de criterios de ejecución y de tipo estructural se incrementó a partir de la década de 1960, fue máximo en los años de crisis de la deuda desde 1983 hasta su regularización a través del Plan Brady en 1992, y luego del default soberano de 2001. *El stand by* de junio de 2018 conllevó un número muy elevado de condicionalidades, 18, incrementado a 22 en su ampliación en octubre del mismo año (cuadro 2).

Cuadro 2. Argentina y FMI. Número de condicionalidades en acuerdos *stand by* y de facilidades extendidas. 1958-2018

Año del acuerdo	Criterios de ejecución	Criterios estructurales *	Total
1958	2	2	4
1959	2	0	2
1960	1	0	1
1961	1	0	1
1962	2	0	2
1963	3	1	4
1967	7	3	10
1968	5	4	9
1976	4	2	6
1977	3	2	5
1983	6	11	17
1985	7	12	19
1987	7	9	16
1989	7	2	9
1991	7	1	8
1992	6	4	10
1996	4	0	4
1998	5	0	5
2000	6	0	6
ene-01	6	0	6
mar-01	6	0	6
sep-02	6	0	6
sep-03	11	8	19
jun-18	10	8	18
oct-18	10	12	22

* Incluye bases de comparación estructural. Los Criterios de Desempeño Estructural (SPC) rigieron hasta 2009. Luego el seguimiento de la implementación de las reformas estructurales pasó a basarse en las revisiones.

Fuente: elaboración propia en base a los acuerdos entre Argentina y el FMI.

3.1. Criterios cuantitativos de ejecución

Los criterios de ejecución, que cuantifican variables fácilmente mensurables, se concentran en tres áreas: fiscal, monetaria y deuda externa pública (Cuadro 3).

El modo de definir el déficit fiscal se volvió cada vez más exigente a lo largo de los años. El FMI exigía agrandar el espacio fiscal acorde al incremento de la deuda externa argentina, y el consiguiente aumento de los pagos de intereses y accesorios. En los acuerdos de 1967 a 1977, el déficit fiscal sumaba solo las necesidades de financiamiento de la administración central más las empresas públicas. En los años 1980 se incluyó el déficit cuasifiscal, del Banco Central; a fines de los noventa y hasta 2001, se amplió al déficit consolidado del gobierno nacional más las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el acuerdo de 2003, el FMI ya no se conformó con la reducción del déficit fiscal, sino que exigió obtener superávit primario, esto es, un superávit antes del pago de intereses, asumiendo que el servicio de la deuda pública no se atendería con nueva deuda, a diferencia del criterio de los años anteriores, que llevó la emisión de bonos soberanos a niveles insostenibles para la capacidad de pago de Argentina. Cabe recordar que el déficit fiscal durante la convertibilidad (1991-2001) fue muy pequeño, y sus principales causas fueron tres. Por un lado, la pérdida de ingresos estatales por los aportes previsionales inducida por la reforma estructural que privatizó el régimen de jubilaciones y pensiones; por el otro, la caída de la recaudación tributaria por la larga recesión iniciada en 1998. Y el aumento de los servicios de la deuda explica el 63 % del crecimiento del gasto público consolidado (nación más provincias) entre 1993 y 2001, mientras que los rubros del gasto primario redujeron su incidencia.

El *stand by* de junio de 2018 comprometió a reducir el déficit fiscal, definido como el del gobierno nacional (es decir, la administración central, las instituciones de seguridad social, los organismos descentralizados, PAMI y los fondos fiduciarios); y como meta indicativa, reducir el déficit primario del gobierno general

(nación más provincias). En el *stand by* ampliado aprobado en octubre de 2018 los criterios se estrecharon, el gobierno se obligó a una reducción brusca del déficit primario del gobierno nacional, a eliminarlo totalmente en el año siguiente, 2019, y en los años sucesivos a obtener un superávit primario creciente. Ello se lograría, como es clásico, aumentando los impuestos y reduciendo el gasto, garantía de una segura recesión. Asimismo, el resultado fiscal primario del gobierno general (nación más provincias), ya no fue una meta indicativa sino un criterio de ejecución.

Dentro de los criterios de ejecución en el área fiscal, y acorde a la necesidad de legitimación del FMI y también del gobierno de Argentina frente a la resistencia social que despertaban los programas del organismo y al aumento del desempleo y la pobreza en 2017, el *stand by* de 2018 incluyó un piso del 0,2 % del PIB en el gasto del gobierno nacional en programas de asistencia social. Ya en acuerdos *stand by* de Argentina con el FMI anteriores, principalmente el aprobado en 1984, el primer año de recuperación de la democracia, con Raúl Alfonsín en la presidencia y Bernardo Grinspun como ministro de economía, el gobierno logró insertar políticas sociales, pero no como condicionalidad, como en el caso de 2018.

En las cuestiones monetarias,¹⁸ todos los acuerdos, desde 1958 a 2003 y la ampliación de octubre de 2018, fijaron un techo a los activos domésticos del Banco Central, esto es, un límite a la creación de base monetaria por razones diferentes del aumento de las reservas internacionales. Los acuerdos que no prohibieron los préstamos del Banco Central al tesoro, acotaron la magnitud de la monetización del déficit fiscal (1962, 1963, 1967 y 1968).

Hasta 1996, los acuerdos estipularon un piso para las reservas internacionales, requisito que reapareció en 2003, agregándose en esta oportunidad un límite a la expansión de la base monetaria. La ausencia de piso a las reservas internacionales en

¹⁸ Sobre temas monetarios y cambiarios, y su efecto sobre los derechos humanos, ver el artículo de Alfredo Calcagno publicado en este mismo número de ReDeA.

los acuerdos de Argentina y el FMI de 1998 y 2000, y la presión del director general del FMI sobre el ministro Cavallo, en agosto de 2001, para dolarizar la economía argentina si las reservas caían más de 2 500 millones de dólares, sugiere que el FMI no deseaba cuantificar esta importante variable, porque necesitaba esta caída para cumplir el objetivo de sustituir el peso por el dólar estadounidense¹⁹.

Todos los acuerdos firmados sin cláusulas de limitación al endeudamiento externo público fueron seguidos de fuertes expansiones de la deuda soberana, que desembocaron en cuatro ocasiones en crisis de pagos internacionales: las de 1962, 1982, 2001 y 2018. La Argentina estuvo bajo acuerdos *stand by* con el FMI desde diciembre de 1958 hasta junio de 1963, pero éste nunca objetó el endeudamiento soberano hasta que la acumulación de vencimientos lo tornó insostenible en 1962. En 1967 y 1968, el gobierno de facto se comprometió con el FMI a financiar parcialmente el déficit con bonos la deuda externa pública, para ello emitió ocho empréstitos en los mercados internacionales hasta 1970. Pero en esta ocasión la crisis de pagos no se presentó, porque a pesar de la apreciación del peso, el saldo comercial se mantuvo discretamente positivo y el producto bruto creció más que la deuda externa, aunque la balanza de servicios acentuó su déficit por intereses pagados. También el gobierno de la Junta Militar suscribió dos acuerdos de giro en 1976 y 1977, sin límites para el endeudamiento externo, sextuplicándolo, hasta su retirada a fines de 1983. Ya finalizado el acuerdo con el FMI, éste continuó supervisando el proceso de endeudamiento a través de un experto contratado para determinar los montos de deuda que el gobierno argentino era capaz de absorber a través de las distintas agencias públicas, como se mencionó más arriba. Entre 1996 y 2000, bajo supervisión reforzada del FMI y acuerdos de condicionalidad fuerte sin cláusulas de límites al crecimiento de la deuda externa,

¹⁹ Ver Brenta, *op. cit.* (nota 5), 295-306.

ésta creció un 38 %, pasando de 90 000 millones de dólares a 124 000 millones a fines de 2001, cuando Argentina declaró su default soberano.

El *stand by* aprobado y ampliado en 2018 tampoco contuvo cláusulas de restricción al crecimiento de la deuda externa. Sendos criterios de ejecución en el acuerdo aprobado en junio estipulaban un techo a la acumulación de deuda flotante por pagos de deuda externa y deuda doméstica del gobierno nacional; y la ampliación de octubre fijó un límite a la acumulación de atrasos de los pagos de la deuda externa y doméstica. El informe del equipo técnico del FMI adjunto al *stand by* destacó el ritmo acelerado de la deuda externa pública, que pasó del 27,9 % del PIB a fin de 2015 al 37 % en 2017; saltó al 52,2 % en 2018 —año del *stand by*—, y alcanzó el 59,8 % del PIB al momento de la tercera revisión del acuerdo, en marzo de 2019. Estas cifras superaban largamente los umbrales de peligro que señala la guía para compilar la deuda externa, publicada por el FMI con otros organismos internacionales.²⁰ Si apenas el 20 % de la deuda pública se denomina en moneda extranjera ya asoma un leve síntoma de riesgo²¹, si alcanza un 60 % el peligro es considerable. En junio de 2018 el 75 % de la deuda pública nacional, se denominaba en moneda extranjera, y el 81 % si se incluyen las provincias. El análisis de sustentabilidad del FMI sobre la deuda decía que ella era sostenible pero no con alta probabilidad (“*staff assesses debt to be sustainable but not with high probability*”)²².

Esto permite afirmar que la fijación de criterios cuantitativos en los acuerdos del FMI es operativa, fija cursos de acción, y

²⁰ FMI, *External Debt Statistics. Guide for compilers and users*, (2014).

²¹ Debe recordarse que en Argentina no toda la deuda pública en moneda extranjera es deuda externa, definida esta última como la deuda en poder de no residentes. La ley de administración financiera 24 156 establece que la deuda externa incluye la emitida bajo jurisdicción extranjera aun si sus tenedores residen en Argentina.

²² FMI, Argentina request for stand-by arrangement, Press Release and staff report, IMF Country Report No. 18/219, julio de 2018.

se refleja en las decisiones de las autoridades que los solicitan y suscriben. Acuerdos celebrados sin cláusula de limitación al endeudamiento externo público fueron seguidos de fuertes expansiones de la deuda, que tarde o temprano desembocaron en crisis de pagos e intensificación del ajuste recesivo.

El enfoque teórico del FMI sobre el balance de pagos contempla el juego entre estas tres variables: resultado fiscal, agregados monetarios y deuda pública externa. Según este enfoque, para limitar la expansión de activos domésticos y evitar el desplazamiento del crédito al sector privado (*crowding out*), los déficits fiscales deben financiarse con deuda pública en los mercados de capitales internacionales. Pero los servicios de la deuda incrementan el gasto público, la recaudación tributaria cae debido a la recesión típicamente asociada a los programas del FMI, los ingresos públicos se reducen, y el déficit fiscal aumenta, obligando a tomar más deuda, etc. Pero el modelo fondomonetarista no considera estas relaciones funcionales. Sus proyecciones suponen que la deuda se refinanciará permanentemente, y asumen una tasa de crecimiento del producto bruto generalmente demasiado optimista. Estos sesgos son bien conocidos. De hecho, las proyecciones del FMI, hasta el default de 2001, asumían que la deuda se refinanciaría permanentemente y pronosticaban una tasa de crecimiento del producto bruto generalmente demasiado optimista (3,4 % en 2000 y -1,4 % en 2001, que en la realidad fueron de -0,5 % y -4,4 % respectivamente), que subestimaba el riesgo de impago de la deuda soberana. De modo similar, las proyecciones del *stand by* de 2018 asumieron una caída del PIB en 2019 inferior a la efectivamente registrada (-1,7 % y -2,2 %, respectivamente), y tasas positivas de crecimiento de 2020 a 2023. La pandemia del coronavirus en 2020 era impredecible, por cierto, el desplome de la actividad económica en todo el mundo, también en la Argentina, tornaron aun más irreales las proyecciones del FMI, y en incumplible todo criterio de ejecución.

3.2. *Criterios cualitativos de desempeño estructural y reformas estructurales*

Hasta 1977, inclusive, los acuerdos estipulaban muy pocas condicionalidades cualitativas, generalmente, asociadas a los temas de mayor interés para los gobiernos signatarios y para el FMI.

El acuerdo *stand by* de 1958 exigía estabilizar el mercado cambiario y asegurar financiamiento externo adicional al del FMI, condición imprescindible para el programa económico desarrollista, que procuraba atraer capital extranjero para completar la estructura productiva de base; y el de 1963, exigió crear un registro centralizado de deuda externa pública, que había crecido aceleradamente entre 1959 y 1962, período completo transcurrido bajo programas del FMI, y se hallaba al borde del default.

Los acuerdos de 1967 y 1968 establecieron criterios cualitativos generales vinculados al artículo VIII del Convenio Constitutivo (artículo al que Argentina adhirió en 1968): conservar un mercado cambiario único, no restringir los pagos y transferencias internacionales, permanecer en el sistema multilateral sin discriminación y no celebrar acuerdos bilaterales de pagos. El gobierno militar solicitó ambos acuerdos para atraer préstamos del exterior e inversiones directas —la desnacionalización del tejido empresario fue una de las características del período 1967-70—, y no giró ni un solo dólar bajo estos dos programas del FMI, que fueron innecesarios ya que no existían dificultades de balance de pagos. Ellos garantizaron la estabilidad cambiaria, a costa de la apreciación del peso, y pocos controles a los movimientos de capitales externos.

El acuerdo *stand by* de 1976 por primera y única vez estableció como condicionalidad la limitación de los aumentos salariales y el mantenimiento de la libertad de precios. Estas son medidas usuales de los programas del FMI, para disminuir la demanda agregada reduciendo el salario real, pero su

impopularidad generalmente lleva a disimular su crudeza con eufemismos del lenguaje. Este gobierno dictatorial aplicó el terrorismo de Estado para silenciar toda oposición; disminuir la participación del ingreso asalariado fue uno de sus objetivos, y los acuerdos con el FMI formaron parte de sus instrumentos para lograrlo y exhibirlo sin pudor como baluarte de su poder. En el *stand by* de 1977, el gobierno se comprometió a mantener la liberación de precios y a reducir las tarifas de importación, medida esta última consistente con los objetivos del FMI, con los mandatos legislativos de los Estados Unidos y los intereses del capital transnacional, y con la ideología ultraliberal del Proceso de Reorganización Nacional, que combinada en 1979 y 1980 con la fuerte sobrevaluación del peso, desató la primera ola de desindustrialización en Argentina, porque los bienes de producción interna no podían competir con los importados, abaratados por un tipo de cambio demasiado bajo e ingresados sin barreras.

Desde la crisis de la deuda externa y hasta 1987 inclusive, los acuerdos *stand by* entre Argentina y el FMI incluyeron entre nueve y doce condicionalidades cualitativas, que reflejan el rol del organismo como intermediario entre los gobiernos endeudados y los bancos acreedores. Los compromisos de los acuerdos celebrados entre 1983 y 1987 comprendían: a) unificar el mercado cambiario y eliminar controles a la venta de divisas; b) liberar los pagos internacionales y permanecer en el sistema multilateral; c) numerosas cláusulas relacionadas con la gran deuda externa soberana contraída entre 1976 y 1983, básicamente, eliminar atrasos y negociar con los acreedores. Por primera vez, los acuerdos de 1985 y 1987 incluyeron una condición abiertamente favorable al negocio financiero: establecer la tasa de interés regulada real para préstamos en un nivel positivo, mayor que la inflación. El acuerdo *stand by* de 1984, reanudado en 1985, obligaba también a asegurar financiamiento externo adicional al del FMI. El plan de ajuste de junio de 1985, lanzado junto al reinicio del acuerdo de 1984, y negociado

previamente con el FMI, prohibía al Banco Central financiar al Tesoro, y obligaba a cubrir el déficit fiscal en el mercado externo. El enfoque monetario del balance de pagos justifica teóricamente esta política, pero no parece saludable para un país sobreendeudado como la Argentina de entonces, adoptar este mecanismo, que aumentaría aun más la deuda externa, como efectivamente ocurrió. El FMI, los bancos acreedores -la mayoría de ellos estadounidenses-, y los sectores domésticos ultrafinanciarizados que crecieron al calor de la dictadura ejercieron una presión brutal sobre el gobierno argentino para condicionar la política económica en el gobierno radical. El sistema democrático todavía era frágil. En 1985, simultáneo al lanzamiento del Plan Austral y a la renegociación del *stand by* de 1984, se realizó el juicio oral y público de las tres juntas militares de la dictadura que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983,²³ y no se descartaba un nuevo golpe castrense.

Atender la elevada deuda externa argentina obligaba a generar saldos comerciales importantes. Pero todos los acuerdos entre Argentina y el FMI entre 1983 y 1989 establecieron condiciones cualitativas —de cumplimiento obligatorio y capaces de provocar la suspensión de los desembolsos— para elevar las importaciones, y también algunas para desalentar las exportaciones no tradicionales. La debilidad de los países endeudados fue aprovechada para obligarlos a abrir sus mercados: el Congreso norteamericano aprobó en 1983 una ley que instruía al director estadounidense para lograr que los países firmantes de acuerdos con el FMI eliminaran las restricciones al comercio y a las inversiones extranjeras, y que la aprobación de los acuerdos y la autorización de los desembolsos tuvieran en cuenta los progresos alcanzados en esta materia.²⁴ Esto explica

²³ El juicio a las Juntas se realizó entre el 22 de abril y el 9 de diciembre de 1985, y concluyó con penas que iban desde los ocho años de prisión hasta la cadena perpetua y la inhabilitación permanente. El Plan Austral fue lanzado en junio de 1985, simultáneo al juicio.

²⁴ Título 22 US Code, ley 286 inc. gg.

la inclusión de la apertura comercial entre las condicionalidades obligatorias de los acuerdos del FMI, a pesar de que ella deteriora el balance de pagos de los países signatarios y contribuye a su desindustrialización y empobrecimiento.

El acuerdo de 1992 dispuso las condiciones cualitativas de privatizar el sistema de seguridad social, eliminar los impuestos a las transacciones financieras y a las ganancias, eliminar las contribuciones patronales a la seguridad social –estas dos últimas medidas no se concretaron-; y generalizar el impuesto al valor agregado, además de eliminar los atrasos en pagos externos. La privatización del Banco Nación constituyó una base de comparación estructural, condición de exigibilidad blanda. Entre 1995 y 2001, los acuerdos de Argentina con el FMI no explicitaron condiciones estructurales. Estas retornaron en el acuerdo de 2003, dirigidas a asegurar el superávit fiscal primario para servir la deuda soberana, y a liberar los pagos internacionales, restringidos desde el default.

Las 8 condicionalidades estructurales del *stand by* de junio de 2018 se refirieron a la intervención del BCRA en el mercado cambiario; a la gestión de la deuda, como establecer un comité coordinador de gestión de deuda entre los ministerios de hacienda, finanzas y el BCRA, para coordinar semanalmente la esterilización de los ingresos de divisas por deudas y los planes de emisión. También el gobierno se comprometió a presentar al congreso la ley de presupuesto que incluyera los objetivos del programa acordado con el FMI, la ley de reforma del BCRA, limitar las contrapartes del BCRA para la venta de LEBAC, operaciones de mercado abierto y repos a bancos nacionales, recapitalizar el BCRA y diseñar un plan de mejoras del cumplimiento tributario.

Un punto controvertido del acuerdo se refiere al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), conformado con la nacionalización del sistema previsional en 2008. El punto más caliente de este fondo es que posee acciones de grandes empresas. Mientras que la idea original de su creación consistía en aumentar el

valor del FGS a través de los rendimientos de sus inversiones, el memorándum técnico estipuló que el FGS se trataría como ingresos para compensar parcialmente el gasto futuro en pensiones, es decir que se utilizaría para pagar las pensiones, por lo tanto se iría reduciendo, lo que debilita la sustentabilidad del sistema previsional tal como funciona actualmente.

En el *stand by* ampliado en octubre de 2018 se explicitaron dos medidas previas a la aprobación, acordadas entre el gobierno y el FMI. La primera, presentar al Congreso el presupuesto 2019 con déficit primario nulo, detalle de la política fiscal, y la anulación del artículo 27 de la ley 11672, referido al registro presupuestario y contable de las obras públicas nacionales. La segunda medida previa consistió en presentar al Congreso una ley para aumentar la alícuota y ampliar la base imponible del impuesto a los ingresos personales.

Las 10 condicionalidades estructurales en la ampliación del *stand by* en octubre incluyeron las 8 del acuerdo de junio más otras 2, que involucraban la aprobación en el Congreso del presupuesto 2019 con déficit primario nulo, y también legislación de ingresos que sustenta el plan fiscal de 2019.

4. Argentina: resultados de los programas del FMI en la economía y los derechos humanos

Es difícil evaluar los resultados de los programas de ajuste acordados con el FMI, porque hay otros factores que influyen en la economía durante su vigencia, pero aún no se han desarrollado técnicas satisfactorias para aislar sus efectos. Uno de los métodos de evaluación más difundidos es comparar la situación de las variables macroeconómicas al principio y al final de los programas, y ese es el que aquí se ha tomado, aplicado a las tres principales variables objetivo de la política macroeconómica: el crecimiento, la inflación y el empleo. Estas variables, a su vez, por su influencia en las condiciones de vida de la población, pueden tomarse como indicadores indirectos,

o al menos como condiciones, del ejercicio de los derechos económicos y sociales.²⁵ Ellos son los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la participación en la vida cultural, al agua y saneamiento, y al trabajo.²⁶ Se debe recordar que Argentina no sólo ratificó el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sino también su Protocolo Opcativo.

Más arriba se ha visto que los programas del FMI, a través de sus condicionalidades, impusieron en Argentina, muchas veces con la aquiescencia de los gobernantes de turno, políticas económicas encuadradas en las concepciones neoclásicas y monetaristas, que no son otra cosa que la justificación del predominio de los intereses hegemónicos, a través del discurso pretendidamente científico de la corriente principal, pero de ninguna manera se desprenden de una teoría general unificada, como requiere una disciplina para alcanzar el status de ciencia. De este modo, en cada programa del FMI implementado en Argentina se reiteran medidas lesivas para los derechos económicos y sociales. El ajuste fiscal que reduce el gasto del Estado en fines sociales y aumenta los impuestos y las tarifas de los servicios públicos, afectando el ingreso disponible y el empleo; la política monetaria ortodoxa, que eleva las tasas de interés, reduce el crédito doméstico, inhibe de aplicar medidas para contrarrestar la recesión, y privilegia las ganancias del

²⁵ Para profundizar en la cuestión de la incidencia de las medidas económicas ortodoxas sobre los derechos humanos, ver: Aoife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, (Cambridge University Press, Cambridge, 2014); Margot Salomon, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, LSELaw, Society and Economy Working Papers 2/2015; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", UN Doc. E/C.12/2016/1, (22 de julio de 2016); UN Committee on the Rights of the Child, "General Comment Núm. 19 on Public Budgeting for the Realisation of Human Rights", UN Doc. CRC/C/GC/19, 2016.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas. Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ_%20on_%20ESCR-sp.pdf

sector financiero; el endeudamiento, que desplaza las asignaciones presupuestarias de recursos para todo fin que no sean los servicios de la deuda; la apertura comercial y financiera, que generan desindustrialización, quiebras y transferencias de corrientes de ingresos a los sectores más favorecidos; las reformas estructurales, con sus privatizaciones y desregulaciones, que elevan las ganancias del capital y precarizan el empleo. En suma, para comenzar a dimensionar los efectos de los programas del FMI se aplica aquí una metodología homogénea que abarca el período que va desde el ingreso de Argentina al organismo, en el año 1956, hasta el año 2019. El año 2020 se excluye de este análisis por su excepcionalidad a causa de la pandemia del coronavirus, con sus efectos contractivos sobre la economía mundial y también la nacional.

Cuadro 4. Argentina. Desempeño macroeconómico bajo acuerdos *stand by* y de facilidades extendidas con el FMI y sin ellos. Variación del PBI, inflación y desempleo, 1956-2019

Años	Cantidad de meses bajo acuerdo ²	Tasa equivalente anual de variación entre puntas		Tasa de desempleo Abierto
		PBI	Inflación	Variación absoluta
1956-58	4	4,7 %	23,2 %	Sin datos
1959-63	55	0,8 %	41,3 %	Sin datos
1964-66	3	7,0 %	35,7 %	-1,1
1967-68	23	3,5 %	25,1 %	-0,8
1969-75	4	4,0 %	54,5 %	-1,6
1976-78	29	1,0 %	265,0 %	-2,4
1979-81	0	1,2 %	114,8 %	3,3
1982-2001	194	1,6 %	398,9 %	15,3
2002	0	-10,9 %	25,9 %	3
2003-2004	21	8,9 %	1,2 %	-5,2
2005-2017	0	3,3 %	24,3 %	-5,1

Años	Cantidad de meses bajo acuerdo ²	Tasa equivalente anual de variación entre puntas		Tasa de desempleo Abierto
		PBI	Inflación	Variación absoluta
2018-2019	19	-2,30 %	46,1 %	1,4
Excluye valores extremos de 1989 y 1990				
1982-1988	47	0,40 %	286,3 %	2
1991-2001	130	3,30 %	3,5 %	12,7
Promedio Ponderado				
Períodos con 4 o menos meses por año bajo acuerdos		3,8 %	40,4 %	-3,5
Períodos con 19 a 55 meses bajo acuerdos		1,9 %	81,2 %	9,7

Fuente: elaboración propia, con datos de los acuerdos entre Argentina y el FMI, INDEC y BCRA.

Para realizar esta evaluación, el período 1956-2019 fue dividido en subperíodos de acuerdo al tiempo de permanencia bajo programas del FMI, la segunda columna del cuadro 4 muestra la cantidad de meses bajo acuerdos del FMI, para cada lapso. Se calculó la variación del PBI entre los extremos de cada período, y se obtuvo la tasa anual equivalente (tercera columna), para comparar los subperíodos, ya que su duración es muy diferente. Luego se calculó la inflación entre puntas, y también la tasa anual equivalente. La variación absoluta de la tasa de desempleo abierto es la diferencia entre la medición más cercana al mes final del período y la más cercana al mes inicial del mismo período.

En primer lugar, se identificaron tres tipos de subperíodos: los que presentan cuatro meses o menos bajo acuerdos con el FMI (1956-58; 1964-66; 1969-75; 1979-81 y 2005-2017); los que involucran aproximadamente dos a cinco años bajo acuerdos con el FMI (1959-63; 1967-68; 1976-78; 2003-04, ya que el gobierno argentino suspendió el *stand by* el septiembre de 2004; 2018-2019); y el período de larga duración bajo acuerdos con el

FMI, que va de 1982 a 2001. En algunos años de este último período (1982, 1984 o 1990) la ausencia de acuerdos con el FMI se debió a demoras por controversias en las negociaciones entre el gobierno argentino y el organismo, o a los tiempos de implementación de las condiciones de dispensa para la aprobación de los acuerdos o su reanudación, en caso de que el FMI hubiera suspendido los desembolsos por incumplimiento de metas.

Para eliminar la distorsión que introducirían los valores extremos, el período de larga permanencia bajo acuerdos con el FMI se dividió en dos: 1982-88 y 1991-2001, excluyendo los años de las dos hiperinflaciones, 1989 y 1990; y también se excluyó del cálculo el atípico año 2002, de continua y ardua negociación con el FMI y una caída del PIB del 10,9 %. El cuadro 4 muestra los promedios ponderados de las variaciones del producto bruto y la inflación en los tres conjuntos de subperíodos, y la variación del desempleo. En los subperíodos con cuatro meses o menos de acuerdos, el crecimiento del producto bruto promedió el 3,8 % anual, la media ponderada de inflación fue 40,4 % al año, y el desempleo se redujo en tres de los cinco bloques temporales, aunque se carece de datos para 1956-58. Si este análisis excluyera el lapso 1979-81, en que a pesar de la ausencia de acuerdos con el FMI las políticas económicas se mantuvieron dentro de los lineamientos del organismo, los períodos sin acuerdos con el FMI o con muy pocos meses de vigencia, mostrarían aun mejores resultados.

En los períodos de 21 a 55 meses bajo acuerdos con el FMI, el crecimiento promedió 1,9 % anual, muy inferior al de períodos sin acuerdos, la inflación media fue más elevada: 84 % anual, y el desempleo disminuyó en tres de los cuatro subperíodos (1967-68; 1976-78 y 2003-04), mientras que no se dispone de estadísticas de desempleo para 1959-63.

En la etapa de permanencia prolongada bajo acuerdos con el FMI, 1982-2001, el crecimiento, la inflación y el desempleo experimentaron su peor comportamiento: el producto bruto varió anualmente al 1,6 % promedio; la media anual inflacionaria fue de 398,9 %; y el desempleo aumentó 15 puntos porcentuales.

Si se divide esta etapa en dos períodos, antes y después de las hiperinflaciones de 1989 y 1990, se revela que en el lapso de 1982 a 1988 el crecimiento fue menor (0,4 % anual) y la inflación promedió 286,3 % anual, con un aumento del desempleo de 2 puntos porcentuales. En el período posterior a la hiperinflación, 1991-2001, la expansión del producto bruto fue 3,3 % anual promedio, más alta que en el lapso previo, aunque de 1999 a 2001 el PIB cayó continuamente; la inflación, anclada en un tipo de cambio fijo, fue de solo 3,5 % anual; pero el desempleo creció 13 puntos porcentuales, pasando de 6 % en la segunda medición de 1990 (octubre) a 19 % en igual medición de 2001, una tasa brutal ligada al alza de la pobreza y la indigencia (ver más adelante). El desempleo de dos dígitos comenzó ya en 1993, y se mantuvo elevado en todo el período de la convertibilidad.

El modelo básico del FMI supone que la variación del producto es endógena, y depende positivamente de la variación del crédito doméstico, de las exportaciones netas y del ingreso de capitales, e inversamente, de la velocidad de circulación monetaria. Como se ha visto en el análisis de las condicionalidades, los acuerdos con el FMI restringen el crédito doméstico y favorecen el ingreso de capitales, de modo que el crecimiento del producto depende de esta última variable. Esta relación entre las variaciones del producto y las entradas y salidas de capitales integra la lógica de los planes de ajuste combinados con acuerdos con el FMI: el ingreso de capitales expande el nivel de actividad, su salida lo reduce, por eso el saldo final de los planes de ajuste es pobre en términos del crecimiento económico. El enfoque monetario del balance de pagos no brinda elementos para predecir el comportamiento del empleo, porque asume la plena ocupación. Bajo este supuesto, la oferta agregada de la producción doméstica es inelástica al nivel general de precios, de modo que la inflación depende de las variaciones de la demanda agregada, a su vez, determinadas por las variaciones de la oferta monetaria, variable que en el modelo del FMI queda sujeta a las variaciones de las reservas internacionales —esto es, a los movimientos de

capitales— y al multiplicador monetario, que se considera constante. En este esquema, el público destinará los excedentes de liquidez a adquirir bienes y servicios, esta presión de demanda sobre una oferta agregada rígida, aumentará los precios, a menos que las importaciones concurren a ampliar la oferta. Por eso, el FMI recomienda reducir el salario real y el crédito doméstico como medidas antiinflacionarias estabilizadoras del tipo de cambio, y facilitar las importaciones, pero esto solo es factible en tanto ingresen capitales. El modelo del FMI considera también que el multiplicador de las importaciones resta dinamismo al crecimiento del producto bruto, porque disminuye el crecimiento de las reservas internacionales y, por ende, la expansión monetaria. En síntesis: los resultados obtenidos en el análisis aquí realizado sobre el impacto de los programas del FMI sobre el crecimiento son consistentes con los previstos en los modelos del FMI.

Los resultados muestran que los programas del FMI no cumplieron un rol antiinflacionario estructural y sustentable en Argentina. En los períodos de vigencia de acuerdos con el FMI la inflación promedio fue más elevada que en aquellos sin acuerdos, porque las medidas previas al lanzamiento de los planes de ajuste ligados a acuerdos con el FMI siempre incluyen la devaluación de la moneda doméstica y aumentos de impuestos y de tarifas de los servicios públicos, medidas que aceleran la inflación; y la inflación también se eleva hacia el final de los programas, porque la represión de variables clave durante su vigencia —el tipo de cambio y el salario real— provoca la acumulación de desequilibrios que luego de algunos años conducen a la ruptura de los planes en un contexto inflacionario y de crisis cambiaria.

En la etapa de permanencia prolongada bajo acuerdos con el FMI, 1982-2001 los efectos negativos sobre el crecimiento, la inflación y el empleo se agudizaron. En 1982-88 el crecimiento fue nulo y la inflación muy elevada, derivando en los procesos hiperinflacionarios de 1989-90. En 1991-2001 el crecimiento fue errático, desde 1993 la inflación se redujo fuertemente pero desde 1999 sobrevino una deflación con recesión; mientras ya

desde 1993 el desempleo alcanzó cifras de dos dígitos. El costo social, asimismo, fue muy elevado, como surge del incremento de los indicadores de pobreza, indigencia, inseguridad, abandono prematuro de la escolaridad, y trabajo infantil (Cuadro 5). En la etapa 2018-2019 nuevamente los indicadores sociales empeoraron a consecuencia de las políticas regresivas implementadas, profundizadas a través de las condicionalidades del *stand by* del FMI, respecto de la distribución del ingreso, la reforma previsional, los aumentos de tarifas acordados a las empresas proveedoras de servicios públicos junto a la reducción de subsidios con ese fin, la laxitud importadora, las tasas de interés reales muy positivas, todos ellos rasgos de una economía enfocada en la valorización financiera y la renta de los recursos naturales, características del modelo neoliberal en Argentina.

Lo que nunca ocurre es la frase remanida que figura en todos los acuerdos del FMI: “sentar las bases para un crecimiento sostenido y robusto”.

Cuadro 5. Argentina. Algunos Indicadores Sociales, 1991-2001

	Indicador	Medido como	1991	2001
1	Personas bajo línea de pobreza, octubre	% sobre total población, GBA	21,5	35,4
2	Personas bajo línea de indigencia, octubre	% sobre total población, GBA	3	12,2
3	Tasa de Desempleo, octubre	% sobre PEA, GBA	5,3	19
4	Población sin cobertura de salud	% sobre población total país	36,4	48,1
5	Escolarización básica	% s/población de 5 años y + *	94	93,5
6	Polimodal	% s/población de 15 años y + *	56,8	48,6
7	Primario	% s/población de 5 años y + *	96,4	95,7
8	Secundario	% s/población de 12 años y + *	60,2	59,3
9	Población penal (presos), SPF	sobre población total país por 10.000	1,5	2,1

Fuente: 1 a 3 Encuesta Permanente de Hogares, INDEC; 4 a 8: Censos de Población y Vivienda 1991 y 2001; 9: Servicio Penitenciario Federal. ANEEP, Bs. As., 2004. * En zonas de vigencia de la Ley de Educación Federal.

Argentina. Algunos Indicadores Sociales, 2018-2019

	Indicador	Medido como	1er sem 2018	2do sem 2019
1	Personas bajo línea de pobreza	% sobre total población, 31 aglomerados urbanos	27,3	35,5
2	Personas bajo línea de indigencia	% sobre total población, 31 aglomerados urbanos	4,9	8
			IV Trim 2017	IV Trim 2019
3	Remuneración al trabajo asalariado	% sobre Valor Agregado	53	46
			2017	2019
4	Población penal (presos), SPF	Personas	11.861	13.883

Fuente: 1 y 2 Encuesta Permanente de Hogares; 3 INDEC; 4: Procuración Penitenciaria de la Nación.

5. Conclusiones

El alto cumplimiento de Argentina de sus acuerdos con el FMI, ya que de 22 acuerdos solo 5 fueron suspendidos por el organismo, permite afirmar que la política económica se encuadró, en buena medida, dentro de los lineamientos recomendados por el organismo. Habida cuenta de los muchos años durante los que el país mantuvo acuerdos *stand by* o de facilidades extendidas, la influencia de sus condicionalidades en la configuración de la economía argentina es intensa y profunda, lo que lleva a investigar sobre la responsabilidad del organismo en las crisis (económicas y de derechos humanos) de Argentina.

La diversidad de las condicionalidades cualitativas y su correspondencia con la idiosincracia de los distintos gobiernos que recurrieron al FMI, señala que las autoridades nacionales a menudo incluyeron en los acuerdos medidas de su interés, con anuencia del FMI, como un modo de forzar su cumplimiento y de enfrentar la resistencia de la población a las cuestiones de mayor costo político y que provocaban el mayor deterioro de los derechos económicos y sociales, como la salud, la educación,

los salarios y la estabilidad laboral, las jubilaciones y pensiones, y las transferencias a los hogares, entre otros indicadores. El FMI incorporó en las condicionalidades la defensa de intereses privados, como los de los bancos acreedores de la deuda externa argentina y del sistema financiero global, la privatización de la seguridad social y del Banco Nación; la liquidación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del sistema previsional; y también medidas en cumplimiento de mandatos legislativos del Congreso estadounidense, tales como la exigencia de apertura a las importaciones y a las inversiones extranjeras, y de precarización laboral. Es difícil explicar por qué el FMI suspendería un acuerdo con un país miembro si éste no ampliara sus mercados a las importaciones o a las inversiones directas, o si no adoptara cualquiera de las otras medidas mencionadas que claramente escapan de sus incumbencias relativas a la estabilidad del sistema monetario internacional.

Hasta ahora (abril de 2021), lo que se conoce de la propuesta argentina para renegociar el *stand by* consiste en reducir el déficit fiscal de a poco, y poner el foco en reequilibrar al sector externo, con la ambición de corregir el problema estructural de Argentina de la escasez de divisas; aumentar las exportaciones con valor agregado, en trabajo coordinado con los ministerios de Desarrollo Productivo y de Relaciones Exteriores, y sustituir algunas importaciones, aunque esta es una materia delicada que frunce el ceño de los organismos de Washington. Desdolarizar las transacciones es otra meta oficial, para fortalecer el mercado de capitales en pesos, con el desarrollo de instrumentos financieros en moneda doméstica y una progresiva pesificación de la deuda pública. También hay otros temas no vinculados con el ajuste, como la agenda verde contra el cambio climático y las cuestiones de género en las que el gobierno ha activado políticas y que hoy son importantes para el FMI. En cuanto a las políticas para “los más vulnerables”, a juzgar por la realidad de los programas implementados en Argentina y otros países, como Ecuador —el ejemplo más cercano—, el FMI ayuda más a aumentar su cantidad total que a resolver su situación de vulnerabilidad.

¿Puede la deuda ser sustentable si la vida no lo es? Reflexiones a partir de los acuerdos FMI-Argentina

*Can debt be sustainable if life is not?
Thoughts on the IMF-Argentina agreements*

Mariano Féliz¹

Universidad Nacional de La Plata/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), 346-381
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e485>

Resumen: El acuerdo firmado por el gobierno argentino con el FMI en 2018 propuso una serie de condicionalidades que buscaban garantizar la sostenibilidad de la deuda. En la actualidad, el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2019 se encuentra negociando un nuevo acuerdo que buscará restablecer esa sostenibilidad sobre la base de nuevas condicionalidades. Aquel acuerdo planteó explícitamente algunas protecciones a los sectores más vulnerables de la población. De alguna forma velada, el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció en un acuerdo la necesidad de garantizar la protección de la población más vulnerable como contracara necesaria para la sostenibilidad de la deuda. ¿Garantizan esas salvaguardas los derechos humanos frente a las consecuencias del ajuste fiscal en pos de la sustentabilidad de la deuda?

En este artículo mostraremos que para obtener una respuesta a tal interrogante es necesario incorporar al debate la dimensión de la reproducción social y la sostenibilidad de la vida como punto de pivote entre la protección de los derechos humanos y la sustentabilidad de la deuda.

¹ Dr. en Economía y Dr. en Ciencias Sociales. Profesor ordinario UNLP. Investigador independiente del CONICET en el CIG-IdIHCS/CONICET-UNLP. Contacto: marianfeliz@gmail.com
Web: linktr.ee/mofarg

Analizaremos de qué manera al pensar el problema de la deuda desde la sostenibilidad de la vida, los derechos humanos se presentan como la manifestación formal de las demandas concretas de la población para garantizar sus condiciones de reproducción material. Serán esas demandas las que en la práctica establecerán los límites políticos al ajuste en pos de la sustentabilidad de la deuda.

A partir de esa discusión, analizaremos por qué el programa de ajuste firmado en 2018 en el marco del acuerdo con el FMI no solo violentó abiertamente los derechos económicos y sociales de la población en Argentina, sino que al poner en riesgo la sostenibilidad de la vida (y así la propia reproducción ampliada del capital), puso en cuestión la propia sustentabilidad fiscal de la deuda. Tendiendo puentes entre dos paradigmas diferentes pero complementarios (el paradigma de los derechos humanos y el paradigma de la reproducción social), mostramos que si no se pone en el centro la vida y los derechos humanos, la deuda es siempre insustentable.

Abstract: The agreement signed by the Argentine government with the IMF in 2018 proposed a series of conditionalities that sought to guarantee debt sustainability. Currently, the new government that took office in December 2019 is negotiating a new agreement that will seek to reestablish that sustainability on the basis of new conditionalities. That agreement explicitly raised some protections for the most vulnerable sectors of the population. In a somewhat veiled way, the International Monetary Fund (IMF) recognized in an agreement the need to guarantee the protection of the most vulnerable population as a necessary counterpart to debt sustainability. Do these safeguards guarantee human rights in the face of the consequences of fiscal adjustment in pursuit of debt sustainability?

In this article we will show that in order to answer this question it is necessary to incorporate into the debate the dimension of social reproduction and sustainability of life as a pivot point between the protection of human rights and debt sustainability. We will analyze how, when thinking about the debt problem from the perspective of life sustainability, human rights are presented as the formal manifestation of the concrete demands of the population to guarantee their conditions of material reproduction. In practice, it will be these demands that will establish the political limits to the adjustment in pursuit of debt sustainability.

From that discussion, we will analyze why the adjustment program signed in 2018 in the framework of the agreement with the IMF not only openly violated the economic and social rights of the population in Argentina, but by putting at risk the sustainability of life (and thus the very extended reproduction of capital), it calls into question the very fiscal sustainability of the debt. By building bridges between two different but complementary paradigms (the human rights paradigm and the social reproduction paradigm), we show that if life and human rights are not placed at the center, debt is always unsustainable.

1. Introducción

En 2018 la Argentina ingresó en una nueva crisis de sobreendeudamiento que la llevó a restablecer relaciones con el FMI. El objetivo declarado de ese renovado vínculo fue buscar garantizar condiciones de sustentabilidad para su deuda externa. El acuerdo *stand-by* firmado en 2018 supuso para el Estado argentino un ingreso considerable de moneda internacional (un total de hasta 57 000 millones de dólares que serían recibidos en varias etapas). Ese aporte permitió por algún tiempo fortalecer las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) que enfrentaron fuerte presión entre inicios de 2018 y finales de 2019. El FMI señaló que el objetivo del acuerdo era “reforzar la economía del país restableciendo la confianza del mercado”.² El mismo tenía como contrapartida una serie de condicionalidades (políticas y objetivos de política económica) diversas. Entre las más importantes, como indica la tradición del FMI, se estableció un fuerte ajuste fiscal.³

² FMI, “El Directorio Ejecutivo Del FMI Aprueba Un Acuerdo Stand-By Por USD 50.000 Millones Para Argentina” (FMI, 2018) Comunicado de prensa 18/245 <<https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>>.

³ Pablo Manzanelli and María José Castells, “Análisis del Acuerdo de la Alianza Cambiamos con el FMI” (CIFRA / CTA 2018) 1 <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/Acuerdo%20FMI.pdf>>.

El acuerdo se produjo en un contexto de conflictividad social y laboral que se acrecentó en el país a partir de una serie de proyectos de ajuste impulsados a finales de 2017 en la fórmula de actualización de jubilaciones y pensiones (aprobado en un marco de batalla callejera contra las fuerzas de represión policial frente al Congreso de la Nación) y en la normativa laboral (bloqueado por la resistencia del movimiento obrero).

Ese marco de inestabilidad social y política condicionó la posibilidad de continuar con un programa de corte neoliberal pero de tono gradualista, en la medida en que contribuyó a bloquear el acceso a financiamiento voluntario internacional. Todo esto compuso un acelerado deterioro de la fortaleza política de un gobierno que avizoraba las elecciones presidenciales de 2019 con preocupación.⁴ El FMI era consciente de esta situación y señaló que el acuerdo ponía énfasis en la tarea de garantizar la cohesión social.⁵ Por tal motivo, el gobierno argentino de Mauricio Macri (2015-2019) buscó acordar con el FMI una serie de salvaguardas que permitiera habilitar algunos gastos por encima del acuerdo de ajuste fiscal, para destinarlos a programas sociales orientados a proteger a la población en situación de vulnerabilidad. Estas salvaguardas se incorporaron con un discurso que indicaba un cierto cambio en la lógica del FMI, ya evidente desde tiempo antes.^{6,7} Según esa interpretación, el

⁴ Pablo Nemiña y María Emilia Val, "La reestructuración de la deuda argentina ante la pandemia global", 2020, *Análisis Carolina* 16, 6.

⁵ FMI, "El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo stand-by por USD 50 000 millones para Argentina" (nota 2).

⁶ Alisa Abrams, "The IMF's Role in Social Protection: Fund Policy and Guidance" (FMI, 2017) BD/17-01/01.

⁷ Cabe indicar que el FMI y otras instituciones financieras internacionales se han ido acomodando —al menos en lo formal— a un clima de época que torna obligatorios para ellas también el respeto a los derechos humanos. Claro, no tanto por convencimiento sino por necesidad política. Olivier de Schutter, "Looking Back to Look Ahead: A Rights-Based Approach to Social Protection in the Post-COVID-19 Economic Recovery" (United Nations : Human Rights Council, 2020) <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Covid19.pdf>>. Antje Vetterlein, "Understanding Policy Change as Position-Taking: The IMF and Social

organismo estaría privilegiando no solo el recorte en déficit fiscal y los equilibrios macroeconómicos, sino también la protección de los derechos humanos (en particular, de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad).

El eventual derrumbe del programa acordado y el inicio de una nueva negociación del FMI con el nuevo gobierno electo en Argentina a fines de 2019, plantea la pregunta de si el acuerdo firmado en su momento efectivamente expresó un cambio en la orientación general de sus políticas. Por otro lado, abre el debate sobre si —luego del fracaso estrepitoso de ese programa— las nuevas negociaciones confirman algún giro en la orientación de los programas del FMI. ¿El acuerdo en discusión en la actualidad (marzo de 2021) logrará garantizar la sustentabilidad de la deuda de una manera consistente con una suerte de garantía de protección de los derechos humanos de las personas, o al menos de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad? El presidente electo en octubre de 2019 (Alberto Fernández) señaló que su gobierno buscaría “comenzar por los últimos” a la hora de orientar las políticas de su gobierno y, dentro de ellas, la política de endeudamiento.⁸ En tal sentido, las negociaciones con los acreedores privados internacionales y con el propio FMI a lo largo de todo 2020 pusieron esta discusión sobre el tapete.⁹

En este trabajo aportamos elementos para este debate. Para ello primero revisaremos los rasgos del acuerdo firmado con el FMI. Nos concentraremos fundamentalmente en el acuerdo firmado en 2018 por el gobierno de Macri. Luego, analizaremos algunos puntos claves del debate teórico que en Argentina han sido históricamente relevantes en relación a la sustentabilidad

Policies in Times of Crisis” en Stephen McBride, Rianne Mahon y Gerard W. Boychuk (eds.), *After ‘08: Social Policy and the Global Financial Crises* (1ra edn, UBC Press, 2015).

⁸ Página/12, “Fernández dijo que comenzó “Por los últimos para llegar a todos”” *Página/12* (Buenos Aires, 10 de diciembre de 2019) <<https://www.pagina12.com.ar/235733-punto-por-punto-el-discurso-de-alberto-fernandez-como-presid>>.

⁹ Martín Guzmán, “Lineamientos para la sostenibilidad de la deuda” <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/lineamientos-para-la-sostenibilidad-de-la-deuda>> accessed 31 March 2020.

de la deuda, y el vínculo que tiene con la necesidad de reconocer los límites sociales y políticos de los ajustes y reformas. Después, analizaremos cómo se incluyen en el acuerdo las salvaguardas específicas para la protección de la población en situación de vulnerabilidad. Más adelante, incorporaremos al debate el concepto de sostenibilidad de la vida como fundamento material detrás de la necesidad de establecer en estos acuerdos la protección de los derechos humanos. Esta discusión supondrá incorporar en el análisis el concepto de reproducción social y señalar de qué forma puede vincularse con el llamado paradigma de los derechos humanos. Por último, analizaremos los resultados del acuerdo firmado en 2018 con el FMI, tanto en términos de la ejecución de las políticas de protección como de su impacto en los derechos humanos.

2. Un acuerdo a la vieja usanza

La crisis de sobreendeudamiento abierta a partir del primer trimestre de 2018 condujo al gobierno del presidente Macri a iniciar conversaciones con el FMI para recibir “apoyo para el programa económico”.¹⁰ A comienzos de mayo de ese año el presidente anunció por televisión que se habían iniciado tales conversaciones informales.¹¹ Unas semanas después, el 7 de junio de ese mismo año el FMI hizo público el acuerdo *stand-by* alcanzado, de 36 meses por 50 000 millones de dólares de apoyo.¹²

¹⁰ Christine Lagarde, “Statement by IMF Managing Director Christine Lagarde at the Conclusion of the Executive Board’s Informal Meeting on Argentina” (FMI, 2018) Press Conference 18/182 <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/18/pr18182-statement-by-imf-managing-director-at-the-conclusion-of-meeting-on-argentina>>.

¹¹ Liliana Franco, “Argentina Vuelve a Financiarse Con El FMI: Macri Anunció El Inicio de Negociaciones Para Un Préstamo” *Ámbito* (Buenos Aires, 8 de mayo de 2018) <<https://www.ambito.com/politica/argentina-vuelve-financiarse-el-fmi-macri-anuncio-el-inicio-negociaciones-un-prestamo-n4020594>> accessed 10 January 2021.

¹² IMF FMI, “Comunicado de prensa acuerdo con el FMI”. El crédito inicialmente acordado por 50 mil millones de dólares fue ampliado a 57 mil millones en octubre de 2018. El FMI

Según Christine Lagarde, su directora ejecutiva de entonces, el acuerdo buscaría eliminar los desbalances económicos a partir de una “convergencia más rápida al equilibrio fiscal y reducción de la inflación”. En consonancia con su historia, el programa acordado propone un “un ‘mega ajuste’ en el gasto público equivalente a casi el 14 % del mismo”.¹³ En sus dos primeros años, el programa acordado supondría una reducción del gasto superior al 3,1 % del PBI. La “recalibración del programa económico” debería conducir a una reducción en el crecimiento del PBI en el escenario base (o caída en un escenario más ‘adverso’) durante los primeros dos años del acuerdo. Se proyectaba que ese retroceso se recuperaría rápidamente con creces al encarrilar los equilibrios macroeconómicos.

Según el FMI el acuerdo permitiría llevar adelante un programa macroeconómico coherente que “reduce las necesidades de financiamiento, [y] encauza la deuda pública argentina por una trayectoria descendente firme...” al mismo tiempo que “las políticas que pretenden aplicar las autoridades buscan abordar vulnerabilidades de larga data, [para] lograr que la deuda siga siendo sostenible...”.¹⁴ En la proyección del acuerdo, la deuda pública total del gobierno federal (sin incluir el endeudamiento acordado con el FMI) se reduciría de manera sostenida entre 2018 y 2023 casi un 19 %.¹⁵

continuó con los desembolsos acordados hasta agosto de 2019 frente a la evidencia del incumplimiento de los preceptos básicos de estos créditos: que los recursos sirvieran para impulsar el programa firmado y estabilizar la macroeconomía, y no para financiar la fuga de capitales, como evidentemente estaba ocurriendo. Francisco J. Cantamutto y Mariano Féliz, “Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida” (2021) 9 *Revista Nuestra América* <<http://revistanuestramerica.cl/ojs/index.php/nuestramerica/article/view/301>>.

¹³ Manzanelli y Castells (nota 3), 2.

¹⁴ IMF FMI, “Argentina : Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report” (FMI :: Western Hemisphere Department 2018) TECHNICAL ASSISTANCE REPORT 18/219 <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/13/Argentina-Request-for-Stand-By-Arrangement-Press-Release-and-Staff-Report-46078>>.

¹⁵ Cabe señalar que desde la perspectiva del Fondo la necesidad del acuerdo provenía de “un cambio reciente en la actitud de los mercados y una funesta confluencia de factores

3. Sustentabilidad de la deuda: ¿qué es eso?

La sustentabilidad de la deuda pública aparece como el primer y más importante objetivo del acuerdo. Pero, ¿qué significa en este contexto dicha sustentabilidad (*sustainability*)? En términos generales, para el FMI la sustentabilidad de la deuda supone que “el saldo primario necesario para estabilizar al menos la deuda (...) es factible desde el punto de vista económico y político, de modo que el nivel de la deuda sea compatible con un riesgo de refinanciación aceptablemente bajo y con la preservación del crecimiento potencial a un nivel satisfactorio”.¹⁶ Esto combina un fundamento fiscal (saldo fiscal primario) con la posibilidad de acceder al mercado internacional para refinanciar ‘voluntariamente’ la deuda (*rollover*) y sostener el crecimiento económico.¹⁷ En la presentación del acuerdo con el FMI, el gobierno de Macri pone en el centro de la escena el cierre de los mercados internacionales por eventos exógenos como la sequía y las turbulencias financieras internacionales.¹⁸

han sometido la balanza de pagos de Argentina a presiones significativas”. No remitió a la posibilidad de inconsistencias en el programa macroeconómico del gobierno y/o las restricciones estructurales que enfrenta la economía argentina. Señaló que “[d]urante los últimos dos años y medio, Argentina ha estado dedicada a una transformación sistémica de la economía nacional, a través de profundos cambios en los mercados de divisas, los subsidios y la tributación”. Para el Fondo (o el gobierno de Macri), nada de esto parece tener que ver con la crisis. FMI, “El Directorio Ejecutivo Del FMI Aprueba Un Acuerdo Stand-By Por USD 50.000 Millones Para Argentina” (nota 2).

¹⁶ FMI IMF, “Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries” (Strategy, Policy, and Review Department in collaboration with the Fiscal Affairs Department 2013) 4. Para una visión crítica sobre el papel del FMI y el endeudamiento soberano, ver Harry Cleaver, “Close the IMF, Abolish Debt and End Development: A Class Analysis of the International Debt Crisis” (1989) 13 *Capital & Class* 17.

¹⁷ La sustentabilidad de la deuda se ha convertido en un principio del derecho internacional que establece la necesidad de determinar criterios claros y justos para manejar y resolver las crisis financieras. Juan Pablo Bohoslavsky y Matthias Goldmann, “An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law” (2016) 41 *Yale Journal of International Law* 13.

¹⁸ Ministerio de Hacienda / Argentina, “Acuerdo Argentina - FMI” (2018) Filminas 4 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf>.

El apoyo del FMI es presentado como puente de plata para superar esos 'shocks'.¹⁹

En Argentina el enfoque del FMI (más allá de sus leves mutaciones) predominó sobre todo en los años noventa durante el llamado Plan de Convertibilidad (1991-2001) y en los años del gobierno de Macri (2015-2019). En los ochenta, por el contrario, tuvo relevancia en la orientación de la política económica una vertiente del enfoque estructuralista que sostuvo el plan Austral (1985-1988) de ajuste heterodoxo.²⁰ Por su parte, en la década larga del kirchnerismo (2003-2015) entre la cesación de pagos, el pago de la deuda con el FMI en 2006 y el superávit externo por la mayor parte de esa etapa, el debate oficial sobre la deuda se concentró a la llamada política de desendeudamiento.²¹ En los hechos, eso significó que frente a la imposibilidad de endeudarse en el mercado internacional, el gobierno apostó a la sustitución de deuda externa por deuda en moneda local. Recién hacia 2013, durante el segundo gobierno de Cristina Kirchner (2011-2015), el Estado comenzó a colocar deuda a través de acuerdos bilaterales (en particular, con China). En la etapa actual (2019-), *a posteriori* de la caída del último acuerdo con el FMI, el nuevo gobierno inició un proceso de renegociación de

¹⁹ Algunos meses antes, el ministro de economía del gobierno de Macri, Nicolás Dujovne, había afirmado que "la deuda argentina es perfectamente sostenible" y en relación a la evolución del endeudamiento proyectaba que "[v]a a haber un pico en el año 2020 y luego comenzará a bajar. Cumpliendo con las metas fiscales, nuestro ratio deuda-PBI se estabilizará y será uno de los más bajos de los países emergentes". No estaba en el horizonte simbólico, teórico o político del gobierno la posibilidad de una crisis que se avecinaba. Nicolás Dujovne, "Ante Empresarios Españoles, Dujovne Afirmó Que La Deuda Es Perfectamente Sostenible" *Ambito.com* (Buenos Aires, 22 February 2018) <<https://www.ambito.com/economia/ante-empresarios-espanoles-dujovne-afirmo-que-la-deuda-es-perfectamente-sostenible-n4013211>> accessed 17 February 2021.

²⁰ Mariano Félix, "¿De la década perdida a la década ganada? Del auge y crisis del neoliberalismo al neodesarrollismo en crisis en Argentina", 9 *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, 2013.

²¹ Francisco J Cantamutto, "Política Reciente de Deuda Pública En Argentina" in Alicia Puyana and Agustina Costantino (eds), *La inserción de América Latina en la economía globalizada* (FLACSO México 2016) 133–136; Nemiña and Val (nota 4) 4.

la deuda pública, alcanzando en agosto de 2020 un acuerdo con los acreedores privados locales e internacionales e iniciando discusiones con el FMI. El actual ministro de Economía, Martín Guzmán, propone una perspectiva alternativa al problema del sobreendeudamiento. Sin confrontar radicalmente con la posición del FMI en relación a la necesidad de un ajuste fiscal, el planteo del ministro es que la insustentabilidad de la deuda es un problema esencialmente de tasas de interés excesivas antes que un exceso de endeudamiento.²²

En el debate en Argentina, desde los años ochenta, la sustentabilidad de la deuda remite fundamentalmente a que “no cabe esperar grandes dificultades para que los contratos suscritos se cumplan en tiempo y forma”.²³ Es decir, supone condiciones materiales que permitan “razonablemente” el repago de los compromisos financieros asumidos. Sin embargo, a diferencia de la posición del FMI, la posición estructuralista de esos años entendía que la sustentabilidad de la deuda es un problema de falta de dólares antes que un problema fiscal. Por lo tanto, la sustentabilidad es analizada en términos de la capacidad de ciclo del capital en la economía periférica (y dependiente, agregaríamos de nuestra parte) de generar el volumen suficiente de divisas internacionales para garantizar el repago. Frente a una limitación en la capacidad de acceder al financiamiento internacional (un problema básico de cualquier economía dependiente que no produce la moneda hegemónica a escala global, el dólar estadounidense), la sustentabilidad de la deuda se vinculaba sobre todo a la capacidad de hacer crecer las exportaciones netas.²⁴ Este planteo ponía en el centro de la escena la absorción interna (consumo privado y público más inversión) cuya contracara eran las exportaciones netas, y

²² Guzmán (nota 9).

²³ Roberto Frenkel, “Deuda Externa, Crecimiento y Sostenibilidad” (2003) 168 *Desarrollo Económico* Vol. 42, 545, 546.

²⁴ Mario Damill *et al.*, *Déficit Fiscal, Deuda Externa y Desequilibrio Financiero* (1ra edn, CEDES :: Editorial Tesis 1989).

—sobre todo— la ecuación distributiva. Dada una determinada tasa de crecimiento esperada (tasa de inversión), aumentar las exportaciones netas supone restringir o reducir el crecimiento del consumo doméstico. En la medida en que era necesario aumentar las exportaciones netas para generar divisas, y dado que se buscaba al menos mantener la tasa de inversión bruta para impulsar el crecimiento económico, el dilema de política económica era resolver quién restringe su consumo: la contradicción clave está dada entre el consumo suntuario y el consumo popular (incluidos los componentes derivados del consumo público). Esta era una restricción de orden político y social clave para entender el problema. Garantizar el pago de la deuda requería no solo condiciones internacionales favorables determinadas (capacidad de acceder a financiamiento y/o demanda global suficiente para aumentar las exportaciones netas) sino una determinada correlación de fuerzas sociales internas. Esa correlación de fuerzas determinaría tanto el valor de la fuerza de trabajo (y los salarios) y, por lo tanto, el piso de consumo popular política y socialmente sostenible, como —por otro lado— la rigidez de los ingresos suntuarios (derivados de la plusvalía). La sostenibilidad de la deuda expresaba de manera directa el conflicto distributivo (de clases).

Más recientemente, en una revisión crítica de la estrategia del FMI, Guzmán y Heymann —el primero, como dijimos, a la sazón ministro de Economía de la Argentina desde fines de 2019— señalaron que el enfoque del FMI tiene algunas debilidades²⁵. Por una parte, en el camino hacia la sostenibilidad de la deuda el FMI promueve el ajuste fiscal como estrategia dominante de corto plazo. Al poner la clave del problema en el exceso de déficit fiscal primario (antes del pago de intereses de la deuda pública), el FMI sobreestima la relevancia de corregir ese desequilibrio, pues subestima a su vez el impacto negativo

²⁵ Martin Guzman y Daniel Heymann, "The IMF Debt Sustainability Analysis: Issues and Problems" (2015) 6 *Journal of Globalization and Development* <<https://www.degruyter.com/view/j/jgd.2015.6.issue-2/jgd-2015-0034/jgd-2015-0034.xml>> accessed 2 January 2020.

que el ajuste fiscal tiene en la actividad económica y, por lo tanto, en la potencial caída en la recaudación de impuestos.²⁶ Naturalmente, si el ajuste fiscal reduce más PBI que lo proyectado, ello conduce a un déficit que termina siendo mayor al inicialmente planeado; para alcanzar el objetivo fiscal se acentúa el ajuste, y el ciclo contractivo se profundiza. En consecuencia, el coste en términos de crecimiento y empleo (y por lo tanto, de condiciones de vida) es aún mayor que el diseñado.²⁷ Por otra parte, Guzmán plantea que la carga de las correcciones para alcanzar la sustentabilidad debe equilibrarse de otra forma pues los acreedores son también corresponsables de la situación de sobreendeudamiento.²⁸ Si esos fondos de inversión no asumen parte de ese costo, el ajuste fiscal para alcanzar una nueva sustentabilidad será excesivo.²⁹

En el mismo sentido, Damill y otros explicitan esta contradicción como un ‘problema de la transferencia’.³⁰ Según ellos, se presenta una contradicción entre la necesidad de realizar pagos

²⁶ El FMI basa su propuesta en alguna versión remozada de la vieja “equivalencia ricardiana” que asume que una reducción en el déficit público es automáticamente compensada por un incremento en el gasto privado que se supone es desplazado por el gasto público. En la actualidad este argumento remite a lo que se conoce como la “austeridad expansiva”. Robert Skidelsky and Nicolò Fraccaroli, *Austerity vs Stimulus* (Springer International Publishing 2017) <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-50439-1>> accessed 3 March 2021.

²⁷ Guzman y Heymann (nota 25) 389.

²⁸ Guzman y Heymann (nota 25). Desde 2011, los Principios Guías sobre la Deuda Soberana y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establecieron que tanto acreedores como deudores comparten la responsabilidad para prevenir y resolver situaciones de insustentabilidad de la deuda, sosteniendo la obligación de respetar los derechos humanos. Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos 2011 sección I, punto 2-3. Principios básicos para la reestructuración de deudas soberanas 2015, 8. Principio de sostenibilidad.

²⁹ En este sentido, se introduce un importante matiz en la discusión sobre la sustentabilidad de la deuda. La misma puede ser el resultado no simplemente del sobreendeudamiento sino sobre todo resultado de las elevadas tasas de interés implícitas en esa deuda. Por esto, la renegociación debe incluir fundamentalmente una reducción sustancial en la tasa de interés que los acreedores esperan cobrar. Esta ha sido la línea general seguida por Guzmán en la renegociación de la deuda con los acreedores privados. Cantamutto y Féliz (nota 12).

³⁰ Damill y otros, (nota 25).

externos excesivos y la dificultad de apropiar las divisas suficientes para hacerles frente. Dado que se trata de una situación en la cual el endeudamiento externo es mayormente público pero las divisas las ‘produce y apropia’ el sector privado, se convierte en un problema de economía política la transformación de los recursos públicos nominados en pesos a divisas. Mientras en los años ochenta la crisis de la deuda había convertido la tarea de conseguir divisas en un problema ‘insoluble’ que condujo a la crisis del plan Austral y la hiperinflación de 1989, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos de Cristina Fernández (2007-2011, 2011-2015) la restricción de divisas también jugó un papel clave para orientar la política de ‘desendeudamiento’ primero y re-endeudamiento externo a partir de 2013.³¹

Por otra parte, aquellos autores señalan que hay restricciones políticas y sociales a las posibilidades de ajuste fiscal por lo que es posible asumir que alguna forma de no pago de la deuda externa se torna inevitable cuando el pago total de las obligaciones requiere reducir el nivel de consumo por debajo de un nivel exógenamente determinado.³² Exógenamente quiere decir política y socialmente. Si la resistencia social impide la redistribución regresiva del ingreso (en contra de las clases trabajadoras), en principio la carga del ajuste fiscal recaería sobre los sectores que (en el marco de las relaciones capitalistas de producción) deberían invertir, reduciendo el crecimiento económico posible.³³

De estos planteos se deriva que el debate sobre la sostenibilidad de la deuda trae, en general de manera implícita y elíptica, la discusión sobre la factibilidad social y política de encarar los ‘ajustes necesarios’. A comienzos del siglo XXI el FMI ya mantenía —en el mismo sentido— que la sustentabilidad de

³¹ Cantamutto (nota 24); Nemiña y Val (nota 4).

³² Frenkel (nota 23) 557; Guzman y Heymann (nota 25) 390.

³³ Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel, “Restricción Externa e Incentivos al Crecimiento En América Latina” in Mario Damill *et al.* (eds), *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero* (1ra edn, CEDES: Editorial Tesis 1989) 23–24.

la deuda implica una situación en la cual se espera que el deudor pueda continuar pagando sus deudas sin requerir una corrección futura de sus ingresos y gastos que sea irreal.³⁴ En esta interpretación, el concepto de irrealidad supone, desde el punto de vista político, la necesidad de resolver el doble desafío de contener el gasto fiscal y garantizar —simultáneamente— el crecimiento económico. Este supuesto captura la noción de que hay límites sociales y políticos al ajuste que determinan la voluntad (en contraste con la capacidad) de pagar por parte de los países deudores.³⁵ La voluntad de pago remite inmediatamente a los condicionantes políticos y sociales de la sustentabilidad.³⁶

En el acuerdo con el gobierno argentino en 2018, el propio FMI reconoce la necesidad de “medidas para proteger a los segmentos más vulnerables de la sociedad manteniendo el gasto social y, en caso de que las condiciones sociales desmejoraran, abriendo margen para incrementar el gasto en la red de protección social”.³⁷ El gobierno del presidente Macri explicitó que se esperaba que el acuerdo fuera consistente y sostenible “económica, social y políticamente” e “incluye explícitamente el monitoreo de indicadores sociales y, por primera vez en la historia en un programa con el FMI, una salvaguarda para proteger a los más vulnerables”.³⁸ Se estableció un piso al gasto en protección social, la ampliación eventual del gasto en los programas Asignación Universal por Hije, Asignación Universal por Embarazo y Asignaciones Familiares, y la promoción de la equidad de género en el mercado de trabajo con especial

³⁴ FMI, “Assessing Sustainability” (Policy Development and Review Department In consultation with the Fiscal Affairs, International Capital Markets, Monetary and Exchange Affairs, and Research Departments, 2002), 3.

³⁵ *Ibid.* 4-5.

³⁶ Cabe resaltar que, en general, el FMI no considera la existencia de límites jurídicos al ajuste.

³⁷ FMI, “El Directorio Ejecutivo Del FMI Aprueba Un Acuerdo Stand-By Por USD 50 000 Millones Para Argentina” (nota 2).

³⁸ Ministerio de Hacienda / Argentina (nota 18).

énfasis “en incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo”.³⁹

La inclusión de esas salvaguardas dan cuenta de un doble problema en el esquema histórico de sustentabilidad de la deuda. Primero, que la capacidad de repago de la deuda tiene condicionantes políticos que remiten directamente a la necesidad de respetar los derechos humanos en los países involucrados o, al menos, en un sentido rawlsiano, de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad. Ese criterio estaba, al menos formalmente, en el acuerdo firmado en 2018 y era parte de las negociaciones iniciadas por el nuevo gobierno (“empezar por los últimos”, como señaló Fernández, el actual presidente). Esta capacidad tiene como trasfondo la inestabilidad política resultante de las políticas de ajuste y sus consecuencias (el FMI habla de “mantener la cohesión social”). En segundo lugar, estos planteos —al menos implícitamente— colocan al centro del debate la necesidad de considerar las condiciones de reproducción social a la hora de evaluar la sustentabilidad de la deuda.

4. ¿Factibilidad política o la vida en el centro?

De manera explícita, los análisis de sustentabilidad de la deuda solo se ubican en el plano de la reproducción ampliada del capital en su sentido más clásico. De esa forma, remiten a la necesidad de recrear las condiciones para la valorización del capital y su resultado mediato (el crecimiento económico). Esas condiciones son vistas como elementos objetivos que pueden ser alcanzados a partir de las políticas económicas adecuadas. Estos análisis asumen que el ajuste fiscal garantizará las condiciones de sustentabilidad de la deuda (en el sentido fiscal mencionado)

³⁹ Este último punto se condice con la reducción de las brechas de género en el mercado de trabajo como principal foco de las políticas con perspectiva de género del FMI. Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli, “COVID-19, Instituciones financieras internacionales y continuidad de las políticas androcéntricas en América Latina”, 28 *Revista Estudios Feministas*, 2020, e73510, 10.

y pasado un tiempo breve, la economía retomará una senda expansiva gracias a la recuperación de la confianza del gran capital en la capacidad de repago. A partir del crecimiento económico, el empleo y los salarios crecerán y a partir de allí, las condiciones de vida mejorarán. Pero mientras las definiciones hegemónicas de sustentabilidad de la deuda la definen en términos eminentemente financieros, otras interpretaciones pueden —veremos— adoptar un abordaje más amplio de las implicancias políticas, sociales y jurídicas del ajuste, en particular en relación con su impacto en los derechos humanos.⁴⁰

De alguna manera, el planteo del FMI recupera —aunque de manera paradójal— el concepto de protección progresiva de los derechos económicos y sociales presente en los tratados internacionales. En un sentido general, reconocen “el derecho de toda persona a *un nivel de vida adecuado* para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a *una mejora continua de las condiciones de existencia*” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.1; énfasis añadido por el autor). Por otra parte, el compromiso asumido por los Estados es de “*lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2; énfasis añadido por el autor). Los elementos subrayados son expresiones de la idea hegemónica tanto en el FMI como en las Naciones Unidas de que el crecimiento económico es la base de la resolución de los problemas sociales.

En los abordajes que hemos discutido, las restricciones políticas y sociales para alcanzar el desempeño macroeconómico que pueda eventualmente garantizar los derechos humanos en el sentido mencionado, se presentan en tres planos. El primero es el planteado explícitamente por el FMI y que remite

⁴⁰ Bohoslavsky y Goldmann (nota 17) 25.

esencialmente a la factibilidad política y social del programa de ajuste. El acuerdo con el FMI no se presenta como una forma de lidiar con un problema de derechos humanos sino que asume la necesidad de contener las consecuencias políticas del mismo.⁴¹ La preocupación no es la racionalidad del ajuste en pos de la sustentabilidad de la deuda sino cuál es la probabilidad de su ejecución en una determinada coyuntura social y política. Es decir, se asume como problemático el período de transición en tanto sus efectos sobre los derechos humanos a corto plazo pueden poner en cuestión la persistencia del ajuste que se entiende necesario y único camino posible.⁴² Por eso el acuerdo firmado en 2018 establece un “piso al gasto en protección social durante todo el programa”⁴³ que limite el costo social y político del mismo. El vínculo que se establece aquí es entre el efecto del ajuste y la estabilidad del sistema político para conducirlo a través del período de transición a un nuevo equilibrio sustentable en el tiempo evitando estallidos sociales de magnitud.⁴⁴⁻⁴⁵ De hecho, el FMI señala que “[e]xisten riesgos evidentes en

⁴¹ Hay varios estudios que muestran de qué manera los derechos humanos y sus violaciones influyen en las decisiones de los organismos internacionales de crédito. Ver Byungwon Woo y Amanda Murdie, “International Organizations and Naming and Shaming: Does the International Monetary Fund Care about the Human Rights Reputation of Its Client?” 65 *Political Studies*, 2017, 767.

⁴² En un informe reciente sobre el impacto de la pandemia capitalista y las respuestas necesarias por parte de los Estados, el FMI señala la importancia de establecer medidas compensatorias de manera preventiva frente a futuros ajustes, como forma para mitigar la conflictividad social. IMF FMI, “Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic” (International Monetary Fund, IMF, 2020) Reports 23-24 <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>>. Por otra parte, señala que esas medidas deben tender a ser significativas y a tiempo pero a la vez focalizadas y —sobre todo— temporarias. La salida de las medidas excepcionales con posterioridad al período de crisis o transición, debe hacerse para asegurar la sustentabilidad de la deuda. *Ibid ix*.

⁴³ Ministerio de Hacienda / Argentina (nota 18) 13.

⁴⁴ Nemiña y Val (nota 4) 6.

⁴⁵ En mayo de 2018, al momento de informar el pedido del gobierno argentino de apoyo financiero del FMI, Lagarde señaló que el gobierno argentino mostró conciencia de la necesidad de construir y mantener la cohesión social, protegiendo “durante la transición” a los sectores más vulnerables. Lagarde (nota 10).

torno al programa” pero confía en que “la implementación decidida de los planes de política le permitirá al país aprovechar de lleno su potencial económico y lograr que todos los argentinos gocen de la prosperidad nacional en el futuro”.⁴⁶⁻⁴⁷

En segundo lugar, la mirada del actual Ministro de Economía de Argentina, Guzmán, pone precisamente el énfasis en el costo social del ajuste. Si bien plantean matices en cuanto a su implementación,⁴⁸ el ministro no cuestiona la racionalidad económica del ajuste.⁴⁹ unos años antes había señalado que “existe un problema de sostenibilidad cuando los ingresos del gobierno no son suficientes para poder financiar los costos asociados a la nueva emisión de deuda, o lo que es lo mismo, lo que se recauda no es suficiente para repagar los intereses de la deuda preexistente, por lo que debe emitirse más deuda para pagar la deuda anterior”.⁵⁰ Por el contrario, discute la forma de su impacto en las condiciones de vida inmediatas de la población e —indirectamente— en las condiciones de factibilidad política. Desde este punto de vista se asume que los costos del ajuste hacia la sustentabilidad de la deuda son subestimados en el

⁴⁶ FMI, “El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo stand-by por USD 50 000 millones para Argentina” (nota 2).

⁴⁷ En noviembre de 2018, durante una conferencia, el ministro de economía de Macri, Dujovne, se ufano de que “en la Argentina nunca se hizo un ajuste de esta magnitud sin que caiga el Gobierno”. Pocos meses después, él ya no sería el ministro de Economía y unos meses más tarde la coalición de gobierno perdió las elecciones presidenciales. infobae, “Nicolás Dujovne: “Nunca se hizo un ajuste de esta magnitud sin que caiga el Gobierno” (*Infobae*, 14 de noviembre de 2018) </economia/2018/11/14/nicolas-dujovne-nunca-se-hizo-un-ajuste-de-esta-magnitud-sin-que-caiga-el-gobierno/> consultado el 23 de febrero de 2021.

⁴⁸ Mariano Féliz, “Sostenibilidad de la deuda o la vida en el centro” (2020) Preprint: En evaluación <doi.org/10.31219/osf.io/ej7xh>.

⁴⁹ Alejandro López Mieres, Ignacio López Mieres y Claudio Lozano, “Los alcances de la reestructuración de la deuda en el contexto de la crisis del COVID-19. Un análisis de las fortalezas y debilidades de la propuesta de Martín Guzmán” (Instituto IPYPP, 2020).

⁵⁰ Martín Guzmán, Nicolás Todesca y Pablo Mira, “Deuda Pública Argentina: del Edeudamiento a la sostenibilidad” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011) Nota Técnica 42 11 <https://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/42%20NT%20Finanzas%20Publicas%201%20T%2011.pdf>.

enfoque del FMI y, por ello, el programa de reformas se torna de hecho políticamente inviable. En este sentido, se plantea un primer cuestionamiento a la racionalidad política de los parámetros de sustentabilidad de la deuda en tanto se ponen en un primer plano los agravios a la población que de hecho cuestionan sus derechos humanos y que pueden poner en riesgo el proceso de recuperación de la sustentabilidad de la deuda⁵¹. En este sentido, la renegociación de la deuda encarada por el gobierno del presidente Fernández propone postergar pagos de capital e intereses (algo ya acordado con los acreedores privados y en discusión respecto de la deuda con el FMI). Por otra parte, supone, al menos discursivamente, establecer “medidas para fortalecer los programas de transferencias para la población con menores recursos y evitar un incremento del desempleo en los sectores más vulnerables del mercado laboral”.⁵²

El tercer plano es, sin embargo, aquel que potencialmente abre el espacio para radicalizar el marco de análisis, incorporar la cuestión de los derechos humanos en el centro de la discusión y construir matriz analítica más adecuada. Al ubicar en el centro del problema de la sostenibilidad de la deuda está la cuestión distributiva en un sentido clasista,⁵³ queda en evidencia la necesidad de incorporar la reproducción de la vida como principal problema analítico. El argumento de Frenkel y sus colegas sostenía la necesidad de considerar los límites que los sectores populares establecen a las condiciones de vida que suponen como políticamente inviolables. Es precisamente este enfoque el que aporta elementos que permiten cuestionar radicalmente la mirada tradicional del FMI y el gobierno de Macri, aún con salvaguardas sociales, o la propuesta crítica de Guzmán (que está en la base de la discusión actual con el FMI).

⁵¹ Guzmán (nota 9); Martín Guzmán y Joseph E. Stiglitz, “A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring Based on the UN Principles” (Fundación Friedrich Eber, FES-ILDIS, 2016) <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>>.

⁵² Guzmán (nota 9).

⁵³ Frenkel y Rozenwurcel (nota 33).

En este análisis, la clase que vive de su trabajo aparece como actor político y social de primera importancia. Sin embargo, su papel parece reducirse macroeconómicamente a su lugar en la disputa por la apropiación del ingreso. La conflictividad social parece hacerse presente solo en tanto conflicto distributivo en el mercado de trabajo. Sin embargo, entendemos que es clave considerar a las clases trabajadoras como parte integral del ciclo de reproducción ampliada del capital.⁵⁴ A partir de acá, nuestra lectura se asocia a la necesidad de considerar el valor de la fuerza de trabajo como un factor objetivo sujeto a las condiciones de la lucha social.⁵⁵ En el marco de la crisis de la deuda en los años ochenta, la resistencia social al ajuste aparecía en esta discusión como una rigidez que debía considerarse teórica y políticamente. Lo que Frenkel y otros planteaban como un ‘supuesto’ del modelo, es en realidad una restricción impuesta por la realidad. La reproducción de la fuerza de trabajo supone como mínimo (más adelante complejizamos la discusión) la determinación del valor de la misma en el mercado. Ese valor no es subjetivo ni simplemente objetivo (externo a la sociedad) sino producto de la dinámica situada del desarrollo capitalista. Esto incluye las condiciones que la lucha social (de clases) impone como garantía de la reproducción ampliada del capital.⁵⁶

Es precisamente la resistencia social al ajuste durante el gobierno de Macri lo que condujo, como consecuencia directa, a la inviabilidad política de la estrategia de sobreendeudamiento. Si la política de ajuste gradualista es resultado de la resistencia social en distintos planos,⁵⁷ la crisis de esa estrategia da como

⁵⁴ Harry Cleaver, *Una Lectura Política de “El Capital”* (1ra ed., Fondo de Cultura Económica, 1985).

⁵⁵ Michael A. Lebowitz, *Más allá de El Capital. La Economía Política de la clase trabajadora en Marx* (Akal, 2005).

⁵⁶ Cleaver (nota 16).

⁵⁷ Mariano Féliz, “Cambiamos: entre la reforma y la crisis en el capitalismo dependiente”, *ANUARIO EDI 2018. Capitalismo argentino: ¿una vez más en la encrucijada?* (1ra ed., Economistas de Izquierda (EDI) / Oficina de Buenos Aires de la Fundación Rosa Luxemburgo 2018) <<https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2018/07/Anuario-EDI-2018-para-web.pdf>>.

resultado la radicalización del ajuste por otros medios (ahora, la crisis de sustentabilidad de la deuda y el acuerdo con el FMI).

Esto hace evidente la necesidad de colocar en el centro del problema analítico el concepto de reproducción social para tener una idea cabal de las limitantes políticas y sociales de la sustentabilidad.

5. La vida en el centro o no hay sustentabilidad de la deuda sin sostenibilidad de la vida

Si planteamos que la restricción fundamental para la sustentabilidad de la deuda es la matriz distributiva en realidad estamos planteando que el problema no se puede resolver sin hacer foco en el hecho de que en el centro de la reproducción ampliada del capital (incluido, en este caso, del capital financiero) está la reproducción de la vida. En su expansión el capital se apropia no solo del trabajo remunerado sino de aquellos trabajos no remunerados, invivilizados, que están por detrás y garantizan la reproducción de la vida de ambos (de las personas que realizan tanto el trabajo remunerado como el no remunerado). “El capital se apropia también de dosis enormes de trabajo gratuito que reproducen la mano de obra a un coste menor al que tendría si todo tuviera que adquirirse en el mercado”.⁵⁸ Esto significa que para garantizar las condiciones materiales que permitan la valorización del capital y por tanto el repago de la deuda (sustentabilidad en sentido general), deben garantizarse primero las condiciones de reproducción de la vida en sentido amplio.⁵⁹

En una mirada restringida, los argumentos ya señalados plantean la necesidad de considerar las restricciones que establece la reproducción de la fuerza de trabajo (es decir, su

⁵⁸ Amaia Pérez Orozco, *Subversión feminista de la Economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, (Traficantes de Sueños, 2014), 108.

⁵⁹ Pérez Orozco (nota 58).

capacidad de trabajo, y por lo tanto la vida misma, de trabajadoras y trabajadores). Sin reproducir la fuerza de trabajo es imposible explotarla y, por tanto, inviable la valorización del capital. Las demandas de las clases populares respecto de lo que consideran sus ‘derechos’ establecen (más allá de una cuestión normativa) un límite social y políticamente objetivo —no abstractamente objetivo— a la redistribución del valor a favor del pago de la deuda. En el análisis expuesto esos derechos se expresan de manera general en la participación de los salarios en el ingreso.⁶⁰ Esta es una primera aproximación, aunque limitada, al planteamiento del problema de la sustentabilidad de la deuda tal cual lo proponemos.

Pero, precisamente, poner en el centro la reproducción de la vida supone ampliar la mirada. Desde hace décadas desde el movimiento feminista se ha planteado que la producción de plusvalía supone la reproducción de la fuerza de trabajo a escala ampliada, y que detrás de ello está el trabajo de reproducción y cuidados.⁶¹ Ese trabajo invisibilizado y mal remunerado es realizado históricamente y fundamentalmente por las mujeres y cuerpos feminizados,⁶² en particular, aquellos más empobrecidos y racializados.⁶³

Esto significa que no alcanza con asumir que los salarios (o, en general, los ingresos vinculados al trabajo remunerado) resolverán el problema de la reproducción de la vida de las personas. Es decir, los derechos humanos no se resuelven de manera inmediata por la vía de los derechos ‘económicos’ y ‘sociales’ —al empleo y salario dignos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 6.1 y 7)—

⁶⁰ Frenkel y Rozenwurcel (nota 33).

⁶¹ Mariarosa Dalla Costa, “Poder Femenino y Subversión Social”, *Dinero, perlas y flores en la reproducción feminista* (Akal, 2009).

⁶² Silvia Federici, *El Patriarcado Del Salario. Críticas Feministas al Marxismo*, (Traficantes de Sueños, 2018), 25-46.

⁶³ Angela Davis, *Mujeres, Raza y Clase* (2da ed., Akal, 2005).

o del ‘consumidor’ (acceso mercantil a bienes y servicios). La reproducción de la vida supone el desarrollo de una amplia variedad de trabajos y actividades por fuera de los mercados, generalmente en forma no remunerada. El cuidado de la casa, la preparación de los alimentos, el cuidado de niños, adultxs o enfermxs, o el trabajo en la comunidad, son fundamentales para garantizar (no solo contribuir a) la reproducción de la fuerza de trabajo.⁶⁴ Esto implica que la garantía de los derechos humanos en un sentido integral (“plena efectividad” de los mismos, según el Pacto DESC) necesita de la consideración explícita en las políticas públicas (incluida la política de endeudamiento público) de las condiciones para la realización en condiciones adecuadas de esas actividades. Tal cual sostiene la resolución 69/319 de la ONU sobre principios básicos sobre la reestructuración de la deuda soberana, siendo la sostenibilidad un objetivo, la misma debe promover un crecimiento económico sostenido e inclusivo y un desarrollo sostenible, minimizando los costos sociales y económicos, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos. Las propias políticas de educación, salud, las políticas sociales y habitacionales, entre otras, son dimensiones fundamentales que deben incorporarse para problematizar los límites que la reproducción de la vida pone a la sustentabilidad de la deuda. El acuerdo firmado entre el gobierno argentino y el FMI en 2018 incluye solo salvaguardas sobre los gastos sociales restringidos al núcleo de la red de transferencia condicionada de ingresos (Asignación Universal por Hije, Asignación Universal por Embarazo y Asignaciones Familiares). Más allá de eso, el ajuste fiscal no solo supone reducir el gasto público en general, sino fundamentalmente recortar la producción y provisión de bienes y servicios públicos que juegan un rol clave en la reproducción social en su conjunto y en particular en gestión de las tareas de reproducción y cuidado. Esto contradice claramente

⁶⁴ Katrine Marçal, *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith? Una historia de las mujeres y la Economía* (Penguin Random House Grupo Editorial, 2016).

la normativa internacional que establece qué “medidas regresivas” constituyen *prima facie* una violación de los derechos económicos y sociales.⁶⁵ Por otra parte, el acuerdo supone contraer nueva deuda con el FMI para pagar los vencimientos con el sector privado, con una consecuencia (un programa de ajuste) que conlleva un sentido de violación amplia y multi-dimensional de derechos, y por eso a la misma podría valerle también la doctrina de la deuda odiosa.⁶⁶ Según esta doctrina, en la medida en que el FMI sabía que el crédito que otorgaba tenía objetivos distintos de los formalmente expresados —es decir, colaborar con la continuidad del gobierno de Macri y sus políticas económicas—,⁶⁷ podría afirmarse que el acuerdo firmado y sus efectos negativos en los derechos humanos eran conocidos.⁶⁸ Asimismo, el excesivo énfasis del FMI en recuperar

⁶⁵ De Schutter (nota 7). Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms 2018, art. 9 y 10.

⁶⁶ Según esta doctrina, las deudas contraídas por el Estado pueden ser consideradas odiosas si es (a) “una deuda contraída en violación de los principios democráticos (incluyendo el consentimiento, la participación, la transparencia y la responsabilidad) y ha sido empleada contra los más altos intereses de la población del Estado deudor, mientras que el acreedor conocía o estaba en condiciones de saber lo anterior”, o (b) es “una deuda que tiene como consecuencia denegar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población mientras que el acreedor conocía o estaba en condiciones de saber lo anterior” (Comité para la abolición de las deudas ilegítimas). En el caso de que la deuda sea odiosa, el debate pasa al plano más general de la impugnación de la deuda como sistema. Comité para la abolición de las deudas ilegítimas, “Deuda Odiosa” (*cadtm.org*, s/f) <<https://www.cadtm.org/Deuda-odiosa?lang=es>>; Eric Toussaint, *Sistema Deuda. Historia de Las Deudas Soberanas y Su Repudio* (Icaria, 2018).

⁶⁷ Román Lejtman, “Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate del Fondo Monetario Internacional” (*Infobae*, 28 de julio de 2020) </politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/> consultado 4 de marzo de 2021.

⁶⁸ No hay consenso en torno al alcance de la doctrina de la deuda odiosa. La discusión pone en el centro de la escena el debate entre el “deber” de pagar y la “posibilidad” de hacerlo, puesto de otra manera, entre la cancelación de la deuda o su renegociación por imposibilidad de pago. Cleaver (nota 16) 38 y ss. Por otro lado, la discusión mayoritaria tiende a asumir que la doctrina de la deuda odiosa solo aplica a gobiernos no democráticos. Al respecto ver Juan Pablo Bohoslavsky, “Book Review. ‘The Doctrine of Odious Debt in International Law. A Restatement’, by Jeff King” (2017) 18 *Journal of World Investment & Trade*, 1073.

la sustentabilidad de la deuda en un sentido muy restringido, expone al organismo a ser pasible de complicidad.⁶⁹

Cabe señalar que el trabajo de reproducción y cuidados no solo es fundamental para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo; también lo es en el cuidado y reproducción de las condiciones naturales y bienes comunes.⁷⁰ Sin el trabajo de reproducción y cuidados, la naturaleza misma es puesta en riesgo, y con ella la vida humana misma que es parte integral de aquella. La reproducción del capital requiere inevitablemente de la apropiación de la naturaleza.⁷¹ En el marco de procesos de sobreendeudamiento en economías dependientes, esa apropiación se transforma en extractivismo exacerbado, o saqueo.⁷² La inserción dependiente de las economías como la Argentina supone la necesidad de la producción de valores de uso transformados esencialmente en *commodities* a los fines de satisfacer las necesidades materiales de las cadenas globales de explotación.⁷³ La expansión global del capital financiero y el consecuente desarrollo de procesos de sobreendeudamiento recurrentes, provoca que a aquello se sume la presión para garantizar volúmenes de exportación adecuados al repago de esa deuda.⁷⁴ Esto acrecienta las condiciones de explotación de los

⁶⁹ Juan Pablo Bohoslavsky, "Responsibility for complicity of international financial institutions in human rights violations in the context of retrogressive economic reforms", Asamblea General, UN Doc. A/74/178, (16 de julio de 2019).

⁷⁰ María Mies y Vandana Shiva (eds.), *Ecofeminismo. Teoría, crítica y perspectivas* (Icaria editorial, 1997).

⁷¹ James O'Connor, *Causas Naturales. Ensayos de Marxismo Ecológico* (1ra ed., Siglo XXI Editores, 2001).

⁷² Horacio Machado Aráoz, "Ecología Política de La Deuda 'Crecer Para Pagar': ¿Una Salida Progresista?", *Ecologías Políticas del Sur. Territorios y cuerpos en el siglo XXI* (17 de marzo de 2020) <<http://www.ecologiapoliticadelsur.com.ar/nota/53-ecologia-politica-de-la-deuda-crecer-para-pagar-una-salida-progresista->>.

⁷³ Ruy Mauro Marini, "Dialéctica de La Dependencia (1973)" en Carlos Eduardo Martins (ed.), *América Latina, dependencia y globalización / Ruy Mauro Marini* (Siglo XXI Editores / CLACSO, 2015).

⁷⁴ Frenkel y Rozenwurcel (nota 33).

bienes comunes hasta niveles que ponen en riesgo la naturaleza y las condiciones de su reproducción, que es lo mismo que decir las condiciones del trabajo de su reproducción y cuidado.

La reproducción social supone, en consecuencia, la necesidad de crear condiciones mínimas para la sostenibilidad de la vida en su conjunto. La contracara de la sostenibilidad de la vida es —inevitablemente— la necesidad de sostener los derechos humanos y los derechos de la naturaleza (incluidos los seres no humanos). Esos derechos, que se van conquistando históricamente a través de procesos de lucha, no expresan solo valoraciones abstractas de lo justo o correcto. Entendemos que esos derechos también expresan concretamente las condiciones básicas para la reproducción social en un momento social e históricamente determinado. Al fin y al cabo los derechos no nacen de la nada (*ex nihilo*) sino que son producto de “un legado que los pueblos ostentan con orgullo de sus antepasados, de lo que pudieron luchar y de las conquistas por la libertad”.⁷⁵ En particular, el significado concreto de los derechos es parte de una disputa social.⁷⁶ La violación de esos derechos no solamente violenta parámetros éticos, morales o jurídicos respecto de las condiciones de existencia humana y natural. El incumplimiento de los derechos destruye —precisamente— las condiciones en las que se reproduce la vida y, a través de ella, la sociedad misma. En el caso del capitalismo dependiente las condiciones de reproducción social se encuentran tensionadas adicionalmente, pues las condiciones de reproducción ampliada suponen la compensación de las pérdidas de plusvalía generadas por el

⁷⁵ Walter Carnota, “Derechos Humanos | DELS” (*Salud.gob.ar*, marzo 2017) <<https://salud.gob.ar/dels/entradas/derechos-humanos>> consultado 12 de febrero de 2021.

⁷⁶ En efecto, al ser los derechos formas codificadas de la lucha social también pueden imponerse como límites a ser superados. Samuel Moyn, *La Última Utopía. Los Derechos Humanos en la historia* (1ra ed., Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015); Ana Cecilia Dinerstein, “Entre el éxtasis y el desencuentro. Los desafíos de la Rebelión” en Alberto Bonnet, John Holloway y Sergio Tischler (eds.), *Marxismo Abierto. Una visión europea y latinoamericana* (1ra ed., Herramienta: Universidad de Puebla, 2005).

intercambio desigual y por lo tanto condiciones de superexplotación del trabajo y la naturaleza.⁷⁷

Si se violenta el acceso a la salud o a la educación, la población existirá como fuerza de trabajo potencial incapaz de participar activamente y condiciones adecuadas de la reproducción social del capital. Si faltan condiciones mínimas de alimentación, vivienda o acceso al agua potable, se configuran situaciones de malestar social y político que conducen, tarde o temprano, a situaciones de inestabilidad política que harán inviable las condiciones de valorización del capital. Estas violaciones flagrantes a los derechos humanos conducen a costos crecientes de garantizar la defensa de las condiciones materiales para el desarrollo de la producción en el marco capitalista (ej., derechos de propiedad).

Desde el punto de vista de la reproducción de las condiciones naturales hay varios vectores a considerar. Por una parte, la explotación de los bienes comunes (transformados en recursos naturales en el marco capitalista) debe realizarse en condiciones que garanticen los derechos humanos (por ej., explotaciones que no destruyan las comunidades ni pongan en peligro la salud pública y/o precaricen las condiciones de trabajo). Por otro lado, esas explotaciones deben considerar los requisitos de reproducción de la naturaleza. Las estrategias de desarrollo de base extractivista cuyo fin último es la producción de divisas para la reproducción del ciclo de endeudamiento, típicos de territorios dependientes, suelen llevar esas explotaciones más allá de esos límites, conduciendo a profundos procesos de deterioro ambiental y cambio climático.

De esta manera, desde el punto de vista de los derechos de los seres humanos, la sustentabilidad de la deuda se enfrenta a restricciones que son mucho más que meramente políticas y/o

⁷⁷ Mariano Félix, "Neodevelopmentalism and Dependency in Twenty-First-Century Argentina: Insights from the Work of Ruy Mauro Marini", 1 *Latin American Perspectives*, 2019, vo. 45, 105; Marini (nota 73).

sociales. Particularmente, en contextos de sobreendeudamiento sostenidos y recurrentes que el capitalismo contemporáneo impone, las condiciones de sostenibilidad de la vida son llevadas a límites precisamente ‘insostenibles’ y conducen de manera periódica e inevitable a crisis de amplio espectro. La experiencia reciente de las revueltas populares frente a los acuerdos firmados por el FMI con los gobiernos del Ecuador y Líbano, y la crisis del gobierno de Mauricio Macri en 2018-2019 en Argentina, por ejemplo, dan una idea de las tensiones.⁷⁸

6. El acuerdo con el FMI y la sostenibilidad de la vida

Como señalamos, el acuerdo firmado por el FMI y el gobierno argentino en 2018 planteó una serie de presupuestos, objetivos y políticas cuyo objetivo primordial era garantizar la recuperación de la sustentabilidad de la deuda.

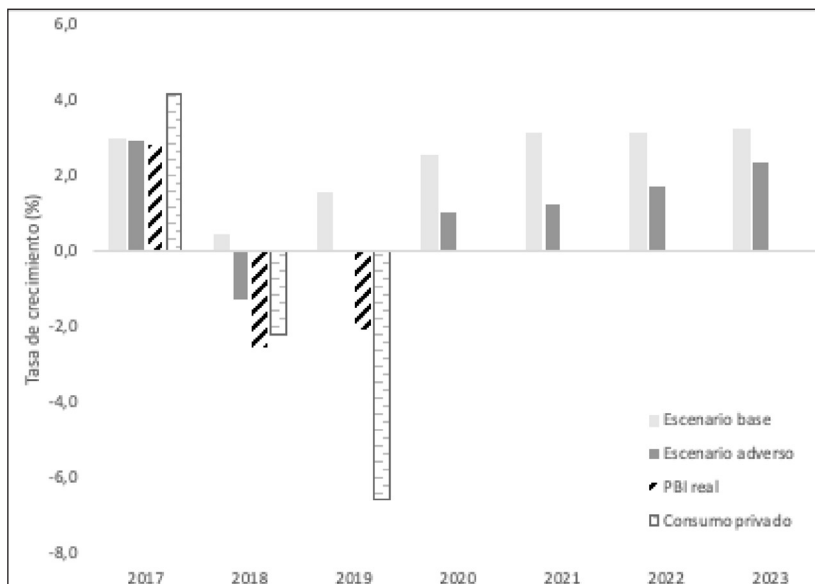
En una primera evaluación, la proyección original era una reducción en la tasa de crecimiento económico en los dos primeros años del acuerdo, seguidos de una veloz recuperación.⁷⁹ En el escenario adverso la proyección era de una caída fuerte, estancamiento y lenta recuperación. Detrás de esa evaluación, se proyectaba una caída en el consumo privado en el primer año del acuerdo (2018) pero una recuperación sostenida en los años subsiguientes. Por contraste, la proyección incluía una caída del consumo público (ajuste fiscal) durante seis años consecutivos. Sobre todo, se proyectaba una recuperación de las exportaciones y la inversión privada, mientras que la inversión pública tendría un recorte sustantivo por varios años.

⁷⁸ El propio Fondo reconoce la necesidad de considerar la resistencia social al ajuste aún si lo hace sin cuestionar su papel en esos procesos. Señala que las protestas en torno a las reformas en las políticas producen tensiones crecientes que rápidamente transforman la conflictividad social en una crítica más amplia a las políticas de los gobiernos. Sin embargo, señala que la gente toma las calles debido a ofensas de largo tiempo y percepciones de maltrato. FMI, “Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic” (nota 42) 23-24.

⁷⁹ FMI, “Argentina : Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report” (nota 14), 25.

El FMI y el gobierno argentino claramente subestimaron el impacto que tendría el ajuste fiscal acordado sobre el desempeño macroeconómico. En sus primeros dos años, el PBI cayó a un ritmo mayor aún que el escenario adverso, con una violenta reducción en el consumo y un estancamiento general del resto de las variables macroeconómicas (ver gráfico 1). El golpe al empleo y los ingresos populares fue mayúsculo, conduciendo a la violación general de derechos económicos y sociales.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PBI proyectada (base y escenario adverso), PBI real y Consumo privado, 2017-2023

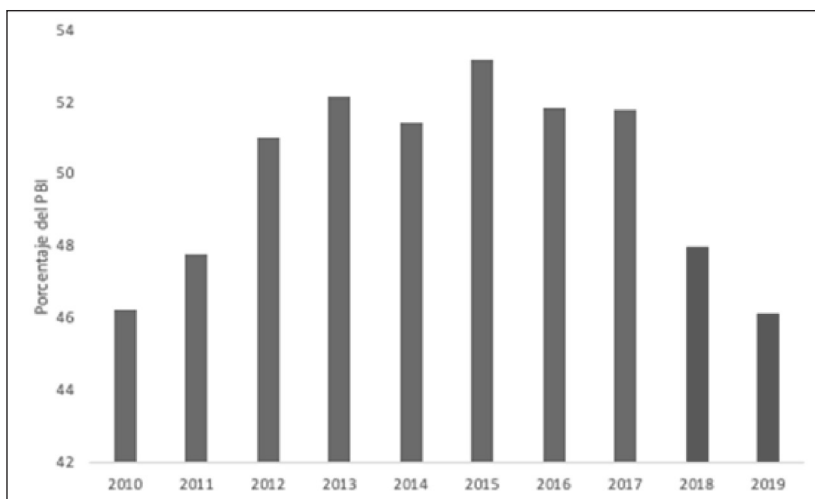


Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del FMI y el Ministerio de Economía.

Desde el punto de vista del equilibrio de fuerzas sociales a escala macroeconómica, se aprecia un golpe estructural. Hasta 2017 (gráfico 2) los sectores populares habían conseguido sostener su participación en los ingresos a pesar del deterioro sostenido de las condiciones macroeconómicas, en el marco

de la crisis transicional del neodesarrollismo.⁸⁰ La crisis financiera de comienzos de 2018 y el acuerdo con el FMI perforaron esa línea de flotación: la participación de los salarios en el ingreso cae violentamente a partir de 2018.

Gráfico 2. Participación de la remuneración de la fuerza de trabajo en el PBI. 2010-2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y Maito.⁸¹

El intento de recuperación de la sustentabilidad de la deuda en las condiciones mencionadas (que incluyeron el cierre del financiamiento voluntario internacional y la profundización de la crisis global), llevaron a una violenta caída en la apropiación popular de los ingresos. Esta caída no fue enfrentada por las políticas públicas sino al contrario: la política de salario mínimo, vital y móvil condujo a su caída sostenida en términos reales.⁸²

⁸⁰ Féliz, "Cambiamos: entre la reforma y la crisis en el capitalismo dependiente" (nota 57).

⁸¹ Esteban Ezequiel Maito, "La Distribución funcional del ingreso en Argentina (1993-2016)", 32 *Trabajo y Sociedad*, 2019, 53-78.

⁸² Mariano Féliz y María Emilia Millón, "Estructura de clases y crisis transicional en Argentina" en Gil Felix (ed.), *Trabalho e Trabalhadores na América Latina e Caribe*, 2021.

El golpe al mercado de trabajo remunerado se canalizó de manera fragmentada a los hogares, observándose un sesgo de género contra las mujeres, quienes —como suele ocurrir en las crisis—⁸³ debieron hacer frente a las tareas de reproducción (intensificadas) al mismo tiempo que recibían menos servicios públicos, y aumentaban su empleo remunerado mientras los varones de los hogares perdían los suyos (en particular, varones jóvenes) e ingresos (en particular, varones adultos).⁸⁴ En el cuadro 1 se observa el aumento en la tasa de empleo (empleo/población) para las mujeres, en particular las adultas, en contraposición con una fuerte reducción en la tasa de empleo para los varones, en especial los jóvenes. Paralelamente, las mujeres (en particular, las adultas) aumentaron sostenidamente su participación en el mercado de trabajo (aumento en la tasa de actividad), al tiempo los varones (en especial, jóvenes) la redujeron. En este contexto, las salvaguardas que establecieron una promoción de las mujeres solo ratificaron la tendencia capitalista a cargarlas con las tareas de absorber todos los impactos de la crisis en sus hogares y comunidades.

Las políticas aplicadas no solo provocaron un deterioro en la macroeconomía más profundo que el proyectado y, a través de ella, en las posibilidades de acceso a medios de vida monetarios para la mayor parte de la población. Simultáneamente, supusieron una retracción en la provisión pública de servicios esenciales para la reproducción de la vida, con un evidente sesgo contra las mujeres y cuerpos feminizados (en particular, aquellos más empobrecidos y racializados).⁸⁵

⁸³ Mariano Féliz y Julianna Agustina Díaz Lozano, "Trabajo, territorio y cuerpos en clave neodesarrollista. Argentina, 2002-2016", 52 *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 2018, Vol. 26, 1-26.

⁸⁴ Los varones adultos tienen proporcionalmente más empleos formales y estables que los varones jóvenes. Durante la crisis, los primeros tendieron a perder ingreso (por suspensiones) mientras que los segundos fueron mayormente despedidos (o sus empleos precarios desaparecieron).

⁸⁵ El ajuste a las políticas que proveen bienes y servicios ligados directa o indirectamente al trabajo de reproducción y cuidados es la demostración más cabal del sesgo patriarcal de

Cuadro 1. Tasa de empleo y actividad, por sexo y edad. 2019-2017

	Tasa de empleo			Tasa de actividad		
	4to. Trim. 2017	4to. Trim. 2019	Variación	4to. Trim. 2017	4to. Trim. 2019	Variación
Mujeres Jóvenes (14 a 19 años)	32,4	33,1	0,7	39,9	40,8	0,9
Mujeres Adultas (30 a 64 años)	62,0	63,3	1,3	65,5	67,9	2,4
Varones Jóvenes (14 a 19 años)	50,1	45,2	-4,9	56,6	54,4	-2,2
Varones adultos (30 a 64 años)	87,8	85,8	-2,0	91,6	90,7	-0,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

El gasto público del Estado nacional cayó entre 2017 y 2019 un 20,2 % en términos reales, por encima de la proyección 2020/2017 (-13 %).⁸⁶ En 2019 frente a una inflación promedio de 57 %, el gasto primario aumentó solo 36,2 %. En términos del PBI, el gasto público nacional (antes del pago de intereses de la deuda) cayó de 2,1 puntos porcentuales, esto es algo menos que lo proyectado en el acuerdo (-1,5 % y -1,1 en 2018 y 2019 respectivamente).

Según el acuerdo original el gasto social iba a estar protegido: los gastos de “Jubilaciones y otro gasto social” debían aumentar 0,1 y 0,5 puntos porcentuales del PBI en 2018 y 2019, respectivamente. Además, se incluía la mencionada cláusula de “salvaguarda” que permitía reducir el objetivo de déficit primario en hasta 0,2 % del PBI para atender situaciones de vulnerabilidad frente al ajuste. Si bien la provisión era proteger

los programas del Fondo y otros organismos de crédito para garantizar la sustentabilidad de la deuda. Bohoslavsky y Rulli (nota 39) 5. desde una perspectiva de derechos humanos y de la economía feminista, las políticas financieras de emergencia desplegadas por las instituciones financieras internacionales (IFIs

⁸⁶ Ministerio de Hacienda / Argentina (nota 18) 10.

sobre todo a quienes eran beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en diciembre de 2019 el valor real de la misma había caído un 13,5 % en comparación con diciembre de 2017.

Sin embargo, el recorte se dio en el conjunto de los gastos, incluidas las prestaciones de la seguridad social que tuvieron un aumento nominal de solo 43,4 % en 2019 (frente a la inflación señalada), cayendo 0,83 puntos del PIB entre 2017 y 2019; por su parte, las transferencias al sector privado aumentaron solo 40,5 % en 2019 también por debajo de la inflación. Por fuera de las partidas de Seguridad Social, el gasto de la finalidad Servicios Sociales cayó un 25,6 % en términos reales entre 2017 y 2019. El cuadro 2 muestra la caída generalizada del gasto en partidas sociales mientras que el pago de intereses de la deuda pública se multiplicó: esto prueba que la austeridad no se aplica de manera universal sino selectiva.

Cuadro 2. Evolución del gasto social, en términos reales. 2019/2017

Finalidad/Función	2019/2017
TOTAL GASTOS (sin interés deuda)	-16,7%
3- SERVICIOS SOCIALES	-13,5%
31- Salud	-13,1%
32- Promoción y Asistencia Social	-15,4%
33- Seguridad Social	-9,5%
34- Educación y Cultura	-29,4%
35- Ciencia y Técnica	-29,0%
36- Trabajo	-53,0%
37- Vivienda y Urbanismo	-46,2%
38- Agua Potable y Alcantarillado	-33,2%
Intereses deuda	40,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda.

Se observa que la búsqueda de la sustentabilidad de la deuda no solo deterioró las condiciones de acceso al empleo remunerado e ingresos, sino que desarticuló la provisión de servicios públicos elementales para el desarrollo de las tareas de reproducción social, incluidas el cuidado del ambiente urbano.

En paralelo, cabe señalar que la tensión extractivista se aceleró a través de la crisis de sobreendeudamiento con sus consecuencias en el deterioro de las condiciones de reproducción de la naturaleza. El acuerdo con el FMI planteó un crecimiento sostenido de las exportaciones superior al 5 % anual hasta 2023.⁸⁷ En la búsqueda de ampliar la base de exportaciones (en línea con el acuerdo firmado) el gobierno nacional desde antes de la crisis de 2018 venía impulsando una política de promoción del yacimiento de gas y petróleo *shale* Vaca Muerta, con la explícita expectativa de convertirla en una segunda pampa húmeda o “una locomotora para el crecimiento en base a los hidrocarburos”.⁸⁸ Entre 2017 y 2019 las exportaciones del rubro combustible y energía aumentaron un 78,4 % mientras las de Productos Primarios subieron solo 18,3 %, bien por arriba del promedio de crecimiento de exportaciones en el período (11 %).

De conjunto, el acuerdo firmado con el objetivo de recuperar la sustentabilidad de la deuda amplió la distancia entre los derechos humanos consagrados y la realidad de manera brutal y —en muchos casos— permanente o con efectos prolongados a largo plazo. Según datos del INDEC, la incidencia de la pobreza por ingresos pasó de 25,7 % de la población, en la segunda mitad de 2017, a 35,5 % en el segundo semestre de 2019; la indigencia pasó de 4,8 % de la población a 8 % en igual período. Entre los niños menores a 15 años los indicadores pasaron de

⁸⁷ FMI, “Argentina : Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report” (nota 14) 35.

⁸⁸ Francisco J. Cantamutto, “Vaca Muerta y las elusivas promesas de desarrollo en Argentina” (2020) 56 *Ens. Econ.*, 2020, Vol. 30, 185-209; Gustavo García Zanotti, “Vaca Muerta y el desarrollo argentino: balance y perspectivas del fracking” (EJES (Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental) 2020) <<https://opsur.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Vaca-muerta-y-el-desarrollo-argentino.pdf>>.

39,7 % a 52,3 % y de 7,6 % a 13,6 % respectivamente. El impacto en las posibilidades de adecuado desarrollo social y cognitivo de estxs jóvenes es inconmensurable y pone en riesgo no solo sus derechos en el presente (“nivel de vida adecuado”) sino cualquier posibilidad de “una mejora continua de las condiciones de existencia” en adelante.

Antes de concluir, podemos señalar que las negociaciones actuales en torno al endeudamiento con los acreedores privados (concluido en el segundo semestre de 2020) y con el FMI (aún en marcha al momento de escribir este artículo) contienen elementos del debate que hemos planteado. De hecho, el Ministro Guzmán planteó al inicio de la negociación en 2020 los usos alternativos de los recursos que podrían ahorrarse con la renegociación de la deuda. Esos usos podrían intentar corregir, aunque fuera parcialmente, el sesgo del acuerdo firmado en 2018.⁸⁹ Luego de cerrada esa renegociación, la crisis del COVID-19 puso en pausa ese debate. Sin embargo, el presupuesto nacional aprobado para 2021 deja en claro que esas alternativas no están en el horizonte político del gobierno pues no se han plasmado en la propuesta de gastos del Estado nacional.⁹⁰ La sostenibilidad de la vida (y los derechos humanos que ella implica) sigue siendo la variable de ajuste.

Conclusiones preliminares

El acuerdo firmado entre Argentina y el FMI en 2018 debía permitir recuperar la sustentabilidad de la deuda pública. Sin embargo, en pocos meses solo logró profundizar la crisis.

⁸⁹ Martín Guzmán, “Propuesta de reestructuración de la deuda externa pública. Bonos Globales Trust Indenture 2005 y 2016” (Secretaría de Finanzas: Ministerio de Economía / Argentina, Buenos Aires, 16 de abril de 2020) <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_reducida-propuesta-de-reestructuracion-de-la-deuda-externa-publica.pdf> consultado 16 de abril de 2020.

⁹⁰ Mariano Félix, “Presupuesto Nacional 2021: prioridades, proyectos y ajustes” (*Revoluciones*, 28 de noviembre de 2020) <<https://revolucionedotnet.wordpress.com/2020/11/28/presupuesto-nacional-2021-prioridades-proyectos-y-ajustes/>> consultado el 8 de marzo de 2021.

Uno de los principales problemas detrás de ese acuerdo es que establece una visión restringida del problema del endeudamiento y su sustentabilidad. Ese problema se reduce a garantizar las condiciones políticas del ajuste macroeconómico que asegure el pago de la deuda. Esas condiciones suponen contener la conflictividad social presentando una mirada que reduce el problema a garantizar condiciones mínimas de reproducción de la vida para los sectores más vulnerables de la población. Es decir, presentan como problema político esencial solo garantizar los derechos humanos de forma restringida o minimalista para una fracción acotada de la población.

Nuestro análisis ha mostrado que si ampliamos la mirada e incorporamos la dimensión de la reproducción social y la sostenibilidad de la vida en el centro del análisis, podemos comprender por qué el debate sobre la sustentabilidad de la deuda es tanto más complejo. En la práctica, podemos decir que al pensar el problema desde la sostenibilidad de la vida, los derechos humanos se presentan como la manifestación formal de las demandas concretas de la población para garantizar sus condiciones de reproducción material. Esas demandas son las que en la práctica establecen los límites políticos al ajuste en pos de la sustentabilidad de la deuda.

Hemos podido comprender entonces por qué el programa de ajuste firmado en 2018 en el marco del acuerdo con el FMI no solo violenta abiertamente los derechos económicos y sociales de la población en Argentina, sino que a su vez pone en riesgo la sostenibilidad de la vida y así la propia reproducción ampliada del capital, y con ello, a su vez, la sustentabilidad fiscal de la deuda.

Por último, en un intento de tender puentes entre dos paradigmas diferentes pero complementarios (el paradigma de los derechos humanos y el paradigma de la reproducción social) hemos mostrado que estos problemas aparecen como supuestos no problematizados de los análisis tradicionales sobre la sustentabilidad de la deuda. En tal sentido, mostramos que sin considerar en la discusión y en la práctica esos elementos, la deuda es siempre insustentable.

El papel del FMI en la protección social: prometedores cambios en políticas y desafíos persistentes¹

*The IMF's role in social protection: Promising
policy shifts and persisting challenges*

*Olivier De Schutter*²

Universidad Católica de Lovaina, Bélgica

*Nathalie Dubler*³

Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), Francia

*Paula Fernandez-Wulff*⁴

Universidad de Nueva York, Estados Unidos

*Anabella Sosa*⁵

Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), Francia

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 382-404

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e486>

Resumen: Se puede afirmar que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha cambiado su postura sobre la protección social, entendida como el conjunto de medidas públicas destinadas a proteger a la población de los peligros sociales y económicos en caso de reducción o pérdida de ingresos. Desde los más altos cargos del FMI, se ha afirmado que se

¹ Traducción al español de Natalia Barry.

² Profesor, Université Catholique de Louvain; relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

³ M.A., Paris School of International Affairs, Sciences Po.

⁴ Investigadora en Residencia, Center for Human Rights and Global Justice, New York University (NYU) School of Law; asesora senior del relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

⁵ M.A., Paris School of International Affairs, Sciences Po. Las opiniones aquí vertidas no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

produjo un cambio en el foco de su atención: de una concentración excesiva en ajustes estructurales, con frecuencia muy criticada, a un “nuevo” abordaje e interés en las cuestiones sociales a través del prisma de la “macrocrítica”. En el presente artículo, se estudia la evolución y el alcance de este aparente cambio, dada la importancia del papel del FMI en la protección social: las recomendaciones macroeconómicas del organismo tienen una influencia decisiva sobre las decisiones de políticas a nivel nacional en relación con la protección social, mediante mecanismos como las recomendaciones y experiencia de vigilancia, las condicionalidades sobre préstamos y el papel del FMI como facilitador ante préstamos a terceros. También se analiza la respuesta del FMI a la crisis económica originada por la pandemia de la COVID-19 a fin de evaluar hasta qué punto se han modificado sus políticas en la realidad. Mostramos que, si bien se han concretado algunos cambios prometedores en las políticas —entre ellas, la reducción y hasta eliminación de algunas condicionalidades y la promoción de inversiones en el sector salud— la insistencia en el uso de medidas selectivas (*targenting*) para combatir la pobreza, en lugar del fomento de pisos de protección social universales, así como el enfoque persistente en la sustentabilidad fiscal, le han llevado a tener un enfoque ambiguo que menoscaba los avances en pos de hacer de la protección social un recurso universal, tal y como se comprometieron los gobiernos en la Recomendación 202 de la OIT (2012). Prevalece un marcado contraste entre, de un lado, los esfuerzos desplegados para satisfacer las necesidades de financiamiento a nivel de país, y del otro, la imposición de condicionalidades en nombre de la sustentabilidad fiscal. El FMI debe adoptar un enfoque en cuanto a la protección social basado en los derechos humanos, que supere su tradicional insistencia en medidas selectivas en pos de la universalidad, de manera que se logre avanzar más allá de la mitigación de los efectos de sus programas sobre sectores vulnerables. Un primer paso en esta dirección sería incrementar la cooperación con otras organizaciones internacionales, no solo el Banco Mundial, sino también UNICEF y la OIT, así como incorporarse a los esfuerzos existentes para el establecimiento de un Fondo Global para la Protección Social.

Abstract: The International Monetary Fund (IMF) has arguably shifted its position towards social protection, understood as a set of public measures intended to protect individuals from social and economic distress in

cases of income reduction or loss. Leadership in the IMF has affirmed that there has been a change from its much-criticized focus on structural adjustments and austerity, to a “new” approach and interest in social issues through the lens of “macro-criticality.” In this article, we survey the evolution and extent of this possible shift, given the important role of the IMF in social protection: the macro-economic recommendations the organization makes have a clear influence over countries’ policy decisions related to social protection, through mechanisms including surveillance advice and expertise, conditionalities on lending, and its gatekeeping role for third-party lending. We examine the IMF’s response to the economic crisis triggered by the COVID-19 pandemic to assess the extent to which its policies have truly shifted. We show that, while there have been promising policy changes, including lowering or even eliminating some conditionalities and promoting healthcare spending, its focus on targeted measures to combat poverty, as opposed to universal social protection floors, and its continued focus on fiscal sustainability, lead to an ambiguous approach that hinders progress to make social protection universal, as committed by governments in ILO Recommendation 202 (2012). We find that a sharp contrast remains between efforts deployed to meet countries’ financing needs and the content of the conditionalities imposed in the name of fiscal sustainability. The IMF must adopt a human rights-based approach towards social protection, going beyond targeting and towards universality, and not simply mitigate the effects of its programs on the vulnerable. Increasing cooperation with other international organizations, not only the World Bank, but UNICEF and the ILO as well, and joining ongoing efforts for the establishment of a Global Fund for Social Protection, would be a first step in this direction

Introducción

Si bien la protección social ha ganado prominencia en la política internacional de los últimos años,⁶ los esfuerzos

⁶ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional (2017). Informe de evaluación “*The IMF and Social Protection*”. Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>.

internacionales no logran aún convertirla en universal,⁷ tal como lo estipula la Recomendación 202 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012. Será necesario el mejoramiento de la cooperación internacional si se desean alcanzar los ODS en 2030, y las organizaciones financieras internacionales tienen un importante papel que jugar en ese sentido.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una de ellas, pero ¿qué papel puede desempeñar —si acaso desempeña alguno— en ese sentido? En abril de 2020, la directora del organismo, Kristalina Georgieva, declaró: “El FMI fue creado para tiempos como este: estamos aquí para desplegar la fuerza de la comunidad global, de manera que podamos ayudar a proteger a los más vulnerables y revitalizar la economía”.⁸ En el informe “Perspectivas de la economía mundial 2020” (*World Economic Outlook 2020*) de octubre de 2020, el FMI subrayaba la necesidad de que los países incrementaran la inversión en el sector de la salud y, desde entonces, empezó a proporcionar apoyo internacional en forma de alivio de deudas y financiación en condiciones favorables mientras que, a la vez, insistía en la importancia del desarrollo de formas de tributación basadas en principios progresivos y en la cooperación internacional impositiva.⁹ Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil como el Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM, por su sigla en francés), argumentan que las medidas de austeridad del FMI debilitan los sistemas de salud nacionales y demoran una posible respuesta de políticas coordinadas, lo cual impide

⁷ Ver Isabel Ortiz, et al. (2017), “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries”. Documento de trabajo sobre ESS de la OIT, núm. 48.

⁸ FMI, “Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy”. Discurso de Kristalina Georgieva, (2020). Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>.

⁹ FMI, “World Economic Outlook 2020”, (2020). Disponible en inglés y español en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.

que los países en desarrollo respondan adecuadamente a ciertas crisis sanitarias como la del ébola o, más recientemente, la de la COVID-19. Algunos observadores también han criticado fuertemente la falta de acciones concretas para honrar los compromisos asumidos por el Fondo al comienzo de la crisis.¹⁰

¿Cómo entender esas aparentes contradicciones? Por ser el principal organismo encargado de promover la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacionales, el FMI ejerce gran influencia sobre la protección social¹¹ y su papel puede ser clave para asegurar que el gasto social nacional se oriente a políticas de protección social que no dejen a nadie atrás. De más está decir que el mandato del Fondo es asegurar la estabilidad financiera y, oficialmente, la protección social no está entre sus prioridades. Sin embargo, las prescripciones macroeconómicas del FMI pueden o no favorecer el que la protección social se entienda como prioridad en los países a los que asiste. Esto se debe a que el hecho de disponer de espacio fiscal y de poder preservar la credibilidad frente a los acreedores internacionales son factores determinantes en la toma de decisiones relacionadas con la protección social por parte de los gobiernos nacionales.

1. Enfoque del FMI en cuanto a la protección social

El mandato del FMI es asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional y no contempla la protección social explícitamente. No obstante, ciertos ajustes estructurales y reformas económicas promovidos desde el FMI han influido directamente

¹⁰ Thomas Stubbs, William Kring, Christina Laskaridis, Alexander Kentikelenis, Kevin Gallagher, "Whatever it takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19 and Developing Countries", en *World Development*, 2021, vol. 137. Disponible en inglés en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105171>

¹¹ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston, "The International Monetary Fund and its Impact on Social Protection", (2018). Disponible en inglés en: <https://srpoverty.org/wp-content/uploads/2018/08/international-monetary-fund-impact-on-social-protection-2018.pdf>

sobre el diseño y la implementación de la protección social en el mundo. En respuesta a las críticas recibidas por mantenerse al margen de esos impactos, con el tiempo, el FMI fue cambiando su postura frente a la protección social.¹² Si bien las políticas sociales no se abordaron de forma explícita hasta fines de 1990, la crisis financiera de 2008 ya hizo que el Fondo incluyera una referencia a los programas de seguridad social y a las condicionalidades de préstamos en los países menos desarrollados (PMD).¹³ Desde aquel momento, el Fondo comenzó a incluir condicionalidades no vinculantes que promovieran el gasto social, en especial en salud y educación. De hecho, un estudio de 2013 realizado por el mismo Fondo Monetario llegó a la conclusión de que “los programas apoyados por el FMI tienen un efecto positivo y significativo en el gasto social de los países de ingreso bajo”.¹⁴ Un estudio publicado en 2017 por la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Fondo señalaba que durante el período de 2006 a 2015, un promedio del 10 % de los acuerdos promovidos por el FMI comprendían condicionalidades estructurales que se concentraban más directamente en la protección social o la fortalecían;¹⁵ y agregaba que en los países de ingreso bajo, “el FMI a veces tenía una función significativa en la defensa del fortalecimiento de los programas de seguridad social”.¹⁶

¹² Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, “The IMF and Social Protection”, Documento de referencia Núm. BD/17-01/01, (2017).

¹³ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, “The IMF and Social Protection”, Documento de referencia Núm. BD/17-01/01, (2017).

¹⁴ Benedict Clements, Sanjeev Gupta y Masahiro Nozaki, “What Happens to Social Spending in IMF-supported programmes?”. Notas de discusión entre funcionarios del FMI (*IMF Staff Discussion Note*), (2011), 16. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1115.pdf>

¹⁵ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, “The IMF and Social Protection”, (2017), 21. Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

¹⁶ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, “The IMF and Social Protection”, (2017), 22. Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

El enfoque “nuevo” del FMI, promovido por primera vez durante la dirección de Christine Lagarde, expresaba un interés creciente en la pobreza, la desigualdad y las cuestiones sociales.¹⁷ En respuesta a las críticas y a la presión proveniente de la comunidad internacional, el Fondo cambió su discurso sobre protección social y pobreza en general y, a mediados de 2000, introdujo la noción de macrocrítica.¹⁸ Según el FMI, un problema se define como macrocrítico “si afecta o tiene el potencial de afectar la estabilidad interior o exterior”.¹⁹ Un problema que el FMI habitualmente define como macrocrítico en la mayoría de los países es el gasto social y, dentro de este gasto, se halla la protección social. Con este *modus operandi*, el FMI analiza la macrocrítica del gasto social, poniendo el foco en la sustentabilidad fiscal y la adecuación del gasto, así como en la eficiencia al momento de destinar ese gasto.²⁰ Sin embargo, el Fondo todavía no dispone de un criterio estandarizado para determinar la macrocrítica: la decisión en cuanto a si son macrocríticas o no las intervenciones en un país en materia de protección social finalmente “quedan a criterio subjetivo del personal técnico del FMI”.²¹

¹⁷ Barry Herman, “*Social Protection Floors in the Financing for Development Agenda*” Equipo de Tareas Interinstitucional sobre el Financiamiento para el Desarrollo (*Inter-agency Task Force on Financing for Development*), (2017). Serie documentos de trabajo.

¹⁸ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación “The IMF and Social Protection” (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

¹⁹ Documento normativo del FMI (*IMF Policy Paper*), “Una estrategia para la participación del FMI en el gasto social”. Washington D.C., (2019). Disponible en inglés y español en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975>

²⁰ Documento normativo del FMI (*IMF Policy Paper*), “Una estrategia para la participación del FMI en el gasto social”. Washington D.C., (2019) Disponible en inglés y español en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975>

²¹ Clínica sobre organizaciones internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (*International Organizations Clinic at NYU School of Law*), (2018), “*IMF and Social Protection*”, 16-17, 48. En una declaración basada en las entrevistas al personal funcionario del

La inclusión de políticas sociales dentro de los programas del Fondo se sustenta mayoritariamente en su colaboración con el Banco Mundial, entidad que lidera el diseño y la implementación de programas de seguridad social focalizados en la pobreza extrema.²² Existe una tradición consolidada en cuanto al apoyo que el Fondo obtiene de la experiencia del Banco Mundial en estos temas, y esto se refleja en las decisiones del Fondo sobre Políticas y Orientación desde la década de los años ochenta. En su informe “Financiamiento para el desarrollo” (*Financing for Development*) de 2015, el Fondo también destacaba la importancia de brindar a los países apoyo selectivo (*targeted support*) “a la vez de recalcar que la participación del Fondo en esas áreas debe centrarse en las políticas consideradas macrocríticas para conseguir un crecimiento económico sostenido y basarse en una colaboración estrecha con otras instituciones como el Banco Mundial”.²³

En línea con el enfoque del Banco Mundial, el FMI apoya la idea de reinventar la protección social de tal manera que ya no se busque generar trabajos para toda la vida con una cobertura social garantizada, sino un nuevo contrato social que introduzca un enfoque de universalismo progresivo junto con un uso innovador de la tecnología digital. Por ejemplo, en India, la Transferencia Directa de Beneficios ofrece subsidios disponibles directamente en las cuentas bancarias de los más pobres, lo cual reduce los costos administrativos y las potenciales demoras de los pagos.²⁴ En 2018, el FMI otorgó a Argentina un

FMI se lee: “Un miembro del personal funcionario observó que prácticamente cualquier asunto de un país puede ser macrocrítico”. Disponible en inglés en: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf>

²² Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, “The IMF and Social Protection”. Documento de referencia Núm. BD/17-01/01, (2017); Coalición Global por los Pisos de Protección Social, “*The IMF’s New Policy Framework on Social Protection*”, (2019), Disponible en inglés en: socialprotectionfloorscoalition.org/2019/01/the-imfs-new-policy-framework-on-social-protection/

²³ FMI, “Financing for Development: Revisiting the Monterrey Consensus”, (2015), 3. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061515.pdf>

²⁴ Michal Rutkowski, “Reimagining Social Protection. New Systems that Do Not Rely on Standard Employment Contracts Are Needed”, en: *Revista del FMI sobre finanzas y desarrollo*

préstamo de 57 000 millones de dólares —lo cual representaba el préstamo más grande de la historia del organismo— que contemplaba un gasto mínimo en asistencia social como criterio de eficacia.²⁵

El interés y la participación del FMI en temas vinculados con el gasto social se ha incrementado en los últimos años. Las más recientes investigaciones del organismo en el tema apoyan la idea de que la reducción de la desigualdad promueve el crecimiento económico.²⁶ En su informe publicado en 2014 basado en datos recogidos de Guatemala, Malawi y Myanmar, el FMI muestra que el crecimiento económico no siempre trae aparejado una reducción en la desigualdad y que, por el contrario, algunas medidas económicas que buscan fortalecer el crecimiento económico tienen por efecto secundario recrudescer esta desigualdad.²⁷

Para contrarrestar esto, la propuesta del Fondo consiste en usar estrategias de mitigación, como las transferencias de efectivo selectivas, para impulsar la productividad de ciertas poblaciones específicas.²⁸ Según el personal técnico del Fondo, estas medidas selectivas tienen “mayor impacto contra la pobreza,

(*IMF Finance & Development Magazine*), 2018. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/pdf/world-bank-reimagining-social-protection-rutkowski.pdf>

²⁵ Coalición Global por los Pisos de Protección Social, “The IMF’s New Policy Framework on Social Protection”, (2019), Disponible en inglés en: <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/2019/01/the-imfs-new-policy-framework-on-social-protection/>

²⁶ Andrew Berg, Jonathan D. Ostry y Charalambos G. Tsangarides, “*Redistribution, Inequality, and Growth*”. Notas de discusión del personal funcionario del FMI (*IMF Staff Discussion Note*), (2017). Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.

²⁷ Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, “*Redistribution, Inequality, and Growth*”. Notas de discusión del personal funcionario del FMI (*IMF Staff Discussion Note*), (2017). Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.

²⁸ Stefania Fabrizio, Roland Kpodar y Chris Lane, “*El FMI Apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*”. Blog del FMI, (2017). Disponible en inglés y español en: <https://blogs.imf.org/2017/07/19/imf-support-for-the-united-nations-sustainable-development-goals/>

considerado por cada transferencia por separado”²⁹ en los países de ingreso bajo (PIB) y, así, se considera que las políticas de protección social selectivas mejoran la eficiencia de los desembolsos y, en consecuencia, protegen mejor a los más vulnerables.³⁰ Los programas de gasto social del Fondo, por lo tanto, se han concentrado principalmente en focalizarse en los sectores más pobres y vulnerables de la población. Esta asistencia se proporcionó principalmente en forma de ayuda directa a los sectores de ingreso bajo a través de programas de mínimos de seguridad social.³¹

El FMI insiste en que su priorización de intervenciones en favor del gasto social específicamente focalizado en los sectores más pobres es coherente con el hecho de que los países de ingreso bajo tienen limitada capacidad fiscal y recursos.³² Por lo tanto, el Fondo no parece compartir el enfoque universal de la protección social de la OIT que va en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030.³³ Los detractores del Fondo han señalado que la entidad no pone suficiente énfasis en los efectos distribucionales de las políticas sociales que promueve, ni en los costos sociales que conlleva una cobertura

²⁹ David Coady y Nghia-Piotr Le, *Designing Fiscal Redistribution: The Role of Universal and Targeted Transfers*. Documento de trabajo del FMI, (2020). Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/26/Designing-Fiscal-Redistribution-The-Role-of-Universal-and-Targeted-Transfers-49502>

³⁰ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, “The IMF and Social Protection”, (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

³¹ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, “The IMF and Social Protection”, 11-12, (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

³² Zaineb Majoka y Robert Palacios, Targeting versus Universality: Is There a Middle Ground? 22 *Social Protection and Jobs Policy and Technical Note*; World Bank, Washington, D.C. Disponible en inglés en: <http://hdl.handle.net/10986/32789>

³³ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, “The IMF and Social Protection”, (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

de protección social insuficiente.³⁴ El ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos atribuye esto a la postura del FMI al hecho de que los derechos humanos no son relevantes *per se* para la política macroeconómica.³⁵ Otros actores, como la Coalición Global por los Pisos de Protección Social, también destacan que el Fondo debería ir integrando progresivamente un enfoque más basado en los derechos humanos en lo referente a la protección social.³⁶

2. Mecanismos de influencia del FMI sobre las prioridades de políticas a nivel país

El enfoque nuevo del FMI, en cuanto a considerar la protección social a la luz de la macrocrítica del gasto social, se ha visto atacado por más de un frente.³⁷ Puede afirmarse que las condicionalidades de préstamos reducen el *espacio fiscal* disponible para el gasto social de un país. Los programas de ajustes estructurales del Fondo, si bien menos frecuentes en la actualidad, han reducido el *espacio para las políticas* y con ello el acceso a ciertas herramientas para esas políticas para luchar contra la pobreza. Por último, el énfasis en el gasto social *selectivo* puede dejar atrás a algunos sectores vulnerables de la población y, como se señaló, no es consistente con un enfoque de la protección

³⁴ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, "The IMF and Social Protection", (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>

³⁵ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston, "The International Monetary Fund and its Impact on Social Protection", (2018). Disponible en inglés en: <https://srpoverty.org/wp-content/uploads/2018/08/international-monetary-fund-impact-on-social-protection-2018.pdf>

³⁶ Coalición Global por los Pisos de Protección Social, "The IMF's New Policy Framework on Social Protection", (2019). Disponible en inglés en: socialprotectionfloorscoalition.org/2019/01/the-imfs-new-policy-framework-on-social-protection/.

³⁷ Clínica sobre organizaciones internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (*International Organizations Clinic at NYU School of Law*) (2018), "IMF and Social Protection". Disponible en inglés en: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf>.

social universal basado en los derechos humanos. Estas críticas quedaron cristalizadas en un informe publicado por el personal técnico del FMI el 14 de septiembre de 2020, referente a su participación en el gasto social durante la pandemia de la COVID-19. En el documento, el FMI presenta un enfoque macrocrítico para fortalecer el gasto social y concuerda con la necesidad de un gasto social más adecuado, eficiente y sustentable, al hacer mención de la necesidad de un aumento progresivo (*scale up*) de la protección social a los sectores pobres y vulnerables. Durante la fase de contención de la crisis de la COVID-19, parecía que el FMI estaba abierto a negociar y tal vez a modificar su enfoque, pero a medida que se acercó la fase de recuperación, el Fondo pronto revirtió la tendencia y pasó a priorizar la selectividad y a tomar distancia con la universalización.³⁸ Así, el informe omite considerar la pandemia como oportunidad única de repensar el enfoque de la protección social.³⁹

Con el fin de evaluar el alcance de estas variadas críticas, resulta de utilidad recuperar las tres vías por las cuales el Fondo ejerce influencia decisiva sobre las decisiones a nivel país.

Recomendaciones de vigilancia y experiencia

Diferentes analistas han observado que “las recomendaciones de vigilancia del FMI se han convertido en la vía de influencia de la institución sobre las políticas de los Estados miembros”.⁴⁰

³⁸ Irene Yackovlev, *et al.*, “How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis”, en *How To Note 20/02 FMI*, 14 de septiembre de 2020, 3. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718>

³⁹ Irene Yackovlev, *et al.*, “How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis”, en *How To Note 20/02 FMI*, 14 de septiembre de 2020. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718>

⁴⁰ Clínica sobre organizaciones internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (*International Organizations Clinic at NYU School of Law*) (2018), “*IMF and Social*

La experiencia del FMI en cuanto a vigilancia e investigación tiene una fuerte influencia en los sistemas de protección social de cada país. Las actividades vinculadas a la vigilancia permiten al FMI establecer planes a largo plazo para los países miembros e influir en ellos.

En los últimos años, el Fondo ha mostrado un interés particular por los Estados “frágiles”, donde las medidas de austeridad se prescriben como paso clave hacia el éxito del país.⁴¹ Un informe elaborado por la OIT y otras entidades asociadas, publicado en 2015, también encontró que la vigilancia del FMI ha conducido a los países en vías de desarrollo a efectuar recortes importantes en los fondos destinados al gasto público, lo cual impacta directamente en la seguridad social de la población.⁴²

Condicionalidades sobre préstamos

La segunda vía por la cual el Fondo ejerce influencia sobre las políticas de un país es mediante el establecimiento de condicionalidades sobre los préstamos. Estas condicionalidades pueden conllevar la reducción del déficit público mediante el recorte del gasto social o la privatización de empresas estatales, con el objetivo general de promover la estabilidad y efectividad económicas que aseguren el pago de préstamos.

Las medidas de austeridad están diseñadas para estabilizar los niveles de deuda de un país y son una condición para acceder a mayor financiamiento del FMI. Sin embargo, si se las impone apenas superada una crisis económica, este tipo de

Protection”. Disponible en inglés en: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf>.

⁴¹ Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, “The IMF’s Renewed Supply-Side Push: Four Decades of Structural Adjustment and Austerity Conditionality”, (2020). Disponible en inglés en: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/imf_s_renewed_supply_side_push.pdf.

⁴² Isabel Ortiz, *et al.*, “The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries”, Documento de trabajo sobre ESS Núm. 53, (2015), OIT.

prescripciones puede tener consecuencias dramáticas en las personas que viven en la pobreza y en el crecimiento económico en general.⁴³ El anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, Philip Alston, mostró que la privatización de servicios públicos puede conllevar a que su uso quede destinado únicamente a quienes puedan pagarlos y, por lo tanto, marginalizar a quienes viven en la pobreza.⁴⁴ Más aun, la decisión del Fondo de priorizar la estabilidad económica al promover la privatización de empresas públicas estatales y los recortes en el gasto social han conducido a impactos negativos sobre los sistemas de protección social.

En los últimos años, el FMI ha admitido que algunas respuestas menos radicales que las privatizaciones, como son la incorporación de mejoras en la administración de empresas públicas estatales, podría producir ganancias para el sector público,⁴⁵ que podrían luego invertirse en promover intervenciones para la protección social. Recientemente, el Fondo también ha declarado encontrarse en un alejamiento de sus políticas de condicionalidades y, de esta manera, reconoce la importancia del gasto anticíclico, los costos de la desigualdad de ingresos y las consecuencias adversas de políticas inadecuadas en materia de protección social.⁴⁶

Sin embargo, el FMI no ha cumplido su promesa de distanciarse del principio mismo de imponer condicionalidades y, de

⁴³ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos Olivier De Schutter, "Looking Back to Look Ahead: A Rights-based Approach to Social Protection in the Post-COVID-19 Economic Recovery", (2020). Disponible en inglés en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Covid19.pdf>.

⁴⁴ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos Philip Alston, "Privatización", (2018). Disponible en español y otros idiomas en: <https://undocs.org/A/73/396>.

⁴⁵ FMI, "Managing Public Wealth", (2018), en: Monitor Fiscal. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018>

⁴⁶ Alexander E. Kentikelenis, et al., "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014", en 4 *Review of International Political Economy*, 2016, vol. 23, 543-582.

hecho, las ha incrementado.⁴⁷ En concreto, la reducción de desembolsos de fondos públicos destinados a salud ha reforzado las desigualdades, y los índices de mortalidad neonatal han aumentado. Y si bien el Fondo agregó resguardos sociales a sus programas, en la práctica, no implicaron gran diferencia.⁴⁸ El Proyecto Bretton Woods, una ONG que reúne a las voces críticas con el Banco Mundial y el FMI, ha atacado la implementación de medidas de austeridad porque quedan “institucionalizadas como la nueva norma”⁴⁹ y se ha expresado en contra de los *shocks* de ajuste porque afectan más duramente a los países en vías de desarrollo y sus poblaciones.⁵⁰ En efecto, a pesar de las críticas como esta, hasta hoy se registran condicionalidades vinculadas a la consolidación fiscal, incluso en acuerdos tan recientes como los de respuesta del FMI a la COVID-19.⁵¹

El Fondo en su papel de facilitador o filtro (gatekeeping) de préstamos de terceros

La tercera vía por la cual el Fondo ejerce influencia sobre las políticas de cada país —y así también sobre la protección

⁴⁷ Alexander E. Kentikelenis, *et al.*, “IMF conditionality and development policy space, 1985–2014”, en 4 *Review of International Political Economy*, 2016, vol. 23, 543-582.

⁴⁸ Timon Forster, Alexander Kentikelenis, Thomas Stubbs y Lawrence King, “Globalization and Health Equity: The Impact of Structural Adjustment Programs in Developing Countries”, en *Social Science & Medicine*, 2019. Citado en: Kevin P. Gallagher y Franco Maldonado Carlin, “*The Role of IMF in the Fight Against COVID-19: The IMF COVID-19 Recovery Index*”, 2020. Disponible en inglés en: <https://www.bu.edu/gdp/2020/09/15/the-role-of-imf-in-the-fight-against-covid-19-the-imf-covid-19-response-index/>

⁴⁹ Proyecto Bretton Woods, “IMF and World Bank Complicit in ‘Austerity as New Normal’, Despite Availability of Alternatives”, 2019. Disponible en inglés en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/12/imf-and-world-bank-licit-in-austerity-as-new-normal-despite-availability-of-alternative>

⁵⁰ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Austerity: The New Normal. A Renewed Washington Consensus 2010-24”, Documento de trabajo, (2019). Disponible en inglés en: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/austerity_the_new_normal_ortiz_cummins.pdf

⁵¹ Soren Ambrose, “In the Midst of the Pandemic, Why is the IMF Still Pushing Austerity on the Global South?”, en *OpenDemocracy*, 2020. Disponible en inglés en: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/midst-pandemic-why-imf-still-pushing-austerity-global-south/>

social— es mediante su apoyo a terceros. El Fondo tiene una función auditora única sobre otros prestamistas internacionales como, por ejemplo, los bancos de desarrollo. La aprobación del Fondo frente a las condiciones macroeconómicas y fiscales de un país lo afectan indirectamente, pues el organismo influye en su reputación para recibir aportes de otras entidades prestamistas internacionales.

Se ha sugerido que el Fondo podría utilizar su papel único de facilitador de préstamos de terceros para crear más espacio fiscal a nivel nacional mediante recomendaciones para la redistribución del gasto público, el incremento de la recaudación impositiva, la eliminación de los flujos financieros ilícitos y la movilización de recursos nacionales para expandir la protección social y/o reestructurar o cancelar deudas.⁵² Un ejemplo de esto, sería el hecho de introducir una nueva asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG), como lo solicitaran diferentes organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el contexto de la crisis de la COVID-19.⁵³ No obstante, el Fondo ha mostrado resistencia a ir en estas direcciones y no está utilizando su postura única para promover financiamiento internacional en pos de reducir la pobreza y la desigualdad.⁵⁴

3. Respuesta del FMI a la crisis de la COVID-19

La respuesta del Fondo a la crisis de la COVID-19 proporciona un terreno útil para poner a prueba en qué medida el organismo tiene capacidad de fortalecer la protección social o,

⁵² Isabel Ortiz y Matthew Cummins, "Austerity: The New Normal. A Renewed Washington Consensus 2010-24", Documento de trabajo, (2019), 50-51. Disponible en inglés en: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/austerity_the_new_normal_ortiz_cummins.pdf

⁵³ Globalcovidresponse.org, "A Global COVID-19 Response with Special Drawing Rights", (2020). Disponible en inglés en: <https://globalcovidresponse.org/>

⁵⁴ Clínica sobre organizaciones internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (*International Organizations Clinic at NYU School of Law*) (2018), "IMF and Social Protection", Disponible en inglés en: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf>

por el contrario, de menoscabar los esfuerzos de un país en pos de ella. El análisis de dicha respuesta ilustra el marcado contraste entre los esfuerzos en pos de responder a las necesidades de financiamiento de un país y la satisfacción de condiciones impuestas en nombre de la sustentabilidad fiscal.

Disponibilidad de financiamiento aunque en montos insustanciales

Para los países que ya se encontraban en vías de desarrollo y situación vulnerable, la crisis supuso un grado de exposición aún mayor y los condujo a *shocks* económicos, lo cual evidencia aún más su necesidad de disponer de liquidez rápidamente para responder a las crisis. La ONU y el FMI han estimado que el mercado emergente y los países en desarrollo “necesitarían al menos unos 2 500 billones de dólares en 2020 y todavía más en 2021 para evitar el colapso económico”.⁵⁵

El FMI tiene un papel importante a la hora de mejorar la capacidad de esos países para potenciar su liquidez. Sin embargo, su respuesta ha sido en realidad muy limitada respecto de las necesidades de estos países en vías de desarrollo durante la actual crisis.⁵⁶ El financiamiento más reciente que el FMI y los bancos regionales pusieron a disposición para la crisis de la COVID-19 alcanza solamente unos 90 110 millones de dólares, lo cual representa apenas un 12,6 % de sus recursos disponibles.⁵⁷ Del monto mencionado, 88 000 millones de dólares representan la

⁵⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of Covid-19”, (2020). Disponible en inglés en: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d3_en.pdf; y también FMI (2020), Ronda de prensa de Kristalina Georgieva, el 27 de marzo de 2020. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/tr032720-transcript-press-briefing-kristalina-georgieva-following-imfc-conference-call>

⁵⁶ Thomas Stubbs, *et al.*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing countries”, en *World Development*, 2020, vol. 137.

⁵⁷ Thomas Stubbs, *et al.*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing countries”, en: *World Development*, 2020, vol. 137, 1.

suma aprobada por el FMI para requerimientos de financiamiento de 84 países desde marzo de 2020: otra suma bastante trivial si se la compara con la brecha mencionada de 2 500 billones de financiamiento.⁵⁸ A esto se suma que de los 88 000 millones, solo 36 se habían desembolsado hasta octubre de 2020.⁵⁹

El FMI ofrece diferentes facilidades de crédito mediante las cuales los países pueden acceder a financiamiento, la mayoría de base concesional. Desde comienzos de marzo de 2020, el FMI ha expandido las facilidades para permitir que los países respondan a la pandemia. Las medidas adoptadas en ese sentido son, entre otras, el aumento o incluso la suspensión de límites de acceso a ciertos créditos, la expansión de fondos fiduciarios para permitir el alivio de deudas, o hasta la introducción de un instrumento nuevo, la llamada “línea de liquidez de corto plazo”, que ofrece liquidez rápida para países miembros con “entramados de políticas públicas fuertes”⁶⁰. Sin embargo, aun si todas estas medidas incrementan el acceso al crédito, no aumentan el monto total de dinero que el FMI deja disponible para responder a la crisis: “el único financiamiento realmente nuevo son los 285 millones de dólares comprometidos en el Fideicomiso de Contención y Alivio de Catástrofes, apenas una pequeña parte de la potencia prestamista que existe, y todavía muy lejos de los 2 500 billones que se reconocen como necesarios⁶¹”. A su vez, estos fondos de crédito solo pueden utilizarse como alivio de deuda y, como no son subvenciones, tendrán que ser devueltos al FMI.

⁵⁸ Thomas Stubbs, *et al.*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing countries”, en: *World Development*, 2020, vol. 137, 4.

⁵⁹ Thomas Stubbs, *et al.*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing countries”, en: *World Development*, 2020, vol. 137, 4.

⁶⁰ FMI, “Short-term Liquidity Line (SLL)” Ficha de datos, (2020). Disponible en inglés en: [https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/04/17/short-term-liquidity-line#:~:text=As%20demand%20for%20liquidity%20has,spilling%20over%20to%20other%20countries](https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/04/17/short-term-liquidity-line#:~:text=As%20demand%20for%20liquidity%20has,spilling%20over%20to%20other%20countries;); Thomas Stubbs, *et al.*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing Countries”, en: *World Development*, 2020, vol. 137.

⁶¹ Thomas Stubbs, *et al.*, “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing Countries”, en: *World Development*, 2020, vol. 137, 2.

Renovadas condicionalidades y medidas de austeridad

Aunque en muchos de los programas de financiamiento recientes el FMI no ha incluido condicionalidades en forma de medidas de austeridad⁶², persisten dudas acerca de la implementación de estos programas en la práctica. En octubre de 2020, a través de un análisis de ochenta países, Eurodad encontró que el Fondo en realidad está incrementando la cantidad de medidas de austeridad en sus programas otorgados más recientemente. Estas medidas serán implementadas hacia 2023 y equivalen a un promedio de casi 4 % del PIB de estos países⁶³. Más aún, en la mayoría de ellos, los planes de consolidación fiscal son en realidad hasta cinco veces superiores que los paquetes de respuesta de la COVID-19 implementados por los mismos países⁶⁴.

El aumento de las medidas de austeridad, las recomendaciones de aumentar los recortes al gasto público y el incremento en la carga de deuda son tres factores que, tomados en conjunto, desplazan el costo de la crisis a los sectores más vulnerables. En Ecuador, por ejemplo, el recorte del gasto público y el impacto económico de la crisis han conducido al colapso del sistema de salud. Para obtener la reestructuración de la deuda con el FMI, Ecuador necesita responder con medidas de austeridad que redundarán en aproximadamente 6 % de su PIB hacia 2023⁶⁵. Ecuador es uno de varios países en vías de desarrollo que se enfrentan a las medidas de austeridad impuestas por el FMI. Eurodad muestra que en cuarenta de los ochenta países analizados se espera que se efectúen recortes del gasto por montos

⁶² Kevin P. Gallagher, "The IMF's Return to Austerity?", 2020. Disponible en inglés en: <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy/the-imf-held-hostage-4710/>

⁶³ Daniel Munevar, "Arrested Development. International Monetary Fund Lending and Austerity Post COVID-19", en *Eurodad*, 2020, 10.

⁶⁴ Daniel Munevar, "Arrested Development. International Monetary Fund Lending and Austerity Post COVID-19", en: *Eurodad*, 2020, 11.

⁶⁵ Daniel Munevar, "Arrested Development. International Monetary Fund Lending and Austerity Post COVID-19", en: *Eurodad*, 2020, 11.

al menos equivalentes a su presupuesto de salud total⁶⁶. Estos recortes influyen directamente en el establecimiento de sistemas efectivos de protección social y obstaculizan significativamente los esfuerzos en pos de una cobertura universal de salud.

Lo que más necesitan las economías emergentes y los países en vías de desarrollo para afrontar la crisis actual, además de liquidez, es el alivio de su deuda⁶⁷. Después de la pandemia, muchos países quedarán en situación aún más vulnerable y se enfrentarán con una carga de la deuda aún mayor. Como lo muestra el estudio de Eurodad, treinta países tendrán una carga de deuda al menos equivalente a sus paquetes de respuesta a la COVID-19 hacia 2023. Con todo, la evaluación de sustentabilidad de deudas con el FMI clasifica estas dinámicas como “sustentables”⁶⁸. Una solución basada en alivios de deuda podría permitirles dar respuestas a los países, mediante políticas necesarias para mitigar los efectos socio-económicos de la pandemia sin dejar atrás a los grupos poblacionales vulnerables⁶⁹.

Movilizar ganancias por medio de impuestos indirectos no es suficiente

Existe evidencia creciente de que el traslado de beneficios de las corporaciones internacionales y la lucha contra los paraísos fiscales podría contribuir a la movilización de recursos a nivel interno y, por lo tanto, asistir en el abordaje del déficit público. Aun así, el FMI sigue apoyando el incremento

⁶⁶ Daniel Munevar, “Arrested Development. International Monetary Fund Lending and Austerity Post COVID-19”, en: *Eurodad*, 2020, 2.

⁶⁷ Kevin P. Gallagher, “The IMF’s Return to Austerity?”, 2020. Disponible en inglés en: <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy/the-imf-held-hostage-4710/>

⁶⁸ Daniel Munevar, “Arrested Development. International Monetary Fund Lending and Austerity Post COVID-19”, en: *Eurodad*, 2020; para consultar una lista más reciente y exhaustiva de los países de ingreso bajo (PIB o LIC, según su sigla en inglés), de septiembre de 2020, consultar (en inglés): <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>

⁶⁹ Thomas Stubbs, *et al.* (2020), “Whatever it Takes? The Global Financial Safety Net, COVID-19, and Developing Countries”, en: *World Development*, Vol.137.

de impuestos indirectos, como los aplicados al consumo o el IVA, sin importar el impacto desproporcionado que tiene en los sectores vulnerables de la población. Diversas investigaciones han mostrado que los impuestos indirectos no solo desplazan la carga impositiva a las poblaciones locales, lo cual les dificulta una recuperación equitativa y en principio consolida las desigualdades existentes⁷⁰, sino que además carecen de universalidad en países con amplios sectores de economía informal⁷¹.

4. Conclusión

El FMI posee un enfoque ambiguo en cuanto la protección social. Después de recibir numerosas críticas por la implementación de medidas de austeridad en países miembros, el organismo ha dado un cambio en su política que resulta prometedor, ya que promueve una nueva mirada sobre la protección social. Algunas promesas, como la reducción o incluso eliminación de condicionalidades y la promoción del gasto social, especialmente en cuestiones de salud, están presentes en su respuesta inicial a la COVID-19⁷². Pero el Fondo no ha abandonado su foco principal en la estabilidad económica a través de medidas de austeridad. Persisten discrepancias entre los anuncios del FMI de dar respuesta a la COVID-19 y los desembolsos de fondos concretos para que los países puedan responder a esta crisis.

El FMI debe adoptar un enfoque en cuanto a la protección social basado en los derechos humanos, que trascienda la idea de selectividad (*targeting*) en el destino de fondos. No solo

⁷⁰ Munevar, Daniel (2020), "Arrested Development. International Monetary Fund Lending and Austerity Post COVID-19", en: *Eurodad*

⁷¹ Bernhard Reinsberg *et al.* (2020), "Taxing the People, Not Trade: the International Monetary Fund and the Structure of Taxation in Developing Countries", en 55 *Studies in Comparative International Development*, 278-304, 299-300.

⁷² FMI, "World Economic Outlook 2020", (2020), Disponible en inglés y español en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

debe buscar mitigar los efectos de sus programas hacia los más vulnerables sino que debe promover pisos de protección social que sean compatibles con la sustentabilidad fiscal para permitir que los países creen suficiente espacio fiscal para la protección social⁷³. El FMI también debe mejorar su colaboración con otras organizaciones internacionales para lograr un sistema financiero internacional confiable frente a los desafíos socioeconómicos persistentes exacerbados por la pandemia de la COVID-19 y la posibilidad de futuros *shocks*. De hecho, si bien el Fondo a menudo se ha referido a la experiencia del Banco Mundial y se ha apoyado en ella, a la hora de abordar cuestiones de protección social, su cooperación con otras organizaciones sociales en estos temas ha sido siempre muy limitada⁷⁴. Por ejemplo, la participación del FMI en el SPIAC-B no ha sido demasiado activa. De un total de once reuniones entre 2012 y 2019, el Fondo solo ha estado presente en cinco⁷⁵ y solo desde 2018 con personal de los estratos más altos.⁷⁶ Dado el renovado interés

⁷³ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston, “*The International Monetary Fund and its Impact on Social Protection*”, párrafo 56, 2018. Disponible en inglés en: <https://srpoverty.org/wp-content/uploads/2018/08/international-monetary-fund-impact-on-social-protection-2018.pdf>

⁷⁴ Coalición Global por los Pisos de Protección Social, “*The IMF’s New Policy Framework on Social Protection*”, (2019). Disponible en inglés en: <http://www.socialprotectionfloors-coalition.org/2019/01/the-imfs-new-policy-framework-on-social-protection/>; Clínica sobre organizaciones internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (*International Organizations Clinic at NYU School of Law*) (2018), “*IMF and Social Protection*”, disponible en inglés en: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/06/The-IMF-and-Social-Protection-NYU-IO-Clinic-Fall-2017.pdf> Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, “*The IMF and Social Protection*”, Informe de evaluación (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>.

⁷⁵ OIT, Social Protection Inter-agency Cooperation Board, Consejo de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social. (SPIAC, por su sigla en inglés) Reuniones del SPIAC-B. Documentos disponibles en inglés en: <https://www.ilo.org/newyork/at-the-un/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm>.

⁷⁶ FMI, Documento Normativo (*IMF Policy Paper*) Núm. 20/012, (2020): <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/04/Tenth-Periodic-Monitoring-Report-On-The-Status-Of-Management-Implementation-Plans-In-49245>.

por la protección social, el FMI debe ampliar los mecanismos de cooperación con otras organizaciones internacionales con referencia a este tema, lo cual involucra al Banco Mundial, desde ya, pero también a UNICEF y la OIT.⁷⁷ La importancia de esta cooperación también ha sido resaltada por el propio FMI en el ya mencionado informe de septiembre de 2020.⁷⁸ Una acción clara que puede contribuir a la evolución del enfoque del FMI sobre la protección social sería su participación en las conversaciones para el establecimiento de un Fondo Global para la Protección Social para Todos, iniciativa que promueven el gobierno francés y el Relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

⁷⁷ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, Informe de evaluación, "The IMF and Social Protection", (2017). Disponible en inglés en: <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2017-0724-the-imf-and-social-protection>.

⁷⁸ Irene Yackovlev, *et al.*, "How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the aftermath of the COVID-19 Crisis", en *How To Note 20/02 FMI*, 14 de septiembre de 2020, 2. Disponible en inglés en: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718>

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 prestarios. 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 Riggirozzi 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 resistentas 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 Lavinas, “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://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/1063/attachments/original/1608122652/arrested-development-FINAL.pdf?1608122652>

⁸⁸ Business Insider, 21/4/2020. Recuperado de <https://d3n8a8pro7vhmx.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.

El impacto de los programas y la condicionalidad del FMI en los derechos laborales

The Impact of IMF Programs and Conditionality on Labor Rights

Su-Hyun Lee¹

Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur

Byungwon Woo^{2†}

Universidad Yonsei, Corea del Sur

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 435-478

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e488>

Resumen: ¿Los programas y las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) perjudican los derechos laborales de los países que participan de los programas? Los críticos del FMI sostienen que participar de los programas de dicha institución es perjudicial a los derechos laborales, ya que el FMI intenta imponer políticas laborales proempresa a través de condicionalidades en ocasiones en las que un país no tiene otra opción que participar de un programa. En contraposición, la gestión del FMI ha reforzado su discurso en cuanto a la manera en que los programas del FMI intentan impulsar el crecimiento inclusivo, a través del

¹ Profesora asistente. Facultad de Estudios Internacionales S. Rajaratnam. Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur (RSIS/NTU). Contacto: isshlee@ntu.edu.sg

Su Hyun Lee agradece a la Facultad de Estudios Internacionales S. Rajaratnam de la Universidad Tecnológica de Nanyang (RSIS/NTU, por sus siglas en inglés) por su generosa ayuda económica.

² Profesor asociado. Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales, Universidad Yonsei, Corea del Sur. Contacto: bwoo@yonsei.ac.kr

El autor de contacto Byungwon Woo agradece la generosa ayuda económica recibida de parte de la Universidad Yonsei a través del Fondo de Investigación de 2019-22-0017.

empleo productivo y la protección de la población más vulnerable dentro de cada país. En este artículo, sostenemos que, si bien es posible que el FMI pueda haber intentado que sus programas resulten beneficiosos para los/as trabajadores/as, sus esfuerzos no son suficientes para revertir los efectos negativos que tienen sobre los derechos laborales, tanto a corto como a largo plazo. Esto no solo se debe a los cambios directos en las políticas que se exigen en los programas del FMI, sino también a las consecuencias indirectas de la liberalización económica. Demostramos que los programas del FMI que imponen condiciones laborales y económicas más estrictas causan mayor cantidad de efectos perjudiciales, tanto en derechos laborales *de iure* como en prácticas laborales *de facto*. Asimismo, nuestro análisis destaca la importancia de la política local y expone que los efectos negativos generales de los programas del FMI pueden ser compensados cuando el gobierno participante es de izquierda o cuando un país adopta un sistema de representación proporcional.

Abstract: Do International Monetary Fund (IMF) programs and conditions make harm to labor rights in program-participating countries? Critics of the IMF contend that participation in an IMF program is detrimental to workers' rights as the IMF tries to impose pro-business labor policies via conditionality when a country has no choice but to participate in a program. Countering the criticisms, the IMF management has stepped up its rhetoric on how IMF programs try to promote inclusive growth, providing productive employment, and protecting the most vulnerable population within a country. In this paper, we argue that while the IMF might have tried to make IMF programs more beneficial to workers, those efforts are too little to reverse the overall negative effects on labor rights in both short term and long term. This is not only because of direct policy changes mandated in IMF programs but also because of indirect consequences of liberalization of the economy. We demonstrate that IMF programs with stricter labor-market conditions have more detrimental effects on both *de jure* labor rights and *de facto* labor practices. Our analysis also highlights the importance of domestic politics and shows that negative overall effects of IMF programs can be offset when a participating government is leftist or when a country adopts a proportional representation system.

Introducción

¿Los programas y las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) perjudican los derechos laborales de los países que participan de los programas? Los críticos del FMI asienten enfáticamente y sostienen que el FMI intenta imponer políticas laborales proempresa a través de condicionalidades en ocasiones en las que un país no tiene más opción que participar de un programa. En contraposición, la gestión del FMI ha reforzado su discurso en cuanto a la manera en la que los programas del FMI intentan impulsar el crecimiento inclusivo, a través del empleo productivo y la protección de la población más vulnerable dentro de cada país.³

En este artículo sostenemos que, si bien es posible que el FMI puede haber intentado que sus programas resulten beneficiosos para los/as trabajadores/as, sus esfuerzos no son suficientes para revertir los efectos negativos generales que los programas del Fondo y sus condicionalidades causan sobre los derechos laborales, tanto a corto como a largo plazo. Esto no solo se debe a los cambios directos en las políticas que se exigen en los programas del FMI, sino también a las consecuencias indirectas de la liberalización económica. Por medio del uso de una base de datos sobre derechos laborales y otra sobre las condicionalidades del FMI en el mercado laboral, demostramos que los programas del Fondo que imponen condiciones laborales y económicas más estrictas causan mayor cantidad de efectos perjudiciales, tanto en derechos laborales *de iure* como en prácticas laborales *de facto*.

Sin embargo, los efectos negativos generales de los programas del FMI no son uniformes en todos los países. A raíz de esto, demostramos teórica y empíricamente que los efectos negativos pueden ser compensados ante la presencia de ciertos

³ Christine Lagarde, directora gerente del Fondo Monetario Internacional, *Challenges of Job-Rich and Inclusive Growth* (8 de octubre de 2014) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp100814>.

factores políticos locales. Uno de esos factores es la inclinación política del gobierno participante: los gobiernos de izquierda, cuya subsistencia política gira en torno al respaldo a los/as trabajadores/as, son propensos a intervenir en la implementación de la condicionalidad con el fin de mitigar sus efectos negativos sobre los/as trabajadores/as. Además, cuando el sistema electoral favorece la representación política de los/as trabajadores/as, en especial cuando hay una representación proporcional, aporta protección contra el daño que la condicionalidad del FMI ocasiona sobre los/as trabajadores/as.

Este artículo se encuentra organizado de la siguiente manera: en la próxima sección repasamos brevemente los estudios existentes sobre la manera en que los programas del FMI afectan a los/as trabajadores/as y los derechos laborales. A continuación, presentamos nuestro argumento teórico y creamos un conjunto de hipótesis comprobables. En las siguientes dos secciones debatimos nuestra estrategia empírica y presentamos y analizamos los principales resultados. A modo de conclusión, debatimos las implicancias sobre las políticas y los planes a futuro.

Análisis bibliográfico

A pesar de la relevancia política del conflicto entre el FMI y los/as trabajadores/as en los países que participan de los programas, solo se han llevado a cabo unos pocos estudios académicos sobre el impacto que dicha participación tiene en los derechos de los/as trabajadores/as.

Pastor Jr. aporta una de las primeras evaluaciones empíricas sobre el efecto del FMI en el trabajo.⁴ Teoriza que “el deseo del FMI por asegurar la cooperación de las élites locales puede conducirlo a diseñar programas que ubican la carga del ajuste en los

⁴ Manuel Pastor Jr., “The Effects of IMF Programs in the Third World: Debates and Evidence from Latin America”, 2 *World Development*, 1987, Vol. 15, 249-262.

trabajadores y otras clases populares”.⁵ Por lo tanto, prevé que los programas del FMI afecten negativamente este sector de la sociedad. Su análisis empírico revela que el curso de los programas del FMI redujo de manera significativa la participación del trabajo en el ingreso de 18 países latinoamericanos entre 1965 y 1981. De manera similar, Weeks atribuye el importante deterioro de los derechos de los/as trabajadores/as y el aumento del desempleo a la liberalización y desregulación de las políticas exigidas por el FMI. Para hacer esta afirmación, Weeks se basa en distintos análisis de las condiciones del mercado laboral en países latinoamericanos entre 1970 y 1998.⁶ Vreeland también considera que la participación en programas del FMI tiene un efecto negativo en la distribución del ingreso y disminuye la participación del trabajo en el ingreso que se genera a partir de la industria, incluso cuando se controlan factores observables y no observables que influyen en la selección para participar de los programas del Fondo.⁷

El estudio de Oberdabernig sobre el impacto de los programas del FMI en la pobreza y la desigualdad presenta resultados más sutiles. Concluye que los programas del FMI afectaron de manera negativa la pobreza y la desigualdad a corto plazo entre 1982-2009. Sin embargo, tales efectos se ven revertidos cuando el cálculo se restringe al subperíodo 2000-2009, durante el cual el Fondo incluyó la reducción de la pobreza en su agenda. En ese caso, los efectos contemporáneos de la participación en los programas del FMI son, en términos estadísticos, positivos y significativos, al reducirse las brechas de pobreza y los índices de Gini.⁸ Blanton *et al.* utilizan un conjunto de datos

⁵ *Ibid.*, p. 258.

⁶ Weeks, John. “Wages, Employment and Workers’ Rights in Latin America, 1970-98”, 2 *International Labour Review*, 1999, Vol. 138, 151-169.

⁷ James Raymond Vreeland, “The Effect of IMF Programs on Labor”, 1 *World Development*, 2002, Vol. 30, 121-139.

⁸ Doris A. Oberdabernig, “Revisiting the Effects of IMF Programs on Poverty and Inequality”, *World Development*, 2013, Vol. 46, 113-142.

sobre derechos de los/as trabajadores/as para examinar de qué manera los programas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) afectan los derechos laborales y demostrar que los programas de ajustes estructurales afectan negativamente estos derechos.⁹

En su informe como experto independiente para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Bohoslavsky resalta de manera contundente los *shocks* adversos que los programas del FMI ocasionan sobre el trabajo en varios países en vías de desarrollo.¹⁰ Expone que las reformas relacionadas con el trabajo impulsadas por medidas de austeridad han resultado en la desregulación del derecho laboral. Concretamente, la condicionalidad laboral, que permanece como una característica importante de los programas de asistencia financiera del FMI, socava los sistemas de negociación colectiva y los sindicatos, al mismo tiempo que incrementa los conflictos políticos y la inseguridad económica de los países prestatarios.

La mayor parte de los estudios analizados anteriormente estima los efectos de los programas del FMI a través de la comparación del estado anterior y posterior a la participación en dichos programas o a través de la comparación del estado con o sin participación en los programas. Estudios más recientes tienden a ser más elaborados en cuanto a la metodología. Con frecuencia, toman en consideración los efectos de selección antes de evaluar el efecto de la participación en programas del FMI. No obstante, al establecer como el principal factor explicativo una variable dicotómica de la participación en programas del FMI, estos estudios asumen de manera implícita que todos los programas del FMI tienen un diseño similar o que dichos

⁹ Robert G. Blanton, Shannon Lindsey Blanton y Dursun Peksen, "The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights", 2 *Political Research Quarterly*, 2015, Vol. 68, 324-336.

¹⁰ Juan P. Bohoslavsky, "Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights", *United Nations Human Rights Council*, A/HRC/34/57, 2017.

programas tendrían efectos parecidos una vez firmados, sin importar su condicionalidad. Muchos estudios recientes demuestran que existen grandes variaciones en los diseños de los programas del FMI, como por ejemplo la cantidad de condiciones incluidas,¹¹ el alcance de las condicionalidades comprendidas en el programa¹² y las condicionalidades relativas al trabajo.¹³

La falta de atención a la variación de las condicionalidades aparenta ser problemática, dado que el razonamiento teórico detrás de la conexión entre los programas del FMI y los derechos laborales resalta el rol central de aquellas. Los estudios analizados anteriormente que examinan el efecto de los programas del FMI con frecuencia explicitan que las condicionalidades comprendidas en dichos programas obligan a los gobiernos a adoptar políticas que comprometen los derechos de los/as trabajadores/as significativamente, como la restricción al aumento de salarios en el sector público, que apunta directamente a los/as trabajadores/as, o la disminución del gasto social, que afecta a los/as trabajadores/as de manera indirecta. Sin embargo, en los análisis empíricos de estos estudios, no se pone atención a la variación de condiciones del mercado laboral específicas que se incluyen en los programas del FMI. Debido a las exigencias de intereses locales y a la variada capacidad de reacción de los gobiernos, algunos programas tienen pocas condiciones sobre el mercado laboral, o ninguna, mientras que otras incluyen una cantidad considerable de condiciones.¹⁴ Con

¹¹ Axel Dreher y Nathan Jensen, "Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of US Interests on IMF Conditions", *The Journal of Law and Economics*, 2007, Vol. 50:1, 105-124; Mark Copelovitch, "Master or Servant? Agency Slack and the Politics of IMF Lending", 1 *International Studies Quarterly*, 2010, Vol. 54, 49-77; Byungwon Woo, *The Strategic Politics of IMF Conditionality*, (Tesis de doctorado, Universidad de Ohio, 2010).

¹² Randall W. Stone, "The Scope of IMF Conditionality", 4 *International Organization*, 2008, Vol. 62, 589-620.

¹³ Teri Caraway, Stephanie Rickard y Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality", 1 *International Organization*, 2012, Vol. 66, 27-61.

¹⁴ *Ibid.*

base en los últimos estudios sobre las consecuencias de los programas del FMI, consideramos que es poco razonable esperar que estos programas diversos tengan efectos similares en los derechos laborales.¹⁵ Nuestra intención es abordar este tema a través del análisis de los efectos que las condicionalidades del FMI, específicamente aquellas relativas al mercado laboral, tiene sobre los derechos de los/as trabajadores/as.

Argumento teórico

Los programas del FMI se negocian, conforme lo acordado internacionalmente, entre el FMI y cada gobierno. Una vez logrado el acuerdo, el programa se implementa a nivel local. Desde un punto de vista analítico, estos dos procesos secuenciales se encuentran íntimamente relacionados. Asimismo, en el marco de los préstamos otorgados por el FMI, puede entenderse que el diseño de un programa del FMI y las políticas nacionales de implementación de políticas de reformas, tanto como los efectos producidos por estas, también están vinculados estrechamente. El diseño de un programa del FMI debería contemplar la viabilidad de su implementación. En particular, al momento de diseñarse los programas del FMI, un punto clave que debería contemplarse a nivel político es la posibilidad de los/as trabajadores/as y los sindicatos de resistir las reformas del mercado laboral. Debido a esto, tanto la probabilidad de lograr una implementación exitosa como la lucha política a nivel local sobre las reformas del mercado laboral dependen de la forma en que se diseñe el programa del FMI. Por lo tanto, desde el plano conceptual, concebimos la negociación de los programas del FMI y su implementación como un proceso de dos etapas, similar a la conceptualización de los juegos en dos

¹⁵ Quintin Beazer y Byungwon Woo, "IMF Conditionality, Government Partisanship, and the Progress of Economic Reforms", 2 *American Journal of Political Science*, 2016, Vol. 60, 304-321; Byungwon Woo, "Conditional on Conditionality: IMF Program Design and Foreign Direct Investment", 3 *International Interactions*, 2013, Vol. 39, 292-315.

niveles, es decir: por un lado, la negociación del programa del FMI, que se lleva a cabo entre el FMI y un gobierno nacional; y, por otro lado, las políticas de implementación del programa del FMI, en pugna entre el gobierno nacional y la posible oposición de los/as trabajadores/as y los sindicatos una vez acordado el programa. Y, de forma intrínseca, la interacción entre el diseño del programa y su implementación es lo que determina el resultado: los derechos de los/as trabajadores/as.

Si bien las políticas nacionales de implementación de un programa imponen límites al FMI y al gobierno nacional, sería erróneo afirmar que las limitaciones nacionales son determinantes para definir la condicionalidad del mercado laboral en un programa del FMI. Mientras que las limitaciones a nivel local afectan, de forma evidente y hasta cierto punto, el diseño de un programa del FMI, tanto los intereses estratégicos y burocráticos del FMI como las motivaciones políticas del gobierno involucrado entran en juego en gran medida. Esto se debe a la incertidumbre que se genera alrededor de la manera en que las políticas de implementación de las medidas de reforma del mercado laboral pueden impactar a futuro. Asimismo, la oposición laboral es, en parte, endógena a la forma en que se diseña un programa del FMI. Por lo tanto, un gobierno puede intentar usar los programas del FMI con objetivos políticos. Por ejemplo, estudios existentes del FMI han demostrado que un gobierno puede implementar un programa del FMI con el propósito de inclinar la balanza en contra de los grupos opositores a las reformas, entre los que se incluyen, probablemente, los sindicatos.¹⁶ Mediante la incorporación del FMI al debate, un gobierno que busca implementar reformas puede lograr que el costo de rechazar las iniciativas de esta índole sea mayor para los sindicatos. De igual manera, otros han demostrado que los intereses estratégicos estadounidenses y los intereses burocráticos y organizacionales propios de los empleados del

¹⁶ James Raymond Vreeland, *The IMF and Economic Development*, (Cambridge University Press, Cambridge, 2003).

FMI influyen sobre varios aspectos de los programas del FMI. En otras palabras, al momento de negociar un programa del FMI, tanto este como el gobierno involucrado gozan de una autonomía limitada.

Los resultados de esta negociación, es decir, las condicionalidades, varían significativamente. Estudios recientes sobre las condicionalidades del FMI muestran que existen variaciones notables en la cantidad total o en su alcance. Asimismo, el estudio de las condicionalidades del FMI sobre el mercado laboral comprueba que las condiciones en las reformas del mercado laboral incluidas en los programas del FMI difieren considerablemente.¹⁷ De todos los programas celebrados entre los años 1980 y 2000, la cantidad promedio de condiciones relativas al trabajo en los programas del FMI asciende a 1.69 según las cartas acuerdo o a 5.26 según las cartas de intención, con una desviación estándar de 3.43 y 5.13, respectivamente. La diferencia entre las cantidades mínimas y máximas resulta aún más sorprendente. Mientras que varios programas no establecen condiciones relacionadas con el trabajo, otros pueden incluir 20, 30 o incluso 40 condiciones.

Existen estudios que no le dan importancia a esta variación. Los académicos que seleccionan la participación en los programas del FMI (una variable dicotómica) como el principal factor explicativo imponen el supuesto implícito de que todos los programas del FMI están diseñados de forma similar o producen efectos homogéneos sin importar su diseño. No obstante, observamos que los programas del FMI pueden ser muy distintos unos de otros.¹⁸ Es poco probable que programas tan heterogéneos afecten a los países involucrados de manera

¹⁷ Teri Caraway, Stephanie Rickard y Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality".

¹⁸ Axel Dreher y Nathan Jensen, "Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of US Interests on IMF Conditions"; Randall W. Stone, "The Scope of IMF Conditionality"; Mark Copelovitch, "Master or Servant? Agency Slack and the Politics of IMF Lending"; Byungwon Woo, *The Strategic Politics of IMF Conditionality*.

uniforme. Por lo tanto, suponemos que el enfoque empírico convencional de la bibliografía existente oculta facetas importantes de los efectos de los programas del FMI en los derechos de los/as trabajadores/as.

Desde nuestra perspectiva, sostenemos que cuantas más condiciones relativas al trabajo se incluyan en un programa, más negativo será el impacto en los derechos de los/as trabajadores/as durante el año siguiente. En otras palabras, cuando un programa incluye una gran cantidad de condiciones relativas al mercado laboral, se realizan mayores concesiones posteriores en materia de derechos de los/as trabajadores/as que cuando no las incluye. Las condiciones en torno al trabajo comprenden restricciones en los niveles de los salarios y los niveles de empleo en el sector público, la privatización, los salarios mínimos en el sector privado, otras restricciones salariales en el sector privado, la seguridad social, las pensiones públicas, la flexibilidad en el mercado laboral y la descentralización de la negociación colectiva.¹⁹ Estas condiciones explícitas relativas al mercado laboral afectan los intereses de los/as trabajadores/as. Debido a esto, y a que mantienen otras variables constantes, a medida que las condicionalidades laborales se tornan más estrictas, los derechos de los/as trabajadores/as se deterioran más.

Hipótesis 1a: Cuando un programa del FMI incluye condiciones del mercado laboral más estrictas, es más probable que el programa afecte negativamente a los derechos de iure de los/as trabajadores/as.

Hipótesis 1b: Cuando un programa del FMI incluye condiciones del mercado laboral más estrictas, es más probable que el programa afecte negativamente a las prácticas laborales *de facto*.

¹⁹ Teri Caraway, Stephanie Rickard y Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality".

Asimismo, sostenemos que existen algunos factores políticos a nivel local que pueden intervenir y mitigar los efectos negativos de las condiciones sobre el mercado laboral. Cabe destacar que, inicialmente, señalamos que no se implementa la totalidad de las condicionalidades relativas al trabajo. De hecho, la implementación de las condiciones del FMI no se da por garantizada debido a que, con frecuencia, se enfrenta a una firme resistencia a nivel local. Y tanto el FMI como el gobierno local tienen intenciones de hacer concesiones cuando se encuentran ante estas situaciones. Algunos programas se descartan por completo y vuelven a negociarse. Otros, en cambio, avanzan con leves modificaciones de las condiciones. En otras instancias, el incumplimiento de ciertas condiciones no siempre se ve sancionado por el FMI, pero, a cambio, se otorgan ciertas exenciones. Sostenemos que, cuando los/as trabajadores/as tienen mayor representación política o más canales de influencia, es posible mitigar el efecto negativo de la implementación de las condiciones del mercado laboral. Desde nuestra perspectiva, uno de dichos casos tiene lugar cuando el gobierno participante es de izquierda. Cuando una fuerza de izquierda tiene mejor representación política en un país, es posible lograr concesiones respecto de la implementación de las condiciones sobre el mercado laboral, o bien, pueden modificarse, lo que contrarresta parcialmente el efecto negativo de las condiciones sobre el mercado laboral en los derechos de los/as trabajadores/as.

Hipótesis 2a: Cuando un gobierno de izquierda participa en un programa del FMI que incluye condiciones del mercado laboral más estrictas, es menos probable que el programa afecte negativamente a los derechos *de iure* de los/as trabajadores/as que cuando un gobierno de derecha participa de dicho programa.

Hipótesis 2b: Cuando un gobierno de izquierda participa en un programa del FMI que incluye condiciones del mercado laboral más estrictas, es menos probable que el programa afecte negativamente a las prácticas laborales *de*

facto que cuando un gobierno de derecha participa de dicho programa.

Existe una vasta bibliografía en cuestiones de economía política comparativa que demuestra que las características institucionales de los sistemas políticos locales están asociadas significativamente con el desarrollo de las políticas económicas y los resultados de las políticas públicas. Las instituciones políticas afectan la motivación y la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas colectivas de intereses locales, ya que estos definen las formas en que los representantes políticos maximizan sus oportunidades para conservar el poder.²⁰ Son varias las instituciones políticas a nivel local, entre ellas, los tipos de régimen, las fórmulas electorales y los sistemas partidarios, las que influyen en la voluntad de los gobiernos para integrarse en la economía internacional²¹ y para interceder ante el efecto de los cambios externos y los impactos en los resultados de las políticas a nivel local.²²

Otra repercusión importante que surgió de estos estudios es que la relación entre las condiciones de los programas del FMI que se relacionan con el trabajo y la protección nacional *de iure* y *de facto* de los derechos laborales podría verse condicionada

²⁰ Gian Maria Milesi-Ferretti, Roberto Perotti y Massimo Rostagno, "Electoral Systems and Public Spending", 2 *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, Vol. 117, 609-657; Allen Hicken y Joel W. Simmons, "The Personal Vote and the Efficacy of Education Spending", 1 *American Journal of Political Science*, 2008, Vol. 52, 109-124; Stephanie J. Rickard, *Spending to Win: Political Institutions, Economic Geography, and Government Subsidies*, (Cambridge University Press, Cambridge, 2018).

²¹ Helen V. Milner y Bumba Mukherjee, "Democratization and Economic Globalization", *Annual Review of Political Science*, 2009, Vol. 12, 163-181; Sean D. Ehrlich, "Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies", 3 *International Organization*, 2007, Vol. 61, 571-605.

²² Alicia Adserà y Carles Boix, "Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness", 2 *International Organization*, 2002, Vol. 56, 229-262; Robert Kaufman y Alex Segura-Ubierno, "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America 1973-1997: A Cross-Sectional Time Series Analysis", 4 *World Politics*, 2001, Vol. 53, 553-587.

por las instituciones políticas locales. Incluso si se proponen estrictas reformas al mercado laboral en la instancia de negociaciones y acuerdos para obtener préstamos del FMI, sus efectos en los derechos colectivos del trabajo pueden variar en función de la medida en que las instituciones políticas garanticen la representación política de los/as trabajadores/as y los sindicatos.

En este punto, sostenemos que los sistemas electorales condicionan la relación entre la condicionalidad del mercado laboral y los derechos colectivos del trabajo. Las investigaciones existentes parecen indicar que hay una fuerte afinidad entre los sistemas de representación proporcional (en adelante, RP) y las políticas de clase de amplio alcance. A diferencia de los sistemas mayoritarios con distritos uninominales, los sistemas de RP están fuertemente asociados con un gasto público elevado, baja igualdad y mayor redistribución.²³ La baja elasticidad en la relación de escaños respecto a votos en los sistemas de RP tiende a generar un sistema multipartidista, lo que facilita en gran medida el ingreso de nuevos partidos que representen los intereses de los/as trabajadores/as y los sindicatos. Hay más posibilidades de que los sistemas de RP cumplan con los beneficios colectivos del trabajo local que los sistemas mayoritarios, debido a que los partidos de coalición de los sistemas de RP tienen una tendencia menor a desviarse de la preferencia de los principales seguidores del partido.²⁴ En particular, un sistema de RP de lista cerrada en el que los rótulos partidarios importan más que las reputaciones personales permite que la fuerza laboral organizada ejerza y sancione a los/as representantes electos mediante los partidos políticos.²⁵

²³ Birchfield, Vicki y Crepez, Markus M. L. "The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies", 2 *European Journal of Political Research*, 1998, Vol. 34, 175-200; Iversen, Torben y Soskice, David. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others", 2 *American Political Science Review*, 2006, Vol. 100, 165-181.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Alberto Alesina y Edward Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, (Oxford University Press, 2004).

En esta línea, nuestra hipótesis es que los sistemas de RP de lista cerrada o los altos niveles de proporcionalidad de los sistemas electorales anularían los efectos negativos de las estrictas condiciones laborales sobre los derechos colectivos del trabajo. Las magnitudes de distrito grandes en los sistemas de RP de lista cerrada aumentarían las posibilidades de que las exigencias de la fuerza laboral organizada para proteger los derechos laborales se traduzcan en votos reales y, en consecuencia, inducirían a los legisladores representantes a proteger los derechos laborales *de iure* y *de facto*.

Hipótesis 3a: Cuando un país que adopta un sistema de RP de lista cerrada participa en un programa del FMI que incluye condiciones del mercado laboral más estrictas, es menos probable que el programa afecte negativamente a los derechos *de iure* de los/as trabajadores/as que cuando un país con otros tipos de sistemas electorales (como por ejemplo, sistemas mayoritarios, semiproportionales o de RP de lista abierta) participa en dicho programa.

Hipótesis 3b: Cuando un país que adopta un sistema de RP de lista cerrada participa en un programa del FMI que incluye condiciones del mercado laboral más estrictas, es menos probable que el programa afecte negativamente a los derechos *de facto* de los trabajadores que cuando un país con otros tipos de sistemas electorales (como por ejemplo, sistemas mayoritarios, semiproportionales o de RP de lista abierta) participa en dicho programa.

En síntesis, nuestra teoría es que el contenido de un programa del FMI determina de forma crucial el efecto del programa en los derechos de los/as trabajadores/as. Asimismo, las circunstancias políticas locales pueden intervenir en el proceso y mitigar el efecto global.

Datos y métodos

En primer lugar, explicamos las principales variables dependientes e independientes de nuestro modelo. Luego, discutimos la aplicación de *conditional mixed-process models* (modelos CMP, por sus siglas en inglés) con el objetivo de evitar el sesgo en la selección dentro del análisis del impacto de los programas del FMI en los derechos laborales.

VARIABLES DEPENDIENTES

Nuestras variables dependientes son los indicadores, propuestos por Mosley y Uno, de los derechos colectivos del trabajo de 90 países en vías de desarrollo entre 1985 y 2002.²⁶ Sobre la base de la plantilla de estándares laborales de 37 categorías, propuesta por Kucera,²⁷ Mosley y Uno construyen un conjunto de datos internacionales sobre violaciones a los derechos laborales dentro de las siguientes seis áreas: derecho de asociación, derecho a formar y a unirse a sindicatos, derecho a realizar otras actividades sindicales, derecho a entablar negociaciones colectivas, derecho de huelga y derechos en zonas francas industriales (ZFI). Su evaluación de los estándares laborales se funda en el análisis del contenido de observaciones provenientes de tres fuentes: el Departamento de Estado de los EE. UU., la Organización Internacional del Trabajo y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Mosley y Uno calculan la suma ponderada de violaciones a los derechos laborales en las 37 categorías antes mencionadas, por país y por año, otorgándole mayor ponderación a las violaciones más graves. Posteriormente, al revertir la escala de las violaciones a los

²⁶ Layna Mosley y Saika Uno, "Racing to the Bottom or Climbing to the Top? Economic Globalization and Collective Labor Rights", *Comparative Political Studies*, 2007, Vol. 40, 923-948.

²⁷ David Kucera, "Core Labour Standards and Foreign Direct Investment", *1/2 International Labor Review*, 2002, Vol. 141, 31-69.

derechos laborales, generan puntajes que indican la medida de respeto por los derechos colectivos del trabajo. Cuanto mayor es el valor del puntaje, mayor respeto, y viceversa.

Con las mediciones anuales de violaciones a los derechos laborales tomadas por Mosley y Uno, Greenhill, Mosley y Prakash crean otras dos variables que comprenden aspectos *de iure* y *de facto* de los derechos colectivos del trabajo, respectivamente.²⁸ *Labor Laws* (Leyes laborales) representa el alcance de la legislación local en lo que respecta a la definición y el reconocimiento de los derechos de los/as trabajadores/as a organizarse, a negociar de manera colectiva y a hacer huelgas. *Labor Practices* (Prácticas laborales) indica el alcance de la violación y limitación de dichos derechos laborales por parte de funcionarios del gobierno o de empleadores de los sectores públicos y privados. *Labor Laws* y *Labor Practices* equivalen a la suma ponderada de las violaciones a los elementos de la ley y la práctica expuestos por Kucera en sus 37 categorías de estándares laborales. La diferencia entre las leyes y las prácticas sugiere que la legislación formal sobre los derechos de los/as trabajadores/as no garantiza necesariamente el ejercicio real de dichos derechos, en especial si los gobiernos carecen de habilidad para controlar y hacer valer los estándares laborales en la práctica. Por lo tanto, nuestro análisis se concentra principalmente en los efectos de las condiciones del FMI en las leyes y las prácticas laborales. También consideramos los puntajes de derechos laborales de Mosley y Uno.²⁹

VARIABLES INDEPENDIENTES

Nuestras variables independientes clave son las mediciones de la condicionalidad del mercado laboral del FMI tomadas

²⁸ Brian Greenhill, Layna Mosley y Aseem Prakash, "Trade-based Diffusion of Labor Rights: A Panel Study, 1986-2002", *American Political Science Review*, 2009, Vol. 103, 669-690.

²⁹ Layna Mosley y Saika Uno, "Racing to the Bottom or Climbing to the Top? Economic Globalization and Collective Labor Rights".

por Caraway, Rickard y Anner.³⁰ Estas mediciones cuantifican la severidad de las condiciones de las reformas del mercado laboral para recibir préstamos del FMI a partir de los dos tipos de documentos oficiales del FMI. Las Cartas de intención presentan las evaluaciones de los problemas más graves de las economías de los países prestatarios y su disposición a promulgar programas de reformas para solucionar los problemas antes mencionados. Las Cartas acuerdo cumplen la función de contrato de préstamo, ya que detallan las condiciones que el FMI exige cumplir a los países prestatarios para ser receptores de los préstamos de la institución. A raíz de las potenciales diferencias entre las condiciones relacionadas con el trabajo que se proponen en estos dos documentos, medimos los efectos de la severidad de las condiciones laborales propuestas en *Letters of Intent* y en *Arrangement Letters* sobre aspectos *de iure* y *de facto* de los derechos colectivos del trabajo, respectivamente. Los valores positivos altos en *Letters of Intent* y en *Arrangement Letters* dan cuenta de una mayor intrusión de la condicionalidad del mercado laboral. En el caso de que dicha condicionalidad afecte de manera adversa los derechos colectivos del trabajo, los coeficientes de *Letters of Intent* y de *Arrangement Letters* deberían ser negativos y significativos a nivel estadístico.

Nuestras variables independientes también incluyen los sistemas electorales y la inclinación ideológica de los gobiernos. PR (Representación Proporcional) es una variable ficticia que asigna el valor 1 a los sistemas de RP de lista partidaria en los que, al menos en uno de los niveles electorales, los líderes del partido controlan el orden de los/as candidatos/as en las votaciones y los electores votan por el partido, no por candidatos/as individuales. *Left* (izquierda) es una variable ficticia que recibe el código 1 en el caso de que el partido del Ejecutivo sea de izquierda o centrista. De lo contrario, recibe el código 0.

³⁰ Teri Caraway, Stephanie Rickard y Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality".

Asimismo, utilizamos un conjunto de variables de control que pueden afectar los niveles de respeto de los derechos laborales. En línea con la bibliografía sobre los efectos de la globalización en los derechos laborales,³¹ consideramos tres variables diferentes que registran el grado de integración de un país en la economía mundial. *Trade* (comercio) señala la suma de las importaciones y exportaciones como parte del PBI y FDI (Inversión Extranjera Directa, IED) indica la cantidad de ingresos por inversiones extranjeras directas como porcentaje de participación en el PBI. Con el objetivo de controlar el efecto del comercio en la transmisión de derechos laborales a través de las fronteras, utilizamos las mediciones de *Bilateral Trade Context* (Contexto de Comercio Bilateral) de Greenhill *et al.*, que indican el nivel agregado de los estándares laborales de los socios exportadores de un país.³² Aquel estudio genera la variable *Bilateral Trade Context* para *Labor Laws* y *Labor Practices* por país y año, respectivamente, por medio del cálculo de cada suma ponderada de los puntajes de las leyes y las prácticas de los socios exportadores de un país, ponderando la parte del socio exportador en el total de exportaciones de un país. En el caso de que los derechos colectivos del trabajo se vean afectados por los estándares laborales de sus destinos de exportación, los coeficientes de las mediciones de *Bilateral Trade Context* serán positivos y significativos.³³

Con el objeto de mantener constantes los efectos de *Democracy* (Democracia), utilizamos los puntajes Polity del Proyecto Polity IV, que varían desde el -10 para identificar autocracias plenas hasta el 10 para identificar democracias plenas.³⁴ *Conflict*

³¹ Layna Mosley y Saika Uno, "Racing to the Bottom or Climbing to the Top? Economic Globalization and Collective Labor Rights".

³² Brian Greenhill, Layna Mosley y Aseem Prakash, "Trade-based Diffusion of Labor Rights: A Panel Study, 1986-2002".

³³ *Ibid.* Greenhill *et al.* proponen mediciones de *Bilateral Trade Context* únicamente para *Labor Laws* y *Labor Practices*. Por lo tanto, usamos el valor promedio cuando el modelo se evalúa con los puntajes de derechos laborales de Mosley y Uno.

³⁴ Monty G. Marshall, Keith Jagers y Ted Robert Gurr, "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2011", *Center for Systemic Peace*, 2011.

(Conflicto) es una variable ficticia que hace referencia a conflictos armados, tanto internos como interestatales. Para determinarla, se utilizó el conjunto de datos UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset.³⁵ Nuestros modelos también incluyen el tamaño de la población y el PBI per cápita, todo medido en logaritmos.

Métodos de estimación

Los estudios existentes sugieren que el problema de selección debe tratarse cuidadosamente a la hora de analizar los efectos de los programas del FMI.³⁶ La participación de un país en un programa del FMI no es una decisión azarosa, ya que es probable que los países con resultados económicos desfavorables soliciten préstamos del FMI en momentos de crisis económicas. Dicha endogeneidad en las variables relacionadas con el FMI sesgaría nuestras estimaciones, en especial si un conjunto de factores asociados a la participación en programas del FMI y a las condiciones de los préstamos también afectara los niveles de derechos colectivos del trabajo en los países prestatarios.

Con el objeto de abordar estas cuestiones, utilizamos el método *conditional mixed-process* (CMP) propuesto por Roodman.³⁷ Este método se usa con frecuencia en los estudios existentes que analizan los determinantes externos de los derechos laborales.³⁸

³⁵ Nils Petter Gleditsch, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg y Håvard Strand, "Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset", 5 *Journal of Peace Research*, 2002, Vol. 39, 615-637.

³⁶ James Raymond Vreeland, *The IMF and Economic Development*; Axel Dreher, "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, And Compliance with Conditionality", 5 *World Development*, 2006, Vol. 34, 769-788; Rodwan Abouharb y David L. Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003", 1 *The Review of International Organizations*, 2009, Vol. 4, 47-72.

³⁷ David Roodman, "Fitting Fully Observed Recursive Mixed-Process Models with CMP", 2 *Stata Journal*, 2011, Vol. 11, 159-206.

³⁸ Robert G. Blanton, Shannon Lindsey Blanton y Dursun Peksen, "The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights"; Nicole Detraz y Dursun Peksen, "The Effect of IMF

Al usar una técnica de regresión aparentemente no relacionada (SUR, del inglés *Seemingly Unrelated Regression*), el método CMP nos permite estimar de manera simultánea los determinantes de los derechos colectivos del trabajo y las condiciones del FMI sobre el mercado laboral. El modelo CMP consiste de dos ecuaciones con errores correlacionados. La primera ecuación utiliza como variables dependientes cada uno de los indicadores de condicionalidad laboral del FMI (es decir, *Letters of Intent* y *Arrangement Letters*) y considera un conjunto de factores político-económicos que podrían afectar la severidad de la condicionalidad laboral. La segunda ecuación analiza los efectos de la condicionalidad del FMI y su interacción con los sistemas electorales y la inclinación ideológica de los gobiernos en cuanto a los derechos colectivos del trabajo (es decir, *Labor Laws* y *Labor Practices*), junto con las variables de control que se explican anteriormente.

Varios estudios sugieren que hay una relación sistemática entre las condicionalidades del FMI y la relevancia política del país prestatario en la política internacional. Los países que se encuentran estrechamente alineados con los intereses estratégicos de los Estados Unidos tienden a recibir préstamos del FMI que establecen menor cantidad de condiciones³⁹ o préstamos más cuantiosos.⁴⁰ De manera similar, los países que son miembros temporarios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSC, por sus siglas en inglés) reciben un trato favorable, con condiciones menos estrictas en los préstamos del FMI, debido a que la mayoría de los accionistas del FMI buscan

Programs on Women's Economic and Political Rights", 1 *International Interactions*, 2016, Vol. 42, 81-105; Dursun Peksen y Robert G. Blanton, "The Impact of ILO Conventions on Worker Rights: Are Empty Promises Worse than No Promises?", 1 *The Review of International Organizations*, 2017, Vol. 12, 75-94.

³⁹ Axel Dreher y Nathan Jensen, "Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of US Interests on IMF Conditions".

⁴⁰ Thomas Oatley y Jason Yackee, "American interests and IMF lending", 3 *International*, 2004, Vol. 41, 415-429.

obtener influencia política en el Consejo de Seguridad.⁴¹ Para controlar dichos efectos geopolíticos, en la primera ecuación se utilizan dos variables. *UNGA Voting* (Votación UNGA) es una variable recopilada de Bailey *et al.* que indica la similitud de votos entre un país y los Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA, por sus siglas en inglés).⁴² Dentro de las tres opciones de voto (es decir, afirmativo, negativo y abstención), la similitud de votación se mide como el número total de votos sobre un determinado asunto en el que el país en cuestión y los Estados Unidos coincidieron, dividido por el total de votos de ambos países. Una variable ficticia que indica la membresía temporal de un país en el UNSC considera los efectos de las consideraciones geopolíticas sobre las condiciones de los préstamos del FMI.

La primera ecuación sobre la condicionalidad del FMI incluye distintas covariables. Los efectos de *Democracy* nuevamente se mantienen constantes a través de los puntajes Polity del Proyecto Polity IV. *Left Party Power* (Poder del partido de izquierda), que captura la representación política de partidos de izquierda, refleja el valor promedio entre las orientaciones partidarias del Ejecutivo, el partido oficialista más grande y el partido opositor más grande. Derecha, centro e izquierda están codificados como 1, 2 y 3, respectivamente.⁴³ *Exchange Rate* (Tasa de cambio) indica el monto de la moneda local equivalente a un dólar estadounidense.⁴⁴ Tanto GDP per cápita (PBI per cápita) como GDP (PBI) y *Total Reserves* (total de reservas),

⁴¹ Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm y James Raymond Vreeland, "Politics and IMF Conditionality", 1 *Journal of Conflict Resolution*, 2015, Vol. 59, 120-148.

⁴² Michael Bailey, Anton Strezhnev y Erik Voeten, "Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data", 2 *Journal of Conflict Resolution*, 2017, Vol. 61, 430-456.

⁴³ Daniel Berliner, Anne Greenleaf, Milli Lake y Jennifer Noveck, "Building Capacity, Building Rights? State Capacity and Labor Rights in Developing Countries", *World Development*, 2015, Vol. 72, 127-139.

⁴⁴ El valor de *Exchange Rate* se divide por 100 en todas las tablas de regresión para una mejor presentación.

expresadas en miles de millones de dólares estadounidenses, se miden en logaritmos y se las incluye como factores que podrían afectar las condicionalidades del FMI. Todas las estimaciones de la primera ecuación incluyen una tendencia temporal, ya que la cantidad y el alcance de las condiciones de los préstamos del FMI han aumentado a través de los años.⁴⁵

Los datos sobre sistemas electorales y partidismo fueron obtenidos de la versión de 2012 de la base de datos de instituciones políticas (DPI).⁴⁶ Los datos de *Exchange Rate* fueron tomados de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, mientras que los datos del resto de las variables socioeconómicas provienen de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (del inglés *World Bank's World Development Indicators*) del año 2013.

Resultados empíricos

En esta sección, presentamos los resultados obtenidos respecto del impacto de las condiciones de los préstamos del FMI y los derechos colectivos del trabajo. Nuestro enfoque se centra en el análisis de dos temas: en primer lugar, si las condiciones relacionadas con el trabajo que se incluyen en los documentos sobre préstamos del FMI afectan los derechos laborales en los países prestatarios y, en caso afirmativo, hasta qué punto; y en segundo lugar, en qué medida los factores políticos locales, como los sistemas electorales y el partidismo de los gobiernos, condicionan la relación sugerida entre la condicionalidad del FMI y los derechos laborales.

En la tabla 1 se presentan los efectos de *Letters of Intent* en los derechos laborales *de jure* y *de facto*. La tabla 1 cuenta con

⁴⁵ Teri Caraway, Stephanie Rickard y Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality".

⁴⁶ Philip Keefer, "Database of Political Institutions 2012", *World Bank Working Paper Series*, 2012, No. 2283.

dos partes, ya que analizamos, simultáneamente, los determinantes de los derechos colectivos del trabajo y la condicionalidad del FMI con un proceso de estimación CMP. En la parte superior, se muestra el impacto de la condicionalidad laboral del FMI recopilada por *Letters of Intent*, en *Labor Laws* y *Labor Practices*, y se mantiene constante el resto de las covariables mencionadas en la sección anterior. En la parte inferior, se presenta un conjunto de factores que están asociados a la severidad de las condiciones en torno al trabajo incluidas en *Letters of Intent*.⁴⁷

Los resultados de la tabla 1 parecen indicar que la intrusión de las condicionalidades del FMI en *Letters of Intent* tiende a socavar el nivel de respeto de un país por las leyes y las prácticas laborales. Las estimaciones de referencia en los modelos 1 y 6 indican que la asociación negativa de *Letters of Intent* con las leyes y las prácticas solo resulta significativa para estas últimas. Sin embargo, una vez que analizamos la interacción de *Letters of Intent* con el partidismo de los gobiernos o los sistemas electorales, observamos que los coeficientes para *Letters of Intent* son negativos y significativos en forma casi constante.

Los efectos sustantivos de *Letters of Intent* deberían interpretarse con cautela si el modelo incluye términos de interacción multiplicadores entre *Letters of Intent* y otras variables. Por ejemplo, los resultados del modelo 3 parecen indicar que un aumento de una unidad en *Letters of Intent* disminuiría el nivel

⁴⁷ En pocas palabras, en la tabla 1 se muestran los resultados clave de nuestro análisis. La parte superior no muestra los términos constantes, los valores ficticios regionales ni los coeficientes para los valores controlados de la ecuación de los derechos laborales (por ejemplo, *Democracy* (Democracia), *Conflict* (Conflicto), *Trade* (Comercio), *FDI* (IED), *Log population* (Log población), *Log per capita GDP* (Log PBI per cápita), *Bilateral Trade Context* (Contexto de comercio bilateral) y *Lagged Dependent Variable* (Variable dependiente rezagada). Asimismo, la parte inferior omite los términos constantes y los coeficientes para los valores controlados de la ecuación de la condicionalidad laboral del FMI (por ejemplo, *Democracy*, *UNSC* y *UNGA Voting*). Dicho formato se usa en las tablas 2 y 5. En las tablas restantes se presentan nuestros hallazgos más importantes. Los resultados completos se encuentran disponibles a pedido.

de *Labor Laws* en 0.337 puntos si los países no adoptan RP de lista cerrada. No obstante, el coeficiente *Letters of Intent* \times *PR* ($=0.177$) indica que el mismo cambio en *Letters of Intent* generaría una disminución de *Labor Laws* en 0.16 puntos en países con RP de lista cerrada. Los resultados se mantienen práctica y sustancialmente iguales cuando aplicamos el modelo con las submuestras de información. En los modelos 4 y 5 queda demostrado que un escenario con RP de lista cerrada cambia el efecto marginal de *Letters of Intent* sobre *Labor Laws* de -0.663 a -0.498 en democracias (con puntajes Polity > 0) y de -1.243 a -0.523 en democracias estables (con puntajes Polity > 5). De forma similar, en los modelos 8, 9 y 10, los coeficientes positivos y significativos de la ecuación *Letter of Intent* \times *PR* indican que la medida en la que las condicionalidades del FMI afectan *Labor Practices* negativamente se mitigará en los sistemas con RP de lista cerrada, en especial, en casos de monarquías estables y consolidadas.

Los efectos del partidismo de los gobiernos ($=Left$) en la relación entre las condicionalidades del FMI y los derechos laborales no están tan claros como los efectos de la RP de lista cerrada. La estimación de coeficientes de *Letter of Intent* \times *Left* resulta positiva para *Laws* en el modelo 2, pero negativa para *Practices* en el modelo 7. Particularmente, en el modelo 7 se refleja que el efecto negativo de *Letters of Intent* sobre las prácticas laborales podría variar de -0.111 a -0.286 en gobiernos de izquierda.

En la parte inferior de la tabla 1, se observa que la severidad de las condiciones del FMI relativas al trabajo en *Letters of Intent* se asocia con factores políticos y económicos.⁴⁸ Los coeficientes negativos y significativos en *Left Party Power* indican que hay una tendencia a que los países tengan condiciones prestatarias más suaves cuando los gobiernos y los partidos

⁴⁸ Teri Caraway, Stephanie Rickard y Mark Anner, "International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality".

Tabla 1. Letters of Intent y derechos colectivos del trabajo

VD	Laws					Practices				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Todos	Todos	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Todos	Todos	Polity > 0	Polity > 5
<i>Letters of Intent</i>	-0.121 (0.083)	-0.211 (0.134)	-0.337** (0.145)	-0.663*** (0.211)	-1.243*** (0.316)	-0.114*** (0.044)	-0.111 (0.108)	-0.366*** (0.124)	-0.522*** (0.195)	-0.751*** (0.207)
<i>Letters of Intent × Left</i>		0.088 (0.072)					-0.175* (0.100)			
<i>Letters of Intent × PR</i>			0.177 (0.117)	0.165 (0.113)	0.720*** (0.251)			0.170* (0.091)	0.107 (0.105)	0.407*** (0.198)
<i>Left</i>		-0.06 (0.654)	0.468 (0.470)	0.216 (0.547)	-0.38 (0.517)		1.710* (0.948)	0.636 (0.676)	-0.111 (0.828)	-0.47 (0.776)
<i>PR</i>		-1.13 (0.753)	-1.986*** (0.737)	-1.908** (0.881)	-3.329*** (1.628)		-0.611 (0.847)	-1.285 (0.854)	-0.497 (1.154)	-1.451 (1.623)

VD: Letters of Intent

<i>Left Party Power</i>	-0.342 (0.223)	-0.307 (0.215)	-0.311 (0.215)	-0.776* (0.416)	-1.050** (0.516)	-0.393* (0.235)	-0.326 (0.215)	-0.328 (0.215)	-0.793* (0.416)	-1.058* (0.576)
<i>Log per Capita GDP</i>	0.271 (0.334)	0.281 (0.332)	0.284 (0.331)	0.233 (0.574)	0.537 (0.691)	0.245 (0.333)	0.276 (0.329)	0.269 (0.330)	0.203 (0.564)	0.46 (0.686)
<i>Log GDP</i>	-0.673*** (0.149)	-0.682*** (0.147)	-0.683*** (0.148)	-0.812*** (0.228)	-0.730*** (0.265)	-0.672*** (0.148)	-0.709*** (0.147)	-0.720*** (0.147)	-0.850*** (0.220)	-0.748*** (0.264)
<i>Exchange Rate</i>	0.018 (0.017)	0.021 (0.015)	0.022 (0.015)	0.024 (0.021)	-0.002 (0.028)	0.022 (0.015)	0.025* (0.015)	0.025* (0.015)	0.038 (0.024)	0.011 (0.027)
<i>Total Reserves</i>	-0.106*** (0.031)	-0.103*** (0.033)	-0.103*** (0.033)	-0.067* (0.039)	-0.069 (0.043)	-0.103*** (0.030)	-0.098*** (0.031)	-0.096*** (0.030)	-0.067*** (0.034)	-0.077** (0.036)
<i>Time Trend</i>	0.573*** (0.084)	0.573*** (0.087)	0.573*** (0.086)	0.568*** (0.118)	0.588*** (0.148)	0.578*** (0.082)	0.562*** (0.083)	0.560*** (0.082)	0.536*** (0.120)	0.557*** (0.147)
Observaciones	566	456	456	251	189	566	456	456	251	189
Chi ²	1350.32	1165.08	1334.45	4862.89	22676.38	798.83	776.29	715.55	837.45	1623.11
Log pseudo-verosimilitud	-2575.32	-1691.79	-1691.42	-1059.5	-841.17	-2611.3	-1717.51	-1718.5	-1079.85	-857.83

Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. *p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

opositores refuerzan la representación política de izquierda. Los coeficientes en *Log GDP*, *Total Reserves* y *Exchange Rate* indican que las condiciones de los préstamos del FMI son mucho menos estrictas si un país presenta una economía grande, con un total de reservas abundantes y sin monedas sobrevaluadas. Los coeficientes positivos y significativos en *Time Trends* (tendencias temporales) señalan que tanto la cantidad como el alcance de las condiciones del FMI relativas al trabajo han aumentado con el tiempo. Si bien no se presentan en este trabajo, los coeficientes en UNSC y UNGA, no son significativos de forma constante, lo que niega los efectos de las variables geopolíticas en las condicionalidades del FMI asociadas a temas laborales.

En la tabla 2, estimamos nuevamente los efectos de las condiciones en el mercado laboral sobre los derechos colectivos del trabajo en otro tipo de documento de préstamo del FMI, *Arrangement Letters*. De acuerdo con Caraway *et al.*, las cartas acuerdo pueden revestir mayor importancia para los países prestatarios, ya que en ellas se detallan las condiciones de reforma laboral que el FMI pretende implementar para su financiamiento.⁴⁹ Los resultados de la tabla 2 respaldan nuestra hipótesis de que el nivel en que la severidad de las condiciones del FMI relativas al trabajo socava las leyes y las prácticas laborales se ve condicionado por los sistemas electorales. Los coeficientes en *Arrangement Letters* son negativos, mientras que sus términos de interacción con *PR* son positivos en la mayor parte de los casos. En los modelos 3 y 8 se muestra que la RP de lista cerrada genera un cambio en los efectos marginales de *Arrangement Letters* de -0.277 a -0.105 para *Labor Laws* y de -0.163 a -0.085 para *Labor Practices*, respectivamente. Dichos resultados se mantienen firmes cuando analizamos, particularmente, las democracias estables (con puntajes Polity > 5), tal como se muestra en los modelos 5 y 10.

⁴⁹ *Ibid.*

Resulta interesante señalar que en las tablas 1 y 2 se muestra que los efectos condicionales de *Arrangement Letters* en los derechos colectivos del trabajo son de una magnitud mucho más considerable que los efectos condicionales de *Letters of Intent* si el modelo contempla las democracias estables. Estos resultados indican que las condiciones relativas al trabajo pretendidas por el FMI en *Arrangement Letters* producen efectos más perjudiciales tanto en las leyes como en las prácticas laborales que las propuestas en *Letters of Intent* por los países prestatarios. Los sistemas con RP de lista mitigan los impactos negativos de *Arrangement Letters* en las leyes y las prácticas laborales; sin embargo, su efecto produce un impacto mucho mayor al de *Letters of Intent*.

En las tablas 3 y 4 se muestran más resultados obtenidos mediante el uso de modelos de interacción de tres vías para las leyes, las prácticas y los puntajes originales de los derechos laborales propuestos por Mosley y Uno.⁵⁰ En este trabajo, presentamos los resultados más importantes obtenidos de la ecuación de los derechos laborales, debido a que los resultados de las estimaciones para las condicionalidades asociadas a temas laborales en *Letters of Intent* y *Arrangement Letters* son similares a las presentadas en la parte inferior de las tablas 1 y 2. En la tabla 3, se muestra que la totalidad de *Letters of Intent* se asocia negativamente con los tres indicadores de los derechos colectivos del trabajo. Los términos de interacción multiplicativos de cada modelo también indican que la medida en que las *Letters of Intent* ejercen un efecto negativo sobre cada indicador de los derechos colectivos del trabajo depende de la configuración del partidismo de los gobiernos y de los sistemas electorales. En el modelo 1, el efecto marginal de *Letters of Intent* puede expresarse con la ecuación (1) que se encuentra a continuación.

$$(1) \partial Labor Laws / \partial Letters of Intent = -0.783 + 0.576 \times PR \\ + 0.546 \times Left - 0.441 \times PR \times Left$$

⁵⁰ Layna Mosley y Saika Uno, "Racing to the Bottom or Climbing to the Top? Economic Globalization and Collective Labor Rights".

Tabla 2. Arrangement Letters y derechos colectivos del trabajo

VD	Laws			Practices						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<i>Arrangement Letters</i>	Todos	-0.177 (0.099)	Todos -0.277 (0.185)	Polity > 0 -1.213 (1.106)	Polity > 5 -2.404** (0.971)	Todos -0.05 (0.053)	Todos -0.042 (0.166)	Todos -0.163 (0.189)	Polity > 0 -0.627 (0.542)	Polity > 5 -1.346*** (0.479)
<i>Arrangement Letters x Left</i>		0.138 (0.085)					-0.081 (0.099)			
<i>Arrangement Letters x PR</i>			0.172 (0.180)	0.098 (0.208)	1.248** (0.492)			0.078 (0.141)	-0.11 (0.218)	0.755* (0.393)
<i>Left</i>		0.207 (0.562)	0.509 (0.487)	0.345 (0.743)	-0.249 (0.789)		0.96 (0.724)	0.79 (0.650)	0.232 (0.874)	-0.057 (0.812)
<i>PR</i>		-1.128 (0.758)	-1.371* (0.710)	-1.041 (0.974)	-0.643 (1.260)		-0.626 (0.838)	-0.684 (0.796)	0.212 (1.174)	0.01 (1.182)

VD: Arrangement Letters

<i>Left Party Power</i>	-0.073 (0.175)	-0.078 (0.170)	-0.079 (0.169)	-0.167 (0.391)	-0.303 (0.409)	-0.126 (0.178)	-0.083 (0.169)	-0.083 (0.169)	-0.074 (0.240)	-0.141 (0.334)
<i>Log per Capita GDP</i>	-0.635*** (0.223)	-0.625*** (0.224)	-0.624*** (0.224)	-0.659* (0.337)	-0.339 (0.444)	-0.637*** (0.226)	-0.629*** (0.223)	-0.629*** (0.223)	-0.744** (0.298)	-0.53 (0.396)
<i>Log GDP</i>	-0.486*** (0.140)	-0.494*** (0.139)	-0.494*** (0.138)	-0.557*** (0.156)	-0.652*** (0.172)	-0.486*** (0.137)	-0.505*** (0.139)	-0.506*** (0.139)	-0.566*** (0.156)	-0.632*** (0.176)
<i>Exchange Rate</i>	0.016* (0.010)	0.014 (0.009)	0.014 (0.009)	0 (0.010)	-0.009 (0.014)	0.015* (0.008)	0.016* (0.009)	0.016* (0.009)	0.013 (0.014)	0.004 (0.012)
<i>Total Reserves</i>	-0.02 (0.021)	-0.017 (0.019)	-0.018 (0.019)	0.001 (0.014)	0.004 (0.015)	-0.02 (0.019)	-0.017 (0.019)	-0.016 (0.019)	0.002 (0.017)	0.003 (0.018)
<i>Time Trend</i>	0.191*** (0.056)	0.208*** (0.053)	0.208*** (0.052)	0.213*** (0.072)	0.224*** (0.084)	0.214*** (0.051)	0.203*** (0.050)	0.203*** (0.050)	0.172*** (0.066)	0.175*** (0.080)
Observaciones	567	457	457	252	190	567	457	457	252	190
Chi ²	1247.41	1029.35	1139.98	13258.25	352252.53	1057.96	678.2	563	1249.75	16417.31
Log pseudo-verosimilitud	-2457.94	-1572.05	-1572.61	-999.16	-797.32	-1598.51	-1598.51	-1598.68	-1017.73	-811.25

Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. * p < 0.10, ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Tabla 3: Efecto marginal de *Letters of Intent*

VD	Laws			Practices			Labor Rights		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Polity > 0			Polity > 0			Polity > 0		
<i>Letters of Intent</i>	-0.783*** (0.224)	-1.109*** (0.311)	-1.202*** (0.324)	-0.398* (0.205)	-0.665*** (0.308)	-0.627*** (0.279)	-1.129*** (0.396)	-1.931*** (0.753)	-1.912*** (0.661)
<i>PR</i>	-2.725* (1.642)	-1.673 (1.730)	-1.031 (1.946)	0.884 (1.732)	2.857* (1.631)	2.619 (1.711)	-2.186 (3.308)	1.169 (3.265)	1.304 (3.615)
<i>Left</i>	-0.406 (1.902)	0.074 (1.874)	2.479* (1.308)	4.191* (2.146)	4.469** (2.014)	6.915*** (1.865)	3.442 (4.184)	4.156 (3.725)	8.710*** (2.914)
<i>Letters of Intent</i> × <i>PR</i>	0.576*** (0.212)	0.514** (0.233)	0.529** (0.249)	0.259 (0.187)	0.116 (0.200)	0.117 (0.210)	0.861** (0.380)	0.659 (0.427)	0.648 (0.466)
<i>Letters of Intent</i> × <i>Left</i>	0.546** (0.244)	0.535** (0.263)	-0.544* (0.291)	0.064 (0.218)	0.011 (0.263)	-0.966*** (0.306)	0.662 (0.404)	0.662 (0.472)	-1.332*** (0.576)
<i>PR</i> × <i>Left</i>	-0.022 (2.190)	-1.376 (2.046)	-4.709*** (1.608)	-3.576 (2.563)	-6.363*** (2.140)	-9.141*** (1.983)	-2.613 (4.688)	-6.969* (3.904)	-12.63*** (3.341)
<i>Letters of Intent</i> × <i>PR</i> × <i>Left</i>	-0.441 (0.278)	-0.376 (0.283)	0.747** (0.303)	-0.188 (0.247)	0.068 (0.272)	1.042*** (0.292)	-0.755* (0.458)	-0.5 (0.516)	1.521*** (0.584)
Observaciones	456	251	189	456	251	189	456	251	189
Chi ²	11392.72	26759.7	300919.95	2383.43	3380	11337.84	8558.22	8143.17	7683.34
Log pseudo-verosimilitud	-1688.81	-1056.48	-838.52	-1713.9	-1074.04	-851.51	-1791.67	-1137.48	-908.8

Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. *p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Tabla 4: Efecto marginal de *Arrangement Letters*

VD	Laws			Practices			Labor Rights		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Polity > 0	Polity > 5
<i>Arrangement Letters</i>	-1.608*** (0.363)	-2.475** (1.000)	-2.395** (0.971)	-0.563* (0.305)	-1.371 (0.909)	-1.150* (0.669)	-2.214*** (0.611)	-4.484 (3.306)	-3.804* (1.987)
<i>PR</i>	-1.412 (1.358)	0.046 (1.478)	0.912 (1.581)	1.804 (1.326)	3.687*** (1.393)	3.607*** (1.294)	0.219 (2.625)	3.862 (2.553)	4.246 (2.728)
<i>Left</i>	0.65 (1.707)	1.807 (1.669)	1.36 (1.655)	4.375** (1.846)	5.322*** (1.608)	5.106*** (1.745)	4.849 (3.649)	6.851** (2.931)	6.191** (3.060)
<i>Arrangement Letters</i> × <i>PR</i>	1.438*** (0.372)	1.160*** (0.441)	0.987** (0.436)	0.497 (0.306)	0.179 (0.346)	0.121 (0.315)	2.046*** (0.609)	1.333 (1.036)	1.148 (0.898)
<i>Arrangement Letters</i> × <i>Left</i>	1.443*** (0.449)	1.319*** (0.490)	0.275*** (0.065)	0.414 (0.342)	0.28 (0.443)	0.139 (0.118)	1.963*** (0.684)	1.646 (1.167)	0.293 (0.180)
<i>PR</i> × <i>Left</i>	-0.62 (1.890)	-2.466 (1.875)	-2.643 (1.885)	-4.289** (2.152)	-6.674*** (1.831)	-6.701*** (1.920)	-4.436 (4.027)	-9.018*** (3.203)	-8.937*** (3.352)
<i>Arrangement Letters</i> × <i>PR</i> × <i>Left</i>	-1.301*** (0.478)	-1.073** (0.501)		-0.467 (0.361)	-0.148 (0.415)		-1.948*** (0.717)	-1.37 (1.130)	
Observaciones	457	252	190	457	252	190	457	252	190
Chi ²	20791.92	92577.42	1027460.78	1539.52	3018.07	25219.26	9076.79	17464.72	87586.15
Log pseudo-verosimilitud	-1569.77	-994.87	-794.44	-1594.65	-1010.67	-805.3	-1672.73	-1074.95	-864.29

Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Debido a que tanto *PR* como *Left* son variables ficticias codificadas con 0 o 1, la ecuación (1) muestra que el efecto marginal de *Letters of Intent* será -0.783, pero se modificará a -0.207 y -0.237, respectivamente, ante la presencia de *PR* o *Left*. Cuando un país está bajo un gobierno de izquierda dentro de un sistema con RP de lista cerrada, el efecto de *Letters of Intent* sobre las leyes se vuelve de -0.102. Los modelos restantes en la tabla 3 indican con certeza que la magnitud del efecto negativo de *Letters of Intent* sobre los derechos laborales alcanza su punto máximo cuando el país prestatario está liderado por un gobierno de derecha con sistemas mayoritarios, moderado por *Left* o *PR*, y se reduce al mínimo con un gobierno de izquierda moderado por *Left* y por *PR*. En particular, los resultados para las democracias consolidadas muestran que hay una mayor probabilidad de que los efectos de reducción de *Letters of Intent* sobre los indicadores de los derechos laborales puedan mitigarse mediante sistemas con RP de lista cerrada en lugar de gobiernos de izquierda.

En la tabla 4 se muestra, nuevamente, que es más probable reducir la magnitud de los impactos negativos de las condiciones del FMI relativas al trabajo sobre los derechos colectivos del trabajo mediante la combinación de gobiernos de izquierda y RP de lista cerrada. Excepto por los modelos 4 y 7, los resultados en la tabla 4 muestran, de forma consistente, que existen pocas probabilidades de que *Arrangement Letters* disminuya el nivel de respeto por los derechos laborales bajo gobiernos de izquierda, en un escenario con RP de lista cerrada. En particular, los resultados para las democracias establecidas (con puntajes Polity > 5) indican que, independientemente del partidismo de los gobiernos, la medida en que las condiciones relativas al trabajo en *Arrangement Letters* socavan los derechos colectivos del trabajo es mucho menor con la RP de lista cerrada que lo que podría ser en otros casos.

Comprobación de la robustez de los resultados

En la sección anterior se demuestra que hay una asociación significativamente negativa entre la intrusión de las condiciones relativas a temas laborales del FMI y el nivel de respeto de un país por los derechos colectivos del trabajo. Asimismo, se muestra que la magnitud de dichos efectos se encuentra condicionada por las instituciones electorales y la inclinación ideológica de los gobiernos.

Para comprobar la solidez de estos resultados, modificamos nuestras variables dependientes e independientes. En la tabla 5, se muestran los impactos de la participación del FMI en los tres indicadores de los derechos colectivos del trabajo. Se usó *Years under IMF programs* (años con programas del FMI), definida como la cantidad de años acumulados en que un país participó de los acuerdos con el FMI. Esta variable aumenta de forma anual si un país todavía se encuentra sujeto a acuerdos con condiciones concesionarias o no concesionarias en dicho año, de lo contrario se mantiene igual al registro del año anterior. Generamos *Years under IMF Programs* para el período 1980-2011 con los perfiles de los países disponibles en la Información de los Acuerdos de Préstamos del FMI (del inglés *IMF Lending Arrangement Data*).⁵¹ Determinamos el año 2011 como punto de final de esta variable, ya que también analizamos su impacto en los derechos de los trabajadores en la Base de Datos sobre Derechos Humanos de CIRI (del inglés *CIRI Human Rights Database*),⁵² tal como se muestra en la tabla 6.

Los resultados en la tabla 5 indican con certeza que la participación de un país en los programas del FMI tiende a socavar los niveles de respeto de dicho país por los derechos colectivos del trabajo, y que, ante la presencia de sistemas con RP de lista

⁵¹ <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr1.aspx>.

⁵² David L. Cingranelli, David L. Richards y K. Chad Clay, "The CIRI Human Rights Dataset", Versión 2014.04.14, <http://www.humanrightsdata.com>.

cerrada, la magnitud de dichos efectos se modera en gran medida.⁵³ En la tabla 6, la aplicación de las variables *CIRI Workers' Rights* (Derechos de los/as trabajadores/as según CIRI) y *Years under IMF Programs* aumenta la cantidad de observaciones a 3343 en 144 países para el período 1980-2011. Los resultados que se muestran en la tabla 6 indican con certeza que los escenarios con RP de lista cerrada mitigan significativamente los efectos negativos de los programas del FMI sobre los derechos laborales. Asimismo, dichos resultados se mantienen firmes en los distintos tamaños de muestra utilizados. En los modelos 1, 2 y 3 se contemplan todos los países desarrollados y en vías de desarrollo sobre los que hay datos disponibles. En este caso, los resultados muestran que la medida en la que *Years under Program* afecta los derechos de los/as trabajadores/as según CIRI alcanza su punto mínimo ante la presencia conjunta de las variables *Left* y *PR* en democracias (con puntajes Polity > 0) y democracias estables (con puntajes Polity > 5). Las variables en los modelos 4, 5 y 6 solo se analizan para países en vías de desarrollo, mientras que en los modelos 7, 8 y 9 se estiman para los países en vías de desarrollo (sin incluir a los países poscomunistas, de acuerdo con los hallazgos de estudios anteriores).⁵⁴ Nuevamente, nuestros resultados demuestran que los efectos negativos de los programas del FMI se mitigan de forma significativa con la presencia de *PR* y, especialmente, cuando se usan en forma conjunta *PR* y *Left*, tal como se muestra en los modelos 6, 8 y 9.

Finalmente, en la tabla 7 se analizan los efectos interactivos de los programas del FMI, el partidismo de los gobiernos y

⁵³ Si bien las covariables de *Years under IMF programs* son mayormente similares a las de *Letters of Intent* y *Arrangement Letters*, agregamos otras variables de control que señalan la época posterior a la Guerra Fría y los antecedentes coloniales de los países prestatarios en relación con el Reino Unido, los EE. UU. y Francia, respectivamente.

⁵⁴ Rodwan Abouharb y David L. Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003"; Brian Greenhill, Layna Mosley y Aseem Prakash, "Trade-based Diffusion of Labor Rights: A Panel Study, 1986-2002".

Log District Magnitude (Log Magnitud del distrito), que indica la proporcionalidad de los sistemas electorales. *Log District Magnitude* equivale al logaritmo natural de la magnitud del distrito promedio de los escaños de la cámara baja. Por lo tanto, su valor es cero para los distritos uninominales con reglas de pluralidad, pero aumenta a medida que la magnitud del distrito es mayor a uno.⁵⁵

En la tabla 7 se demuestra que *Years under IMF Programs* ejerce, de forma significativa, efectos negativos sobre las leyes, las prácticas y los derechos laborales de los países prestatarios. Excepto por lo reflejado en el modelo 6, nuestros hallazgos indican, de manera uniforme, que el nivel en el que los programas del FMI socavan los derechos colectivos del trabajo se vuelve mayor en los casos donde hay gobiernos de derecha con un valor de *Log District Magnitude* igual a cero, y que, tanto *Left* como *Log District Magnitude*, mitigan significativamente los impactos negativos de los programas del FMI sobre los derechos laborales.

⁵⁵ Ronald Rogowski y Mark Andreas Kayser, "Majoritarian Electoral Systems and Consumer Power: Price-Level Evidence from the OECD Countries".

Tabla 5: Programas del FMI y derechos colectivos del trabajo

	Laws			Practices					Labor Rights				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
Todos		Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Todos	Polity > 0	Polity > 5	
<i>Years under IMF Programs</i>	-0.015 (0.039)	-0.369*** (0.089)	-0.511*** (0.109)	-0.564*** (0.128)	-0.097*** (0.026)	-0.259*** (0.099)	-0.460*** (0.138)	-0.428*** (0.145)	-0.094** (0.037)	-0.530*** (0.143)	-0.918*** (0.204)	-0.952*** (0.230)	
<i>PR</i>		-4.095*** (1.002)	-4.360*** (1.436)	-4.154*** (1.652)		-1.618 (1.423)	-2.351 (1.953)	-2.116 (2.124)		-5.026*** (1.779)	-6.199*** (2.721)	-5.864* (3.105)	
<i>Left</i>		-0.971 (0.954)	-0.818 (0.897)	-1.078 (0.959)		2.521* (1.330)	3.450*** (1.207)	3.218** (1.399)		1.362 (1.811)	1.668 (1.703)	1.431 (1.836)	
<i>Years under IMF Programs × PR</i>		0.279*** (0.084)	0.346*** (0.106)	0.347*** (0.124)		0.145 (0.099)	0.209 (0.131)	0.198 (0.147)		0.373*** (0.133)	0.523*** (0.184)	0.520*** (0.219)	
<i>Years under IMF Programs × Left</i>		0.168* (0.089)	0.196*** (0.080)	0.219** (0.086)		-0.069 (0.113)	-0.102 (0.121)	-0.092 (0.149)		0.083 (0.145)	0.153 (0.145)	0.172 (0.178)	
<i>PR × Left</i>		1.737 (1.129)	1.405 (1.186)	1.129 (1.096)		-2.537* (1.457)	-4.298*** (1.395)	-4.429*** (1.555)		-0.718 (2.009)	-1.8 (2.024)	-2.487 (1.907)	
<i>Years under IMF Programs × PR × Left</i>		-0.179* (0.104)	-0.226** (0.100)	-0.230** (0.100)		0.059 (0.121)	0.124 (0.135)	0.116 (0.156)		-0.103 (0.161)	-0.163 (0.170)	-0.156 (0.183)	

VD: Years under IMF Programs												
<i>Left Party Power</i>	0.152 (0.477)	0.144 (0.471)	0.071 (0.744)	-1.522* (0.894)	0.103 (0.466)	0.141 (0.468)	0.076 (0.718)	-1.42 (0.888)	0.112 (0.473)	0.143 (0.470)	0.052 (0.728)	-1.464* (0.877)
<i>Log per Capita GDP</i>	-2.177*** (0.679)	-2.173*** (0.679)	-2.721*** (1.027)	-1.895 (1.233)	-2.203*** (0.677)	-2.179*** (0.680)	-2.718*** (1.038)	-1.978 (1.243)	-2.190*** (0.679)	-2.175*** (0.679)	-2.707*** (1.031)	-1.931 (1.234)
<i>Log GDP</i>	0.785** (0.394)	0.779** (0.396)	1.001* (0.528)	0.341 (0.509)	0.793** (0.393)	0.771* (0.394)	0.982* (0.518)	0.351 (0.508)	0.785** (0.394)	0.775** (0.395)	0.986* (0.522)	0.357 (0.508)
<i>Exchange Rate</i>	-0.065*** (0.024)	-0.065*** (0.024)	-0.125** (0.054)	-0.184*** (0.060)	-0.066*** (0.023)	-0.065*** (0.024)	-0.119** (0.050)	-0.180*** (0.059)	-0.065*** (0.024)	-0.065*** (0.024)	-0.121** (0.051)	-0.178*** (0.057)
<i>Total Reserves</i>	-0.066 (0.048)	-0.065 (0.047)	-0.057 (0.071)	0.001 (0.059)	-0.065 (0.048)	-0.062 (0.049)	-0.049 (0.072)	0.002 (0.061)	-0.067 (0.048)	-0.064 (0.048)	-0.052 (0.070)	-0.001 (0.059)
<i>Time Trend</i>	0.516*** (0.066)	0.514*** (0.066)	0.510*** (0.089)	0.479*** (0.095)	0.515*** (0.065)	0.515*** (0.065)	0.526*** (0.085)	0.515*** (0.089)	0.514*** (0.066)	0.514*** (0.066)	0.511*** (0.088)	0.499*** (0.091)
Observaciones	1644	1331	757	570	1644	1331	757	570	1644	1331	757	570
Chi ²	2579.17	4749.49	6227.54	22196.18	2605.11	2843.9	2858.74	5080.2	4196.27	3936.63	5110.92	9099.6
Log pseudo-verosimilitud	-7831.89	-5075.27	-3184.32	-2505.01	-7814.24	-5158.99	-3260.66	-2564.33	-8380.96	-5323.75	-3401.65	-2688.77

Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. *p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Tabla 6: Programas del FMI y C/RI Workers' Rights

VD	C/RI Workers' Rights								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Todos		Polity > 0	Polity > 5	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Polity > 0	Polity > 5
<i>Years under IMF Programs</i>	-0.086*** (0.017)	-0.108*** (0.016)	-0.107*** (0.018)	-0.067*** (0.018)	-0.097*** (0.018)	-0.102*** (0.021)	-0.060*** (0.021)	-0.095*** (0.022)	-0.098*** (0.026)
<i>PR</i>	0.081 (0.165)	0.087 (0.175)	0.09 (0.175)	-0.271 (0.225)	-0.355 (0.254)	-0.383 (0.257)	-0.172 (0.255)	-0.298 (0.314)	-0.304 (0.323)
<i>Left</i>	0.324*** (0.117)	0.234* (0.127)	0.181 (0.130)	0.303* (0.159)	0.166 (0.188)	0.072 (0.206)	0.269 (0.202)	0.038 (0.247)	-0.059 (0.296)
<i>Years under IMF Programs × PR</i>	-0.007 (0.015)	-0.0003 (0.014)	-0.002 (0.015)	0.014 (0.018)	0.026 (0.020)	0.027 (0.021)	0.007 (0.020)	0.025 (0.024)	0.025 (0.026)
<i>Years under IMF Programs × Left</i>	-0.008 (0.015)	-0.003 (0.013)	-0.01 (0.014)	-0.011 (0.018)	0.0001 (0.018)	-0.005 (0.023)	-0.005 (0.021)	0.014 (0.021)	0.008 (0.028)
<i>PR × Left</i>	-0.24 (0.177)	-0.222 (0.182)	-0.239 (0.185)	-0.09 (0.238)	-0.053 (0.272)	-0.054 (0.279)	-0.107 (0.269)	-0.024 (0.330)	0.024 (0.373)
<i>Years under IMF Programs × PR × Left</i>	0.015 (0.018)	0.012 (0.015)	0.02 (0.015)	0.005 (0.021)	-0.001 (0.022)	0.009 (0.024)	0.004 (0.023)	-0.006 (0.025)	0.001 (0.030)
Observaciones	3343	2271	1878	2817	1745	1352	2452	1506	1142
Chi ²	3480.78	3769.92	3618.75	2218.48	3142.79	2258.62	2139.36	2421.81	1845.6
Log pseudo-verosimilitud	-11289.6	-7864.57	-6575.06	-9510.82	-6093.44	-4930.21	-8276.02	-5271.88	-4098.34

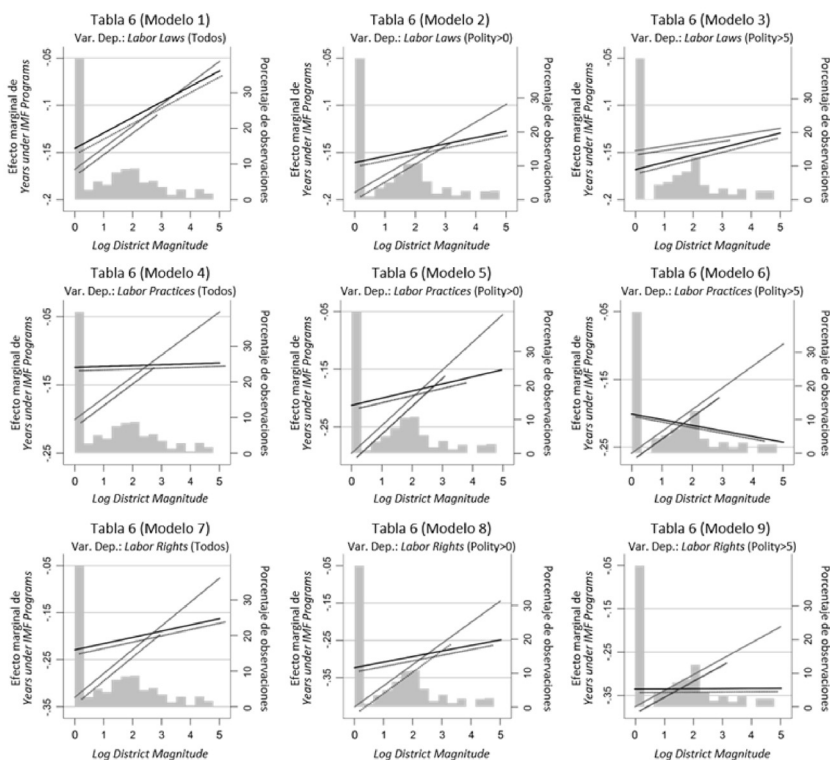
Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Tabla 7: Estimación alternativa por medio del uso de *Log District Magnitude*

VD	Laws			Practices			Labor Rights		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Polity > 0	Polity > 5	Todos	Polity > 0	Polity > 5
<i>Years under IMF Programs</i>	-0.167** (0.070)	-0.192*** (0.066)	-0.148* (0.084)	-0.200*** (0.066)	-0.296*** (0.079)	-0.259*** (0.092)	-0.329*** (0.103)	-0.429*** (0.113)	-0.377*** (0.141)
<i>Log District Magnitude</i>	-0.048 (0.374)	0.053 (0.411)	0.44 (0.515)	-0.279 (0.405)	-0.353 (0.512)	0.09 (0.537)	-0.278 (0.635)	-0.189 (0.719)	0.495 (0.855)
<i>Left</i>	0.293 (0.791)	0.163 (0.752)	1.009 (1.221)	-0.035 (1.073)	0.113 (1.013)	0.857 (1.098)	0.127 (1.504)	0.224 (1.438)	1.663 (1.990)
<i>Years under IMF Programs</i> <i>× Log District Magnitude</i>	0.023 (0.026)	0.019 (0.028)	0.005 (0.036)	0.031 (0.031)	0.048 (0.036)	0.032 (0.041)	0.051 (0.045)	0.057 (0.050)	0.037 (0.060)
<i>Years under IMF Programs</i> <i>× Left</i>	0.022 (0.054)	0.032 (0.053)	-0.02 (0.086)	0.076 (0.067)	0.084 (0.059)	0.059 (0.069)	0.1 (0.090)	0.106 (0.084)	0.042 (0.125)
<i>Log District Magnitude × Left</i>	0.105 (0.362)	0.119 (0.343)	-0.229 (0.382)	0.185 (0.394)	0.01 (0.389)	-0.379 (0.420)	0.252 (0.606)	0.058 (0.540)	-0.563 (0.584)
<i>Years under IMF Programs</i> <i>× Log District Magnitude × Left</i>	-0.006 (0.026)	-0.012 (0.026)	0.003 (0.034)	-0.03 (0.032)	-0.036 (0.032)	-0.041 (0.039)	-0.037 (0.045)	-0.042 (0.043)	-0.037 (0.054)
Observaciones	1359	779	582	1359	779	582	1359	779	582
Chi ²	3567.09	4896.12	8684.8	2805.88	2136.22	7441.02	5773.17	3641	60735.36
Log pseudo-verosimilitud	-5276.24	-3349.22	-2569.81	-5361.61	-3442.02	-2637.52	-5564	-3607.64	-2777.78

Notas: Errores estándar robustos agrupados por país entre paréntesis. *p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Fig. 1. Proporcionalidad y efectos marginales de los programas del FMI



Dado que la relevancia estadística de los coeficientes de interacción multiplicativos en la tabla 6 solo tiene un valor indicativo, los efectos marginales de la condicionalidad del FMI en los derechos colectivos del trabajo se muestran de forma gráfica en la figura 1. Las dos líneas sólidas de cada gráfico indican los efectos marginales de *Years under IMF Programs* sobre los indicadores de los derechos laborales, condicionada por *Log District Magnitude* y el partidismo de los gobiernos. Los cambios en los valores de *Log District Magnitude* se muestran en el eje horizontal, mientras que los efectos marginales de *Years under IMF Programs* durante gobiernos de centro-izquierda y

gobiernos de derecha se destacan en negro y gris, respectivamente. Se agregan asteriscos para señalar los casos en que los coeficientes individuales para *Years under IMF Programs* son significativos a nivel del 90 %. En la figura 1 la curva positiva para los efectos marginales de *Years under IMF Programs* confirma claramente que el nivel en que los programas del FMI afectan negativamente las condiciones de los derechos laborales se reduce considerablemente a medida que aumenta la proporcionalidad de los sistemas electorales. Asimismo, en la figura 1 se demuestra que es posible que los gobiernos de centro-izquierda mitiguen los efectos negativos de los programas del FMI sobre los derechos laborales. No obstante, estos efectos no siempre son consistentes.

Conclusión

Si bien en reiteradas ocasiones el FMI ha exigido un crecimiento más equilibrado e inclusivo, y ha puesto énfasis en ello, su materialización parece difícil de alcanzar.⁵⁶ Por ejemplo, a principios de 2011, cuando el director gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, y el entonces presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, se reunieron en Washington con una delegación de la Confederación Sindical Internacional (ITUC, por sus siglas en inglés), repitieron el discurso de que estas instituciones surgidas en Bretton Woods están comprometidas a “ampliar la distribución del crecimiento económico y ofrecer protección social”.⁵⁷ No obstante, más allá de las repetidas declaraciones de intención, la forma en que se tomarían medidas concretas para lograr los objetivos mencionados resulta incierta.

⁵⁶ A modo de ejemplo, se puede consultar el número de diciembre de 2013 de la revista *IMF Survey*, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/pol121213a.htm>.

⁵⁷ <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/jan/26/imf-world-bank-recovery-workers-rights>.

Demostramos que, efectivamente, un análisis ampliamente aceptado de los efectos que el FMI y el Banco Mundial causan en los/as trabajadores/as pareciera sugerir lo contrario a lo que el FMI quiere escuchar. Es decir, que los programas y las condicionalidades del FMI tienden a ocasionar efectos significativamente perjudiciales en los derechos de los/as trabajadores/as en términos legales y prácticos. Estos efectos negativos pueden mitigarse únicamente si las circunstancias políticas en los países que participan de los programas son favorables a la representación política de los/as trabajadores/as, incluyendo gobiernos de izquierda y sistemas de representación proporcional.

La disolución de los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales

The dissolution of antagonisms between the IMF and labour rights

Natalia Delgado¹

Universidad de Southampton, Reino Unido

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 479-516

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e489>

Resumen: Existe un amplio debate en la literatura sobre los antagonismos entre la protección de los derechos laborales fundamentales y los programas del Fondo Monetario Internacional —FMI— tendientes a disminuir dichos derechos. Frecuentemente, los países se encuentran en una situación de ‘esquizofrenia normativa’: por un lado, deben seguir recetas de desregulación en material laboral establecidas por el FMI y, por el otro, deben respetar las obligaciones internacionales del país con la Organización Internacional del Trabajo —OIT— y los derechos humanos en material laboral. La doctrina intenta resolver este conflicto jurídico con argumentos tendientes a fomentar la unidad, coordinación y coherencia entre los dos regímenes (FMI-OIT). Sin embargo, estos intentos han sido hasta ahora en vano, ya que la disolución de estos antagonismos se ha resuelto históricamente en favor de las posiciones del FMI. Este artículo argumenta que este conflicto es de naturaleza política, y no normativa. Focalizándose en la experiencia argentina se demuestra el carácter político de este conflicto relacionando las promesas de reforma laboral del país en las Cartas de Intención dirigidas al FMI y las demandas de reforma por el FMI en las revisiones de los Acuerdos *Stand by* entre 1959 y 2018; con las reformas en el área de salarios, derechos colectivos de trabajo, contrato de trabajo y

¹ Profesora de la Universidad de Southampton, Reino Unido.

políticas de desempleo materializadas durante el mismo periodo en la Argentina.

Abstract: There is a large debate in the literature about the antagonisms between the protection of fundamental labour rights and the International Monetary Fund (IMF) conditionalities oriented at debilitating these rights. Countries find themselves in a situation of ‘normative schizophrenia’: on the one hand, they must follow the IMF’s recipes for the deregulation of the labour market and, on the other, they must respect the states’ international obligations with the International Labour Organization —ILO— and human rights treaties. The literature attempts to resolve this juridical conflict proposing the unity, coordination and coherence between the two regimes (IMF-ILO). However, these efforts have been in vain because the antagonisms between the IMF and labour rights have historically been settled favouring the IMF’s policies. This work argues that the solution to this conflict is political in nature rather than normative. Analysing the Argentine experience, the paper demonstrates this political nature through a study of the relationship between the state’s promises of labour reform in all Letters of Intent addressed to the IMF and the requests for labour reform by the IMF in the reviews of the *Stand by Agreements* between 1959 and 2018; with the reforms on wages, collective rights, contract of employment and unemployment’s policies materialized during the same period in Argentina.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) compite actualmente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la gobernabilidad de las normas laborales a nivel internacional.² Caracterizado como el “agente de reforma económica más

² Franz Christian Ebert and Tonia Novitz, “Introduction: International Institutions, Public Governance and Future Regulation of Work: Taking Stock at the International Labour Organization’s Centenary”, 17 *International Organizations Law Review* 1, 2020, 1; Sobre la gobernabilidad laboral de otras instituciones internacionales como el Banco Mundial ver Henner Gött, *The Law of Interactions Between International Organizations: A Framework for Multi-Institutional Labour Governance* (Springer Nature).

poderoso del mundo”³ así como la “institución internacional más poderosa de la historia”⁴, el FMI se estableció después de la Segunda Guerra Mundial durante un proceso de institucionalización de las relaciones financieras internacionales que intensificó la cooperación de los acreedores. El FMI es la principal institución internacional que interviene aportando créditos en situaciones de crisis económico-financiera de Estados soberanos. Interviene especialmente durante situaciones de crisis de deuda, cuando un país no puede saldar su deuda soberana.⁵ Este fue el caso, por ejemplo, de las crisis mexicanas de 1982 y 1995, la crisis asiática de 1997, la crisis financiera rusa de 1998, la crisis argentina de 2001 y la crisis de 2008 de los países del sur de Europa, en especial Grecia, entre otras. El FMI incluye condicionalidades a sus créditos. Las mismas comprenden reformas estructurales directas de política y legislación laboral, y reformas que indirectamente impactan en los derechos laborales, tales como las privatizaciones, la consolidación fiscal, o las políticas de contracción de la actividad económica. Las condicionalidades del FMI han propuesto sistemáticamente políticas que desregulan y flexibilizan el mercado laboral. Esto lo realiza bajo su rol de la asistencia financiera (art. V, sección 3, del Convenio Constitutivo del FMI)⁶ y mediante su rol de supervisión mundial (art. IV del mismo Convenio).⁷ Ocasionalmente, el FMI ha mostrado cierto

³ Terence C. Halliday y Bruce G. Carruthers, “The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes”, 112 *American Journal of Sociology*, 2007, 1135, 1137; Alston también menciona el poder mundial del FMI en reformas en materia de seguridad social. Ver Philip Alston, *Informe Del Relator Especial Sobre La Extrema Pobreza y Los Derechos Humanos. FMI y Protección Social* (OHCHR, UN, 2018).

⁴ Randall W. Stone, *Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition* (Princeton University Press, 2002), 1.

⁵ Christian Suter, *Debt Cycles In The World-Economy: Foreign Loans, Financial Crises, And Debt Settlement, 1820-1990* (Routledge, 2019).

⁶ Ver el Convenio Constitutivo del FMI <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

⁷ Ver Franz Christian Ebert, “A Public Law Perspective on Labour Governance by International Financial Institutions: The Case of the IMF’s Article IV Consultations” 17 *International Organizations Law Review*, 2020, 105; Franz Christian Ebert, “International Financial Institutions’

compromiso con los derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y ha propuesto esporádicamente mejoras menores en la legislación laboral.⁸

El cuerpo de reflexión teórica sobre el conflicto normativo entre el FMI y los derechos laborales de la doctrina del derecho internacional del trabajo se puede sintetizar en constantes llamados a la coherencia y la cooperación entre el FMI por un lado y la OIT y los tratados de derechos humanos por el otro.⁹ Esta línea doctrinal llama a la unidad del sistema de derecho internacional en general y del sistema de Naciones Unidas en particular,¹⁰ buscando una armonía entre los programas del FMI y las normas internacionales del trabajo.¹¹ Esta reflexión teórica se encuentra enmarcada por un problema más vasto que en derecho internacional se ha dado a conocer como el debate entre “la unidad y la fragmentación” del derecho internacional.¹² La fragmentación produciría lo que Alain Supiot ha denominado

Approaches to Labour Law: The Case of the International Monetary Fund”, *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Edward Elgar Publishing, 2015); Rosa María Lastra, *International Financial and Monetary Law* (Oxford University Press, 2015), 455.

⁸ Franz Ebert, ‘International Financial Institutions’ ‘Approaches to Labour Law’, (nota 7), 130, 133.

⁹ Ver, por ejemplo, Francis Maupain, *L’OIT à l’épreuve de La Mondialisation Financière: Peut-on Réguler sans Contraindre?*. (ILO Publications, 2012) 118-125; Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Bloomsbury Publishing, 2013); Jean-Michel Servais, *International Labour Law* (Fifth edition, Kluwer Law International, 2017) 31-33; Alain Supiot, “The Tasks Ahead of the ILO at Its Centenary” 159 *International Labour Review*, 2020, 117-136, 127; Sobre derechos humanos, sociales, económicos y culturales, ver Jason Morgan-Foster, “The Relationship of IMF Structural Adjustment Programs to Economic, Social, and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited” 24 *Mich. J. Int’l L.*, 2002, 577; Margaret Conklin and Daphne Davidson, “The IMF and Economic and Social Human Rights: A Case Study of Argentina, 1958-1985”, 8 *Hum. Rts. Q.*, 1986, 227.

¹⁰ Ver el informe sobre este tema en Martti Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law: Report of the Study Group of the International Law Commission* (Erik Castren Institute, 2007).

¹¹ Alston (nota 3).

¹² Uno encuentra un conflicto similar entre los derechos laborales y la propuesta de la Organización Internacional del Comercio. Vea Natalia Delgado, “Towards Work Liberalization: The

“esquizofrenia normativa”, cuando los países se encuentran en un conflicto de lógicas jurídicas entre la presión de liberalizar el mercado laboral y la presión de respetar las obligaciones adquiridas con organizaciones internacionales en materia de justicia social.¹³ La insistencia en la unidad y coherencia del sistema internacional ha sido caracterizada por parte de la doctrina como utópica o ficticia,¹⁴ como un problema político,¹⁵ o como una contradicción con la fragmentación del sistema internacional que no se puede resolver desde una perspectiva jurídica.¹⁶

A nivel empírico, una extensa literatura da cuenta de la fragmentación del sistema internacional. Realizando estudios de países comparados, esta literatura demuestra la vinculación causal entre programas del FMI y efectos sociales perjudiciales que atacan derechos laborales básicos y derechos humanos al trabajo y en el trabajo, como por ejemplo la pobre distribución del ingreso,¹⁷ la reducción de la participación en el PBI de los/as trabajadores/ras,¹⁸ los salarios más bajos en las industrias manufactureras,¹⁹ la disminución de salarios en el sector público,²⁰

WTO Discourse on Labour Standards and Policy”, 35 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2019.

¹³ Alain Supiot, *Le Travail Au XXIe Siècle* (Éditions de l’Atelier, 2019), 41.

¹⁴ Mario Prost, *The Concept of Unity in Public International Law*, (Bloomsbury Publishing, 2012).

¹⁵ Koskeniemi, ‘Hegemonic Regimes’, *Regime Interaction in International Law* (Margaret A Young, 2012)

¹⁶ Andreas Fischer-Lescano y Gunther Teubner, “Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law”, 25 *Michigan Journal of International Law*, 2004, 999.

¹⁷ Charles A. Sisson, “Fund-Supported Programs and Income Distribution in LDCs”, 23 *Finance and Development*, 1986, 33, 36.

¹⁸ Manuel Pastor Jr., “The Effects of IMF Programs in the Third World: Debate and Evidence from Latin America” 15 *World Development*, 1987, 249, 259.

¹⁹ James Raymond Vreeland, “The Effect of IMF Programs on Labor”, 30 *World Development*, 2002, 121.

²⁰ Nathan D. Martin and David Brady, “Workers of the Less Developed World Unite? A Multilevel Analysis of Unionization in Less Developed Countries”, 72 *American Sociological Review*, 2007, 562.

la protección estatal débil de los derechos laborales,²¹ y el debilitamiento de los derechos laborales colectivos.²² Los programas del FMI ponen en riesgo el pleno disfrute de los derechos humanos laborales,²³ menguando por ello derechos laborales individuales y colectivos,²⁴ aumento de la desigualdad salarial²⁵ empeoramiento de los derechos laborales²⁶ y debilitamiento de los sindicatos,²⁷ entre otros. Otros estudios empíricos han demostrado que las políticas del FMI tienen un impacto negativo en los derechos humanos,²⁸ en la reducción de la pobreza y la desigualdad²⁹ y en el gasto público en educación.³⁰

²¹ M. Rodwan Abouharb y David Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge University Press, 2007), 201-202.

²² Robert G Blanton, Shannon Lindsey Blanton y Dursun Peksen, "The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights", *2 Political Research Quarterly*, 2015, Vol. 68, 324-336.

²³ Thomas H. Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, "Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications", *Sovereign Debt and Human Rights*, 2018, 375.

²⁴ Bernhard Reinsberg *et al.*, "The Political Economy of Labor Market Deregulation during IMF Interventions", *45 International Interactions*, 2019, 532.

²⁵ Timon Forster *et al.*, "How Structural Adjustment Programs Affect Inequality: A Disaggregated Analysis of IMF Conditionality, 1980–2014", *80 Social Science Research*, 2019, 83; Valentin Lang, "The Economics of the Democratic Deficit: The Effect of IMF Programs on Inequality", *The Review of International Organizations*, 2020, 1.

²⁶ Su-Hyun Lee y Byungwon Woo, "IMF = I'M Fired! IMF Program Participation, Political Systems, and Workers' Rights", *Political Studies*, 2020, 20.

²⁷ Juan Pablo Bohoslavsky y Christian Ebert, "Debt Crises, Economic Adjustment and Labour Standards", *Sovereign Debt and Human Rights* (Ilias Bantekas and Cephas Lumina, Oxford University Press, 2018), 292.

²⁸ M. Rodwan Abouharb y David L Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003", *4 The Review of International Organizations*, 2009, 47, 69.

²⁹ Doris A. Oberdabernig, "Revisiting the Effects of IMF Programs on Poverty and Inequality", *46 World Development*, 2013, 113.

³⁰ Thomas Stubbs *et al.*, "How to Evaluate the Effects of IMF Conditionality", *15 The Review of International Organizations*, 2020, 29. scholars have developed new datasets of IMF-mandated policy reforms, or 'conditionality.' Initial studies have explored how conditions have, inter alia, affected tax revenues, public sector wages, and health systems. Notwithstanding the important contributions of these studies, a methodological quandary arises as to how to quantitatively examine the effects of conditionality, as distinct from other aspects of IMF operations (e.g., credit, technical support, or aid and investment catalysis

Argentina es un testigo histórico de esta fragmentación. Por un lado, el país tiene una sólida legislación laboral heredada mayoritariamente de las luchas obreras en diferentes momentos históricos. Asimismo, ha ratificado un número considerable de Convenciones de la OIT. Por otro lado, el Estado argentino ha contraído sistemáticamente deuda con el FMI, quien impuso severas condiciones laborales desmantelando derechos fundamentales de los/as trabajadores/as del país y poniendo en jaque las obligaciones internacionales del Estado con la OIT.

Sin embargo, a pesar de la profundidad de las transformaciones ocurridas en la Argentina bajo los programas del FMI, los trabajos que directamente relacionan las reformas laborales ocurridas en el país con la intervención directa del FMI son escasos. Este vacío en la reflexión de este problema parece urgente frente a las negociaciones actuales de Argentina con el FMI del préstamo más grande de su historia,³¹ sobre todo teniendo en cuenta que, a pesar de los argumentos de algunas/os expertas/os,³² la posición ideológica del FMI en material laboral no ha cambiado. El FMI defiende las clásicas recetas de liberalización del mercado laboral para hacer frente a la crisis económica que continuará incluso luego de la de COVID-19, y esta es la posición que probablemente lleve a la negociación con el país.³³

Este artículo considera que los antagonismos existentes entre programas del FMI y derechos laborales fundamentales se disuelven generalmente beneficiando la posición del FMI. Frente a este problema, la solución parece no estar relacionada con una declaración idealista abstracta de unidad y coherencia del derecho internacional a expensas de evadir hechos históricos concretos y sistemáticos del accionar del FMI. Por el contrario, la solución es de naturaleza *política*, y depende del rol activo

³¹ Ver, por ejemplo, Banco Central de la República Argentina, “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos”, (2020).

³² Ver estos argumentos en Franz Ebert, “A Public Law Perspective on Labour Governance by International Financial Institutions” (nota 16).

³³ Ver, por ejemplo, World Economic Outlook, abril de 2020, 14.

del gobierno que negocia con el FMI el de proteger derechos laborales fundamentales.

Para demostrar la naturaleza política de este conflicto, la primera parte de este artículo analiza la narrativa en material laboral de todos los informes ‘Perspectivas de la economía mundial’ del FMI desde 1984 a 2018.³⁴ En segundo lugar, se relacionan las promesas de reforma laboral de Argentina en las Cartas de Intención dirigidas al FMI desde 1959 a 2018 y las demandas de reforma del FMI en las revisiones de los Acuerdos *Stand by*;³⁵ con las reformas laborales concretas llevadas a cabo en Argentina.³⁶ Asimismo se presentan otras experiencias similares en diferentes regiones del mundo. En la segunda parte de este artículo se presentan las posiciones del FMI y de la Argentina frente a la COVID-19, sugiriendo algunas herramientas para proteger los derechos individuales y colectivos del trabajo en la negociación actual.

I. Reformas laborales propuestas por el FMI en Argentina

Como mencionamos anteriormente, existe una enorme desconexión entre la literatura que analiza, por una parte, las

³⁴ Para realizar el análisis de texto de estos informes del FMI utilicé el software libre TXM. Ver Serge Heiden, “The TXM Platform: Building Open-Source Textual Analysis Software Compatible with the TEI Encoding Scheme”, *24th Pacific Asia conference on language, information and computation* (Institute for Digital Enhancement of Cognitive Development, Waseda University, 2010).

³⁵ Se estudiaron todas las revisiones de los Acuerdos *Stand by* que se encuentran accesibles en las bibliotecas virtuales del FMI y del Banco Central de la República Argentina.

³⁶ Los acuerdos *Stand By* entre el FMI y sus países miembros están considerados como el instrumento legal principal que da acceso a los recursos del FMI. La doctrina discute la naturaleza de tales acuerdos y concluye que los mismo no implican obligaciones contractuales entre el FMI y el estado deudor, pero que se consideran un instrumento de “*soft law*” (de derecho no vinculante). Como consecuencia la ejecución de los programas de ajuste del FMI no generaría vinculaciones legales, así como no se aplicarían a los acuerdos *Stand By* el derecho internacional ni la ley de tratados internacionales (Convenciones de Viena). Ver Sigrun Skogly, *Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF* (Cavendish Publishing 2001), 30-32.

“reformas laborales neoliberales”, sobre todo del período de la década de los noventa, que menciona raramente al FMI o no lo menciona en absoluto.³⁷ Por otra parte, encontramos algunos trabajos que analizan la relación entre el FMI y Argentina, pero evitan realizar cualquier análisis profundo de las reformas laborales impuestas por el organismo, más allá de la mención generalísima de que el FMI promovió, entre otras políticas, reformas de flexibilización laboral.³⁸ En el análisis que realizaremos a continuación se propone relacionar con mayor claridad las promesas de reforma laboral del país con el FMI y las solicitudes de reforma del FMI a la Argentina en la misma materia, con las reformas laborales concretas llevadas a cabo.

Primero analizamos la narrativa general del FMI en material laboral. Un análisis de texto de los informes ‘Perspectivas económicas mundiales’ del FMI, desde 1984 hasta 2018, nos revela que las políticas laborales en las que el FMI se concentra a nivel discursivo son principalmente: salarios, derechos colectivos de trabajo, contrato individual de trabajo y desempleo. En materia de salarios, para el FMI la demanda central a nivel laboral ha sido sistemáticamente la reducción de los costos de mano de obra. Esto incluye reformas laborales tendientes a extender

³⁷ Sobre la literatura enfocada en el mercado laboral de la Argentina que menciona escasas veces el FMI, ver por ejemplo Sonia Filipetto, Gabriela A. Pontoni y David Trajtemberg, “Mercado de trabajo y relaciones laborales en Argentina entre 2003-2013. Avances y Temas Pendientes”, *12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, 2015; Sebastián Etchemendy y Vicente Palermo, “Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, 559 *Desarrollo económico*, 1998; Marta Novick y Carlos Tomada, “Reforma Laboral y Crisis de La Identidad Sindical En Argentina” 79 *Cuadernos del CENDES*, 2001; Adrián O. Goldín, “Reforma y contrarreforma laboral en Argentina, crónica simple de un proceso pendular”, 63 *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2012.

³⁸ Por ejemplo Christian Hernández, “IMF Flexibility or Neoliberal Adaptation: A Discursive Content Analysis of Article IV Policy Biases in Argentina”, 33 *Governance*, 2020, 135; Pablo Nemiña y Juan Larralde, “Etapas Históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)”, 25 *América Latina en la historia económica*, 2018, 275; Morgan-Foster (nota 9); Kendall W. Stiles, “Argentina’s Bargaining with the IMF”, 29 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1987, 55; Conklin y Davidson (nota 9).

los períodos de prueba (que reducen las contribuciones de seguridad social e indemnizaciones por despido), reducir los costos de contratación, flexibilizar el salario (permitiendo a las empresas ajustar el mismo según la situación del mercado), disminuir las contribuciones al sistema de seguridad social y eliminar la indemnización por despido. Esto se materializa con políticas de determinación de salarios con mayor flexibilidad,³⁹ lo que implica debilitar la negociación sindical descentralizando los convenios colectivos,⁴⁰ sometiendo por ejemplo el salario mínimo de jóvenes a una categoría más baja que los salarios mínimos generales.⁴¹ Segundo, en materia de derechos colectivos de trabajo, el FMI impulsa la descentralización de las relaciones colectivas de trabajo, limitando la extensión de los efectos de convenios colectivos a terceras partes.⁴² Los sindicatos constituyen un obstáculo a la libertad de contratación de mano de obra y de mercados, pero, sobre todo, los sindicatos para el FMI significan una rigidez en materia de salarios, una falta de flexibilidad para modificar los salarios de acuerdo a los dictámenes del libre mercado. Tercero, el FMI formula la eliminación de la mayoría de las protecciones de la legislación laboral en materia de contrato individual de trabajo, la reducción en los costos de contratación, de la indemnización por despidos,⁴³

³⁹ En adelante, los informes de abril y octubre serán referidos como a y b respectivamente. Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1985a; *World Economic Outlook*, 1990a; *World Economic Outlook*, 1993b; *World Economic Outlook*, 1994b; *World Economic Outlook*, 1995b; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2001a; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2005b; *World Economic Outlook*, 2008b.

⁴⁰ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1992a; *World Economic Outlook*, 1993b; *World Economic Outlook*, 1994a; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2012b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2017b; *World Economic Outlook*, 2018a.

⁴¹ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2016a, 119.

⁴² Ebert, "A Public Law Perspective on Labour Governance by International Financial Institutions" (nota 7) 115–116.

⁴³ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2000b; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2007b; *World Economic*

y la reducción de los impuestos al trabajo.⁴⁴ Finalmente, el FMI plantea la reducción de los seguros de desempleo,⁴⁵ políticas activas del mercado laboral para integrar los desempleados, jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo a través de programas de entrenamiento y educación para actualizar y recalificar a los/as trabajadores/as con respecto a los avances tecnológicos en la organización del trabajo.⁴⁶ El FMI argumenta que la movilidad laboral internacional y regional rural-urbano es clave para reducir el desempleo.⁴⁷

Nos focalizaremos entonces en los cuatro institutos de derecho laboral donde el FMI concentra sus argumentos reformadores: salarios, derechos colectivos de trabajo, contrato de trabajo y desempleo. La exposición de la siguiente parte se realiza siguiendo estas temáticas y no por periodos cronológicos. Por ello, el foco de exposición se encuentra en el contenido de las reformas de derecho laboral, ilustrando exactamente qué se intentó modificar durante un período analizado en bloque, desde 1959 a 2018. Asimismo, analizaremos dentro de cada uno

Outlook, 2009b; *World Economic Outlook*, 2010a; *World Economic Outlook*, 2012b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2017b.

⁴⁴ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1994b; *World Economic Outlook*, 2004b; *World Economic Outlook*, 2007b; *World Economic Outlook*, 2008a; *World Economic Outlook*, 2008b; *World Economic Outlook*, 2010b.; *World Economic Outlook*, 2017a.

⁴⁵ Ver por ejemplo Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1985a; *World Economic Outlook*, 1991b; *World Economic Outlook*, 1992b; *World Economic Outlook*, 1994a; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2000b; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2004a; *World Economic Outlook*, 2007b; *World Economic Outlook*, 2009b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2016b; *World Economic Outlook*, 2017b.

⁴⁶ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1993b; *World Economic Outlook*, 1994a; *World Economic Outlook*, 1994b; *World Economic Outlook*, 1995a; *World Economic Outlook*, 1995b; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2014b; *World Economic Outlook*, 2015a; *World Economic Outlook*, 2015b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2017a; *World Economic Outlook*, 2017b; *World Economic Outlook*, 2018a; *World Economic Outlook*, 2018b.

⁴⁷ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2016a, 101; *World Economic Outlook*, 2018a, 92.

de estos institutos, qué reformas laborales prometió el gobierno argentino (en las Cartas de Intención), qué reformas exigió el FMI (en las revisiones de los Acuerdos *Stand by*) y cuáles se aplicaron concretamente en el país. Por ello se observará una superposición de periodos temporales. Se analizarán los documentos que solo mencionan estos cuatro institutos.

1. Salarios

En las Cartas de Intención de Argentina dirigidas al FMI que mencionan particularmente reformas salariales, se manifestaba el compromiso del país con el congelamiento de salarios en el sector privado y restricción de los aumentos salariales en el sector público.⁴⁸ En 1977, el más violento gobierno cívico-militar que tuvo el país prometía cautela en política salarial, teniendo en cuenta las mejoras en productividad.⁴⁹ En 1989, en un contexto de hiperinflación, el gobierno aseguraba que los incrementos de salarios por encima del 160 % no estarían permitidos.⁵⁰ Más tarde, el gobierno ofreció realizar ajustes en los salarios y pensiones del sector público congelando salarios frente a una inflación en alza.⁵¹ Respecto del gasto provincial, se afirmó que el gobierno consolidaría la reducción de salarios y pensiones reflejando las privatizaciones de electricidad y agua en varias provincias.⁵² En el año 2000, se aseguró reducir el gasto público recortando en 13 % salarios y pensiones.⁵³

Las revisiones de los Acuerdos *Stand by* por el FMI incluyen muchísimos comentarios en materia salarial. Se seleccionaron algunos de ellos arbitrariamente, a modo de ejemplo.

⁴⁸ Argentina, "Carta de Intención Marzo 1968".

⁴⁹ Argentina, "Carta de Intención Abril 1977".

⁵⁰ Argentina, "Carta de Intención Octubre 1989".

⁵¹ Argentina, "Carta de Intención Junio 1991".

⁵² Argentina, "Carta de Intención Agosto 1995".

⁵³ Argentina, "Carta de Intención Agosto 2001".

El FMI proponía que el gobierno negara cualquier intento de aumento de salarios y que estableciera firmemente el principio de relacionar los ajustes salariales a la productividad.⁵⁴ Sugirió a la Argentina no indexar salarios durante la última dictadura cívico-militar. El organismo se sorprendía de cómo frente a una caída tan sustancial del salario real, especialmente de trabajadores/as con salarios bajos, pudo tener lugar sin serias protestas, descontextualizando la existencia de un gobierno dictatorial.⁵⁵ Además, el FMI felicitaba a la dictadura porque los salarios del sector privado que habían estado directamente controlados, se desregularizaron dejándolos en su mayoría a las fuerzas del libre mercado.⁵⁶ Del mismo modo, se sugirió realizar recortes salariales en las empresas del Estado y la eliminación de controles salariales liberalizándolos.⁵⁷ Respecto al programa de reforma económica el 'Plan Austral' de 1985, el FMI halagaba los intentos de racionalización de salarios y empleo del sector público y mencionaba que, con el propósito de controlar la inflación, se requería persistencia en la desindexación de salarios.⁵⁸ Igualmente, el FMI afirmaba que el gobierno no debía ceder a las presiones de ajustar los salarios nominales frente a la caída de los mismos.⁵⁹ Este pedía a la Argentina que se reduzca el gasto público, congelando salarios y pensiones, reduciendo personal o implementando un programa agresivo de privatización de empresas públicas y racionalización del personal.⁶⁰ El FMI comentaba que el éxito del programa de estabilización del gobierno del presidente Menem se debía al congelamiento

⁵⁴ Argentina, Briefing for *Stand by* Follow-up, abril 1959.

⁵⁵ Argentina, Consultation under *Stand by* arrangement, and exchange system, abril 1977.

⁵⁶ Argentina, consultation under *Stand by* arrangement, abril 1978.

⁵⁷ Argentina, *Stand by* arrangement, waiver of performance criteria 1986.

⁵⁸ Argentina, Request for *Stand by* arrangement; and use of Fund resources-Compensatory financing facility, febrero 1987.

⁵⁹ Argentina, Request for *Stand by* arrangement, julio 1991.

⁶⁰ Argentina, *Stand by* arrangement and Exchange system, julio 1991.

de salarios, y sugería que el gobierno intente caminos alternativos para aliviar los reclamos de ajuste salarial.⁶¹ Finalmente el FMI sostuvo durante el gobierno del presidente Macri (2015-2019) que era importante resistir a las presiones para mantener subsidios a la energía así como a las presiones por el aumento de los salarios. También subrayó que las autoridades debían aplicar un marco regulatorio de los servicios públicos tal que la depreciación monetaria se viera reflejada en aumentos de estos servicios —gas, electricidad— a los usuarios.⁶²

Las reformas concretas que se realizaron en la Argentina tuvieron como consecuencia la reducción considerable de los costos de contratación y de mano de obra en cada una de las intervenciones del FMI en el país. Entre otras medidas, se incluyeron: eliminar todo reajuste automático de salarios salvo para empleados bancarios (1959-1960), dejar por debajo del nivel de inflación el nivel de salarios nominales, congelar salarios (1967-1968), controlar los salarios por decreto y no por negociación colectiva, reducción de los salarios en el sector público en un 53 % (1976-1977), la suspensión del aumento salarial y el establecimiento de un techo al aumento salarial en 90 % del interés inflacionario (1984-1985).⁶³ Durante el gobierno del presidente Menem (1989-1999) se impuso un modelo económico emblemático por sus reformas neoliberales, a través de la introducción de 20 proyectos de reformas laborales ideados para disminuir los costos de la contratación de mano de obra.⁶⁴ Con

⁶¹ Argentina, Review and modification of *Stand by* arrangement, diciembre 1991.

⁶² Argentina, second review under the *Stand by* arrangement, financing assurances review; and request for modification of performance criterion, diciembre 2018.

⁶³ Desde 1958 se imponían como condicionalidades controles salariales. Ver Conklin y Davidson (nota 15), 249.

⁶⁴ Los proyectos del poder ejecutivo durante el periodo 1989-1995 incluyen: *Expediente 0275-PE-89* Reglamentación del derecho de huelga, ingreso 3/5/90, *0636-PE-91* Modif. Ley Asoc. Profesionales 23551 29/9/92, *0635-PE-91* Régimen Cony. Colect. (deroga 14250) 20/5/92, *0180-PE-91* 24.185 Negociación Colect. Trab. Estado 11/9/91- 11/11/92, *0077-PE-90* Modificación Ley 9688 de Acc. de Trab. 30/4/90, *0033-PE-90* Ratif. dec. 1477 Incorpor. Vales Alim. LCT 27/6/90, *0216-PE-89* 24.013 Ley Nacional de Empleo 7/2/90- 13/11/91, *0288-PE-92*

la Convertibilidad también se focalizó en políticas de reducción de costos laborales excesivos, reflejando una demanda empresarial constante.⁶⁵ Estas reformas incluyeron eliminar partes del salario de los deberes de pago de cargas sociales considerándolas como no remunerativas (por ejemplo, proveyendo vales de almuerzos, reintegros de comida o medicamentos, ropa de trabajo, reintegro de gastos por uso de automóvil),⁶⁶ así como cláusulas de flexibilidad en las remuneraciones como bonos o premios de acuerdo al rendimiento o productividad.⁶⁷ En 1995 se introdujo la Ley de Riesgos de Trabajo, modificando el régimen de cobertura de los accidentes de trabajo que regía en Argentina desde 1915. Esta ley bajó considerablemente los costos de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, poniendo techo a las mismas. Esta ley cerraba la posibilidad a los y las trabajadoras de acceder a la acción civil, lo que generalmente implicaba mayores indemnizaciones.⁶⁸ Otra reforma para este propósito fue reducir las contribuciones patronales entre un 30 % y un 80 % para trabajo en relación de

- Modific. LNE, derog. art. 30 30/4/92 (habilitación sindical nuevas modalidades), 0028-PE-91 24.028 Accident. de Trab. Derog. 9688 y sust. 25/9/91-14/11/91, 0009-PE-91 - Sust, art. 245 LCT (Indemn. por despido) y derog. art. 48 Ley Em. Ec. (despido) 13/6/91, 0034-PE-91 Modif. LCT normas pago del SAC (aguinaldo) 29/5/91, 0022-PE-93 Reforma Régimen Cont. Trabajo 13/10/93, 0027-PE-94 24.522 Ley de Concursos y Quiebras 18/5/94 20/7/95, 0057-PE-94 24.465 Modif. Régimen Contrato de Trabajo 8/11/94-15/3/95, 0086-PE-94 24.467 Régimen laboral para PyMEs 20/1/95- 15/3/95, 0059-PE-94 24.557 Modif. Régimen de accidentes de trab. 7/12/94- 13/9/95, 0084-PE-94 24.635 Creación inst. oblig. de conciliación laboral 10/2/95-4/10/96, 0444-PE-94 - Modif. Ley 18345 just. del trabajo art. 106 (inapelabilidad de sentencias), 0428-PE-95 Modif. art. 30 LCT (cesión y subcontratación), 0035-PE-95 - Régimen de Asignaciones Familiares. Fuente: Etchemendy y Palermo (nota 35), 563, Apéndice 1.

⁶⁵ Goldín (núm. 37), 69-70.

⁶⁶ *Ibid*, 74.

⁶⁷ Marta Novick y Carlos Tomada, "Reforma Laboral y Crisis de La Identidad Sindical En Argentina", Cuadernos del CENDES, 2001, 79, 96.

⁶⁸ Goldín (nota 38), 75; Héctor Palomino, "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales", Nueva historia argentina: Dictadura y democracia (1976-2001), 2005, 377, 398/400; Marta Novick, Miguel Lengyel y Marianela Sarabia, "From Social Protection to Vulnerability: Argentina's Neo-Liberal Reforms of the 1990's, 3 *International Labour Review*, 2009, Vol. 148, 241, 235-252.

dependencia.⁶⁹ Igualmente, se introdujo la conciliación obligatoria de los conflictos individuales de trabajo con el objetivo de limitar los costos de la litigiosidad laboral.⁷⁰ Otros factores que colaboraron a la reducción de costos laborales en este periodo, fueron el incremento de precarización del trabajo, el trabajo informal y los altos grados de desocupación que ayudaron a un bajo nivel de negociación colectiva en materia salarial.⁷¹ Aún tras los dos mandatos presidenciales de Menem (1989-1999), el FMI veía las reformas llevadas a cabo en Argentina como insuficientes y resaltaba aún los “problemas” persistentes del país: el sistema centralizado de negociación colectiva, los altos costos de contratación e indemnización por despidos así como de impuestos y contribuciones sociales al trabajo.⁷²

Después de la crisis del 2001, las Cartas de intención de la Argentina dirigidas al FMI, solo mencionaban la palabra “salarios” para referirse a la reducción de los mismos.⁷³ En el 2004 el gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) revirtió la legislación laboral en sentido inverso al gobierno menemista, con la Ley de Ordenamiento Laboral 25877 que reinstitucionalizó el salario mínimo vital y móvil y revisó la ultractividad de los convenios colectivos de trabajo, y con la ley 26940 se impulsó el trabajo registrado y la prevención de fraude laboral.⁷⁴ Finalmente, durante el gobierno de Mauricio Macri, también se proyectaron reformas impulsadas por el FMI con la premisa de reducir el costo laboral y ayudar a una integración “eficiente” en las cadenas globales de producción.⁷⁵ En el plan se

⁶⁹ Goldín (nota 37), 76.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Novick y Tomada (nota 58), 87.

⁷² Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1999b, 52-53.

⁷³ Morgan-Foster (nota 9), 596.

⁷⁴ Filipetto, Pontoni y Trajtemberg (nota 38), 12-13.

⁷⁵ Alejandro Frenkel y Bruno Dobrusin, “Recomposición neoliberal y reformas laborales en el Mercosur: los casos de Argentina y Brasil (2015-2020)”, 08 *Barbarói*, 2020.

incluyeron reformas al sistema de seguridad social, aumentando la edad jubilatoria y un incremento de los años de contribución efectiva.⁷⁶ Estos proyectos no pudieron llevarse a cabo por la resistencia social y sindical en diciembre de 2017 durante el tratamiento de estos proyectos de ley en el Congreso, pero de todos modos el gobierno de Macri logró concretar una reforma tributaria y previsional. Ante las dificultades de lograr un cambio más profundo en la legislación, el gobierno impuso reformas parciales negociadas a través de convenios colectivos de sector. Un caso paradigmático fue el convenio acordado en 2017 entre el gobierno nacional, el sindicato petrolero del yacimiento no convencional “Vaca Muerta” y la cámara empresarial. Entre los puntos más álgidos de esta reforma se incluyeron la tercerización y flexibilización de contratación laboral, eliminación del tiempo de traslado dentro del tiempo de trabajo, extensión de la jornada de trabajo, reducción del tiempo de descanso (se creó un banco de horas que permitió a los empresarios distribuir los días de descanso a conveniencia sin acuerdo de los/as trabajadores/as) y eliminación de horas extras. Los otros acuerdos más significativos con medidas similares fueron en el sector automotriz y el de lecheros.⁷⁷

Finalmente, la literatura refleja que las demandas de reducción salarial por el FMI son sistemáticas en las negociaciones de créditos con otros países. En Bolivia, el FMI intervino en 1952 con un plan de estabilización que eliminó subsidios en los alimentos y bajó considerablemente los salarios.⁷⁸ En Perú, el gobierno militar negoció en 1970 un crédito del FMI y durante 1979 los salarios se recortaron en un 62 % de sus niveles de 1973.⁷⁹ En Jordania, el FMI aplicó políticas similares, bajando

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ María Lorena Cook, *Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*, (Penn State Press, 2010), 160.

⁷⁹ *Ibid*, 114.

los salarios del sector público e incrementando los niveles de desempleo tanto en la crisis que sufrió el país en 1989 como en 2012. En Jamaica, después de 1989 la intervención del FMI con programas de ajuste estructural se focalizó en reformas de reducción de los impuestos al trabajo.⁸⁰ En África, el FMI empleó reformas cortando gasto público de los gobiernos e impulsando una suba de inflación al mismo tiempo que impidiendo un ajuste de salarios.⁸¹ Finalmente, en Malasia, el FMI restringió salarios en el sector público después de la crisis de 1998,⁸² también se incluyeron reformas que relacionaban los salarios con los niveles de productividad, autorizando recortes salariales, reducción de horas de trabajo y despidos voluntarios y temporales.⁸³

2. Derechos colectivos de trabajo

Las Cartas de Intención de la Argentina dirigidas al FMI mencionaban particularmente derechos colectivos de trabajo. El gobierno menemista afirmaba que por decreto intentaría descentralizar la negociación colectiva, y eliminar la cláusulas de ultraactividad.⁸⁴ En este período de gobierno -de 1989 a 1999- se enviaron proyectos al Congreso para eliminar estatutos especiales colectivos como trabajadores rurales, maestros y

⁸⁰ Sudhanshu Handa y Damien King, "Structural Adjustment Policies, Income Distribution and Poverty: A Review of the Jamaican Experience", 25 *World Development*, 1997, 915, 917-918.

⁸¹ Gerald K. Helleiner y Gerald K. Helleiner, *Africa and the International Monetary Fund: Papers Presented at a Symposium Held in Nairobi, Kenya, May 13-15, 1985* (International Monetary Fund Washington DC, 1986), 124.

⁸² Thomas B. Pepinsky, *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*, (Cambridge University Press, 2009), 153.

⁸³ Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, (Peterson Institute, 2000), 209.

⁸⁴ La ultraactividad se refiere a la prolongación automática de los convenios colectivos luego de su fecha de vencimiento y hasta la celebración de otro convenio que lo reemplace. Ver Argentina, "Carta de Intención Septiembre 1996"; Argentina, "Carta de Intención Diciembre 1996".

representantes de ventas.⁸⁵ Del mismo modo se sostuvo que, aparte de reducir las contribuciones de los empleadores, el gobierno estaba intentando reemplazar estatutos de trabajo establecidos por negociación colectiva e intentaba introducir una regulación especial para medianas empresas.⁸⁶ Se prometió también la eliminación gradual de la cláusula de ultraactividad y se previó el predominio de convenios colectivos a nivel de empresa sobre sector.⁸⁷ Finalmente, se afirmó más tarde que los convenios colectivos de trabajo debían ser renegociados así como la cláusula de ultraactividad en los próximos 2 años o serían sometidos a arbitraje obligatorio.⁸⁸

Las revisiones de los Acuerdos Stand by por el FMI mencionan que en las renegociaciones colectivas en material salarial que expiraban a finales de 1958 y 1959, la política del gobierno debía ser de limitar los aumentos salariales a un máximo de 30 %.⁸⁹ Se sugería dismantelar el sistema administrado de precios del gobierno y que este transitara hacia un sistema de libre negociación colectiva de salarios.⁹⁰ El FMI afirmaba que uno de los instrumentos más importantes del programa de gobierno de Alfonsín era la política salarial, y proponía continuar con aumentos por bandas salariales en el sector privado hasta que una nueva ley laboral establezca un sistema de libre negociación colectiva.⁹¹ El FMI halagaba al gobierno de Menem por haber logrado una descentralización de las negociaciones colectivas en conjunto con la imposición de límites a las indemnizaciones de los empleadores y la introducción de contratos de trabajo

⁸⁵ Argentina, "Carta de Intención septiembre 1996".

⁸⁶ Argentina, "Carta de Intención enero 1999".

⁸⁷ Argentina, "Carta de Intención septiembre 2000".

⁸⁸ Argentina, "Carta de Intención mayo 2001".

⁸⁹ Argentina, Briefing for *Stand by* Follow-up, abril 1959.

⁹⁰ Argentina, *Stand by* arrangement-waiver of performance criteria, junio 1986.

⁹¹ Argentina, request for *Stand by* arrangement; and use of fund resources-compensatory financing facility, febrero 1987.

temporales.⁹² Asimismo, saludaba las medidas del gobierno que incluían eliminación de tarifas de asociaciones profesionales así como la descentralización de la negociación colectiva en el sector de transporte y puertos.⁹³

Las reformas concretas que se produjeron en el país bajo influencia del FMI incluyeron en 1991 decretos con una serie de medidas que atacaban el sistema sindical preexistente. Por ejemplo, por decreto se ordenaba al Ministerio de Trabajo no homologar ningún acuerdo en materia de salarios que no presentara cláusulas de incremento en la productividad. También por decreto se limitó el accionar de los sindicatos, decreto que fue eventualmente declarado inconstitucional.⁹⁴ Igualmente, se limitó el derecho a huelga, extendiendo los servicios esenciales básicos en los servicios públicos, más allá de lo que establecen los órganos de control de la OIT.⁹⁵ La Corte Suprema avaló la mayoría de estas reformas y preservó así la validez constitucional de las mismas. Por sugerencia del FMI, en 1996 se suspendió la ultractividad de los convenios colectivos, la posibilidad de que una vez vencido el convenio, éste siga en vigencia.⁹⁶ Los sindicatos también vieron mermados sus derechos por los acuerdos del gobierno Fernando de la Rúa (1999-2001) con el FMI, los cuales introdujeron reformas que se presentaban como una respuesta al desempleo y trabajo no registrado, pero que sin embargo tuvieron la intención de debilitar al poder sindical.

En materia de derechos colectivos de trabajo el FMI también ha intervenido de manera similar en otros países. En Grecia el FMI impulsó reformas que debilitaron los sindicatos eliminando la negociación colectiva en materia salarial, bajando

⁹² Argentina, 1992 Article IV Consultation; review under *Stand by arrangement*; extended arrangement; and exchange system.

⁹³ Argentina, Review and modification of *Stand by arrangement*, diciembre 1991.

⁹⁴ Goldín (nota 37), 78.

⁹⁵ *Ibid*, 79; Novick y Tomada (nota 67), 88; Palomino (nota 68).

⁹⁶ María Lorena Cook, "Labor Reform and Dual Transitions in Brazil and the Southern Cone", 44 *Latin American Politics and Society*, 2002, 1, 15.

salarios e incrementando el desempleo en más del 25 %. Sobre todo, se incluyeron reformas que redujeron ampliamente los costos laborales, mediante uso de contratos de trabajo a tiempo parcial y el crecimiento de trabajo no declarado.⁹⁷ También son conocidas las estrategias de micro-gestión que aplica el FMI en las políticas públicas donde interviene para que sigan este tipo de recetas, como lo fue en el caso de Portugal y Grecia.⁹⁸ En Zimbabue, los programas del FMI priorizaron la producción orientada hacia la exportación produciendo mayor explotación de los/las trabajadores/as deteriorando los derechos laborales en el país y reduciendo la participación sindical.⁹⁹ La experiencia mejicana con el FMI fue similar durante 1980, con políticas de austeridad que eliminaron las protecciones laborales desregulando el mercado de trabajo y disminuyendo la participación sindical.¹⁰⁰ En Corea del Sur, el FMI intervino en 1997, debilitando el poder de negociación colectiva de los sindicatos.¹⁰¹ En Brasil, el segundo gobierno de Cardozo modificó la constitución luego de un préstamo con el FMI en 1999, eliminando las cortes de justicia tripartitas que habían tenido hasta entonces representación de los sindicatos en las cortes laborales de justicia y también introdujo instancias de conciliación obligatorias para conflictos laborales.¹⁰²

⁹⁷ Aristeia Koukiadaki y Lefteris Kretsos, "Opening Pandora's Box: The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece", 41 *Industrial Law Journal*, 2012, 276, 302.

⁹⁸ Sotiria Theodoropoulou, "National Social and Labour Market Policy Reforms in the Shadow of EU Bailout Conditionality: The Cases of Greece and Portugal", *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform* (Springer, 2016), 22.

⁹⁹ Saliwe M. Kawewe y Robert Dibie, "The Impact of Economic Structural Adjustment Programs [ESAPs] on Women and Children: Implications for Social Welfare in Zimbabwe", 27 *J. Soc. & Soc. Welfare*, 2000, 79, 80.

¹⁰⁰ Roger Plant, "Labour Standards and Structural Adjustment in Mexico", 1993, 27.

¹⁰¹ Dong-one Kim y Seongsu Kim, "Globalization, Financial Crisis, and Industrial Relations: The Case of South Korea", 42 *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 2003, 341, 355; James Cotton *et. al.*, *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance* (Cambridge University Press, 2000).

¹⁰² Cook (nota 78), 89.

3. *Contratos de trabajo*

En las Cartas de Intención correspondientes al gobierno de Menem se menciona que la Argentina llevó al Congreso proposiciones para reemplazar los sistemas existentes de indemnización por despidos por un programa de seguro de desempleo basado en cuentas de capitalización individuales.¹⁰³ El mismo gobierno mencionaba que los contratos temporales con costos reducidos de protección social se habían eliminado y los gastos de despido habían sido reducidos.¹⁰⁴ También se mencionaban reducciones en las contribuciones patronales a la seguridad social.¹⁰⁵ Para contener el gasto federal, el gobierno aseguraba haber recortado secretarías nacionales, y la contracción del personal con contratos temporales así como la separación voluntaria y la eliminación de puestos de trabajo.¹⁰⁶ Igualmente, en el año 2000, el gobierno presentó el proyecto que envió al Congreso con una nueva legislación laboral, el cual incluía: eliminación gradual de la cláusula de ultraactividad, descentralización de negociación colectiva, creación de instancias de mediación, extensión del período de prueba contractual a 6 meses, y mejora del sistema de registro de trabajadores/as informales.¹⁰⁷ También se reiteró la extensión del período de prueba del contrato de trabajo de uno a tres meses.¹⁰⁸ La seguridad social se extendió a trabajadores/as no registrados/as —como empleadas domésticas—, y se intentó extender también a trabajadores/as estacionales, así como jóvenes y trabajadores/as a tiempo parcial.¹⁰⁹ Asimismo, se menciona que el Ministerio de Trabajo inició renegociaciones de los contratos de trabajo

¹⁰³ Argentina, “Carta de Intención Diciembre 1996”.

¹⁰⁴ Argentina, “Carta de Intención Enero 1999”.

¹⁰⁵ Argentina, “Carta de Intención Mayo 1999”.

¹⁰⁶ Argentina, “Carta de Intención Febrero 2000”.

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ Argentina, “Carta de Intención Septiembre 2000”.

¹⁰⁹ Argentina, “Carta de Intención Mayo 2001”.

que expiraron y que esto resultaría en mayor flexibilidad en las prácticas laborales. Se propuso introducir contratos temporales con salario y beneficios sociales reducidos para fomentar la contratación de desocupados.¹¹⁰ Finalmente, el gobierno de Macri prometía congelar nuevas contrataciones de empleados públicos dentro del presupuesto para el año 2019.¹¹¹

En las revisiones de los Acuerdos *Stand by*, el FMI insistió que un mercado de trabajo rígido era un impedimento al crecimiento. Por esto halagaba la iniciativa del gobierno de impulsar una comisión para proponer legislación que incluya contratos flexibles y temporales de trabajo, acuerdos a nivel de empresa, techos indemnizatorios y participación voluntaria en los sindicatos.¹¹² El FMI sugería que las provincias estaban mejorando su rendimiento fiscal ya que habían comenzado a implementar cortes y congelamientos en la contratación.¹¹³ Asimismo, mencionaba que la flexibilidad del mercado de trabajo se había incrementado gracias a la introducción de una nueva ley de trabajo que permite contratos temporales de hasta dos años y otros arreglos contractuales para motivar la contratación de jóvenes y desempleados estructurales reduciendo las contribuciones de seguridad social.¹¹⁴ Igualmente, el FMI subrayaba el compromiso del gobierno de Macri de congelar contrataciones en la administración federal (a excepción de las universidades) para el 2019 y 2020.¹¹⁵

Respecto a reformas laborales concretas en esta área, hasta 1989 la Argentina no sufrió modificaciones legislativas esenciales en material laboral.¹¹⁶ El gobierno de Menem introdujo las

¹¹⁰ Argentina, "Carta de Intención Agosto 2001".

¹¹¹ Argentina, "Carta de Intención Octubre 2018".

¹¹² Argentina, Request for *Stand by* arrangement, julio 1991.

¹¹³ Argentina, Review and modification of *Stand by* arrangement, diciembre 1991.

¹¹⁴ Argentina, 1992 Article IV Consultation; review under *Stand by* arrangement; extended arrangement; and exchange system, marzo 1992.

¹¹⁵ Argentina, Request for *Stand by* arrangement, julio 2018.

¹¹⁶ Etchemendy y Palermo (nota 49), 561.

mayores reformas de flexibilización del derecho individual del trabajo. Entre 1989 y 1995, el Poder Ejecutivo envió al Congreso 20 reformas de proyectos de ley que apuntaban directa o indirectamente a bajar lo que se denominó ‘costo laboral’ empresarial, desafiando al poder sindical.¹¹⁷ La reforma laboral estuvo en la agenda del gobierno y fue adquiriendo importancia creciente a medida que aumentaba el desempleo junto con las políticas de privatizaciones. Con la Ley de Empleo dictada en 1991, se promovieron los contratos flexibles y temporales de trabajo.¹¹⁸ Estos contratos de duración determinada redujeron al 50 % el monto de aportes patronales o los eliminaban totalmente.¹¹⁹ Esta ley introdujo ajustes salariales a través de cláusulas de productividad.¹²⁰ En 1995, la ley de Formación y Empleo amplió las modalidades de contrato a tiempo determinado. Se introdujo el período de prueba contractual de 3 a 6 meses, dentro del cual no se incluía indemnización por despido ni aportes jubilatorios durante el primer mes.¹²¹ Igualmente, se admitieron, contratos de aprendizaje para jóvenes sin empleo: contrato “en prácticas” y contrato de “trabajo-formación”. Para desocupados/as se crearon el contrato “fomento de empleo” y el contrato para el “lanzamiento de nueva actividad”. Estos nuevos contratos no incluían indemnización por despido y se reducían los aportes patronales al sistema de seguridad social.¹²² En 1995, una nueva legislación extendió la utilización de los contratos temporales e introdujo una nueva modalidad contractual “especial de fomento del empleo” pensada a integrar

¹¹⁷ *Ibid*, 563.

¹¹⁸ Adriana Marshall, “Employment Protection Reforms in South America: Effective Instruments to Manage Employment?”, 1 Discussion papers/University of Toronto, Centre for International Studies; 1996, 15.

¹¹⁹ Mariana L. González, “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los noventa”, 94.

¹²⁰ Novick, Lengyel y Sarabia (nota 68), 239.

¹²¹ González (nota 119), 94.

¹²² *Ibid*; Goldín (nota 37), 70-71.

“grupos de trabajadores/as especiales” de la fuerza de trabajo como la contratación de mujeres, discapacitados o mayores de 40 años. También una nueva ley introdujo el período de prueba a contratos por tiempo indeterminado y otras normas que impulsaban el uso de contratos a tiempo parcial.¹²³ En 1998, se dictó una segunda Ley de Empleo que mantuvo el contrato de aprendizaje e introdujo un régimen de pasantías, pero se eliminaron las modalidades contractuales a plazo fijo. Se incluyó una nueva reducción del costo de la indemnización por despido en contratos a tiempo indeterminado y se limitó el período de prueba a un mes contrariamente a los seis meses que sugería el FMI.¹²⁴

En materia de flexibilización de la *jornada laboral*, también el gobierno de Menem introdujo cambios mayores. En 1991 se permitió que por acuerdo de convenio colectivo de trabajo se superaran las restricciones legales respecto a la extensión de la jornada de trabajo de acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo, estableciendo jornadas máximas de trabajo sobre la base de promedios (cálculos de trimestre, semestre o anuales de la jornada de trabajo) menos beneficiosos para los/as trabajadores/as. La ley de 1995 estableció el contrato de trabajo a tiempo parcial, en el cual el salario estaba establecido en relación proporcional a un salario de jornada completa y no se permitía la realización de horas extraordinarias.¹²⁵ Esto produjo un incremento de los extremos: los subocupados trabajando menos de 30 horas semanales y los sobreocupados que trabajando más de 46 horas semanales particularmente en el sector privado con una mayor dispersión del número de horas de trabajo.¹²⁶ En este período

¹²³ Goldín (nota 37), 71.

¹²⁴ *Ibid* 73; Cook (nota 96), 17.

¹²⁵ González (nota 119), 100-101; Goldín (nota 37), 73.

¹²⁶ González (nota 97) 100-101; Novick y Tomada (nota 58), 96; Huberto Ennis y Santiago Pinto, “Privatization and Income Distribution in Argentina”, *Center for Global Development Conference on Privatisation and Income Distribution, February, 2002*, 42-43.

se incorporaron a la legislación la distribución anual de vacaciones y los premios por presentismo y puntualidad.¹²⁷

La reforma laboral del año 2000 reincorporó las contribuciones a la seguridad social durante el período de prueba, pero extendió el período de prueba, descentralizó la negociación colectiva y derogó definitivamente la ultractividad legal. Se creó en ese momento también un sistema integral de inspección del trabajo. En el caso de que los/as trabajadores/as eran efectivizados/as se reducía en un tercio las contribuciones de seguridad social a cargo del empleador.¹²⁸ Todas estas reformas produjeron una mayor rotación de la fuerza de trabajo, reduciendo la antigüedad en los puestos de trabajo y ampliando el tiempo de desempleo.¹²⁹ Frente al desempleo generalizado, crecieron en Argentina el trabajo informal y los trabajos atípicos: contrataciones precarias y trabajos “no registrados”, los/as registrados/as como independientes y autónomos/as (con una relación “comercial” con el empleador) y la subcontratación (tercerización o externalización de actividades), todas situaciones que finalmente generaban inestabilidad laboral, transferían el riesgo de la relación laboral y sus costos a los/as trabajadores/as liberando de responsabilidad a los/as empleadores/as.¹³⁰ A esto se incluyó una nueva forma de gestión empresarial orientada a buscar la lealtad de los/as trabajadores/as, involucrándolos/as en la toma de decisiones, forjando una “cultura de empresa” que en términos prácticos implicó la menor afiliación sindical y una categoría del personal “fuera de convenio” colectivo de trabajo.¹³¹ Los gobiernos de Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) sancionaron diversas leyes en 2004, 2006, 2007, 2008 que revertirían importantes medidas de la legislación

¹²⁷ Cook (nota 96), 15.

¹²⁸ González (nota 129) 94-95; Goldín (nota 49), 73; Novick y Tomada (nota 78), 87.

¹²⁹ González (nota 119), 99.

¹³⁰ Novick y Tomada (nota 78), 92; Palomino (nota 79), 434.

¹³¹ Palomino (nota 68), 435.

anterior.¹³² El contenido de esta legislación no se desarrolla en este artículo ya que no estuvo impulsada por el FMI.

Respecto de las experiencias en otros países, en Méjico, la intervención del FMI promocionó los contratos por tiempo determinado y reformas que hicieran menos costosa la contratación y el despido, lo que permitiría, según el FMI que el sector formal incorpore parte de la economía informal.¹³³ De manera similar el FMI impulsó en Pakistán un proceso de privatizaciones bajo la promesa de atraer nuevos sectores de producción con mayor productividad.¹³⁴ Se promovieron en ese país reformas laborales de “eficiencia” lo que implicó un debilitamiento de las condiciones laborales y una relajación de los límites en las horas de trabajo. En una fábrica tipo, hasta el 85 % de los trabajadores fueron contratados por alrededor de 20 sub-contratos, llevando a una alta informalización del sector formal de la fuerza de trabajo en Pakistán.¹³⁵

4. Desempleo

En las Cartas de Intención cuando los gobiernos argentinos se refirieron al desempleo fue meramente para mencionar estadísticamente cuánto había aumentado o disminuido el mismo, pero muy escasamente mencionó las políticas concretas que llevaría adelante para combatir el desempleo o los programas de seguro de desempleo. La Carta de Intención de 1959 menciona que el gobierno reducirá la fuerza de trabajo en el sector público de un 15 % así como de los trabajadores ferroviarios.¹³⁶

¹³² Ver por ejemplo, Cecilia Sénen González, “La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner”, 8 *Trabajo y Sindicatos Durante los Gobiernos de Izquierda en América Latina*, 2011, 39-64.

¹³³ Cook (nota 78), 190.

¹³⁴ Kamal A. Munir, Natalya Naqvi y Adaner Usmani, “The Abject Condition of Labor in Pakistan 1”, 87 *International Labor and Working-Class History*, 2015, 174, 175.

¹³⁵ *Ibid*, 179.

¹³⁶ Argentina, “Carta de Intención Diciembre 1959”.

Las Cartas de Intención del gobierno menemista mencionan que el desempleo estaba afectando mayoritariamente a las mujeres, y el gobierno aseguraba su intento de aumentar el número de beneficiarios/as del seguro por desempleo, y que se habían permitido contratos temporales más flexibles, programas de aprendizaje y entrenamiento.¹³⁷ Se aludía al programa impulsado entre 1997-1998 por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para estimular el empleo en trabajos públicos a través de desempleados/as jefes/as de familias.¹³⁸ También se puntualizaba la reducción de las contribuciones sociales para empleadores/as como estímulo a la contratación de desempleados/as.¹³⁹ Se especificó un proyecto de ley que se envió al Congreso para reemplazar el sistema entonces existente de indemnización por despidos, con un seguro de desempleo bajo un sistema de cuentas individuales de capitalización. Se mencionó la fusión de numerosos programas de la red de seguridad social en solo siete programas coordinados, incluyendo el monitoreo y evaluación de los programas y la introducción de subsidios salariales para la contratación de desocupados.¹⁴⁰ Finalmente, se señalaban reformas laborales de flexibilidad para mejorar la competitividad internacional del país, lo que reduciría el desempleo. Se expuso el programa temporal de empleo “Trabajar” y el programa de empleo de emergencia.¹⁴¹

En las revisiones de los Acuerdos de *Stand by*, el FMI se mostraba impresionado por las medidas consistentes de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), y se creía que un incremento del desempleo a través de recortes en el sector público, debilitaría la posición de los sindicatos y ayudaría a las autoridades en su intención de reducir los salarios reales del

¹³⁷ Argentina, “Carta de Intención Agosto 1995”.

¹³⁸ Argentina, “Carta de Intención Diciembre 1996”.

¹³⁹ Argentina, “Carta de Intención Agosto 1995”; Argentina, “Carta de Intención Enero 1999”.

¹⁴⁰ Argentina, “Carta de Intención Septiembre 1996”.

¹⁴¹ Argentina, “Carta de Intención Septiembre 2000”.

país.¹⁴² El FMI observaba que el desempleo durante ésta dictadura se mantenía bastante bajo (5 %) gracias a la disminución del salario real y al “coordinado uso de políticas fiscales, monetarias, salariales y de tasa de cambio”.¹⁴³ Este halagaba a la dictadura por una baja del índice de desempleo a 3 %, gracias a la recuperación significativa de la economía.¹⁴⁴ Durante el gobierno de Menem, el FMI comentaba que el desempleo creado por las privatizaciones y las reducciones del plantel del Estado parecía no estarse absorbiendo por el sector privado por esto se recomendaba al gobierno crear firmes planes de contingencia.¹⁴⁵ Se felicitaba al gobierno de Menem por el establecimiento de un sistema nacional de seguro de desempleo.¹⁴⁶ Se destacó por un lado el establecimiento de un esquema de seguro de desempleo, y por el otro el FMI se preguntaba si este seguro no disminuiría la flexibilidad en la oferta de la mano de obra.¹⁴⁷ Para sintetizar, en la mayoría de las revisiones de Acuerdos *Stand by* el FMI menciona el desempleo como un dato estadístico y macroeconómico pero casi no se dirigen menciones a políticas para mejorar la situación de los desempleados.

Respecto a “redes de seguridad social”, después de la crisis de 2001, el FMI afirmaba que el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) mantenía el gasto prometido en el presupuesto en esta materia, con los programas de ayuda al desempleo como el de transferencia de dinero en contado, Jefes de Familia y otros programas de emergencia de seguridad social.¹⁴⁸ El FMI apoyaba

¹⁴² Argentina, 1976 article VIII Consultation and *Stand by* arrangement, agosto 1976.

¹⁴³ Argentina, consultation under *Stand by* arrangement, and exchange system, abril 1977.

¹⁴⁴ Argentina, consultation under *Stand by* arrangement, abril 1978.

¹⁴⁵ Argentina, request for *Stand by* arrangement, julio 1991.

¹⁴⁶ Argentina, review and modification of *Stand by* arrangement, diciembre 1991.

¹⁴⁷ Argentina, 1992 Article IV Consultation; review under *Stand by* arrangement; extended arrangement; and exchange system, marzo 1992.

¹⁴⁸ Argentina, first review under the *Stand by* arrangement and exchange system-staff report-staff supplement-press release on the executive board discussion; and statement by the executive director for Argentina, julio 2003.

el plan de Macri para fortalecer estas redes de seguridad social a través del rediseño de programas de asistencia y medidas para incrementar la participación de mujeres en el mercado de trabajo.¹⁴⁹ Asimismo, respecto a este mismo gobierno, se mencionaba la necesidad de fortalecer estas redes de seguridad social y remover desigualdades de género eliminando las penalidades en el sistema impositivo a la segunda fuente de ingreso de un hogar, siendo estas en su mayoría mujeres. El FMI pedía también regulaciones del mercado de trabajo más balanceadas, racionalización de las redes de seguridad social para ser extendida a los que aún no tienen cobertura, e incrementar la empleabilidad de todos los trabajadores especialmente mujeres, jóvenes y trabajadores de bajos salarios.¹⁵⁰ Frente a la altísima inflación, el FMI urgía al gobierno de Macri a proteger a los más vulnerables mejorando los programas de transferencia de dinero de contado e incluyendo las personas no cubiertas por las redes de seguridad social (especialmente familias con niñas/os y mayores).¹⁵¹

Las políticas concretas en materia de desempleo en Argentina da cuenta de una asistencia desde 1984 tan limitada que difícilmente se pueda llamar seguro de desempleo.¹⁵² Las altas indemnizaciones por despido eran una manera de coadyuvar con el pobre esquema de seguros de desempleo.¹⁵³ Respecto a este tema, no analizaremos los impactos que tuvo en Argentina

¹⁴⁹ Argentina, request for *Stand by* arrangement, junio 2018.

¹⁵⁰ Argentina, second review under the *Stand by* arrangement, financing assurances review, and request for modification of performance criterion, diciembre 2018.

¹⁵¹ Argentina, third review under the *Stand by* arrangement, request for waivers of applicability of performance criteria, financing assurance review and request for modification of performance criteria, abril 2019.

¹⁵² Para introducir algunos datos estadísticos en la materia, el salario mínimo se redujo entre 1983 y 1993 un 75 % y se mantuvo a ese mismo nivel durante toda la década del 90. Entre 1991 y 2000 el desempleo creció abruptamente casi duplicándose durante ese período. La pobreza alcanzó un pico en octubre 2002 afectando 54,3 % de la población. La tasa de informalidad en el trabajo al final del gobierno de Menem en 1999 alcanzó el 40 %.

¹⁵³ Marshall (nota 118), 5.

el proceso de privatizaciones que fue impulsado por el FMI.¹⁵⁴ Nos concentraremos por el contrario en la introducción de un instituto altamente promocionado por el FMI: el seguro por desempleo.

En 1991 se introdujo en la Argentina un seguro de desempleo que no incluyó a los/as trabajadores/as informales.¹⁵⁵ Se pudieron beneficiar de este programa solo los/las despedidos/as sin justa causa y bajo despidos colectivos, los/las contratados/as a tiempo parcial al fin de sus contratos y quien había renunciado por justa causa a un puesto de trabajo.¹⁵⁶ Hubo una serie de sectores que se excluyeron como construcción, agricultura, administración pública y trabajos de cuidado. Se requería haber realizado contribuciones de al menos 12 meses en los 3 años precedentes. El monto del beneficio tuvo también un monto máximo que estaba relacionado al salario mínimo.¹⁵⁷ En este período se incluyeron también otros programas de transferencia monetaria en efectivo a los/as desempleado/as. Por ejemplo, en 1993, se creó el Programa Intensivo de Trabajo, el cual finalizó en 1995. Otros programas fueron gestionados por Cáritas entre 1993 y 1996; el Programa Trabajar I, II y III, en los cuales el Banco Mundial tuvo una participación. De manera similar el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se inició en 2002 y se financió con un crédito del Banco Mundial a partir del año 2003.¹⁵⁸ Este fue un programa dentro de lo que el FMI llama “políticas activas del empleo”. Implicaba una transferencia monetaria en efectivo para los/las que no tenían acceso al seguro por desempleo, de un monto menor al salario mínimo. Como contrapartida los/as beneficiarios/as debían

¹⁵⁴ Respecto a los procesos de privatizaciones en Argentina ver Ennis y Pinto (nota 126).

¹⁵⁵ Novick, Lengyel y Sarabia (nota 68), 240. En números, los beneficiados de dichos planes fue muy reducido contando 98 500 personas en 1994 y 200 000 en 2002.

¹⁵⁶ Hernández (nota 38), 147.

¹⁵⁷ Adriana Marshall, “Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts” (International Labour Office, 2004), 27.

¹⁵⁸ *Ibid* 29.

participar de entrenamiento y actividades comunitarias al menos 4 horas diarias. La inscripción para este programa cerró en 2003. Otro programa similar fue el de Emergencia Laboral en vigor entre 2002 hasta 2003, que benefició alrededor de 300 000 desempleados/as.¹⁵⁹ Igualmente, se subsidió el empleo en el sector privado a través del plan “Más y Mejor Trabajo”, el Plan Integral para la Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo anunciado en 2003 con el objetivo de facilitar la entrada de trabajadores/as desempleados/as en el sector. Los programas proveían incentivos económicos, pagando parte del salario si el/la empleador/a se comprometía a no realizar despidos.¹⁶⁰

Finalmente, Argentina incorporó programas de “calificación” para desempleados/as —altamente propiciados por el FMI— como el “Programa de Formación y Certificación de Competencias” para empleados/as y desocupados/as, los “Talleres Ocupacionales”, que proveyeron cursos cortos de entrenamiento a desocupados/as y empleados/as de pequeñas firmas. Otros programas, incluyeron “Formujer”, para ayudar la empleabilidad de mujeres de bajos recursos, “Transferencia solidaria de saberes productivos”, “Talleres protegidos de Producción” para personas con capacidades diferentes.¹⁶¹ Las agencias de colocación fueron creadas mayoritariamente en la década de los noventa. Durante este período se creó la red de servicio para el empleo Argentina, que incorporo agencias públicas y privadas de consejo e intermediación para el empleo.

En relación con las experiencias comparadas, en Corea del Sur, el FMI intervino en 1990 produciendo despidos masivos, subcontratación de trabajadores/as, el uso de trabajadores/as temporales y un incremento del desempleo. También se introdujo a través de las reformas del FMI un cambio en la política de recursos humanos en las empresas del país que desde entonces

¹⁵⁹ *Ibid* 30.

¹⁶⁰ *Ibid* 31.

¹⁶¹ *Ibid* 42.

se orientaron hacia un estilo norteamericano con importante impacto en la organización del trabajo.¹⁶² En Ucrania, el FMI intervino con mayores privatizaciones y el gobierno planeó a través de decretos “inconstitucionales” despidos masivos durante 1998.¹⁶³

En conclusión, los documentos estudiados precisan la relación existente entre las promesas de reforma laboral del Estado al FMI, las sugerencias de reforma por el FMI a la Argentina y las reformas concretas en materia de salarios, relaciones colectivas e individuales de trabajo y políticas de desempleo. Ellas cristalizan la existencia de un espacio político dentro del cual el gobierno de turno debía implementar los mandatos del FMI para acceder a sus créditos. Los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales podrían haberse atenuado e incluso revertido con decisiones políticas contrarias a la degradación de las protecciones legales fundamentales de los/as trabajadores/as. Los resultados de este trabajo parecen coincidir con los argumentos de Lee y Woo en su artículo incluido en esta colección. Ellos concluyen que los efectos negativos generales de los programas del FMI pueden ser compensados ante la presencia de ciertos factores políticos locales, como la inclinación política del gobierno participante así como cuando el sistema electoral favorece la representación política de los/as trabajadores/as.¹⁶⁴ Finalmente, es justo aclarar que algunas de las modificaciones en la legislación laboral que se aplicaron en el país corresponden a cambios más profundos que meros mandatos del FMI, expresando procesos de reestructuración capitalista mundiales, como el paso de manufactura a economía de servicios después de la crisis de 1973.¹⁶⁵

¹⁶² Kim y Kim (nota 101), 352-355.

¹⁶³ Stone (nota 4), 197.

¹⁶⁴ Ver Lee Su-Hyun y Woo Byungwon, “El impacto de los programas y la condicionalidad del FMI en los derechos laborales”, en esta Edición Especial.

¹⁶⁵ Juan Grigera, *La desindustrialización en Argentina? Agresión a la manufactura o reestructuración capitalista?*, (Ediciones Continente, 2011), 81.

II. Situación actual de las negociaciones entre FMI y Argentina: algunas herramientas legales para la defensa de derechos laborales fundamentales

Los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales no han cambiado en las circunstancias actuales, vinculadas a la crisis pandémica. Entre 2018 y 2019 se aplicaron reformas de flexibilización laboral recomendadas por el FMI en Brasil, Ecuador, Perú, Costa Rica y República Dominicana, relajando la regulación de despido, restringiendo salarios mínimos, limitando los ajustes salariales, haciendo más fácil contratar trabajadores/as en contratos atípicos o temporales. En 2020 el FMI afrontó la crisis de COVID-19 planteando primero mayor intervención “temporaria” del Estado expandiendo el gasto público —a través de los créditos que esta institución otorga—, y segundo, una vez que la pandemia se haya contenido, las medidas de intervención del Estado deben suspenderse (por ejemplo, los subsidios en materia salarial), básicamente contrayendo el gasto público.¹⁶⁶

Al inicio de la pandemia, en el informe de Perspectivas económicas mundiales, de abril 2020, el FMI propuso políticas para “mitigar” la situación. Para asegurar una rápida recuperación se debían introducir subsidios para la contratación de trabajadores/as desempleados/as, políticas activas en el mercado laboral, como la correspondencia de las capacidades de trabajadores/as desempleados/as con los puestos de trabajo, o programas de trabajo a tiempo parcial y que las empresas inviables debían cerrar y los/as trabajadores/as ser absorbidos por una red de seguridad social más amplia.¹⁶⁷ Más tarde, en el mismo informe de octubre, el FMI incluyó medidas como la disminución impositiva, los subsidios a la contratación, la suspensión de normas laborales rígidas que obstaculicen la contratación. En países con un sector informal considerable propuso

¹⁶⁶ Ver, por ejemplo, <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-COVID-19#Q1>. Ver también Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2020, 14.

¹⁶⁷ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2020.

ayuda del gobierno a través de pagos digitales y el acceso directo a bienes esenciales como medicinas y alimentos básicos.¹⁶⁸ En enero de 2021 el FMI propuso políticas como la recalificación para trabajadores/as desplazados por la pandemia, mayores transferencias de dinero al contado y seguro médico para familias en situación de pobreza, y la relajación de los requisitos para el acceso al seguro de desempleo. Se reconoció que la pandemia afecta los/as trabajadores/as más vulnerables, mujeres, jóvenes sin educación, migrantes y trabajadores/as en sectores informales e industrias de contacto-intenso.¹⁶⁹ Pero el FMI aclaraba que una vez que la recuperación económica esté en marcha, estas medidas temporales deberán eliminarse.¹⁷⁰

En otra publicación de investigación sobre ‘el trabajo a distancia’, el FMI acuerda con otros estudios que sugieren que el 40 % del empleo en zonas urbanas podría realizarse por teletrabajo, pero también reconoce que este tipo de trabajo se puede realizar principalmente en países ricos como Noruega. En países en vías de desarrollo como Chile, México, Ecuador y Perú, el FMI observaba que el teletrabajo es un privilegio para pocos/as, cuando más de la mitad de los hogares no tienen una computadora ni acceso a internet.¹⁷¹ Frente a este problema, el FMI manifestaba una vez más que los gobiernos amplíen las “redes” de seguridad social para amortiguar la pérdida de empleo, que fortalezcan la educación, la capacitación profesional y los programas de aprendizaje permanente, y finalmente que se invierta en infraestructuras digitales, ya que allí se encuentra, según el FMI, la economía del futuro.¹⁷² Estas son las posiciones actuales del FMI en materia laboral. Junto a ellas, es razonable asumir que se incluirán en la agenda temas relacionados con

¹⁶⁸ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, octubre 2020.

¹⁶⁹ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Update*, enero 2021.

¹⁷⁰ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2020, 14.

¹⁷¹ Ver <https://blog-dialogoaFMI.imf.org/?p=13751>

¹⁷² *Ibid*

las innovaciones tecnológicas recientes como la automatización industrial, la vigilancia en los lugares de trabajo y los trabajos de plataformas digitales.

La Argentina se encuentra actualmente en la negociación del pago del mayor crédito de la historia del FMI, que constó de un desembolso total aproximado de 45 000 millones de dólares.¹⁷³ Pero como hemos visto en el análisis precedente, será el gobierno quien deberá oponerse a reformas auspiciadas por el FMI que violenten los derechos fundamentales del trabajo.¹⁷⁴ Para ello se podrán utilizar una serie de herramientas legales. Primero, se debería identificar un *piso mínimo de derechos fundamentales del trabajo* no negociables que incluirían derechos constitucionales laborales, derechos humanos, los derechos fundamentales del trabajo de la OIT, así como la Recomendación sobre los pisos de protección social No. 202 de la OIT.¹⁷⁵ Segundo, se debería realizar con expertos/as así como con participación ciudadana —especialmente de sindicatos—, una *evaluación* en materia de derechos humanos laborales antes y después de la aplicación de las políticas propuestas por el FMI.¹⁷⁶

¹⁷³ La excepcionalidad de este préstamo se encuentra en la agenda para su posible investigación por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI. Al mismo tiempo, Macri y su equipo han sido acusados bajo querrela por defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública. Finalmente, miembros del Congreso han creado comisiones para investigar la legalidad de este préstamo.

¹⁷⁴ Hasta la fecha de publicación de este artículo no se conocen con especificidad los requerimientos en materia laboral de la negociación con el FMI. En una reciente declaración del equipo del FMI sobre Argentina del 25 de marzo de 2021 se insiste en que existe un acuerdo con el país sobre la necesidad de políticas macroeconómicas consistentes para afrontar la inflación, la relevancia de impulsar la exportación con agregación del valor y la productividad. Tres políticas bastante conocidas dentro del historial del FMI, por ejemplo en los informes del FMI *Perspectivas de la economía mundial*, la alta inflación de Argentina es un tema tratado recurrentemente, sin embargo las recetas del FMI desde al menos 1984 no han funcionado para revertir este problema crónico del país.

¹⁷⁵ Ver <https://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm?ssSourceSiteId=gender> y https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

¹⁷⁶ Este tema ha estado desarrollado inextenso por Juan Pablo Bohoslavsky. Ver el informe de Naciones Unidas A/HRC/37/54. Juan Pablo Bohoslavsky, “Guiding Principles to Assess the

Finalmente, el intento de anulación o supresión de derechos laborales fundamentales por el FMI, se podría extender la obligación del Estado de *no regresividad* del Art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que introduce la noción de progresividad, gradualidad y mejora continua (Art. 11.1) en la satisfacción plena de estos derecho.¹⁷⁷

A modo de ilustración, según la explicación en la primera parte de este artículo, el FMI muy probablemente pedirá en la negociación un empobrecimiento de los “costos” laborales. Para proteger los salarios, siguiendo la R202 de la OIT, el gobierno debería garantizar una seguridad básica del ingreso que permita vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos pueden corresponder con el conjunto de bienes y servicios necesarios, o con los umbrales de pobreza nacionales, según señala la R202. Pero también se podría corresponder con una indexación de salarios coherentes con los niveles inflacionarios o la eliminación de los techos de indexación salarial frente a altos grados de inflación, ya que lo contrario menoscaba el poder adquisitivo de bienes de consumo básicos. Así lo menciona tanto el Convenio de la OIT 131 como su R135 sobre la fijación de salarios mínimos: los ajustes salariales deben realizarse a intervalos regulares. Esto iría en contraposición de las políticas pasadas impulsadas previamente por el FMI en Argentina.

III. Recapitulación

Para concluir, hemos presentado en este artículo, primero, los debates de la literatura en derecho internacional del trabajo sobre la relación entre los programas y condicionalidad del FMI

Human Rights Impact of Economic Reforms? Yes”, *Sovereign Debt and Human Rights* (Oxford University Press, 2018); Conklin y Davidson (nota 15), 263; Morgan-Foster (nota 15), 639.

¹⁷⁷ Aoife Nolan, Nicholas Lusiani y Christian Courtis, “Two Steps Forward, No Steps Back? Evolving Criteria on the Prohibition of Retrogression in Economic and Social Rights”, 121 *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, 2014, 128; Christian Courtis, *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios* (Del Puerto, Buenos Aires, 2006).

y los derechos laborales, los cuales se enmarcan en una discusión más amplia sobre la “fragmentación y unidad” de derecho internacional. Hemos visto que los llamados teóricos hacia la coherencia y armonización jurídica del FMI con los derechos humanos y las Convenciones de la OIT desconocen la literatura empírica estudiada, así como las experiencias históricas de países como la Argentina. Esta fragmentación legal tampoco parece posible resolverse a través de una jerarquía jurídica de derechos a la Kelsen, ya que esta refleja y resulta de profundas contradicciones sociales estructurales a nivel global.¹⁷⁸

Segundo, tal como adelantamos, hemos demostrado la naturaleza política de estos antagonismos, relacionando las promesas de reforma laboral del Estado y los mandatos del FMI, con las reformas laborales materializadas en Argentina. Este análisis se focalizó en institutos fundamentales del derecho laboral, como los salarios, relaciones colectivas e individuales de trabajo y desempleo.

En tercer lugar, hemos presentado la posición actual del FMI en materia laboral frente a la crisis de COVID-19 y lo que se plantea para el período de recuperación post COVID-19. De allí se infieren las posiciones que el FMI sostendría en la negociación con la Argentina ante la negociación del mayor crédito otorgado en la historia del FMI. Ejemplifiqué algunas herramientas legales que podrían ser utilizadas por el gobierno argentino para evitar condicionalidades laborales que violenten derechos fundamentales del trabajo.

En definitiva, la solución a los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales es de naturaleza política. Es el rol del gobierno y las fuerzas políticas internas, los sindicatos y los movimientos sociales que lo componen, el de defender los derechos de los/as trabajadores/as como una opción legítima y sustentable para el futuro del país frente al FMI.

¹⁷⁸ Fischer-Lescano y Teubner (nota 16), 1007.

Las políticas monetarias y cambiarias del FMI, y su impacto sobre los derechos humanos

The IMF's monetary and exchange rate policies, and their impact on human rights

Alfredo F. Calcagno¹

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 517-555

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e490>

Resumen: La misión original del FMI era organizar un Sistema Monetario y Financiero Internacional estable, que favoreciera el comercio internacional y corrigiera los desequilibrios con el menor costo posible. Con tal fin, se confirió al FMI poderes de supervisión sobre las políticas monetarias y cambiarias de los países miembros, y la potestad de incidir sobre ellas en ocasión de los programas de asistencia acordados con los países en dificultades. En la práctica, las políticas propugnadas por el FMI han agravado tanto la inestabilidad económica y financiera internacional como el costo económico y social de las crisis resultantes, lo cual ha vulnerado los derechos humanos económicos, sociales y culturales en los países afectados. Sus políticas macroeconómicas procíclicas han sido costosas desde el punto de vista social e inefectivas desde el económico, en tanto sus reformas estructurales han vulnerado la soberanía de los países. Los resultados de los programas, sistemáticamente alejados de los proyectados, evidencian deficiencias analíticas que han sido parcialmente reconocidas en la teoría, sin que el contenido de los programas del FMI variara substancialmente. Una reforma del FMI, que refleje la nueva relación de fuerzas en la economía mundial, es indispensable para que esa institución retome su misión original y contribuya a la

¹ Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes. Ex funcionario de CEPAL y UNCTAD.

realización de los derechos humanos reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, de la cual forma parte.

Abstract: The IMF's original mission was to organize a stable International Monetary and Financial System that would favor international trade and correct imbalances at the lowest possible cost. To this end, the IMF was given supervisory powers over monetary and exchange rate policies of member countries, and the power to influence them in the context of assistance programs agreed with countries in difficulty. In practice, the policies advocated by the IMF have aggravated both international economic and financial instability as well as the economic and social cost of the resulting crises, violating economic, social and cultural human rights in the affected countries. Its pro-cyclical macroeconomic policies have been socially costly and economically ineffective, while its structural reforms have undermined the sovereignty of countries. The results of the programs, systematically far from those projected, show analytical deficiencies that have been partially recognized in theory, without the content of IMF programs changing substantially. A reform of the IMF, reflecting the new balance of power in the world economy, is essential if this institution is to resume its original mission and contribute to the realization of the human rights recognized by the United Nations, of which it is part.

1. Introducción

Con frecuencia se presentan los temas monetarios y cambiarios como cuestiones técnicas cuyo manejo se debe mantener alejado de consideraciones políticas. De acuerdo a la teoría neoclásica de las finanzas, habiendo competencia, los bancos son intermediarios pasivos y son los mecanismos impersonales de mercado los que asignan los recursos financieros. Dentro de esa perspectiva, las autoridades económicas no deben interferir en los mercados, mediante la fijación de tasas de interés, la manipulación del tipo de cambio, el direccionamiento del crédito o el financiamiento monetario del déficit fiscal. Para evitar la “politización” de los mercados monetario y cambiario,

se busca establecer bancos centrales independientes del poder político que administren cuestiones técnicas sin rendir cuentas a la ciudadanía. En efecto, “la solución de los problemas técnicos escapa a la discusión pública”.²

La intención de este artículo, por el contrario, es mostrar que las políticas monetarias y cambiarias son eminentemente eso: “políticas”. Deben utilizar, como es natural, ciertos instrumentos técnicos de manera apropiada, pero ello no quita que los objetivos sean políticos. En efecto, la moneda (que en sus formas modernas proviene del crédito bancario) dista mucho de ser “neutra”. Adherimos aquí a una tradición de la teoría monetaria inaugurada en el siglo XVIII por Richard Cantillon, que sostiene que las vías por las cuales se crea la moneda, sus destinatarios y el uso que se le da tienen efectos sobre el crecimiento económico, la estructura sectorial, los precios relativos, la distribución del ingreso y la configuración del poder económico.³ Por ende, a través de sus decisiones, las autoridades monetarias inciden de manera decisiva (para bien o para mal) en el desarrollo de un país y, de ese modo, en la realización de los derechos humanos, sobre todo económicos y sociales. No se trata solamente del efecto de sus políticas sobre el crecimiento: se trata de cómo modelan un *tipo* de desarrollo, inclusivo o excluyente, autónomo o subordinado. En suma, al no ser neutras, las políticas monetarias y cambiarias pueden contribuir a un desarrollo económico respetuoso de los derechos humanos, o bien obstaculizarlo.

Esta tensión entre la concepción tecnocrática de las cuestiones monetarias y cambiarias y la concepción política de las mismas, se agudiza cuando interviene un actor exterior a las instituciones nacionales: el Fondo Monetario Internacional. Si se tratara de una cuestión meramente técnica, la asistencia de los profesionales del FMI podría ser una ayuda para la gestión local;

² Jürgen Habermas, *La técnica et la science comme idéologie*, (Gallimard, 1973), 42.

³ Véase Alfredo Eric Calcagno, Alfredo F. Calcagno y Eric Calcagno, *Manual del Estado*, (Catálogos, Buenos Aires, 2018), Libro II, capítulo 7.

pero, tratándose de decisiones políticas, surgen preocupaciones legítimas sobre la intromisión de intereses foráneos en cuestiones que hacen a la soberanía nacional y que tienen una incidencia directa sobre los derechos humanos de la población.

En la sección que sigue presentamos el mandato histórico que recibió el FMI cuando fue creado en 1944, en particular en lo que se refiere a las políticas monetarias y los regímenes cambiarios de los países miembros. En la tercera sección examinamos el contenido de las políticas monetarias y cambiarias que el FMI ha impulsado en los países que solicitan su asistencia crediticia; algunas de esas condiciones se refieren a las políticas macroeconómicas coyunturales, en tanto otras tratan de reformas estructurales. Analizamos a continuación los resultados de esas políticas monetarias y cambiarias; mostramos que estos difieren de manera sistemática de los proyectados, y que conllevan un costo económico, social y político elevado. En una quinta sección exponemos las críticas que ha recibido el FMI y discutimos las respuestas que les ha dado. Estimamos que tales respuestas son insuficientes para que el FMI retome su mandato original y, sobre todo, para que respete en su acción los derechos humanos que, como argumentamos en este artículo, ha violado de manera reiterada. En una breve conclusión recapitulamos las ideas fuerza de este trabajo.

2. Creación y mandato original del FMI

Aun antes de concluir la Segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas se ocuparon de diseñar el orden económico de posguerra. Había que reconstruir los países beligerantes, favorecer la recuperación del comercio internacional y evitar los desórdenes monetarios del período de entreguerras. Con tales fines, la Conferencia de Bretton Woods (julio de 1944) fundó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el “Banco Mundial”), encargado de financiar la reconstrucción y el desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, piedra angular del nuevo sistema monetario y financiero internacional (SMFI).

Con el nuevo SMFI, los vencedores de la guerra buscaban no repetir la experiencia que siguió a la Primera Guerra Mundial. En ese entonces, el costoso intento de restablecer el patrón oro y su colapso con la crisis de 1930 hizo que cada país se sintiera libre de adoptar el régimen cambiario que quisiera, y tratara de sacar ventaja con devaluaciones competitivas. Al mismo tiempo, se generalizó el proteccionismo y se multiplicaron los acuerdos comerciales y de pagos bilaterales, que fragmentaron el comercio mundial. Así, si un país quería mantener o incrementar sus exportaciones a otro, tenía también que aumentar sus importaciones de este último, aunque ni esas importaciones ni ese proveedor hubieran sido los preferidos en un marco de comercio internacional más libre.⁴

Con tales precedentes, los arquitectos del FMI buscaron instaurar un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que facilitaría la expansión del comercio internacional y, por esa vía, contribuiría al logro de altos niveles de empleo y de ingreso real.⁵ Para ello, el SMFI eliminaba las restricciones a las transacciones en el mercado cambiario y promovía un sistema de tipos de cambio estables, monitoreados por el propio FMI, del que las devaluaciones competitivas quedaban explícitamente excluidas. Los países miembros también se comprometían a no participar en regímenes monetarios discriminatorios ni en prácticas de tipos de cambio múltiples.⁶ Notemos que los miembros del FMI conservaban su potestad para controlar los movimientos de capitales, siempre y cuando ello no significara una restricción a los pagos de las transacciones corrientes.⁷

⁴ El más famoso de esos acuerdos firmados por la Argentina es el Pacto Roca-Runciman, de 1933, pero el país tenía también convenios bilaterales de pagos con Alemania, Holanda, Bélgica, Suiza, España y Brasil.

⁵ Véase el Artículo I del Convenio Constitutivo del FMI, que establece los propósitos de la institución.

⁶ FMI, Convenio Constitutivo, Art. VIII, sección 3.

⁷ *Ibid.*, Artículo VI, sección 3.

Por otra parte, el nuevo SMFI tenía que adoptar algún procedimiento para evitar (o corregir) desequilibrios prolongados en las balanzas de pagos, que de otro modo llevarían a la acumulación de acreencias incobrables para algunos países miembros y de deudas impagables para otros. De producirse tales desequilibrios, el FMI ofrecería financiamiento al país deficitario, pero al mismo tiempo lo induciría a disminuir su saldo negativo. El financiamiento debía darles la oportunidad a los países deficitarios “de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”,⁸ esto es, evitando o limitando la contracción de su economía. Sin embargo, se fijarían “garantías adecuadas” a esos préstamos para asegurar su repago: concretamente, los créditos vendrían atados a condiciones de política económica, con el fin de inducir un ajuste de la balanza de pagos. De este modo, el FMI podía pedirle al país en cuestión que devaluara su moneda y contrajera su gasto interno. Esas medidas reducirían las importaciones y alentarían las exportaciones, corregirían así el desequilibrio externo y harían posible el repago del préstamo concedido.

Cabe hacer aquí dos observaciones. Por una parte, vemos que al país que atraviesa dificultades en su balanza de pagos y ya se encuentra, muchas veces, en recesión económica, el FMI le fija condiciones que agravan esa recesión. Hay una contradicción entre el objetivo oficial del FMI, que, como vimos, es evitar “medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional”, y las condiciones mencionadas que profundizan la recesión en lugar de atenuarla. Por otra parte, observamos que todo el peso del ajuste recae sobre los países deficitarios, librando a los excedentarios de toda responsabilidad. Hubiera sido posible instaurar un mecanismo simétrico de ajuste, en el cual los países excedentarios estarían obligados a incrementar su gasto y sus importaciones; de ese modo sería posible atenuar

⁸ *Ibid.*, Artículo I.

el ajuste recesivo en los países deficitarios, y se compensaría su impacto negativo sobre la economía mundial.

De hecho, ese ajuste simétrico era una de las propuestas más interesantes del negociador británico, John Maynard Keynes, durante el debate previo a la constitución del FMI.⁹ Keynes también proponía que el FMI funcionara como una caja de compensación para el comercio internacional y como un banco central mundial, que emitiría una moneda internacional (que propuso llamar “grammor” o “bancor”) en función de las necesidades de la economía global. Nada de esto fue aceptado por los Estados Unidos, que quisieron colocar al dólar como la moneda internacional (convertible al oro a una tasa fija, hasta 1971) y controlar directamente la oferta de liquidez global. También rechazaban, por cierto, permitir que el FMI los obligara a aplicar políticas expansivas para reequilibrar los intercambios internacionales. Así, por más que el proyecto de Keynes fuera superior desde el punto de vista intelectual y que se adaptara mejor a las necesidades de la economía mundial, prevaleció el defendido por el negociador norteamericano, Harry Dexter White, que se apoyaba en el poderío económico, político y militar de la potencia dominante de ese momento. Ese dominio se

⁹ Véase John M. Keynes (1941), “Proposals for an International Currency Union”, 18 de noviembre de 1941, disponible en: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368keynesoncuttable.pdf>. Allí planteaba que había que “poner por lo menos tanta presión para que ajuste el país acreedor que para que ajuste el deudor”, ya que si se permite que el acreedor permanezca pasivo (es decir, que no aprecie su moneda ni que aumente su gasto y sus importaciones), “se deja al país deudor frente a una tarea imposible”. Esta idea fue retomada durante la crisis de la zona euro en 2010-2013: entonces se alzaron voces para que los países excedentarios (Alemania y los Países Bajos) incrementaran sus gastos, y aliviaran así la recesión de los países deficitarios (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia, España, maliciosamente llamados los PIIGS, por sus iniciales en inglés); véase Michel Aglietta, *Zone euro, éclatement ou fédération*, (Michalon, París, 2012). La necesidad de aplicar políticas fiscales, monetarias y de ingresos expansivas de manera coordinada (sobre todo por parte de los países excedentarios) fue reiterada por la UNCTAD en varias ediciones de su informe anual *Trade and Development Report*, a partir de 2010. Un argumento similar se encuentra en Jorge Carrera, “El G20 frente a los desequilibrios externos y la distribución regresiva del ingreso”, 33 *Análisis*, Friedrich Ebert Stiftung Argentina, noviembre de 2018.

reflejó también en la distribución de cuotas y de poder de voto dentro del FMI, en la cual los Estados Unidos tuvieron siempre un peso preponderante.¹⁰

En suma, la constitución del FMI reflejó dos realidades: la voluntad compartida de organizar un sistema monetario y financiero que evitara un desorden económico como el que siguió a la primera guerra mundial y que favoreciera la expansión del comercio internacional, y el predominio de los Estados Unidos en el diseño del nuevo orden internacional.

3. Las políticas cambiarias y monetarias en los programas del FMI: ajuste coyuntural y reforma estructural

Vemos que, desde su concepción, el FMI ejerció una supervisión sobre las políticas cambiarias de los países. En un principio, los países miembros debían adherir a un sistema de tipos de cambio fijos, modificables en caso de necesidad, pero solamente con la aprobación del FMI; era ésta una limitación significativa para la autonomía de los países, sobre todo de los subdesarrollados, que entregaban a una institución controlada por países desarrollados la potestad de fijar su política cambiaria. Este sistema funcionó hasta 1971, cuando los Estados Unidos decidieron de manera unilateral cancelar la convertibilidad del dólar en oro y devaluar su moneda, todo ello sin la menor consulta (ni hablemos de autorización) con el FMI. Pero aun después de abandonarse el sistema de tipo de cambio fijo y de enmendarse sus estatutos para admitir una pluralidad de regímenes cambiarios posibles (incluyendo la flotación), el FMI mantuvo un poder de supervisión y control sobre las políticas cambiarias.

En efecto, el Convenio Constitutivo del FMI establece que los países miembros “se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y

¹⁰ Al momento de la creación del FMI, con 45 países miembros, los EE. UU. reunían 31 % de las cuotas. Al día de hoy, con 190 países miembros, los EE.UU. suman 17,4 % de las cuotas. La distribución de los votos dentro del FMI, recordémoslo, es casi idéntica a la de las cuotas.

promover un sistema estable de tipos de cambio”, y a evitar toda manipulación del tipo de cambio destinada a “impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros”. Para controlar esos compromisos, “el Fondo ejercerá una firme supervisión de las políticas de tipos de cambio de los países miembros y adoptará principios específicos que sirvan de orientación a todos ellos con respecto a esas políticas. Los países miembros proporcionarán al Fondo la información necesaria para ejercer esa supervisión y, a solicitud del Fondo, le consultarán sobre sus políticas de tipos de cambio”.¹¹

La acción del FMI sobre las políticas cambiaria y monetaria se ha ejercido en dos planos. Uno es el del ajuste coyuntural: opera cuando un país requiere asistencia para enfrentar un desequilibrio en su balanza de pagos y el Fondo la condiciona a la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas. El segundo se refiere al ordenamiento institucional, y se ejerce cuando el FMI incide en la adopción de determinados sistemas cambiarios o de ciertos principios de política monetaria.

El ajuste coyuntural es una condición típica de los Acuerdos Stand By (ASB), que fue el único tipo de programa crediticio del FMI hasta 1974. En los ASB, el FMI facilita un crédito de corto plazo para enfrentar un déficit externo, sujeto a condiciones de política destinadas a eliminar ese déficit y garantizar el reembolso del crédito. Las condiciones básicas consisten en políticas fiscales y monetarias restrictivas, destinadas a reducir la demanda agregada; en general, las completa una devaluación de la moneda, destinada a limitar importaciones y alentar exportaciones. El marco conceptual que justifica esas políticas se conoce como el “enfoque de absorción”, según el cual el déficit en cuenta corriente se debe a un nivel de “absorción” (es decir, al nivel de consumo e inversión internos) superior a

¹¹ FMI, Convenio constitutivo, Artículo IV. Estas disposiciones dieron origen a las “Consultas del Artículo IV” que el *staff* del Fondo conduce con cada país, y a las inspecciones e informes correspondientes.

la producción local.¹² Dentro de ese marco analítico del FMI, tuvo importancia el llamado “enfoque monetario de la balanza de pagos”, que se sitúa en la tradición de la teoría cuantitativa de la moneda; afirma éste que la excesiva creación monetaria es la que alimenta un gasto excesivo, que a su vez genera un desequilibrio externo.¹³

Además de corregir los excesos en el gasto, las políticas fiscal y monetaria restrictivas apuntan a sortear las presiones financieras típicas de situaciones de crisis: el aumento de las tasas de interés busca limitar las salidas de capital y poner coto a la desvalorización de la moneda, en tanto el ajuste fiscal debe lanzar una señal de austeridad a los mercados, y de ese modo recuperar su confianza.

A mediados de los años setenta, el FMI introdujo el Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para enfrentar problemas externos de mediano y largo plazo. Se trata de programas de más largo plazo que los ASB, que a las condiciones macroeconómicas habituales agregan una serie de reformas de largo plazo, con las que buscan corregir determinados problemas institucionales o de la estructura económica. En esta línea, desde mediados de los ochenta, se sucedieron nuevos tipos de programas, centrados en la aplicación de reformas estructurales, como respuesta a la “crisis de la deuda” que afectó con fuerza a los países latinoamericanos.¹⁴ En realidad, las condiciones estructurales se volvieron habituales incluso en los Acuerdos Stand By.

El FMI asumió así un papel preponderante (junto al Banco Mundial) en la ejecución de la “Estrategia de la deuda” enunciada por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos James

¹² Véase Michael Mussa y Miguel Savastano, “The IMF approach to economic stabilization”. Working Paper 99/104, Fondo Monetario Internacional, (Washington D.C., 1999).

¹³ Michel Aglietta y Sandra Moatti. *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, (Economica, París, 2000).

¹⁴ En 1986 se crea el Servicio de Ajuste Estructural, reemplazado luego por el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

Baker III.¹⁵ Esa estrategia buscaba no solamente zanjarse los problemas de pago de los países en desarrollo sobreendeudados, sino conducirlos por un camino de reformas neoliberales, que John Williamson llamaría luego el “Consenso de Washington”.¹⁶

Estas reformas estaban orientadas a “reducir las distorsiones impuestas por el gobierno y otras rigideces estructurales e institucionales que afectan la eficiente asignación de recursos en la economía y obstaculizan el crecimiento”. Abarcaban los más diversos aspectos de la economía, como “la liberalización comercial, la liberalización de los precios, la reforma del mercado cambiario, la reforma fiscal, la reforma del gasto público, la reforma previsional, la reforma del sector financiero, la reestructuración del sistema bancario, la reforma del mercado laboral, y el fortalecimiento de las redes de seguridad social”.¹⁷

En el terreno monetario, el FMI impulsó la independencia de los Bancos Centrales, que ya no tendrían que seguir las instrucciones del Ministerio de Economía o de Hacienda para cubrir el déficit fiscal o para financiar un programa de desarrollo. Su meta principal, y muchas veces excluyente, debía ser el control de la inflación. La forma en que se alcanzaría esa meta dependía del régimen cambiario que se eligiera.

Al respecto, el FMI promovió, en las economías emergentes integradas a los mercados de capital, la adopción de regímenes cambiarios “extremos”. Se trata de sistemas que establecían un tipo de cambio totalmente flexible (*free floating*), o totalmente rígido (*hard peg*), como era el régimen de convertibilidad

¹⁵ James A. Baker III (1975), “Statement by the Governor of the Fund and the Bank for the United States, James A. Baker III” en IMF, *Summary Proceedings*, 1985, disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF015/24081-9781475580686/24081-9781475580686/ch04.xml>.

¹⁶ John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?*, Institute of International Economics, (Washington D.C., 1990).

¹⁷ Mussa y Savastano, *op. cit.*, 22.

argentino.¹⁸ En el primer caso, el Banco Central es dueño de la política monetaria: busca controlar la masa monetaria (mediante la regulación cuantitativa de la base monetaria y de los encajes bancarios) y/o fijar las tasas de interés para, por esa vía, regular la demanda agregada y la inflación. El marco preferido, en este esquema, es el de las “metas de inflación” (*inflation targeting*). El Banco Central puede utilizar la política monetaria o incluso alguna intervención en el mercado cambiario para suavizar los movimientos del tipo de cambio (la flotación cambiaria no sería entonces totalmente libre), pero no para defender un determinado tipo de cambio, cuya fijación queda en manos de las fuerzas de mercado.

En el caso de los tipos de cambio “super fijos”, como era el de la Convertibilidad en la Argentina (vigente por ley 23928 desde abril de 1991, y formalmente abandonada en enero de 2002), el Banco Central defiende un tipo de cambio, que es el que permite controlar la inflación. En efecto, en una economía abierta al comercio internacional, los precios internos tienden a fijarse en función de los externos, y si el tipo de cambio no varía, la inflación local convergerá con la internacional. En este esquema, el Banco Central pierde en gran medida la capacidad de regular la oferta de moneda, ya que no hace más que emitir pesos cada vez que acumula reservas internacionales, y absorberlos cada vez que pierde reservas. En efecto, los sistemas rígidos de cambio super fijo (*hard peg*) le prohíben (o restringen a un mínimo) al Banco Central financiar al Tesoro público y otorgar redescuentos al sistema financiero, limitando su rol monetario a poco más que una caja de conversión.

La justificación conceptual para impulsar estos regímenes cambiarios extremos residía en la creencia que, en un marco de libre movimiento internacional de capitales, tales extremos

¹⁸ Véase Michael Mussa, Paul Masson, Alexander Swoboda, Esteban Jadresic, Paolo Mauro y Andrew Berg, “Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy”, IMF Occasional Paper 193, 2000, y Stanley Fischer, “Exchange rate regimes: is the bipolar view correct?”, *Journal of Economic Perspectives*, XV, 2001, 3-24.

eran más robustos que un sistema intermedio, en el cual la especulación financiera podía vaciar las reservas del Banco Central y forzar una mega-devaluación. En efecto, en la libre flotación, el Banco Central no compromete sus reservas: deja que el mercado encuentre el tipo de cambio “de equilibrio”. En cuanto a los tipos de cambio “super fijos”, se suponía que ninguna presión de mercado podría forzar una devaluación, en la medida en que toda la base monetaria estuviera respaldada por reservas internacionales, lo cual estaba garantizado por la regla antes explicada: el Banco Central solamente emitía contra la entrada de reservas internacionales. Puesto que se pensaba que el sistema era inexpugnable, se supuso que los agentes financieros no lo atacarían.

Lo que el FMI buscaba con esas recomendaciones era encontrar sistemas cambiarios y monetarios consistentes con la libre movilidad de capitales, que se convirtió en un objetivo en sí mismo. Los movimientos libres del capital, afirmaban los responsables del FMI, permiten una asignación más eficiente de los ahorros a nivel global y canalizan los recursos allí en donde tienen sus usos más productivos, lo cual aumenta el crecimiento económico y el bienestar; tales beneficios superarían con creces los costos que tal liberalización podría acarrear. De todos modos, agregaban, se trata de un paso inevitable dentro del camino del desarrollo, y es por ello que conviene que sea guiado por el FMI, del mismo modo que, anteriormente, este impulsó la liberalización comercial y la convertibilidad de los pagos en cuenta corriente.¹⁹

Es así como, en la Conferencia Anual de Hong Kong de septiembre de 1997, el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo²⁰ propuso una enmienda del Convenio Constitutivo

¹⁹ Véase Stanley Fischer, “Capital account liberalization and the role of the IMF”, IMF Seminar, (septiembre de 1997). Disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp091997>.

²⁰ Se trata de un comité de alto nivel, instituido en los años 1970 con el fin de asesorar a la Junta de Gobernadores del FMI en asuntos estratégicos.

del FMI, “que haría de la liberalización de los movimientos de capital uno de los fines del Fondo y ampliaría, en la medida necesaria, su correspondiente jurisdicción estableciendo obligaciones claramente definidas y aplicadas en forma sistemática”.²¹ Concretamente, se pensaba sustituir la potestad reconocida de manera explícita en el Artículo VI del Convenio Constitutivo, por la cual los países pueden aplicar controles para regular los movimientos internacionales de capital, por la prohibición de tales controles. Esta propuesta tuvo lugar pocas semanas después de iniciada la “crisis asiática”, potente *shock* financiero que estaba vinculado, precisamente, con los movimientos de capital no supervisados. Esto hizo que la Junta de Gobernadores difiriera por un tiempo indeterminado esta decisión, que de haberse adoptado hubiera significado un condicionamiento muy fuerte para el manejo monetario y cambiario de los países miembros.

Al relajarse la presión por hacer obligatoria la liberalización de los flujos de capitales, también se debilitó la prédica por instaurar los regímenes cambiarios y monetarios que mejor se adecuaban, en teoría, a la apertura financiera. Sin embargo, fueron los malos resultados que mostraron los regímenes “extremos” los que, en años recientes, llevaron al FMI a aceptar de mejor grado la aplicación de sistemas cambiarios intermedios.

4. Los resultados obtenidos

a. Inadecuación de los regímenes cambiarios extremos

Los regímenes cambiarios y monetarios propuestos por el FMI durante los años noventa, como parte de las reformas liberales que caracterizaron esa década, no dieron los resultados anunciados. Se comprobó que no era posible, al menos para los países subdesarrollados abiertos a los flujos de capitales,

²¹ Fondo Monetario Internacional, *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30*, (Washington D.C. 1998), 75.

dejar flotar libremente su moneda sin que ello generara una inestabilidad macroeconómica imposible de sobrellevar. Dentro de un mundo en donde los movimientos de capital son a la vez muy cuantiosos y muy inestables, los Bancos Centrales se ven forzados a intervenir en el mercado cambiario, no solamente para atenuar los movimientos del tipo de cambio, sino también para evitar que los tipos de cambio real se aparten demasiado y por demasiado tiempo de niveles sustentables en el largo plazo. En efecto, aunque los gobiernos puedan suavizar las fluctuaciones cambiarias de corto plazo (lo que no es siempre posible), la flotación de las monedas conduce a períodos de apreciación real de las monedas locales, seguidos de *shocks* devaluatorios y crisis económicas. No es extraño, entonces, que incluso los países que registraban sus sistemas cambiarios en el FMI como sistemas de flotación, en realidad no dejaban flotar a sus monedas, e intervenían en sus mercados cambiarios con similar intensidad que quienes tenían regímenes “intermedios”.²²

Tampoco se verificó que los regímenes “super fijos”, como la Convertibilidad argentina, fueran capaces de resistir la inestabilidad de los flujos de capitales. Ya con el *shock* de la “crisis del Tequila” se había podido comprobar que tal sistema monetario y cambiario acentuaba el funcionamiento pro-cíclico de la economía y no garantizaba la conversión de los depósitos bancarios en dólares, y que las reservas internacionales podían agotarse en el plazo de unos pocos meses.²³ En la medida en que había congelado el tipo de cambio nominal en un nivel que terminó siendo poco competitivo (ya que, con la inflación inercial, el peso se había apreciado en términos reales), la Convertibilidad mostraba una contradicción intrínseca: si el país crecía, caía en un déficit en cuenta corriente que vaciaría las reservas; pero si no crecía, incurría en un déficit fiscal

²² Véase Guillermo A. Calvo y Carmen M. Reinhart. “Fear of floating”, 2 *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, mayo de 2002, 379-408.

²³ Alfredo Calcagno, “El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina”, 61 *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1997.

(por la menor recaudación) que no podía ser financiado por el Banco Central. La única forma de eludir esa contradicción era mediante una entrada ininterrumpida de capitales externos y un endeudamiento creciente, lo que en algún momento tenía que tocar un límite. Ese momento llegó con las crisis financieras de finales de los noventa (crisis asiática, brasileña y rusa), y la posterior fuga de capitales que sufrió la Argentina.

El problema, pudo comprobarse, era un sistema financiero internacional caracterizado por la masividad y la inestabilidad de los flujos de capitales, cuyas grandes oleadas de flujos y reflujos dependían principalmente de las autoridades monetarias de los países desarrollados, pero cuyos impactos más fuertes se verificaban en los países en desarrollo o “en transición”, sobre todo los de ingreso medio.²⁴ En tales países, en los cuales los sistemas financieros eran incapaces de absorber esos flujos de capitales, estos generaban una fuerte inestabilidad macroeconómica, sin que la política monetaria fuera capaz de contener los movimientos ni de mitigar sus efectos macroeconómicos, cualquiera fuera el sistema cambiario adoptado.²⁵

Es así como el ciclo financiero global genera en múltiples países y de manera sincronizada episodios de auge y crisis (*boom and bust*). Y cuando sobrevienen las crisis, entra en escena el FMI y las políticas que impone a los países a través de la condicionalidad de sus préstamos.

b. Los efectos de las políticas de ajuste

El mecanismo de crédito más utilizado en tales casos es el Acuerdo Stand By (ASB). En este tipo de acuerdo, el país que

²⁴ Véase Hélène Rey, “Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence”, NBER, Working Paper 21162, (mayo de 2015), revisado en febrero de 2018.

²⁵ Véase Andrew Haldane, “The big fish small pond problem”. Discurso pronunciado en el Institute for New Economic Thinking Annual Conference, Bretton Woods, New Hampshire, el 9 de abril de 2011, disponible en: <https://www.bis.org/review/r110413a.pdf>, y UNCTAD, *Trade and Development Report 2013, Adjusting to the changing dynamics of the world economy*, (Nueva York y Ginebra, 2013).

solicita la asistencia del FMI presenta una Carta de Intención, negociada previamente con el *staff* del Fondo, en donde se expone el programa económico al que se compromete el país. Los compromisos más importantes en una Carta de Intención son los “criterios de desempeño cuantitativos”, valores de ciertas variables macroeconómicas que (se supone) el gobierno controla, como la emisión de base monetaria, el resultado fiscal primario y la acumulación de reservas internacionales. Otros compromisos son las “acciones preliminares” que el país debe adoptar aun antes de obtener la aprobación del crédito, y las “metas estructurales” como, por ejemplo, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central a la que se comprometió el gobierno argentino en 2018. Sin embargo, son sobre todo los criterios de desempeño cuantitativos los que revisan las misiones del FMI para aprobar los desembolsos trimestrales; si no se verifican, el Directorio del FMI suspende la asistencia, a menos que estime que el gobierno logrará corregir los desvíos, en cuyo caso otorga una “dispensa” (*waiver*).

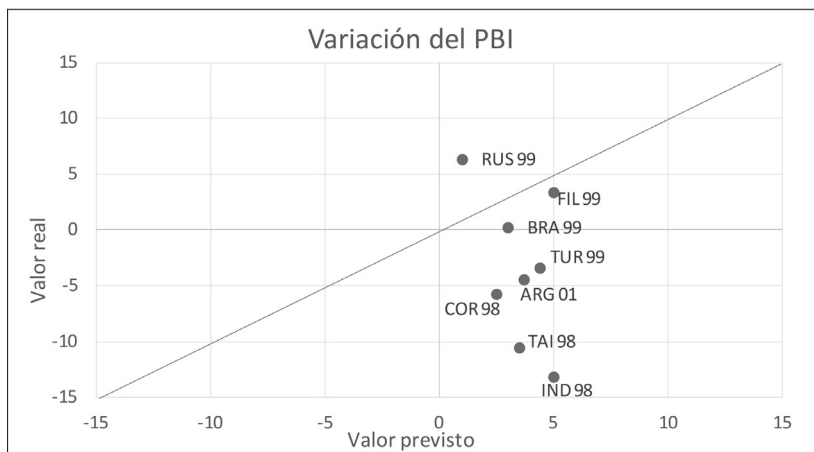
Ya evocamos en el punto anterior el contenido estándar de las políticas “apoyadas por el FMI”,²⁶ que apuntan a reducir o revertir los déficits fiscal y comercial mediante políticas restrictivas y, con frecuencia, devaluaciones de la moneda. Si las metas de los programas son alcanzadas, se supone que el país recuperará el crecimiento y su capacidad de pago en el corto o mediano plazo. Los programas contienen entonces proyecciones macroeconómicas que deben ser consistentes con las metas cuantitativas y con la visión general de una recuperación económica que se alcanzaría gracias al financiamiento del FMI y a las medidas adoptadas.

Los gráficos 1, 2 y 3 consideran los ASB firmados luego de la crisis de fines de los noventa (asiática, rusa, etc.); los que siguieron a la crisis financiera de 2008; y los más recientes,

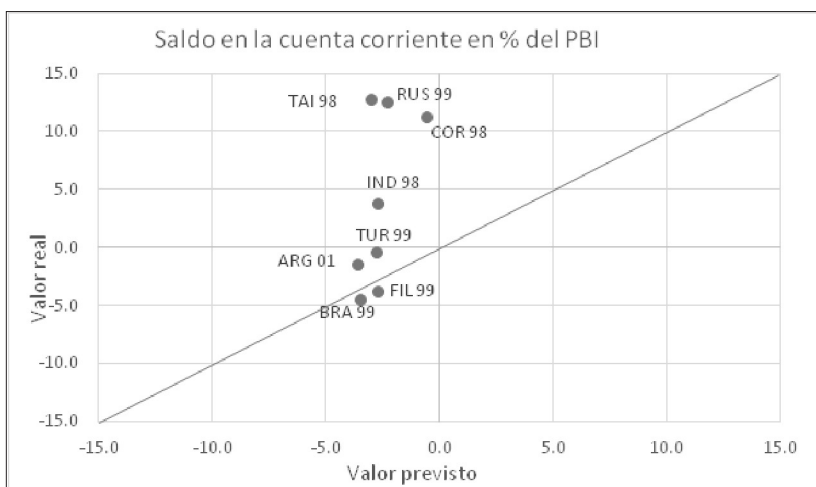
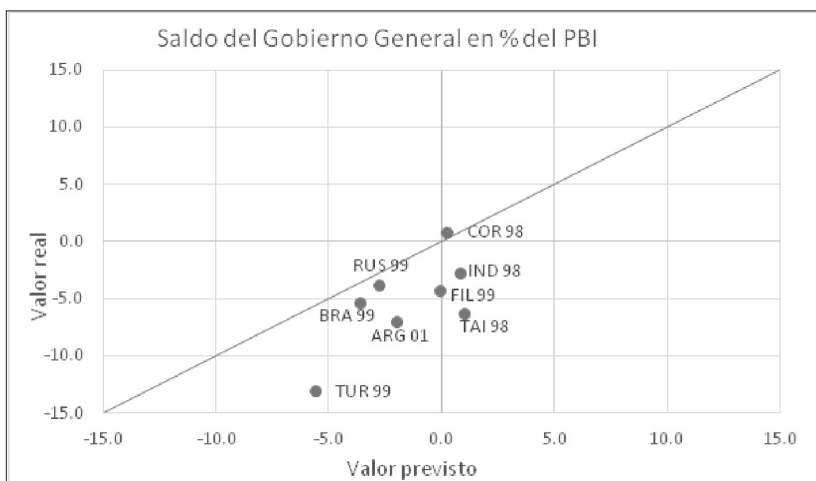
²⁶ Tal es la fórmula para referirse al contenido de la condicionalidad, porque se parte del supuesto que los paquetes de ajuste “pertenecen” a los países, es decir que son los gobiernos los que los diseñan y adoptan, y que, si los considera apropiados, el FMI “apoya”.

cuando se trataban de programas nuevos, y no de la renovación de un ASB anterior o del reemplazo de un SAF.²⁷ En efecto, nuestra idea es evaluar el resultado de corto plazo de las políticas impulsadas por el FMI, que en tales casos los países ya venían aplicando hacía varios años. Para evaluar los programas, comparamos los valores que verificaron algunas variables macroeconómicas clave durante el año que siguió la adopción de los ASB, con las predicciones para ese mismo año contenidas en los acuerdos firmados. Las variables consideradas son la tasa de crecimiento del PBI, el saldo fiscal del Gobierno General y la cuenta corriente de la balanza de pagos, estos últimos expresados como porcentaje del PBI.

Gráfico 1. Previsiones y resultados para variables macroeconómicas clave en Acuerdos Stand By firmados entre 1997 y 2000, países escogidos

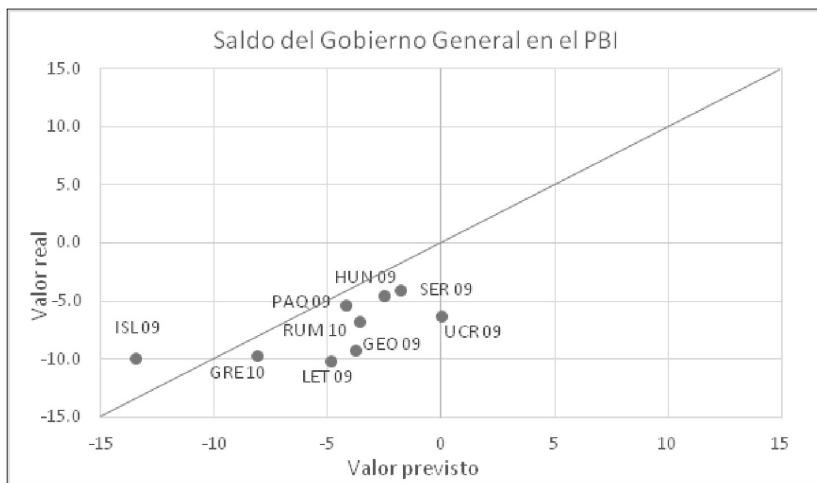
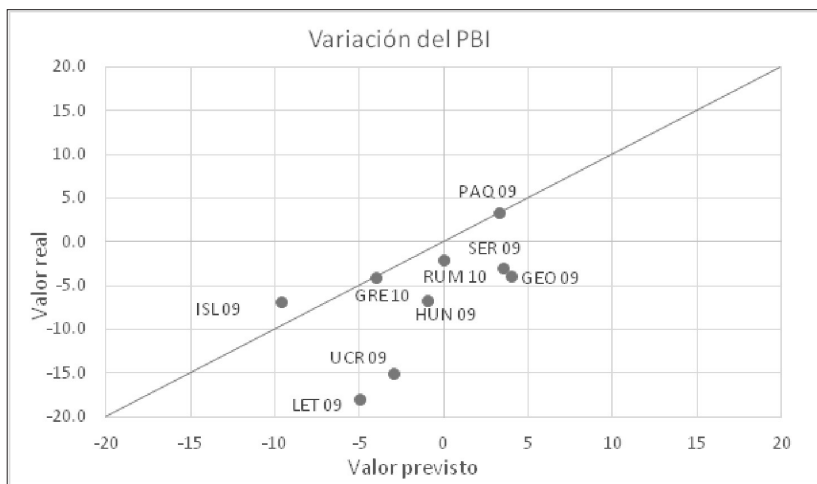


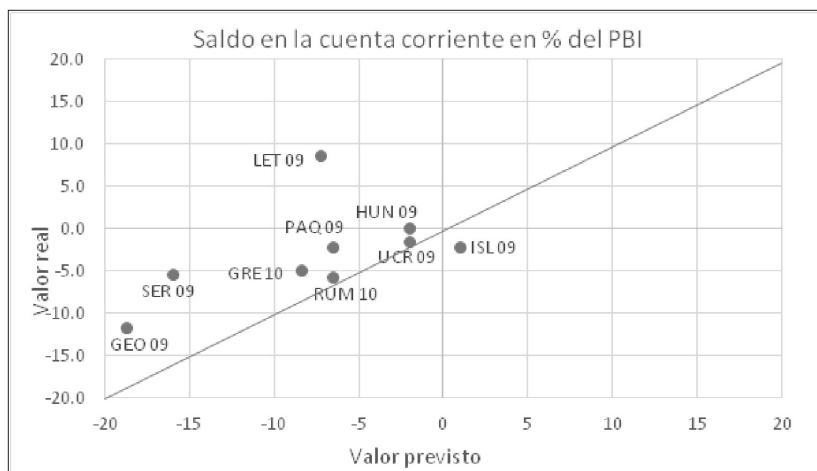
²⁷ Los gráficos 1 y 2 son tomados de UNCTAD *Trade and Development Report 2011, Post-crisis policy challenges in the world economy*, (Nueva York y Ginebra, 2011).



Fuente: FMI. Los países considerados son Argentina, Brasil, Rep. de Corea, Filipinas, Indonesia, Rusia, Tailandia y Turquía. Los años son los que siguen a la firma del ASB.

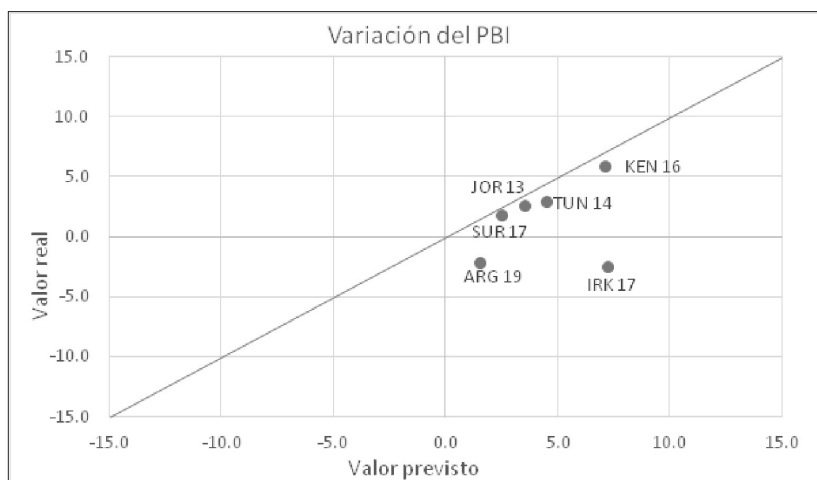
Gráfico 2. Previsiones y resultados para variables macroeconómicas clave en Acuerdos Stand By, firmados entre 2008 y 2009, países escogidos

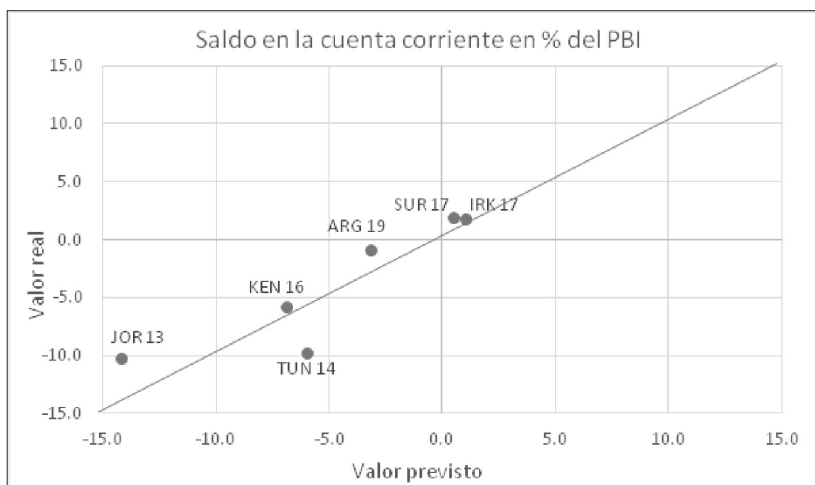
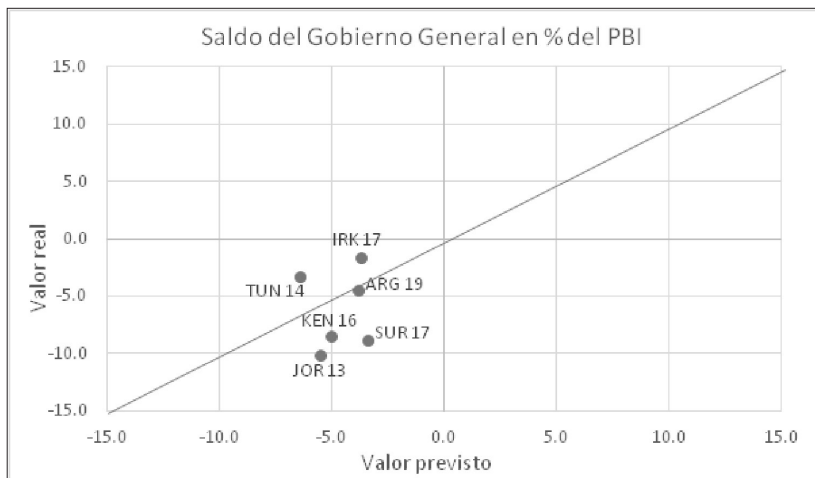




Fuente: FMI. Los países considerados son Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Letonia, Paquistán, Rumania, Serbia y Ucrania. Los años son los que siguen a la firma del ASB.

Gráfico 3. Previsiones y resultados para variables macroeconómicas clave en Acuerdos Stand By, firmados entre 2012 y 2018, países escogidos





Fuente: FMI. Los países considerados son Argentina, Irak, Jordania, Kenia, Surinam y Túnez. Los años son los que siguen a la firma del ASB.

El gráfico 1 compara las predicciones del FMI con los resultados reales en un grupo de países afectados por la crisis de fines de los noventa. Se observa que, en casi todos los casos, las observaciones se encuentran por debajo y a la derecha de la línea de 45°; esto indica que los valores predichos fueron más optimistas que los que tuvieron lugar en la realidad, en algunos

casos por un elevado margen. Así, el FMI preveía, para 1998, un crecimiento de 5 % en Indonesia, que en realidad se contrajo un 13 %. Se anticipaba un crecimiento de 3,5 % para Tailandia en 1998, pero cayó 10,5 %. La Argentina iba a crecer 3,7 % en 2001 según el FMI, pero cayó un 4,4 %. Etcétera. El único país cuyo desempeño fue superior al anticipado por el FMI fue la Federación Rusa (creció 6,4 % en 1999, en lugar del 1 % previsto), pero se trata de un país que incumplió con sus compromisos asumidos en el ASB —en efecto, declaró una moratoria para su deuda externa—.

También se constata un sesgo sistemático en las previsiones fiscales: aquí también, en casi todos los casos, tales previsiones pecaron por su optimismo. Indonesia y Tailandia experimentaron déficits en vez los excedentes anticipados, y en la mayor parte de los demás países, el déficit real superó con mucho al pronosticado. En cambio, se verifica el sesgo contrario para los saldos en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Países para los que se predecía un déficit, como Tailandia, Rusia y Corea, tuvieron cuantiosos excedentes (superiores a 10 % del PBI), y en Argentina y Turquía, el déficit fue muy inferior al anticipado.

En ocasión de la crisis de 2008-2009, se observan los mismos sesgos (Gráfico 2). La gran mayoría de los países que recurrieron al FMI experimentaron, al año siguiente, tasas de crecimiento inferiores a las pronosticadas: Ucrania cayó un 15 % en vez del 3 %, Letonia se contrajo un 18 %, en lugar del 5 % que se había previsto. Por su parte, Serbia y Georgia sufrieron caídas del PBI, pese a que se esperaban sendos crecimientos. Los pronósticos fueron certeros para Grecia y Paquistán, y sólo Islandia se encuentra “por encima” de la línea de 45°, porque allí la contracción económica (-6,8 %) fue inferior a la anticipada por el FMI (-9,6 %). Pero aquí también se trata de un país que no respetó los compromisos que asumió en el ASB.

Asimismo, se repite el sesgo en los resultados fiscales: todos los países considerados (menos Islandia) registraron un déficit mayor al programado (por ejemplo, fue de 10 % del PBI

en Letonia, el doble del que fue predicho). Y también todos los países tuvieron un desequilibrio en la cuenta corriente menor al que había estimado el Fondo (de nuevo, con la excepción de Islandia). Letonia llegó a tener un excedente de 8,6 % del PBI, en lugar de un déficit de 7,3 %.

Estos sesgos se moderan en los siguientes ASB, pero no desaparecen (Gráfico 3). Allí vemos que Túnez y Kenia crecen menos que lo anunciado, Argentina e Irak sufren una contracción del PBI en lugar del crecimiento que se anticipaba, mientras que, en Jordania y Surinam, se verificó un crecimiento similar al previsto. El saldo fiscal verificado fue, nuevamente, peor que el estimado en todos los países menos Irak y Túnez, y el saldo en cuenta corriente resultó mejor que el proyectado, excepto en Túnez.

c. La experiencia reciente de la Argentina

El caso argentino merece una mención aparte, por tratarse del Acuerdo Stand By que comprometió el monto más elevado en la historia del FMI, y también uno de los que fracasó con mayor rapidez. A partir de diciembre de 2015, el gobierno había sostenido políticas macroeconómicas inconsistentes mediante la emisión acelerada de deuda pública, principalmente externa: entre el primer trimestre de 2016 y el mismo trimestre de 2018, el Gobierno General colocó 76 mil millones de dólares de deuda externa neta y el Banco Central otros 9 mil millones. Cuando aumentó la percepción de riesgo y se frenó el acceso fácil a los capitales externos privados, el gobierno acudió al FMI. El Acuerdo Stand By de junio de 2018 se presentó como una medida de precaución. El elevado monto del financiamiento aprobado (50 000 millones de dólares, luego ampliado a 57 000 millones) debía alejar cualquier riesgo de default y, junto a la vigilancia del propio FMI, restablecer la confianza en la política económica. Con la confianza regresaría el financiamiento privado, y con este el crecimiento económico, y la reelección del presidente Macri. En efecto, desde un principio quedó claro que

las facilidades excepcionales que el FMI concedió a la Argentina respondían a ese fin político. No solamente se entregaba un crédito por casi 13 veces la cuota del país (un ASB permite normalmente acceder a un máximo de 4,35 veces la cuota del país), sino que un 88 % de este debía desembolsarse antes de las elecciones de octubre de 2019.

Se esperaba que la intervención del FMI reordenaría la política macroeconómica. De hecho, el FMI reprodujo sus condiciones habituales de austeridad fiscal y restricción monetaria, y juzgó necesario dejar depreciarse la moneda. En efecto, el Banco Central estaba perdiendo reservas para defender la cotización del peso, lo que (en un primer momento) el FMI estimaba desacertado, en vista del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La devaluación dio un nuevo impulso a la inflación, que se mantenía muy por encima de las metas del Banco Central, a lo que este respondió con nuevos aumentos de la tasa de interés y el compromiso de no aumentar la base monetaria. La tasa de interés que pagaban las letras del Banco Central pasó de un ya elevado 2,8 % mensual en mayo de 2018 a 3,8 % en agosto, para establecerse entre 5 y 6 % en el último trimestre de 2018 y buena parte de 2019. En septiembre de ese año superó el 7 %. Se trata de valores anuales superiores a 100 %. Las tasas activas que debían pagar las familias (tarjetas de crédito) y las pequeñas empresas eran aún mayores. Este costo del crédito, que se compara con una inflación de 55 %, tuvo un efecto devastador sobre la solvencia de las empresas, la actividad económica y las cuentas públicas. Por su parte, el gobierno anunciaba la meta de “déficit cero” para el balance fiscal primario, para lo cual redujo su gasto en todos los rubros menos el pago de intereses. De este modo, agravó aún más la recesión económica.

Estas políticas procíclicas profundizaron la recesión en vez de mitigarla: el PBI se contrajo un 2,6 % en 2018 y 2,1 % en 2019, frente a las predicciones iniciales de un crecimiento de 0,4 % y 1,5 % para esos años. Por otra parte, la austeridad

fiscal no equilibró las cuentas públicas, debido a la contracción de los ingresos fiscales en términos reales. Además, la carga creciente de intereses sobre las cuentas fiscales compensaba en gran medida la reducción del gasto primario. Así, el déficit del gobierno general fue de 5,8 % del PBI en 2018 y 4,3 % en 2019, frente a las predicciones de 5,1 % y 3,8 % del PBI, respectivamente.²⁸ Por otra parte, la contracción monetaria no frenó la inflación, evidenciando el error de diagnóstico que supone tratar de reducirla mediante la disminución de la demanda, cuando la economía ya está en recesión. Pero, además, ni siquiera esas tasas de interés lograron frenar la salida de capitales. En suma, las políticas no solamente resultaron costosas desde el punto de vista social, sino que fueron inefectivas desde el económico.

Con el fin de contener una devaluación del peso que contrariaría sus chances electorales, el gobierno recurrió entonces a las reservas internacionales que había acumulado durante los dos primeros años, a las que se sumaron los préstamos del FMI (los desembolsos alcanzaron los 44 000 millones de dólares). De este modo, el Acuerdo Stand By del FMI no consiguió encauzar la actividad económica ni revertir la salida de capitales privados: el sector privado no financiero adquirió activos externos por 58 000 millones de dólares y canceló pasivos de cartera por 9 000 millones de dólares; estos montos se suman a la salida de capitales privados no financieros por 31 000 millones de dólares entre 2016 y el primer trimestre de 2018, redondeando casi 100 000 millones de capital privado fugado en cuatro años.²⁹

²⁸ El resultado fiscal sería mucho peor si se incluyera el pago de intereses por parte del Banco Central (3 % del PBI en 2019) y no se registrara como ingresos la venta de activos financieros en manos de agencias públicas (0,5 % del PBI en 2019), que debiera computarse como financiamiento.

²⁹ Fuente: INDEC, Estadísticas integradas de balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa, años 2006-2020, en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-35-45>. Para un análisis pormenorizado de la fuga de capitales durante la administración de Macri, véase Banco Central de la República Argentina, "Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019", en <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/publicacion-de-informe-mercado-cambios-deuda-2015-2019.asp>.

Vemos así que el FMI aportó las divisas necesarias para materializar la salida de capitales (proceder que es contrario al artículo VI de su Convenio Constitutivo). Al avalar la infracción a una de sus reglas fundamentales, el FMI se involucraba aún más en la política interna de la Argentina, apoyando a un candidato más que a un país.

d. Las razones de los sesgos

La repetición de errores, siempre con el mismo sesgo, y en muchos casos de gran magnitud, puede en parte explicarse por motivos de conveniencia política: los gobiernos y la opinión pública de los países estarán mejor dispuestos a aplicar políticas pro-cíclicas si, en su presentación, se minimiza el costo futuro en términos de actividad económica. Asimismo, el Directorio del FMI aprobará con mayor facilidad un programa si el *staff* técnico anuncia un ajuste fiscal exitoso y la pronta recuperación del crecimiento, factores clave para la sustentabilidad de la deuda. Un ejemplo de ese tipo de sesgo, motivado por razones políticas, lo brinda el ASB de Argentina de 2018, como acabamos de ver. Una evaluación más objetiva por parte del *staff* técnico y previsiones económicas más realistas que las que aquél avanzó, hubieran llevado a negar el acceso excepcional de recursos que se otorgó a Argentina, ya que se hubiera constatado que ese caso no reunía los criterios necesarios para otorgar tal acceso;³⁰ ahora bien, eso habría contrariado la voluntad del país miembro más influyente del FMI (a quien los niveles más altos de su gerencia obedecían), quien quería aprobar ese programa por razones geopolíticas.³¹

³⁰ Fondo Monetario Internacional, "IMF Executive Board Approves Exceptional Access Lending Framework Reforms", 16/XX *Press Release*, 28 de enero de 2016.

³¹ Explicaciones de Mauricio Claver-Carone ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, reproducidas por Román Lejtman en *Infobae* del 28 de julio de 2020. Claver-Carone era el director ejecutivo en el FMI representando a los EE. UU. cuando se aprobó el ASB. Hoy preside el Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin desechar la incidencia de consideraciones políticas, la existencia de sesgos tan persistentes, generalizados y significativos evidencian la inadecuación de la visión teórica y de los instrumentos analíticos del FMI. La tendencia a subestimar el costo económico de sus programas de ajuste es consistente con la concepción ortodoxa que supone la existencia de una ágil compensación (*trade-off*) entre el gasto público y el gasto privado. De acuerdo con esa visión, una disminución del gasto público (con la correspondiente reducción de la emisión monetaria) liberaría recursos utilizables por el gasto privado, cuyo aumento compensaría el efecto recesivo del ajuste fiscal. Más aún, una “consolidación fiscal” devolvería confianza a los mercados financieros, que de ese modo volverían a abrir las líneas de financiamiento. Así, se consolidaría tanto la reactivación económica del país en cuestión como la sustentabilidad de su deuda.³²

En realidad, este enfoque subestima el costo económico de las políticas de ajuste recesivo practicadas durante una recesión, y no justifica por qué en tales circunstancias las empresas privadas tomarían el relevo del gasto público y expandirían su inversión. Al sobreestimar el crecimiento del PBI, también sobreestima los ingresos tributarios, lo cual explica en buena medida que los técnicos del FMI y de los gobiernos nacionales hayan incurrido en el mismo sesgo excesivamente optimista en lo que hace al crecimiento del PBI y al resultado fiscal (Gráficos 1 a 3). En cambio, existe la tendencia a subestimar el ajuste en la balanza de pagos. Un menor nivel de actividad económica respecto del proyectado viene de la mano con un menor nivel de importaciones, lo cual contribuye a reequilibrar la cuenta corriente (o volverla superavitaria) mucho antes de lo previsto.

También se comprobó, por parte de los técnicos del FMI, una incomprensión de las dinámicas financieras. La fijación de tasas de interés muy elevadas por períodos prolongados afecta

³² Se ha mostrado cómo, en sus evaluaciones de la deuda soberana, las agencias calificadoras de riesgo siguen esta visión ideológica más que un análisis objetivo; véase *UNCTAD, Trade and Development Report 2015*, (Nueva York y Ginebra, 2015), 106 y 107.

el balance de las empresas, que por otra parte experimentan una contracción de sus ventas. De este modo, no solamente se ven en la imposibilidad de compensar con sus inversiones los recortes en el gasto público, sino que muchas de ellas enfrentan situaciones de insolvencia. Del mismo modo, la devaluación de la moneda deteriora el balance de los agentes con endeudamiento neto en moneda extranjera. En tal situación, las restricciones monetarias dictadas por el FMI (que afectaron la provisión de financiamiento del Banco Central) tendieron a precipitar o agravar las crisis bancarias.

Estos resultados muestran que, en muchos casos, el FMI propugnó políticas excesivamente restrictivas, que resultaron más costosas de lo previsto en términos de actividad y, por lo tanto, también de empleo e ingresos de la población. Tal sobreajuste fue ineficiente desde el punto de vista de la consolidación fiscal, e innecesario desde la perspectiva del ajuste externo, ya que con un costo en términos de crecimiento significativamente menor se hubiera podido alcanzar las metas externas contenidas en los ASB.

5. ¿Hacia una revisión del papel del FMI?

Decíamos en la introducción que el FMI nació bajo un doble influjo: primero, la voluntad de establecer y regular un sistema monetario, financiero y cambiario estable, que favoreciera la expansión del comercio internacional y permitiera el ajuste de los desequilibrios con los menores costos posibles para los países afectados y la comunidad internacional. El segundo era la hegemonía de los Estados Unidos. Repasaremos a continuación cómo se sitúa hoy el FMI en estos dos planos.

a. Cuestionamientos generalizados y reposicionamientos parciales

En las páginas anteriores, constatamos que, en gran medida, el FMI no está cumpliendo con su rol primario. Desde hace ya

medio siglo que no consigue evitar la repetición de desequilibrios y crisis financieras y cambiarias de grandes dimensiones. A esto se agrega que, en vez de suavizar las crisis y moderar sus costos económicos y sociales, ha introducido un sesgo pro-cíclico en sus programas de asistencia crediticia. De este modo, “a través de su condicionalidad, el Fondo ha impuesto en los hechos exactamente el tipo de políticas que los planificadores de posguerra querían evitar en los países que enfrentaban problemas de pagos, austeridad y ajustes cambiarios desestabilizadores”.³³ Tales políticas, como vimos, eran no solamente costosas sino, con frecuencia, ineficaces.

El FMI (o, más precisamente, algunos de sus economistas) recogió algunas de esas críticas, y reconoció algunos errores. En particular, admitió que las medidas fiscales restrictivas que impulsó después de la crisis de 2008-2009 resultaron más costosas de lo que había anticipado, porque, durante las recesiones, el efecto multiplicador del gasto público era mayor al que estimaba; es decir, una restricción fiscal contraía la actividad en mucho mayor medida que lo que había calculado con anterioridad.³⁴ También reconoció que, en determinadas circunstancias, puede ser necesario adoptar medidas para “administrar” los flujos de capital (se evita la palabra “controlar”).³⁵ Por último, hubo una reevaluación de las políticas monetarias, en la que los autores cuestionan la anterior ortodoxia por la cual los bancos centrales debían proseguir un único objetivo (las metas de inflación) con un solo instrumento (la tasa de interés). Era factible ahora considerar otros objetivos, tales como la actividad económica y la estabilidad financiera, y otros instrumentos además de la tasa de interés, tales como el control de capitales y el uso

³³ Yilmaz Akyüz, “Reforming the IMF: Back to the drawing board”. *G-24 Discussion Paper Series* No. 38, noviembre de 2005.

³⁴ Olivier Blanchard y Daniel Leigh, “Growth forecast errors and fiscal multipliers”, *IMF Working Paper* WP/13/1, enero de 2013.

³⁵ Fondo Monetario Internacional, “The liberalization and management of capital flows: an institutional view.” (Washington D.C., noviembre de 2012).

contracíclico de la regulación bancaria (por ejemplo, a través de coeficientes de capitalización variables).³⁶

Todos estos puntos serían importantes si se los llevara a la práctica, es decir, si se tradujeran en cambios en las políticas que el FMI impulsa. Por ahora, esto no ha ocurrido, en parte porque los mismos autores de estas revisiones no han extraído todas las enseñanzas de sus observaciones. Así, sugieren limitar la administración de los capitales externos a situaciones de crisis de balance de pagos, es decir, cuando ya es tarde para prevenir los efectos desestabilizadores de los flujos de capital.³⁷ En cuanto a las políticas fiscales contracíclicas (que deberían estimular la economía durante las recesiones, además de proteger a la población más vulnerable), el FMI tiende a recomendarlas solamente para los países que cuentan con “espacio fiscal”, lo que no es el caso, precisamente, de los que recurren a él. Por último, observamos que el control de la inflación sigue siendo el objetivo central, por no decir excluyente, de las políticas monetarias que el FMI propugna, y que estas aplican sus instrumentos habituales (tasa de interés y emisión de base monetaria) con la misma tradicional dureza.³⁸

A las medidas macroeconómicas se agregan las reformas estructurales que el FMI ha buscado imponer en ocasión de sus programas. Como explicaba con total transparencia Michel Camdessus, entonces director gerente del Fondo, “Intervenimos de manera más decisiva, naturalmente, cuando un país sufre

³⁶ Véase Olivier Blanchard, Giovanni Dell’Ariccia y Paolo Mauro, “Rethinking macro policy: getting granular”, IMF Staff Discussion Note SDN/13/03, abril de 2013. Los autores evalúan la posibilidad de incluir una determinada tasa de cambio como objetivo y la intervención del Banco Central en el mercado cambiario como instrumento, pero estiman que hay factores políticos que hacen que tal ampliación de la política monetaria y cambiaria no sea aceptable.

³⁷ En la Argentina, se levantaron todas las limitaciones a la entrada de capital en diciembre de 2015, lo que alimentó el sobreendeudamiento, y recién se impuso un límite estricto a la compra de dólares por los particulares después de realizadas las elecciones presidenciales de octubre de 2019.

³⁸ Una vez más el programa recientemente aplicado en la Argentina ilustra a qué extremos pueden llegar las políticas monetarias restrictivas de un ASB.

una aguda crisis en su balanza de pagos y nos pide ayuda para hacer frente a esa situación. Entonces, tratamos de aprovechar esa crisis para conseguir una mejora duradera, esforzándonos por llegar a la raíz de los problemas”.³⁹ O, como reza la frase atribuida a Winston Churchill, “nunca desaproveches una buena crisis”. Es el momento en el cual el país afectado tiene menor poder de negociación, y un organismo como el FMI, manejado por los países desarrollados más poderosos, puede atacar “la raíz de los problemas” con el criterio que le es propio: las reformas neoliberales identificadas con el Consenso de Washington, que enumeramos en el punto 3.

El FMI avanzó con decisión por ese camino. Después de haber impulsado, a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta, las reformas neoliberales en América Latina, buscó aprovechar la crisis asiática de 1997-1998 para remodelar las economías de los países afectados (atendiendo no pocas veces los intereses de países influyentes en el Directorio del FMI),⁴⁰ incidió de manera decisiva en el rediseño de las economías anteriormente socialistas, y fue funcional a las reformas que querían aplicar los países europeos más poderosos en los países de la periferia de la Unión Europea, en ocasión de la crisis financiera iniciada en 2008.

³⁹ Michel Camdessus, “Los elementos claves de los programas de ajuste estructural”, *Contribuciones CIEDLA*, octubre-diciembre de 1991, Buenos Aires, 12.

⁴⁰ El FMI llegó a formular 140 condiciones estructurales para Indonesia (en su programa de junio de 1998), 94 para la República de Corea (noviembre de 1999) y 73 para Tailandia (mayo de 1998). En Corea, algunas de esas condiciones se referían a la flexibilización laboral, así como a la privatización y extranjerización de bancos, autorizándose la entrada de capital extranjero en las empresas nacionales; asimismo, el país se vio forzado a liberalizar su comercio y flujo de capitales, y a otorgar una serie de concesiones a los EE. UU. y al Japón, a las que Corea se había negado anteriormente en el seno de la OMC. En Indonesia se impuso el cierre de 16 bancos como “acción preliminar” (*prior action*) de cualquier programa; las condiciones estructurales que siguieron eliminaron la limitación a la inversión extranjera en compañías locales y en sectores de los que estaba anteriormente excluida; forzaron al Banco de Indonesia a vender sus acciones en bancos privados, suprimieron restricciones a la apertura de sucursales de bancos extranjeros y a la inversión extranjera en los bancos locales e impulsaron la privatización de bancos públicos; asimismo, redujeron una serie de tarifas aduaneras, suprimieron restricciones a las importaciones y desregularon el mercado de productos alimenticios, entre muchas otras medidas.

Semejante ejercicio del poder del FMI confirmaba los análisis según los cuales este “sirvió como instrumento de política exterior del Tesoro de Estados Unidos más que como estabilizador de la economía mundial”.⁴¹ Crecieron los cuestionamientos a la legitimidad de imponer reformas estructurales en el contexto de negociaciones asimétricas entre países con problemas de pagos y el (casi) único posible proveedor de fondos que les quedaba. Para algunos críticos, la condicionalidad estructural excedía el mandato y las competencias del FMI, y debía ser eliminada.⁴² Dentro del propio FMI, se reconoció que “existen preocupaciones legítimas de que en varias ocasiones la condicionalidad estructural fue más allá de lo que el propósito de salvaguardar los recursos del Fondo mediante la condicionalidad puede justificar”.⁴³ Más aún, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI afirmó que “las crisis no deberían ser usadas como una oportunidad para aplicar una larga agenda de reformas con un cronograma detallado solo porque el poder de presión es elevado, aun cuando tales reformas puedan ser beneficiosas para la eficiencia económica de largo plazo”.⁴⁴

El FMI reaccionó con la formulación de nuevas orientaciones para su condicionalidad. En ellas se reafirman el principio de la “propiedad nacional” de los programas, según el cual estos son propios a los gobiernos de cada país, y no una imposición de parte del organismo; y el principio de su “parsimonia”, lo que reduciría el número de condiciones en cada programa.⁴⁵

⁴¹ Oscar Ugarteche, *Arquitectura financiera internacional: una genealogía de 1850-2008*, (Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2014), 296.

⁴² Véase Akyüz, *op. cit.*, 6.

⁴³ Fondo Monetario Internacional, “Conditionality in Fund-supported programs – Policy issues”. Preparado por el Departamento de Elaboración y de Examen de Políticas, Washington D.C., (16 de febrero de 2001), 27.

⁴⁴ Oficina de Evaluación Independiente del FMI, “The IMF and recent capital account crisis: Indonesia, Korea, Brasil.” *Evaluation Report*, (Washington D.C., 28 de julio de 2003), 50.

⁴⁵ Véase FMI, “Guidelines on conditionality”, Preparado por el Departamento Jurídico y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, (25 de septiembre de 2002).

En 2009, eliminó un tipo de condicionalidad, la referida a los “criterios de desempeño estructural” (*Structural performance criteria*), quedando sin embargo la posibilidad de fijar “metas estructurales” (*Structural benchmarks*). La diferencia consiste en que el hecho de no cumplir con estas últimas no lleva de manera automática a interrumpir los desembolsos del fondo, como ocurre con los criterios de desempeño (cuantitativos o estructurales); la decisión queda, empero, a criterio del Directorio; es decir, de los gobiernos de un pequeño número de países desarrollados.

b. Debe revisarse el funcionamiento del FMI para que respete los derechos humanos

El FMI pertenece, formalmente, al sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, un número limitado de países desarrollados ejerce su control efectivo, en tanto la mayor parte de sus miembros tienen un peso marginal, tanto en el poder de voto como en el Directorio Ejecutivo. Esta asimetría entre los distintos países miembros plantea un problema, no solamente para la legitimidad de las decisiones referidas a la gestión del sistema monetario y financiero internacional, sino muy especialmente cuando se diseñan las políticas coyunturales y de desarrollo de los países que solicitan la asistencia del FMI.

Lo que está en juego aquí es, ni más ni menos, el respeto de la democracia en los países miembros del FMI: qué calidad democrática tienen las decisiones que se toman bajo la presión ejercida por una institución que no ha sido electa por la población del país, y cuyo control está en manos de los gobiernos de un puñado de países desarrollados que reúnen apenas un 13,5 % de la población mundial. El principio de la “propiedad nacional” de los programas ya existía antes de las “nuevas orientaciones” de 2002, pero no impidió en aquel entonces las presiones sobre los gobiernos de los países miembros, como no parece estar haciéndolo ahora.

Además, como hemos visto, el contenido de los programas macroeconómicos y estructurales tienden a concentrar (y

extranjerizar) el ingreso y la propiedad, y a profundizar de manera innecesaria las recesiones económicas, con un impacto inevitable sobre el nivel de vida de la población.

Hay entonces dos niveles en donde, a nuestro entender, el FMI ha incumplido (y sigue violando) la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: el primero es arrogarse parte de la autoridad del poder público de un país, que debe residir en la voluntad de su pueblo (artículo 21 de la Declaración). El segundo es agravar con políticas de ajuste recesivo las situaciones críticas en las que interviene y desviar una parte sustancial de los recursos de que disponen los Estados que, en vez de utilizarse en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales),⁴⁶ se dedican al pago de servicios financieros.⁴⁷ De ese modo, se atenta en contra del acceso al trabajo con una remuneración que asegure una existencia digna a las familias, y también contra el acceso al bienestar, la vivienda, la cultura, así como los servicios públicos de salud, educación y los servicios sociales que se ven afectados por las políticas de ajuste contractivo que hemos analizado (artículos 23 a 27 de la Declaración). Así como “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados

⁴⁶ Art. 2: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *hasta el máximo de los recursos de que disponga*, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (énfasis agregado por el autor).

⁴⁷ Tal acción vulnera los “Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos” de las Naciones Unidas, a ser observados por los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y los acreedores, en particular el principio núm. 9 que llama a que las políticas fiscales, tributarias, de deuda, comerciales, de ayuda, monetarias y ambientales estén dirigidas a la realización de los derechos humanos. Los principios, presentados en el 40º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (del 25 de febrero al 22 de marzo de 2019) están disponibles en: <https://www.undocs.org/es/A/HRC/40/57>.

en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (artículo 28), los países miembros tienen la tarea de adecuar con tales fines el funcionamiento del FMI.

Asimismo, dado que los bancos centrales son también actores estatales, tienen obligaciones en materia de derechos humanos.⁴⁸ Por ello, el FMI no debería forzarlos ni apoyarlos a incumplirlas en la implementación de políticas cambiarias y monetarias con efectos adversos sobre los derechos de la población.

El FMI debe realmente regular el SMFI, para evitar los desequilibrios y las crisis periódicas; debe servir como prestamista en última instancia para los países, dando muestras de mayor flexibilidad y sin una condicionalidad que vulnere sus soberanías y el bienestar de su población; y debe retomar la idea keynesiana de distribuir el esfuerzo del ajuste entre países deficitarios y excedentarios, para eliminar el sesgo recesivo que introduce hoy en la economía mundial.

La reorientación de la forma en que funciona una institución no puede sino ser el resultado de un proceso político, que a su vez depende de la relación de fuerzas existente. Recordamos que fue la hegemonía norteamericana de posguerra la que determinó que se escogiera el proyecto defendido por White en lugar del propuesto por Keynes. Y dentro de ese ordenamiento, se les otorgó a los Estados Unidos y a los países desarrollados las cuotas y el poder de voto más importantes.

Esas cuotas reflejan diversas variables económicas (participación en el PBI mundial en valores corrientes y en paridad

⁴⁸ Daniel Bradlow, “Why central banks need to take human rights more seriously”, *Open Democracy*, 9 de julio de 2019, disponible en <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/why-central-banks-need-to-take-human-rights-more-seriously/>; Motoko Aizawa, Daniel Bradlow y Margaret Wachenfeld, “International Financial Regulatory Standards and Human Rights: Connecting the Dots”, *Manchester Journal of International Economic Law*, 2018, Vol. 15, 2-44; y Principios Rectores cit., Numeral 11.7: “Los bancos centrales son instituciones del Estado y, como tales, tienen la obligación de cumplir el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Los objetivos de inflación y empleo, entre otros, deben estar en consonancia con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos a fin de evitar cualquier medida regresiva inadmisibles”.

de poder de compra, participación en el comercio mundial, proporción de las reservas internacionales y un indicador de “volatilidad” que remite a la participación en los flujos de capitales), que como su nombre lo indica, no permanecen fijas. Es por eso que los estatutos del Fondo establecen que cada 5 años debe revisarse, y eventualmente modificarse, la distribución de cuotas y derecho a voto, según cómo hayan evolucionado las variables mencionadas. Esa revisión debió ocurrir en 2016. Se hicieron los cálculos, que indicaban una disminución de la cuota de Estados Unidos desde 17,4 % a 14,7 % del total, un aumento de la cuota China desde 6,4 % a 12,9 %, y una disminución generalizada de las cuotas de los países desarrollados. Así, estos debían pasar de 57,7 % a 50,4 %, frente a 49,6 % de los subdesarrollados y “emergentes”. Al pasar por debajo de 15 %, los EE. UU. perderían el poder de veto que actualmente ejercen en todas las decisiones que requieren de una mayoría especial de 85 % de los votos. El cambio en las cuotas y una modificación del Convenio Constitutivo del FMI requieren esa mayoría.

Es incierto cuánto tiempo la actual dirección del FMI seguirá sin observar las reglas que la obligan a reexaminar las cuotas cada 5 años: ya van 10. Lo que no ofrece duda alguna es que, si se aplicara la fórmula existente a los actuales valores del PBI, comercio, etc., los países en desarrollo pasarían a tener una mayoría de los votos, y la cuota de China superaría a la de los Estados Unidos. Sería el momento adecuado para reformar esa institución, su funcionamiento y su ideología, incorporando a un *staff* que provenga de otras experiencias y de universidades que no sean siempre las anglosajonas, que dominan, de manera abrumadora, en la actualidad. También será necesario mudar la sede desde Washington hacia alguna ciudad china, en cumplimiento del artículo XIII, Sección 1, del Convenio Constitutivo del FMI: “La sede del Fondo estará situada en el territorio del país miembro que tenga la cuota mayor y se podrán establecer dependencias u oficinas en los territorios de otros países miembros”.

La reforma radical del FMI sería un paso importante en la construcción de un orden internacional multilateral, basado en principios y respetuoso de los derechos humanos, en el cual el Fondo podría evolucionar desde el esquema actual de cuotas hacia un modelo de “banco central mundial”. Semejante paso enfrentaría grandes dificultades, ya que los países hoy dominantes dentro de la estructura del FMI pueden obstaculizar el proceso de reformas, e incluso desconocer las reglas que ellos mismos fijaron cuando dejan de serles favorables. Pero en tal caso, el FMI perderá lo que le queda de legitimidad, y es probable que se transite hacia un sistema multipolar, con una pluralidad de monedas internacionales y acuerdos regionales e interregionales *ad hoc*.

6. Conclusiones

El FMI fue creado con el objetivo loable de organizar un Sistema Monetario y Financiero Internacional estable, que favoreciera el comercio internacional, y que fuera capaz de corregir los desequilibrios con el menor costo posible, tanto para los países deficitarios como para el conjunto de la economía mundial. Para llevar a cabo estos objetivos, se le confirió al FMI poderes de supervisión sobre las políticas monetarias y cambiarias de los países miembros, y la potestad de incidir sobre tales políticas en ocasión de los programas de asistencia que firma con los países en dificultades.

Este trabajo analiza las políticas monetarias y cambiarias que el FMI ha impulsado en su historia. Procura mostrar que tales políticas tienen una incidencia determinante en el desempeño económico de los países, y que con frecuencia esa incidencia es negativa. Son parte, de manera general, de políticas procíclicas que agravan las recesiones en los países deficitarios, en tanto no se requiere a los países excedentarios que contribuyan, con políticas expansionistas, a absorber los desequilibrios en las balanzas de pagos. Guiadas por teorías económicas cuestionables, las políticas propugnadas por el FMI han agravado tanto

la inestabilidad económica y financiera internacional como el costo económico y social de las crisis resultantes. Esto ha ido en detrimento del respeto por los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que habitan los países afectados.

Los efectos de las políticas impulsadas por el FMI han motivado numerosas críticas, que, aunque de manera muy parcial y en el plano teórico, esa institución ha aceptado. Sin embargo, no se observa un cambio en las políticas que aplica en sus programas crediticios. El caso del reciente programa fallido de la Argentina muestra la continuidad de las antiguas políticas de ajuste recesivo, además del uso de los recursos del FMI, no en función de las necesidades de los países miembros en dificultades y de sus habitantes, sino de los intereses geopolíticos de los países que lo controlan.

Con este funcionamiento y con sus recomendaciones, el FMI viola o induce a los Estados a vulnerar numerosos derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los principios rectores que tanto los Estados como las instituciones internacionales deberían observar al momento de aplicar reformas económicas, para realizar esos derechos humanos.

Una reforma profunda del FMI resulta necesaria, tanto para corregir estas graves deficiencias como para adaptar la institución a las nuevas realidades económicas y políticas: la actual organización del FMI y la distribución del poder de decisión en la institución reflejan una relación de fuerzas (la de mediados del siglo pasado) que ya no existe. De la capacidad que tenga el FMI para adaptarse a la nueva situación, democratizarse y contribuir al mejor funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, depende su continuidad como actor central de ese sistema.

El rol del FMI en la economía argentina. Fuga de capitales y estructura tributaria regresiva

*The role of the IMF in the Argentine economy.
Capital flight and regressive tax structure*

Magdalena Rúa¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 556-593

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e491>

Resumen: Este artículo analiza el papel que ha tenido el FMI en el último ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales en Argentina, durante la gestión del gobierno de Cambiemos. Además, presenta una revisión de los antecedentes más cercanos del organismo como facilitador de la fuga de capitales en Argentina y en apoyo a las políticas de valorización financiera. Asimismo, se trazan conexiones entre los problemas del sistema tributario argentino y la fuga de capitales, los cuales son profundizados por las medidas adoptadas por gobiernos neoliberales —y promovidas por el FMI—, y el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, se estudia el sistema tributario como una herramienta en pos de mejorar la estructura económica social y reducir los niveles de desigualdad y pobreza. Para ello, se manifiesta la necesidad de una reforma tributaria que dote de progresividad al sistema tributario y combata la evasión fiscal de las grandes empresas y de las personas de alto patrimonio.

Abstract: This article aims to analyze the role of the IMF in the last cycle of external debt and capital flight in Argentina, during Cambiemos' government. In addition, it presents a review of the closest antecedents

¹ Profesora en FCE-UBA y FLACSO.

of the IMF as enabler of capital flight in Argentina and in support of financial liberalization policies. Additionally, it seeks to draw connections between Argentine tax system problems and capital flight, which are deepened by neoliberal governments' policy -and promoted by the IMF- and the breach of economic, social and cultural rights. Finally, this work studies the tax system as a tool in order to improve the economic and social structure and reduce levels of social inequality and poverty. To this end, it supports the need for a tax reform which provides progressivity to the tax system and combats tax evasion by big companies and wealthy individuals.

1. Introducción

Tanto en la década de los noventa, como en la experiencia reciente de la Argentina, el FMI ha apoyado la política de liberalización financiera y ha aportado fondos para financiar la fuga de capitales, a pesar de que su Convenio Constitutivo² no lo permite. Su estrategia, a la que se alinean gobiernos neoliberales, acorrala a países periféricos que ceden soberanía sometiendo el diseño de sus programas económicos y sus políticas públicas a la definición del organismo. Los programas de ajuste que se les imponen agravan las restricciones de balanza de pagos, inducen a escenarios de inestabilidad macroeconómica y vulnerabilidad externa, y profundizan la desigualdad social y de género, el desempleo, la pobreza y la indigencia.

La regresividad de la estructura tributaria argentina y sus altos niveles de evasión fiscal —características salientes del sistema—, junto con la fuga de capitales, son problemáticas que se entrelazan y conforman dificultades estructurales de esta economía que se ven agravadas por las políticas promovidas por el FMI.

² Convenio Constitutivo del FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

La contracara de la desigualdad y la pobreza se halla en la excesiva concentración de la riqueza. La conformación de la estructura social está asociada a la dinámica de generación, apropiación y distribución del excedente. Por ello, es fundamental analizar el comportamiento de la fuga de capitales —entendido como uno de los principales destinos improductivos del excedente en Argentina—³ así como el funcionamiento del sistema tributario local e internacional.

La evasión y la elusión fiscal, a su vez, se encuentran estrechamente vinculadas al fenómeno de la fuga de capitales. Por un lado, la fuga representa el canal necesario para utilizar fondos vinculados a evasión fiscal. Por otro lado, la evasión/elusión de tributos, en determinadas ocasiones, se realiza como medio para fugar capitales. Es decir, la finalidad es la fuga y no la evasión/elusión en sí misma; y esto podría vincularse a distintos motivos, como el intento de escapar de regulaciones domésticas, estímulos de inversión y facilidades cambiarias no disponibles en el país de origen, cierta percepción de incertidumbre política y económica local, o el propósito de vetar determinadas decisiones políticas que afectan la acumulación privada.⁴ En otros casos, la principal finalidad de la fuga es la evasión y/o elusión, es decir, la salida de capitales del país se realiza con el objetivo primordial de evitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales. Del mismo modo, podría suceder que varias de estas circunstancias se den simultáneamente, se entrelacen y retroalimenten.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. Primero (Sección 2), se analiza el fenómeno de la fuga de capitales y su relación con los problemas estructurales del sistema tributario

³ Leandro Bona, "El excedente económico en Argentina: la etapa neoliberal (1991-2001) versus la neodesarrollista (2002-2015)". 66 *Apuntes del Cenes*, 2018, Vol37, 99-134. Disponible en: <https://doi.org/10.19053/01203053.v37.n66.2019.6126> <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v37n66/0120-3053-cenes-37-66-99.pdf>

⁴ Jorge Gaggero, Claudio Casparrino y Emiliano Libman, *La Fuga de Capitales. Historia, Presente y Perspectivas*. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 14 (Buenos Aires, mayo de 2007).

que afectan el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Más adelante (Sección 3), se analiza el enfoque del FMI en materia de política fiscal, tributaria y de control de capitales. Seguidamente (Sección 4), se presenta una revisión del rol que tuvo el organismo en la fuga de capitales en el año 2001, por ser el antecedente más cercano a lo ocurrido en la etapa reciente. Seguido a ello (Sección 5), se aborda el papel que ha tenido el FMI en el último ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales en Argentina, durante la gestión del gobierno de Cambiemos (2016-2019), así como (en la Sección 6) el impacto de las políticas neoliberales, que apoyó y facilitó el organismo, sobre algunos problemas estructurales de la economía argentina, la concentración de la riqueza y la fuga de capitales, y el consecuente incumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se propone (Sección 7) aportar elementos útiles para una reforma tributaria con carácter progresivo y que combata la evasión fiscal de las grandes empresas y de las personas de alto patrimonio, en pos de mejorar la estructura económica social y reducir los niveles de pobreza y las brechas de desigualdad; y, por último (Sección 8), se exponen reflexiones preliminares.

2. Fuga de capitales y sistema tributario. Su vínculo con los DESC

En este trabajo se entiende por fuga de capitales a la transferencia de moneda extranjera al exterior y a su atesoramiento fuera del circuito financiero formal por parte de residentes, lo que incluye la remisión de fondos al exterior para realizar inversiones directas, de cartera o de otro tipo, además de la tenencia de activos externos que permanecen dentro de las fronteras nacionales pero fuera del registro del sistema financiero (cajas de seguridad y dinero atesorado en hogares, comúnmente conocido como “bajo el colchón”).⁵

⁵ Jorge Gaggero, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero, *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes.*

Los flujos financieros ilícitos constituyen una porción de lo que se conoce como fuga de capitales. Se define por flujos financieros ilícitos a aquellas salidas de capitales que han sido ilícitamente obtenidos, transferidos y/o utilizados.⁶ Es decir, este concepto engloba no solamente flujos de fondos provenientes de actividades criminales, sino también aquellos flujos originados en actividades lícitas cuya transferencia y/o utilización contraviene alguna norma, por ejemplo, aquellos asociados a elusión y evasión fiscal. En este sentido, las maniobras de elusión fiscal internacional que llevan a cabo las empresas multinacionales y empresas nacionales que operan en el comercio exterior constituyen una fracción de la fuga de divisas. Otra parte es la referida a la compra de moneda extranjera por parte de residentes y su posterior transferencia al exterior o su permanencia por fuera del circuito financiero formal.

La fuga de capitales tiene múltiples efectos macroeconómicos. Entre ellos, este fenómeno erosiona los recursos fiscales con los que cuenta el Estado para desplegar su política pública. En primer lugar, por estar asociada a la evasión y elusión fiscal de empresas multinacionales y personas adineradas, impacta directamente sobre el nivel de recaudación tributaria. A su vez, a causa de la magnitud y la constancia del fenómeno, y del vínculo estrecho que presenta con el endeudamiento externo, presiona sobre la balanza de pagos, provocando vulnerabilidad externa, volatilidad y crisis. Ello sumado a que causa efectos negativos sobre la inversión, altera el crecimiento económico y, por tanto, reduce la recaudación tributaria. Asimismo, la fuga de divisas afecta la distribución de ingresos, ya que la riqueza acumulada

Documento de Trabajo N° 52 –(diciembre de 2013). Disponible en: http://www.iade.org.ar/system/files/dt52-argentina_fuga_de_capitales_iii.pdf; Magdalena Rúa y Nicolás Zeolla, "Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente", 49 *Revista Problemas del Desarrollo*, 2018, Vol 194, 5-30.

⁶ Dev Kar y Sarah Freitas, "Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010". *Global Financial Integrity*, Report. 2012, Washington, DC; Jorge Gaggero, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero, *Op. cit.*

en el exterior y los rendimientos de esos capitales aumentan las ganancias de los estratos de mayores ingresos, ensanchando las brechas de desigualdad social y de género —dado que las mujeres están sobrerrepresentadas en los estratos de menores ingresos—.

El trabajo “The State of Tax Justice 2020” (El estado de la justicia fiscal, 2020)⁷ estima que, anualmente, la Argentina pierde recursos tributarios, a causa del impacto de los flujos financieros ilícitos asociados a la elusión y evasión fiscal de personas y empresas, por alrededor de 2 684 millones de dólares —que es igual a una vez y medio el presupuesto destinado al Ministerio de Salud en 2021—, de los cuales, 2 341 millones se deben a pérdidas anuales por el abuso por parte de empresas y los 343 millones restantes se originan en riqueza personal financiera *offshore*.

Adicionalmente, las estimaciones de Alex Cobham y Petr Janský⁸ arrojan una pérdida de 21 400 millones de dólares por año en Argentina en materia de recaudación impositiva en razón del desvío de ganancias de empresas multinacionales. Esta cifra actualmente representa más de la mitad de las reservas internacionales (que son 39 732 millones de dólares).

La riqueza privada global está fuertemente concentrada: el 1 % de la población mundial concentra el 50 % de la riqueza del planeta, es decir, la misma que el 99 % restante, según Piketty.⁹ La riqueza excesiva de algunos constituye una injusticia para otros que quedan despojados de todo tipo de bienes, incluso de los considerados primarios.

⁷ The Global Alliance for Tax Justice, Public Services International y Tax Justice Network, The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19, Reporte. Noviembre de 2020. Disponible en: https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf

⁸ Alex Cobham y Petr Janský, *Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results*. WIDER Working Paper 2017/55. United Nations University. UNU-WIDER. ICTD, (marzo de 2017).

⁹ Thomas Piketty, *El Capital en el siglo XXI*, (Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2014).

En Argentina los grandes grupos económicos transnacionalizados y empresas multinacionales cuyas controlantes se ubican en el exterior, así como las familias más adineradas del país, muchas de ellas asociadas a estas grandes firmas, logran minimizar su carga tributaria trasladando sus capitales al exterior. En los hechos, quienes poseen mayor capacidad contributiva cuentan con mayores recursos para eludir el pago de los tributos, a la vez que la mayor parte de la recaudación se nutre de impuestos regresivos que gravan con la misma alícuota a contribuyentes de alta y baja capacidad económica.

Las personas de alto patrimonio utilizan variadas estrategias para evitar el pago de impuestos, que involucra la transferencia de riqueza al exterior. Se utilizan las fundaciones y fideicomisos (o *trusts*) como instrumentos para separar la titularidad de los activos de sus beneficiarios finales, además de otras estructuras opacas, como fondos y sociedades con acciones al portador, que mantienen en secreto el nombre de sus beneficiarios, que se interponen entre los activos del exterior y los titulares.

Por su parte, las empresas multinacionales y grandes grupos económicos también utilizan múltiples técnicas, gracias al asesoramiento de expertos/as, que les permiten constituir sociedades *holding* que controlan todo el grupo en el exterior, o sociedades financieras que financian al resto del grupo, ubicadas en guaridas fiscales, a los fines de erosionar la base imponible local. También, utilizan los precios de transferencia (precios de operaciones intragrupo) para transferir arbitrariamente ingresos hacia guaridas fiscales, a través de la manipulación de estos o, directamente, la creación ficticia de servicios, intangibles (marcas, derechos, etc.), costos y endeudamiento. Explotan los tratados para evitar la doble imposición y los huecos que existen entre los distintos sistemas jurídicos nacionales, lo que en algunos casos permite la doble no imposición, es decir, que la ganancia no sea gravada en ninguno de los dos Estados en cuestión.

El derecho de propiedad privada no puede ser interpretado como absoluto sino con carácter relativo en pos del interés social

e integrado con los principios de igualdad y justicia social.¹⁰ El derecho humano a la propiedad debe quedar limitado a su “sentido social” entendido como protector de necesidades esenciales.¹¹ Cuando se le otorga al derecho de propiedad un sentido absoluto, perpetuo y transmisible, y se ausenta su vinculación con el trabajo personal productivo, no se prevé que, en los hechos, la propiedad privada se concentra en algunos pocos individuos que acumulan para sí caudales de riqueza que exceden en mucho lo que podrían necesitar para sí mismos, al mismo tiempo que otros quedan despojados de todo bien.¹² En efecto, el propio artículo 17 de la norma constitucional que consagra el derecho de la propiedad privada establece que el Congreso impone contribuciones, relativizando este derecho. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales poseen jerarquía constitucional en Argentina, a través del artículo 14 bis y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, listado en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Siguiendo esta línea de ideas, el sistema impositivo, además de cumplir la función de financiar el Estado, posee un rol relevante como nivelador de la estructura social, no solamente a través de la redistribución de ingresos, sino también a partir de gravámenes con carácter progresivo a los estratos sociales de mayor nivel de ingresos y riqueza. Por otra parte, las reducciones de los impuestos a los altos estratos no promueven la inversión o el crecimiento económico, a contramano de la visión ortodoxa. Por el contrario, el aumento de la regresividad tributaria provoca efectos negativos en la economía, dado que aumenta la participación de los ingresos más altos en el

¹⁰ Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico, *Regulación del derecho de propiedad en un contexto de extrema desigualdad y COVID-19 Una mirada desde el derecho constitucional argentino e interamericano de derechos humanos*, MPIL RESEARCH PAPER SERIES N° 2020-34.

¹¹ *Ibid*

¹² Eduardo Novoa Monreal, *El derecho como obstáculo al cambio social*, (Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1975).

ingreso nacional, impactando negativamente sobre los niveles de desigualdad.¹³

3. El enfoque del FMI en la política fiscal, tributaria y de control de capitales

Cuando un país ingresa en el FMI acepta la obligación de someter sus políticas económicas y financieras al escrutinio de la comunidad internacional, según el organismo.¹⁴ El FMI explica que lleva adelante un proceso de supervisión y seguimiento del sistema monetario internacional y de la evolución de las políticas económicas y financieras de los países miembros. De esta forma, el organismo evalúa si las políticas internas promueven la estabilidad interna, examinan los riesgos que podrían generar para su balanza de pagos, y los asesora sobre los ajustes de política necesarios. Asimismo, propone alternativas a las políticas adoptadas cuando, a criterio del organismo, estas podrían afectar negativamente a la estabilidad mundial.

A su vez, cuando un país obtiene crédito del FMI,¹⁵ el gobierno de ese país debe comprometerse a ajustar la política económica para superar los problemas que lo llevaron a solicitar asistencia financiera. Según el organismo, las condiciones de estos préstamos sirven para garantizar que el país sea capaz de reembolsar los recursos. De acuerdo con el FMI,¹⁶ una de sus principales funciones es proporcionar préstamos a los países miembros que están expuestos a problemas de balanza de

¹³ David Hope y Julian Limberg, *Hope economic consequences of major tax cuts published*. Working Paper 55. International Inequalities Institute. The London School of Economics and Political Science. Londres, diciembre de 2020. Disponible en: http://eprints.lse.ac.uk/107919/1/Hope_economic_consequences_of_major_tax_cuts_published.pdf

¹⁴ FMI. Ficha técnica. *Cómo promueve el FMI la estabilidad económica mundial*, (31 de marzo de 2018). Consultar: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/22/How-the-IMF-Promotes-Global-Economic-Stability>

¹⁵ FMI. Ficha técnica. *La condicionalidad del FMI*, (6 de marzo de 2018). Consultar: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>

¹⁶ Consultar: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

pagos o ya los están experimentando. Los programas de ajuste se formulan en estrecha colaboración con el FMI y cuentan con el respaldo de su financiamiento, cuya continuidad depende de la implementación eficaz de dichos ajustes. Ante la crisis económica internacional, en marzo de 2009, el Comité Ejecutivo del FMI aprobó una reforma¹⁷ de sus mecanismos de apoyo financiero con el objetivo de fortalecer su capacidad para prevenir y resolver crisis, para mitigar el contagio durante crisis sistémicas y adaptar mejor los instrumentos para atender las necesidades de cada país, según lo informado por el propio organismo.

Más allá de las mencionadas reformas, los préstamos son acompañados por “programas de ajustes” con condicionalidades sobre la política económica que adoptan los países. En este sentido, los préstamos tienen un carácter eminentemente político y son acordados con la condición de que se adopte un programa de estabilización económica y reformas de estructura económica de acuerdo con las exigencias del organismo.¹⁸ Como resultado de las políticas adoptadas como condición para la obtención de los préstamos del FMI, en muchos países, se ha agravado la situación de desequilibrio macroeconómico, la regresividad del sistema distributivo, el desempleo y la pobreza.¹⁹

Así, los préstamos que otorga el organismo tienen un componente político, ya que le permiten inmiscuirse en el diseño de la política pública de los países deudores y condicionan futuros programas de gobierno. En este sentido, un aspecto no menor es la conformación del derecho de voto de los países miembros del FMI. Estados Unidos posee el 16,51 % de los votos, y los

¹⁷ Consultar: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/Imported/external/np/pp/eng/2009/_031309A.pdf.ashx

¹⁸ Eric Toussaint, “Capítulo 11. Los programas de ajuste estructural definidos por el FMI y el Banco Mundial”. En: *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, (Buenos Aires, CLACSO, 2004).: 987-1183-04-6. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609080153/15cap11.pdf>

¹⁹ Alejandro López Accotto, et al., *Finanzas públicas y política fiscal: Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*, (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016).

acuerdos financieros especiales del organismo necesitan el 85 % de los votos, lo que coloca a este país en un lugar preferencial y de dominio.²⁰ Estados Unidos, en su carácter de principal acreedor como miembro del FMI, apoyó el programa económico del gobierno de Cambiemos y facilitó su viabilidad mediante la concesión de un fenomenal préstamo; como así también lo hicieron los restantes países que dominan la institución. La política de liberalización cambiaria y desregulación financiera que adoptó ese gobierno favorece de manera neta los intereses económicos de los Estados Unidos. Este país constituye el principal destino de los depósitos bancarios y de inversión de cartera de residentes de Argentina, y se encuentra entre los primeros lugares en cuanto a las salidas por inversión directa desde Argentina,²¹ a la vez que es considerado una de las guaridas fiscales más importantes del mundo, ubicándose en el puesto número 2 del índice del secreto financiero²² que elaboró Tax Justice Network (TJN) en 2020. Estados Unidos proporciona opacidad financiera para los no residentes, tanto a nivel federal como de Estados individuales. A nivel federal, su régimen bancario le permite recibir dinero legalmente que provenga de evasión, ya que los controles anti-lavado de activos no son aplicados para los delitos tributarios.²³ A nivel de los Estados particulares, varios de

²⁰ Consultar: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

²¹ Tax Justice Network, *Vulnerabilidad a los flujos financieros ilícitos*, Argentina. Disponible en: <https://iff.taxjustice.net/#/profile/ARG>; BIS, Bank for International Settlements. *Banks' cross-border positions on residents of Argentina*. Disponible en: <https://stats.bis.org/statx/srs/table/A6.2?c=AR&p=20184>; FMI. *Portfolio Investment Assets Top 10 Destinations, US Dollars, Millions, Argentina*. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363&slid=1481577785817>

²² Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020*. Consultar: <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>

²³ Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020. Narrative Report on United States of America*. Disponible en: <https://fsi.taxjustice.net/PDF/UnitedStates.pdf>; Robertino D. Lopetegui (2018) El lavado de activos y los delitos tributarios: en busca de aproximaciones y cortocircuitos. Febrero de 2018. Disponible en: <http://www.estudiolopetegui.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/Lavado-de-activos-y-delitos-tributarios-aproxim-y-cortospor-Robertino-Lopetegui.pdf>; Magdalena Rúa, *Fuga de capitales V. Argentina, 2014*. Los

ellos se han especializado en servicios *offshore* y secretismo para empresas extranjeras. Tres Estados, Delaware, Nevada y Wyoming, se conocen como los más agresivos en materia de secretismo societario y requerimientos laxos para la constitución de sociedades.²⁴ En síntesis, Estados Unidos es uno de los principales beneficiarios del negocio *offshore* en el mundo²⁵ y uno de los mayores receptores de flujos financieros desde la Argentina.

No se puede dejar de mencionar que otros países centrales con importante peso dentro del organismo también califican como guaridas fiscales, tales como Reino Unido, que posee un 4,03 % de los votos en dicha institución y se ubica en el puesto número 12 del ranking del secreto financiero de TJN, y Alemania, con el 5,32 % de los votos, y se ubica en el puesto 14 del ranking mencionado.

Desde la década de 1970, el FMI fue promotor de la liberalización de la cuenta capital, hasta que en diciembre de 2012 adoptó una nueva visión institucional, que si bien se basa en una noción favorable a la liberalización financiera, reconoce que los flujos de capitales acarrearán riesgos y que, bajo ciertas circunstancias, deben ser regulados para evitar los efectos de las bruscas salidas de fondos.²⁶ Así, el FMI recomienda que los países pueden usar “Medidas de administración de flujos de capital” y “Medidas Macroprudenciales” (en inglés conocidas como “capital flows management measures”, CFMs, y “Macroprudencial Measures”, MPMs) en determinados rubros

‘facilitadores’ y sus modos de acción. Con la supervisión de Jorge Gaggero. Documento de Trabajo N° 60. (CEFID-AR, agosto de 2014). Disponible en: http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version_web.pdf

²⁴ Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020. Narrative Report on United States of America*. Consultar: <https://fsi.taxjustice.net/PDF/UnitedStates.pdf>

²⁵ Nick Shaxson, *Historic US vote to tackle shell company secrecy* (24 de octubre de 2019). Consultar: <https://www.taxjustice.net/2019/10/24/historic-us-vote-to-tackle-shell-company-secrecy/>

²⁶ Kevin Gallagher, P. y José Antonio Ocampo, *IMF's New View on Capital Controls*. 12EPW Economic & Political Weekly, 2013, Volxlvi II.

de la cuenta financiera previamente desreguladas y junto con políticas monetarias y fiscales anticíclicas.²⁷ Las CMFs refieren a medidas orientadas a limitar los flujos de capitales, como por ejemplo los impuestos a los flujos de entrada o a los de salida; y las segundas son herramientas prudenciales que están diseñadas para limitar el riesgo sistémico y mantener la estabilidad financiera, tales como los requerimientos de encajes.²⁸

De todas maneras, hace falta mencionar que, en la práctica, el comportamiento del FMI contrasta con la evolución de su postura pública. Como ejemplo de ello, tanto en la década de los noventa como en la etapa reciente, el FMI ha apoyado la política de liberalización financiera de los países latinoamericanos y, en el caso particular de la Argentina, ha aportado fondos para financiar la fuga de capitales omitiendo los problemas asociados a la evasión fiscal.²⁹ Sin embargo, su Convenio Constitutivo³⁰ impide que los países miembros utilicen recursos generales del FMI para hacer frente a una salida considerable o continua de capital y determina que el FMI podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control de capitales para evitar que los recursos generales se destinen a tal fin. A pesar de que al FMI no le compete oficialmente la liberalización de la cuenta de capital, la ha fomentado y facilitado como parte de su supervisión y asistencia técnica.³¹

²⁷ *Ibid.* FMI, *The Liberalisation and Management of Capital Flows: An Institutional View* Washington: International Monetary Fund. Policy Papers. Noviembre de 2012. Consultar: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>

²⁸ Magdalena Rua, *La fuga de capitales en América Latina: 2002 - 2017*. Tesis de Maestría. (FLACSO, Buenos Aires, 2019). Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLACSO-2019MBR.pdf>

²⁹ David Spencer, "The IMF and capital flight: Redesigning the international financial architecture", Bretton Woods Project. Critical voices on the world bank and IMF, (enero de 2006).

³⁰ Convenio Constitutivo del FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

³¹ James M. Boughton, "El FMI a los 60. Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución", *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2004. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2004/09/pdf/boughton.pdf>

Brenta³² sostiene que el principal modelo teórico del FMI aplicado para estimar la necesidad de financiamiento externo de los países miembros y los ajustes requeridos es el enfoque monetario del balance de pagos, el cual relaciona el resultado fiscal, los agregados monetarios y la deuda pública externa y aconseja que para limitar la expansión de los activos monetarios domésticos y evitar el desplazamiento del crédito al sector privado (*crowding out*), los déficits fiscales deben financiarse en los mercados de capitales externos. Este enfoque no diferencia entre los distintos componentes de la balanza de pagos, por lo que es indistinto si esta se salda a través de endeudamiento externo, inversión extranjera o exportaciones, a la vez que no distingue entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional. Sin embargo, la experiencia argentina demuestra que este modelo agrava el resultado fiscal. Puesto que el aumento de la deuda en moneda extranjera profundiza la restricción externa, dada la posterior salida de intereses y devolución del capital, a la vez que la política de desregulación financiera que se adopta en ese marco, agudiza dicha restricción acelerando la fuga de capitales y provocando inestabilidad y vulnerabilidad externa. Todo ello impacta en la demanda efectiva, además de que los servicios de la deuda incrementan el gasto público, obligando a reducir otras partidas presupuestarias, y la recesión originada en la contracción de la demanda doméstica por la aplicación de políticas de austeridad disminuye la recaudación tributaria, empeorando el resultado fiscal.

La mala gestión fiscal representa uno de los principales factores que identifica el FMI como subyacentes a problemas como una alta inflación, un gran déficit en cuenta corriente y un crecimiento negativo o lento, y, en tales circunstancias, requiere de cambios sustanciales en la política fiscal, formando una parte importante de los compromisos que un país

³² Noemí Brenta, "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración", 11 *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, Córdoba (Argentina), año 11, 2011, 17-39, ISSN 1666.

miembro debe asumir cuando recibe apoyo financiero de este organismo.³³ Desde la perspectiva del organismo, una buena gestión fiscal implica alcanzar una “situación fiscal saneada”, es decir, equilibrada, lo que acarreará estabilidad macroeconómica, cuya importancia es central para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Para ello, según el FMI, un ajuste fiscal de alta calidad puede asimismo movilizar el ahorro interno, aumentar la eficiencia de la asignación de recursos y ayudar a cumplir los objetivos de desarrollo.³⁴

Si bien el FMI no ha dejado de promover el ajuste fiscal, en los últimos años su enfoque habilita el relajamiento de la postura fiscal en el caso de que la economía se encuentre en la parte contractiva del ciclo. De todas formas, el organismo entiende que ese tipo de política puede generar inflación, incertidumbre y volatilidad, todo lo cual obstaculiza el crecimiento.³⁵

En cuanto a la política tributaria, si bien el organismo explicita que la imposición de determinados tributos pueden afectar positivamente la distribución de ingresos —por ejemplo, a través de un impuesto progresivo sobre la ganancia o un impuesto sobre los bienes de lujo—, recomienda a la política de gastos como un instrumento más eficiente que la tributaria para influir en la distribución del ingreso, a través de transferencias y gastos en servicios sociales focalizados.³⁶ No obstante ello, se pone un enérgico énfasis en la reducción del gasto público.

³³ FMI, *Guidelines for Fiscal Adjustment*, Pamphlet Series Núm. 49. Fiscal Affairs Department INTERNATIONAL MONETARY FUND (Washington, D.C., 1995). Consultar: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf>

³⁴ FMI, *Fiscal Adjustment for Stability and Growth*. Pamphlet Series Núm. 55. INTERNATIONAL MONETARY FUND. (Washington, D.C., 2006) Consultar: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam55/pam55.pdf>

³⁵ *Ibid*

³⁶ FMI, *Guidelines for Fiscal Adjustment*. Pamphlet Series No. 49. Fiscal Affairs Department INTERNATIONAL MONETARY FUND, (Washington, D.C., 1995). Consultar: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf>

Más recientemente, con el advenimiento de la crisis por la pandemia COVID-19, el FMI³⁷ realizó una serie de recomendaciones para asegurar la recaudación impositiva. Llamativamente, la sugerencia fue una mayor supervisión de los grandes contribuyentes que estén en mejores condiciones de cumplir sus obligaciones de presentación y de pago en el marco de la pandemia, así como la posibilidad de aumentar las tasas impositivas en los tramos superiores del impuesto a las ganancias, del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio. Aunque este último aspecto se señala a modo de “sobretasa solidaria”,³⁸ lo que puede entenderse como una tasa especial solamente durante el contexto de la crisis y no como política de Estado.

4. Antecedentes del ciclo de deuda y fuga de capitales con el FMI en Argentina

No es posible desvincular al FMI de la fenomenal fuga de capitales que experimentó la Argentina en el año 2001, uno de los años récord de fuga de divisas en este país y que fue financiada en gran medida con la moneda extranjera desembolsada por este organismo.

El informe presentado en el año 2003 por la “Comisión Especial Investigadora de la Fuga de Divisas del año 2001”,³⁹ muestra que en el 2001 se registraron transferencias de divisas al exterior (del Sector Privado No Financiero y sin contemplar las operaciones de comercio exterior) por alrededor de 29 913 millones de dólares. Siguiendo el análisis de Eduardo

³⁷ FMI, *Cuestiones tributarias: Panorama general. Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19*, (2020). Consultar: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx?la=en>

³⁸ *Ibid*

³⁹ Comisión Especial de la Cámara de Diputados, *Fuga de Divisas en la Argentina, 2001. Informe Final*. Comisión Especial de la Cámara de Diputados. Con prólogo de Eduardo Di Cola. (Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2005).

Basualdo,⁴⁰ durante la década de 1990, de cada 100 dólares de endeudamiento externo se fugaron al exterior 105 dólares, ya que, entre 1991 y 2001, la deuda externa aumentó 78 905 millones de dólares y la fuga de divisas de residentes fue de 82 869 millones. La deuda externa privada aumentaba en razón de las facilidades que brindaba el diferencial de tasas de interés —entre la interna y la del exterior—, y la deuda externa estatal cumplía la función de proveer las divisas necesarias para que la fracción dominante local pudiera culminar el ciclo de valorización financiera con la fuga de capitales al exterior.

En 1991 se implementó la Convertibilidad, que consistió en un régimen cambiario de caja de conversión con paridad fija por ley entre el peso argentino y el dólar estadounidense, lo que ligaba de manera rígida la circulación monetaria a las reservas internacionales del Banco Central, lo que provocó que una importante dependencia del país al endeudamiento externo y a la entrada de capitales extranjeros. En ese contexto, durante la década de los noventa, el FMI mantuvo cinco acuerdos de financiamiento sucesivos con la Argentina. Entre 1991 y 2001 tuvo dos acuerdos en virtud del servicio ampliado del FMI (conocido localmente como acuerdos de facilidades extendidas) aprobados en 1992 y 1998, y tres acuerdos *stand-by* aprobados en 1991, 1996 y 2000.⁴¹

La Oficina de Evaluación Independiente del FMI en un informe de 2004 sostuvo que a fines del 2000 ya se advertía una gran inquietud por la sustentabilidad del tipo de cambio y de la deuda, a pesar de lo cual el FMI continuó apoyando al gobierno

⁴⁰ Eduardo Basualdo, *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, (Siglo XXI editores, 2013).

⁴¹ Oficina de Evaluación Independiente, Fondo Monetario Internacional, “Informe sobre la Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001”, Informe preparado por un equipo dirigido por Shinji Takagi e integrado por Benjamin Cohen, Isabelle Mateos y Lago, Misa Takebe y Ricardo Martín, y aprobado por Montek S. Ahluwalia, Director de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), (2004). Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf>

argentino en su “esfuerzo” por preservar el régimen de convertibilidad. Además, señaló que el FMI continuó prestando su apoyo hasta fines del 2001, pese a que había quedado demostrado que las políticas eran inadecuadas, y que los recursos utilizados en el intento de preservar el régimen cambiario durante 2001 podrían haberse aprovechado para paliar al menos algunos de los costos del cambio de régimen, si el FMI hubiese decidido suspender el apoyo a un nivel de endeudamiento que ya no era sostenible.

En aquel documento se explicaba que en marzo de 2000 se convino un acuerdo *stand-by* a tres años por valor de 7 200 millones de dólares y, en enero de 2001, un aumento por valor de 6 500 millones, lo que hizo un total de 13 700 millones de dólares. La decisión de aumentar el acuerdo en vigor, aprobada por el directorio ejecutivo del FMI en enero de 2001, se basó en el diagnóstico de que Argentina enfrentaba básicamente una crisis de liquidez y que cualquier problema de sustentabilidad del tipo de cambio o de la deuda era manejable si se tomaban medidas firmes en los frentes fiscal y estructural.

En ese escenario se obtuvo financiamiento adicional de fuentes oficiales y privadas. El monto total del financiamiento anunciado ascendió a 39 700 millones de dólares a ser desembolsados entre 2001 y 2002, al que denominaron “blindaje”, entre los que estaban los 13 700 millones de dólares por parte del FMI, 2 500 millones del BID, 2 500 millones del Banco Mundial y 10 000 millones de bancos comerciales, entre otros.⁴²

En septiembre de 2001, el acuerdo se aumentó nuevamente hasta un total de 22 000 millones de dólares. En este momento, dentro del FMI se reconocía cada vez más que Argentina tenía un perfil de deuda insostenible y una paridad cambiaria también insostenible. Sin embargo, no se presentó a consideración del Directorio de dicho organismo ningún otro posible curso

⁴² Eduardo Basualdo, *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, (Siglo XXI editores, 2013).

de acción y se decidió seguir desembolsando fondos al país bajo las políticas en curso, basándose en consideraciones de índole no económica. El último desembolso del FMI ingresó en agosto de 2001 por 6 300 millones de dólares.⁴³ Finalmente, para diciembre de 2001, la revisión prevista del programa quedó inconclusa y el FMI interrumpió los desembolsos a la Argentina.

Como resultado de las políticas adoptadas durante la década de los noventa, Argentina tuvo un grave retroceso en relación con los DESC. Las políticas económicas implementadas fueron inadecuadas en pos de lograr un crecimiento genuino y justa distribución de la riqueza, mientras que el FMI impuso exigencias incompatibles con los propósitos de la Carta y los instrumentos del sistema de Naciones Unidas.⁴⁴ Las medidas implementadas abarcaron políticas fiscales contractivas, privatización de empresas públicas, reducción del gasto público e inversión estatal, flexibilización del mercado laboral, altas tasas de interés, apertura del comercio exterior, liberalización cambiaria, eliminación de los controles a los capitales especulativos y a la inversión extranjera directa, entre otras.

5. El FMI y la fuga de capitales en la etapa reciente 2016-2019

Con el gobierno de la Alianza Cambiemos, en diciembre de 2015, se instauró una política de liberalización del mercado cambiario y desregulación del sistema financiero, con la consecuente eliminación de las medidas de control de cambios y las restricciones a la entrada y salida de capitales especulativos,

⁴³ Noemí Brenta, "El rol del FMI en la deuda externa argentina", *Revista Voces en el Fénix*, 2013. Disponible en: <https://www.vocesenelfenix.com/content/el-rol-del-fmi-en-la-deuda-externa-argentina>

⁴⁴ Marcelo Krikorian, *Derechos humanos, políticas públicas y rol del FMI*, (La Plata: Librería Editora Platense, 2013). Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33536/Documento_completo.pdf?sequence=3

retomando el “patrón de valorización financiera”⁴⁵ agotado en el año 2001. Entre ellas, se destacaron la eliminación de los límites cuantitativos para la adquisición de moneda extranjera para atesoramiento, la supresión de los encajes y plazos mínimos de permanencia para evitar las salidas bruscas de capitales especulativos, y la eliminación de la obligatoriedad de liquidar divisas por parte de los exportadores.

Podemos distinguir dos etapas en este nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales en el período 2016-2019. Una primera etapa, que abarca desde la asunción del gobierno de Cambiemos, en diciembre de 2015, hasta mayo de 2018, en la que la fuga se financió con flujos especulativos. La política de apertura cambiaria fue combinada con altas tasas de interés respecto a la variación del tipo de cambio, lo que permitió la entrada de capitales especulativos que se valorizaron internamente y luego se fugaron al exterior (el denominado *carry trade*), obteniendo una rentabilidad elevada en dólares.

Una segunda etapa, desde junio de 2018 hasta fines de 2019, en la cual la fuga de divisas pasó a ser financiada por el FMI. Ante señales de agotamiento del actual modelo económico (al menos de la burbuja financiera sostenida en las Letras del Banco Central, “LEBAC”), estos flujos especulativos se retiraron, sumiendo a la economía argentina en un clima de incertidumbre y volatilidad, desencadenando una crisis cambiaria que registró entre abril y septiembre de 2018 una devaluación del 110 %, acompañada por una importante caída de reservas internacionales que rondaron los 27 000 millones de dólares en ese mismo período.

En este marco, en el mes de junio de 2018, se llevó adelante un acuerdo con el FMI que otorgó un préstamo de 50 000 millones de dólares, que en octubre de 2018 fue incrementado a 57 000 millones de dólares, a cambio de un programa de ajuste

⁴⁵ Eduardo Basualdo (ed.), *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*, (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2017).

fiscal y monetario, a pesar de que el principal problema de la economía argentina no se originaba en las cuentas públicas sino en las externas. En rigor, se trató de la adopción de un enfoque ortodoxo en el cual el principal problema residía en el fenómeno monetario y/o en las fuentes de creación de exceso de moneda (el déficit fiscal).⁴⁶ Ello desatendía los problemas estructurales que tenía la economía argentina que tienden a generar estrangulamientos en la balanza de pagos.⁴⁷

Los desembolsos del crédito *stand-by* fueron de un total 44 700 millones de dólares, en un contexto que ya se había tornado crítico, con escasez de divisas y crisis cambiaria, y en el cual era previsible que los fondos fueran utilizados para financiar la salida de divisas de residentes y el desarme de carteras de extranjeros. Este préstamo se adicionó al endeudamiento externo con acreedores privados ya acumulado desde los inicios de la gestión de Cambiemos, lo que resultó en un acelerado endeudamiento.

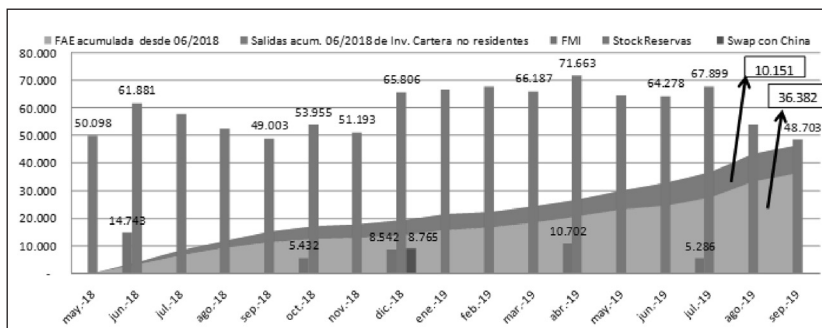
Antes de que ingrese el primer desembolso el 22 de junio de 2018 del FMI, las reservas internacionales arrojaban 48 500 millones de dólares, y luego de haber recibido los 44 700 millones de dólares del préstamo *stand-by*, en septiembre de 2019, las reservas estaban en el mismo nivel al que se encontraban previamente. Ese endeudamiento del sector público en moneda extranjera se destinó, una vez más, a proveer la moneda extranjera necesaria para sostener la indiscriminada fuga de capitales que hizo posible el circuito de acumulación financiera de corto plazo, la llamada “bicicleta financiera”, facilitada por las altas tasas de interés y el libre cambio.

⁴⁶ Eugenia Aruguete y Pablo J. López, *Análisis crítico del enfoque monetario del balance de pagos y sus recomendaciones de política económica*. Jornadas de Economía Política, UNGS, (diciembre de 2007); Brenta Noemí, 2011, *Op. cit.*

⁴⁷ Véase Marcelo Diamand, “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”, *45 Desarrollo Económico*, 1972, Vol. 12.; Adolfo Canitrot, “La macroeconomía de la inestabilidad”, *272 Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, octubre-diciembre 1992.

En el gráfico a continuación puede observarse la evolución mensual del *stock* de reservas internacionales, que experimentó un salto cada vez que ingresaron los desembolsos del FMI y, rápidamente, volvieron a caer por el peso de la fuga de capitales de residentes y las salidas de inversión de cartera en el país por parte de extranjeros. Ambas variables se muestran en el Gráfico en montos acumulados, para facilitar la comparación con el *stock* de reservas internacionales. Cabe señalar que la fuga de capitales aquí se estima a partir de la Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero del Balance Cambiario del BCRA. Entre junio de 2018 —momento del primer desembolso del FMI— y septiembre de 2019, las salidas por fuga de capitales de residentes acumularon 36 382 millones de dólares, mientras que las salidas de no residentes por desarmes de portafolios alcanzaron una suma acumulada de 10 151 en ese mismo período. En total, las salidas en conjunto por ambos conceptos sumaban 46 500 millones de dólares en el Balance Cambiario del BCRA, superando los fondos desembolsados por el FMI, que ascendieron a 44 700 millones de dólares.

Gráfico 1. Evolución mensual del stock de reservas internacionales, desembolsos del FMI y Swap con China, Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero (FAE del SPNF), salidas de inversión de cartera de no residentes, mayo 2018 a septiembre de 2019



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Balance Cambiario del BCRA.

Como puede apreciarse, la totalidad de los desembolsos del préstamo *stand-by* fue utilizada para financiar la fuga de divisas de residentes y el desarme de carteras de no residentes. Pese a que el Convenio Constitutivo de este organismo dispone la imposibilidad de utilizar los fondos prestados para financiar la salida periódica de divisas, el destino de los fondos desembolsados fue completamente improductivo y dirigido a sostener la fuga de capitales y las salidas de capitales especulativos de extranjeros. Esto —como muestra el gráfico— pudo advertirse durante el proceso; sin embargo, el FMI mantuvo los desembolsos de los Derechos Especiales de Giro (DEG), aceptando las sucesivas revisiones técnicas. El convenio constitutivo del FMI,⁴⁸ Artículo VI Transferencias de capital, Sección 1, a) sostiene: “...ningún país miembro podrá utilizar los recursos generales del Fondo para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, y el Fondo podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control para evitar que los recursos generales del Fondo se destinen a tal fin”.

Adicionalmente, se destacan otras características particulares del préstamo del FMI a la Argentina. Tal como lo explica Noemí Brenta,⁴⁹ el *stand by* acordado con Argentina en junio de 2018 fue el mayor en la historia del organismo, ya que, si bien existieron otros arreglos mayores, como una línea de crédito flexible acordada con México en 2017 por 88 000 millones de dólares, en ese caso eran solo precautorios y no implicaban desembolso de fondos. Además, el monto para el caso de Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1 277 % de la cuota, frente al máximo previsto de 435 % para los *stand by* de “acceso normal”, es decir, se permite que el FMI preste hasta el 435 % del aporte de cada país. Asimismo, la Argentina no cumplía con los cuatro criterios requeridos para

⁴⁸ Convenio Constitutivo del FMI. Consultar: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

⁴⁹ Noemí Brenta, “En busca del equilibrio”, 257 *El Diplo*, año XXII, noviembre 2020, 6-7. Publicación. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur.

acordar el “acceso excepcional” a los recursos del organismo, es decir, prestar fondos por encima de los límites normales. Tres de ellos eran incumplidos. Estos requerían que existiera una alta probabilidad de que la deuda fuera sostenible en el mediano plazo, que el país tuviera acceso al mercado de capitales que le permitiera devolver las obligaciones con el FMI y que el programa con el FMI tuviera probabilidades de éxito.

Asimismo, si comparamos la asistencia financiera que brindó el organismo durante la pandemia con el préstamo otorgado a la Argentina, queda expuesta la desproporcionada magnitud de este último. El FMI brindó asistencia financiera en virtud de sus diversas líneas de crédito, desde fines de marzo de 2020 hasta marzo de 2021, considerando el fenomenal impacto económico de la pandemia, por un total de 107 307,23 millones de dólares a 85 países.⁵⁰ Frente a 44 700 millones de dólares que fueron desembolsados entre el 22 de junio de 2018 y el 16 de julio de 2019 a un solo país, Argentina, y fuera del contexto mundial crítico.

En el marco de regímenes de acumulación basados en la valorización financiera (sea del período 1976-2001 o del gobierno de Cambiemos) se advierte una fuerte conexión y retroalimentación entre la fuga de divisas y el endeudamiento externo.⁵¹ La fuga de capitales impulsa al endeudamiento, puesto que se precisa de los recursos que la financien, a la vez que el acceso al endeudamiento externo es posible en el marco de una política de desregulación financiera y cambiaria que, al mismo tiempo, facilita la posterior fuga de los recursos al exterior. La desregulación cambiaria y financiera, el endeudamiento externo y la fuga de capitales fueron variables centrales del proceso de acumulación, que condujo a

⁵⁰ FMI, *COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief*. Consultar: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn>

⁵¹ Eduardo Basualdo (ed.), *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. 1ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2017).

una severa crisis de balanza de pagos y al actual escenario de endeudamiento insostenible.

Como se ha dicho anteriormente, durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos, el fenomenal endeudamiento del sector público en moneda extranjera se destinó fundamentalmente a proveer las divisas necesarias para financiar mayores niveles de fuga de capitales de residentes. Desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2019, el déficit por la formación de activos externos de residentes fue de 88 223 millones de dólares, mientras que la fuga de capitales, es decir, estrictamente las salidas del sistema financiero formal fueron de 79 480 millones de dólares (estimada a través de formación de activos externos de residentes neta de la variación de depósitos en moneda extranjera del sector privado). También, durante este periodo, crecieron los pagos de intereses de deuda y la remisión de utilidades y dividendos, que fueron de 40 711 y 7 415 millones de dólares, respectivamente, según los datos del Balance Cambiario del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Las estimaciones propias del *stock* de riqueza *offshore* de residentes argentinos con los datos de la Balanza de Pagos⁵² alcanzan alrededor de 431 267 millones de dólares, acumulados entre 1970 y 2019. En este contexto, el *stock* de endeudamiento externo creció exponencialmente, alcanzando un total de 323 065 millones de dólares. Según los datos de la Secretaría de Finanzas⁵³, la deuda de la Administración Central pasó de representar el 52,6 % del PIB en 2015 al 89,4 % del PIB en 2019, y la deuda pública en moneda extranjera pasó de representar el 36,4 % del PIB en 2015 al 69,6 % del PIB en 2019. Los vencimientos de deuda hasta fin del año 2020 alcanzaban los

⁵² Se estima mediante el método residual de la Balanza de Pagos tomando los datos de fuga de divisas desde 1970 a 1980 de Eduardo Basualdoy Matías Kulfas, *La fuga de capitales en la Argentina; en La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina*, (CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, Buenos Aires, 2002)

⁵³ Presentación Gráfica, I Trimestre 2020, Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_grafica_de_la_deuda_31-03-2020.pdf

34 408 millones de dólares, excluyendo a la deuda intra sector público, de los cuales 51 % eran en moneda extranjera, según datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

La deuda externa condiciona la independencia política y económica de la Argentina, ya que demanda continuos ingresos financieros para la devolución de esos préstamos en divisas y, tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo, involucran la salida periódica de rentas al exterior, lo que impacta fuertemente sobre la balanza de pagos. Así, los flujos financieros externos generan cada vez mayores salidas de divisas, reproduciendo en gran medida la situación actual de dependencia. A ello debe agregarse, por un lado, el impacto negativo que genera el incremento del *stock* de deuda y, por otro, que las entradas masivas de flujos financieros se hacen efectivas en un contexto desregulatorio que permite la aceleración de la fuga de capitales de residentes al exterior, además de habilitar las rápidas salidas de capitales especulativos frente a cambios en el contexto internacional (*sudden stops*), que provocan vulnerabilidad externa y volatilidad, y desembocan en sucesivas crisis.

Por otra parte, se advirtió un fenómeno de concentración de las operaciones en el mercado cambiario, con motivo de la apertura irrestricta, lo que demuestra que, en definitiva, los principales beneficiarios del esquema de desregulación cambiaria y financiera, y del insostenible endeudamiento, fueron los grandes actores económicos.

Entre diciembre de 2015 y octubre de 2019, los diez mayores compradores netos de moneda extranjera (compras netas de ventas) demandaron 7 945 millones de dólares, los 100 mayores compradores alcanzaron los 24 679 millones de dólares, y los 500 mayores compradores adquirieron 37 644 millones de dólares.⁵⁴ A su vez, el 1 % de las empresas (853 empresas) adquirió

⁵⁴ BCRA, Informe de Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019, (2020). Consultar: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda- %20formacion-de-activos %20externo- %202015-2019.pdf>

en forma neta 41 124 millones de dólares, mientras que, en el caso de las personas, el 1 % de los compradores (66 639 personas) acumuló 16 206 millones en compras netas, durante el período 2016-2019.

Además, cuando se analiza la composición de los segmentos de compra de moneda extranjera, a partir de los datos del Balance Cambiario, se observa que la participación de los grandes actores (aquellos que adquirieron montos mensuales superiores a los 2 millones de dólares) se volvió más relevante desde diciembre de 2015 y, durante los años 2018 y 2019, tuvo aún mayor impacto.

6. El impacto de las políticas neoliberales de 2016-2019 en los DESC

Las políticas apoyadas por el FMI durante el gobierno de Cambiemos arrojaron saldos sociales muy negativos. En ese contexto, se adoptaron medidas favorables a los sectores más concentrados de la economía, reformas tributarias regresivas que propiciaron un aumento de la concentración y una caída de la recaudación, políticas de liberalización cambiaria y desregulación financiera, que posibilitaron un nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales, que transfirió recursos hacia grandes empresas y personas de alto patrimonio, y expuso a la economía argentina a niveles extremos de inestabilidad, además de políticas económicas de ajuste, que arrasaron con gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Es posible advertir que, en las últimas décadas, cuando el sistema impositivo doméstico tomó el sendero de la progresividad y a la vez aumentó su capacidad recaudatoria, ello coincidió con una mejora de la estructura social, que se volvió más igualitaria e inclusiva. Así, entre 2004 y 2014, cuando aumentó la capacidad de recaudación del sistema en su conjunto, pasando de 24,33 a 31,12 puntos porcentuales (p.p.) de Producto Interno

Bruto (PIB), la desigualdad se redujo fuertemente, pasando el coeficiente de Gini (una medida de la desigualdad que cuanto más cerca de uno es más desigual) de 0,512 al 0,417. En la etapa siguiente, se observa que, mientras cayó la presión fiscal, llegando a 28,38 p.p. en 2019, aumentó la desigualdad social a 0,439 (Gini) en ese mismo año.

Así, el saldo social que ha alcanzado la política neoliberal apoyada por el FMI, se profundiza con la crisis actual en el contexto de la pandemia. A junio de 2020, el Gini alcanza 0,451.

Según los datos publicados por el INDEC,⁵⁵ en el segundo trimestre de 2016, la brecha de ingresos promedio entre el decil más rico (el 10 % de la población con ingresos más elevados) y el decil más pobre (el 10 % de la población con ingresos más bajos) era de 19 veces. En el tercer trimestre de 2019, era de 23 veces. A junio de 2020, considerando el impacto de la pandemia del COVID-19, la brecha es de 25 veces.

La tasa de personas en situación de pobreza e indigencia pasó de 30,3 % y 6,1 %, respectivamente, en el segundo semestre de 2016, a 35,5 % y 8 %, respectivamente, en el segundo semestre de 2019. A junio de 2020, atravesada la recesión por el COVID, estos indicadores arrojan 40,9 % y 10,5 %, respectivamente. Además, la tasa de desempleo pasó del 9,3 % en marzo 2016, a 8,9 % en diciembre de 2019, a 11,7 % en septiembre de 2020.

No se puede dejar de mencionar que esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, dado que éstas están sobrerrepresentadas entre los sectores de menores ingresos. La brecha de ingresos promedio entre varones y mujeres es del 30 %, lo que indica que los varones obtienen ingresos promedio 30 % superior a los de las mujeres, considerando los datos INDEC del tercer trimestre de 2020. Las mujeres son las más golpeadas por los efectos de esta pandemia. El COVID-19 tiene un mayor impacto en ellas, dado que el crecimiento de la pobreza, la

⁵⁵ INDEC <https://www.indec.gob.ar/>

mayor cantidad de tareas de cuidados y el aumento del desempleo las afecta de manera desproporcionada.⁵⁶

Asimismo, es importante destacar las devastadoras consecuencias que puede tener el endeudamiento externo para los Estados. Además de los impactos macroeconómicos sobre las cuentas externas —ya mencionados en el apartado anterior— y las cargas fenomenales que pesan sobre los recursos de los países endeudados, la capacidad decisoria queda condicionada y se reduce el margen de maniobra de la política pública para brindar garantías en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, entre ellos los económicos, sociales y culturales (DESC) para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Sin embargo, el marco internacional de derechos humanos proporciona límites para aquellos acreedores que restrinjan la consecución de estos derechos. Así lo demuestran los “Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”⁵⁷ —aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2019—, los cuales sistematizan las obligaciones de los acreedores en materia de derechos humanos y, de manera correlativa, el modo en que sus créditos son regulados y limitados.

El FMI no puede estar por encima de los derechos humanos consagrados en las convenciones internacionales ni tampoco pueden existir tensiones causadas por la influencia del organismo sobre las políticas económicas de los Estados, que sean una amenaza real para aquellos derechos.⁵⁸ Los derechos

⁵⁶ ONU Mujeres y CEPAL, Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación (2020). Consultar: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/policy_brief_cuidados_espanol_v_190829.pdf

⁵⁷ Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, (2019). Consultar: <https://www.undocs.org/es/A/HRC/40/57>

⁵⁸ Marcelo Krikorian, *Derechos humanos, políticas públicas y rol del FMI*, (La Plata: Librería Editora Platense, 2013). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33536/>

humanos no pueden quedar supeditados al derecho de propiedad de los acreedores, teniendo en cuenta las obligaciones estatales en materia de cumplimiento de los DESC, que el peso del endeudamiento puede impedir. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga...”.⁵⁹ Tanto los Estados como los organismos internacionales acreedores tienen la obligación de implementar políticas públicas y reformas económicas que satisfagan las normas internacionales referidas a los derechos humanos. Ello considerando, además, el contenido mínimo de los DESC que debe ser garantizado. “Los Estados y otros acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales, deberían demostrar que las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos”, rezan los Principios Rectores antes mencionados.

Asimismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁶⁰ establecen, entre otras metas: 17.1 “Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación del apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional de recaudación de ingresos fiscales y de otra índole”. Es decir que los Estados comprometidos con dichos objetivos deben implementar políticas tributarias progresivas con la finalidad de obtener recursos para proteger los derechos humanos de toda la ciudadanía. Los Estados tienen la obligación no solamente de asignar correctamente

Documento_completo.pdf?sequence=3

⁵⁹ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), (16 de diciembre de 1966). Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁶⁰ Consultar: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

los recursos disponibles sino también de desarrollar normas tributarias que permitan obtener los recursos suficientes para implementar políticas sociales, económicas y culturales que satisfagan efectivamente el contenido mínimo previsto de los DESC. Recordemos que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales goza de jerarquía constitucional, a la vez que el artículo 14 bis de la Constitución establece una serie de derechos de las/os trabajadoras/es sistemáticamente incumplidos, tales como la “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección” y “el acceso a una vivienda digna”, entre otros.

En Argentina, la regresividad del sistema tributario está acompañada por la fenomenal pérdida de ingresos fiscales a causa de la fuga de capitales y de los flujos financieros ilícitos, asociados en mayor medida al delito corporativo y la elusión fiscal de las empresas multinacionales.

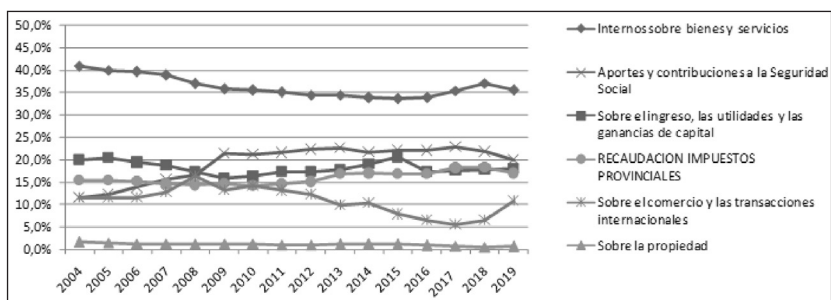
En este contexto, surgen diversos interrogantes acerca de los mecanismos con los que cuentan los pueblos para denunciar el incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DESC, considerando que existe corresponsabilidad entre acreedores y deudores por la carga de la deuda soberana. La auditoría de la deuda podría ser una herramienta valiosa para el Estado que carga con una deuda exorbitante e insostenible, y que fue pactada al borde de la legitimidad de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos e incumpliendo normas estatutarias del organismo multilateral de crédito.

Por otro lado, debe mencionarse el impacto que provocaron en los recursos fiscales las políticas económicas y las reformas tributarias regresivas implementadas en el período 2016-2019. En dicha etapa, el sistema tributario perdió capacidad recaudatoria y aumentó su regresividad. Entre 2015 y 2019 la presión tributaria se redujo a la vez que la recaudación cayó un 18 % en términos reales (considerando IPC INDEC). La recaudación de impuestos nacionales, excluyendo a los provinciales, en términos de PIB, pasó del 26,2 % al 23,6 %, entre 2015 y 2019.

Según los datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, la participación de los impuestos con carácter progresivo —tales como el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto sobre los Bienes Personales, que cuentan con escalas que discriminan de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes— cayeron fuertemente en los últimos cuatro años. El Impuesto a las Ganancias pasó de representar el 24,8 % sobre la recaudación nacional en 2015 al 21,8 % en 2019 y el Impuesto sobre los Bienes Personales pasó de 1,2 % en 2015 a 0,6 % en 2019. Al mismo tiempo, la participación de impuestos regresivos aumentó, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que pasó de representar un 28,2 % de la recaudación en 2015 al 30,5 % en 2019. Ello considerando que es un impuesto sumamente regresivo porque grava al consumidor final, incluyendo a los sectores más expuestos a vulnerabilidad.

Nótese en el próximo gráfico el escaso peso que tienen los impuestos nacionales sobre la propiedad, que son los gravámenes reconocidos por excelencia como los mejores distribuidores de riqueza. También puede observarse la caída de la participación de los impuestos a los ingresos y ganancias (impuesto a las ganancias, fundamentalmente) y de los impuestos al comercio exterior (derechos de exportación e importación) durante el período 2016 -2018.

Gráfico 2. Participación de los tributos sobre la recaudación neta total (nacional y provincial). Argentina, 2004-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

7. Propuestas para una reforma tributaria progresiva

Existen dos aspectos claves para pensar en una futura reforma tributaria progresiva e integral: la búsqueda de progresividad del sistema tributario, es decir, que el régimen se vuelva más justo, teniendo en cuenta el nivel de capacidad contributiva de los individuos y empresas; y el combate de la evasión y elusión fiscal de las empresas multinacionales y personas de alto patrimonio, que ha sido una problemática recurrente en la historia argentina.

En cuanto al primero, podemos decir que un sistema tributario justo es aquel inspirado en el principio de progresividad,⁶¹ que implica un tratamiento diferenciado entre diferentes niveles de capacidades contributivas. Sin embargo, en los hechos, quienes poseen mayor capacidad contributiva cuentan con mayores recursos para eludir el pago de los tributos, a la vez que, la mayor parte de la recaudación se nutre de impuestos regresivos, que gravan con la misma alícuota a contribuyentes de alta y baja capacidad económica. Los hogares del decil con menos ingresos (el 10 % más pobre) poseen una presión tributaria superior, es decir tasas impositivas superiores, que el decil más rico (el 10 % de hogares de mayores ingresos).⁶² La regresividad del sistema, las brechas de desigualdad y la excesiva concentración de riqueza no fueron parte del espíritu de las/os legisladoras/es de las normas tributarias ni el propósito del ordenamiento jurídico tributario.⁶³

En segundo término, en este debate es crucial analizar los problemas de fiscalidad internacional. Buena parte de la

⁶¹ Jorge Gaggero, *La progresividad tributaria: su origen en Occidente, su apogeo y extravío en Argentina y los desafíos de hoy*(2008). Consultar: <http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/gaggero.pdf>

⁶² Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, *Impacto del presupuesto sobre la equidad*. Documento de Trabajo Nº 40. CEFID-AR, (2011).

⁶³ Magdalena Rua, *Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los 'facilitadores' y sus modos de acción*, Con la supervisión de Jorge Gaggero. Documento de Trabajo Núm. 60, CEFID-AR, (agosto de 2014). Consultar: http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version_web.pdf

elusión fiscal se apoya en la internacionalización de las operaciones, con el objetivo de dificultar el rastreo y control de los activos financieros, debido a que los Estados poseen limitadas capacidades de supervisión en el ámbito internacional. La internacionalización se apoya fundamentalmente en la opacidad del sistema financiero y tributario internacional, que otorga un rol central a las guaridas fiscales, las estructuras societarias e instrumentos opacos que permiten ocultar a los beneficiarios finales, la confidencialidad, y el asesoramiento de expertos que posibilitan la comisión de las maniobras, otorgándoles apariencia de legalidad.

Según la información de las declaraciones juradas del Impuesto sobre los Bienes Personales de AFIP del período fiscal 2018, las/os argentinas/os poseían bienes en el exterior equivalentes a 77 mil millones de dólares de ese año, muy por debajo de las estimaciones de activos externos del sector privado no financiero que publica INDEC, la cuales para esa fecha ascendían a 293 mil millones de dólares. Asimismo, estos montos se diferencian ampliamente de las estimaciones alternativas propias realizadas en base al método residual de la balanza de pagos, que arrojan un *stock* de activos externos de residentes argentinos, acumulados entre 1970 y 2018, de 388 mil millones de dólares. La importante brecha que existe entre las declaraciones de bienes en el exterior y las estimaciones de activos externos de residentes resulta, al menos, llamativa, y podría indicar que los residentes subdeclaran sus declaraciones juradas impositivas. Cabe destacar, además, que los datos de AFIP muestran que las personas con mayores patrimonios poseen el 80 % de sus riquezas en el exterior.

En sociedades tan desiguales como las de América Latina, resulta importante el papel de los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso.⁶⁴ En este

⁶⁴ J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y A. Podestá, "Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe". En *Evasión y equidad en América Latina*. J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini, y A. Podestá (Comps.), CEPAL, Naciones Unidas, (2010).

sentido, el régimen tributario puede cumplir un rol sustancial como nivelador de la estructura económica-social a través de la conformación de una estructura tributaria progresiva.

Modificar la distribución de ingresos y riqueza va a requerir cambios sustanciales en materia de política tributaria tanto a nivel internacional como local. Por ello, es necesario poner sobre la mesa en el debate global la persistencia de la opacidad y el secretismo en el sistema tributario y financiero global. El objetivo 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas establece la importancia de reducir los flujos financieros ilícitos y combatir todas las formas de delincuencia organizada.

En esta línea, algunos aspectos fundamentales que debería incluir una reforma tributaria doméstica son:

- Aumentar la progresividad del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto sobre los Bienes Personales. Impulsar un incremento significativo de las alícuotas para las mayores escalas de ingresos y bienes.
- Promover una revisión de toda la legislación tributaria en línea con el criterio de la realidad económica, que establece la preeminencia de la significación económica por encima de las formas jurídicas.
- Adoptar del criterio de grupo económico, en lugar del de plena competencia o entidad separada (*arm's length*), que es el que actualmente permite que las entidades vinculadas de las empresas multinacionales se consideren entidades separadas, pese a que poseen intereses comunes.
- Vinculado a ello, es necesario reformar el aspecto referido a la vinculación económica en la ley de impuesto a las ganancias, la ley de inversiones extranjeras y la ley general de sociedades, entre otras.
- Establecer un listado de jurisdicciones opacas, más allá de lo que prevé actualmente la legislación, que es insuficiente.
- Promover un impuesto especial a las operaciones con entidades en jurisdicciones opacas.

- Impulsar la ampliación del registro de beneficiarios finales; incorporar la obligatoriedad de informar toda la cadena de control de los grupos económicos.
- Impulsar que las empresas que brinden servicios digitales (de la economía digital) deban constituirse en el país y facturar en el país teniendo en cuenta el número de usuarios argentinos registrados.

En el plano global, es prioritario impulsar la creación de registros públicos de beneficiarios finales a nivel global, esenciales para que las políticas tributarias nacionales con carácter progresivo sean efectivas. También, es necesario impulsar la ampliación del intercambio automático de información financiera, para que involucre todo tipo de instrumentos y estructuras jurídicas. Impulsar en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas la creación de una autoridad tributaria global, que permita democratizar las decisiones en esa materia, que actualmente son adoptadas en el marco de la OCDE, donde tiene un peso significativo las definiciones de los países centrales, a pesar de la existencia de un Marco Inclusivo sobre BEPS.

De la misma forma, hace falta poner en debate la adopción de sanciones para los países que no cumplan sus compromisos en materia de transparencia y estimular el debate sobre la adopción del criterio de grupo económico en lugar del de entidad separada (*arm's length*) avalado por la OCDE, que, en definitiva, permite que las multinacionales creen estructuras complejas de evasión fiscal utilizando entidades vinculadas en guaridas fiscales.

8. Reflexiones finales

En la actualidad el gobierno argentino debate un nuevo acuerdo con el FMI por la onerosa carga de la deuda externa a la que se comprometió la gestión del gobierno precedente, de Mauricio Macri. Como se ha visto, este tipo de empréstitos condiciona el diseño de las políticas públicas de los países

deudores, lo que podría restringir el camino hacia una reforma tributaria progresiva en la Argentina, así como otras políticas favorables a los sectores vulnerados.

Si bien el FMI, en sus últimas expresiones públicas en el contexto de la pandemia mundial, se ha mostrado favorable al aumento de los impuestos a las ganancias y a los patrimonios para las personas ricas y a la búsqueda de sistemas tributarios más progresivos para hacer frente a la desigualdad y a la elusión fiscal de las empresas multinacionales,⁶⁵ el enfoque del organismo siempre ha consistido en reducir el gasto público, independientemente de la política tributaria aplicada. Difícilmente el FMI se abstenga de exigir o limitar las políticas económicas de la Argentina para los próximos años, por lo que dependerá de la firmeza del gobierno argentino para que la Argentina no se someta nuevamente a las políticas de pobreza y dependencia que históricamente requirió el organismo.

Los últimos datos del “Monitor Fiscal”⁶⁶ del FMI advierten sobre la austeridad fiscal que los Estados adoptarán en 2021. Allí se concluye que se espera que muchas economías de mercados emergentes y en desarrollo endurezcan la política fiscal en 2021. Asimismo, se proyecta que los países con una deuda pública elevada y restricciones financieras implementarán mayores ajustes fiscales a mediano plazo.

Una política fiscal contractiva no es el tipo de respuesta esperada en el contexto actual, considerando el efecto negativo que esto puede acarrear en el desempeño de la economía y para el cumplimiento de los DESC. Más bien, es necesario un debate profundo orientado a redefinir la función social de la propiedad privada, con miras a limitar el exceso de concentración de

⁶⁵ Noticias ONU, El Fondo Monetario Internacional propone impuestos progresivos para afrontar la desigualdad, 13 de Julio de 2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477371>

⁶⁶ Véase FMI, Fiscal Monitor Update, (enero de 2021), p. 2. Consultar: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>

riqueza e impulsar una redistribución progresiva del ingreso y la riqueza, de la mano de una reforma tributaria de carácter progresivo, que sea capaz de mejorar la estructura social y aumentar la recaudación, dotando de mayores recursos públicos a un Estado que busca dar respuesta a las necesidades de los sectores vulnerados.

En el plano mundial, la opacidad y las brechas que existen entre los distintos sistemas normativos nacionales no hacen más que profundizar la regresividad que ya existe en los sistemas tributarios domésticos de los países periféricos y facilitar la fuga de divisas, con la consecuente pérdida de recursos fiscales y efectos en la estructura social. Por ello, en simultáneo al fortalecimiento del sistema tributario doméstico y de la política cambiaria y de control de capitales, urge desarrollar una agenda alternativa de propuestas de regulación global desde la perspectiva de los países periféricos, considerando que estos últimos pierden invaluable recursos en un contexto tan crítico como el que acontece.

El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. Control de Convencionalidad

The agreement between the IMF and Argentina in 2018. Control of Conventionality

Juan Bautista Justo¹

Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 594-626

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e492>

Resumen: A mediados de 2018 el ministro de Hacienda de Argentina y el presidente del Banco Central de ese país enviaron una carta a la directora del Fondo Monetario Internacional solicitando un préstamo de 50 000 millones de dólares. En unos pocos días, menos de una semana hábil, ese pedido fue aceptado por el FMI y luego ampliado en 7100 millones de dólares más, desembolsándose finalmente un total de 45 000 millones. De acuerdo a lo que surge de constancias judiciales y administrativas, la decisión de contraer el préstamo fue adoptada por los precitados funcionarios argentinos sin ley especial habilitante, sin acto administrativo autorizador, sin expediente y sin recabar previamente los dictámenes jurídicos y técnicos exigidos por la legislación nacional. Esas omisiones determinaron que la operatoria presentara severas falencias en materia de competencia y procedimientos de formación de la voluntad estatal. En este trabajo se plantea que esa sumatoria de fallas en los procesos decisorios domésticos implicó una transgresión por parte del Estado a sus obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos –gobierno democrático, participación ciudadana y acceso a la información pública– y derechos económicos,

¹ Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

El autor agradece los aportes y comentarios de Francisco Verbic, Horacio Etchichury y Laura Clérico. Las opiniones y conclusiones reflejadas en este artículo son únicamente las del autor.

sociales, culturales y ambientales, todo lo cual compromete la validez del acuerdo celebrado con el organismo financiero.

Abstract: In mid-2018, Argentina's finance minister and the president of the Central Bank sent a letter to the International Monetary Fund Managing Director requesting a \$50 billion loan. Within a few days, less than one business week, that request was accepted by the IMF and later expanded by an additional \$7.1 billion, finally disbursing a total of \$45 billion. According to judicial and administrative records, the decision to contract the loan was adopted by the aforementioned Argentine officials without a special enabling law, without an authorizing administrative act, without a file and without previously obtaining the legal and technical opinions required by the Argentine legislation. These omissions caused the operation to present severe shortcomings in terms of competence and procedures for the formation of the State's will. This article argues that this sum of flaws in the domestic decision-making processes implied a transgression by the State of its obligations under the American Convention on Human Rights in terms of civil and political rights -democratic government, citizen participation and access to public information- and economic, social, cultural and environmental rights, all of which compromises the validity of the agreement entered into with the financial body.

I. Introducción: el caso

El 12 de junio de 2018, el ministro de Hacienda de la República Argentina y el presidente del Banco Central de ese país (BCRA) firmaron una Carta Intención dirigida a la directora del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la cual se solicitaba el otorgamiento de un crédito *Stand-By* por la suma de 50 000 millones de dólares. La petición fue acogida favorablemente por el Directorio Ejecutivo del organismo internacional en menos de una semana hábil, el 20 de junio.² El préstamo fue luego

² FMI, Comunicado de Prensa núm. 18/245.

ampliado en 7 100 millones de dólares, desembolsándose finalmente un total de 45 000 millones.

De acuerdo a lo que surge de constancias judiciales y administrativas, la decisión de contraer el préstamo fue adoptada por los precitados funcionarios argentinos:³

a) sin ley previa especial habilitante;⁴

b) sin autorización del Jefe de Gabinete de Ministros para el inicio de las tratativas;⁵

c) sin acto administrativo autorizador emanado del Poder Ejecutivo Nacional para la conclusión del acuerdo;⁶

d) sin intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación;⁷

e) sin dictamen jurídico previo;⁸

f) sin dictamen técnico previo;⁹

g) sin expediente administrativo;¹⁰

Como era de esperarse, esas omisiones determinaron que la operatoria presentara severas falencias en materia de competencia y procedimientos de formación de la voluntad estatal. En cuanto al primer aspecto, la debida autorización a los/as firmantes de un acuerdo, además de un requisito esencial de cualquier actuación pública,¹¹ es considerada como un principio

³ Véase: <https://fmiargentina.com/>; Andrés Bernal, Augusto Martinelli y Francisco Verbic, "La nulidad del crédito de Argentina con el FMI" (inédito). Véase, también, el Decreto PEN núm. 239/2021.

⁴ Arts. 1, 4, 29, 75 inc. 4 y 76 de la Constitución Nacional.

⁵ Art. 59 del Decreto PEN núm. 1344/2007.

⁶ Arts. 99 inc. 11 de la Constitución Nacional y 7° inc. a del Decreto - Ley 19549, LNPA .

⁷ Decreto núm. 1486/2011.

⁸ Art. 7 inc. d, LNPA.

⁹ Art. 61, Ley 24156.

¹⁰ Art. 1, Decreto núm. 1759/1972, RLNPA.

¹¹ "En el orden jurídico administrativo, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino como un presupuesto de ella, en virtud

general del derecho internacional que condiciona la validez de una transacción crediticia.¹² En la faz procedimental, la exigencia de dictámenes previos constituye un típico recaudo de validez de las decisiones administrativas que cuenta con un largo reconocimiento normativo y jurisprudencial. El *abc* del derecho administrativo argentino enseña que una decisión administrativa con vicios ostensibles en materia de competencia y formas adolece de una nulidad absoluta, es irregular y carece —por consiguiente— de presunción de legitimidad (arts. 14 inc. b y 17, LNPA).¹³

Es dable pensar, incluso, que la decisión unilateral de dos funcionarios de enviar una carta al FMI para contraer un crédito de esa magnitud constituyó una “vía de hecho administrativa”, en tanto ese curso de acción no estaba respaldado por un acto administrativo que facultara a los firmantes a embarcar al país en semejante empresa. En un Estado de derecho, esa formalización de la decisión administrativa como instancia previa a su ejecución es un recaudo elemental de validez del ejercicio del poder público, que ha sido gestado trabajosamente a lo largo de varios siglos para evitar los desvíos de los gobernantes.¹⁴

de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita” (CSJN, *Althabe*, 2007, *Fallos*, 330:2992).

¹² Matthias Goldmann, “On the Comparative Foundations of Principles in International Law: The Move towards Rules and Transparency in Fiscal Policy as Examples”, en Carlos Espósito, Yuefen Li y Juan Pablo Bohoslavsky, *Sovereign Financing and International Law*, (Oxford, Oxford University Press, 2013).

¹³ De acuerdo a un inveterado principio, “son recaudos mínimos para la validez de los actos administrativos, los de forma y competencia” (CSJN, *Gómez Zorrilla*, 1963, *Fallos*, 256:277). Véase, *inter alia*, CSJN, *Carman de Cantón*, 1936, *Fallos*, 175:368; *Ganadera “Los Lagos” S.A.*, 1941, *Fallos*, 190:142; *Pustelnik*, 1975, *Fallos*, 293:133.

¹⁴ La figura del acto administrativo —que en esta operatoria luce ausente— es una pieza clave del derecho administrativo moderno, en la medida en que sintetiza la estrategia histórica de sometimiento del poder al derecho que late en las bases de esa disciplina. En efecto, la idea de acto administrativo explicita la obligación del Estado de formalizar sus decisiones *antes de actuar*, para lo cual le exige una declaración previa a la acción que contenga ciertos elementos que permitan verificar la conformidad de lo decidido —y

Teniendo en miras esos antecedentes, en este trabajo se analizará si la forma de celebración del acuerdo de préstamo con el FMI resulta compatible con las obligaciones asumidas por el Estado argentino en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A esos efectos, se evaluará si la decisión de endeudar al país en miles de millones de dólares y de asumir intensos compromisos de reducción del gasto público como garantía frente al acreedor, adoptada por el ministro de Hacienda y el presidente del BCRA sin ley especial previa habilitante, sin acto administrativo autorizador, sin expediente y sin recabar previamente los dictámenes jurídicos y técnicos exigidos por la legislación administrativa, ha sido consistente con las exigencias que dimanaban del precitado tratado internacional.

A esos fines, se aplicará un enfoque esencialmente *formal*. No se indagará aquí sobre los efectos concretos que puede haber tenido el préstamo o sus condicionalidades sobre ciertos derechos convencionales de individuos o grupos, pues ello involucra aspectos empíricos que exceden este estudio. Las preguntas que motorizan el trabajo son otras: ¿permite la Convención Americana

declarado— con el ordenamiento jurídico. La teoría del acto administrativo corporiza, así, los límites impuestos al Estado por el principio de legalidad a través de dos herramientas: la necesidad de esa *declaración previa a la acción* y la exigibilidad de ciertos *elementos* del acto. Ambas variables constituyen técnicas para garantizar la juridicidad del obrar burocrático. Como se ha explicado, “del caos indisciplinado de operaciones materiales de todas clases que indiferenciadamente realizaba el Estado-policía se va a desprender ahora la noción de acto administrativo para designar un acto jurídico de naturaleza específica que viene a determinar el sentido en que la regla de Derecho debe aplicarse al caso individual. La significación que en adelante va a adquirir el acto administrativo entraña una doble vertiente: de una parte, viene a ejecutar o concretar la ley; de otra parte, se convierte en condición previa de toda operación material realizada por la administración pública o, al menos, de aquellas operaciones que rozan la esfera de la libertad o de la propiedad de los particulares” (Garrido Falla, Fernando, Palomar Olmeda, Alberto & Losada González, Herminio, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2010, p. 565). Véase, Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, t. II, (Depalma, Buenos Aires, 1955), 74; Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, (Civitas, Madrid, 2001), 440; Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, (Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996), 213; Carlos M. Grecco, “Vías de hecho administrativas”, *LL*, 1980-C, 1203; Tomás Hutchinson, *Régimen de Procedimientos Administrativos*, (Astrea, Buenos Aires, 1998), 93.

que una decisión tan gravitante sea adoptada del modo en el que se lo hizo en este caso? En caso de una respuesta negativa ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas?

Dicho en otros términos, ¿tiene el sistema interamericano de derechos humanos algo para decir en este asunto? En su caso, ¿qué es lo que aporta?

II. Primer interrogante. Compatibilidad de la decisión del Estado argentino con la Convención Americana sobre Derechos Humanos

1. Derechos humanos y legalidad

La primera pregunta que debemos hacernos para abordar este caso es la siguiente: una decisión que infringe el derecho interno del Estado ¿viola el derecho internacional? La respuesta a esa pregunta ha cambiado dramáticamente en los últimos setenta años, como producto de la transición que ha atravesado el sistema internacional desde un modelo focalizado en los Estados-nación a otro basado en instituciones transnacionales. Para el derecho internacional clásico, la respuesta a la pregunta planteada era un rotundo *no*; la legalidad interna era indiferente para ese sistema. Hoy la respuesta es algo distinta: la mayoría de los Estados han asumido internacionalmente el compromiso de ejercer el poder público bajo las reglas del gobierno democrático,¹⁵ que tiene en el principio de legalidad a su principal expresión. El resultado ineludible de esa decisión es que la legalidad interna de las medidas gubernamentales se ha vuelto también una cuestión de derecho internacional.

1.1. Del derecho internacional “hacia afuera” al derecho internacional “hacia adentro”

El rasgo distintivo del recorrido histórico que da lugar al Estado moderno reside en la consolidación de un único centro

¹⁵ Art. 29 inc. 2° de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

de poder, supremo frente a todas las entidades intermedias. El Tratado de Westfalia (1648) materializó esta transición, al dar fin a la sangrienta Guerra de los Treinta Años. Se pactó allí que cada territorio podría determinar su propio sistema de gobierno sin injerencias externas, pero debería abstenerse de entrometerse en los asuntos domésticos de sus pares. Bajo ese modelo, la paz se alcanzaría a partir de la independencia recíproca de Estados aislados entre sí. Ese rasgo permitió a las noveles naciones asegurar la igualdad en las relaciones externas con otros países y la autoridad interna en relación a sus propios habitantes.¹⁶

La doctrina de la soberanía fue la moneda de ese nuevo paradigma del poder político. Su cara “interna” implicó afirmar un *status* que permite a una persona u organismo político establecido ejercer el “comando supremo” sobre una sociedad particular. El

¹⁶ El art. 2.7 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”. Es así que “Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro (...) El estricto cumplimiento de estas obligaciones es una condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones” (ONU, Asamblea General, *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*, Resolución núm. 2131 (XX), 21 de diciembre de 1965, apartados 1° y 4°). En igual sentido, “Todos los Estados gozan de igualdad soberana, tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole. En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes: a) Los Estados son iguales jurídicamente. b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía. c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados. d) La integridad territorial y la independencia política son inviolables. e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural” (ONU, Asamblea General, *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, Resolución núm. 2625 (XXV), 24 de octubre de 1970). A nivel regional, el art. 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) dispone que “ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”.

gobierno —sea monárquico, aristocrático o democrático— tiene la “autoridad final y absoluta” dentro de un territorio dado.

La cara “externa” de la soberanía, por su parte, implicó la afirmación de que no hay una autoridad por encima y más allá del Estado soberano. Los Estados deben ser considerados como libres e independientes en todos los asuntos de política interna y nadie puede decirles qué tienen que hacer o dejar de hacer en ese ámbito. La soberanía externa reclama esa autodeterminación y veda toda interferencia de otros Estados.¹⁷

Como resultado de esa estricta diferenciación entre lo interno y lo externo, en el sistema westfaliano, el modo en que un soberano trataba a sus súbditos en su territorio era un tema exclusivamente doméstico.¹⁸ A lo sumo, se discutía si se le podía exigir cierto comportamiento en relación a ciudadano/as extranjero/as o bien si ciertas prácticas extremas —como la esclavitud— serían toleradas. Lo que resultaba claro es que no estaba dado al derecho internacional ocuparse de asuntos internos.

Ese modelo de Estados soberanos y herméticos fundado en la no intervención en los asuntos puramente internos duró de 1648 a 1989. A partir de la segunda mitad del siglo XX —Segunda Guerra Mundial—, los Estados comenzaron a transferir

¹⁷ Para la Corte Internacional de Justicia, “el principio de no intervención implica el derecho de todo Estado de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera” y “dicho principio prohíbe a todo Estado o grupos de Estados intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otro Estado” (CIJ, *Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua —Nicaragua vs. Estados Unidos de América—*, Fondo del Asunto, 27 de junio de 1986, párr. 202).

¹⁸ La competencia exclusiva en cuestiones internas comprende aquellas “materias que, aunque toquen muy de cerca a los intereses de más de un Estado, no están en principio reguladas por el derecho internacional. *En lo referente a estas materias, cada Estado es dueño único de sus decisiones*” (Corte Permanente de Justicia Internacional —CPJI—, *Opinión sobre decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos*, Serie B, núm. 4, 1923, énfasis del autor). En palabras de John Marshall, “The jurisdiction of the nation within its own territory is necessarily exclusive and absolute. It is susceptible of no limitation not imposed by itself. Any restriction upon it, deriving validity from an external source, would imply a diminution of its sovereignty to the extent of the restriction, and an investment of that sovereignty to the same extent in that power which could impose such restriction” (USSC, *Schooner Exchange vs. McFaddon*, 11 U.S. 116, 136, 1812).

muchas de sus atribuciones a entidades supranacionales, los actores no estatales comenzaron a ser titulares de derechos y obligaciones bajo el ordenamiento internacional y el derecho internacional empezó a regular aspectos centrales de la relación entre el Estado y sus ciudadanos, erosionando con ello su impenetrable soberanía interna. Ese proceso, que se catalizó con la caída del Muro de Berlín, llevó a que aspectos tradicionalmente reservados al dominio doméstico y librados al juego de los vínculos soberanos se vieran crecientemente regulados a nivel internacional, con la consiguiente limitación de la acción estatal en las dos esferas. Los principales hitos de ese proceso son los derechos humanos, el comercio internacional y la protección de inversiones extranjeras.¹⁹

Pasadas ya varias décadas de esa evolución, en el siglo XXI no es posible distinguir de manera nítida las materias propias del derecho interno de las que corresponden al derecho internacional. Muchas de ellas se encuentran superpuestas. La distinción era siempre factible cuando el derecho internacional se limitaba a regular las relaciones externas de los Estados y todo lo demás quedaba excluido de su ámbito, especialmente las decisiones con impacto dentro de su territorio o respecto de sus propios súbditos. Sin embargo, “hoy las mismas situaciones, en el mismo ámbito territorial y respecto de las mismas personas son objeto de ambas jurisdicciones, la de cada Estado en particular y la de la comunidad internacional. De ahí que la legitimidad y aun la necesidad de considerar cuestiones aparentemente de derecho interno desde el punto de vista del internacional, es hoy indiscutible”.²⁰

¹⁹ Juan Justo, “El fin de la promesa constitucional”, 4 *Revista Argentina de Justicia Constitucional*, octubre 2017; “Amenazas y escudos protectores. Las inversiones en el sector energético y la saga de la expropiación en el derecho internacional”, 13 *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería* (RADEHM), mayo-julio 2017.

²⁰ Corte IDH, OC-7/86, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta - artículos 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 29 de agosto de 1986, Opinión Separada del Juez Piza Escalante.

El concepto de “estatalidad abierta” grafica bien el nuevo escenario. Asistimos a la apertura de la esfera de competencias del derecho interno del Estado, es decir, a la permeabilidad del ordenamiento nacional frente a principios y contenidos normativos provenientes de otros regímenes jurídicos.²¹

Todo lo anterior tiene como consecuencia que las líneas que antes dividían con nitidez lo “nacional” de lo “internacional”, hoy sean más tenues. En la actualidad, los tratados se usan para disciplinar el funcionamiento de las autoridades *dentro de su propia jurisdicción*.²² Esos instrumentos se alejaron de la regulación exclusiva de las relaciones entre Estados para intervenir de lleno en la vinculación de éstos con los individuos.²³ Como resultado de ello, una cantidad creciente de asuntos que antes eran regulados solo por el ordenamiento doméstico se ven ahora alcanzados por disposiciones internacionales y transnacionales. El caso que aquí analizamos debe ser examinado computando esa transición.

1.2. El derecho a la democracia. La sujeción a la ley como obligación internacional del Estado

Como cabal expresión del cambio apuntado anteriormente, bajo los tratados de derechos humanos —tanto regionales como universales—, la sujeción del Estado a sus propias leyes (compatibles con esos pactos) constituye una obligación internacional que trasciende la esfera doméstica. Juridicidad y derechos fundamentales forman un conjunto indisoluble, por lo que las

²¹ Mariela Morales Antoniazzi, “El Estado abierto como objetivo del *ius constitutionale commune*. Aproximación desde el impacto de la corte interamericana de derechos humanos” en Armin Von Bogdandy, Héctor Fix Fierro y Mariela Morales (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, (UNAM-ILJ-Instituto Max Planck de Derecho Público, Comparado y Derecho Internacional, México, 2014).

²² Antonios Tzanakopoulos, “Domestic Courts in International Law: The International Judicial Function of National Courts”, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 34, 2011.

²³ CIJ, *Case Concerning Reservation to the Convention on Genocide*, 1951, párr. 23.

actuaciones del Estado contrarias a su propio marco normativo pueden engendrar responsabilidad internacional.²⁴ En el caso interamericano, esa pauta se desprende de los arts. 1, 2, 7, 25, 29 y 30 del Pacto de San José de Costa Rica, así como de otros instrumentos específicos. La recurrente afirmación de esa estrecha conexión dista de ser casual: en términos históricos, la defensa de la democracia ha sido el primer desafío del régimen interamericano, como producto directo de la triste experiencia dictatorial del sub-continente que vino a dejar atrás.

Es así que, en este modelo regional, “el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.²⁵

²⁴ Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, párr. 167; *Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párr. 148; *Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 1 de julio de 2009, párr. 69; *Maldonado Vargas y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de septiembre de 2015, párr. 123; *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2017, párr. 155.

²⁵ Corte IDH, OC-8/87, “*El habeas corpus bajo suspensión de garantías - arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos*”, 30 de enero de 1987, párr. 26. De acuerdo al ideario básico del Estado de derecho moderno, en el respeto por las leyes sancionadas democráticamente se dirime la vigencia efectiva del principio fundante de la organización estatal, que no es otro que la *libertad individual*, consagrado en el art. 7.1 de la Convención Americana (Corte IDH, *I.V vs. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 30 de noviembre de 2016, párr. 151). En efecto, el primer objetivo de una república democrática es asegurar la autonomía personal. Para salvaguardar esa libertad, el único deber de obediencia que el Estado puede reclamar es aquél susceptible de ser referenciado al consentimiento de los gobernados, un consentimiento que sólo se materializa en el derecho sancionado democráticamente. Fuera de esos márgenes está la heteronomía, la imposibilidad de ligar técnicamente las órdenes del poder público al asentimiento de sus destinatarios, es decir, la tiranía. La plataforma de legitimación del poder político surgida de las revoluciones de los siglos XVII y XVIII es que se obedece a las leyes y no a las personas. La conciliación entre libertad y autoridad se vuelve posible a través de la ley: quien la obedece

El lazo entre Estado de derecho y protección de los derechos fundamentales no es, entonces, dudoso. El sistema interamericano existe a partir de asumir que no es posible brindar tutela a esos derechos sin proteger la juridicidad. La sujeción del poder al derecho democrático es su gran proyecto histórico.

La derivación directa de esa simbiosis entre derechos y democracia en América es la reserva de ley. En palabras de la Corte Interamericana, “la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución”.²⁶

lo hace como partícipe de la soberanía que reside en el pueblo, de quién emanan las normas que condicionan las acciones de los gobernantes. El saldo de ese mecanismo es que los que mandan lo hacen en tanto obedecen (al marco normativo en que fundan sus órdenes) y los que obedecen lo hacen en tanto mandan (a través de la formulación de ese marco).

²⁶ Corte IDH, OC-6/86, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 9 de mayo de 1986, párrs. 35 y 37; *Tristán Donoso vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 27 de enero de 2009, párr. 56; *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de febrero de 2012, párr. 164; *Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2017, párr. 102; *Álvarez Ramos vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 30 de agosto de 2019, párr. 104; *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de agosto de 2008, párr. 176; OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 19 de agosto de 2014, párr. 275; *Mémoli vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 22 de agosto de 2013, párr. 130; *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 22 de junio de 2015, párr. 119; *Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de noviembre de 2009, párr. 76; *Colindres Schonenberg vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de febrero de 2019; *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de febrero de 2001, párr. 169; *Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de mayo de 2008, párr. 52; *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de julio de 2007, párrs. 45 a 47; *Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2004, párr. 96; *Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, 22 de noviembre

En ese marco, “la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la constitución de cada Estado parte, y a *él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas*”.²⁷

La juridicidad cumple esa precisa función de evitar el ejercicio arbitrario del poder público y se constituye, por lo tanto, en una de las garantías más relevantes para la eficacia del sistema de protección de los derechos humanos. En otros términos, la juridicidad siempre es la primera garantía de los derechos.

No alcanza, por cierto, con el reconocimiento nominal de estos mandatos: “para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, *se requiere no solo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos*”.²⁸

Como vemos, la tríada *democracia —derechos y garantías— Estado de derecho* erige el sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico en una garantía fundamental del individuo inserto en el *Bill of Rights* internacional. El principio de juridicidad no opera como una simple regla organizacional

de 2005, párrs. 68 y 79; *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, 19 de septiembre de 2006, párrs. 88 a 91; *Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de febrero de 2001, párr. 128; *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de junio de 2005, párr. 145; *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 21 de noviembre de 2007, párr. 93; *Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, párr. 127; *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo, 6 de mayo de 2008, párr. 61; *Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de julio de 2009, párr. 130; *Artavia Murillo y otros (“Fecundación in Vitro”) vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2012, párr. 273; *Yatama vs. Nicaragua*, cit, párr. 206.

²⁷ Corte IDH, OC-6/86, cit., párr. 32 (énfasis del autor).

²⁸ Corte IDH, OC-6/86, cit., párr. 24 (énfasis de autor).

ni como un asunto ajeno a los/as ciudadanos/as, sino que su infracción determina una *lesión autónoma a un derecho fundamental* ¿Qué interés más sensible para la persona puede existir en una democracia que la sujeción del poder al derecho? Un Estado en el cual se reconocen los derechos pero no se fija el límite de la juridicidad no es más que un oxímoron. En tanto la juridicidad es el presupuesto institucional del sistema de protección de los derechos humanos, la legalidad interna de una decisión involucra un problema convencional.²⁹

Sumada a su clara consagración jurisprudencial, estas pautas han sido expresamente positivizadas. La pulsión latinoamericana por las rupturas democráticas forzó esa explicitación, esa necesidad de asignar a manuales de educación cívica elemental el rango de declaraciones multilaterales de primer orden. El art. 3 de la Carta Democrática Interamericana nos recuerda, por si alguna duda queda, que “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; *el acceso al poder y su*

²⁹ El art. 29 de la Convención establece que “ Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; (...) c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”. La redacción del inciso b) “está hecha con el criterio central de que no se entienda que la misma tuvo por objeto, de alguna manera, permitir que los derechos y libertades de la persona humana pudieran ser suprimidos o limitados, en particular aquellos previamente reconocidos por un Estado” (Corte IDH, OC-4/84, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, 19 de enero de 1984, párr. 20). Paralelamente, según el art. 29 inc. c), la lectura de la Convención no puede conducir a la exclusión de los derechos y garantías que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno. Esto implica que las reglas del sistema republicano, y demás componentes esenciales del Estado de Derecho, encuentran tutela jurídica bajo el sistema interamericano (Corte IDH, *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, cit., párrs. 105 y 106; *Blake vs. Guatemala*. Fondo, 24 de enero de 1998, párrs. 96 y 97). Sin lugar a dudas, la conformidad del obrar estatal con el derecho interno es la primera garantía que se deriva de ese régimen republicano que la Convención manda proteger. La consecuencia “postwestfaliana” de esa directiva es que la legalidad interna ya no es algo disponible por el Estado.

ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.³⁰ Esa pauta se suma al pionero art. XXXIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que desde 1948 nos viene avisando que “Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley”.

En resumidas cuentas, las actuaciones estatales que infringen el ordenamiento doméstico sancionado democráticamente comportan una inobservancia del Estado a sus deberes convencionales y engendran, por ello, responsabilidad internacional. Los defectos competenciales y procedimentales del acuerdo con el FMI evidencian una transgresión en este punto.

2. La participación ciudadana como debido proceso

Sumado a las debilidades jurídicas apuntadas en materia de competencia y formas, es posible observar también que la decisión de asumir el mayor endeudamiento soberano de la historia argentina se adoptó sin habilitar ningún tipo de participación ciudadana y en tiempo récord. Esa omisión también genera un problema convencional.

En efecto, los arts. 23 inc. 1º, ap. a) y 8º de la Convención Americana establecen la garantía del “debido proceso participativo”.

³⁰ Enfatismo del autor. La Corte Interamericana ha señalado que “La Carta Democrática Interamericana hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente y señala como uno de los elementos constitutivos de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho”. (Corte IDH, *López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 5 de octubre de 2015, párr. 151; *Petro Urrego vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de julio de 2020, párr. 92). Cabe apuntar, no obstante, que en precedentes previos el tribunal interamericano ha asignado a esas disposiciones a un alcance meramente interpretativo (Corte IDH, *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 5 de agosto de 2008, párrs. 216 a 223).

Esto significa que la participación de los afectados en la toma de decisiones públicas ya no tiene un contenido simbólico o aspiracional, sino que constituye una exigencia jurídica anclada en esas dos normas convencionales, con similar jerarquía al debido proceso clásico.³¹ A partir de una interpretación evolutiva del precepto,³² debe entenderse que el art. 23 de la Convención impide adoptar una decisión con impacto intergeneracional sin recabar ningún tipo de opinión de la población afectada.

El art. 23 inc. 1° de la Convención Americana establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos (ap. a); ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores (ap. b), y iii) a acceder a las funciones públicas de su país (ap. c).³³

³¹ El art. 8° de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse ante cualquier acto estatal de determinación de derechos (Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, cit., párr. 147; *Ivcher Bronstein vs. Perú*, cit., párr. 102; *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, cit., párr. 124; OC-9/87, *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 6 de octubre de 1987, párr. 27). Véase, Juan Justo, “Procedimiento y garantías, tercera etapa: el debido proceso como ataque” en AA.VV., *El procedimiento administrativo a 20 años de la reforma constitucional*, (Astrea, Buenos Aires, 2015); “La democracia de los posmodernos y las transformaciones del derecho público. Tres mutaciones”, *Revista Jurídica La Ley*, Suplemento Derecho Administrativo, junio 2020.

³² De acuerdo a este estándar hermenéutico, “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales” (Corte IDH, *Artavia Murillo y otros (“Fecundación in Vitro”) vs. Costa Rica*, cit., párr. 162; OC-16/99, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, 1 de octubre de 1999, párr. 114; *Bueno Alves vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, 11 de mayo de 2007, párr. 193; *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de noviembre de 2005, párr. 106; *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 20 de octubre de 2016, párr. 245; *Ricardo Canese vs. Paraguay*, cit., párr. 181; *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de julio de 2004, párr. 184; *Kimel vs. Argentina*, cit., párr. 189.

³³ Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, cit., párrs. 195 a 200; *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 144.

Como puede advertirse, la norma distingue entre la “participación en la dirección de los asuntos públicos”, el “voto” y el “acceso a las funciones públicas”. Ese distingo demuestra que la participación conlleva un *plus* por sobre el piso mínimo de nominación de representantes en elecciones libres, pues de otro modo su consagración sería redundante. La participación constituye un derecho convencional autónomo, diferente del sufragio y el acceso a funciones públicas.

En este sentido, la jurisprudencia pacífica del tribunal interamericano establece que “el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no solo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos”.³⁴

El ejercicio efectivo de esos derechos políticos constituye “un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”.³⁵ Esa jerarquización de la participación como “un fin en sí mismo” abona la interpretación evolutiva que procura su inserción dentro de la red de protección del debido proceso. La participación es un fin en sí mismo, más allá del producto del procedimiento de que se trate.

En ese orden, “la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”.³⁶

Más aún, “el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el *acceso a una*

³⁴ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de mayo de 2010, párr. 107.

³⁵ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, cit., párr. 107; *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 143.

³⁶ Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, cit., párr. 196; *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 146.

forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas”.³⁷

Como resultado de esa enorme gravitación de los derechos de participación, la propia Convención veda, en su art. 27, la posibilidad de su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de estos.³⁸

De manera que el art. 23 protege tres intervenciones del/la ciudadano/a: “como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público”.³⁹ El Estado debe dar las “oportunidades” para que esas intervenciones sean posibles. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴⁰

La jerarquización de la participación en los términos del art. 23 obedece a que las justas exigencias de la democracia deben orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.⁴¹ No es posible compatibilizar con esas directivas a una decisión de endeudamiento y asunción de condicionalidades que, pese a tener proyecciones intergeneracionales, ni siquiera atravesó los filtros del sistema representativo clásico.

³⁷ Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, cit., párr. 200; *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 150 (énfasis del autor).

³⁸ Corte IDH, OC-6/86, cit., párr. 34; *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 140.

³⁹ Corte IDH, *Yatama vs. Nicaragua*, cit., párr. 195; *Castañeda Gutman vs. México*, cit., párr. 145.

⁴⁰ Corte IDH, *Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de noviembre de 2009, párr. 29; *Argüelles y otros vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 20 de noviembre de 2014, párr. 175; *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de febrero de 2018, párr. 111.

⁴¹ Corte IDH, OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 13 de noviembre de 1985, párr. 144.

3. Principio de máxima divulgación

Fue necesario instar varias acciones judiciales⁴² para que el gobierno argentino divulgara —parcialmente y a regañadientes— los antecedentes básicos del acuerdo con el FMI. Esa decisión de retacear el acceso del público al convenio también involucra una afectación convencional.

El principio de máxima divulgación —o transparencia activa—⁴³ encuentra fundamento normativo en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y establece la presunción de que toda información en poder del Estado es accesible. Ese acceso resulta una condición esencial de validez de la actuación de las autoridades en una sociedad democrática, y por ende se encuentra solo sujeto a un sistema restringido de excepciones.⁴⁴

En efecto, la jurisprudencia interamericana ha otorgado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el precitado art. 13, principalmente a través de poner el acento en su alcance social. Ese abordaje colectivo de estas libertades ha permitido dotar de una especial fuerza al acceso a la información pública como uno de los derechos incluidos dentro del ámbito de tutela de la disposición.⁴⁵ Es un caso de interpretación evolutiva.

La Corte Interamericana ha establecido, así, que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no solo el derecho y la libertad de expresar su propio

⁴² Véase nota 3 *supra*.

⁴³ Corte IDH, *I.V vs. Bolivia*, cit., párr. 156.

⁴⁴ Corte IDH, *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párr. 92 y cctes.; *Gomes Lund y Otros (Gue-rilha do Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2010, párrs. 230-231.

⁴⁵ Corte IDH, *López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, 1° de febrero de 2006, párr. 163; *Palamara Iribarne vs. Chile*, cit., párr. 69; *Ricardo Canese vs. Paraguay*, cit., párrs. 77-80; *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, cit. párrs. 108-111; *Ivcher Bronstein vs. Perú*, cit., párrs. 146-149.

pensamiento, sino también el derecho y la libertad de *buscar, recibir y difundir* informaciones e ideas de toda índole”,⁴⁶ y dentro de esa concepción ha cobrado una especial relevancia la información estatal o en poder del Estado, puesto que de su buen conocimiento por parte de la ciudadanía dependen las posibilidades de participar y controlar de manera positiva y adecuada las acciones del gobierno y el real cumplimiento de los fines de esa organización.⁴⁷

De la aplicación del mencionado principio surge una serie de reglas y pautas interpretativas fundamentales. En primer término, en virtud de esta presunción de publicidad corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control lo ha hecho de manera compatible con las normas interamericanas sobre la materia. Es de resaltar que la carga de demostración contiene un doble aspecto, pues el Estado no solo debe acreditar que la restricción se relaciona con uno de los objetivos legítimos que la habilitan (prueba de legalidad), sino también que la divulgación de datos que pretende impedirse ocasiona actual o potencialmente un perjuicio a esos objetivos que es mayor al interés público comprometido en su disponibilidad (prueba de proporcionalidad). Esta imposición en la carga probatoria es

⁴⁶ Corte IDH, *López Álvarez*, cit., párr. 163; *Ricardo Canese vs. Paraguay*, cit., párr. 77 y *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, cit., párr. 108 (énfasis del autor); Com. IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, (Washington, 2007).

⁴⁷ La interpretación evolutiva que permite reconocer en la clásica garantía de la libertad de expresión el derecho de acceso informativo también ha sido adoptada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para quien el art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo, independientemente de su modo de almacenamiento, su fuente o su fecha de producción. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información (ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 34, *Artículo 19, Libertad de opinión y libertad de expresión*, 2011, CCPR/c/Gc/34, párrs. 18-19).

de vital importancia, dado que supone que en los casos “dudosos” debe entenderse que la información es pública y por lo tanto accesible para el particular.

También se desprende del principio de máxima divulgación el hecho concreto de que el particular no está obligado/a a justificar su pedido de información ni a acreditar un interés directo o afectación personal para su obtención,⁴⁸ lo cual atiende —precisamente— a la dimensión social con que se aborda el art. 13 de la Convención.

Por otra parte, la entrega a una persona de información pública supone en principio la permisión para su circulación en la sociedad, de manera que esta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. Por lo tanto, la consagración convencional de la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, desde dos dimensiones que deben garantizarse simultáneamente, una individual, otra social.⁴⁹

En definitiva, el principio de máxima divulgación trae aparejada —con proyecciones determinantes para todos los países sometidos al régimen interamericano— la presunción de publicidad de toda información estatal, el consecuente traslado de la carga argumentativa y probatoria de las restricciones hacia el Estado y la disponibilidad efectiva y absoluta de todos sus registros y datos para cualquier ciudadano.⁵⁰ La ausencia de acceso a la información vinculada con el préstamo ha implicado una infracción a ese principio.

⁴⁸ Corte IDH, *Claude Reyes vs. Chile*, cit., párr. 77.

⁴⁹ Corte IDH, *López Álvarez vs. Honduras*, cit., párr. 163; *Ricardo Canese vs. Paraguay*, cit., párr. 80; *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, cit., párrs. 108-111; *Furlan y familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2012, párr. 294.

⁵⁰ Sobre la recepción de estos estándares en el derecho interno de los países de América Latina, ver Com. IDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*, 2011, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.7/12.

4. DESCAs, progresividad y participación

En la medida en que involucraban fuertes restricciones presupuestarias, los compromisos asumidos frente al FMI se vinculaban en forma directa con los mandatos de progresividad y no regresividad vigentes en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).⁵¹ Ello obligaba también a una participación de los/as afectados/as por esas medidas, que nunca se dio.

Como es sabido, los DESCAs involucran obligaciones básicas y obligaciones progresivas.

Mientras las obligaciones básicas exigen el acceso inmediato a niveles mínimos de disfrute de esos derechos, las progresivas implican el deber de poner en marcha estrategias encaminadas a su futura plenitud. Esa característica las aleja de la inmediatez de las obligaciones básicas, pero traslada la atención del/la intérprete hacia la participación genuina de los/as afectados/as en el diseño de esas políticas.⁵²

Dicho de otro modo, si frente a las obligaciones básicas (de resultado) el rasgo preponderante desde la óptica procedimental reside en la eficacia de los remedios administrativos y judiciales para proveer satisfacción inmediata al derecho en su

⁵¹ Véase, Corte IDH, *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú*, cit., párrs. 16, 17 y 97; *Lagos del Campo vs. Perú*, cit., párr. 142; *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*, cit., párr. 192; *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, cit., párr. 220; *Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de marzo de 2018, párr. 100; *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de agosto de 2018, párr. 97; *Muelle Flores vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de marzo de 2019, párrs. 170 a 208; *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 21 de noviembre de 2019, párr. 155; *Hernández vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 22 de noviembre de 2019, párr. 54; *Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de febrero de 2020, párr. 199.

⁵² Justo, Juan, "Procedimientos locales y progresividad. El mandato participativo de los DESCAs", 5 *Revista ADA CIUDAD* - Dossier "Los DESC abren el debate", diciembre 2013.

faz esencial, frente a las de medios, la directiva jurídica esencial estriba en la participación de los/as afectados/as.

Esto es así porque —dentro de las formas de reducir la brecha entre los mandatos internacionales y el accionar de las autoridades nacionales— los DESCA se destacan por ofrecer una perspectiva democratizadora (propia del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos)⁵³ diferente a la de otros derechos, desde que no solo establecen la necesidad de brindar a las personas mecanismos para reclamar la cobertura de los pisos mínimos, sino que también hacen hincapié en la necesidad de una apertura a la participación ciudadana como vía para alcanzar la meta de la plena satisfacción de esos intereses.

⁵³ El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos (EBDH) busca integrar a los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos en las estrategias de crecimiento. Para ello no solo centra su mirada en los resultados del desarrollo, sino que presta especial atención a los procesos por los cuales aquel se logra, procurando que sean participativos, no discriminatorios y que sus destinatarios dejen de ser meros receptores pasivos de decisiones tomadas en su nombre para convertirse en ciudadanos activos. Se entiende que la aplicación del EBDH conduce a mejores y más sostenibles resultados de desarrollo humano y ayuda a resolver los conflictos entre las partes interesadas. El valor agregado de este abordaje pasa por los siguientes factores: *a)* empoderamiento: al encuadrar el desarrollo bajo los estándares de los tratados de derechos humanos, lo que antes era concebido como “necesidades” ahora es entendido como derechos exigibles y la caridad se transforma en cumplimiento de obligaciones internacionales. Este cambio de mirada es fundamental para promover un rol activo de los sectores afectados; *b)* rendición de cuentas: este aspecto marca un rasgo distintivo del EBDH. Todos los estamentos involucrados en las estrategias de desarrollo —locales, nacionales, regionales e internacionales— deben dar cuenta del modo en que cumplen sus deberes en materia de derechos humanos y, *c)* participación: el EBDH asigna un valor estratégico fundamental a la participación activa, significativa y libre de la sociedad civil, comunidades, minorías, pueblos indígenas, mujeres y demás sectores cuyas voces han sido tradicionalmente excluidas de los debates sobre desarrollo. En oposición al enfoque usual, en el que los requerimientos de los grupos vulnerables eran identificados sin su intervención, el EBDH postula que sean esos sectores quienes participen en la determinación de sus propios objetivos de desarrollo y se involucren en forma directa en diseñar e implementar los proyectos necesarios para su consecución. Las organizaciones nacionales e internacionales pasan de ser los “ejecutores” de los programas de desarrollo a ser sus “facilitadores”. Eso conlleva un sentido de pertenencia de parte de los destinatarios que propicia una mayor sustentabilidad de los proyectos. (Filmer – Emilie Wilson, “The Human Rights-Based Approach to Development: The Right to Water”, 2 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 23, 2005).

Esta perspectiva se materializa en la propia estructura de los mandatos convencionales, que parte de reconocer a la progresividad como un rasgo preponderante y acentúa con ello la imperatividad del diseño inmediato de estrategias nacionales encaminadas al logro gradual de la plena satisfacción de estos derechos. Justamente, al momento de diseñar y aplicar esas estrategias, las autoridades deben asegurar que sus acciones se llevan a cabo de acuerdo con la ley y los pactos, lo cual comprende la oportunidad de una genuina participación de los afectados que debe viabilizarse por medio de la previa y plena divulgación de la información relevante sobre las medidas pretendidas.

En este caso, ese mandato participativo tampoco fue respetado. Las decisivas políticas públicas derivadas del acuerdo con el FMI —que impactan directamente en los DESCA y condicionarán a varias administraciones— se gestaron a puertas cerradas y en una semana.

5. El modo de celebración del acuerdo con el FMI implicó una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Puede sostenerse, a la luz de todo lo expuesto, que la forma en que se instrumentó el acuerdo con el FMI implicó una violación del Estado argentino a sus obligaciones convencionales en materia de legalidad, participación ciudadana, máxima divulgación y progresividad, consagradas en los arts. 1, 2, 7, 8, 13, 23, 25, 26, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esas obligaciones vinculan al Estado tanto en sus actuaciones internas como en la conformación de sus relaciones internacionales. Como tiene dicho la Corte Interamericana, “la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado

multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados”.⁵⁴ Similar temperamento cabe aplicar para acuerdos crediticios.

III. Segundo interrogante. Las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la Convención al celebrar el acuerdo con el FMI. Responsabilidad internacional del Estado y reparaciones

1. Configuración de responsabilidad internacional del Estado argentino

Según vimos, la decisión estatal analizada ha violado la Convención Americana. Resultan de aplicación, en consecuencia, los arts. 61, 62 y 63 de ese tratado, que someten la cuestión a la competencia del sistema interamericano y permiten la declaración de responsabilidad del Estado parte por esa violación y su ulterior reparación a través de los mecanismos de restitución, indemnización y garantías de no repetición.

La Corte Interamericana tiene, de acuerdo al art. 62 inc. 3° del Pacto, competencia para “conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido”. Paralelamente, cuenta también con atribuciones para interpretar en abstracto el alcance de la Convención y otros tratados, así como su compatibilidad con las leyes internas (art. 64). El tribunal posee, así, tanto competencia contenciosa como consultiva.

Cuando recibe una demanda en el marco de su jurisdicción contenciosa, la Corte debe analizar el caso y resolver si existió una violación. Si concluye que hubo una transgresión a las obligaciones del Estado, el tribunal dispondrá que se reparen

⁵⁴ Corte IDH, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de marzo de 2006, párr. 140. Véase, Bohoslavsky, Juan Pablo & Justo, Juan, “Control de convencionalidad de los arbitrajes de inversión”, *Revista de Derecho Público*, Rubinzal-Culzoni, 2010-II.

las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración (art. 63 inc. 1°). Ese fallo de la Corte es definitivo e inapelable (art. 67) y el Estado queda obligado a su cumplimiento (art. 68 inc. 1°).

La Corte no juzga casos nacionales, pero sí le compete “verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia”.⁵⁵ Todo el obrar interno, queda sujeto a ese escrutinio. Las decisiones estatales son provisorias y derrotables en sede internacional.⁵⁶

Por razones ligadas con la competencia material del tribunal y el principio de inoponibilidad del derecho interno, las normas aplicables en el contencioso interamericano son las previstas por el *corpus juris* internacional. Ello incluye al bloque convencional regional, el derecho consuetudinario internacional e incluso otros tratados de los que forman parte los Estados miembros, según prescribe el art. 29 del Pacto.⁵⁷

Para que surja la responsabilidad siempre debe existir una violación a las obligaciones impuestas por el tratado. Esa transgresión se configura con la sola presencia de la medida estatal incompatible con la Convención, aun cuando ella no haya sido todavía aplicada a un individuo o grupo determinado. Lo que variará, en todo caso, es el alcance de la reparación, pero la responsabilidad se habrá configurado igual.

En efecto, ya desde el precedente *Suárez Rosero* la Corte ha precisado que una norma o decisión interna puede violar por sí misma el art. 2° de la Convención, “independientemente de que

⁵⁵ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo, 19 de noviembre de 1999, párr. 222; *Dacosta Cadogan vs. Barbados*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de septiembre de 2009, párr. 24.

⁵⁶ Corte IDH, *Rico vs. Argentina*. Excepción Preliminar y Fondo, 2 de septiembre de 2019, párr. 82.

⁵⁷ Corte IDH, *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, párrs. 45 a 58 y 77.

haya sido aplicada”.⁵⁸ Ese estándar preventivo ha sido replicado en otros casos⁵⁹ y hoy forma parte de la lógica primaria del sistema interamericano, que tiene en el deber de adecuación del obrar estatal a los mandatos convencionales a su principal estrategia.

Lo anterior significa que la detección del hecho ilícito internacional —consistente en la inobservancia de una obligación del tratado— engendra responsabilidad internacional y da lugar, sin necesidad de mayores aditamentos, a un mandato reparatorio cuyo alcance dependerá de la presencia de perjuicios particularizados o no. En ausencia de un daño singular, la obligación del Estado consistirá solamente en extinguir la medida contraria a la Convención, es decir, la restitución.

2. Reparaciones. Anulación del acuerdo, debida diligencia del prestamista y prohibición del enriquecimiento sin causa del Estado

En el derecho internacional se entiende que la acción u omisión de cualquier autoridad gubernamental contraria a los mandatos de los pactos internacionales constituye un hecho ilícito imputable al Estado que compromete su responsabilidad.⁶⁰ Con motivo de aquella nace para el Estado una relación jurídica nueva, que consiste en la obligación de reparar el daño causado y hacer cesar las consecuencias de la violación.⁶¹ Esa obligación se rige directamente por el derecho internacional y no es subsidiaria del derecho interno. Ninguna disposición o instituto doméstico puede oponerse a esa reparación.⁶²

⁵⁸ Corte IDH, *Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo, 12 de noviembre de 1997, párr. 98.

⁵⁹ Corte IDH, *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas, 21 de junio de 2002, párr. 112 a 114; *Barrios Altos vs. Perú*. Reparaciones, 14 de marzo de 2001, párr. 42.

⁶⁰ Corte IDH, *Garrido y Baigorria vs. Argentina*. Fondo, 27 de agosto de 1998, párr. 40.

⁶¹ Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Guatemala*. Indemnización Compensatoria, 21 de julio de 1989, párr. 25.

⁶² Corte IDH, *Bulacio vs. Argentina*, 18 de septiembre de 2003, párr. 117; “*Cinco Pensionistas*” vs. *Perú*, 28 de febrero de 2003, párr. 164; *Trujillo Oroza vs. Bolivia*, 27 de febrero de 2002, párr. 96, entre muchos otros.

De acuerdo a un consolidado principio del derecho internacional consuetudinario que la Convención ha hecho propio,⁶³ “la reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que, según toda probabilidad, hubiera existido de no haberse cometido dicho acto”.⁶⁴ Esto implica que el responsable debe anular todas las consecuencias del acto ilegal y dejar al afectado en la misma situación que hubiese existido de no haber ocurrido la violación, para lo cual debe recurrir a diferentes formas de reparación —restitución, indemnización y satisfacción— que pueden ser requeridas de manera única o combinada.

Sobre esas bases consuetudinarias, el sistema interamericano ha construido un sistema de reparaciones notablemente fuerte, bajo el cual el deber de reparar tiene un amplio alcance.⁶⁵ Si

⁶³ La responsabilidad del Estado por incumplimiento a sus obligaciones internacionales se rige básicamente por normas consuetudinarias. Esas normas han sido sintetizadas a lo largo de cincuenta años por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) en el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado (ONU, AG, A/RES/56/83, 2002). Ese instrumento, pese a carecer por sí mismo de efecto vinculante, refleja la costumbre internacional predominante en la materia, que constituye una fuente directa de obligaciones internacionales a la luz del art. 38.1.b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Como resultado de lo anterior, el Proyecto de la CDI es considerado como el documento más autoritativo sobre responsabilidad internacional del Estado (*Corn Products International Inc., vs. México*, Caso CIADI núm. ARB(AF)/04/01, 2008, párr. 76).

⁶⁴ CPJI, *Fábrica de Chorzow*, Serie A, núm. 17, 13 de septiembre de 1928, 47.

⁶⁵ Uno de los rasgos distintivos del sistema americano reside en la amplísima capacidad jurisdiccional reconocida a su tribunal, que contrasta con las limitaciones impuestas a su par europeo. Las diferencias en esta materia entre el Pacto de San José de Costa Rica y el Convenio Europeo de Derechos Humanos son marcadas: a) en primer lugar, la Convención Americana concede a su Corte la facultad de ordenar en sus sentencias medidas concretas que son de obligatorio cumplimiento por los Estados y cuyo acatamiento es supervisado directamente por el propio tribunal (arts. 63 y 68). Por el contrario, las sentencias de la Corte Europea poseen carácter *declarativo* y no pueden, por vía de principio, contener la imposición de obligaciones o medidas específicas. La elección del modo de cumplimiento queda —por regla— librado a una decisión discrecional del Estado y el Convenio pone la supervisión del cumplimiento a cargo de un órgano diferente al Tribunal Europeo: el Comité de Ministros (art. 46 del Convenio; SSTEDH, *Marckx vs. Bélgica*, 13 de junio de 1979, párr. 58; *Manifattura FL vs. Italia*, 27 de febrero de 1992, párr. 22; *Castells vs. España*, 23 de abril de 1992, párr. 54; *E.P vs. Italia*, 16 de noviembre de 1999, párrs. 76 y 77; *Papamichalopoulos vs. Grecia*, 31 de octubre de 1995,

bien procura inicialmente borrar las consecuencias que el acto ilícito pudo provocar en el afectado directo, la reparación no se detiene allí, sino que trasciende a la víctima y obliga a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a nivel interno los derechos y libertades consagrados en el tratado, sea a través de la modificación de prácticas domésticas, la sanción a los responsables, medidas simbólicas o cualquier otro mecanismo que permita prevenir nuevos quebrantamientos.⁶⁶

Desde esa perspectiva genérica, el propósito inicial de la reparación es eliminar las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que hubiese existido de no haberse

párr. 34; *Clooth vs. Bélgica*, 5° de marzo de 1998, párr. 14; *Assanidze vs. Georgia*, 8 de abril del 2004, párrs. 202 y 203 y punto resolutivo N° 14); **b)** en segundo lugar, en América las condenas pueden ser integrales y complejas, abarcando un heterogéneo catálogo de mandatos vinculantes para el Estado, que incluyen medidas de cesación, sustitución, indemnización y garantías de no repetición, para cuya imposición y fiscalización se toma en cuenta el tratado internacional y no el derecho interno. Por el contrario, el modelo europeo establece un mecanismo reparatorio *subsidiario*, que consiste exclusivamente en una *indemnización* y que solo resulta exigible cuando el derecho interno no haya permitido una solución a la violación (art. 41 del Convenio; SSTEDH, *Scozzari y Giunta vs. Italia*, 13 de julio de 2000, párrs. 249 y 250; *Sejdovic vs. Italia*, 1 de marzo de 2006, párr. 119). De hecho, el borrador inicial del art. 63 inc. 1° de la Convención Americana reproducía en materia de reparaciones el texto del art. 41 del Convenio Europeo (ex art. 50) y la decisión deliberada de los redactores —motivada en una propuesta de Guatemala— fue apartarse de esa fuente, consagrando un sistema de reparaciones amplio y autónomo (Véase, Bazán, Víctor, “Las reparaciones en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con particular referencia al Sistema Interamericano”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional de la Asociación Argentina de Derecho Internacional*, 2010); c) por último, a través del control de convencionalidad y las garantías de no repetición, el tribunal interamericano ha superado el clásico efecto *inter partes* de las sentencias, para expandir sus proyecciones con alcances *erga omnes* (Corte IDH, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, 26 de noviembre de 2010, párr. 225; *Barrios Altos vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, 3° de septiembre de 2001, párr. 18; *La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 de noviembre de 2006, párr. 188). La Corte Europea no ha establecido un criterio general tan vigoroso en el punto, aunque ha avanzado en el dictado de sentencias *erga omnes* a través del “procedimiento de sentencia piloto” (véase, entre otros, *Broniowski vs. Polonia*, 22 de junio de 2004; *Hutten-Czapska vs. Polonia*, 19 de junio de 2006; *Sejdovic vs. Italia*, 10 de noviembre de 2004; *Burdov (No. 2) vs. Rusia*, 15 de enero de 2009; *Torreggiani y Otros vs. Italia*, 8 de enero de 2013; *W.D. vs. Bélgica*, 6 de septiembre de 2016).

⁶⁶ Corte IDH, *Blake vs. Guatemala*, 24 de enero de 1998, párr. 121 y Punto Resolutivo 3°; *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y Otros) vs. Guatemala*, 8 de marzo de 1998, párr. 178 y Punto Resolutivo 6°.

cometido.⁶⁷ Se trata, en cierta medida, de volver el tiempo atrás⁶⁸ y devolver al afectado el goce efectivo del derecho conculcado, lo cual erige a la *restitución* en la primera forma de reparación internacional. Cuando ello no es posible, existen otras formas subsidiarias de reparación, como la *compensación* o *indemnización*. Por último, las *garantías de no repetición* apuntan a materializar la faceta preventiva, aspecto que juega un papel decisivo en la interpretación del sistema.⁶⁹

Como dijimos, la restitución consiste en el restablecimiento de la situación que existía con anterioridad anterior al hecho ilícito (*status quo ante*).⁷⁰ Ella intenta revertir o anular el comportamiento que ocasionó la violación y “las reparaciones son medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas”.⁷¹ En función de ese propósito, la modalidad de la restitución dependerá del tipo de infracción. Puede incluir tanto aspectos *materiales* —liberación o regreso de personas o entrega de bienes— como *legales* —anulación o modificación de actos jurídicos—, así como combinaciones de todo tipo de medidas, en tanto sean necesarias para volver las cosas al estado anterior a la transgresión.⁷² La restitución legal

⁶⁷ Corte IDH, *Garrido y Baigorria*, cit., parr. 43; *Velásquez Rodríguez*, cit., párr. 31.

⁶⁸ Antoine Buyse, “Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law”, *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 68, 2008.

⁶⁹ Corte IDH, *Castillo Páez vs. Perú*, 27 de noviembre de 1998, párr. 48.

⁷⁰ Corte IDH, *Ivcher Bronstein vs. Perú*, cit., párr. 178; *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de enero de 2001, párr. 119; *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, cit., párr. 202; *Granier y otros vs. Venezuela*, cit., párr. 361.

⁷¹ Corte IDH, *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, cit., párr. 205; *Goi-burú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 22 de septiembre de 2006, párr. 143.

⁷² Por ejemplo, el órgano judicial internacional puede ordenar la anulación de una decisión adoptada por una autoridad nacional del Estado responsable, incluso si se trata de sentencias judiciales. Véase, CDI, *Responsabilidad del Estado por daños causados en su territorio a la persona o bienes de los extranjeros. La reparación del daño*, Sexto informe de F. V. García Amador, Relator Especial, A/CN.4/134 y Add.I, 26 de enero de 1961, párrs. 67 y 68; CIJ, *LaGrand (Alemania vs. Estados Unidos)*, 27 de junio de 2001, párr. 125; *Avena (México vs. Estados Unidos)*, 31 de marzo de 2004, párr. 140; en materia arbitral, *Chevron Corporation y Texaco Petroleum Company vs. República de Ecuador (II)*, Caso PCA núm. 2009-23, Segundo Laudo

se caracteriza, así, por la modificación de una situación jurídica a través de la anulación, derogación o revocación del acto ilegal, sea éste constituyente, legislativo, administrativo o judicial.

La traslación de esos conceptos al caso del FMI arroja la siguiente composición: una vez declarada la responsabilidad internacional por violación a la Convención Americana, la reparación exigible en el caso del préstamo del FMI es la *restitución* —volver el tiempo atrás— mediante la declaración de invalidez de las prácticas estatales que condujeron a su celebración y la consiguiente *anulación* del acuerdo de préstamo.⁷³

Las consecuencias patrimoniales de esa anulación respecto de las partes del convenio deberán ser gestionadas, ya por fuera del plano contractual,⁷⁴ a través de dos principios generales del

Parcial (Track II), 30 de agosto de 2018; *BP Exploration Company (Libya) Limited vs. Government of Libya*, 1974; *Texaco and Calasiatic vs. Government of Libya*, 1977. En el *leading case Martini*, el tribunal arbitral sostuvo (respecto de una sentencia de la Corte Federal y de Casación de Venezuela) que “las partes del fallo de 4 de diciembre de 1905 que son manifiestamente injustas imponen a la Casa Martini ciertas obligaciones de pago. Esas obligaciones deben ser anuladas, a título de reparación”.

⁷³ Corte IDH, *Caesar vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. 11 de marzo 2005, párrs. 91, 93 y 94; *Raxcacó Reyes vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de septiembre de 2005, párr. 87; *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, cit., párr. 122; *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, 30 de mayo de 1999, Punto Resolutivo núm. 13; *Cesti Hurtado vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, 29 de enero de 2000, párr. 3; *Barrios Altos vs. Perú*, cit., párr. 44; *Lori Berenson Mejía vs. Perú*, Fondo Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2004, párr. 239; *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, cit., párr. 195; *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de septiembre de 2006, párr. 147; *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, cit., párr. 195; *Kimel vs. Argentina*, cit., párr. 123; *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas, 26 de mayo de 2001, Punto Resolutivo núm. 5; *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, cit., párr. 212; *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, cit., párr. 203; *Loayza Tamayo vs. Perú*. Reparaciones, 27 de noviembre de 1998, párr. 122; *Cantos vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2002, párr. 70; *Suárez Rosero vs. Ecuador*. Reparaciones, 20 de enero de 1999, párr. 76; *Cantoral Benavides vs. Perú*. Reparaciones y Costas, 3 de diciembre de 2001, Punto Resolutivo núm. 4; *Tristán Donoso vs. Ecuador*, cit., Punto Resolutivo N° 14; *Palamara Iribarne vs. Chile*, cit., párr. 253, *Fontevicchia y D’amico vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. 29 de noviembre de 2011, Punto Resolutivo núm. 2.

⁷⁴ De conformidad con la regla *ultra vires*, la imputación de responsabilidad al Estado rige a nivel internacional aun en el caso de asunción de compromisos en exceso de las competencias

derecho: a) La debida diligencia del prestamista en la celebración del acuerdo y su incidencia sobre la entidad de las pérdidas financieras que debería absorber aquella parte,⁷⁵ lo cual tiene obviamente repercusión sobre sí y qué tipo de tasa de interés compensatorio podría aspirar a percibir como precio por los fondos desembolsados en el marco de un contrato de préstamo luego anulado, y; b) La prohibición del enriquecimiento sin causa por parte del Estado argentino y del FMI. Deberá sumarse a ello el establecimiento de garantías de no repetición

internas. Esa máxima se encuentra receptada en el art. 7 del Proyecto de la CDI, conforme el cual “el comportamiento de un órgano del Estado o de una persona o entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público se considerará hecho del Estado según el derecho internacional si tal órgano, persona o entidad actúa en esa condición, *aunque se exceda en su competencia o contravenga sus instrucciones*”. Básicamente, cuando una persona actúa en nombre del Estado y excede, al hacerlo, los límites de su competencia según el derecho nacional o transgrede las instrucciones dictadas por sus superiores, ello no impide que actúe —aunque indebidamente— dentro de la esfera del desempeño de sus funciones. Siendo ello así, el Estado no puede liberarse de responsabilidad aduciendo que, según las disposiciones de su sistema jurídico, esos actos u omisiones no hubieran debido ser cometidos. Desde el punto de vista internacional, son actos u omisiones del Estado. Este último debe considerarlos suyos y soportar las consecuencias (CDI, *El hecho internacionalmente ilícito del Estado como fuente de responsabilidad internacional (continuación)*, Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados elaborado por el Sr. Roberto Ago, Relator Especial, 30 de junio de 1972 y 9 de abril de 1973, A/CN.4/264 y Add.1., párr. 54). Ahora bien, que el obrar sea imputable al Estado solo significa que este no puede desconocerlo como propio, pero ese dato nada predica de su validez. Si la actuación gubernamental fue violatoria de la Convención Americana, ella constituye un hecho ilícito internacional. El hecho internacionalmente ilícito es definido por el art. 2 del Proyecto de la CDI como todo comportamiento consistente en una acción u omisión que sea atribuible al Estado según el derecho internacional y constituya una violación de una obligación internacional del Estado. La figura presupone, entonces, un obrar imputable al Estado y una incompatibilidad con sus obligaciones internacionales, es decir, la imputabilidad y la antijuridicidad. No se requiere, a menos que la norma primaria sí lo haga, un factor de atribución subjetivo, como el dolo o la culpa para determinar la existencia de un hecho internacionalmente ilícito. Eso dependerá de cada regulación, que puede requerir desde la “debida diligencia” hasta la responsabilidad objetiva (Crawford, James, *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002).

⁷⁵ Véase, Bohoslavsky, Juan Pablo, “Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors”, 2 *Goettingen Journal of International Law* 1, 2010, 387-412. Del mismo autor, *Créditos Abusivos. Sobreendeudamiento de Estados, empresas y consumidores*, (Abaco, Buenos Aires, 2009).

que impidan la posibilidad de un nuevo endeudamiento futuro sin previo resguardo de los pasos legales.

IV. Conclusiones

El modo en que el Estado argentino negoció y celebró el acuerdo de préstamo con el FMI en 2018 involucró infracciones formales que poseen proyecciones convencionales. En primer lugar, bajo los tratados de derechos humanos, la sujeción del Estado a sus propias leyes (compatibles con esos pactos) constituye una obligación internacional que trasciende la esfera doméstica, por lo que las actuaciones estatales que infringen el ordenamiento interno engendran responsabilidad internacional (regional en este artículo). Los defectos competenciales y procedimentales del acuerdo con el FMI evidencian una transgresión en este punto.

En segundo término, la adopción de una decisión de impacto intergeneracional sin habilitar previamente canales mínimos de divulgación y debate de la cuestión dan cuenta de una afectación a la garantía de participación ciudadana, que no solo se encuentra consagrada por el art. 23 de la Convención Americana, sino que resulta especialmente exigible ante medidas que pueden tener un efecto significativo en el disfrute de los DESCAs. Por último, las modalidades utilizadas para consumar la medida dan cuenta de una violación a la garantía acceso a la información pública, protegida en el art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica.

Esa sumatoria de violaciones a la Convención Americana determina el surgimiento de responsabilidad del Estado por incumplimiento a sus obligaciones bajo el tratado. El modo de reparar ese hecho ilícito internacional es la anulación del acuerdo con el organismo financiero y la recomposición de los derechos de los contratantes a partir del juzgamiento de la debida diligencia del FMI y la prohibición del enriquecimiento sin causa tanto del prestatario como del prestamista.

DOCUMENTOS OFICIALES



MIRADAS

Alguien alguna vez, te amó en miradas.

Alguien alguna vez, se sintió amado mientras lo miraban.

Alguna vez, dos seres se han amado cuando chocaron sus miradas.

Alguna vez, las miradas fueron caricias de tiernas palabras.

Alguna vez un alguien, y alguien más, juntos, se descubrieron mirándose, suave y lentamente, observando los placeres que el amor despertaba.

Alguna vez se encontraron en el cruce férreo de las miradas, y en señales de alerta, se detuvieron; se miraron y se desearon.

Alguna vez, con la fuerza de dos amores en locomotora, chocaron en placeres de ardientes miradas.

Alguna vez, el cielo diáfano se detuvo, y descubrió, que en miradas se amaban.

Y así, lentamente, hundidos en los deseos del alma, empezaron sus sueños.

Alguna vez, se descubrieron en miradas, se amaron y no importaba.

Y el resto, es sólo el resto y viene después.

Autor: *Marcos César Helbert*

Arte de la portada: *Raquel Cynthia Alianak*



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social

Naciones Unidas
Asamblea General
A/HRC/38/33
Distr. general
8 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
38º período de sesiones
18 de junio a 6 de julio de 2018
Tema 3 de la agenda
Promoción y protección de todos los derechos
humanos, civiles, políticos, económicos, sociales
y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Phillip Alston

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, elaborado en cumplimiento de la resolución 35/19 del Consejo, que se ha centrado en el Fondo Monetario Internacional y su impacto en los sistemas de protección social.

I. Introducción

1. La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, elaborado en cumplimiento de la resolución 35/19 del Consejo, que

se ha centrado en el Fondo Monetario Internacional su impacto en los sistemas de protección social¹.

2. La mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos ya está incluida en los programas del FMI o es probable que lo esté en un futuro próximo², sin embargo, menos de una de cada cinco de las personas pertenecientes al 20 % más pobre de la población de esos países está cubierta por alguna forma de protección social. Y cualquier asistencia que reciban solo cubrirá un 13 % de sus necesidades de consumo. Incluso en los países de ingresos medianos bajos, menos de la mitad de las personas que viven en la pobreza recibe esa asistencia. Como la gran mayoría de los cientos de millones de personas que viven en la penuria y sin ningún tipo de protección social no puede disfrutar de gran parte de sus derechos humanos, se plantea la cuestión de qué están haciendo en respuesta sus propios gobiernos, y qué función desempeña la comunidad internacional³.

3. Ninguna institución internacional ejerce más influencia que el FMI en cuestiones como la distribución, incluida la protección social. Sin embargo, durante muchos años, el Fondo adoptó la posición de que esas cuestiones no le incumbían; solo podía tener en cuenta las cuestiones macroeconómicas en su sentido estricto. Se dejó que otras instituciones se ocuparan del ámbito social, pero solo podían hacerlo dentro de los límites del espacio fiscal restante, de ser el caso, tras haber adoptado las prescripciones del FMI.

4. Durante mucho tiempo se ha criticado al FMI por ignorar las “cuestiones sociales” y su repercusión en ellas. En 1987, cuando el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicó un informe pionero y devastadoramente crítico titulado

¹ El Relator Especial agradece a Christiaan van Veen la excelente labor de investigación y análisis realizada para el presente informe.

² Según el FMI, el 40 % de los 59 países en desarrollo de bajos ingresos se enfrenta ahora a importantes problemas relacionados con la deuda, y el 60 % se halla en una situación de riesgo moderado o bajo. Véase FMI, “Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries—2018” (15 de febrero de 2018), párr. 72.

³ El Relator Especial ha descrito esos vínculos en informes anteriores.

*Ajuste con Rostro Humano*⁴, el FMI suscribió el consenso de Washington original, que otorgaba prioridad a “las políticas macroeconómicas prudentes, la orientación hacia el exterior y el capitalismo de libre mercado”⁵. Algunos grupos de derechos humanos y otros grupos consideraron que la “imposición” de políticas de ajuste estructural en muchos países de África, Asia y América Latina había empeorado aún más las condiciones de vida de los pobres⁶.

5. Estas críticas, combinadas con una renuencia política, condujeron a un “consenso de Washington ampliado” con un nuevo énfasis en las redes de seguridad social y el “crecimiento a favor de los pobres”⁷. El asesoramiento prestado posteriormente por el FMI durante la crisis financiera asiática de 1997 fue muy criticado por los gobiernos y los observadores y, a medida que disminuyó la recesión asiática y se resolvió la crisis de la deuda en los países en desarrollo, el FMI pasó a un segundo plano y sufrió importantes recortes de personal. Sin embargo, la crisis financiera mundial de 2007-2008 lo volvió a situar en el eje de la gobernanza económica internacional. En su cumbre de 2009, el Grupo de los 20 se comprometió a aportar 750.000 millones de dólares para ampliar las operaciones del FMI, por lo que su Director Gerente proclamó justificadamente “el FMI ha vuelto”⁸.

⁴ J. Williamson (ed.), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (abril de 1990)

⁵ G. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.) *Ajuste con Rostro Humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento* (1987).

⁶ “[E]l hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 12.

⁷ J. Williamson, “An Agenda for Restarting Growth and Reform”, en *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski y J. Williamson, eds. (marzo de 2003). Véase también A. Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection: Fund Policy and Guidance”, documento de antecedentes, núm. BD/17-01/01 (5 de julio de 2017).

⁸ A. Walker, “The International Monetary Fund returns”, BBC, 24 de abril de 2009, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>. Es posible seguir la evolución

6. Las críticas previas, junto a la naturaleza y la escala de la nueva crisis mundial, dieron lugar a una reevaluación interna en el FMI⁹, incluida la revisión de partes de la “agenda neoliberal”¹⁰. Esto incluyó la elaboración de la teoría de la “macrocrítica”, que se explica a continuación, para justificar la posible inclusión de una gama más amplia de cuestiones, como la protección social, en sus análisis y prescripciones. Como resultado de esos diversos cambios, el FMI considera que ha modificado fundamentalmente su enfoque, como se pone de manifiesto en la respuesta a una pregunta formulada a su Directora Gerente, Christine Lagarde, en una conferencia de prensa en 2014: “¿[A]justes estructurales? Eso era antes de mi llegada. No tengo ni idea de qué se trata. Ya no hacemos ese tipo de ajustes”¹¹. Para 2016, algunos economistas destacados del FMI reconocían incluso que el neoliberalismo era un espejismo y que “los costos a corto plazo [de la austeridad] —disminución del producto y del bienestar y aumento del desempleo— no ha[bían] recibido suficiente atención”¹².

7. Sin embargo, muchos de los críticos no están convencidos de que haya cambiado el paradigma básico de las políticas. Algunos han descrito los cambios introducidos en el FMI como

del FMI en el proceso de tomar más en serio la erradicación de la pobreza y las cuestiones sociales conexas durante estos años a través del cambio de denominación de su “Servicio de Ajuste Estructural”, que pasó a llamarse “Servicio Reforzado de Ajuste Estructural” en 1987, y luego “Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza” en 1999, y “Servicio de Crédito Ampliado” en 2009.

⁹ C. Ban y K. Gallagher, “Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF since the Great Recession”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, núm. 2, abril de 2015), pág. 141.

¹⁰ Como indica el siguiente artículo, el término “neoliberal” es más utilizado por los críticos que por los artífices de estas políticas, pero es incluyente y resulta útil. La expresión “agenda neoliberal” hace referencia en general a las políticas encaminadas a aumentar la competencia basada en el mercado y a disminuir el papel del Estado en una economía. J. Ostry, P. Loungani y D. Furceri, “El neoliberalismo: ¿un espejismo?”, en *Finanzas y Desarrollo* (junio de 2016).

¹¹ Véase la transcripción del comunicado de prensa del Comité Monetario y Financiero Internacional (12 de abril de 2014), disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214b.

¹² J. Ostry, P. Loungani y D. Furceri, “El neoliberalismo: ¿un espejismo?”, pág. 40.

“una cortina de humo diseñada para desviar las críticas” y parte de su “creciente compromiso con la hipocresía”, y han mostrado pruebas de que “la condicionalidad estructural sigue existiendo”, lo que sugiere un retorno al “viejo” FMI¹³. Sin embargo, el personal del Fondo calificó esas críticas como un “enfrentamiento con fantasmas neoliberales del pasado”, en lugar de reconocer los profundos cambios que se habían producido.

8. Aunque estas cuestiones revisten vital importancia en lo que respecta a la protección social y, por lo tanto, de los derechos humanos, un informe necesariamente breve, como el presente, no puede aspirar a hacer una aportación ecuéñime al debate más amplio sobre si el FMI se ha reformado, ha “nacido de nuevo” o si es “todavía neoliberal”¹⁴. En cambio, cabe apuntar al objetivo más modesto, aunque ambicioso, de examinar la repercusión del FMI en los derechos humanos de los pobres mediante su labor en relación con la protección social. En primer lugar, cabe señalar que el FMI, a pesar de su homogeneidad y jerarquía, no es una institución monolítica que carezca internamente de diversidad de opiniones o diferencias en la práctica operativa. Como sucede con cualquier organización internacional compleja, su enfoque está evolucionando. La actual Directora Gerente, al igual que su predecesor, ha promovido importantes cambios, incluida una nueva orientación hacia cuestiones como la desigualdad, la igualdad de género, la gobernanza, el cambio climático y la protección social. Gran parte del nuevo discurso, y de las investigaciones que lo sustentan, es bien acogida desde la perspectiva de los derechos humanos, pero la verdadera clave es saber si se traducirá plenamente en una realidad en el ámbito operativo, que es donde las nuevas

¹³ A. Kentikelenis, T. Stubbs y L. King, “IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985-2014”, en *Review of International Political Economy* (vol. 23, núm. 4, 2016), pág. 556.

¹⁴ S. Babb y A. Kentikelenis, “International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism”, en *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, D. Cahill y otros (eds.) (SAGE Publication, 2018) pág. 16; y A. Broome, “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, núm. 2, abril de 2015), pág. 161.

ideas se encuentran con una cultura institucional, unos intereses creados y una ideología muy arraigados.

9. El Relator Especial expresa su agradecimiento al FMI por su disposición a organizar reuniones con los principales actores, entre ellos, miembros de su Directorio Ejecutivo, el Subdirector Gerente y altos funcionarios del Departamento de Estudios, del Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación, del Departamento de Finanzas Públicas, del Departamento Jurídico, del Departamento de Comunicaciones, de los cinco departamentos regionales y la Oficina de Evaluación Independiente. Con la excepción del Departamento Jurídico, que prácticamente no proporcionó ninguna información, el Relator está muy satisfecho con la cooperación del FMI.

10. Lamentablemente, a pesar de las reiteradas solicitudes, el Banco Mundial se negó a facilitar la celebración de reuniones entre el Relator Especial y los expertos en protección social de esa organización. Cabe asumir que esto fue en represalia por su informe de 2015 a la Asamblea General, en el cual concluyó que el Banco Mundial era, a casi todos los efectos, una “zona libre de derechos humanos”¹⁵. No obstante, es gratificante ver que el Banco Mundial ha comenzado a cambiar su enfoque al respecto en algunos ámbitos¹⁶.

11. El Relator Especial también expresa su agradecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, los expertos académicos, otros funcionarios internacionales y muchas otras personas que hicieron aportaciones al presente informe. También se ha beneficiado en gran medida de los detallados informes del FMI sobre la protección social publicados por su Oficina de Evaluación Independiente y por International Organizations Clinic de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York¹⁷.

¹⁵ Véase A/70/274, párr. 68.

¹⁶ Compárese la gran dependencia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en *Women, Business and the Law 2018* del Banco Mundial (Washington, D.C., 2018), con la decidida falta de compromiso con la Convención en el mismo informe de 2016.

¹⁷ FMI, *The IMF and Social Protection* (Washington, D.C., 2018). Disponible en [www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/SP %20- %202017EvalReport.pdf](http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf).

II. Marco jurídico y mandato del FMI

12. El Convenio Constitutivo del FMI le confiere las facultades de supervisión y de prestación de asistencia y asesoramiento financieros. Algunos de sus objetivos son contribuir “al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de la política económica” y proporcionar recursos a los países con problemas de balanza de pagos para que no recurran a “medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional”. El Convenio también dispone que el FMI “respetará el ordenamiento sociopolítico de los miembros” en sus operaciones de supervisión y de préstamo¹⁸. Tras examinar estas y otras disposiciones conexas, el Consejero Jurídico del FMI, François Gianviti, concluyó que el FMI era “un organismo monetario y no un organismo de desarrollo”, y que su labor era “mantener regímenes de tipos de cambio ordenados y un sistema multilateral de pagos sin restricciones para las transacciones corrientes”¹⁹.

13. En marcado contraste con ese formalismo, un examen del mandato del FMI, realizado en 2010 tras la crisis financiera, reconoció que los objetivos del Convenio Constitutivo “se referían a cuestiones de una época pasada”, y que las facultades conferidas “ni siquiera hacían referencia a las cuestiones más apremiantes de la actualidad”. Aunque el Sr. Gianviti había llegado a la conclusión de que ese Convenio debía modificarse, si el FMI deseaba integrar las consideraciones de derechos humanos en sus decisiones, en el examen de 2010 se reconoció la dificultad del proceso de modificación y se concluyó, en cambio, que “el Convenio Constitutivo era suficientemente flexible como para dar cabida a las principales reformas”²⁰.

¹⁸ Véanse el artículo IV, sección 3 b); y Guidelines on Conditionality (Decisión núm. 6056-79/38)).

¹⁹ F. Gianviti, “Economic, Social, and Cultural Rights and the International Monetary Fund”, en P. Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights* (2005), pág. 135.

²⁰ Véase www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf.

14. Un análisis complementario, preparado por el Departamento Jurídico, parte de la posición formal de que las facultades del FMI “se limitan en general a las enunciadas explícitamente en Convenio Constitutivo”, pero luego observa que el Fondo está autorizado “a adoptar decisiones de aplicabilidad general (‘políticas’) para dar un contenido más específico” a sus facultades. Siempre que sean coherentes con el texto del Convenio, esas políticas pueden adaptarse con el tiempo para tener en cuenta la evolución de las circunstancias. Sin embargo, una vez establecido cierto grado de flexibilidad en materia de políticas, el Departamento Jurídico señala que, “como todos los objetivos enumerados son de naturaleza económica, el FMI no puede utilizar sus facultades con fines políticos”²¹. Esa división del universo del FMI en cuestiones económicas o políticas es la base del problema que supone ubicar cuestiones, como la protección social, que son tanto económicas como políticas, pero también muchas otras. En la práctica, el Departamento Jurídico no parece haber utilizado su considerable influencia para limitar o impedir los acontecimientos que se describen más adelante, aunque conllevan una importante reinterpretación del Convenio Constitutivo y de la gama de cuestiones que pueden tratarse en el marco del mandato del FMI.

15. La evolución de las políticas se ha reflejado principalmente en las “orientaciones operativas”²². En una nota de orientación sobre la supervisión, de 2015, se especifica que, si bien siempre se espera que las políticas de los sectores cambiario, monetario, fiscal y financiero estén sujetas a la supervisión del FMI, solo se evaluarán otras cuestiones si son macrocríticas, lo que significa que la cuestión “afecta o puede afectar a la estabilidad interna o externa o a la estabilidad mundial”²³. Se ofrece

²¹ Véase www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf.

²² Si bien las orientaciones operativas son elaboradas por el personal y no cuentan con la aprobación de la Junta Ejecutiva, la Junta examina y aprueba las notas de orientación tanto para la supervisión como para la condicionalidad.

²³ FMI, “Guidance Note for Surveillance under Article IV” (mayo de 2015), pág. 36.

escasa orientación adicional y se alienta al personal del FMI a “ejercer su capacidad de juicio”, y a observar que “hay margen... para innovar e impulsar el contenido analítico más allá de las prácticas actuales”²⁴. De hecho se han introducido muchas innovaciones que han abarcado las políticas relativas al empleo y el crecimiento, la infraestructura, los mercados de trabajo, las redes de seguridad social, las empresas del sector público, la gestión de gobierno, el género y el cambio climático. En la práctica, la posición adoptada es al parecer que, si hay voluntad, y siempre que no sea problemática y controvertida en el plano político, una cuestión puede ser tratada como macrocrítica y, por consiguiente, entra en el ámbito del mandato del FMI²⁵.

16. En el contexto de los préstamos, el personal también disfruta de una “amplia libertad”²⁶ en la evaluación de la “criticidad” de las condiciones impuestas²⁷. Esto es aplicable en relación con las cuestiones incluidas en las “esferas básicas de competencia” del FMI, pero también fuera de ese núcleo, siempre que la determinación de la criticidad vaya acompañada por “explicaciones detalladas... y una justificación sólida”²⁸. En el caso de las cuestiones que no se consideran básicas, se insta al personal a recurrir, en la medida de lo posible, a la competencia de “otras instituciones multilaterales, en particular el Banco Mundial”²⁹.

III. Flexibilidad del mandato en la práctica

17. Antes de centrarnos en cómo se ha enfocado en la práctica la noción potencialmente muy flexible de la macrocriticidad

²⁴ *Ibid.*, Executive Summary.

²⁵ *Ibid.*, pág. 39.

²⁶ Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection”, pág. 6.

²⁷ FMI, “Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines” (agosto de 2014).

²⁸ *Ibid.*, pág. 10.

²⁹ *Ibid.*

en relación con la protección social, resulta instructivo examinar la macrocriticidad de los derechos humanos, el gasto militar, la corrupción, la desigualdad y la igualdad de género. El presente informe muestra que al parecer los derechos humanos son el único tabú en el FMI, aunque los análisis del Fondo señalan de hecho la importancia de los conflictos políticos, la violencia y el descontento social.

A. Los derechos humanos son tabú

18. El FMI no ha adoptado un dictamen jurídico oficial en relación con los derechos humanos. Cuando se pregunta a la organización acerca de su posición jurídica, esta señala un documento redactado en 2002 por el Sr. Gianviti y posteriormente publicado en un volumen académico. Se informó al Relator Especial de que ningún miembro del amplio Departamento Jurídico había publicado nada desde entonces, ni oficialmente ni como documento académico, que tuviera relación alguna con el enfoque del FMI sobre los derechos humanos³⁰. El documento del Sr. Gianviti, aunque nunca fue respaldado oficialmente por el Fondo y fue redactado hace 16 años, adquiere así una importancia sorprendente. La idea central del documento puede resumirse de la siguiente manera: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es aplicable al FMI; sus disposiciones no han alcanzado el estatus de derecho internacional consuetudinario que las hace aplicables independientemente del Pacto; el FMI promueve indirectamente los derechos económicos y sociales contribuyendo a crear condiciones económicas propicias; y el FMI no puede promover directamente los derechos humanos sin contravenir el Convenio Constitutivo³¹. El Consejero Jurídico Adjunto del FMI informó al Relator Especial de que esa posición no había cambiado. Reiteró

³⁰ Gianviti, “Economic, Social, and Cultural Human Rights”, pág. 113.

³¹ Para una reciente reiteración de la posición del FMI sobre los derechos humanos, véase www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf.

que la organización no estaba sujeta a las normas de derechos humanos, “excepto quizá en casos de genocidio”.

19. El documento del Sr. Gianviti no aborda la cuestión de los derechos civiles y políticos, pero el FMI parece asumir sin más explicaciones que el mismo análisis sería aplicable a los dos conjuntos de derechos. En esencia, el documento es un anacronismo y es inadecuado como declaración sobre las políticas actuales del FMI. Está basado en la historia de los decenios de 1950 y 1960 y se centra en gran medida en la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados, que fue importante en 2002. Y es muy anterior a los cambios fundamentales que afirman se han producido desde la crisis financiera mundial de 2007-2008.

20. El llamamiento del Sr. Gianviti a la analogía del derecho europeo para fortalecer la posición del FMI pone de relieve su carácter anacrónico. El documento señala que “la Comunidad Europea, que no es parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos [el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales], no está obligada por sus disposiciones”. Sin embargo, en la actualidad, la Unión Europea considera vinculantes las disposiciones del Convenio, que tienen rango de principios generales del derecho.

21. El enfoque del Sr. Gianviti sobre si el FMI está formalmente obligado en virtud del derecho internacional por las disposiciones del Pacto ha sido muy criticado³². De hecho, su documento tiene muy poco que aportar sobre la cuestión crucial de cómo el FMI debería, en la práctica, tener en cuenta las consideraciones de derechos humanos en sus muchas y diversas manifestaciones. La práctica sistemática del FMI ha consistido

³² Para algunas de las críticas importantes véanse: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2016/1); M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, 2003); B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Transnational Publishers, 2005); y A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Routledge, 2009).

en eludirlos y suponer que simplemente no son pertinentes para la política macroeconómica³³. Sin embargo, este no es el momento de realizar un examen amplio de esas cuestiones que “el propio FMI debería emprender.

B. Zonas grises: la corrupción y los gastos militares

22. El FMI abordó por primera vez la corrupción en profundidad en una nota de orientación de 1997 sobre “cuestiones de gestión de gobierno”³⁴. La mayor atención prestada a la cuestión por el FMI y el Banco Mundial en ese momento reflejaba el reconocimiento de los partidarios del consenso de Washington de que la corrupción había socavado las instituciones que habían sido fundamentales para el éxito de la reforma de las políticas y el desarrollo económico. La nota respaldó la definición de corrupción del Banco Mundial como el “abuso de un cargo público para beneficio privado”³⁵. El enfoque del FMI consistió principalmente en defender “las políticas y el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos encaminados a eliminar la posibilidad de la búsqueda de rentas, la corrupción y las actividades fraudulentas”³⁶. Solo respondería a casos específicos de corrupción cuando hubiera “razones para creer que podrían tener consecuencias macroeconómicas importantes”, por ejemplo, cuando “las cantidades en cuestión fueran potencialmente grandes o la corrupción pudiera ser síntoma de un problema más amplio de gestión de gobierno”³⁷. Entre los ejemplos recientes de países en los que el FMI consideraba que

³³ Un redactor de los discursos de la Sra. Lagarde dijo, según se informa, “no puedes hacer una mención a los derechos humanos en un discurso, la van a suprimir”. T. Reinold, “The Path of Least Resistance: Mainstreaming ‘Social Issues’ in the International Monetary Fund”, en *Global Society*, vol. 31, núm. 35, 2017, pág. 401.

³⁴ FMI, “Guidance Note on the Role of the IMF in Governance Issues” (agosto de 1997).

³⁵ D. Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?” en *Journal of Economic Literature*, vol. 44, núm. 4 (diciembre de 2006), págs. 973 a 987.

³⁶ “Guidance Note”, pág. 2.

³⁷ *Ibid.*, pág. 5.

la corrupción era “macrocrítica” cabe mencionar Mozambique³⁸, donde se ocultaron enormes préstamos concedidos a empresas estatales³⁹, el Congo donde las autoridades anunciaron recientemente planes para detener a funcionarios corruptos a fin de cumplir las condiciones de préstamo del FMI⁴⁰, y Ucrania⁴¹. Sin embargo, en otros Estados con grandes escándalos de corrupción, el FMI se ha limitado a formular observaciones generales sobre la conveniencia de adoptar medidas. Esa timidez contrasta con sus enérgicas medidas de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo⁴², en relación con las cuales ha prestado asistencia técnica a 120 países⁴³.

23. Actualmente el FMI está llevando a cabo un importante examen con el propósito de que su política contra la corrupción sea más efectiva⁴⁴. Entre los desafíos cabe citar el riesgo de participar en debates con contenido político y no ser percibido como “imparcial”⁴⁵, la forma de determinar la macrocriticidad y en qué fuentes de información se puede confiar, así como la necesidad de contar con personal especializado con los conocimientos técnicos apropiados⁴⁶. Si bien ninguna de esas cuestiones es sencilla, el hecho de no adoptar una postura firme

³⁸ FMI, “Republic of Mozambique: 2017 Article IV Consultation” (marzo de 2018).

³⁹ Véase www.bbc.com/news/world-africa-36158118.

⁴⁰ “IMF Staff Concludes Visit to The Republic of Congo”, comunicado de prensa (20 de diciembre de 2017); y www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism.

⁴¹ FMI, “Ucrania 2016 Article IV Consultation” (abril de 2017).

⁴² Véase, por ejemplo, FMI, “Malta: 2017 Article IV Consultation” (enero de 2018), párr. 26.

⁴³ C. Lagarde, “Stepping up the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing”, blog del FMI (26 de julio de 2017).

⁴⁴ Poco antes de que se presentara finalmente el presente informe, el FMI publicó un nuevo documento sobre políticas que presta amplia atención a las políticas relacionadas con la corrupción. FMI “Examen de la nota de orientación de 1997 sobre la gestión de Gobierno” (abril de 2018).

⁴⁵ C. Lagarde, “La lucha contra la corrupción”, blog del FMI (8 de diciembre de 2017).

⁴⁶ Al solicitar una legislación contra la corrupción más estricta en Ucrania, el FMI se basó en una opinión de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (la Comisión de

sobre un asunto como la corrupción a gran escala o sistémica, que tiene importantes ramificaciones macroeconómicas, menoscaba de forma sustancial la credibilidad del FMI⁴⁷. Una política contra la corrupción más enérgica también permitiría que el FMI contribuyera al logro de la meta 16.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

24. En el FMI, el gasto militar es un tema aún más sensible que la corrupción. Sin embargo, a pesar de los claros vínculos existentes entre el gasto militar, por una parte, y la promoción de la consolidación fiscal y la creación de un espacio fiscal para la protección social, por la otra, la ausencia de este tema en los análisis macroeconómicos del FMI es casi absoluta⁴⁸. Esto choca de forma sustancial con su afirmación de que está por encima de la política y se guía por los datos económicos. Es cierto que cabe encontrar ejemplos aislados del compromiso del FMI en relación con el gasto militar⁴⁹, y los datos pertinentes sobre los gastos militares están disponibles en su publicación *Government Financial Statistics Yearbook*. No obstante, en general, los gobiernos siguen creyendo que “la seguridad nacional y las decisiones sobre el nivel adecuado de gastos militares necesarios para garantizar esa seguridad [son] una prerrogativa soberana de los gobiernos nacionales y... no entran en el ámbito de la labor del Fondo”⁵⁰.

Venecia) sobre el proyecto de ley relativo a los tribunales de lucha contra la corrupción, disponible en: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e).

⁴⁷ Lo mismo podría decirse, por supuesto, en relación con el hecho de que no se tengan en cuenta las violaciones de los derechos humanos a gran escala cuando también tienen consecuencias macroeconómicas claras.

⁴⁸ I. Ortiz, M. Cummins y K. Karunanethy, “Espacio fiscal para la protección social y los ODS. Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países”, Extensión de la Seguridad Social – Documento de trabajo núm. 48 (Ginebra, OIT, 2017). Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54496>

⁴⁹ S. Gupta, L. De Mello y R. Sharan, “Corruption and Military Spending”, IMF Working Paper (2000); J. Stevenson, “IFIs and military expenditures”, en *Adelphi Papers* (vol. 40, núm. 336), pág. 29 (2000); y H. Davoodi y otros “Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment”, *IMF Staff Papers* (vol. 48, núm. 2), pág. 290 (2001).

⁵⁰ Véase www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138.

25. Sin embargo, estas opiniones son sin duda “macroincompatibles”, especialmente tras un decenio en que los gastos militares han aumentado un 64 % en Asia y Oceanía, un 48 % en África, un 19 % en Oriente Medio y un 6 % en Europa⁵¹. En los próximos años, es probable que se produzcan aumentos aún más pronunciados. Si bien se trata de un posible campo minado para el FMI, su impacto en la ecuación macroeconómica global es tan amplio que difícilmente puede pasarse por alto. Es el proverbial problema obvio que se evita abordar, y corresponde al FMI hacerle frente y estudiar qué opciones podrían ser viables para señalar a la atención de los gobiernos y de otros interesados la importancia macroeconómica de los gastos militares⁵².

C. Precedentes para el cambio: la desigualdad económica y de género

26. La labor del FMI en materia de protección social está estrechamente vinculada a su labor para combatir la creciente desigualdad y promover la igualdad de género.

27. Oxfam ha encomiado al FMI por haberse convertido en un líder mundial al poner de relieve la crisis de la desigualdad económica en los últimos años⁵³. En efecto, las observaciones de la Directora Gerente han suscitado gran atención, y las investigaciones del FMI han demostrado que “una menor desigualdad neta está firmemente vinculada a un crecimiento más rápido y más duradero” y que “al parecer la redistribución es en general beneficiosa en lo que respecta a su impacto en el crecimiento”.

⁵¹ Véase <http://visuals.sipri.org/>.

⁵² Las investigaciones indican que el avance de los economistas del FMI hacia la paridad de género podría dar lugar a que se prestara mayor atención a las consecuencias económicas y sociales negativas del alto nivel de gastos militares. M. G. McGarvey y D. Kucera, “Gender and European Economic Policy: A Survey of the Views of European Economists on Contemporary Economic Policy”, en *Kyklos International Review for Social Sciences*, vol. 71, núm. 1, febrero de 2018, págs. 162 a 183.

⁵³ Oxfam, “Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?” (octubre de 2017), pág. 2.

Estas conclusiones ponen en tela de juicio las opiniones ortodoxas sobre una inevitable compensación entre redistribución y crecimiento⁵⁴, y tienen repercusiones en el asesoramiento del FMI sobre políticas⁵⁵. Sin embargo, persisten tensiones considerables entre esa teoría y la práctica del FMI, que es aún más probable que se preocupe por la eficiencia y la selección de beneficiarios que por la redistribución encaminada a reducir la desigualdad⁵⁶. Si bien podrían estar produciéndose cambios, aún no se han incorporado sistemáticamente al asesoramiento sobre políticas⁵⁷. Un observador ha indicado que la prioridad que otorga el FMI a la desigualdad “está comenzando... a tener consecuencias mediante un análisis piloto en 25 países”, pero otros están menos convencidos⁵⁸. Así, Oxfam concluye que esos “proyectos piloto” no consiguen “examinar plenamente las alternativas a una rápida restricción fiscal y monetaria”, “se centran en compensar a los ‘perdedores’ más que en cuestionar las propias reformas estructurales”, y tienden a considerar la protección social “como una cura para compensar los efectos negativos de otras medidas”⁵⁹. El FMI no ha respondido públicamente a ninguna de esas críticas, excepto en observaciones del personal durante la reunión anual del Foro de la Sociedad Civil sobre Políticas.

28. Aproximadamente hasta 2013, “género” no era un término que pudiera encontrarse fácilmente en los documentos del FMI⁶⁰. En un principio, el Fondo se había centrado en la participación

⁵⁴ J. Ostry, J. Berg y C. G. Tsangarides, “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF Staff Discussion Note, núm. 14/02 (2014).

⁵⁵ P. Loungani y J. Ostry, “Los estudios del FMI sobre la desigualdad: Punto de encuentro entre la investigación y la realidad”, disponible en <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=7151>.

⁵⁶ IMF Policy Paper, “Fiscal Policy and Income Inequality” (2014), págs. 22 y 30 a 32.

⁵⁷ “Tackling Inequality”, *Fiscal Monitor* (octubre de 2017).

⁵⁸ J. A. Ocampo, J. M. Griesgraber, M. Martin y N. Coplin, “Are the Multilateral Organizations Fighting Inequality?” (Friedrich-Ebert-Stiftung, julio de 2017), págs. 10 y 11.

⁵⁹ “Great Expectations”, pág. 21.

⁶⁰ Bretton Woods Project, “The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques” (octubre de 2017), pág. 12.

de la mujer en la fuerza laboral y la desigualdad de ingresos⁶¹. En 2015, el género se incluyó como una cuestión estructural que el personal podría tener en cuenta en las actividades de supervisión en el marco de las consultas del artículo IV⁶², y posteriormente se realizaron estudios piloto relativos al género en informes sobre la consulta del artículo IV⁶³. En fecha más reciente, algunos préstamos del FMI, en particular a Egipto y Jordania, han incluido “condicionalidades relativas al género”.

29. Se trata de avances importantes, pero aún queda mucho por hacer. Los observadores han criticado al FMI por centrarse demasiado en la participación en el mercado de trabajo y en las decisiones sobre la presupuestación con perspectiva de género a nivel microeconómico⁶⁴. Un ejemplo de cómo el FMI hace caso omiso del género en el contexto macroeconómico más amplio es la enmienda constitucional aprobada por el Gobierno del Brasil en 2016, que limita el gasto público durante 20 años y que se ha definido como “la madre de todos los planes de austeridad”⁶⁵. El FMI expresó un gran apoyo público a la iniciativa. Los investigadores brasileños afirman que, tras la enmienda, “los gastos que beneficiaban específicamente a las mujeres se redujeron en un 58 %”⁶⁶. Como cabía esperar, Oxfam ha pedido al FMI que se centre en las consecuencias relativas al género de su asesoramiento macroeconómico básico, así como en la creación de un espacio

⁶¹ K. Elborgh-Woytek y otros, “Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género”, Documento de análisis del personal técnico del FMI (2013); y C. González y otros, “Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality”, IMF Staff Discussion Note (2015).

⁶² “Guidance Note for Surveillance”, pág. 39.

⁶³ ActionAid, “Women as ‘underutilized assets’” (octubre de 2017).

⁶⁴ K. Donald y N. Lusiani, “The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy” (Bretton Woods Project y Centro por los Derechos Económicos y Sociales, 2017).

⁶⁵ S. Sims, “Brazil passes the mother of all austerity plans”, *The Washington Post*, 16 de diciembre de 2016.

⁶⁶ G. David, “Los impactos de la austeridad apoyada por el FMI sobre los derechos de las mujeres en Brasil”, en *Bretton Woods Observer* (primavera de 2018), disponible en: www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/.

fiscal para apoyar servicios de atención pública de calidad y en la interrupción del “asesoramiento sobre políticas que, según se ha demostrado, tiene efectos negativos en la igualdad de género”⁶⁷.

30. Al abordar una cuestión como la igualdad de género, el FMI también debe superar su renuencia a mencionar los derechos humanos. Incluso un estudio que muestra de manera convincente que las restricciones legales obstaculizan de forma notable la participación de la mujer en la fuerza de trabajo en los países de bajos ingresos, en el que se pide su eliminación, se aboga por “la equidad entre hombres y mujeres garantizada en la Constitución [como] mínimo absoluto” e idealmente por la “garantía [de] la igualdad legal de la mujer en todas los aspectos”, no se hace referencia alguna a los derechos humanos, los derechos humanos de la mujer o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Sin embargo repite, varias veces, que sus recomendaciones “deberían examinarse en el contexto de las normas culturales y religiosas ampliamente aceptadas de los países”⁶⁸. No se incluyó ninguna advertencia comparable en relación con los 189 Estados que habían ratificado y aceptado las obligaciones jurídicas vinculantes de la Convención. Como se ha señalado antes, el Banco Mundial ha logrado superar esta forma de “retocar” de la imagen las obligaciones en materia de derechos humanos y cabe esperar que el FMI siga su ejemplo⁶⁹.

IV. Protección social

Introducción

31. Tras la crisis financiera mundial y en respuesta a la creciente reacción contra el neoliberalismo, durante los últimos años el FMI ha ido aceptando progresivamente la macrocrítica

⁶⁷ “Great Expectations”, pág. 7.

⁶⁸ C. Gonzales y otros, “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation”, IMF Staff Discussion Note, (febrero de 2015).

⁶⁹ FMI, *The IMF and Social Protection*.

de algunos elementos de la protección social. Posteriormente, el Directorio Ejecutivo apoyó cinco recomendaciones formuladas en un informe de 2017 de la Oficina de Evaluación Independiente sobre esas iniciativas⁷⁰. Habida cuenta de la práctica inconsistente y contingente seguida por el FMI en el pasado y de la incertidumbre de su personal sobre su función, el mensaje clave del informe era la necesidad de disponer de un marco estratégico claro para orientar la participación del FMI en la protección social. En enero de 2018, en un plan de acción de la gerencia⁷¹ se anunció la preparación de un documento que el Directorio Ejecutivo examinaría en febrero de 2019 en el que se abordarían las siguientes cuestiones: una definición de protección social, la macrocriticidad de la protección social, la asequibilidad y la eficiencia de los sistemas de protección social, las posibles formas de participación del FMI en la protección social, la posición del FMI sobre el acceso universal a los programas sociales y la orientación de estos, y la colaboración con otras instituciones. El marco estratégico también proporcionaría orientación sobre el diseño de programas eficaces, que incluiría tanto las disposiciones relativas a la Cuenta de Recursos Generales como los préstamos en condiciones favorables. Estos últimos se basarían en un documento sobre políticas del FMI de junio de 2017⁷², una nota de orientación que se publicaría en el primer semestre de 2018 y en el documento “2018 Review of Conditionality and the Design of IMF-Supported Programmes”.

32. El informe de la Oficina de Evaluación Independiente y la respuesta del Directorio Ejecutivo suscitaron reacciones muy diversas de los interesados externos. Algunos titulares de mandatos de procedimientos especiales, así como un grupo de 53

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ FMI, “Implementation Plan in Response to the Board-endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report – ‘The IMF and Social Protection’” (enero de 2018).

⁷² FMI, “Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs”, Policy Paper (junio de 2017).

economistas, académicos y expertos en desarrollo, se mostraron muy críticos⁷³. El FMI se ha comprometido a celebrar consultas con la sociedad civil sobre la elaboración de su nueva estrategia de protección social, pero hasta la fecha ese proceso ha sido relativamente opaco⁷⁴ y formalista, lo que refleja la cultura de control del FMI y el número relativamente escaso de organizaciones de la sociedad civil que se centran en el examen de sus actividades.

33. No obstante, el informe de la Oficina de Evaluación Independiente, junto con sus anexos y documentos de antecedentes, es muy útil e informativo. Como principal deficiencia cabe mencionar el hecho de que reconoce que no se han abordado dos cuestiones fundamentales: a) la repercusión de las intervenciones del FMI en el bienestar de los grupos vulnerables; y b) si la protección social ha aumentado o disminuido como resultado de la aplicación de programas respaldados por el FMI⁷⁵. A modo de justificación, la Oficina alegó que la primera habría requerido un estudio mucho más amplio, y que la segunda no era viable debido a “problemas conceptuales y de atribución”. Y los funcionarios del FMI con los que habló el Relator Especial argumentaron enérgicamente que había demasiadas variables en juego para que ese análisis pudiera realizarse de manera significativa. Sin embargo, el hecho de que se eludan por completo estas cuestiones esenciales pone en tela de juicio la certidumbre con la que el FMI formula diversas prescripciones sobre políticas. Es indispensable realizar algún intento de evaluar las repercusiones si se desea reflejar que se actúa de manera responsable y basada en datos empíricos⁷⁶.

⁷³ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open_Letter_IMF_21Dec2017.pdf; www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-imf-directors-on-approach-to-social-protection/; y www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/.

⁷⁴ En marcado contraste con las prolongadas consultas del Banco Mundial sobre la actualización de sus políticas de salvaguardia social en 2016.

⁷⁵ FMI, *The IMF and Social Protection*, págs. 23 y 24.

⁷⁶ En cuanto a la importancia de la evaluación, véase M. Ravallion, “The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, núm. 1, invierno de 2017, págs. 82 a 84.

Definición de protección social

34. En el informe de la Oficina de Evaluación Independiente se define la protección social como una variedad de instrumentos de política que prevén prestaciones en efectivo o en especie para personas u hogares vulnerables, a saber: a) la seguridad social (por ejemplo, los planes de pensiones públicos); b) la asistencia social (por ejemplo, las transferencias gubernamentales a los pobres); y c) las intervenciones en el mercado de trabajo para los desempleados (por ejemplo, el seguro de desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo). El informe también aborda las subvenciones a los alimentos y la energía, pero no las políticas más amplias de desarrollo o de reducción de la pobreza, como las políticas de educación y salud⁷⁷. En su anexo se enumeran las distintas definiciones de protección social utilizadas por el FMI y otras organizaciones⁷⁸. La labor en curso encaminada a establecer una definición uniforme para el FMI es esencial, ya que las entrevistas del Relator Especial confirmaron que en el Fondo existían dudas y discrepancias considerables sobre lo que significaba la protección social.

35. La cuestión más importante es la filosofía en la que se basa la protección social. Al definir la protección social se ha debatido principalmente entre un enfoque de “red de seguridad social” y un enfoque de derechos humanos o de “ciudadanía social”⁷⁹. La definición de un nivel mínimo de protección social, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las Naciones Unidas, como se expone en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, refleja un enfoque basado en los derechos humanos⁸⁰. No se trata, como muchos economistas suponen, de

⁷⁷ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 4.

⁷⁸ *Ibid.*, anexo I.

⁷⁹ Véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/69/297), párr. 21.

⁸⁰ OIT, Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202).

un rígido enfoque único que pretende tener todas las respuestas en cuanto a la forma de tomar decisiones difíciles sobre la asignación de recursos. Más bien identifica un conjunto general de objetivos y ofrece los elementos de un marco de rendición de cuentas. Por lo tanto, si bien la Iniciativa considera la protección social en términos de derechos humanos, el alcance y la cobertura del nivel mínimo de cada Estado se definen en el plano nacional, respetando principios como la no discriminación, la igualdad de género y la inclusión social. El propósito es garantizar la protección universal, pero eso no significa que todas las personas reciban las mismas prestaciones. El objetivo es más bien prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y el nivel mínimo de protección debería incluir garantías básicas de seguridad social para la atención de la salud, así como seguridad de ingresos para los niños, las personas de edad y las personas que no pueden trabajar, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad.

36. En cambio, el enfoque de la red de seguridad social adoptado en general por el FMI suele ser tan mínimo que apenas justifica el uso del término “protección social”. En palabras de la Oficina de Evaluación Independiente, el FMI opina que “las redes de seguridad social son necesarias para mitigar las consecuencias negativas a corto plazo del ajuste fiscal, las reformas económicas o las perturbaciones externas en los grupos de población vulnerables”⁸¹. En esencia, la protección social es una solución a corto plazo para ayudar a las personas “más vulnerables” a superar dificultades económicas temporales. A menudo, ese grupo no coincide con los más desfavorecidos de la sociedad, sino con los afectados por los ajustes económicos que promueve el FMI. Además, la consideración primordial es la asequibilidad, definida en términos casi circulares que suponen que una consolidación

⁸¹ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11.

fiscal responsable no podrá proporcionar un nivel mínimo de protección genuino para asegurar la supervivencia de quienes viven en la extrema pobreza. El FMI está interesado en la mitigación, no en la transformación, y la protección social se adopta por consideraciones programáticas en gran medida pragmáticas, más que por la razón de principio de que cualquier marco macroeconómico debería proteger a quienes no pueden protegerse a sí mismos.

37. El Banco Mundial, el principal partidario internacional del enfoque de la red de seguridad como forma de gestión del riesgo social, ha refrendado oficialmente el enfoque del nivel mínimo de protección social de la OIT, la OMS y las Naciones Unidas, y normalmente cabría esperar que el FMI también lo hiciera⁸².

Selección de beneficiarios

38. A efectos prácticos, el debate esencial entre los partidarios de las “redes de seguridad” y de los “niveles mínimos de protección social” se centra en el principio de la “selección de beneficiarios”, la noción de que únicamente los “más vulnerables” deberían beneficiarse de la redistribución en forma de prestaciones en efectivo y en especie. El FMI “ha sido un firme defensor de la selección de beneficiarios”⁸³, especialmente en el análisis de la desigualdad de los ingresos⁸⁴, la reforma del gasto público⁸⁵ y la reforma de las subvenciones a la energía⁸⁶. De hecho, a menudo parece tratarse como un fin en sí. Desde 2009, solo en el 15 % de los programas de consolidación fiscal del FMI para los países de bajos ingresos se ha exigido la protección de

⁸² Banco Mundial, *World Development Report 1990: Poverty* (1990), pág. iii.

⁸³ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11.

⁸⁴ FMI, *Fiscal Policy and Income Inequality*, pág. 25.

⁸⁵ FMI, “Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices” (abril de 2014), pág. 32.

⁸⁶ FMI, “La reforma de los subsidios a la energía: enseñanzas y consecuencias” (enero de 2013), pág. 30.

los grupos vulnerables, y la mayor parte de la condicionalidad pertinente “se ha centrado en mejorar la selección de los beneficiarios [...] de la red de seguridad social”⁸⁷.

39. El FMI también se ha opuesto firmemente a los programas universales en algunas situaciones. En 2017, tras años de presión por parte del FMI⁸⁸, Mongolia aceptó restringir el alcance del programa previamente universal “Dinero para los Niños” ofrecido al 60 % más pobre de sus niños, que desde entonces se ha vuelto a ampliar al 80 %⁸⁹. Este elemento de referencia estructural en los préstamos del FMI se ha aplicado al parecer estrictamente⁹⁰. Asimismo, en enero de 2018, el FMI anunció que Kirguistán “modificaría la ley relativa a la prestación económica por hijos a cargo de carácter universal para reintroducir la selección de beneficiarios”⁹¹. Según se afirma, este cambio de políticas se adoptó tras el examen del Servicio de Crédito Ampliado por el FMI⁹².

40. No obstante, las investigaciones recientes sobre la selección de beneficiarios en el África Subsahariana señalan que la lógica de esa selección plantea un problema importante, suponiendo que el objetivo sea reducir la pobreza y no promover

⁸⁷ FMI, “Social Safeguards”, pág. 16.

⁸⁸ Oficina de Evaluación Independiente, “The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases” (julio de 2017), pág. 41, según el cual “El FMI ha favorecido sistemáticamente las prestaciones selectivas (sujetas a la comprobación de los medios de vida) frente al derecho a la prestación universal del programa Dinero para los Niños”.

⁸⁹ FMI, “Mongolia: First and Second Reviews under the Extended Fund Facility” (diciembre, 2017), pág. 10.

⁹⁰ Véase S. Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits”, *Development Pathways*, 21 de febrero de 2018. Disponible en: www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/. Para consultar la respuesta del FMI, véase www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/#comment-1358.

⁹¹ Véase FMI, “IMF Staff Concludes Visit to the Kyrgyz Republic”, comunicado de prensa (31 de enero de 2018), disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic.

⁹² Kidd, “Mongolia and Kyrgyzstan lose out”.

la ortodoxia neoliberal⁹³. Los autores de esa investigación examinan los factores esenciales que influyen en la formulación y la aplicación de políticas contra la pobreza. El primero es la información, para lo que demuestran que la determinación indirecta de los medios de vida, promovida sistemáticamente a tal efecto por el FMI y otros organismos, arroja resultados muy insatisfactorios en la práctica. Los autores llegan a la conclusión de que la prueba “pasa por alto a muchos de los hogares más pobres en casi todos los países: en promedio contabiliza al 80 % de los hogares pobres como no pobres, y al 40 % de los hogares no pobres como pobres”. El segundo factor es el efecto de incentivo, sobre el cual argumentan que las políticas selectivas alientan a las personas que no son pobres a cambiar su comportamiento para tener derecho a las prestaciones destinadas a los pobres. Y el tercer factor es la economía política que, como se examina más adelante, indica que las políticas destinadas solo a los más pobres no recibirán suficiente apoyo político de las élites y de las clases medias que dominan la adopción de decisiones políticas. La conclusión que cabe extraer es que los programas de lucha contra la pobreza con una cobertura más amplia y no muy selectivos, tienen muchas más probabilidades de reducir la pobreza.

41. Un análisis reciente publicado en *Fiscal Monitor* del FMI va eventualmente en la misma dirección al reconocer que para proceder a la selección de beneficiarios se requiere una capacidad administrativa adecuada y que, cuando no se dispone de esa capacidad, suele existir “una insuficiente cobertura de los pobres y un desvío de prestaciones hacia los ricos”⁹⁴. En consecuencia, el análisis explora con cautela la opción de los sistemas de renta básica universal como una alternativa “subóptima” a la protección social selectiva. De conformidad con ese

⁹³ Las investigaciones se resumen en C. Brown, M. Ravallion y D. Van de Walle, “Llegar a los pobres”, en *Finanzas y Desarrollo* (diciembre de 2017), págs. 48 a 51.

⁹⁴ FMI, “Tackling Inequality”, pág. 16.

enfoque, en un reciente informe sobre la consulta del artículo IV del FMI acerca de Mozambique se alentaba a proseguir los “esfuerzos para mejorar la cobertura y la generosidad” del sistema de protección social no contributiva y se señalaba que el Gobierno había pasado de un enfoque selectivo centrado en la caridad a otro basado en los derechos humanos⁹⁵. Según los criterios del FMI, este enfoque parece totalmente anómalo.

Práctica de la protección social

42. La idea de la protección social como “un mínimo determinado de justicia o equidad”, de hecho es pertinente para todas las actividades básicas del FMI⁹⁶. Un Director Ejecutivo lo explicó bien cuando señaló al Relator Especial que la labor del FMI en cualquiera de sus cinco pilares principales —políticas monetarias, fiscales, financieras, de balanza de pagos o estructurales— podía promover o perturbar la protección social. Sin embargo, el FMI “ha abordado tradicionalmente la protección social desde el punto de vista de la política fiscal”⁹⁷, como ponen de manifiesto los casos de reforma de las subvenciones y los niveles mínimos de gasto social.

La reforma de las subvenciones

43. Un tercio de los acuerdos del FMI aprobados durante el período 2006-2015 contenía disposiciones de condicionalidad estructural sobre las subvenciones a los precios de la energía⁹⁸. La reforma de tales subvenciones tiene una lógica económica perfecta: deprimen el crecimiento, son regresivas, desalientan la inversión, desplazan el gasto social, disminuyen la competitividad, incentivan el contrabando, repercuten negativamente en la

⁹⁵ FMI, “Republic of Mozambique”, pág. 12.

⁹⁶ T. Judt, *Postguerra: una historia de Europa desde 1945* (Penguin Books, 2005), pág. 76.

⁹⁷ FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11.

⁹⁸ *Ibid.*, pág. 67.

balanza de pagos, fomentan el consumo excesivo y contribuyen a la contaminación que exacerba el cambio climático y afecta negativamente la salud individual⁹⁹. En la práctica, sin embargo, los esfuerzos de reforma deben tener en cuenta consideraciones de economía política, como demuestra la experiencia reciente en muchos países, entre ellos, la República Islámica del Irán¹⁰⁰ y Túnez¹⁰¹. Consciente de estas tensiones, el FMI ha aconsejado en general que la reforma de las subvenciones vaya acompañada por la reasignación de una parte de los ahorros a programas de protección social que prevean una “selección bien definida de beneficiarios”, estén “bien diseñados” y estén orientados “en favor de los pobres”¹⁰².

44. Sin embargo, la experiencia demuestra que esas recetas aparentemente claras y racionales generan más preguntas que respuestas. En primer lugar, la historia indica que los sistemas de protección social cobraron impulso cuando políticamente no causaban divisiones. Como observa un autor acerca de Europa Occidental, “aunque los pobres recibieron de inmediato las mayores ventajas, los verdaderos beneficiarios a largo plazo fueron los integrantes de la clase media profesional y comercial”¹⁰³. De forma análoga se ha observado que, si bien “los Estados de bienestar suelen percibirse como un logro de la clase trabajadora industrial... también surgieron sobre todo a través de amplias coaliciones que representaban a los agricultores, las clases medias y los profesionales. Además, los Estados de bienestar

⁹⁹ Véase Clements y otros, *La reforma de los subsidios a la energía: enseñanzas y consecuencias* (Washington, D.C., 2013), cap. 3.

¹⁰⁰ Development Pathways, “Role of IMF-backed elimination of universal social protection in protests”, disponible en: www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/.

¹⁰¹ U. Laessing y T. Amara “Tunisia seen softening economic reforms to avoid unrest”, Reuters (4 de diciembre de 2017).

¹⁰² Clements y otros, *La reforma de los subsidios a la energía*, págs. 20 y 21; FMI, *The IMF and Social Protection*, pág. 11, y FMI, “Social Safeguards”, pág. 16.

¹⁰³ Judt, *Postguerra*, pág. 76.

más amplios y duraderos son generalmente los que atienden los intereses de las coaliciones más amplias y poderosas”¹⁰⁴. La rápida eliminación de las subvenciones a los precios de efecto regresivo pero universales, que se reemplazarán por programas limitados de protección social para los más pobres, recibirá muy poco apoyo político de los principales agentes políticos, lo que socavará la sostenibilidad política (y no fiscal) de tales reformas. Como era de esperar, la OIT registró 322 “reformas de la protección social” en todo el mundo en 2017, de las cuales solo el 5 % se había aplicado para hacer frente a las necesidades de los pobres o extremadamente pobres¹⁰⁵.

45. En segundo lugar, si bien las subvenciones a los precios suelen estar profundamente arraigadas en la estructura política e institucional de un país, los programas de protección social “en favor de los pobres” que los reemplazan (por ejemplo, los programas de transferencia de efectivo) son a menudo enteramente o en gran medida nuevos y, por lo tanto, fácilmente susceptibles de ser retirados, dejando sin cobertura a muchos pobres y no pobres¹⁰⁶. Si bien el FMI, en su función de prestamista de emergencia, puede tener gran influencia en un Gobierno para emprender una reforma de las subvenciones en tiempos de crisis, existe una tensión entre el enfoque a corto plazo del FMI y el tiempo considerable que se necesita para invertir en un sistema adecuado de protección social y establecerlo, un problema que es poco probable que se resuelva únicamente dedicando más recursos a abordar las cuestiones relativas a la protección social en la supervisión en el marco de las consultas del artículo IV.

46. En tercer lugar, la propuesta de sustituir un sistema de protección social (subvenciones) por sistemas más “eficientes” parte del supuesto de que se pueden crear de forma satisfactoria

¹⁰⁴ David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016), pág. 9.

¹⁰⁵ OIT, *Social Protection Measures throughout the World: January to December 2017* (2018).

¹⁰⁶ Véanse los informes del Relator Especial sobre sus misiones a la Arabia Saudita (A/HRC/35/26/Add.3, págs. 7 a 10) y a Mauritania (A/HRC/35/26/Add.1, págs. 14 a 16).

sobre el papel sistemas muy complejos y políticamente sensibles. Sin embargo, la experiencia demuestra que los sistemas respetuosos de los derechos que obtienen buenos resultados son producto de la “contestación, por el electorado, por la competencia entre partidos políticos o por la presión pública de la sociedad civil”¹⁰⁷.

47. Por último, el ahorro fiscal es uno de los principales atractivos de la reforma de las subvenciones, tanto para el FMI como para los Gobiernos. Habida cuenta de la gran preferencia del FMI por la macroestabilidad, que favorece la reducción al mínimo del gasto público, y de la preferencia de la mayoría de los Gobiernos por la utilización del ahorro para programas más populares desde el punto de vista político, no es sorprendente que muchas reformas de las subvenciones den lugar a reducciones netas significativas del gasto en protección social¹⁰⁸.

48. Nada de esto indica que la reforma de las subvenciones a la energía sea indeseable, sino que las iniciativas serias para establecer sistemas alternativos de protección social requieren un enfoque más concertado y comprometido que el que se ha aplicado en general hasta la fecha. El FMI es muy consciente de los obstáculos que se interponen a las reformas de gran alcance¹⁰⁹ pero, en lugar de adoptar una política de protección social sostenible en el ámbito político y social, señala como soluciones las estrategias de comunicación, la secuenciación y la “despolitización”. En otras palabras, en lugar de abordar las

¹⁰⁷ Gabriele Koehler, “The Politics of Rights-Based Transformative Social Policy in South and Southeast Asia”, en *International Social Security Review* (vol. 70, núm. 4, 2017), pág. 107.

¹⁰⁸ Por ejemplo, en Ghana, la subvención al combustible que se suprimió habría costado más de 1.000 millones de dólares en 2013, mientras que el programa específico del sistema de planificación de alternativas energéticas a largo plazo solo cuesta unos 20 millones de dólares al año (¿a dónde fueron a parar los ahorros restantes?). Ortiz, Cummins y Karunanethy, pág. 7. En Mauritania, se esperaba que la eliminación de las subvenciones a los alimentos proporcionara una ganancia inesperada para el presupuesto general, y no para otras actividades de protección social. Véase A/HRC/35/26/Add.1, párr. 59.

¹⁰⁹ Véase Clements y otros, *La reforma de los subsidios a la energía*, cap. 4.

cuestiones sustantivas más complejas, el problema se considera en gran medida una cuestión de comercialización.

Niveles mínimos de gasto social

49. En teoría, el FMI ha dado un firme reconocimiento a la protección social mediante la inclusión de “metas indicativas” para los niveles mínimos de gasto social, especialmente en los acuerdos de préstamo para países de bajos ingresos. El objetivo es mantener o aumentar el gasto público en educación y atención de la salud y, en ocasiones, en redes de seguridad social. Desde 2009, aproximadamente el 90 % de los programas para los países de bajos ingresos han incluido esas metas. Sin embargo, el propio FMI reconoce graves deficiencias de ese enfoque. Algunas metas son demasiado generales para ser útiles (por ejemplo, el gasto total en salud y educación) o incluyen el gasto en infraestructura y otras partidas presupuestarias que no están directamente relacionadas con la protección social. Y los memorandos de entendimiento entre los Gobiernos y el FMI “a menudo carecen de detalles sobre la cobertura y la supervisión, y sobre los acuerdos de presentación de informes”¹¹⁰.

50. Las críticas externas nunca han sido tan intensas. Un estudio mostró que, desde 2000, los niveles mínimos de gasto social en los países de África Subsahariana solo se habían aplicado la mitad de las veces, con tasas de éxito aún más bajas en África Occidental. E incluso en contextos en los que se respetan las condiciones de un presupuesto equilibrado del FMI, los niveles mínimos de gasto social que lo acompañan no suelen cumplirse¹¹¹. Tal vez esto suceda porque los niveles mínimos de gasto son metas indicativas no vinculantes, y las principales metas macroeconómicas de los préstamos del FMI

¹¹⁰ FMI, “Social Safeguards”, págs. 13 y 14.

¹¹¹ Stubbs y Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries” en *Critical Public Health* (vol. 28, núm. 2, 2018), págs. 136 y 137.

son vinculantes. Si bien el FMI afirma que el aumento del gasto público en educación aumenta en los países de bajos ingresos que ejecutan programas respaldados por el FMI, y que no existe una repercusión estadísticamente significativa en el gasto en atención de salud¹¹², esas afirmaciones han sido muy controvertidas¹¹³. Los críticos han argumentado que el documento *2017 IMF Policy Paper*, es metodológicamente poco sólido¹¹⁴, y que la participación en los programas del FMI en realidad “no tiene un efecto estadísticamente significativo en el gasto en educación, pero está vinculada a una disminución del gasto en atención de salud”¹¹⁵. Sin embargo, cualquiera que sea el resultado de ese debate, hay pocas pruebas que indiquen que las metas no vinculantes relativas al gasto social pueden ser eficaces para lograr una protección social significativa.

Cooperación con otras organizaciones internacionales

51. En el último decenio ha aumentado la atención internacional hacia la protección social y la cooperación interinstitucional. La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación aprobó en 2009 la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social como respuesta clave a la crisis mundial, y los Estados Miembros la hicieron suya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, al igual que el Grupo de los 20 y la OIT (en su Recomendación núm. 202). También en 2012 se creó la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social, copresidida por el Banco Mundial y la OIT, para coordinar la labor en esta esfera. Además, en el Objetivo 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hace un llamamiento a los países

¹¹² FMI, “Social Safeguards”, pág. 11.

¹¹³ Stubbs y otros “The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta”, en *Social Science & Medicine* (vol. 181, 2017), págs. 202 a 204.

¹¹⁴ Stubbs y Kentikelenis, “Targeted Social Safeguards”, págs. 133 y 134.

¹¹⁵ *Ibid.*, pág. 135.

para que implementen “a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

52. Sin embargo, la cooperación en materia de protección social entre el FMI y los organismos de las Naciones Unidas, incluida la OIT, ha sido marginal en el mejor de los casos¹¹⁶. En la práctica, el FMI y el UNICEF han tenido una relación complicada desde la publicación de *Ajuste con rostro humano*. A raíz de la crisis financiera de 2008, las dos organizaciones buscaron una cooperación más estrecha al emprender estudios piloto sobre protección social en 11 países. Sin embargo, el informe de 2011, que fue muy crítico y tuvo mucha difusión, causó una tensión considerable entre ambas organizaciones¹¹⁷. Los estudios piloto arrojaron algunos resultados positivos, por ejemplo, en Burkina Faso, el Congo y Mozambique, pero desde entonces, con la excepción de Malawi, la coordinación ha sido inestable.

53. La cooperación entre el FMI y la OIT fue escasa hasta 2010, cuando ambos jefes ejecutivos acordaron colaborar en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social¹¹⁸, y en tres casos piloto. Dos fracasaron, pero en Mozambique la cooperación interinstitucional tuvo éxito hasta que cambió el personal pertinente en 2013, momento en que esta cesó¹¹⁹. A pesar del compromiso asumido con la iniciativa por la Directora Gerente

¹¹⁶ “Por otra parte, casi el 75 %... de los encuestados... señalaron de una interacción mínima o nula con los organismos de las Naciones Unidas (incluida la OIT)”, FMI, *The IMF and Social Protection*, párr. 61.

¹¹⁷ I. Ortiz, J. Chai y M. Cummins, “Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries”, documento de trabajo sobre política económica y social (UNICEF, 2011); y Abrams, “The IMF’s Role in Social Protection”, pág. 18.

¹¹⁸ Oficina de Evaluación Independiente, “IMF Collaboration with Partner Institutions on Social Protection”, documento de antecedentes (julio de 2017), pág. 11.

¹¹⁹ *Ibid.*, pág. 13.

del FMI en 2012¹²⁰ y 2014¹²¹, la cooperación entre la OIT y el FMI se ha estancado.

54. En otras esferas, el FMI también se ha mostrado reacio a cooperar con otras organizaciones internacionales con respecto a la protección social. Entre 2012 y 2017, los representantes del FMI asistieron con poca frecuencia a las reuniones de la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social¹²². En 2018, el FMI anunció que asistiría, pero solo “cuando los temas que se debatieran fueran particularmente pertinentes para la labor del Fondo”¹²³. La falta de cooperación antes descrita podría explicarse por las diferentes concepciones de la protección social, por la determinación de larga data del FMI de mantenerse independiente de las Naciones Unidas, o por el hecho de que el FMI solo se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la medida en que entran “dentro del ámbito de su mandato” y no ha expresado ningún interés especial en el Objetivo 1.3¹²⁴.

V. Conclusiones y recomendaciones

Importancia crucial del FMI

55. El FMI es el actor internacional más influyente no solo en relación con la política fiscal sino también con la protección social, aunque tanto el Fondo como sus críticos prefieran que no sea así. Incluso para las economías de ingresos altos, sus informes sobre la supervisión en el marco de las consultas del

¹²⁰ C. Lagarde, “Back to Rio — the Road to a Sustainable Economic Future” (FMI, 12 de junio de 2012), disponible en: www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061212.

¹²¹ FMI “La agenda mundial de políticas de la Directora Gerente”, disponible en: www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf. www.imf.org.

¹²² Oficina de Evaluación Independiente, “IMF collaboration”, pág. 30.

¹²³ FMI, “Implementation Plan”.

¹²⁴ Véase www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals.

artículo IV y sus investigaciones encuadran gran parte del debate más amplio. El FMI merece reconocimiento por las recientes reformas de política mediante las cuales ha reconocido que es mucho más que un organismo monetario, aunque los cambios concretos sobre el terreno han tardado más en surtir efecto.

La protección social como elemento realmente macrocrítico

56. La sostenibilidad fiscal es importante, pero puede lograrse que sea compatible con la introducción gradual de sistemas de protección social amplios que, a su vez, garanticen la sostenibilidad social de la situación general. La protección social reduce la carga económica de la atención de emergencia, amplía las capacidades de empleo, facilita oportunidades de educación para los hijos de los pobres y ayuda a romper el ciclo de dependencia. Hay muchas cuestiones de protección social que deberían ser tratadas por otras organizaciones y deberían permanecer fuera del ámbito del FMI, pero a menos este promueva de forma más sistemática la creación de un espacio fiscal para la protección social, poco pueden o podrán hacer otros actores.

57. Habida cuenta de la repercusión de las políticas del FMI, es indispensable que en el examen interno en curso se estudien las formas en que el Fondo podría evaluar realmente los efectos de sus intervenciones en el quintil de ingresos más bajos.

Más allá del neoliberalismo modificado

58. Si en los próximos años el FMI ha de responder con eficacia a los desafíos de un mundo en el que tanto la globalización como la democracia liberal se ven cada vez más amenazadas, necesitará una orientación diferente de la del neoliberalismo modificado que actualmente determina los parámetros de sus planteamientos, incluso cuando se refiere al género, la desigualdad y la protección social. Esas preocupaciones no se integrarán verdaderamente en su misión a menos que se asuman como cuestiones de principio y no como meras consideraciones pragmáticas.

Más allá de la selección de beneficiarios como objetivo

59. El FMI reitera que no insiste en hacer una selección de beneficiarios sociales cada vez más precisa. Esa afirmación es difícil de corroborar, teniendo en cuenta las pruebas de que dispone el Relator Especial. Sin embargo, dado que las publicaciones científicas ponen ahora de relieve los fallos de la determinación indirecta de los medios de vida utilizada en la mayoría de esos procesos de selección, es esencial que el FMI reformule su enfoque y reconozca que con una protección social excesivamente selectiva se obtendrá, en el mejor de los casos, escaso apoyo político a las políticas resultantes.

Aceptación de la diversidad

60. Las instituciones son también la suma de sus partes y la naturaleza elitista y altamente especializada del FMI se ve reforzada por la composición de su personal. Si el Fondo desea pasar a ser una institución menos introvertida, menos obsesivamente autorreferencial y más genuinamente comprometida, necesita integrar diversidad.

61. En primer lugar, la mitad de sus 2.400 funcionarios son economistas, casi todos especializados en macroeconomía¹²⁵. Entre 1980 y 2000, de todos los funcionarios de categoría superior que se nombraron, el 74 % había cursado estudios en los Estados Unidos de América o en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el 40 % en 10 universidades de élite de esos dos países¹²⁶. Muchas de las críticas recibidas desde la Gran Recesión se han centrado en la convicción cada vez más firme de los economistas de estas importantes universidades de

¹²⁵ Véase www.imf.org/external/about/staff.htm.

¹²⁶ Incluidos el Instituto de Tecnología de Massachusetts o las Universidades de Chicago, Harvard, Yale, Columbia, Pennsylvania, Princeton, Oxford y Cambridge, y la Escuela de Economía de Londres. Véase A. Kentikelenis y L. Seabrooke, "The Politics of World Polity: Script-writing in International Organizations", en *American Sociological Review*, vol. 82, núm. 5 (2017), págs. 1065 a 1092, cuadro 2.

que su profesión es una ciencia casi natural, basada exclusivamente en modelos matemáticos¹²⁷.

62. En segundo lugar, la diversidad cultural también es limitada. En 2017, entre el personal de “nivel B” (que incluye desde jefes de división hasta directores de departamento), el 5,4 % procedía de África Subsahariana, el 4,8 % de Asia Oriental y el 6 % de la región del Oriente Medio y Norte de África¹²⁸.

63. En tercer lugar, solo el 25,2 % de los economistas de “nivel B” son mujeres¹²⁹, porcentaje que incluye 3 de los 32 altos funcionarios¹³⁰ y 3 de los 24 directores ejecutivos, a pesar del compromiso de aumentar la diversidad de género en el FMI¹³¹. Si bien la macroeconomía en su conjunto es un ámbito dominado por los hombres¹³², las investigaciones indican que esto tiene efectos significativos en las preferencias en materia de políticas¹³³, ya que entre los economistas, las mujeres son más partidarias de las políticas de redistribución respaldadas por el Gobierno que los hombres¹³⁴.

64. Cabría esperar que el FMI desestimara todas estas consideraciones e insistiera en que simplemente está haciendo el trabajo que le prescribe su Convenio Constitutivo. Sin embargo, las cuestiones relativas a la composición del personal, la

¹²⁷ Ha-Joong-Chang, *Economics: The User's Guide* (Bloomsbury, 2014); y P. Krugman, “How Did Economists Get it So Wrong?”, *The New York Times Magazine* (2 de septiembre de 2009).

¹²⁸ Véase www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Véase www.imf.org/external/np/sec/memdir/esl/officers.htm.

¹³¹ Véase www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx.

¹³² J. Wolfers, “Why Women’s Voices are Scarce in Economics”, *The New York Times* (2 de febrero de 2018).

¹³³ Véase en general S. Lundberg, “The 2017 Report of the Committee on the Status of Women in the Economics Profession”, *American Economic Association*, 6 de diciembre de 2017; y “Women and economics”, *The Economist* (19 de diciembre de 2017).

¹³⁴ A. M. McGarvey y R. Whaples, “Are Disagreements among Male and Female Economists Marginal at Best?”, *Contemporary Economic Policy* (vol. 32, núm. 1, enero de 2014), págs. 111 a 132; y, May, McGarvey y Kucera, “Gender and European Economic Policy”, págs. 162 a 183.

contratación, los incentivos y la formación marcan una enorme diferencia debido a su repercusión en la cultura interna y las opiniones dominantes.

Optar por estar a favor de los pobres

65. La pobreza extrema es abyecta, viola los derechos básicos y es una opción política. El FMI debe ir más allá de considerarla tan solo como un elemento abstracto más del balance general. En la actualidad, el personal del FMI tiene la percepción profesional de que su función es esencialmente técnica, científica y apolítica. Las imágenes que suele evocar el personal del FMI son reveladoras. En situaciones críticas, se ven a sí mismos como médicos de urgencias¹³⁵, lo que implica la aplicación rutinaria de intervenciones quirúrgicas prescritas, sin tiempo para considerar enfoques médicos alternativos. En las actividades de supervisión, se ven como agentes de policía, lo que implica que hay normas rígidas que deben seguirse. Sobre los economistas del FMI se ha dicho: “los análisis basados en cifras, modelos y normas parecen imparciales y justos, son una defensa contra las acusaciones de comportamiento politizado y poco profesional que pueden socavar la autoridad de los burócratas como expertos”¹³⁶.

66. Falta un marco ético subyacente. La consolidación fiscal, por ejemplo, no es neutral; puede reforzar a las élites, favorecer a los pobres, o estar orientada a muchas opciones intermedias. Las decisiones que se toman reflejan valores, y los medios para lograr la consolidación fiscal no deberían convertirse en un fin en sí mismos. Al proclamar su misión en favor de los pobres, el Banco Mundial no descarta la lógica económica ni abandona los mercados. El personal del FMI utiliza a menudo el término

¹³⁵ E. Coburn, “Economics as ideology: challenging expert political power”, *State of Power* (enero de 2016), pág. 57.

¹³⁶ M. Barnett y M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), pág. 69.

“equidad”, pero no tiene un significado definido y rara vez contribuye a centrar las políticas en la situación de las personas que viven en la pobreza. También suele utilizar la expresión “las personas vulnerables”, pero este también es un concepto amorfo y abierto al que rara vez se atribuye un contenido normativo establecido.

67. Las medidas proactivas son indispensables El personal del FMI se ha quejado a menudo ante el Relator Especial de que la protección social solo se convierte en un tema “candente” en momentos de crisis fiscal, cuando ya no es asequible. Sin embargo, el propio FMI hace muy pocos esfuerzos para plantear la cuestión en las épocas (relativamente) buenas. Tanto el FMI como los Gobiernos deben adoptar un enfoque gradual y proactivo para incorporar la protección social. El mejor punto de partida sería participar de forma seria y sistemática en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social de las Naciones Unidas, la OIT y la OMS.

El costo de reemplazar políticas por tecnocracia

68. No cabe pasar por alto la economía política de la promoción de la protección social, y la reducción de la desigualdad, ya que no es probable que la desigualdad y la protección social se tomen en serio en contextos autoritarios. Esto plantea la cuestión de la gobernanza democrática, que el FMI quisiera considerar que rebasa su ámbito de competencia. Y, de hecho, en el sentido más amplio, lo rebasa. El FMI no existe para promover la democracia, pero tampoco tiene el mandato de socavar la adopción de decisiones democráticas. Sin embargo, muchas de sus políticas preferentes fomentan limitaciones institucionales y presupuestarias que afectan al funcionamiento de las democracias. Por ejemplo, la consolidación de límites del déficit, límites de la deuda y límites máximos del gasto reduce las posibilidades de que los votantes influyan en una amplia gama de prioridades económicas y sociales fundamentales. Entonces, a los partidos políticos populistas con plataformas

nacionalistas, xenófobas y otras plataformas problemáticas les resulta fácil tentar a los votantes. Son cuestiones sobre las que todavía tienen control y que pueden utilizarse para persuadir a los votantes de que sus preferencias siguen siendo importantes. Un reciente documento del FMI que promueve las virtudes de los “consejos fiscales independientes” comienza afirmando que “incluso los sistemas democráticos mejor diseñados requieren restricciones institucionales a la discrecionalidad de las políticas para complementar los controles democráticos y evitar resultados políticos indeseables”¹³⁷. Sin embargo, la realidad suele ser que los controles democráticos son reemplazados por decreto tecnocrático. El FMI debe reconocer las posibles consecuencias negativas de esos enfoques y tratar de incorporar algún tipo de mecanismo de equilibrio en sus recomendaciones. No basta con pretender que los encargados de la formulación de políticas mantienen su libertad y que el sistema democrático siempre puede rechazar las políticas impopulares, cuando en realidad las estructuras subyacentes se están reestructurando precisamente para lograr que esto resulte extremadamente difícil.

Un compromiso genuino con el mundo exterior

69. Con frecuencia, el FMI alaba con pura retórica las importantes funciones que desempeñan los “asociados para el desarrollo”, las “partes interesadas externas”, el “Banco Mundial y otras instituciones” y las “autoridades de los países” pero, como afirmó un interlocutor, la mayoría de los observadores piensa que el Fondo sigue sus propias reglas. Una representante de un país del FMI, cuando se le preguntó sobre las interacciones con la sociedad civil, explicó que había hecho un gran esfuerzo de persuasión para que se promovieran las prioridades del FMI, pero al parecer esos eran los límites de toda colaboración. El FMI debería incluir la celebración de consultas más sistemáticas con

¹³⁷ R. Beetsma y otros, “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, documento de trabajo del FMI (marzo de 2018), pág. 3.

una amplia gama de grupos de la sociedad civil en el contexto de los exámenes relativos al artículo IV en los países, y debería estar realmente dispuesto a aprender y a adaptar su enfoque. La visión global que surge al tratar solo con los ministerios de finanzas del mundo no es equilibrada ni adecuada por sí sola.

70. Si el FMI ha de tomarse en serio la protección social, necesitará disponer de los conocimientos especializados para hacerlo. No cabe duda de que debería colaborar de manera mucho más concertada y significativa con la OIT y el UNICEF, entre otros, pero no es realista suponer que podrá, o que realmente desearía, subcontratar al Banco Mundial gran parte de su labor sobre la cuestión, a menos que cuente con sus propios expertos internos para seguir de cerca esas actividades de colaboración.

71. Por su parte, la comunidad de derechos humanos también debe empezar a comprometerse seriamente con las actividades del FMI y a examinarlas. La labor del Fondo tiene repercusiones importantes en los derechos humanos y las políticas de consolidación fiscal son determinantes para los derechos.

72. En un mundo que está sufriendo ahora las consecuencias del enfoque sesgado que adoptó el FMI respecto de la globalización, así como de su insistencia en aplicar un modelo de consolidación fiscal que relegó las consecuencias sociales a un segundo plano, el Fondo no solo es responsable del pasado, sino que determinará también si el futuro será diferente. Hasta la fecha, el FMI ha sido una organización con un gran cerebro, un ego malsano y una conciencia diminuta. Si se toma en serio la protección social, en lugar de comprometerse de forma simbólica con unas redes de seguridad mínimas, puede demostrar que realmente ha aprendido de sus errores.



Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2020. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: Evitar otra década perdida. Panorama general¹

NACIONES UNIDAS

Ginebra, 2020

*Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)*

El futuro no es lo que era

La economía mundial está experimentando una profunda recesión en medio de una pandemia aún no controlada. Ahora es el momento de armar un plan de recuperación mundial, pero uno que permita a los países, incluso a los más vulnerables, volver a una situación que sea más sólida que la anterior. El *statu quo* anterior es un objetivo que es indigno de ese nombre. Además, la tarea es urgente, porque ahora mismo la historia se repite, esta vez como un inquietante híbrido de tragedia y farsa.

Diez años atrás, las principales economías del mundo prometieron recuperarse de la peor crisis financiera ocurrida desde la Gran Depresión y adoptaron un talante que parecía indicar una disposición a refundar el orden internacional inspirándose en los que lideraron la salida del estado de guerra y ruina después de 1945. En abril de 2009, los líderes del G20 se reunieron en Londres para acordar una respuesta colectiva a la crisis

¹ El informe completo se encuentra disponible en <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2020>

financiera global que había pillado por sorpresa a sus líderes, tanto a los de los países avanzados como de los emergentes.

El plan acordado en Londres era audaz: recuperar la confianza, el crecimiento y el empleo; reparar el sistema financiero para reanudar la concesión de préstamos; fortalecer la regulación financiera para restaurar la confianza en el sector; financiar y reformar las instituciones financieras internacionales para ayudar a superar esa crisis y prevenir otras futuras; promover el comercio y las inversiones globales y rechazar el proteccionismo y propiciar una recuperación que fuese inclusiva y ambientalmente sostenible.

Sin embargo, esta respuesta nunca se produjo. Como mucho, ese plan destacó más por sus incumplimientos que por su observancia: se gastaron billones de dólares en la reparación del sistema financiero, pero los banqueros mostraron escaso arrepentimiento por los desmanes del pasado y fueron pocas las responsabilidades depuradas, ya fuese en forma de enjuiciamientos o de una reforma seria; se conformaron nuevos acuerdos de libre comercio, pero sin reconocer que los anteriores habían contribuido a un mundo de mayor desigualdad y fragilidad; Europa y los Estados Unidos se volcaron en “reformas estructurales” y la austeridad a partir de la falsa premisa de que el exceso de regulación y un sector público inflado restringirían el crecimiento futuro. El resultado fue un ciclo que se reforzaba a sí mismo caracterizado por la debilidad de la demanda agregada, un tibio crecimiento y una creciente desigualdad.

Ahora otra crisis, como consecuencia de un patógeno microscópico que logró propagarse rápidamente por todo el mundo, ha desvelado las insuficiencias de la economía global y de su forma de ser gestionada. En marzo de este año, cuando la COVID-19 adquiría la magnitud de una pandemia en toda regla y el número de fallecidos no cesaba de aumentar, los gobiernos de todo el mundo optaron por una política de coma económico inducido —que suspendió las interacciones humanas propias de gran parte de la vida comercial— para impedir nuevos contagios

y aliviar la situación de unos sistemas de salud sobrecargados. Este Gran Confinamiento, como lo llama el FMI, ha provocado que la economía mundial volviese a entrar en recesión en 2020, pero esta vez a una escala desconocida desde la década de 1930. Se han adoptado unos ingentes planes de asistencia de emergencia, en particular en las economías avanzadas, y la comunidad médica se ha unido para encontrar una vacuna. Aun así, cunde la incertidumbre y persiste la inquietud. No se puede descartar la posibilidad de nuevas oleadas de contagios y fallecimientos.

En un año como este resulta difícil calibrar el impacto general en el empleo generado por los efectos combinados del confinamiento, las ayudas temporales de emergencia y el regreso al trabajo. Aun así, la OIT estima que más de 500 millones de empleos en todo el mundo corren peligro como consecuencia de la crisis, principalmente en el mundo en desarrollo, y que, aunque muchos empleos se recuperen cuando vuelvan a abrirse los lugares de trabajo, algunos se perderán de forma permanente; al menos 100 millones de empleos se habrán destruido a finales de año. Además, entre 90 y 120 millones de personas se verán abocadas a la pobreza extrema en el mundo en desarrollo, con el añadido de que esta comportará hambre y malnutrición, en tanto que las brechas de ingresos se ensancharán en todos los países. Estos nuevos factores son premonitorios de un enorme repunte de las enfermedades y los fallecimientos.

La esperanza de un rápido rebote económico como consecuencia de un avance científico —en forma de una vacuna eficaz y ampliamente disponible— no puede cegarnos hasta tal punto de no ver otros peligros causados por el hombre que están por llegar. Si los gobiernos optan por un ajuste fiscal prematuro en su afán por reducir la deuda pública y las empresas adoptan una estrategia agresiva de reducción de costos como forma de impulsar las exportaciones es probable que entonces la recuperación se esfume y que se concrete la posibilidad real de que en 2022 muchos países experimenten una doble recesión.

La amenaza es especialmente preocupante tratándose de los países en desarrollo, donde los efectos combinados de la precariedad de las condiciones laborales, los altos niveles de endeudamiento y la insuficiencia de su espacio fiscal y de su espacio de políticas económicas limitan sus opciones para responder a cualquier situación de crisis, por no hablar de una tan grave como la causada por la crisis de la COVID-19. La urgente necesidad de aumentar el gasto en salud pública en un momento de disminución de ingresos tributarios, a lo que hay que sumar el hundimiento de las ganancias de exportación y los pagos de la deuda pendientes, ha provocado que el mundo en desarrollo acuse un déficit de financiación estimado entre 2 y 3 billones de dólares; una cuestión que hasta la fecha la comunidad internacional ha sido incapaz de abordar. Se corre el grave peligro de que esa insuficiencia acarree para los países en desarrollo otra década perdida y que con ello se pierda toda esperanza de lograr los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La incapacidad de la comunidad internacional para llegar a un acuerdo sobre moratorias y quitas de deuda de amplio alcance, la resistencia a proporcionar con rapidez unos niveles suficientes de liquidez de emergencia y la reticencia a frenar las pretensiones de tenedores de bonos sin escrúpulos en las negociaciones sobre la deuda soberana, además bajo la sombra amenazadora que proyectan los fondos de capital buitres sobre las economías en crisis, son los primeros indicios de que la situación podría empeorar y mucho.

Sin un cambio radical de la política y sin una coordinación eficaz a nivel internacional, habrá presiones para que se vuelva lo antes posible a la normalidad imperante antes la crisis y además en una manera que recuerda a la adoptada tras la crisis financiera de 2008. Ya se ha hecho un llamamiento para “reglobalizar” según los principios del libre mercado con el argumento de que solo la reanudación de los flujos comerciales y de capitales colocará a la economía global en la senda de la recuperación y de un crecimiento resiliente. Los ardientes defensores del libre mercado están aprovechando esta anormalidad

en el funcionamiento de las cadenas de suministro internacionales para tratar de imponer nuevas normas en el comercio y la inversión internacionales y conseguir nuevos privilegios para los titulares de derechos de propiedad intelectual y propietarios de tecnologías vitales, lo que reduciría aún más el espacio de políticas del que disponen los países en desarrollo. Lo que es seguro es que proseguirán las exigencias de recortes en el gasto público. Sin embargo, la adhesión a esos principios es precisamente la razón de que no se lograra una recuperación resiliente después de 2010. De hecho, fue el motivo de la atonía de los flujos comerciales y de inversión extranjera directa antes de la erupción de la pandemia.

Una recuperación económica malograda, o peor aún, otra década perdida, no es algo ineluctable, sino la consecuencia de la elección de unas determinadas políticas. Para que la recuperación sea inclusiva es preciso que el gobierno tenga la voluntad, no solo de mantener el gasto durante el tiempo que le lleve al sector privado recuperar la confianza en el futuro y volver a gastar, sino además de acabar con las tensiones y fracturas subyacentes que ya habían quedado expuestas con la crisis financiera global, sobre las que mucho se ha escrito y a las que se ha permitido enquistarse durante una década. Ello supone abordar una serie de condiciones previamente existentes que amenazaban la salud de la economía global antes del impacto de la pandemia, entre ellas una desigualdad elevada y crónica, un crecimiento aletargado, una inversión débil, una represión endémica de los salarios en el mundo desarrollado y la precariedad de las condiciones laborales en el mundo en desarrollo. Las deficiencias de los sistemas de bienestar y atención social, y la agudización del estrés al que está sometido el medio ambiente, entre otras cosas debido a que el mundo no ha logrado desvincular la actividad económica de las emisiones de gases de efecto invernadero, siguen constituyendo obstáculos muy importantes para una recuperación equitativa.

El coronavirus ha supuesto una ruptura con ese mundo y, al igual que en las pandemias mundiales del pasado, ha planteado

cuestiones fundamentales sobre la forma en que se organiza la sociedad y sobre los valores que estructuran la vida humana. Sin embargo, también nos ha animado a imaginar un mundo mejor. Si se quiere actuar en base a este imaginario, es preciso reconocer los errores cometidos en la última década, sobre todo en las economías más prósperas del mundo. Asegurar una mejor recuperación exige que tratemos la pandemia de la COVID-19, no solo como una crisis que hay que gestionar, sino como una oportunidad para detectar y salvar los obstáculos estructurales que impiden un futuro más próspero, equitativo y resiliente. El éxito dependerá menos de la epidemiología que de los dirigentes nacionales e internacionales y de su voluntad de afrontar las consecuencias humanas de sus decisiones. La medida de este éxito no puede reducirse solo a una cuestión de si se logra o no repeler los embates de otra crisis financiera y evitar el aumento de la deuda pública. Las generaciones venideras no van a aplaudir la subida de la cotización de las acciones o unas tesorerías mucho más boyantes si no se consigue superar este desafío —máxime si además comporta el sacrificio de un número incalculable de vidas y medios de subsistencia.

Mirando hacia atrás con ira

Si se adopta una perspectiva histórica, la recuperación de la crisis financiera global fue lenta y además desequilibrada entre los hogares (los que están en la cima se llevan una parte desproporcionadamente más importante del aumento del ingreso), las empresas (las grandes empresas aumentan su participación en los beneficios a menudo a expensas de las empresas más pequeñas) y las regiones (donde despuntan las grandes áreas metropolitanas). En las políticas no se dejaba a las personas en la estacada, sino que se determinaba quién salía ganando y quién perdiendo.

La política monetaria, más por defecto que por un designio propio, tomó la delantera a la hora de orquestar la recuperación, y se consideró que el aumento de la cotización de las acciones

y de los precios de otros activos era una medida de su éxito y una distracción del retraso acusado en el crecimiento de los salarios y el aumento cada vez mayor de la desigualdad. No hay duda de que el gasto público creció, pero los beneficiarios de los programas fueron grandes empresas y entidades financieras y no los trabajadores, ni los propietarios de viviendas ni las comunidades locales. Ahora bien, una vez que las exenciones fiscales, los rescates y el dinero barato ayudaron a calmar los nervios que cundían en los mercados, se oyeron cada vez más fuertes los llamamientos que preconizaban la rectitud fiscal. El rápido giro hacia una austeridad acompañada de “reformas estructurales” —a menudo poco más que un eufemismo para debilitar las redes de protección social y mantener a raya los salarios— hizo que se desvaneciese la esperanza de una estrategia de crecimiento impulsado por la demanda que propiciase una recuperación sostenible a medio y largo plazo del empleo y los ingresos.

Si bien es cierto que la retirada del estímulo fiscal tuvo un impacto negativo en el crecimiento, el mantenimiento de la flexibilización cuantitativa y los bajos tipos de interés dispararon los precios de los activos. Al mismo tiempo, la combinación de rentismo empresarial y crédito barato, en una coyuntura de debilidad de la demanda, reforzó una cultura de rendimientos financieros rápidos, siendo los instrumentos predilectos el capital inversión (*private equity*), la externalización, la recompra de acciones y las fusiones y adquisiciones; por poner un ejemplo sorprendente, entre 2010 y 2019 las empresas del índice S&P 500 emplearon casi 1 billón de dólares anuales en recompras de acciones y reparto de dividendos.

Dado que los bancos centrales de las economías avanzadas siguen practicando una política de dinero fácil, el endurecimiento de las condiciones financieras para los países en desarrollo abrió nuevas oportunidades de inversión para quienes dispusieran de recursos líquidos y apetito de riesgo. Esta búsqueda por todo el mundo de un rendimiento del capital invertido ha conllevado en muchos países en desarrollo una rápida acumulación de deuda

pública y privada denominada en moneda extranjera, además de una mayor penetración en sus mercados financieros de inversionistas no residentes, bancos extranjeros y otras entidades financieras más opacas. Además, la mayor presencia de extranjeros en los mercados de renta fija y variable generó mayores posibilidades de inestabilidad de los tipos de cambio y dejó a los mercados financieros nacionales aún más expuestos a los caprichos del apetito de riesgo y las condiciones de liquidez globales.

La coexistencia de burbujas de exuberancia financiera y una demanda insuficiente de bienes y servicios no financieros, la debilidad de la inversión y un nivel de productividad inferior al necesario limitaron el crecimiento en todos los países. En las economías avanzadas, la tasa media de crecimiento entre 2010 y 2019 rondó, en promedio, el 2 % anual en comparación con el 2,4 % registrado en 2001-2007. El crecimiento de los países en desarrollo se redujo desde el 7,9 % en 2010 al 3,5 % en 2019 y promedió tan solo un 5 % anual, en comparación con el 6,9 % en 2001-2007 (o el 3,4 y el 4,9 respectivamente, si se excluye a China).

Cifrar el costo de la gran crisis financiera no es nada fácil; una estimación del Banco de la Reserva Federal de Dallas apunta una cifra que se situaría entre los 6 y los 14 billones de dólares, y eso solamente en los Estados Unidos. Desde entonces los bancos han crecido y nunca fueron tan grandes, mientras que el “sistema bancario en la sombra”—nunca mejor dicho— ha conseguido que el funcionamiento del sector financiero se haya vuelto aún más opaco. Es difícil saber cuánto riesgo ha acumulado el sistema financiero en esta última década, pero el impresionante aumento de los préstamos a empresas que presentaban un elevado grado de apalancamiento era un factor que asustaba a los mercados de deuda corporativa ya antes de la pandemia. Preocupa, además, que los ingentes planes de asistencia de emergencia puestos en marcha para contrarrestar la crisis mantengan en funcionamiento a muchas empresas grandes y abocadas a la quiebra, aun cuando haya empresas más pequeñas y viables muy necesitadas de financiación, lo que

supone una vez más transferir los riesgos más peligrosos de los balances de las empresas privadas a los públicos.

El enorme agujero en las finanzas públicas creado por la crisis financiera ha dado lugar a interminables tandas de austeridad siempre con la falsa promesa de que el recorte del gasto público liberaría recursos productivos para el sector privado y reactivaría el crecimiento. Este ha sido uno de los factores importantes de la falta de preparación para una situación de crisis como la ocasionada por la COVID-19, principalmente en el área de la infraestructura de salud pública. Ante una situación de servicios insuficientemente financiados, se ha promovido la fórmula de la asociatividad público-privada, con escasa o ninguna evidencia que justificase esta opción, presentándola como una nueva fuente de financiación responsable.

El crecimiento del empleo y de los ingresos laborales fue sumamente lento, lo que agravó la debilidad de la recuperación y deprimió aún más el crecimiento de la productividad. En muchos países en desarrollo, los elevados tipos de interés y una moneda sobrevalorada se sumaron a las presiones de “desindustrialización prematura”. Hizo falta toda una década para que la tasa de desempleo mundial recuperase el nivel anterior a la crisis, pero las tasas de empleo, que son un mejor indicador de la salud del mercado laboral, no se habían recuperado antes de la pandemia, ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo, pues muchos trabajadores en edad de trabajar ya habían abandonado completamente ese mercado. Han aumentado considerablemente los contratos de trabajo precario tanto en el Norte como en el Sur. Y ahora nos sobreviene otra crisis.

El mundo no se preparó tan bien como podría haberlo hecho para una pandemia como la de la COVID-19, y algo tienen que ver con esa falta de previsión los fundamentos ideológicos en los que se inspiró la respuesta a la Crisis Financiera Global. Las alarmas epidemiológicas y económicas llevaban saltando durante años.

La amenaza de las enfermedades zoonóticas no ha dejado de aumentar desde principios de la década de 1990, amenaza que está estrechamente relacionada con la destrucción de hábitats naturales y su sustitución por explotaciones de ganadería intensiva. Si bien los científicos y los especialistas en salud pública han advertido periódicamente de su peligro potencial, los intereses creados del mundo del comercio han restado importancia a los riesgos para la salud que acarrearán la deforestación y la agricultura industrial por temor a que puedan verse perjudicadas sus cuentas de resultados, mientras que los consumidores, en particular de los países ricos, se han vuelto adictos a una carne a precios muy baratos. Los recursos financieros necesarios para luchar contra la propagación de enfermedades zoonóticas nos parecen ahora calderilla en comparación con los costos que ocasiona la crisis. Y una vez más son los más vulnerables los que resultan más perjudicados.

Los economistas se refieren a la transferencia del riesgo privado al público en general como riesgo moral; la privatización de los beneficios y la socialización de las pérdidas es su corolario inevitable. El riesgo moral fue el que puso de rodillas al sistema financiero global en 2008 por el comportamiento de unos bancos que, abusando de su posición privilegiada de suministradores de crédito privado, crearon una gigantesca burbuja especulativa. El riesgo era moral porque la élite iniciada sabía que unas ganancias extraordinarias como las suyas acarrearían consecuencias económicas perjudiciales para toda la ciudadanía. Es trágico que esta actitud persistiese después de la crisis, alentada en parte por las medidas de los bancos centrales y por lo que un agudo observador de la última década definió como una “lealtad inquebrantable a gran parte de la sabiduría convencional anterior a la crisis”.

La posibilidad de otra década perdida

La economía global había entrado en zona de peligro a finales de 2019. El crecimiento experimentaba una desaceleración

en todas las regiones y varias economías registraron una contracción en el último trimestre. No obstante, eran muchos los que compartían la idea de que la situación mejoraría en 2020, propiciada en primer lugar por las previsiones de un repunte del crecimiento en las grandes economías emergentes, y de que en 2021 el crecimiento global volvería a recuperar su potencial a largo plazo. Incluso en el momento en que se aceleraba el ritmo de contagio de la COVID-19, en la reunión del G20 celebrada en Riad el último fin de semana de febrero, los ministros de finanzas aún seguían expresándose en términos optimistas sobre las perspectivas de la economía global.

El confinamiento ha obligado a los economistas a moverse en *terra ignota*. La situación actual no se corresponde a la de una economía de guerra en la que el peso del gasto militar provoca una expansión de la producción. Tampoco se trata de la típica crisis de oferta a escala global, donde las presiones inflacionistas son el gran problema para los responsables de formular las políticas. Tampoco hay que enfrentarse a una crisis financiera en la que el sector bancario esté en el ojo del huracán. En una crisis de salud pública mundial, anteponer la vida a los beneficios ha desencadenado una serie de crisis de oferta, de demanda y financiera que son simultáneas y se refuerzan mutuamente.

Como consecuencia de estas crisis, la economía mundial se contraerá, según las estimaciones, en un 4,3 % este año, lo que supondrá que la producción mundial a finales de año será menor en más de 6 billones (de dólares corrientes de los Estados Unidos) a las previsiones de los economistas anteriores al comienzo de la pandemia de la COVID-19.

En suma, el mundo está lidiando con el equivalente a una completa desaparición de las economías brasileña, india y mexicana. Ahora bien, cuando la actividad nacional se contrae también lo hace la economía internacional; este año el comercio se reducirá en alrededor de una quinta parte, los flujos de inversión extranjera directa hasta un 40 % y las remesas disminuirán en más de 100.000 millones de dólares.

Las mayores caídas en la producción se registrarán en el mundo desarrollado y cabe la posibilidad de que se acusen incluso descensos de dos dígitos. Sin embargo, donde mayores serán los daños económicos y sociales es en el mundo en desarrollo, donde los niveles de informalidad son elevados, existe una dependencia permanente de unos pocos productos básicos o del turismo como fuente de divisas y el espacio fiscal y de políticas es limitado. Es probable que América Latina se vea fuertemente afectada como consecuencia de una caída de la producción en el presente año del 7,6 %. Las caídas serán especialmente acusadas —posiblemente de dos dígitos— en algunas de las economías más grandes, en particular en la Argentina y México. La situación es netamente diferente en Asia Oriental, donde el crecimiento seguirá siendo positivo, aunque mucho menor que en 2019; en China, por ejemplo, se prevé que se sitúe en un 1,3 %.

Los ingentes planes de asistencia de emergencia adoptados principalmente por las economías avanzadas —estimados hasta la fecha en la vertiginosa suma de 13 billones de dólares en el caso de los países del G20— han contribuido a mitigar la caída y con el aligeramiento del confinamiento se registrará una recuperación en el segundo semestre del año, salvo que se produzca una segunda tanda de confinamientos. Dado que el peso fiscal de estos planes es mayor que el de las medidas adoptadas a raíz de la última crisis —que representa 4 de cada 10 dólares de los planes puestos en marcha por las economías avanzadas, incluidas las prestaciones económicas directamente abonadas a los hogares— y que las economías de Asia Oriental capearán la tormenta económica mejor de lo esperado, es probable que la recesión mundial no sea tan dura como algunos pronósticos auguraban hace unos meses.

Aun así, el rebote técnico previsto para el segundo semestre de este año, cuando los países empiecen a salir del confinamiento, coincidirá con una pérdida constante de empleos y un agravamiento del sobreendeudamiento. Dado que está previsto

que los actuales planes de ayuda se agoten o expiren completamente a finales de año, la gran interrogante que se plantea es qué esperar para 2021. Muchos albergan la esperanza de que se produzca una recuperación total en forma de V —el mejor escenario posible dadas las circunstancias— y un crecimiento anual en el próximo año superior al 5 %, y que a finales de 2021 la economía mundial vuelva a situarse en el nivel de 2019. Sin embargo, incluso unos resultados como estos no pueden ocultar el hecho de que dejarían en su estela un déficit de ingresos de 12 billones de dólares y una abultadísima carga de deuda, especialmente en el sector público.

Nuestro propio análisis coincide en que el efecto de rebote se mantendría hasta el año próximo, aunque con vientos de cara más fuertes que frenarían el ritmo de la recuperación mundial, que, en el mejor de los casos, difícilmente superaría el 4 %. Una mezcla de mayor desigualdad, mayor inseguridad y permanente incertidumbre mantendrá atenazada a la demanda agregada, mientras que la fragilidad de los balances de las empresas de los países avanzados mermará la confianza de los inversionistas. Al mismo tiempo, los efectos combinados de la reducción de ingresos tributarios y el aumento de la deuda pública —a falta de unas políticas de apoyo adecuadas— restringirán el espacio fiscal, especialmente en los países en desarrollo, aunque no solo en ellos.

Un segundo confinamiento general inevitablemente restaría validez a todo pronóstico para el próximo año. Aun descartando esa posibilidad, se cierne, no obstante, el peligro muy real de que los resultados puedan ser mucho peores. En particular, una prematura reducción del gasto público dificultaría aún más los esfuerzos del sector privado (tanto de las empresas como de los hogares) por equilibrar sus cuentas. Si los gobiernos optan por un ajuste fiscal prematuro en su afán por reducir la deuda pública y las empresas adoptan una estrategia agresiva de reducción de costos como forma de impulsar sus exportaciones es probable que entonces la recuperación se esfume en el próximo

año y que en 2022 la doble recesión sea una posibilidad real en muchos países.

Todos (o casi todos) dejados en la estacada

Ahora que los encargados de formular las políticas, en su respuesta a la COVID-19, están acometiendo el tránsito de unas medidas de emergencia económica a unas de recuperación, la esperanza de potenciar la resiliencia ante futuras crisis se cifra en que no se repita el error cometido tras la crisis de 2008 de aplazar la reforma para tiempos de bonanza. Son dos los aspectos principales en que la recuperación y la reforma deben ir a la par: la distribución del ingreso y el espacio fiscal.

En el mundo de la teoría, la distribución del ingreso es una ficción bien trabada. Los salarios se negocian en mercados donde todos tienen el mismo poder de negociación y su resultado es un salario que refleja la productividad de cada trabajador. Solo con un criterio tan estrecho puede ser la distribución del ingreso “equitativa”. En el mundo real e hiperglobalizado de la austeridad y de la caída del empleo, las empresas detentan un poder que solo ellas pueden ejercer en las negociaciones salariales y que hace que caigan por su propio peso los fundamentos teóricos en que se basa esa equidad en la distribución. Aun así, se pretende justificar todo aumento de la desigualdad como consecuencia de un aumento de las liberalizaciones con el argumento de que las ganancias obtenidas por una mejor asignación de los recursos, el empoderamiento de los consumidores de clase media y la mejora de los ingresos públicos serían más que suficientes para compensar a los que se encuentran en la base de la pirámide.

Para llegar a una conclusión como esa no queda más remedio que asumir unas premisas de dudosa validez, como el pleno empleo en todas partes y en todo momento. Además, no acierta en lo esencial: son el poder y las políticas, y no la competencia leal, los factores que determinan cómo se desarrollan los procesos de ajuste. Las condiciones no son iguales para todos. El

auge de un capital desarraigado y su mayor libertad para mover la producción y la inversión por todo el mundo, ha fortalecido en las últimas décadas el poder de negociación del capital en comparación con el de los trabajadores. Esta situación ha propiciado un aumento constante de la proporción del ingreso que se destina a pagar beneficios, tendencia que comenzó mucho antes de que explotase la crisis financiera global, pero que se ha mantenido posteriormente. En la última década, la participación de los beneficios en el ingreso ha aumentado en todos los países del G20, salvo en tres. Si no desaparecen esas fuerzas que reprimen los salarios y que operaban ya antes de la pandemia de la COVID-19, es probable que en los próximos años la proporción del ingreso destinada a los salarios siga reduciéndose en muchas economías, exacerbando con ello las desigualdades. En los Estados Unidos la proporción del ingreso destinada a salarios, tras caer en los últimos 50 años, ha vuelto a colocarse en el nivel de la década de 1950; de mantenerse las tendencias actuales, dentro de 10 años retornará al de 1930, esto es, a una situación que volvería a acercarnos al borde del abismo.

Sería simplista culpar de la desigualdad a los robots —por robar el trabajo— y, en general a los avances tecnológicos. Por lo menos hay otros dos factores, determinados por las políticas elegidas, que han desempeñado un papel muy importante. Uno de ellos es la hiperglobalización. Los estudios han demostrado que las liberalizaciones en el ámbito del comercio y la inversión han afectado negativamente al crecimiento de los salarios en los países desarrollados y en desarrollo, al recrudescer la competencia por cuotas de exportación y al promover la reducción de costos en detrimento de la inversión a largo plazo. También favorece la bajada de los salarios: la endeble o casi inexistente protección de millones de trabajadores migrantes. El segundo factor es el gran debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo —como la sindicalización, el salario mínimo y la legislación de protección del empleo— en la mayoría de los países desarrollados y en muchos países en desarrollo.

Los datos ponen de manifiesto una causa más profunda de este desequilibrio: la fisura que se abre en muchas economías entre dos clases desiguales. Una está compuesta por un gran número de empleos de bajos salarios y baja productividad y otra por un pequeño número de sectores donde los salarios son elevados y la productividad alta. Se observa una dicotomía parecida en los países en desarrollo que llevan luchando desde hace mucho tiempo por transferir recursos de la agricultura a la industria manufacturera. No obstante, el dualismo del siglo XXI es novedoso para los países, tanto desarrollados como en desarrollo, en los que son determinados segmentos del sector de los servicios donde se crean más empleo, pero donde, al mismo tiempo, bajan los salarios y la productividad. Si bien es cierto que la industria manufacturera y los servicios con salarios elevados son los que generan relativamente menos empleo, el crecimiento del empleo de salarios bajos y baja productividad no compensa el ingreso perdido. El crecimiento económico y el aumento de la productividad se resienten en términos generales: en la mayoría de los países del G20 —incluidos los Estados Unidos y todos los del grupo de los BRICS— la productividad acusó una desaceleración después de la crisis financiera global, e incluso en algunos países la productividad fue menor en 2019 que en 2009. En los Estados Unidos la productividad creció un 17 % entre 1999 y 2009, pero solo un 12,5 % en los últimos diez años. El impresionante crecimiento de la productividad que experimentó China (162 %) en la penúltima década se ha reducido al 99 % en la última. Cuando la financierización se conjuga con un mayor poder de las empresas, esta fisura en la economía genera inestabilidad, al arrastrar a los países hacia una espiral de desaceleración de la demanda agregada y creciente fragilidad financiera.

Para que la recuperación sea sostenible es necesario un crecimiento salarial más rápido en los empleos peor retribuidos, a fin de reactivar el crecimiento de la productividad y el empleo. La represión salarial y unas reglas del mercado laboral

cada vez más débiles solo pueden provocar un empeoramiento de los males preexistentes de la economía mundial.

Tiempo prestado, espacio limitado

Con un capital desarraigado que frena la inversión productiva y un poder corporativo extractivo que impulsa la polarización económica, no es de extrañar que hayamos entrado en una era de profunda inquietud y creciente ira. Con el desgaste del contrato social, los Estados y los hogares no han tenido más remedio que endeudarse para mantenerse a flote y preservar la cohesión de sus fisuradas sociedades. Sin embargo, la deuda puede ser tanto un disolvente como un adhesivo. La amenaza de un colapso económico se cierne peligrosamente sobre las economías dependientes de la deuda. La inquietud se torna premonición cuando la lógica extractiva transita desde el mundo social al natural. Cabe la posibilidad que algunas familias y empresas en quiebra consigan superar su insolvencia, pero no habrá vuelta atrás para un planeta ambientalmente desahuciado. Todas las medidas correctivas exigen un aumento gradual de las inversiones públicas a largo plazo y una planificación estratégica particular.

El giro hacia la austeridad que se operó a raíz de la crisis de 2008 se basó en la creencia tan arraigada en el pensamiento económico convencional de que las crisis son excepcionales. En tiempos normales, unos mercados libres y flexibles logran mantener la economía en un nivel óptimo o cercano a él con una mínima intervención pública. La distorsión y la anormalidad son producto de la injerencia del Estado. El resultado es la renuencia o la falta de voluntad para revertir activamente la destrucción de la capacidad productiva sufrida durante las crisis y las recesiones, o para mitigar las distorsiones generadas por los mercados financieros, que desalientan las inversiones productivas a largo plazo. Junto con el desmantelamiento, en aras de la eficiencia, de las estructuras de bienestar permanentes y anticíclicas, esos supuestos teóricos no solo han socavado la

capacidad de los encargados de la formulación de políticas para prevenir las crisis en la economía real, sino también —como en este momento— para responder con mayor eficacia a una crisis de salud pública.

Se tiende a subestimar no solo los costos de las políticas contractivas, sino también los posibles beneficios de una política fiscal expansiva, para salvaguardar una idea de “credibilidad” financiera que se adapte al gusto de los mercados. Las condiciones de los préstamos vinculados a los programas del FMI tienden a imitar este sesgo contractivo.

La austeridad siempre tiene un efecto contractivo sobre el crecimiento y, en ausencia de un superávit de cuenta corriente lo suficientemente importante, arrastra al sector privado al endeudamiento. Por el contrario, un estímulo puede autosostenerse y conseguir mejor y más rápidamente el resultado que los halcones fiscales tanto anhelan. La contracción fiscal no garantiza la sostenibilidad de la deuda pública de un país. De hecho, especialmente en las economías más débiles, los déficits fiscales a menudo han sido resultado de la presión ejercida por el Estado sobre el sector privado, lo que se traduce en una menor recaudación tributaria y mayor desempleo. Tampoco puede afirmarse que la austeridad haya recompensado a sus adeptos con un acceso fiable a los mercados financieros. Entre los países del G20, la Argentina, el Brasil, la India, México y Sudáfrica han venido aplicando medidas de austeridad en los últimos años, pero ahora mismo están teniendo serias dificultades para acceder a fuentes de financiación fiables. En la zona del euro, la última intervención del BCE volvió a demostrar una vez más que no es la disciplina fiscal, sino la liquidez del banco central, la que puede domar los mercados, mientras que desde hace ya tiempo el temor a la inflación ha dejado paso a esfuerzos por alentarla.

El espacio fiscal no consiste en la posibilidad de acumular fondos para días de vacas flacas, lo que, por otra parte, no tiene mucho sentido desde el punto de vista macroeconómico, sino en la de acceder a recursos financieros (esto es, impuestos y

deuda) en condiciones de estabilidad y asequibilidad, que es una cuestión histórica y política, además de económica. Esta tesis ha quedado más que demostrada durante la crisis de la COVID-19. Los bancos centrales, en lugar de únicamente defender una idea de su independencia que protege su *statu quo*, deberían conjugar su función de prestamista de última instancia con una gestión más activa del sistema crediticio que proteja, en vez de limitar, el espacio de la política fiscal interna. No hay duda de que para ello sería preciso una mayor coordinación con otras áreas de la política económica. Sin embargo, a veces, y muy especialmente en los países en desarrollo, en los que el espacio fiscal se ve constreñido por factores externos, es necesaria la adopción de medidas a nivel internacional para reforzar o sustituir las intervenciones de las autoridades monetarias nacionales. Hasta la fecha la respuesta del sistema multilateral a la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las graves deficiencias existentes al respecto.

Que la crisis actual llegue a provocar una implosión del sistema instaurado al final de la Segunda Guerra Mundial o sirva para abrir un nuevo capítulo en la cooperación internacional sin duda dependerá principalmente de cómo evolucionen las corrientes políticas de las principales potencias económicas. Lo que parece cierto es que para evitar la posibilidad de una hecatombe será necesario planear un futuro distinto y al mismo tiempo resolver la actual crisis en todas sus dimensiones. Se trata al fin y al cabo del mismo reto al que tuvieron que enfrentarse los artífices originales del multilateralismo y, dada la magnitud y profundidad de la crisis de la COVID-19, no es insensato pedir a los dirigentes actuales que estudien con mayor atención lo que hicieron los mandatarios en 1945.

Depresión de cumpleaños

El 24 de junio de 1945, tras dos meses de deliberaciones, más de 800 delegados de 50 países se reunieron en el Teatro Herbst de San Francisco para refrendar la idea de la creación

de Naciones Unidas. Su Carta sigue siendo uno de los logros imperecederos del siglo XX, y sin duda de cualquier siglo, pues su objetivo, claramente definido ya en sus primeros párrafos, era servir de centro que armonizase los esfuerzos de las naciones por alcanzar propósitos comunes.

En los 75 años transcurridos, las Naciones Unidas han ampliado el número de sus miembros y de sus atribuciones y han creado una familia extensa —aunque no siempre feliz— de instituciones y organismos, cuya tarea principal es la de promover las virtudes de la cooperación internacional. El tiempo, no obstante, ha pasado factura al proyecto multilateral. Hablar de crisis es algo habitual, aun cuando la necesidad de soluciones globales a los problemas mundiales nunca fue tan urgente. La persuasión moral, los conocimientos técnicos y el fomento de la confianza han sido conjuntamente las principales palancas que han permitido hacer avanzar la agenda multilateral. Sin embargo, en un mundo de Estados desiguales, los actos y la actitud de los más poderosos importan mucho cuando de lo que se trata es de que la cooperación internacional funcione de verdad.

En el caso de la Sociedad de Naciones ese tipo de acciones no habían tenido unos resultados tan buenos. Sin embargo, en 1945 los Estados Unidos ya se encontraban en una situación económica y política que les permitía asumir un papel hegemónico. Esta hegemonía además incorporaba una visión ideológica que no estaba ni fuertemente atada a un concepto sumamente ideologizado del libre comercio, ni profundamente arraigada en los valores de un pasado colonial. Asimismo, los Estados Unidos ya habían cortado las alas a su propia clase financiera, habían puesto coto al poder de las empresas y habían establecido nuevas relaciones con países vecinos.

Los fundamentos intelectuales del *New Deal* se basaron desde su génesis en dos ideas básicas. Roosevelt definió la primera de ellas, esto es, la interdependencia, como “la mutua dependencia de unos de otros – de las personas, de las empresas, de los sectores económicos, de las ciudades, de las pequeñas

localidades, de los Estados, de las naciones”. Este concepto estaba estrechamente emparentado con la segunda gran idea del *New Deal*: la justicia social y la responsabilidad mutua en el seno de las naciones. En Bretton Woods, Roosevelt dejó claro que estas ideas estaban maduras para su propagación a nivel internacional:

Los males económicos son extraordinariamente contagiosos. De ahí que se pueda afirmar que la salud económica de cada país es un asunto que concierne a todos sus vecinos, tanto los cercanos como los lejanos. Solo a través de una economía mundial dinámica y fuertemente expansiva puede el nivel de vida de cada una de las naciones progresar hasta lograr niveles que permitan hacer realidad las esperanzas depositadas en el futuro.

Al año siguiente en San Francisco, el vínculo entre la interdependencia económica, la paz internacional y la justicia social se convirtió en la base sobre la que se establecieron las Naciones Unidas.

En la práctica, el multilateralismo en las tres décadas posteriores a San Francisco nunca estuvo a la altura de los ideales del *New Deal*. El capitalismo dirigido discurrió coexistiendo con una persistente y creciente brecha tecnológica entre el Norte y el Sur, el derroche en gastos militares por la tensa división del mundo entre el Este y el Oeste y sus guerras por delegación, que socavaron las perspectivas económicas en muchas regiones en desarrollo, así como con el colonialismo, la persistencia de los prejuicios raciales, la desigualdad de las relaciones comerciales, que inhibió la diversificación productiva en muchos países, y un crecimiento que generaba grandes emisiones de carbono y que hacía abstracción de los costos ambientales. Emplear únicamente el dólar para garantizar la estabilidad financiera fue una cuestión controvertida ya durante los trabajos de la conferencia de Bretton Woods, dado su sesgo acreedor y su dependencia de la Reserva Federal de los Estados Unidos para atender las necesidades financieras de una economía mundial en crecimiento en

un contexto de flujos de capital y tipos de cambio estrictamente regulados. Ese papel no ha dejado de adquirir preponderancia desde principios de la década de 1970, aunque en un contexto diferente como el de la mayor volatilidad de un entorno financiero internacional dominado por ingentes flujos de capitales privados y donde las intervenciones de la Reserva Federal surtían unos efectos indirectos muy importantes, en particular en los países en desarrollo.

A pesar de sus defectos, los principios básicos de Bretton Woods establecieron un modelo que, pese a sus imperfecciones, permitió una forma más equilibrada de desarrollo económico en un mundo interdependiente, además de constituir una plataforma para que una nueva generación de dirigentes del Sur pudiera romper las ataduras del colonialismo y luchar por un orden económico internacional más inclusivo. Esos esfuerzos acabaron con las dislocaciones económicas y las crisis de deuda de la década de 1970 y principios de 1980. En las últimas cuatro décadas, la interdependencia ha cedido el paso a la hiperglobalización en la narrativa por la que se rigen las relaciones internacionales, un proceso en que el poder territorial de los Estados fuertes se ha entrelazado con el poder extraterritorial de los capitales que no tienen arraigo. Desde la perspectiva de los menos poderosos, esta situación se parece más a una jungla mercantilista que a una pampa en la que se pueda cultivar la amistad, el respeto, la justicia y la cooperación. El multilateralismo ha tenido que hacer grandes esfuerzos por adaptarse, pero las promesas de reformas periódicamente formuladas siempre han chocado con la resistencia de los actores económicos más fuertes.

La captura del poder estatal fue la esencia de la estrategia mercantilista que Smith denunció en *La riqueza de las naciones*. Smith no se sentiría muy feliz al comprobar que en el siglo XXI todavía sigue siendo una amenaza para el bienestar y se quedaría sumamente perplejo de ver que esta estrategia ahora se arropa con el manto del libre comercio con su propio nombre bordado en él. La respuesta a este rompecabezas radica, en parte, en

la forma en que los grandes bancos y las empresas multinacionales se han apropiado del “libre comercio” en su lenguaje para impulsar una “integración más profunda” que justifique los esfuerzos por reescribir las reglas del establecimiento de estándares y de la protección de la propiedad intelectual y reducir el ámbito de acción regulatoria y el espacio político del que disponen los gobiernos elegidos democráticamente. Todo esto y más ha quedado codificado en tratados bilaterales, regionales y multilaterales, en virtud de los cuales las controversias han quedado fuera de la competencia de la jurisdicción nacional.

El problema no se circunscribe únicamente a los perjuicios económicos que ocasiona amañar las reglas del juego. La concentración del poder económico es políticamente corrosiva. Las constituciones nacionales obligan al legislador a elaborar y aplicar las mismas reglas a todos, ya operen dentro o fuera de una sociedad mercantil. La respuesta a la crisis financiera mundial parece indicar otra cosa: se rescató a la banca y los titulares de activos financieros, que consiguieron aún mayores ganancias con la recuperación, mientras que la austeridad supuso un varapalo para el empleo, los salarios y los servicios públicos. La confianza en unas estructuras concebidas para establecer prioridades políticas, encontrar soluciones de compromiso y mediar entre los distintos intereses disminuye cuando disponer de conexiones políticas y económicas permite favorecer a un grupo en detrimento de otro.

Aun así, 2015 fue un buen año para la comunidad internacional. En septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó unánimemente una ambiciosa agenda de cambio transformador y un par de meses más tarde se adoptó en París un programa integral para abordar el cambio climático. Sin embargo, ante unas reglas de la hiperglobalización aún firmemente asentadas, e incluso antes de que se hicieran notar los estragos de la crisis actual, ambos programas ya tenían un fuerte viento de cara y, según algunos análisis, ya estaban siendo desviados de su ruta.

El gran escape (primera parte): abrazar ideas audaces

La crisis de la COVID-19 está creando nuevas amenazas que se suman a las existentes y está ensanchando las grietas abiertas en un mundo, que de por sí vive sumido en un estado de ansiedad. El daño será grave, en particular en los países en desarrollo, donde el espacio fiscal se está comprimiendo bajo una montaña de deuda insostenible, el margen de maniobra de la política monetaria se ve restringido por las presiones externas y la economía informal no puede emerger por sí misma. No cabe duda de que esta crisis ha hecho añicos algunos mitos políticos, aunque también ha abierto nuevos horizontes. El *Financial Times* ha lanzado el guante con un llamamiento en favor de reformas radicales que reviertan la orientación predominante en las políticas aplicadas en estas últimas cuatro décadas:

Los gobiernos tendrán que aceptar la idea de desempeñar un papel más activo en la economía. Deben considerar a los servicios públicos como inversiones y no como pasivos, y encontrar formas de reducir la inseguridad que impera en el mercado laboral. Volverá a figurar en la agenda la cuestión de la redistribución y se cuestionarán los privilegios de las personas mayores y con mayor patrimonio. Políticas que hasta hace muy poco eran consideradas excéntricas, como el ingreso básico universal y el impuesto sobre el patrimonio, tendrán que estar en el *mix*.

Lo primero que hay que hacer es evitar caer en los errores cometidos en la última crisis. Ello supone que en materia de política macroeconómica es preciso mantener una orientación expansiva, con un correcto equilibrio entre sus componentes monetario y fiscal, hasta que el sector privado recobre la confianza y un cierto nivel de gasto fuertemente orientado a la inversión. Para evitar la posibilidad de perder una década será necesario que los gobiernos, en particular los de los países avanzados, mantengan el déficit durante varios años.

El compromiso con el pleno empleo en las economías avanzadas y la reducción selectiva del empleo informal en los

países en desarrollo deberían ser los indicadores que midan la ambición y el éxito de las políticas. Será preciso un gran impulso de la inversión pública y diversas políticas de apoyo para complementar las medidas expansionistas, como los planes de empleo garantizado y de obras públicas. Huelga decir que esas medidas deben estar supeditadas al objetivo de un futuro de bajas emisiones de carbono.

Desde la última crisis, los bancos centrales han dejado de focalizarse únicamente en el objetivo de inflación y han tenido que realizar intervenciones muy diversas para apagar distintos “incendios”. Este enfoque se ha mantenido en la crisis actual con la concesión de préstamos directamente al sector privado. Asimismo, habrá que introducir matices en la gestión del crédito; por lo que atañe a la recuperación, el tipo de interés real debería adentrarse más, en la medida de lo posible, en el territorio de los tipos negativos, pues es una medida que cancela efectivamente parte del capital de la deuda y, en virtud de ese resultado, una especie de instrumento para estimular el endeudamiento y el gasto de las empresas, los particulares y el Estado. Los bancos centrales también tendrán que volver a afirmar su autoridad reguladora, incluso sobre el sistema bancario en la sombra, para domesticar los ciclos de expansión y contracción del crédito y ampliar el horizonte de riesgo financiero, para que este incluya amenazas, como, por ejemplo, el cambio climático, exteriores al propio sistema financiero.

Sin embargo, para lograr la recuperación existe algo aún mejor que aplicar una correcta política macroeconómica. Los gobiernos han roto importantes tabúes políticos —por ejemplo, no solo la deuda en Alemania, sino también la tímida flexibilización cuantitativa aplicada en algunas economías emergentes— para mantener el sistema a flote durante el confinamiento y es con esa misma actitud como habrá que acometer también las fases de recuperación y reconstrucción. Si se quiere poner el foco en el crecimiento de la productividad serán precisas políticas industriales y de innovación de diverso tipo, y en particular

más proyectos de colaboración; como demuestra el caso de la búsqueda de una vacuna para la COVID-19, la cooperación internacional puede repartir sustanciosos dividendos. Ahora bien, también es posible impulsar los niveles de productividad mediante el diseño de políticas de ingresos que vinculen más estrechamente los salarios a la productividad y que, en particular, se marquen como objetivo elevar las retribuciones más bajas y potenciar las políticas activas de mercado de trabajo que faciliten la movilidad laboral. Una vez más, el imperativo de hacer de la lucha contra el cambio climático una característica intrínseca del diseño de esas medidas necesita poca justificación.

La invasividad de las reglas comerciales promovidas al amparo del objetivo de una “integración profunda” supone una amenaza para la recuperación. Incorporar una “cláusula de paz” temporal en el marco de la OMC y en los acuerdos de libre comercio aplicable a las medidas adoptadas por las autoridades públicas a raíz de la pandemia permitiría a los países adoptar y utilizar rápidamente medidas de emergencia para superar los obstáculos relacionados con la propiedad intelectual, los datos y la información. Una suspensión permanente en todos los foros competentes de las reclamaciones presentadas contra medidas públicas aplicadas en el contexto de la COVID-19 ayudaría a crear el espacio de políticas necesario para apoyar los esfuerzos de recuperación. También se necesita una suspensión inmediata de los procedimientos instados por empresas internacionales ante órganos de arbitraje de diferencias entre inversionistas y Estados al amparo de tratados de inversión transfronterizos, así como una restricción permanente en el caso de todas las reclamaciones relacionadas con la COVID-19. Las nuevas cuestiones, como las normas digitales que están siendo negociadas por un grupo de países en el marco de la Iniciativa relativa a la Declaración Conjunta, no deberían ser multilateralizadas hasta que su dimensión de desarrollo no se examine a fondo en los foros independientes adecuados, como la UNCTAD, y se llegue a un consenso.

Si se pretende continuar adelante, culminar el Programa de Doha para el Desarrollo sería una forma de restablecer la confianza en el sistema de comercio, aunque con un compromiso de trato especial y diferenciado como condición *sine qua non* para garantizar un resultado justo. Además, la crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de contar con unos sistemas productivos más resilientes y que tengan un cierto grado de “autonomía estratégica” dentro de la división internacional del trabajo; esto solo será posible si los países disponen de un espacio de políticas que les permita diversificar sus economías y generar valor agregado interno.

A la vista de las graves tensiones que obstaculizan el funcionamiento del sistema de comercio internacional, ahora sería un buen momento para crear una comisión independiente que tuviese como cometido examinar si tras 25 años de historia de negociaciones en el marco de la OMC se han hecho realidad o no los principios del Acuerdo de Marrakech. El preámbulo del Acuerdo, que sentó las bases para la creación de la OMC en 1995, muestra signos inequívocos de un pacto aún no cumplido. En el Acuerdo se declara la voluntad de “lograr el pleno empleo” y “un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva”, y se destaca la importancia de un “desarrollo sostenible” que sea compatible con los diferentes niveles de desarrollo. Es hora de reflexionar sobre si el mundo ha estado o no a la altura de esos ideales.

El fortalecimiento de la base impositiva es una condición necesaria para ampliar el espacio fiscal. Las medidas que logren mejorar los salarios impulsarán automáticamente los ingresos tributarios, pero incluso un pequeño ajuste en los tramos de ingresos más altos del impuesto sobre rendimientos de las personas físicas y el impuesto de sociedades puede generar un incremento significativo de ellos, y no solo en las economías avanzadas. A la vista del nuevo aumento de la desigualdad resultante de esta crisis, los argumentos a favor de un impuesto sobre el patrimonio parecen ser irrefutables. Con todo, el momento

elegido para realizar cambios en el Código Tributario será una cuestión importante y debería adecuarse a las circunstancias del país. También tendrán que revisarse otros impuestos y subsidios, incluidos los billones de dólares empleados en subsidiar los combustibles fósiles y la agricultura industrial. En el caso de los países en desarrollo, en particular, será necesario un apoyo internacional concertado para superar el reto de ampliar su espacio fiscal.

A corto plazo, aliviar las presiones sobre la balanza de pagos con una considerable asignación de derechos especiales de giro es la opción más factible y menos onerosa; la UNCTAD ha propuesto que esta asignación se sitúe entre 1 y 3 billones, dependiendo de si se hacen o no revisiones en la asignación, con el fin de facilitar el logro de un acuerdo político. Además, a corto plazo son esenciales las moratorias y programas de alivio de la deuda para evitar que las crisis de liquidez se conviertan en una serie de crisis recurrentes de solvencia. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20, actualmente en fase de ejecución, si bien da un bienvenido respiro a poco más de 40 de los 73 países que satisfacen sus condiciones y que hasta ahora se han adherido a ella, probablemente sea demasiado escasa y se quede muy corta.

Será necesario adoptar nuevas medidas para integrar también a los acreedores privados y multilaterales, ampliar el ámbito de aplicación de esas iniciativas para incluir a una gama más amplia de países necesitados, siempre a petición de estos, y prolongar su duración, así como convertir la moratoria en alivio de la deuda cuando la situación así lo exija. Dada la gran repercusión que tienen las agencias privadas de calificación crediticia y su función crucial para facilitar u obstaculizar los progresos en materia de moratorias y alivio de la deuda, ha llegado el momento de implicarse proactivamente en la creación de una agencia de calificación crediticia bajo control público.

La eficacia de la expansión de la liquidez internacional solo podrá ser parcial si no se regulan los mercados financieros internacionales. La volatilidad de los flujos internacionales de

capitales generan ciclos que acrecientan la fragilidad financiera de los países receptores, especialmente los del mundo en desarrollo. Las medidas de aislamiento, como los controles de capital, tendrán que ser específicas para cada país, y venir determinadas por la naturaleza y el grado de su apertura financiera y por la configuración institucional de su sistema financiero. A fin de mejorar la eficacia de estas políticas nacionales, la gestión de la cuenta de capital debe mantenerse fuera del alcance de los acuerdos regionales y bilaterales en materia de comercio e inversión. Además, los controles de capital serán más eficaces si se controlan los flujos de capital en ambos extremos, es decir, tanto en los países de origen como en los de destino.

El gran escape (segunda parte): reformar la arquitectura global

Estas medidas, que tienen por objeto proporcionar asistencia de emergencia y activar el arranque de la recuperación, contemplan también reformas más profundas de la arquitectura multilateral, reformas que serán necesarias para sostener la recuperación y fomentar la resiliencia.

Poner coto al poder empresarial es una condición *sine qua non* para que la recuperación discurra de mejor manera. Las medidas de lucha contra los monopolios ahora ocupan un lugar destacado en las agendas nacionales y regionales. Ahora bien, habría que reforzar los acuerdos multilaterales existentes, como los Principios y Normas Equitativos de las Naciones Unidas para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, adoptados por la Asamblea General en 1980, y hacerlos realmente operacionales con el apoyo institucional adecuado, como una autoridad mundial de la competencia. Estaría justificada la adopción de medidas adicionales, que resultan más urgentes por la crisis actual, en relación con la medición de los precios, el abuso de las patentes y otras prácticas anticompetitivas de los gigantes farmacéuticos y las plataformas digitales, con el fin de velar por que la recuperación sea a la vez justa y resiliente.

La lucha contra la elusión y la evasión del impuesto sobre sociedades y otras formas de flujos financieros ilícitos puede contribuir tanto a ampliar el espacio fiscal como a enfrentar el problema de la desigualdad. Según estimaciones recientes, solo las pérdidas de ingresos causadas únicamente por los flujos financieros ilícitos por motivos tributarios ascenderían a una cantidad situada entre los 49.000 y los 193.000 millones de dólares, lo que representa el 2,3 % del PIB conjunto de América Latina y el Caribe y África, respectivamente. Es preciso reinvigorizar los esfuerzos multilaterales para reformar el régimen tributario internacional aplicable a las empresas, llevando a cabo en primer lugar un esfuerzo mucho más concertado para tomar medidas drásticas contra los paraísos fiscales en el Norte, estableciendo un registro mundial de activos para que sea posible gravar a los superricos con un impuesto sobre el patrimonio e iniciando el tránsito hacia un sistema tributario unitario que reconozca que los beneficios de las empresas internacionales se generan colectivamente a nivel de grupo.

A fin de que la financiación sea sostenible serán necesarias unas potentes opciones de financiación pública. En el plano internacional, supone expandir la capacidad de préstamo de los bancos multilaterales de desarrollo. Estos nuevos préstamos podrían conseguirse si los accionistas existentes reorientasen los fondos destinados a subsidiar actividades que resultan perjudiciales para el medio ambiente, por ejemplo los subsidios concedidos a los combustibles fósiles y la agricultura industrial, y los empleasen en aumentar la base de capital de esas entidades, o provenir de fuentes más innovadoras, como un impuesto sobre las transacciones financieras, que podrían apalancarse tomando préstamos en los mercados internacionales de capitales gracias a un moderado relajamiento de su fidelidad a la sobriedad financiera. A cambio, esas entidades deberían reconsiderar sus condicionalidades en materia de políticas para ser consecuentes con una agenda de desarrollo más sostenible e inclusiva.

A nivel nacional y regional, los bancos públicos y de desarrollo también necesitan más apoyo; en este sentido, los gobiernos deben mostrar capacidad resolutive en el cumplimiento de su mandato y permitir que sus bancos presten más allá de los parámetros extremadamente estrechos que establecen las grandes agencias calificadoras del mundo para otorgar una triple A. También es necesario revisar el doble papel —como juez y parte— que desempeñan las agencias de calificación crediticia en los mercados, dado su impacto en la capacidad de los bancos para recaudar capital para nuevos préstamos.

Un Plan Marshall para la recuperación de la salud pública mundial podría constituir un marco más volcado en crear la futura resiliencia. Este plan, no obstante, debería hacer honor a su nombre y ello supone ante todo generosidad. Si la comunidad de donantes alcanzara el objetivo de destinar el 0,7 % a la asistencia oficial para el desarrollo en los próximos dos años, se obtendría aproximadamente un monto que superaría en unos 380.000 millones de dólares al total de los compromisos actuales. Otros 220.000 millones de dólares que podría movilizar la red de instituciones financieras multilaterales y regionales podrían completar un plan de apoyo de 600.000 millones de dólares en los próximos 18 o 20 meses. Los fondos deberían distribuirse principalmente en forma de donaciones, aunque habría cierto margen para conceder préstamos a nulo interés; el porcentaje preciso de cada una de estas dos modalidades se establecería en función de cómo evolucionase la respuesta de emergencia. Por último, dado el carácter poliédrico del esfuerzo de recuperación, se crearía una agencia que, al igual que en el Plan Marshall, estaría dotada con personal de organismos existentes y del sector privado y que desde el principio aprovecharía los conocimientos técnicos de expertos locales y operaría en coordinación con el país. Al igual que en el plan original, el modelo de referencia sigue siendo el de un organismo central de financiación y supervisión que estaría vinculado con los organismos públicos nacionales por medio de un mecanismo de coordinación regional.

Por último, debería crearse una autoridad mundial de la deuda soberana, que fuese independiente, tanto de los intereses de los acreedores como de los deudores (institucionales o privados), con el fin de solventar las múltiples deficiencias en la actual gestión de las reestructuraciones de deuda soberana. La crisis de la COVID-19, así como los escollos encontrados por la comunidad internacional en su afán por acordar medidas de emergencia de suspensión y alivio de la deuda, han sacado a relucir una vez más lo discapacitantes que pueden llegar a ser factores como la fragmentación y la complejidad de los procedimientos existentes, el poder extraordinario que potencialmente pueden ejercer los acreedores recalcitrantes para sabotear las reestructuraciones y, como resultado, la ineficacia de las resoluciones de la crisis.

Dicha autoridad debería, al menos, establecer marcos y directrices coherentes para facilitar las moratorias temporales automáticas e integrales ante situaciones de desastre reconocidas como tales, asegurar que las necesidades de desarrollo a largo plazo, como el cumplimiento de la Agenda 2030, se tengan sistemáticamente en cuenta en las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda, y brindar un foro independiente de asesoramiento especializado a los gobiernos que lo soliciten. A más largo plazo, debería establecer un proyecto de reforma integral de los actuales mecanismos de negociación de la deuda soberana, a fin de equilibrar equitativamente los intereses de acreedores y deudores, colmar las lagunas existentes en el caso de los acreedores recalcitrantes y anteponer los intereses colectivos a largo plazo de la mayoría a las recompensas financieras a corto plazo de una minoría.

Conclusión

A pesar de la destrucción de vidas humanas y actividades económicas, el nuevo coronavirus ha creado una oportunidad para un cambio duradero, en parte porque ha puesto al descubierto las carencias del mundo que existían mucho antes de

que este patógeno se propagara por todo el planeta. La crisis financiera que se desencadenó hace una década hizo otro tanto, pero esa vez el mundo no estuvo a la altura del desafío. Todavía seguíamos conviviendo con los vestigios de ese fracaso cuando el virus saltó del animal al humano a fines de 2019. Ahora los problemas son, si acaso, mayores. Sin embargo, el entorno intelectual es más activo y la voluntad política con la que se pretende acometerlos pone de manifiesto la existencia de algunos prometedores síntomas de vida. Hay motivos para la esperanza, pero no para la complacencia.



Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos

Naciones Unidas	Consejo de Derechos Humanos
Asamblea General	40º período de sesiones
A/HRC/40/57	25 de febrero a 22 de marzo de 2019
Distr. general	Tema 3 de la agenda
19 de diciembre de 2018	Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo
Español	
Original: inglés	

Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales

Juan Pablo Bohoslavsky

Resumen: En su informe, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales presenta los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, en los que se establecen los principios y las normas de derechos humanos que se aplican a los Estados, las instituciones financieras internacionales y los acreedores cuando preparan, formulan o proponen reformas económicas. Sobre la base de las obligaciones y las responsabilidades existentes en materia de derechos humanos de los Estados y otros agentes, en los principios rectores se subraya la importancia de evaluar sistemáticamente los efectos de las reformas económicas en el disfrute de todos los derechos

humanos antes de que se adopten decisiones para aplicar esas reformas, así como durante su aplicación y después de ella. La formulación de políticas económicas se debe basar en normas sustantivas y de procedimiento en materia de derechos humanos y se debe guiar por ellas, y las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos son un proceso crucial que permite a los Estados y otros agentes asegurarse de que las reformas económicas promuevan, en lugar de obstaculizar, el disfrute de los derechos humanos por todos.

Preámbulo

1. En sus resoluciones 34/03 y 37/11, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, que elaborara principios rectores para realizar evaluaciones del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos, en consulta con los Estados y todas las demás partes interesadas pertinentes, y que los presentara al Consejo en su 40° período de sesiones. Los presentes principios rectores son el fruto de más de dos años de investigación y trabajo colectivo y participativo con un enfoque en los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos de millones de personas en todo el mundo y las lecciones aprendidas durante décadas¹.

2. Las obligaciones contraídas en virtud del derecho de los derechos humanos deben orientar todos los esfuerzos por formular y aplicar políticas económicas. La economía debería estar al servicio de la gente, no al revés.

¹ Para más información y detalles de todas esas reuniones y actividades, véase www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx. El Experto Independiente desea expresar su agradecimiento por todas las contribuciones al proceso.

3. Si bien las políticas de reforma económica que podrían afectar negativamente a los derechos humanos se encuentran más comúnmente en el contexto de las respuestas a las crisis económicas y financieras, esas reformas también se han visto en momentos económicos menos difíciles. Ese es el motivo por el que es fundamental saber hasta qué punto se protegen y respetan efectivamente los derechos humanos tanto en los momentos de crisis económica como en otras circunstancias.

4. No todas las políticas de reforma económica en respuesta a las crisis económicas son intrínsecamente contrarias a los derechos humanos, y las reformas económicas que se formulan cuidadosamente sobre la base de los derechos humanos pueden contribuir a la mejora de esos derechos. De hecho, la respuesta a las crisis económicas a menudo requiere que el Gobierno adopte medidas de urgencia para proteger los recursos y los activos que, a largo plazo, servirán para proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Sobre todo, los gobiernos deben velar por que las medidas adoptadas sirvan para lograr la recuperación económica en beneficio de toda la población, y no solo de unos pocos.

5. La realización de los derechos humanos suele verse afectada por la escasez de recursos. Por lo tanto, las políticas de reforma económica que afectan a la disponibilidad de recursos pueden afectar de manera negativa y profunda a todos los derechos humanos. Dado que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, el derecho internacional de los derechos humanos debe dar una respuesta coherente y amplia a esas políticas de reforma económica.

6. Las obligaciones contractuales no se producen en el vacío. Las relaciones tanto entre los Estados acreedores y prestatarios como entre los Estados y sus poblaciones se inscriben en el marco definido por el derecho internacional de los derechos humanos². Una evaluación de los efectos en los

² Véase A/70/275.

derechos humanos es un proceso estructurado para determinar, comprender, evaluar y abordar los efectos adversos potenciales o reales de las políticas de reforma económica y sirve para que esas políticas sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. Dado que entrañan una amplia participación, transparencia y rendición de cuentas, las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos también ayudan a democratizar la movilización de recursos y las políticas de gasto.

7. Más concretamente, una evaluación de los efectos en los derechos humanos, por una parte, puede ayudar a los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y los acreedores privados ofreciendo un marco y un proceso claros y específicos para evaluar si determinadas políticas de reforma económica son compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. Por otra parte, es un procedimiento esencial de revisión y rendición de cuentas para la preparación, el seguimiento y la aplicación de las políticas de reforma económica. Contribuye a la formulación de políticas con base empírica y transparentes, ya que ofrece una base analítica para evaluar los posibles efectos en los derechos humanos cuando se barajen diferentes opciones de políticas. La utilización de las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos ayuda a identificar los cambios institucionales necesarios para prevenir los efectos adversos de las reformas económicas en los derechos humanos a corto y largo plazo. Ese es el motivo por el que los Estados deberían fortalecer su capacidad para llevar a cabo esas evaluaciones.

8. Los presentes principios rectores tienen por objeto determinar y sistematizar las obligaciones existentes en materia de derechos humanos, así como ofrecer comentarios sobre sus consecuencias. Por lo tanto, orientan a los Estados y otros interesados para asegurar el respeto y el cumplimiento de esas obligaciones. Los principios rectores se basan en todos los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y su interpretación autorizada por los mecanismos de supervisión de los órganos creados en virtud de tratados, así como, en su caso, la contribución de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Complementan los compromisos pertinentes relacionados con el desarrollo, en particular la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y se basan en ellos. Los principios no se deberían interpretar en ningún caso en el sentido de que limitan o socavan las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados u otros agentes.

9. Los principios rectores también se basan en los compromisos pertinentes, en particular los relativos a las empresas y los derechos humanos³, la deuda externa y los derechos humanos⁴, las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos⁵ y la extrema pobreza y los derechos humanos⁶. Todos esos principios se deberían considerar y aplicar de manera coordinada y conjunta.

I. Alcance y finalidad

Principio 1 – Alcance y finalidad de los principios rectores

Los presentes principios ofrecen orientación para la formulación de políticas económicas, de conformidad con las obligaciones internacionales de derechos humanos de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos. Se aplican siempre que se prevea que las políticas de reforma económica

³ A/HRC/17/31.

⁴ A/HRC/20/23 y Corr.1.

⁵ A/HRC/19/59/Add.5.

⁶ A/HRC/21/39.

pueden dar lugar a un menoscabo de los derechos humanos. Es probable que estos principios sean más pertinentes en el contexto de crisis económicas y financieras graves (función reactiva), pero también lo serán en tiempos económicos menos difíciles durante la preparación y la aplicación de las políticas de reforma económica a corto, medio y largo plazo examinadas y/o aplicadas (función preventiva).

Comentario

1.1 Algunas políticas económicas, como la consolidación fiscal, los ajustes o las reformas estructurales, la privatización⁷, la desregulación de los mercados financieros y laborales y la relajación de las normas de protección del medio ambiente, pueden tener consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos.

1.2 Los principios rectores se deberían aplicar a las distintas situaciones económicas en las que se examinen y/o se adopten políticas de reforma económica. Entre esas situaciones cabe señalar las siguientes: a) las crisis económicas y financieras graves (que entrañan una desaceleración económica repentina o gradual y el hundimiento de los valores de los activos financieros públicos o privados), en las que aumenta el riesgo de que se produzcan efectos negativos en los derechos humanos y en las que se requiere una respuesta urgente; b) las reformas económicas a medio plazo, en las que la consolidación fiscal puede extenderse a procesos plurianuales que van más allá de las respuestas inmediatas a las crisis económicas y financieras y de las consecuencias de tales crisis; y c) los procesos a más largo plazo, como el examen sistemático de los presupuestos públicos y sus evaluaciones de la distribución, los efectos acumulativos y de largo plazo de las medidas de consolidación fiscal en los derechos humanos, o las repercusiones de las reformas de los mercados laborales.

⁷ Véase A/73/396.

II. Obligaciones de los Estados

Principio 2 – Obligaciones de los Estados con respecto a las políticas económicas y los derechos humanos

Los Estados están obligados a gestionar sus asuntos fiscales y adoptar políticas económicas para asegurarse de que respetan, protegen y hacen efectivos todos los derechos humanos. Las decisiones económicas adoptadas por los Estados, ya sea por sí solos o como miembros de instituciones financieras internacionales, deben cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en todo momento, incluso en tiempos de crisis económica.

Comentario

2.1 Los Estados tienen la responsabilidad de examinar cuidadosamente las diferentes opciones de políticas en todo momento y de determinar las medidas más apropiadas a la luz de sus circunstancias y de sus obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos.

2.2 La adopción de medidas oportunas, eficaces y preventivas es fundamental para asegurar todos los derechos humanos durante las crisis económicas y financieras.

2.3 En tiempos de crisis económica y financiera, los esfuerzos de los Estados suelen estar dirigidos a tratar de estabilizar la economía. Ello conlleva el riesgo de ignorar sus obligaciones en materia de derechos humanos con respecto a los que más sufren a causa de la crisis económica. Los esfuerzos gubernamentales de estabilización también pueden exacerbar las violaciones de los derechos humanos. Este enfoque es contraproducente porque es precisamente durante esos períodos cuando la población, en particular las personas marginadas, que viven en la pobreza o que corren un alto riesgo de caer en ella, tiene la mayor necesidad de que los Estados cumplan sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos⁸.

2.4 Esas obligaciones incumben a todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y a todos los niveles de gobierno (nacional, subnacional y local) dentro de su esfera de competencias.

2.5 Los compromisos de políticas de disciplina fiscal, ya estén establecidos en las constituciones nacionales o en acuerdos regionales o internacionales, no deben dar lugar al sacrificio de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Los Estados deberían realizar evaluaciones completas de los posibles efectos de las políticas de disciplina fiscal en diferentes contextos nacionales y subnacionales antes de contraer compromisos al respecto.

Principio 3 – Carga de la prueba y obligación de realizar evaluaciones de los efectos en los derechos humanos

Los Estados y otros acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales, deberían demostrar que las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Ello implica el deber de llevar a cabo evaluaciones de los efectos en los derechos humanos para evaluar y abordar cualquier efecto previsible de sus políticas económicas en los derechos humanos. Las consultas sobre las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos y la publicación en formatos adecuados de sus resultados son componentes importantes del cumplimiento de esa obligación.

Comentario

3.1 Los Estados y otros acreedores, incluidas instituciones financieras internacionales como los bancos de desarrollo, deben llevar a cabo una evaluación de los efectos en los derechos

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 2 (1990), relativa a las medidas internacionales de asistencia técnica, párr. 9.

humanos antes de recomendar o aplicar políticas de reforma económica que se prevea que pueden socavar el disfrute de los derechos humanos. Los Estados deben establecer, mediante las medidas descritas en los principios rectores relativas a la recopilación, el intercambio y el debate oportunos de la información pertinente, que la respuesta que elijan no dará lugar a violaciones o vulneraciones de los derechos humanos ni a un retroceso inadmisibles en materia de derechos humanos.

3.2 Si bien las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deberían tener en cuenta las pruebas y la experiencia de la sociedad civil y los expertos, en última instancia es responsabilidad del Estado demostrar que sus políticas no violan los derechos humanos. Ese requisito de la prueba significa que los Estados deberían afrontar el proceso de generación, publicación y posterior actualización de las evaluaciones de los efectos con una actitud abierta a las pruebas y los conocimientos disponibles.

Principio 4 – Obligaciones de los gobiernos locales y subnacionales

Las crisis económicas y financieras no se deberían utilizar para justificar una reducción del espacio político y fiscal necesario en el plano de los gobiernos locales y subnacionales para asegurar la protección de los derechos humanos. A su vez, aunque todos los niveles de gobierno tienen obligaciones en materia de derechos humanos, el Gobierno central no puede en ningún caso eludir sus responsabilidades por los efectos de sus políticas en los derechos humanos delegando poderes o funciones relacionados con la reforma económica en los gobiernos locales.

Comentario

4.1 La efectividad de los derechos humanos no se puede lograr sin la participación proactiva de los gobiernos locales y

subnacionales. El derecho internacional de los derechos humanos es vinculante para todos los niveles de gobierno, y tiene especial importancia si se tiene en cuenta el creciente fenómeno mundial de la descentralización en las últimas décadas. En las reformas económicas a nivel central también se deberían tener en cuenta las competencias asignadas a los gobiernos locales y subnacionales o delegadas en ellos.

4.2 La descentralización no siempre es favorable a la aplicación del derecho de los derechos humanos, y puede ser especialmente onerosa si no se combina con unos recursos o un espacio de políticas suficientes (tanto a nivel interno como mediante la facilitación de la participación de la comunidad) para el ejercicio de los derechos humanos. El reconocimiento de la gobernanza a múltiples niveles en ámbitos como la recaudación de ingresos, la política tributaria, las reformas laborales y la solidaridad entre regiones es crucial. El Gobierno nacional sigue siendo responsable de velar por que existan mecanismos y procesos adecuados de coordinación entre los gobiernos y por que los gobiernos subnacionales cuenten con los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

4.3 Al llevar a cabo reformas económicas de manera independiente, los gobiernos locales y subnacionales tienen las mismas obligaciones que los Estados con respecto a la realización de evaluaciones de los efectos en los derechos humanos.

III. Normas aplicables de derechos humanos

Principio 5 – Normas de derechos humanos y derecho pertinente

Al adoptar medidas económicas o elegir la vía de la inacción, los Estados y los acreedores se deben guiar por el derecho internacional de los derechos humanos vigente relativo a los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Comentario

5.1 Ello comprende los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, así como su interpretación autorizada en las observaciones generales, declaraciones, cartas abiertas, decisiones, observaciones finales y recomendaciones formuladas por los órganos de supervisión de los tratados. Comprende también otros instrumentos de interpretación, principios rectores y recomendaciones elaborados por los mecanismos mundiales y regionales de derechos humanos.

5.2 De conformidad con el principio *pro homine*, las normas más protectoras de derechos humanos (ya sean nacionales o internacionales) deben orientar a los Estados y los acreedores en sus políticas de reforma económica.

Principio 6 – Indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos

Las políticas de reforma económica pueden afectar negativamente a todos los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales). Por consiguiente, los Estados, y los acreedores cuando proceda, deberían velar por que se adopten todas las medidas necesarias para respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos, especialmente en tiempos de crisis económica.

Comentario

6.1 Si bien la preocupación por los efectos de las medidas de política económica en los derechos humanos suele centrarse en los derechos económicos, sociales y culturales, es fundamental que los Estados velen también por que las políticas económicas no tengan un efecto negativo en los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, los recortes presupuestarios en los servicios públicos, como la aplicación de la ley, la asistencia jurídica, la educación, los servicios de salud o la asistencia social, pueden dar lugar a que no se garanticen los derechos civiles a un juicio imparcial,

a la vida familiar, a la no discriminación, a la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, o incluso el derecho a la vida. El derecho a la participación política también puede resultar socavado cuando se adoptan políticas de reforma económica sin una participación significativa de la población afectada. En la práctica, el carácter multidimensional de las políticas de reforma económica puede poner en peligro muchos derechos humanos. Incluso cuando una política parece tener un efecto particular en un derecho, puede desencadenar una reacción en cadena en relación con otros, debido a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

6.2 Los Estados no pueden alegar la falta de recursos como excusa para no garantizar los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de las personas privadas de libertad, los Estados partes tienen la obligación de respetar la integridad física de esas personas, y no pueden invocar la falta de recursos financieros para exonerarse de esa obligación⁹.

6.3 Es de vital importancia subrayar que determinadas medidas económicas, por ejemplo, las condicionalidades restrictivas de los préstamos o las restricciones impuestas por los acuerdos comerciales que privilegian los intereses de las empresas, están clara y directamente vinculadas a la capacidad de los Estados para hacer frente a fenómenos que constituyen violaciones manifiestas de múltiples derechos humanos, como la contaminación, la prevalencia de enfermedades que ponen en peligro la vida, el hambre y la malnutrición generalizadas, la pobreza extrema y la falta de vivienda, entre otros.

Principio 7 – Igualdad y lucha contra la discriminación múltiple e interseccional

Las políticas y medidas de reforma económica no deben ser discriminatorias y deben procurar lograr la igualdad y la no

⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, párr. 25.

discriminación para todos. Con ese fin, debe evaluarse el efecto discriminatorio directo e indirecto de las políticas de reforma económica en las personas más desfavorecidas o marginadas, y deben evaluarse las medidas alternativas.

Como parte del requisito de prevenir que las reformas económicas tengan efectos discriminatorios, las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deben tratar de determinar y abordar los efectos potenciales y acumulativos de las medidas en personas y grupos concretos y protegerlos de esos efectos. Al hacerlo, se debería tener en cuenta que las mujeres están particularmente expuestas a la discriminación múltiple e interseccional. La discriminación directa, indirecta, múltiple e interseccional, en particular de los grupos privados de derechos o marginados en la sociedad, se debe evaluar y prevenir cuidadosamente.

Comentario

7.1 En la mayoría de los casos, la combinación y la acumulación de decisiones económicas individuales, como la combinación de la consolidación fiscal, las reformas del mercado laboral, la fiscalidad y el gasto público, son las que causan el mayor daño si los efectos de las decisiones recaen en los mismos grupos de población, simultáneamente o a lo largo del tiempo. Una evaluación del efecto en los derechos humanos puede ayudar a determinar la manera en que las personas que afrontan desigualdades acumulativas y/o interseccionales pueden resultar afectadas y la manera de protegerlas del efecto discriminatorio.

7.2 La identificación de las personas y los grupos más marginados y discriminados en un país determinado y en circunstancias específicas requiere una comprensión profunda y sutil de los diversos grupos de población y del contexto en el que se ha de adoptar una medida concreta. Entre los grupos que suelen ser objeto de discriminación se encuentran las mujeres; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales

e intersexuales; las personas con discapacidad; los niños; las personas de edad; los pueblos indígenas; los migrantes; los refugiados; los desplazados internos; las personas que viven en la pobreza; los desempleados y quienes tienen empleos precarios; los padres solteros; y las minorías étnicas, nacionales, lingüísticas, religiosas o de otro tipo.

7.3 Se debería recabar la participación significativa de todos los interesados pertinentes y las personas y los grupos afectados, incluidos los grupos que corren el riesgo de vulnerabilidad y exclusión en la formulación, la aplicación y la revisión de las políticas de reforma económica, en todas las etapas de las evaluaciones, incluidas las evaluaciones de los efectos. En caso necesario, se deberían hacer los ajustes apropiados para facilitar la participación de tales grupos. Es importante recabar también la participación de los interesados pertinentes en las fases de seguimiento y evaluación para determinar si las conclusiones se han tenido suficientemente en cuenta en la aplicación o la revisión de las medidas de política.

Principio 8 – No discriminación por razón de género e igualdad sustantiva de género

Las reformas económicas deberían prevenir cualquier tipo de discriminación directa o indirecta por razón de género, tanto en la legislación como en la práctica, y promover una igualdad de género sustantiva y transformadora. Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deberían incluir siempre un análisis de género exhaustivo.

Comentario

8.1 El actual sistema económico dominante se basa, en su mayor parte, en la desigualdad de género y la discriminación en el mercado laboral y las perpetúa, lo que agrava los posibles efectos negativos en los derechos humanos de las mujeres. En particular, el trabajo de cuidados no remunerado (es decir, el

cuidado de niños, personas de edad y otros) está a cargo en su inmensa mayoría de mujeres y a menudo es invisible en el análisis económico actual. Además, suele haber demasiadas mujeres en los puestos del sector público y en los empleos precarios, informales y mal remunerados.

8.2 Por lo tanto, las reformas económicas que fomentan, entre otras cosas, la flexibilización del mercado laboral, la reducción de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social, los recortes de puestos de trabajo en el sector público y la privatización de los servicios tienden a tener un efecto negativo en el disfrute de los derechos humanos por las mujeres¹⁰. La reforma económica debería tener como objetivo prevenir la discriminación de género y transformar las desigualdades existentes, en lugar de crear tales situaciones.

8.3 Es posible que las políticas que podrían mejorar los indicadores sociales generales no sirvan para las mujeres o determinados grupos de mujeres. Las evaluaciones del efecto en los derechos humanos con un claro enfoque de género y la participación central de las mujeres en el proceso de evaluación pueden apoyar la realización de los derechos humanos de las mujeres en la práctica mediante un análisis contextualizado destinado a identificar y prevenir la discriminación directa e indirecta; abordar los obstáculos socioeconómicos y socioculturales estructurales; corregir las desventajas actuales e históricas; luchar contra el estigma, los prejuicios, los estereotipos y la violencia; transformar las estructuras sociales e institucionales; y facilitar la participación política y la inclusión social de las mujeres.

8.4 En tiempos de crisis económica, la inversión pública en el cuidado de los niños y las personas de edad puede crear ciclos virtuosos mediante los cuales la inversión no solo aborda el déficit de atención mediante la prestación de servicios cruciales, sino que también desencadena un efecto multiplicador en la generación de empleo y/u otros efectos.

¹⁰ Véase A/73/179.

Principio 9 – Realización progresiva y máximo de recursos disponibles

En relación con los derechos económicos, sociales y culturales en particular, los Estados están obligados a hacer progresivamente efectivos esos derechos por todos los medios apropiados, lo cual requiere que los Estados:

a) Preparen y apliquen políticas fiscales, tributarias, de deuda, comerciales, de ayuda, monetarias y ambientales, junto con otras medidas, de modo que estén deliberadamente dirigidas a la realización de los derechos humanos;

b) Demuestren que se ha hecho todo lo posible para movilizar todos los recursos disponibles, incluso en tiempos de crisis económica. En particular, los Estados deben generar, asignar adecuadamente y aprovechar al máximo los recursos disponibles para avanzar de la manera más rápida y eficaz posible hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales¹¹.

Comentario

9.1 Al evaluar las posibles políticas económicas a la luz de esas obligaciones, los Estados deberían guiarse por los siguientes factores: hasta qué punto las medidas adoptadas son deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; si el Estado parte está ejerciendo sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; si la decisión del Estado parte de (no) asignar recursos disponibles se ajusta a las normas internacionales de derechos humanos; en caso de que existan varias opciones de políticas, si el Estado parte se inclina por la opción que menos

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes, párrs. 9 a 12; y observación general núm. 24 (2017), sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 23.

limita el disfrute de los derechos; el marco cronológico de las medidas del Estado; si las medidas se adoptan teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados; y si las medidas dan prioridad a las situaciones graves o de riesgo¹².

9.2 Los Estados no solo deben utilizar los recursos existentes para cumplir esa obligación, sino también generar recursos potenciales de manera sostenible cuando los primeros no sean suficientes para lograr la realización de los derechos. Ello requiere, por ejemplo, solicitar asistencia y cooperación internacional, movilizar recursos nacionales de manera compatible con la sostenibilidad ambiental y con los derechos de las personas afectadas por la industria extractiva, y regular el sector financiero.

9.3 La obligación de los Estados de movilizar recursos comprende: luchar contra la evasión y la elusión fiscal; asegurar un sistema tributario progresivo, incluso mediante la ampliación de la base impositiva con respecto a las empresas multinacionales y los más ricos; evitar la competencia internacional en materia tributaria; mejorar la eficacia de la recaudación de impuestos; y reorganizar las prioridades de los gastos para asegurar, entre otras cosas, una financiación adecuada de los servicios públicos.

9.4 Los recursos disponibles también deben medirse a la luz de la cooperación internacional solicitada por los Estados en los casos en que estos no puedan garantizar el disfrute de los derechos humanos con sus propios recursos, y esas solicitudes de cooperación internacional deben hacerse lo antes posible.

9.5 La movilización de recursos en aras de la realización progresiva de los derechos también es fundamental para abordar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales como base mínima de protección. Los Estados no pueden atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, a menos que demuestren que

¹² E/C.12/2007/1, párr. 8.

han hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de los que dispongan¹³. Asegurar el logro del contenido mínimo puede servir para hacer frente a las situaciones más graves, como la pobreza extrema, la falta de hogar o la malnutrición aguda. Sin embargo, no se debería interpretar que el contenido mínimo es un tope en los esfuerzos que se exigen a los Estados.

Principio 10 – Prohibición de la regresión

Toda propuesta de reforma económica que pueda dar lugar a una regresión inadmisibles en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se considera una violación prima facie de esos derechos. Las medidas que darían lugar a retrocesos en la realización de esos derechos solo son permisibles si los Estados pueden demostrar que esas medidas regresivas¹⁴:

a) Son temporales, por naturaleza y efecto, y están limitadas a la duración de la crisis;

b) Son legítimas, con el fin último de proteger todos los derechos humanos;

c) Son razonables, en el sentido de que los medios elegidos son los más adecuados y capaces de alcanzar el objetivo legítimo;

d) Son necesarias, en el sentido de que la adopción de cualquier otra alternativa de política o la inacción serían más perjudiciales para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente si existen mecanismos alternativos de financiación menos perjudiciales;

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 10.

¹⁴ Véase, como referencia, “Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (E/C.12/2016/1); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007), relativa al derecho a la seguridad social, párr. 42; y carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

e) Son proporcionales, en el sentido de que las medidas elegidas no restringen indebidamente los derechos humanos y sus costos no superan sus beneficios;

f) Son no discriminatorias y pueden prevenir o mitigar las desigualdades que puedan surgir en tiempos de crisis y aseguran que los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados no resulten afectados de manera desproporcionada;

g) Protegen el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales en todo momento;

h) Se basan en la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de las medidas y las alternativas propuestas;

i) Están sujetas a procedimientos significativos de examen y rendición de cuentas, incluidas las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos.

IV. Articulación de políticas

Principio 11 – Coherencia de las políticas

Los Estados deberían velar por que los departamentos, los organismos y otras instituciones públicas que participen en las políticas de reforma económica y/o las elaboren tengan en cuenta las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en el desempeño de sus mandatos respectivos, y por que se garantice la coherencia de las políticas en las reformas económicas a corto, mediano y largo plazo, a fin de proteger todos los derechos humanos. En particular:

a) Se deberían asignar recursos financieros suficientes para la aplicación efectiva de la política social, teniendo plenamente en cuenta la situación económica de la población. La política social debería tener por objetivo abordar e invertir los efectos de las recesiones económicas, asegurando al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos;

b) La política fiscal se debería utilizar como instrumento anticíclico para prevenir y/o gestionar las crisis, así como para igualar las oportunidades y aumentar al máximo la realización de los derechos humanos;

c) Las políticas monetarias deberían estar coordinadas y ser coherentes con otras políticas con el objetivo de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos;

d) Es necesario regular el sector financiero para identificar, prevenir, gestionar y asignar equitativamente los riesgos de derechos humanos creados por la inestabilidad financiera y las corrientes financieras ilícitas;

e) Las políticas de deuda deberían ser coherentes con los objetivos generales relacionados con el desarrollo económico sostenible y la realización de los derechos humanos;

f) Las medidas de reforma económica propuestas deberían basarse en las medidas individuales y colectivas del Estado para facilitar la protección del medio ambiente a nivel nacional y mundial y estar en conformidad con ellas, reconociendo la interdependencia entre los derechos humanos y un medio ambiente saludable¹⁵.

Comentario

11.1 La política social incluye muchas políticas, desde la seguridad social (jubilación/pensiones y seguros, incluido el desempleo) hasta el trabajo, la educación y la salud¹⁶. Otras esferas se ven a menudo afectadas, directa o indirectamente, por la privatización de los servicios tradicionalmente prestados por el Estado, como los servicios de agua y saneamiento, la vivienda social, las prisiones y los centros de detención, y la gestión de la migración. Algunas políticas sociales están dirigidas a grupos de población específicos, como las personas

¹⁵ A/HRC/37/59, párrs. 11 y ss.

¹⁶ Véase A/HRC/34/57.

con discapacidad, los refugiados y los solicitantes de asilo o las personas que viven en la pobreza. Todas tienen un claro componente de género que se debe incluir para evitar el aumento de la brecha de género en el acceso a los recursos (educación, servicios de salud, vivienda, mercado laboral, etc.).

11.2 La política fiscal puede desempeñar un papel importante en el logro de la igualdad, la lucha contra la discriminación y el fortalecimiento de la gobernanza y la rendición de cuentas, así como en la lucha contra la pobreza y la financiación del desarrollo. La política fiscal también tiene un efecto claro y bien documentado en el crecimiento económico: mientras que la política fiscal contractiva procíclica reduce el crecimiento económico, la política fiscal expansionista durante las recesiones lo aumenta. Es probable que las variaciones positivas y negativas del gasto público tengan un efecto mayor que proporcional en el crecimiento. A su vez, los cambios en el crecimiento económico afectarán a los ingresos fiscales de los gobiernos. La movilización de recursos internos puede ser un instrumento para hacer efectivos los derechos humanos y promover el crecimiento inclusivo. El aumento de los ingresos públicos depende más directamente de unos regímenes fiscales sólidos, redistributivos y progresivos. El efecto respectivo de las variaciones de los ingresos y los gastos se debería evaluar en función de los resultados conexos para el crecimiento económico, los derechos humanos y la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

11.3 Las decisiones sobre política fiscal no deberían dar lugar a recortes de gastos que limiten la garantía de los derechos, principalmente en sectores como la educación, la salud y los seguros sociales, especialmente importantes para las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, ni a un aumento de la desigualdad social o económica y la pobreza mediante impuestos indirectos y regresivos, como el impuesto sobre el valor añadido.

11.4 Se debería dar prioridad a los impuestos directos y progresivos. La política tributaria debería promover la

redistribución de la riqueza para superar la situación de desventaja de la población en situación de vulnerabilidad social (los pobres, las minorías y las mujeres, entre otros) y otros grupos de atención prioritaria, en particular los adultos de edad, los niños y las personas con discapacidad.

11.5 Las medidas de reforma fiscal incluyen, por ejemplo, gravar más fuertemente las categorías de ingresos más altos y la riqueza; gravar determinadas transacciones financieras; apuntalar la base impositiva; y mejorar la recaudación de impuestos, la eficiencia de la administración fiscal y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. La regulación internacional, binacional o regional es fundamental para la eficiencia en la lucha contra la evasión, la elusión, el fraude fiscal y las corrientes financieras ilícitas. Todos los Estados deberían apoyar las normas y los acuerdos mundiales para prevenir la elusión y la evasión fiscal internacional. En ese sentido, es necesario que los acuerdos de intercambio automático de información sobre las cuentas financieras sean efectivos para identificar al beneficiario final de una transacción y establecer responsabilidades en casos de pérdida de recursos útiles necesarios para garantizar los derechos. Se debería asegurar la plena participación y acceso de todos los países a esa información¹⁷.

11.6 Los procesos de adopción de decisiones en torno a las políticas tributarias y fiscales deben estar abiertos a un verdadero debate público informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, que debería tener un amplio componente de teoría y pruebas económicas, expresadas en un lenguaje accesible al público. Esas disposiciones también se aplican a las exenciones fiscales (incluidas las exoneraciones, las deducciones, los créditos, las concesiones, los tipos preferenciales o el aplazamiento de las obligaciones fiscales), que reducen los ingresos públicos que se pueden obtener de los impuestos.

¹⁷ Véase A/HRC/31/61.

11.7 Los bancos centrales son instituciones del Estado y, como tales, tienen la obligación de cumplir el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Los objetivos de inflación y empleo, entre otros, deben estar en consonancia con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos a fin de evitar cualquier medida regresiva inadmisibles.

11.8 Las autoridades que coordinan respuestas masivas que estabilizan el sector financiero, así como las que optan por hacer poco para abordar una crisis de deuda soberana, deben demostrar si sus estrategias ayudarían a proteger y respetar los derechos humanos y en qué medida.

11.9 La acumulación de reservas de divisas y las restricciones a las entradas y las salidas de capital a corto plazo se pueden considerar a menudo políticas monetarias eficaces. Sin embargo, la acumulación masiva de reservas de divisas más allá de las recomendadas en las normas de las instituciones financieras internacionales que dé lugar a la acumulación de grandes cantidades de reservas no utilizadas en los bancos centrales se debería equilibrar con las necesidades inmediatas del Estado, especialmente desde el punto de vista de la inversión social y los derechos humanos. Por otra parte, la limitación de los movimientos financieros especulativos puede abrir un espacio para aplicar políticas que faciliten la realización de los derechos humanos.

11.10 Los Estados deberían tener un régimen transparente y democráticamente debatido de rescate y formación de los tipos de interés establecido por ley. Los Estados deberían utilizar una combinación de instrumentos para regular adecuadamente los mercados financieros mundiales y nacionales con el fin de frenar el crecimiento excesivo del crédito. Esa combinación debería incluir medidas de regulación prudencial, análisis de la sostenibilidad de la deuda y controles de capitales¹⁸.

11.11 Los Estados deberían estudiar la manera en que las reformas económicas propuestas pueden afectar directamente o

¹⁸ Véase A/HRC/31/60.

reducir la capacidad de un Estado para abordar las condiciones ecológicas nacionales y los importantes umbrales ecológicos mundiales que tienen repercusiones en la realización de los derechos humanos.

Principio 12 – Sostenibilidad de la deuda, alivio de la deuda y reestructuración

Los análisis independientes de la sostenibilidad de la deuda deberían incorporar evaluaciones de los efectos en los derechos humanos. Las conclusiones de las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos se deberían utilizar para fundamentar las estrategias de la deuda, los programas de alivio de la deuda y las negociaciones de reestructuración, y pueden dar lugar a estas últimas cuando se detecten efectos adversos reales o potenciales. Las auditorías de la deuda pueden aportar información valiosa para llevar a cabo esas evaluaciones.

Comentario

12.1 Los programas de ajuste estructural a menudo están únicamente orientados hacia objetivos fiscales a corto plazo para recuperar la sostenibilidad de la deuda. El análisis de la sostenibilidad de la deuda se sigue basando en una comprensión limitada de la sostenibilidad, centrada principalmente en la capacidad de un país para reembolsar su deuda pública sin tener que recurrir a una financiación excepcional o grandes ajustes de políticas.

12.2 El resultado es que a veces se puede considerar que la deuda pública es “sostenible” aunque su servicio implique el incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos porque los recursos necesarios para el servicio de su deuda lo privan de los medios financieros para la realización de los derechos humanos. Los pagos del servicio de la deuda no deberían comprometer la promoción y la efectividad de los derechos humanos a lo largo del tiempo.

12.3 Una definición más amplia de sostenibilidad de la deuda incorpora la sostenibilidad económica, social y ambiental, que significa que la sostenibilidad de la deuda solo se logra cuando el servicio de la deuda no da lugar a violaciones de los derechos humanos ni de la dignidad humana ni impide el logro de los objetivos internacionales de desarrollo.

12.4 La deuda no se puede llamar “sostenible” si se ignoran las dimensiones social y de derechos humanos de la sostenibilidad. Las proyecciones de la capacidad de reembolso de los Estados prestatarios deben asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de los Estados de promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible y lograr progresivamente la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

12.5 La determinación de los efectos adversos reales o potenciales puede orientar la adopción de decisiones sobre la revisión de las condiciones de reembolso, sobre el volumen de alivio de la deuda necesario para que los Estados puedan cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos, y sobre la magnitud y la distribución de las pérdidas sufridas por los distintos grupos de acreedores.

12.6 Las evaluaciones sistemáticas e independientes de los efectos en los derechos humanos realizadas en el marco de la labor ordinaria de gestión de la deuda y de las evaluaciones de la sostenibilidad también pueden ayudar a determinar rápidamente los casos en que las limitaciones del espacio fiscal debidas al servicio de la deuda socavan las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, en particular respecto de las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Por consiguiente, las conclusiones pueden contribuir a la reestructuración oportuna de la deuda y mitigar la gravedad de las crisis económicas y prevenir sus efectos negativos en los derechos humanos.

12.7 En particular, en el contexto de las privatizaciones, pero sin limitarse a ellas, cabe señalar que los Estados tienen la obligación de contabilizar adecuadamente el riesgo fiscal de toda la deuda en el balance y que los acreedores privados tienen,

por su parte, la obligación de no socavar la de ninguna contraparte del sector público. El proceso y los criterios por los que los Estados calculan las repercusiones fiscales de determinados proyectos de privatización deberían estar en conformidad con las mejores prácticas reconocidas por la industria.

12.8 Los acreedores y los deudores también deberían participar en las negociaciones sobre el alivio y la reestructuración de la deuda con el objetivo de apoyar la liberación de espacio fiscal para salvaguardar la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

12.9 Velar por que las conclusiones de las evaluaciones de los efectos desempeñen sistemáticamente un papel en la reestructuración de la deuda refleja la responsabilidad compartida de los acreedores y los deudores por la carga de la deuda soberana.

12.10 La evaluación ambiental implica un análisis del compromiso de los recursos naturales del país, principalmente sus recursos estratégicos, como los minerales y el agua. Los efectos sociales, la restauración del medio ambiente y la contribución al cambio climático se deben establecer en el caso del pago de la deuda pública basado en la extracción de recursos naturales.

12.11 Los prestamistas tienen el deber de asegurarse, en la medida de sus posibilidades, de que los funcionarios públicos estén autorizados por la legislación nacional aplicable a concertar los acuerdos y de que esos acuerdos sean compatibles con esa legislación.

V. Otras obligaciones de los Estados, las instituciones financieras internacionales y las entidades del sector privado

Principio 13 – Asistencia y cooperación internacionales

Los Estados tienen la obligación de prestar asistencia y cooperación internacionales para facilitar la plena realización de todos los derechos. Como parte de sus obligaciones con respecto

a la cooperación y la asistencia internacionales, los Estados tienen la obligación de respetar y proteger el disfrute de los derechos humanos de las personas que se encuentren fuera de sus fronteras. Ello implica evitar conductas que perjudicarían previsiblemente el disfrute de los derechos humanos por las personas que vivan más allá de sus fronteras, contribuir a la creación de un entorno internacional que permita la realización de los derechos humanos¹⁹, así como realizar evaluaciones de los efectos extraterritoriales de las leyes, las políticas y las prácticas²⁰.

Principio 14 – Influencia externa y espacio de políticas

Los Estados, las instituciones financieras internacionales o regionales y otros agentes no estatales y estatales no deberían ejercer una influencia externa indebida en otros Estados a fin de que puedan adoptar medidas para elaborar y ejecutar programas económicos utilizando su espacio de políticas²¹ de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluso cuando traten de hacer frente a crisis económicas o financieras. El uso sistemático de evaluaciones transparentes y participativas de los efectos en los derechos humanos en la elaboración de los programas de reforma económica vinculados a los préstamos internacionales puede servir para ayudar a los Estados deudores a ejecutar un programa de respuesta a las crisis sin presiones externas indebidas y demostrar que los propios países pueden cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos y medio ambiente.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017), párr. 37; y Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011).

²⁰ Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (A/HRC/21/39), párr. 92.

²¹ Véase Objetivo de Desarrollo Sostenible 17.15; Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, anexo, secc. I, párr. 9; y resolución 25/2625 de la Asamblea General.

Comentario

14.1 Por influencia externa indebida se entiende la intervención directa o indirecta en los asuntos económicos de un Estado mediante la aplicación de medidas económicas y/o políticas encaminadas a influir en los Estados para que adopten determinadas políticas económicas o a obtener de ellos ventajas de cualquier tipo que menoscaben la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las medidas económicas pueden incluir tanto condicionalidades vinculadas a los programas de asistencia financiera como condicionalidades implícitas instadas de manera informal por las instituciones internacionales o regionales.

14.2 Los Estados en dificultades como consecuencia de una crisis de deuda u otro acontecimiento económico adverso pueden perder temporalmente el acceso a algunas fuentes de financiación. En esas situaciones, los prestamistas restantes tienen la responsabilidad de no utilizar su mayor poder de negociación para ejercer una influencia en el prestatario que podría dar lugar a violaciones de los derechos humanos. En cambio, los prestamistas tienen una mayor responsabilidad con respecto a los efectos de sus préstamos en los derechos humanos y las condiciones a las que estén sujetos.

14.3 Los Estados también deberían poder formular y aplicar políticas económicas, incluidas respuestas a las crisis financieras y económicas, de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Al hacerlo, deberían estar libres de la influencia indebida de las empresas o de quienes trabajen para promover sus intereses que traten de privilegiar los intereses económicos de las empresas por encima de la realización de los derechos humanos o del bienestar ambiental necesario para dicha realización, o de perturbarlos. Los Estados deben adoptar medidas para identificar y prevenir esos conflictos de intereses mediante la elaboración de un marco normativo que permita, entre otras cosas, que las interacciones pertinentes

sean transparentes y responsables. Ese marco normativo podría incluir la regulación de la financiación de los partidos políticos y la prevención de la corrupción.

14.4. Los Estados receptores deberían promulgar leyes de inversión extranjera que incluyan la obligación de los inversores de realizar evaluaciones de los efectos en los derechos humanos por conducto de entidades neutrales de manera transparente e inclusiva. Los Estados receptores y los inversores deberían comprometerse a utilizar esas evaluaciones como medio de aumentar la sostenibilidad y los efectos de las inversiones en el desarrollo de manera que beneficien a todos los interesados, incluidos los inversores.

Principio 15 – Obligaciones de los acreedores y los donantes públicos

Las instituciones financieras internacionales, los prestamistas bilaterales y los donantes públicos deberían velar por que las condiciones de sus transacciones y sus propuestas de políticas de reforma y las condicionalidades para el apoyo financiero no socaven la capacidad del Estado prestatario o receptor de respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos²².

Los Estados, solos o en el seno de las instituciones financieras internacionales, así como las propias instituciones financieras internacionales, no deberían obligar a los Estados prestatarios o receptores a comprometerse a cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ni a contribuir a ese compromiso, directa o indirectamente. En consecuencia, las instituciones financieras internacionales, los prestamistas bilaterales y otros donantes públicos, al conceder un préstamo o asesorar en materia de políticas en el contexto de las medidas de reforma económica, tienen la obligación de evaluar los efectos de esas medidas en los derechos humanos.

²² E/C.12/2016/1, párr. 8.

Comentario

15.1 Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deberían ser un elemento obligatorio de todos los programas de reforma y ajuste económico y evitar las violaciones de los derechos humanos. Ello se aplica también a los programas preparados con instituciones financieras internacionales, prestamistas bilaterales y donantes públicos en el contexto de la gestión de la deuda y las actividades de asistencia financiera. Todas las medidas propuestas y las condicionalidades de los préstamos deberían ser objeto de una evaluación de los efectos en los derechos humanos. Se deberían preparar antes de la conclusión de los acuerdos y con tiempo suficiente para influir en los resultados de las negociaciones, e incluir un análisis de los efectos de las políticas en los grupos comúnmente marginados. Al menos en las situaciones de urgencia, se deberían considerar instrumentos flexibles que permitan un espacio suficiente para desarrollar medidas de ajuste bien adaptadas que respeten los derechos humanos. Deberían establecerse cláusulas de exención con respecto a condiciones específicas cuando se detecten efectos adversos reales o potenciales en los derechos humanos.

15.2 Las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior incluyen, por ejemplo, participar de buena fe en los programas de alivio y las negociaciones de reestructuración de la deuda mediante un proceso formal de participación política y diálogo social deliberativos²³. Incluyen también la búsqueda activa de acuerdos de deuda que sean financieramente sostenibles y respeten los derechos humanos. Los acreedores deberían abstenerse de toda conducta predatoria u obstructiva que pueda obligar a los Estados a actuar en contravención de sus obligaciones en materia de derechos humanos a fin de reembolsar las deudas o afectar directamente a la capacidad de los Estados para cumplir esas obligaciones.

²³ Resolución 69/319 de la Asamblea General.

15.3 Los Estados no pueden eludir la responsabilidad por los actos o el ejercicio de funciones que hayan delegado en instituciones internacionales o entidades privadas (reagrupación de la financiación y privatización): la delegación no se puede utilizar como excusa para incumplir las obligaciones en materia de derechos humanos, en detrimento del carácter extraterritorial de esas obligaciones.

15.4 Los prestamistas bilaterales y otros donantes públicos, incluidas las instituciones financieras garantizadas por el Gobierno o las instituciones privadas que concedan préstamos con garantías estatales, tienen obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos que rigen sus decisiones en el contexto de las medidas de reforma económica de los Estados interesados.

Principio 16 – Obligaciones de los acreedores privados

Los acreedores privados, al negociar transacciones con los Estados u otras entidades públicas, incluida la adopción de decisiones en el contexto de las reformas económicas, no deberían menoscabar la capacidad del Estado para respetar, proteger y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Entre otras cosas, esos acreedores deberían evaluar los efectos en los derechos humanos de sus propias acciones y de las actividades financiadas por ellos, a menos que se hayan cerciorado de que los Estados deudores o las instituciones financieras internacionales y regionales han llevado a cabo evaluaciones efectivas, en particular con respecto a la igualdad de género y el impacto ambiental.

Comentario

16.1 A fin de identificar, prevenir, mitigar y tener en cuenta los efectos negativos en los derechos humanos de determinadas acciones o inacciones, los acreedores privados deberían llevar a cabo evaluaciones de los efectos en los derechos humanos.

Este requisito debería detallarse más en los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos²⁴.

16.2 En relación con el principio 13 y el comentario 15.3, las obligaciones de los Estados receptores y de origen de proteger los derechos humanos, incluidas sus obligaciones extraterritoriales, exigen el establecimiento de salvaguardias adecuadas contra los efectos negativos en los derechos humanos resultantes de la conducta de las empresas privadas.

16.3 Las obligaciones de los acreedores privados incluyen la obligación de actuar de buena fe, según lo establecido para los acreedores públicos²⁵. Además, las partes privadas que presenten reclamaciones vagas basadas en tratados de inversión contra Estados en situaciones de crisis de la deuda podrían violar ese principio de buena fe, en particular cuando esas reclamaciones se presenten con la esperanza o la intención de obtener acuerdos más favorables que para el resto de los acreedores y/o inversores²⁶.

VI. Evaluaciones de los efectos en los derechos humanos

Principio 17 – Fundamento y finalidad de las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos

Los Estados y los acreedores deberían llevar a cabo evaluaciones de los efectos en los derechos humanos de las políticas de reforma económica examinadas y adoptadas en respuesta a crisis económicas y financieras graves que puedan tener

²⁴ Véanse Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (A/HRC/17/31); y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24, párr. 5. Los “acreedores privados” comprenden a los tenedores de bonos privados, los bancos privados, otras instituciones financieras privadas y los fabricantes, los exportadores y otros proveedores de bienes que tengan un derecho financiero.

²⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, 10 de enero de 2012, principio núm. 7.

²⁶ Véanse A/72/153 y Corr.1.

efectos negativos en los derechos humanos. Los Estados también deberían llevar a cabo evaluaciones periódicas de los efectos en los derechos humanos de los procesos de reforma económica a corto, mediano y largo plazo en tiempos económicos menos difíciles. Las evaluaciones de los efectos de las políticas de reforma económica en los derechos humanos deberían:

a) Dar lugar a la investigación y el análisis del grado en que las medidas propuestas, junto con otras medidas y políticas económicas que se estén aplicando o vayan a aplicarse, podrían contribuir al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos o socavarlas;

b) Servir para demostrar la manera en que las medidas propuestas, junto con otras medidas y políticas económicas que se estén aplicando o se vayan a aplicar, podrían afectar a los derechos humanos de toda la población, en particular de las personas y grupos más marginados o en situación de riesgo;

c) Identificar cualquier medida regresiva prima facie, así como opciones alternativas de política económica que puedan ser lo menos restrictivas posible de los derechos humanos, y evitar cualquier retroceso inadmisibles;

d) Establecer una lista (no exhaustiva) de medidas preventivas y paliativas para asegurar la conformidad de las políticas de reforma económica examinadas con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Comentario

17.1 La evaluación *ex ante* de los efectos en los derechos humanos es un proceso estructurado para examinar opciones alternativas de políticas y analizar los efectos de las medidas propuestas en los derechos humanos²⁷. El proceso contribuye a la formulación de políticas basadas en datos empíricos, al

²⁷ Véase Centro por los Derechos Económicos y Sociales, *Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation*, reunión informativa, febrero de 2018.

hacer más visibles los efectos en los derechos humanos sobre la base de la experiencia, y proporciona una base más sólida para pronosticar los posibles efectos y evaluar las repercusiones de las medidas de prevención, mitigación y compensación propuestas.

17.2 Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos pueden proporcionar pruebas empíricas para evaluar adecuadamente la proporcionalidad y la legitimidad de las medidas económicas desde una perspectiva de derechos humanos y asegurar que se tengan en cuenta los derechos de la mujer. Por lo tanto, todos los Estados deberían preparar evaluaciones de los efectos en los derechos humanos a fin de determinar si las reformas económicas que se estén examinando son compatibles con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las decisiones de los Estados sobre las políticas económicas deberían ser coherentes con los resultados de las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos. Esas evaluaciones deberían publicarse ampliamente en formatos accesibles y discutirse con las personas afectadas, e incluir opciones debatidas y acordadas.

17.3 Entre las formas de prevenir o abordar una crisis económica figuran, por ejemplo, las medidas anticíclicas, el alivio total o parcial de la deuda y las suspensiones a mediano o largo plazo de los pagos a los acreedores, así como las revisiones de la política fiscal.

17.4 El análisis debería incluir diversas opciones de políticas, como los recortes presupuestarios, las nuevas medidas fiscales, las políticas monetarias y otras medidas de ajuste, como la desregulación del mercado de trabajo, que puedan afectar a la población, en particular a quienes se prevé que sufran o hayan sufrido un efecto único o acumulativo de las medidas y a los grupos en las situaciones más vulnerables. Se debería utilizar una variedad de herramientas y métodos cuantitativos y cualitativos, incluidos los participativos, y comparar cuidadosamente los efectos en los derechos humanos de las

diferentes posibilidades, incluidos los recortes presupuestarios, los aumentos de impuestos y las medidas contra la evasión y la elusión fiscal, así como un examen de los gastos fiscales.

17.5 Es necesario un análisis de la distribución potencial (y acumulativa) de los efectos para asegurar que los más vulnerables no se vean desproporcionadamente afectados por la crisis debido a condiciones contextuales y/o globales específicas y que, por el contrario, estén protegidos de los efectos, hasta el máximo de los recursos disponibles del Estado y la comunidad internacional.

17.6 La adopción de medidas en tiempos de crisis económica requiere que el Estado equilibre las prioridades contrapuestas y haga las compensaciones apropiadas en condiciones de presión financiera, política y de tiempo potencialmente grave. Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos pueden ayudar a los Estados a justificar decisiones difíciles si se ajustan a la orientación normativa de los derechos humanos y tienen por objeto evitar medidas discriminatorias y reducir al mínimo los efectos desproporcionados en toda la población.

17.7 El proceso también debería incluir respuestas de política económica que prevengan, mitiguen o proporcionen reparación (incluidas, aunque no exclusivamente, las indemnizaciones) por los efectos que no se puedan evitar, adoptando una visión integral de todas las medidas adoptadas para responder a una crisis. Las respuestas a una crisis pueden incluir una serie de medidas que, de manera acumulativa y colectiva, afecten a toda la población. Las respuestas de políticas deberían proteger todos los derechos humanos de todas las personas, y en particular los de los más vulnerables.

17.8 Las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos deben incorporar instrumentos complementarios preparados para las esferas conexas y aplicados en ellas. Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos, si se llevan a cabo adecuadamente, pueden incorporar evaluaciones de las repercusiones normativas, el impacto

ambiental y las consecuencias sociales y deberían contener un análisis presupuestario basado en los derechos humanos. Por ejemplo, cuando se realiza una evaluación de los efectos en los derechos humanos de conformidad con los presentes principios rectores, se debe incorporar la sostenibilidad fiscal y económica de los acuerdos de comercio y/o inversión. En particular, dado que el cumplimiento de las obligaciones impuestas en virtud de los acuerdos comerciales y/o de inversión suele estar garantizado por la amenaza de sanciones económicas o reparaciones autorizadas u otorgadas por un mecanismo de solución de diferencias específico de un acuerdo o por un tribunal arbitral internacional, debe prestarse atención a las repercusiones que esas obligaciones de ejecución, incluido el posible efecto acumulativo de esas obligaciones, puedan tener en los presupuestos públicos²⁸.

Principio 18 – Evaluaciones ex ante y ex post

Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deberían formar parte de los procesos de adopción de decisiones con respecto a las políticas de reforma económica o la condicionalidad de los préstamos, y se deberían llevar a cabo a intervalos periódicos. Se deberían llevar a cabo ex ante, para determinar los efectos previsibles de los cambios de políticas propuestos, y ex post, es decir, con carácter retrospectivo para evaluar y combatir los efectos reales del cambio de políticas y su aplicación.

Comentario

18.1 Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos deberían ser un elemento habitual de las políticas de reforma económica. Se deberían incorporar al proceso de elaboración de las políticas, desde la preparación hasta la supervisión y la

²⁸ A/HRC/19/59/Add.5, apéndice, párr. 1.3.

aplicación. Se deberían comenzar lo antes posible en el proceso de formulación de las políticas para que puedan influir en la elección de opciones alternativas, y antes de la conclusión de los acuerdos sobre programas con los acreedores con tiempo suficiente para influir en los resultados de las negociaciones. Deberían servir para mirar hacia atrás y evaluar las medidas a corto plazo ya adoptadas y proponer ajustes, así como para proporcionar datos empíricos para la planificación a medio y largo plazo.

18.2 En el contexto de una crisis financiera o económica grave en la que el Gobierno se vea obligado a adoptar decisiones bajo presiones extremas de tiempo, tal vez no sea posible que el Estado lleve a cabo una evaluación exhaustiva de los efectos en los derechos humanos antes de decidir sobre su respuesta a la crisis. En esas situaciones, el Gobierno tiene la obligación de completar y publicar una evaluación de los efectos en los derechos humanos, en la medida de lo posible y según las circunstancias, antes de adoptar decisiones o medidas de políticas. El Gobierno también debería: a) explicar públicamente los motivos por los que no puede realizar una evaluación *ex ante* completa de los efectos; b) realizar una evaluación *ex post* de los efectos en los derechos humanos que cumpla todos los requisitos tan pronto como las condiciones lo permitan; y c) adoptar medidas para remediar lo antes posible todas las repercusiones negativas en los derechos humanos señaladas en cualquiera de las dos evaluaciones de los efectos.

18.3 En el caso de las reformas a mediano y largo plazo, una evaluación de los efectos en los derechos humanos puede ayudar a los Estados y las instituciones financieras internacionales a crear capacidad de adaptación a los cambios necesarios en la economía, a fin de abordar mejor la siguiente crisis económica y financiera y asegurar un sólido sentido de inclusión social. Ello es particularmente útil para las mujeres en situaciones en las que normalmente están excluidas de la adopción de decisiones. Un examen minucioso y bien documentado también contribuirá

a que el mismo Estado u otros Estados adopten decisiones basadas en datos empíricos en crisis futuras.

18.4 A lo largo de los ciclos de políticas, los programas de reforma económica se deberían evaluar en función de si han asegurado una distribución justa y equitativa de las cargas del ajuste social, y no solo de si han reducido los déficits presupuestarios y restaurado la sostenibilidad de la deuda o el crecimiento económico. Esas evaluaciones deberían valorar la medida en que los programas de reforma han protegido los derechos humanos, en particular los de los grupos en situaciones de vulnerabilidad o de riesgo de mayores repercusiones, y determinar las deficiencias que se deben subsanar.

18.5 Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos no se deberían limitar a examinar los efectos adversos posibles o reales en los derechos humanos, sino que también se deberían utilizar para determinar las medidas de promoción del disfrute de los derechos humanos y las oportunidades de los garantes de derechos para promover la realización de los derechos humanos en la aplicación de las reformas económicas.

18.6 El fomento de la capacidad para realizar evaluaciones de los derechos humanos es fundamental, puesto que haría que el ejercicio llevara menos tiempo, fuera más predecible y menos costoso y ayudara a que las evaluaciones fueran cada vez más precisas y exhaustivas. Los gobiernos deberían crear los sistemas para que los datos y la información necesarios se produzcan y publiquen, y trabajar en estrecha colaboración con los miembros de la sociedad civil durante los “buenos tiempos”, de modo que estén preparados para participar rápidamente en las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos cuando sea necesario, ya sea de forma regular o extraordinaria.

Principio 19 – Participación

El derecho a participar debería estar integrado en el proceso de realización de las evaluaciones de los efectos en los derechos

humanos. También debería ser fundamental en el examen de las opciones de políticas, en el documento o documentos finales (publicación y presentación de información y evaluación), en la aplicación de las respuestas de políticas y en el seguimiento de los efectos de esas respuestas.

Comentario

19.1 Al formular medidas que requieren evaluaciones de los efectos en los derechos humanos, los Estados y las instituciones financieras internacionales deben permitir y buscar el diálogo nacional más amplio posible, con la participación efectiva, oportuna y significativa de todas las personas y grupos, incluidos los grupos marginados y quienes están particularmente expuestos al riesgo de vulnerabilidad a causa de esas políticas. Dado que las mujeres, los niños y las personas con discapacidad suelen estar infrarrepresentados tanto en el ámbito político como en el económico, es preciso hacer un esfuerzo especial para asegurar su capacidad de codecidir las medidas utilizando métodos innovadores de participación. Las organizaciones y los actores de la sociedad civil en el sentido más amplio también deberían contar con canales de participación adecuados y oportunos.

19.2 También se debería informar y consultar adecuadamente a los diferentes niveles de gobierno, y se deberían seguir los canales de comunicación e información correspondientes, en particular dentro de los poderes legislativos y los mecanismos administrativos existentes para la interacción entre los diferentes niveles de los gobiernos locales y subnacionales.

19.3 La participación genuina solo puede ser posible si los gobiernos proporcionan información oportuna, completa y accesible sobre todos los aspectos de las finanzas públicas, incluidos los presupuestos y el desempeño macroeconómico. Los gobiernos también deberían justificar adecuadamente las opciones de políticas a la población en general y, en particular, a los que más probablemente resultarán afectados por la reforma.

19.4 Se deberían proteger varios derechos humanos para asegurar una participación efectiva y significativa, entre ellos la libertad de expresión y el acceso a la información, la libertad de prensa, el derecho de reunión pacífica y la libertad de asociación.

19.5 Los órganos competentes deberían adoptar las medidas de política de reforma económica con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación nacional. El parlamento debería examinarlas y debatirlas para permitir una participación política efectiva y los controles y los equilibrios necesarios.

19.6 Cuando se estudie la posibilidad de aplicar reformas del mercado de trabajo, se debería tratar especialmente de consultar, lo antes posible, a los sindicatos locales y nacionales y las asociaciones de empleadores, utilizando, cuando existan, mecanismos nacionales de diálogo social. Como toda reforma laboral debe incluir esfuerzos para superar la segregación horizontal y vertical de género, los representantes de las mujeres también deberían formar parte de ese diálogo social.

19.7 El debate público y la supervisión de las políticas deberían comenzar lo antes posible y aplicarse no solo a las políticas y las iniciativas llevadas a cabo por el Estado, sino también a los acuerdos con instituciones y/o prestamistas supranacionales. Los conjuntos de condicionalidades que acompañan a los programas de asistencia financiera deberían ser objeto de un amplio debate, en el que se asegure la participación de la población, y de la supervisión y el debate del Parlamento.

Principio 20 – Acceso a la información y transparencia

A fin de garantizar el derecho a difundir, buscar y recibir información libremente y de manera transparente, una evaluación de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos requiere una diversidad de datos tanto cuantitativos como cualitativos. Los Estados se deberían esforzar por asegurar

que esa información esté disponible, sea accesible y se ofrezca de manera oportuna y transparente, y que su análisis ayude a comprender las consecuencias y los efectos de las políticas de reforma económica.

Comentario

20.1 Las normas mundiales y regionales de derechos humanos garantizan no solo el derecho a difundir libremente la información, sino también el derecho a buscarla y recibirla libremente como parte de la libertad de expresión.

20.2 Los obstáculos al acceso a la información pueden socavar el disfrute de los derechos civiles y políticos, además de los derechos económicos, sociales y culturales. Los requisitos básicos de la gobernanza democrática, como la transparencia, la rendición de cuentas de las autoridades públicas o la promoción de procesos participativos de adopción de decisiones, son inalcanzables en la práctica si no se dispone de un acceso adecuado a la información.

20.3 La validez y la credibilidad de los datos recopilados se deben evaluar a la luz de normas claramente articuladas y transparentes que reflejen los principios de no discriminación, igualdad, inclusión y participación. A fin de asegurar el cumplimiento del requisito de no discriminación establecido en el derecho de los derechos humanos y de que se preste la debida atención a la situación de los grupos en riesgo de marginación o vulnerabilidad, es fundamental que los indicadores proporcionen información desglosada por género, discapacidad, grupo de edad, región, origen étnico, sector de ingresos y cualquier otro aspecto que se considere pertinente, sobre la base de una identificación contextual y nacional de los grupos en riesgo de marginación²⁹.

²⁹ Como orientación, véase, por ejemplo, Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*,

20.4 Existen varios métodos para el análisis cuantitativo. Se pueden utilizar enfoques bien desarrollados para modelar los efectos distributivos utilizando quintiles y deciles de ingresos. A fin de asegurar el cumplimiento del requisito de no discriminación establecido en el derecho de los derechos humanos y de que se preste la debida atención a la situación de los grupos en riesgo de marginación o vulnerabilidad, es fundamental que esos indicadores proporcionen la información desglosada que se ha indicado en el párrafo anterior. Es necesario que esas normas de evaluación de los efectos en los derechos humanos sean adaptables a diferentes niveles de disponibilidad de datos y capacidad general para llevar a cabo una evaluación de los efectos en los derechos humanos, de manera que el instrumento se pueda utilizar en circunstancias más variadas.

20.5 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye un gran número de indicadores. Se necesitan datos fiables y desglosados para reforzar la modelización o, al menos, para permitir un análisis más detallado. Aunque tal vez los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no estén necesariamente basados en los derechos y los datos resultantes no ofrezcan un panorama completo de todos los aspectos relacionados con los derechos humanos, esos procesos de recopilación de datos podrían ser una fuente de información complementaria útil para quienes trabajan en el contexto de la evaluación de los efectos en los derechos humanos. Sin embargo, la validez de los datos comunicados mediante el proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se debería examinar cuidadosamente antes de utilizar los datos como base para las decisiones y las políticas económicas.

20.6 En cuanto a los datos cualitativos, los estudios específicos, las encuestas, los testimonios y el examen de otros tipos de análisis son fundamentales, incluidos, cuando se disponga

2015; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 2012.

de ellos, los relativos a las denuncias administrativas y la jurisprudencia sobre casos individuales y colectivos, puesto que también permiten vislumbrar el tipo de violaciones, las tendencias y las limitaciones encontradas al acceder a la asistencia, la reparación y la justicia. Incluso en contextos en los que se dispone fácilmente de datos desglosados, estos se deberían triangular siempre con datos cualitativos sobre situaciones discriminatorias.

20.7 Los análisis cualitativos deben asegurar que se reconozcan y, en la medida de lo posible, se eviten las contingencias en el uso de modelos cuantitativos. Esas contingencias se podrían deber a la dependencia de datos históricos, la elección de variables, etc.

20.8 La cooperación internacional puede ser particularmente pertinente a ese respecto para los países con recursos limitados para la recopilación de datos.

20.9 La transparencia y la difusión amplia de información también son fundamentales al llevar a cabo la evaluación de los efectos, en particular mediante la publicación de las conclusiones en su totalidad y la presentación de informes sobre la evaluación y sus conclusiones y recomendaciones.

Principio 21 – Acceso a la justicia, rendición de cuentas y recursos

Los Estados deben velar por que el acceso a la justicia y el derecho a un recurso efectivo estén garantizados, mediante mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos y políticos, con respecto a las acciones y omisiones en la preparación y/o la aplicación de políticas de reforma económica que puedan menoscabar los derechos humanos. Los Estados deberían velar por que la población esté plenamente informada de los procedimientos, los mecanismos y los recursos de que dispone y por que esos mecanismos sean física y económicamente accesibles para todos.

Comentario

21.1 El derecho a un recurso efectivo incluye reparaciones y garantías de no repetición. Un poder judicial independiente, bien financiado y proactivo es esencial tanto para evitar que las reformas económicas perjudiquen a los derechos humanos como para proporcionar recursos efectivos en caso de que se produzca un daño. Las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos pueden servir para asegurar que haya procedimientos de rendición de cuentas y mecanismos exigiendo opciones de políticas claramente articuladas y justificadas que se hayan preparado mediante la participación inclusiva de la población potencialmente afectada.

21.2 La participación en un proceso de adopción de decisiones inclusivo y responsable fortalece la legitimidad y la apropiación de las decisiones tomadas. Además, es probable que reduzca los conflictos sociales, que pueden socavar las instituciones democráticas y el estado de derecho. Un sistema eficaz de mecanismos nacionales, regionales e internacionales de rendición de cuentas en materia de derechos humanos, que incluya instituciones nacionales de derechos humanos independientes y facultadas, es fundamental para lograr ese objetivo. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones de los órganos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos.

21.3 Las medidas abarcadas por los presentes principios rectores se deberían acordar a todos los niveles de gobierno, prestando especial atención a la forma en que se distribuyen las cargas y se asignan los recursos financieros a las autoridades locales, que a menudo son los principales proveedores de servicios sociales a la población. Esas medidas también deberían estar abiertas a la supervisión, incluido el examen judicial de la legislación aplicable, y los funcionarios públicos que participen en la preparación y la adopción de esas medidas deberían ser responsables de toda decisión de políticas que ponga en peligro el disfrute de los derechos humanos.

21.4 Como la corrupción puede desempeñar un papel en la preparación, la aplicación y el seguimiento de las políticas de reforma económica, se deben establecer medidas y mecanismos claros para prevenir y combatir la corrupción con miras a asegurar la rendición de cuentas.

Principio 22 – Quién debería realizar las evaluaciones

Las evaluaciones de los efectos de las políticas de reforma económica en los derechos humanos deberían ser independientes, sólidas, creíbles y con perspectiva de género. A ese respecto, cada país debería decidir cuáles son las instituciones más adecuadas para encargarse de llevar a cabo ese ejercicio, sobre la base de los criterios aplicables.

Comentario

22.1 Los presentes principios rectores son lo suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades particulares de los departamentos gubernamentales, los órganos consultivos, las comisiones parlamentarias, las instituciones nacionales de derechos humanos, los tribunales, las instituciones financieras internacionales, los acreedores privados, los mecanismos internacionales de derechos humanos, las instituciones académicas o las organizaciones de la sociedad civil.

22.2 La idoneidad de la institución o el equipo que lleve a cabo la evaluación de los efectos se debería medir en función de criterios preestablecidos, que deberían incluir, como mínimo, los siguientes aspectos: su independencia del poder ejecutivo y de cualquier acreedor o institución vinculada a los acreedores; unos conocimientos técnicos adecuados; una financiación adecuada³⁰; la diversidad de los miembros del equipo o el órgano encargado de llevar a cabo la evaluación y, en particular, la paridad de género; la participación de las comunidades afecta-

³⁰ Véase A/HRC/19/59/Add.5.

das; y la credibilidad y la legitimidad a los ojos de los diferentes grupos interesados, como los organismos gubernamentales, los actores internacionales y la sociedad civil.

22.3 En las propias evaluaciones de los Estados es necesaria la independencia de cualquier acreedor o institución vinculada a los acreedores encargada de elaborar programas de ajuste, dado que las conclusiones se pueden utilizar para fundamentar las políticas de endeudamiento y la gestión de la deuda, así como para poner en marcha actividades de reestructuración de la deuda. Ello no excluye la participación de esos actores en una evaluación o en la realización de evaluaciones en el contexto de su propia adopción de decisiones.

22.4 Los Estados deberían desarrollar una capacidad nacional, profesional e independiente de análisis de políticas en el sector público para evitar la dependencia de los proveedores privados. Se deberían establecer de antemano criterios claros, rigurosos y transparentes para los mecanismos de nombramiento, regulación y rendición de cuentas, con supervisión independiente dentro del Estado, de las partes privadas que sean designadas para llevar a cabo evaluaciones de los efectos en los derechos humanos. Esas partes o empresas privadas se deberían considerar tan responsables como cualquier otra entidad que desempeñe una función de servicio público. La delegación por el Estado en una empresa privada o un tercero no exime en modo alguno al Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos ni al actor privado de aplicar todas las normas jurídicas sustantivas y de procedimiento enumeradas en los presentes principios.

22.5 Los Estados deberían adoptar medidas para apoyar la capacidad de las comunidades afectadas y la sociedad civil en general para proporcionar información paralela a los procesos de evaluación y, en la medida de lo posible, realizar directamente evaluaciones de los efectos en los derechos humanos.

Nota del autor

Los Principios Rectores fueron considerados, discutidos y votados por el Consejo de Derechos Humanos el 21 de marzo de 2019 mediante Resolución A/HRC/RES/40/8, señalando que se “Alienta a los Gobiernos, los órganos, organismos especializados, fondos y programas competentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales a que estudien la posibilidad de tener en cuenta los principios rectores a la hora de formular y ejecutar sus políticas y medidas de reforma económica, y alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a que presten la debida consideración a los principios rectores en su labor”.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

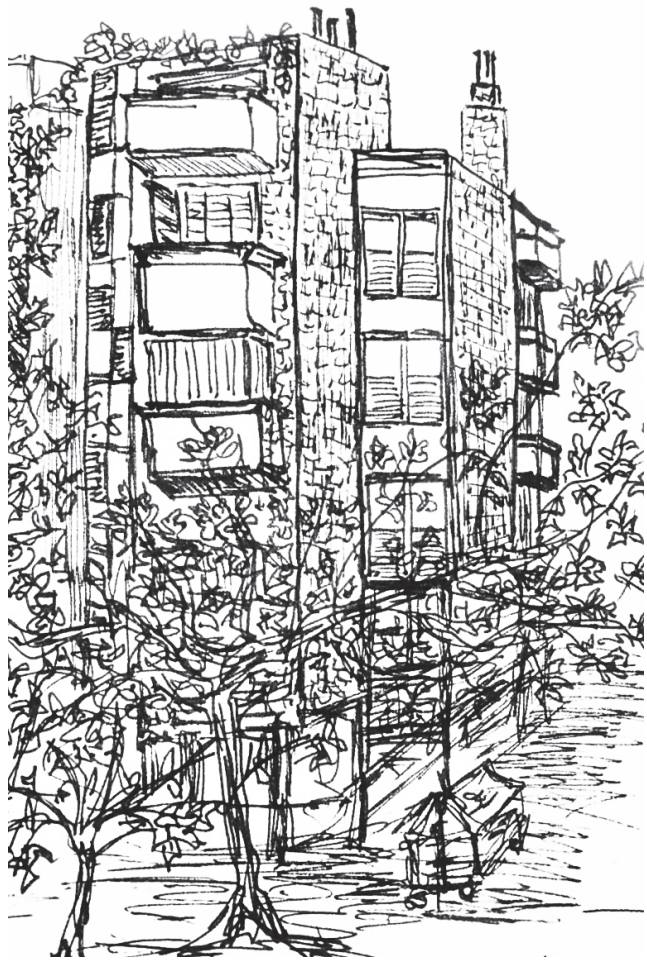


IMAGEN DE LUNA

Un lápiz, un papel,
el cigarrillo encendido,
mis manos que transpiran
buscando palabras ordenadoras de imágenes.
Sublevación mágica, de la imaginación y la
memoria.

La ventana me muestra la luna,
con ella parezco tocarte, y no te alcanzo.
Te dibuja mi memoria, presente y complaciente,
de fresca sonrisa, con brillo de luna.

Estás, y no.

Algún día quizás,
construyendo el más suave de los puentes de
caricias,
juntos, a la luna, podemos enamorar.

Autor: *Marcos César Helbert*

Arte de la portada: *Raquel Cynthia Alianak*

El FMI y la pandemia: Una historia del fortalecimiento de la financiarización y la complicidad con las violaciones de derechos humanos

The IMF and the pandemic: A tale of a deepening financialisation and complicity in human rights violations

Emma Burgisser y Luiz Vieira
Bretton Woods Project

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 751-780
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e493>

Resumen: La pandemia nuevamente condujo al FMI al centro de atención mundial, considerándolo el bombero del sistema financiero internacional, en el núcleo de la red de seguridad financiera global. Para el observador casual el FMI parecía actuar decisivamente, movilizando apoyo financiero para sus Estados miembros mientras subrayando la urgencia de asegurar una respuesta y recuperación justa, inteligente y verde a la pandemia. Pero un análisis del papel del FMI durante la pandemia revela las deficiencias de su propia respuesta y del sistema financiero global en general. En realidad, las crisis de salud, económica y social exacerbadas por la pandemia dejan claras las consecuencias de décadas de apoyo del FMI y de la arquitectura financiera internacional a un proceso de financiarización que ha limitado y sigue limitando la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia derechos humanos. Contrario a la imagen positiva que el FMI viene cultivando, su posición en términos de derechos humanos no ha cambiado, con los predecibles resultados de sus programas. Como lo demuestran el Marco Común para los Tratamientos de Deuda y el análisis de la sostenibilidad de deuda, el FMI sigue evitando la incorporación de consideraciones de

derechos humanos en sus programas y actividades, insistiendo en la separación artificial —dentro de su ‘universo’— entre materias que son económicas de aquellas que son políticas.

Abstract: The pandemic once again pushed the IMF to centre of world attention as the firefighter of the International financial system, at the nucleus of the global financial safety net. To the casual observer, the IMF seemed to move decisively, mobilizing financial support for its member states while highlighting urgency of a just, intelligent and green response and recovery to the pandemic. However, an analysis of the Fund’s role makes clear the deficiency of its own response and that of the global financial system in general. In reality, the health, economic and social crises exacerbated by the pandemic bring to light the human rights costs of decades of support by the IMF and the international financial architecture for a process of financialisation which has limited and continues to limit state capacity to comply with its international human rights obligations. Contrary to the positive image the IMF has been cultivating, its position regarding human rights has not changed, with predictable results to its programmes. As the Common Framework and the debt sustainability analysis demonstrate, the IMF continues to avoid the inclusion of human rights considerations in its programmes and activities, insisting upon the artificial separation in its universe between economic and political issues.

PARTE I. La respuesta del FMI frente a la pandemia: revelando la insuficiencia del sistema financiero internacional

Cuando la COVID-19 se convirtió en una pandemia, en marzo de 2020, el mundo se vio confrontado una crisis de proporciones inestimables que puso su precio más alto en las/os que sobreviven en las intersecciones de múltiples vulnerabilidades.

Es imperativo comprender las crisis que enfrenta la comunidad internacional, no solamente como una crisis de salud pública que desencadenó a su vez una crisis económica global,

sino también como una crisis de los servicios de los cuidados, una crisis humanitaria y una crisis de derechos humanos.

En lo que fue nombrado como ‘una tormenta perfecta’, la pandemia de COVID-19 golpeó fuertemente al Sur Global con múltiples y severos choques. En circunstancias en las que era necesario aumentar los gastos para responder a las necesidades inmediatas de salud y protección social, el ‘confinamiento global’ suprimió la actividad económica¹ y los ingresos fiscales disminuyeron. La crisis desencadenó una fuga sin precedentes de inversiones en países en desarrollo,² lo cual generó devaluaciones monetarias³ y precisión de reservas, caída de precios de materias primas, una baja gigantesca en el precio del petróleo⁴ y una significativa disminución de remesas.⁵

Mientras el mundo confronta la realidad de más de 2,5 millones⁶ de muertes vinculadas a la pandemia, la pérdida de 255 millones de empleos de tiempo completo relativo al cuarto trimestre de 2019,⁷ una contracción de 4,3 % del PIB global

¹ Larry Eliot, “IMF estimates global Covid cost at \$28tn in lost output”. The Guardian (13 de octubre 2020). Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2020/oct/13/imf-covid-cost-world-economic-outlook>

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), COVID-19 and global capital flows (3 de julio 2020). Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-capital-flows-2dc69002/>

³ Ibid.

⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The impact of coronavirus (COVID-19) and the global oil price shock on the fiscal position of oil-exporting developing countries (30 de septiembre 2020). Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-coronavirus-covid-19-and-the-global-oil-price-shock-on-the-fiscal-position-of-oil-exporting-developing-countries-8bafbd95/>

⁵ Banco Mundial, COVID-19: Los flujos de remesas se reducirán un 14 % en 2021 (28 de octubre 2020). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/29/covid-19-remittance-flows-to-shrink-14-by-2021>

⁶ Organización Mundial de Salud, *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard* (25 de marzo 2021) <https://covid19.who.int/>

⁷ Organización Internacional de Trabajo, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition*, (25 de enero 2021) disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

en 2020⁸ y un aumento esperado de 150 millones de personas viviendo en extrema pobreza en 2021;⁹ los costos verdaderos de una arquitectura financiera internacional disfuncional y sus políticas se tornan dolorosamente evidentes.

Estos choques ocurrieron en el contexto de una crisis de deuda que ya estaba en desarrollo. En 2019 más de dos tercios de los países en desarrollo con bajo ingreso eran considerados en alto riesgo o con problemas de deuda.¹⁰ Antes de la pandemia 74 de ellos ya gastaba más en pagos de deudas externas que en salud,¹¹ mientras todos los países de ingresos bajos que fueron aconsejados o advertidos por el FMI de cortar o congelar el empleo público en los tres años previos a la pandemia fueron identificados por la Organización Mundial de Salud (OMS) como países que enfrentaban escasez crítica de trabajadores/as del sector de la salud.¹² Antes de que el virus se propagara por el mundo, y frente a los oídos sordos de los responsables, la comunidad que sigue cuestiones de deuda advirtió sobre los riesgos¹³ de un campo de acreedores cada vez más complejo, en

⁸ UNCTAD, *Trade and Development Report 2020* (septiembre 2020), disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

⁹ Banco Mundial, *Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021* (7 de octubre de 2020) disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

¹⁰ FMI, *Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2019*, IMF Policy Paper (diciembre de 2019), disponible en <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019039.ashx>.

¹¹ Jubilee Debt Campaign, *Sixty-four countries spend more on debt payments than health*, (12 de abril de 2020), disponible en <https://jubileedebt.org.uk/press-release/sixty-four-countries-spend-more-on-debt-payments-than-health>.

¹² ActionAid, Public Services International, *Covid-19 crisis: IMF told countries facing critical health worker shortages to cut public sector wages* (22 junio de 2020), disponible en <https://actionaid.org/news/2020/covid-19-crisis-imf-told-countries-facing-critical-health-worker-shortages-cut-public>.

¹³ Iolanda Fresnillo (Eurodad), *Out of service: How public services and human rights are being threatened by the growing debt crisis* (febrero de 2020) 22-24, disponible en <https://www.>

el cual la financiarización privada y los préstamos garantizados con fines de desarrollo estaban aumentando.

En medio de la crisis el FMI fue, nuevamente, centro de atención como bombero del sistema financiero internacional en el núcleo de la red de seguridad financiera global. Para los observadores casuales el FMI parecía moverse decisivamente, movilizando apoyo financiero para sus Estados miembros. De hecho, en pocos meses, el Consejo Ejecutivo del FMI aprobó financiamientos a velocidad récord para más de 80 países a través de su Instrumento de Crédito Rápido (RCF por su sigla en inglés) y el Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI, por su sigla en inglés).

El FMI también ajustó los términos de su Fideicomiso para el Alivio y Contención de Catástrofes (CCRT, por su sigla en inglés) con el fin de proveer a 29 países donaciones para el alivio de deuda. Esto fue acompañado con el llamado de la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, por un mundo ‘más justo, inteligente y verde’ a través de un aumento en la inversión pública.¹⁴ Por eso, tal vez no sorprenda que mucha cobertura reciente del FMI se centra en su cambio con su pasado reciente, e incluso presenta el FMI como un par de manos firmes a quien se le podría confiar la recuperación financiera de la crisis del COVID-19.¹⁵

En el contexto del inmenso sufrimiento descrito arriba, en el cual millones de personas fueron privadas de sus derechos humanos y su dignidad; es necesario buscar el origen de la brecha que separa la capacidad internacional de responder a las crisis desencadenadas por la pandemia.

eurodad.org/outofservice>. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/533/attachments/original/1590692297/Out_of_service.pdf?1590692297>.

¹⁴ Kristalina Georgieva (IMF), *The Great Reset*, Remarks to World Economic Forum (3 junio de 2020), disponible en <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/03/sp060320-remarks-to-world-economic-forum-the-great-reset>>.

¹⁵ Financial Times, *IMF says austerity is not inevitable to ease pandemic impact on public finances* (14 de octubre de 2020) disponible en <https://www.ft.com/content/722ef9c0-36f6-4119-a00b-06d33fced78f>>.

De momento, se reconocen tres problemas principales en la respuesta del FMI frente a la pandemia y, por extensión, de la reacción de la comunidad internacional.

Primero, el financiamiento internacional proporcionado como respuesta al COVID-19 es totalmente insuficiente. Mientras proyecciones conservadoras de marzo de 2020 del FMI¹⁶ estimaban que solamente las necesidades de las economías de mercados emergentes eran equivalentes a 2,5 billones de dólares, el FMI solamente ha puesto a disposición 250 000 millones de dólares, equivalentes a apenas a un cuarto de su capacidad de préstamos total, estimada en 1 billón de dólares.¹⁷

Para comparar, en 2018 el FMI aprobó un programa exclusivo para Argentina por 57 000 millones de dólares, lo que representa casi un cuarto de todo el financiamiento que el FMI ha dispuesto para todos sus miembros durante la pandemia. En primer lugar, esta deficiencia proviene del hecho de que los programas del FMI no son elaborados para una crisis de este tipo o magnitud. Mientras los instrumentos de emergencia permiten desembolsos rápidos, estos son de escala limitada, en cambio los programas normales requieren más tiempo para ser aprobados y son diseñados para ‘corregir’ la trayectoria de las economías que son supuestamente gestionadas de manera irresponsable —lo que, independientemente de la interpretación, no fue lo que causó con la crisis—.

La venta de una pequeña proporción de las reservas de oro del FMI, que han aumentado 38 000 millones de dólares en valor, y otras formas de ofrecer más financiamiento no fueron materializadas para no comprometer el balance general del FMI.¹⁸

¹⁶ Kristalina Georgieva (FMI), *Transcript of Press Briefing following a Conference Call of the IMFC* (27 de marzo de 2020), disponible en <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/tr032720-transcript-press-briefing-kristalina-georgieva-following-imfc-conference-call>>.

¹⁷ IMF, *Covid-19 Financial Assistance and Debt Service Relief* (29 enero de 2021), disponible en <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>>.

¹⁸ Jubilee Debt Campaign, *How the IMF can unlock multilateral debt cancellation* (octubre de 2020), disponible en <https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/IMF-and-World-Bank-debt-cancellation_10.20.pdf>.

Si bien no fueron diseñadas para responder a una crisis como la actual, nuevas colocaciones de Derechos Especiales de Giro (SDR, por su sigla en inglés) han sido utilizadas previamente para disponer rápidamente de cantidades importantes de financiamiento con el fin de responder a necesidades urgentes de liquidez, por ejemplo durante la crisis financiera global de 2008. Esta colocación no fue hecha durante la crisis en 2020 ya que el gobierno de los Estados Unidos, que aún se beneficia de un efectivo veto en las decisiones más importantes del Consejo Directivo del FMI, rechazó su aprobación. Mientras una colocación menor fue aprobada finalmente por la nueva administración norteamericana en marzo de 2021, este indisputable fracaso en la respuesta del FMI es un crudo recordatorio de que la estabilidad financiera internacional, o sea el principal mandato del FMI, puede estar sujeta a los designios de una o pocas naciones.

En segundo lugar, las acciones del FMI frente a la pandemia no solamente no respondieron a las causas estructurales del despliegue de la crisis de deuda, sino que, además, probablemente contribuyeron a la crisis. Con la excepción de los casi 500 millones de dólares proporcionados como donaciones para el alivio de deudas al FMI a través del CCRT, la mayoría de las respuestas del FMI llegaron en forma de nuevos préstamos, la principal parte de ellos en condiciones no concesionales.¹⁹ En un ambiente en el que muchos de los países de bajos ingresos ya estaban en alto riesgo o directamente en una crisis de deuda, y donde se anticipa que el espacio fiscal continuará restringido durante los próximos años, estos préstamos son simplemente una respuesta inadecuada a la crisis actual. Vale notar que el CCRT fue financiado por la contribución de donantes externos, lo que presumiblemente puede disminuir los recursos disponibles para la respuesta a la pandemia a través de la asistencia internacional para el desarrollo. El hecho de que el FMI no

¹⁹ FMI, *Covid-19 Financial Assistance and Debt Service Relief* (25 febrero de 2021) disponible en <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#CCRT>>.

esté diseñado para proveer donaciones pone en cuestión si el FMI es la institución adecuada para actuar como el ‘bombero’ en la respuesta internacional a una crisis como la presente, la cual, dadas las amenazas planteadas por el cambio climático —relacionadas con enfermedades zoonóticas y otros choques externos— podrían, tristemente, tornarse más frecuentes.

Mientras tanto las iniciativas internacionales para abordar las cargas insostenibles de deuda, lideradas por el G20, y ejecutadas por el FMI, también son inadecuadas. La primera iniciativa, la Iniciativa para la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por su sigla en inglés), la cual, como el nombre lo indica, consiste en una pausa en los pagos, pero no en la cancelación de la deuda. Es decir, meramente se posterga el problema. El Marco Común, por su parte, fracasó en elaborar un mecanismo comprensivo para la reestructuración de la deuda y mantuvo, en cambio, un abordaje fragmentado con base en casos individuales, pero fue incapaz de proporcionar lo que era necesario: la cancelación de la deuda. El Marco también depende de evaluaciones de sostenibilidad de la deuda claramente poco fiables del FMI y exige el acuerdo con programas del FMI que estén basados en la consolidación fiscal. Ambas iniciativas fracasaron en asegurar la participación de acreedores privados.²⁰

Finalmente, a pesar de la cobertura en la prensa afirmando lo contrario,²¹ el FMI fracasó una vez más en utilizar la crisis como una oportunidad para aprender de la historia y para romper con algunos de sus más perjudiciales y erróneas prescripciones políticas.²² Como demostró la pandemia, las consecuencias de

²⁰ Bretton Woods Project, *G20 debt proposal continues to favour creditors*, Bretton Woods Observer (diciembre de 2020) disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/2020/12/g20-debt-proposal-continues-to-favour-creditors/>>.

²¹ Vea por ejemplo: Chris Gilles *Rethink public finance rules and live with much higher debt, IMF says*. Financial Times, 28 de enero de 2021. Disponible en <https://www.ft.com/content/4041ea03-996b-468b-a7ab-ee15405505d4>

²² Eric Toussaint, Emilie Poumard y Milan Rivié, *El FMI y el Banco Mundial en la época del coronavirus: La búsqueda fallida de una nueva imagen*, Comité para la abolición de las deudas

décadas de consolidación fiscal, concentración empresarial y financiarización resultaron en una falta estructural de inversión en salud pública, economía asistencial y sistemas de protección social que se comprobaron críticos. Ahora que el FMI probablemente proporcionará una nueva ola de préstamos a largo plazo contingentes en condiciones políticas, es imperativo plantear preguntas sobre el papel de este organismo en el desarrollo del ambiente macroeconómico que generó tanta inestabilidad y sufrimiento, y saber si la institución muestra señales de un cambio radical de curso.

PARTE II. Financiarización, el FMI y la crisis de COVID-19

Para comprender el sendero de las crisis actuales descritas más arriba y las capacidades desiguales entre países para responder a las crisis de salud, sociales y económicas de la pandemia, es esencial considerar el papel que el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales (IFI) jugaron en la trayectoria de los países del Sur global, con un enfoque en el papel de la financiarización y sus implicaciones. Los impactos a largo plazo de los Programas de Ajuste Estructural promulgados por el Banco Mundial y el FMI durante la década de los noventa en los sistemas de salud en países del Sur Global se encuentran bien documentados.²³

La críticas más usuales del papel del FMI en el debilitamiento de la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se enfocan principalmente en las condiciones de los préstamos del FMI y otras vías de influencia, como las consultas del artículo IV, asociadas con recortes de servicios públicos, gastos salariales y otras medidas de consolidación fiscal. Se presta menos atención

ilegítimas, 9 noviembre de 2020. Disponible en <https://www.cadtm.org/EI-FMI-y-el-Banco-Mundial-en-la-epoca-del-coronavirus-La-busqueda-fallida-de>

²³ Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, 'International Financial Institutions and Human Rights: Implications for Public Health'. *Public Health Review*, 2017 38 (27).

al papel del FMI en fomentar la financiarización subordinada²⁴ en el Sur global.

La definición usada normalmente²⁵ para financiarización es la planteada por Epstein:²⁶ “la creciente importancia de mercados financieros, intereses financieros, instituciones financieras y elites financieras en la operación de la economía y las instituciones que la gobiernan, a nivel local e internacional”. Mientras el argumento para la liberalización de flujos de capital, que fue esencial para posibilitar la financiarización, es que el proceso de liberalización apoyaría una benéfica inversión extranjera directa y la transferencia de conocimientos técnicos, la realidad es otra. La financiarización subordinada resultó en una reorganización perjudicial de las economías de los países en desarrollo que las dejó abiertas a flujos volátiles de capital y los forzó a acumular grandes cantidades de reservas de divisas extranjeras como una forma de seguro. Esta acumulación fue hecha a costa de inversiones en iniciativas de desarrollo necesarias para asegurar los derechos humanos de la población de países en la periferia de la economía internacional. Dani Rodrik destacó que el costo de la acumulación de reservas en países en desarrollo en 2007 era de equivalente a 1 % del PIB, comentando que “este es un gran número según cualquier estándar. Es un múltiplo de los gastos presupuestarios de hasta los programas más agresivos de alivio a pobreza implementados por países en desarrollo (...) Países en desarrollo están pagando un alto precio para jugar por las reglas de la globalización financiera”.²⁷ La financiarización también resulta en el desvío de recursos del sector productivo a la especulación financiera.

²⁴ Ewa Karwowski, *What is Subordinate Financialization?* Crash Course (noviembre de 2020), disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9QNCwf7cNeI>

²⁵ Bruno Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, Vol. 42, 83-107.

²⁶ Gerald Epstein, “Introduction: Financialization and the World Economy”. En *Financialization and the world economy*, ed. G. A. Epstein, 2005, 3-16. Edward Elgar publishing.

²⁷ Dani Rodrik, “The social cost of foreign exchange reserves”, 3 *International Economic Journal*, 2007, Vol. 20, 253-266

Si bien la financiarización no es un fenómeno nuevo, lo cierto es que ha evolucionado considerablemente durante lo que Gabor llama ‘El Consenso de Wall Street’ (WSC),²⁸ esto es el acercamiento de la comunidad internacional a cuestiones de desarrollo, incluyendo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada en 2015, y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La idea es claramente sintetizada en el lema ‘*de Billones a Trillones*’ (por las cifras en inglés) que afirma que la brecha estimada en 2,5 billones de dólares para atender los ODS solamente puede ser financiada a través de la inversión del sector privado. En la práctica esto significa el uso de recursos públicos de asistencia internacional para disminuir el riesgo del sector privado para así persuadirlo a invertir en proyectos (lucrativos) de desarrollo. La idea de que el financiamiento privado puede jugar un papel intrínsecamente positivo en el desarrollo parece bien enraizado en el discurso del desarrollo, a pesar de la evidencia, por ejemplo, de que las iniciativas fallan en convertir fondos públicos en cantidades significativas de recursos privados adicionales.²⁹ Gabor destaca:

El Banco Interamericano de Desarrollo (2017) sugiere que lo primero que los Bancos de Desarrollo Multilaterales deberían preguntarse es “¿pagará la población para utilizar el recurso?”. Pero esta no es solamente una agenda para privatizar la infraestructura. Hacer del desarrollo algo ‘invertible’ requiere una estrategia de doble enfoque: (a) preparar al Estado para disminuir los riesgos de los proyectos de desarrollo transformados en una clase de activos, para asegurar flujos de caja estables para los inversores y, (b) reestructurar los sistemas domésticos de finanzas a la imagen del sistema norteamericano

²⁸ Daniela Gabor, The Wall Street Consensus, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

²⁹ Samantah Attridge y Lars Engen, *Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach*, Overseas Development Institute, (abril 2019, London UK). Disponible en <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach>

de financiamiento de mercado para posibilitar la entrada y salida fácil de inversores internacionales en las nuevas clases de activos.³⁰

Como apunta Bonizzi, el camino al aumento en la financiarización empieza hacia finales de los setenta mientras los países en desarrollo seguían, o fueron forzados a seguir, políticas favorables al mercado impulsadas por el FMI y Banco Mundial bajo el Consenso de Washington. Aunque quizás no intencionalmente, la financiarización fue facilitada por las estas políticas, incluyendo la privatización de servicios públicos y su consecuente deterioro.³¹ Como destaca el propio Bonizzi, los cambios derivados de estas políticas “han afectado profundamente el papel del sector de finanzas en la economía y la economía política de estos países”.³² Además de la promulgación de las referidas políticas neoliberales, el FMI también fue instrumental en mantener un componente clave de la financiarización subordinada, el poder internacional de los Estados Unidos a través de la posición del dólar norteamericano como la moneda de reserva internacional. Esta posición fue llamada por el ex ministro de finanza de Francia, Valéry Giscard d’Estaing, como “el privilegio exorbitante” del dólar.³³ Como se mencionó en la primera parte de este texto, este privilegio sigue hoy en pie con las consecuencias vistas en el debacle de los SDRs y sus implicaciones para los derechos humanos de millones de personas

³⁰ Daniela Gabor, *The Wall Street Consensus*, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

³¹ Costas Lapvitsas y Aylin Soydan, *Financialisation in Developing Countries: Approaches, Concepts, and Metrics*, Working Paper 40 SOAS Department of Economics, 2020, 21. Disponible en <https://www.soas.ac.uk/economics/research/workingpapers/file151104.pdf> MP: ¿revista o libro? – no sé como se clasifican los Working Papers – no son ni revistas ni libros...LV

³² Bruno Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, Vol. 42, 83-107.

³³ Greg Rosalsky, *75 Years Ago The U.S. Dollar Became The World’s Currency. Will That Last?*, National Public Radio (julio de 2019). Disponible en <https://www.npr.org/sections/money/2019/07/30/746337868/75-years-ago-the-u-s-dollar-became-the-worlds-currency-will-that-last>

que luchan por su sobrevivencia durante la pandemia.³⁴ El uso del dólar como la principal moneda de reserva internacional, una dinámica impulsada por la financiarización, es un componente problemático del ‘no-sistema’ de reservas, en contraste con la propuesta de Keynes de una moneda internacional, el Bancor.³⁵ El actual sistema perpetúa la dependencia en el dólar, la acumulación de reservas y sus consecuencias negativas ya mencionadas así como el poder de los Estados Unidos, que, como se evidenció durante la pandemia, puede bloquear acceso de países en desarrollo a liquidez a través de su capacidad de veto en la cuestión de la emisión de SDRs.

Específicamente, en términos de los impactos de la financiarización de la economía, los datos a nivel nacional de Argentina, México y Turquía demuestran que:

(...) la liberalización financiera no efectúa una contribución significativa para reducir imperfecciones del mercado, mientras la disponibilidad de inversiones financieras y la diferencia de rentabilidad financiera entre inversiones financieras y no financieras tienen un impacto negativo en la inversión productiva y un efecto positivo en la inversión financiera (...). Asimismo, las inversiones productivas de las empresas pueden ser reducidas dada la creciente atención al valor accionario. Como consecuencia de la liberalización financiera en Corea del Sur, ‘la presión de inversores domésticos y extranjeros llevó a esfuerzos costosos por parte de empresas coreanas para aumentar el valor accionario y para defenderse contra una compra hostil, lo que impidió la inversión’.³⁶

³⁴ Bhumika Muchhala, *Tip of the iceberg: how the call for SDRs reveals the urgency for deeper reforms of the global reserve system to address systemic inequalities*, The Bretton Woods Observer (abril de 2021). Disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/tip-of-the-iceberg-how-the-call-for-sdrs-reveals-the-urgency-for-deeper-reforms-of-the-global-reserve-system-to-address-systemic-inequalities/>

³⁵ *Ibid*

³⁶ B. Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, vol. 42, 83-107, DOI: 10.2753/IJP0891-1916420405

A nivel macro, Bonizzi también subraya que:

La combinación de alto rendimiento en inversiones financieras a corto plazo y presión de inversores financieros llevó a muchos países en desarrollo a una reducción en inversiones productivas, que han bajado como una proporción del producto interno bruto (PIB). Además, los datos de Brasil sugieren que la disminución real en la producción dentro del sector no-corporativo es todavía más considerable que la caída general en inversiones, dado que la contribución al PIB del sector industrial se ha reducido en 50 por ciento desde 1980 mientras actividades de más baja calidad y más intensivas en recursos naturales han aumentado a costa de la producción intensiva en mano de obra.³⁷

La reducción en la producción industrial ha “reforzado la desigualdad de ingreso, dado que familias más ricas que pueden obtener ingresos de actividades financieras han visto un aumento en ganancias a pesar de la tendencia de la baja de salarios.”³⁸ Investigaciones han destacado que la desigualdad puede contribuir a la erosión de la cohesión social y apoyo para inversiones en servicios de salud, a medida que los ricos vienen a depender de los servicios privados y volverse cada vez menos dispuestos a contribuir a la base fiscal necesaria para asegurar el acceso universal a los servicios públicos,³⁹ con obvias implicaciones para los derechos humanos.

El aumento en desigualdad y la tendencia de la privatización de servicios públicos esenciales también indujeron a la financiarización de las familias, en la medida que estas utilizaron el crédito para enfrentar la erosión de servicios públicos como salud, educación y viviendas asequibles. Esta dinámica resultó

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

³⁹ Ichiro Kawachi y Bruce P. Kennedy, “*Income inequality and health: pathways and mechanisms.*” *Health Services Research*, 1999; 34(1 Pt 2): 215–227. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1088996/pdf/hsresearch00017-0022.pdf>

en un crecimiento del nivel de deuda familiar con bancos reorientando “sus negocios y colocando una creciente proporción de créditos a familias (...) investigaciones documentan que el crédito para familias se expandió dramáticamente durante la última década, muchas veces de un nivel bajo o insignificante.”⁴⁰

La privatización y financierización de los servicios públicos —adoptadas para acomodar las ‘necesidades’ de las finanzas (principalmente) internacionales—⁴¹ resultaron en una creciente dependencia en cuotas de usuarios en sectores críticos. Como demostró una investigación de Oxfam sobre el impacto del programa de COVID-19 del Banco Mundial, “cuotas de usuarios y gastos de bolsillo en el sector de salud, arriesgan la vida de los más pobres. Cada año, las cuotas de usuarios impiden a mil millones de personas acceder a servicios de salud, y países con niveles más altos de gastos de bolsillo tienen índices más altos de muertes prematuras”.⁴² De hecho, el FMI y el Banco Mundial, a través de su promoción de políticas que apoyan el Consenso de Wall Street, han contribuido para la financierización de la atención de la salud,⁴³ con repercusiones negativas para la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones de derechos humanos.

Las actuales crisis de salud, social y económica, agravadas por la pandemia del COVID-19, proporciona evidencia sombría de las implicaciones de décadas de apoyo de las IFI por políticas

⁴⁰ B. Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, Vol. 42, 83-107, doi: 10.2753/IJP0891-1916420405

⁴¹ Daniela Gabor, “The Wall Street Consensus”, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

⁴² Emma Seery, Anna Marriott, Katie Malouf Bous y Rebecca Shadwick, *From catastrophe to catalyst: Can the World Bank make COVID-19 a turning point for building universal and fair public healthcare systems?* Oxfam International. Diciembre de 2020. Disponible en <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621113/bp-catastrophe-catalyst-world-bank-covid-19-041220-en.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁴³ Benjamin B. Hunter y Susan F. Murray, “Deconstructing the Financialization of Healthcare”, 5 *Development and Change*, 2019, Vol. 50, 1263-1287. Disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12517>.

neoliberales y de financiarización. La reordenación de la actividad económica en el Sur Global a través de la financiarización subordinada descrita más arriba ha constreñido a los países de utilizar efectivamente una política industrial, la cual fue esencial para el ascenso de los países industrializados⁴⁴ y para superar la brecha en la capacidad local de producción y dependencia en las importaciones. La financiarización subordinada no ha hecho nada para cumplir con las demandas de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1974 para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico.⁴⁵ Este tenía como premisa el entendimiento de que “los beneficios del progreso técnico no son compartidos equitativamente entre todos los miembros de la comunidad internacional” e invitaba a los países industrializados a “promover la transferencia de tecnología y la creación de tecnología indígena para el beneficio de países en desarrollo”.

La erosión de la capacidad industrial y de investigación y desarrollo tuvieron consecuencias asombrosas. Así lo evidencia el comentario del director de los Centros Africanos de Control y Prevención de Enfermedades, John Nkengasong, que en una entrevista en enero de 2021 destacó que África “todavía depende de la importación de 99 % de sus vacunas y terapias” añadiendo que “los países africanos tienen que invertir en el desarrollo de su propia capacidad de crear los instrumentos necesarios (producción de vacunas, diagnósticos, [y] medicamentos)”.⁴⁶

⁴⁴ Ha-Joon Chang y Antonio Andreoni, “Industrial Policy in the 21st Century”, 2 Development and Change, 2020 Vol. 52, 324-35. Disponible en https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12570?saml_referrer

⁴⁵ Asamblea General, *Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, ONU A/RES/3201(S-VI), 1974. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/218450?ln=en>

⁴⁶ Lea Masseguin, “Covid-19: ‘All African countries have the capacity to carry out mass vaccinations’ – Nkengasong”, The Africa Report, (18 de enero de 2021). Disponible en: <https://www.theafricareport.com/59767/all-african-countries-have-the-capacity-to-carry-out-mass-vaccinations-john-nkengasong/>

Mientras el mundo supera más de 2,5 millones de muertes atribuidas a la pandemia de COVID-19,⁴⁷ la directora ejecutiva de UNAIDS, Winnie Byanyima, fue contundente en su evaluación a través de un artículo de enero de 2021 titulado “Se desarrolla un apartheid internacional de vacunas. Vidas antes que ganancias”.⁴⁸ Ella subrayó que “nueve de diez personas viviendo en los países más pobres probablemente no serán vacunadas este año”, y que “la ciencia de vacunas, conocimiento y tecnología, pagados en gran medida por más de 100 000 millones de fondos de contribuyentes, ya no pueden ser tratados como propiedad de las corporaciones farmacéuticas”.

Un artículo de diciembre de 2020 en la revista *The Intercept* señaló que la compañía Pfizer tiene previsto ganar 19 000 millones de dólares en ingresos de la vacuna en 2021 y que “el margen comercial de Pfizer está previsto entre un 60 y 80 %. Moderna tiene previsto ganar más de 10 000 millones por su vacuna el próximo año”.⁴⁹ El artículo destaca que la falta de vacunas en países en desarrollo incluye a Brasil y Sudáfrica, países donde se realizan investigaciones para el desarrollo de las vacunas; además, se resaltan las cuestiones éticas sobre la realización de investigaciones sobre la eficacia de vacunas en países donde la población carece acceso a la atención médica adecuada y se sienten obligadas a aceptar “las migajas de la investigación médica”.⁵⁰ Mientras tanto, para ubicar los números en perspectiva, un informe de febrero de la Red Regional

⁴⁷ Organización Internacional de Salud, “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard”, (marzo 2021). Disponible en: <https://covid19.who.int/>

⁴⁸ Winnie Byanyima, “A global vaccine apartheid is unfolding. People’s lives must come before profit”, *The Guardian*, 29 de enero de 2021. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jan/29/a-global-vaccine-apartheid-is-unfolding-peoples-lives-must-come-before-profit>

⁴⁹ Sharon Lerner, “World Faces Covid-19 Vaccine Apartheid”, *The Intercept*, 31 de diciembre de 2020. Disponible en: https://theintercept.com/2020/12/31/covid-vaccine-countries-scarcity-access/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=theintercept

⁵⁰ *Ibid*

para la Equidad en la Salud en África Oriental y Meridional (EQUINET) recalcó que la inoculación de la meta de 60 % de la población africana está proyectado que cueste “entre USD 8 000 y USD 16 000 millones, con un 20 % o 30 % adicional necesario para la distribución y administración”.⁵¹ Al mismo tiempo, las dinámicas descritas arriba, que han contribuido para la erosión de la capacidad de países del Sur Global de desarrollar y distribuir sus propias vacunas y otros medicamentos esenciales, resultan de un régimen de comercio desigual supervisado por la Organización Mundial de Comercio.⁵² Este régimen no está divorciado de la financiarización que lo facilitó y lo impulsa.

Como se ha explicado más arriba la pandemia del COVID-19 agravó las dinámicas preexistentes. La economía global ya estaba en una situación difícil antes de la pandemia, con decrecientes índices de crecimiento económico subsecuente a la crisis financiera global de 2008.⁵³ El FMI destacó que los países de ingresos bajos “entraron la crisis de COVID-19 en una posición ya vulnerable”,⁵⁴ con la mitad de ellos sufriendo altos niveles de deuda pública. En una ilustración concreta de los peligros de la dependencia inherente en un modelo de desarrollo financierizado, los países enfrentarán una fuga de capitales de aproximadamente 103 billones de dólares de enero a mediados de mayo de 2020,⁵⁵ presionando sus reservas en divisas. A pesar de la profundidad de las crisis desencadenadas por la pandemia,

⁵¹ Regional network for Equity in health in east and southern Africa, “Ensuring access to COVID-19 related vaccines and health technologies in East and Southern Africa”, (febrero de 2021). Disponible en <https://www.equinetafrica.org/>

⁵² Third World Network, “TWN Info Service on WTO and Trade Issues”, (25 de febrero de 2021). Disponible en: <https://www.twn.my/title2/wto.info/2021/ti210220.htm>

⁵³ UNCTAD, “Trade and Development Report 2020” (septiembre de 2020), disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

⁵⁴ Daniel Gurara, Fabrizio Stefania y Johannes Wiegang, “COVID-19: Without Help, Low-Income Developing Countries Risk a Lost Decade”, *IMFblog*, (27 de agosto 2020).

⁵⁵ OECD, “COVID-19 and Global Capital Flows”, OECD (2020). Disponible en <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-capital-flows-2dc69002/>.

demandas de más de 200 organizaciones⁵⁶ para la condonación de la deuda —para permitir el urgente enfoque en respuestas a las crisis— continúan sin respuesta. Los países en desarrollo y sus habitantes solamente tienen acceso a DSSI⁵⁷ del G20, que apenas suspendió los pagos a los acreedores bilaterales oficiales. De ese modo, solo se aplazan los onerosos pagos de deudas, en vez de tratar las cuestiones subyacentes de la sostenibilidad y legitimidad de la deuda.⁵⁸ Mientras 73 países fueron calificados para participar en la DSSI, solo el 60 % ha aceptado la oferta, dado que los países temen el impacto de su participación en sus calificaciones crediticias⁵⁹ y acceso a los mercados de capital. Lo más ilustrativo del tema en cuestión es el rechazo del sector privado a participar voluntariamente en la DSSI, y la incapacidad del G20 de obligarlo a hacerlo. Esto demuestra el poder de las finanzas internacionales y los peligros inherentes en el ‘Gran Acuerdo’⁶⁰ en el que “el exceso global de cartera —los billones gestionados por inversores internacionales, principalmente del Norte global”— financia los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la integración de preocupaciones sobre temas ambientales, sociales y de gobernabilidad en carteras institucionales. Claro que todos estos ‘beneficios’ dependen de

⁵⁶ JDC, “A Debt Jubilee to Tackle the Covid-19 Health and Economic Crisis” (octubre de 2020). Disponible en <https://jubileedebt.org.uk/a-debt-jubilee-to-tackle-the-covid-19-health-and-economic-crisis>

⁵⁷ FMI, *Questions and Answers on Sovereign Debt Issues* (3 de marzo de 2021). Disponible en: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>

⁵⁸ Iolanda Fresnillo, “Shadow Report on the Limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a Bucket?” European Network on Debt and Development (julio 2020). Disponible en: <https://citizensforfinancialjustice.org/news/shadow-report-on-the-limitations-of-the-g20-debt-service-suspension-initiative-draining-out-the-titanic-with-a-bucket/>

⁵⁹ Jayati Ghosh, “Credit-Rating Agencies Could Derail Economic Recovery, Project Syndicate”, 16 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/credit-rating-agencies-could-derail-economic-recovery-by-jayati-ghosh-2021-03?>

⁶⁰ Daniela Gabor, “The Wall Street Consensus”, SocArXiv, (junio de 2020), doi:10.31235/osf.io/wab8m disponible en <https://ideas.repec.org/p/osf/socarx/wab8m.html>

los incentivos adecuados, proyectos rentables y flujos estables de ingresos que crearían una nueva clase de activos.⁶¹ Pero, como destaca Gabor:

Si la medida de cualquier asociación sólida es lo que hace tu socio durante los malos momentos, luego las amenazas de los acreedores privados en las actuales negociaciones ponen en duda la promesa de la maximización de finanzas para el desarrollo. Los países pobres son forzados a priorizar el dolor social por la promesa incierta de futuros flujos de inversiones para al desarrollo, de acuerdo con términos comerciales y en servicios públicos mercantilizados.⁶²

Las promesas de supuestos futuros beneficios de acceso al mercado e inversiones en proyectos (rentables) que apoyan los ODS deben ser vistos en el contexto del rechazo del sector privado de participar en la suspensión o condonación de la deuda, donde recursos esenciales para la respuesta a la pandemia son utilizados para pagar a los bonistas:

Sin la participación del sector privado, el espacio fiscal [providenciado por la DSSI] en la práctica podrá ser utilizado para pagar la deuda a los acreedores privados. Tomemos el ejemplo de Zambia. Su participación en la Iniciativa posibilita la suspensión de 139 millones de dólares de pagos de deuda a los creadores bilaterales oficiales hasta el fin de 2020. Aún más, durante el mismo periodo, Zambia debe pagar 156 millones de dólares a sus titulares de bonos. Etiopía recibe un alivio de 511 millones de dólares en liquidez temporaria y todavía tiene que pagar cerca de 67 000 millones de dólares.⁶³

⁶¹ Ndongo Samba Sylla, Daniela Gabor, “Planting budgetary time bombs in Africa: the Macron Doctrine En Marche”, Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, (enero de 2021). Disponible en: <https://www.cadtm.org/Planting-budgetary-time-bombs-in-Africa-the-Macron-Doctrine-En-Marche>

⁶² Daniela Gabor, “Propping up bondholder and letting down the poor”, *The Jacobin*, octubre 2020. Disponible en <https://jacobinmag.com/2020/10/g20-world-bank-debt-service-suspension>

⁶³ *Ibid*

Así como se ha descrito arriba, la financiarización subordinada en la cual el Sur Global es sujeto,⁶⁴ tiene un impacto fundamental en las estructuras del Estado que van mucho más allá de las políticas fiscales en que mucho de los debates sobre derechos humanos se enfocan. La financiarización desafía la capacidad de los Estados de utilizar la política industrial asociada con el Estado de desarrollo para cambiar su sitio en relaciones de centro-periferia⁶⁵ o sub-imperialistas.⁶⁶ Esto tiene implicaciones profundas para las respuestas de los Estados a la pandemia de COVID-19,⁶⁷ con sus obvias consecuencias a los derechos humanos. La financiarización también socava la habilidad para diseñar políticas autónomas necesarias para lograr un Estado desarrollista verde, que pueda garantizar el cumplimiento de sus obligaciones referidas a los derechos humanos internacionales ante el empeoramiento de la crisis climática.⁶⁸

La perpetuación y profundización de estas relaciones extractivas tienen un impacto profundo en el contrato social, pues el ascenso de la financiarización en un país dado es “el resultado de un cambio del poder de clase al capital en general, y al capital financiero en particular”.⁶⁹ En países en desarrollo “hay una vuelta adicional de crear elites financieras y fortalecer

⁶⁴ Jeff Powell “Subordinate Financialization: A Study of Mexico and Its Non-Financial Corporations.” SOAS, University of London (2013). Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/19090664.pdf>

⁶⁵ Immanuel Wallerstein, “The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis”, 4 *Comparative Studies in Society and History*, 1974, Vol. 16, 387-415

⁶⁶ Ana García, Miguel Borba, Patrick Bond, “Western Imperialism and the Role of Sub-imperialism in the Global South”, 2 *New Politics*, Vol. XVIII. Disponible en https://newpol.org/issue_post/western-imperialism-and-the-role-of-sub-imperialism-in-the-global-south/

⁶⁷ Daniela Gabor, “The Wall Street Consensus”, SocArXiv, 2 de julio 2020, doi:10.31235/osf.io/wab8m

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ B. Bonizzi, “Financialization in Developing and Emerging Countries”, 4 *International Journal of Political Economy*, 2013, 42, 83-107, doi: 10.2753/IJP0891-1916420405

su papel”.⁷⁰ Esta reconfiguración de las relaciones domésticas de poder aumenta todavía más los desafíos al Estado para poner en marcha las políticas necesarias para el desarrollo, dado que los inversores domésticos se benefician de altas tasas de interés utilizadas para atraer el capital extranjero a costa de la industria doméstica, que necesita acceso a crédito asequible y a largo plazo, y mina la habilidad del Estado para cobrar impuestos a corporaciones multinacionales y personas de altos ingresos, por ejemplo.

Como lo demuestran la enorme fuga de capital tras la pandemia, el empeoramiento de la crisis de la deuda en el Sur Global y el rechazo de los acreedores privados de participar en la condonación de la deuda —a pesar de repetidas peticiones del G20—, el Gran Acuerdo con el sector privado basado en el acceso a los mercados de capital y afluencia de recursos para los ODS se ha convertido en un trato decididamente desigual.

PARTE III. Un abordaje de derechos humanos como parte de la solución. ¿Dónde está el FMI hoy con respecto a los derechos humanos?

En 2018 el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y derechos humanos, Phillip Alston, presentó al Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre el FMI y su impacto en la protección social.⁷¹ En su informe el relator especial detalló claramente el abordaje, ya muy criticado, del FMI con respecto a los derechos humanos en el contexto de su mandato, describiendo la separación artificial dentro del ‘universo’ del FMI entre materias que son económicas o políticas como el núcleo del problema.⁷² El informe resumió la posición del FMI del siguiente modo:

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ Phillip Alston (Relator Especial), *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on the International Monetary Fund and its impact on social protection*, Human Rights Council, 8 Mayo de 2018, A/HRC/38/33. Disponible en <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/InternationalMonetaryFund.aspx>>.

⁷² *Ibid.*, para. 14.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se aplica al FMI; sus provisiones no han llegado a la posición de derecho internacional consuetudinario que las harían aplicables independientemente del Pacto; el FMI promueve los derechos económicos y sociales indirectamente a través de su contribución a condiciones económicas propicias; y el FMI no puede promover directamente los derechos humanos sin contrariar el Convenio Constitutivo.⁷³

El informe describió la práctica habitual del FMI de eludir los derechos humanos y de “asumir que los derechos humanos simplemente no son relevantes a la política macroeconómica”.⁷⁴ La contribución del FMI al informe de febrero de 2021 de la Experta Independiente sobre deuda externa y derechos humanos sobre el papel de las agencias de calificación crediticia reiteró:

(...) el mandato del FMI es definido por su Convenio Constitutivo y sus poderes y responsabilidades son limitados a los que le fueron confiados por sus miembros. Este mandato se enfoca en la estabilidad macroeconómica y financiera y, al contrario de documentos constitutivos de algunas otras organizaciones internacionales, no abarca la promoción de derechos humanos per se. Como una institución preocupada con materias económicas, para el FMI está prohibido de usar sus poderes para apoyar sistemas políticos particulares o, participar directamente en la promoción de derechos humanos.⁷⁵

Como el caso de Túnez lo demuestra este enfoque tiene consecuencias extremadamente graves. En julio de 2019 la Comisión

⁷³ *Ibid.*, para. 18.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 21.

⁷⁵ Yuefen Li, *Alivio de deuda, prevención de crisis de deuda y derechos humanos el papel de las agencias de calificación crediticia*, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, (21 de febrero 2021). Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/CreditRatingAgencies.aspx>

de Verdad y Dignidad de Túnez publicó memorándums enviados al Banco Mundial y al FMI, así como a Francia, buscando reparaciones para las víctimas tunecinas de violaciones de derechos humanos.⁷⁶ La Comisión fue establecida en 2013 por el entonces Presidente Moncef Marzouki, tras la revolución tunecina de 2011, con el propósito de investigar violaciones graves de derechos humanos cometidas por el Estado tunecino desde 1995 y para proporcionar compensación y rehabilitación para las víctimas. El memorándum para el FMI y el Banco Mundial se refieren al periodo de 1970 a 2011, y afirmó que ambas instituciones empujaron al gobierno tunecino a congelar salarios y la contratación en la administración civil, y reducir subsidios en bienes de consumo básico; los cuales, según se argumentó en el documento, resultaron en un número de crisis sociales y conflictos.⁷⁷ Esto incluyó ‘las revueltas del pan’ de 1983, una serie de manifestaciones violentas desencadenadas por el aumento del precio del pan que resultó de los cortes a los subsidios que fueron condiciones del programa de préstamo del FMI. Solamente en relación a este episodio, la Comisión recibió 1230 quejas individuales relacionadas a 83 asesinatos, 213 heridas de bala, 932 detenciones con el uso sistemático de tortura, así como varios casos de violación de menores, incluso en la cárcel. La Comisión determinó que no fue solamente el Estado tunecino el responsable por estas graves violaciones de derechos humanos, sino también el Banco Mundial y el FMI, que “a través de condiciones vinculadas a sus préstamos y planes de ajuste estructural, impusieron políticas inadecuadas que fueron el origen de las graves violaciones que siguieron las insurrecciones populares”. La Comisión exigió tres actos de reparación por la parte del Banco Mundial y el FMI: disculpa,

⁷⁶ Olfa Belhassine, *Tunisia's Truth Commission vs. France, the IMF and World Bank*, Committee for the Abolition of Illegitimate Debt (8 de septiembre de 2019). Disponible en <<http://www.cadtm.org/Tunisia-s-Truth-Commission-vs-France-the-IMF-and-World-Bank>>.

⁷⁷ Un resumen del informe final de Comisión está disponible en inglés en <http://www.ivd.tn/rapport/doc/TDC_executive_summary_report.pdf>.

compensación financiera para las víctimas y la condonación de la deuda multilateral tunecina de las dos instituciones. Conforme a su tradición de evitar cuestiones de derechos humanos, hasta hoy, el FMI no ha otorgado una respuesta al memorándum a través de fuentes públicas.

En su informe el relator especial subrayó el trabajo del FMI en un área que él describió como un “precedente para cambios” en el enfoque de derechos humanos del FMI —a saber, el trabajo que la institución ha hecho en relación a la desigualdad económica y de género desde 2013— un espacio en el cual el FMI quizás pueda empezar a comprender mejor las conexiones entre las esferas económicas, sociales y políticas que la institución ferozmente trata de separar.

Relativo a esta área de trabajo el desarrollo más significativo que ha ocurrido, desde el informe de Alston, es que el FMI publicó dos notas para el personal en junio de 2018 que resumieron y expusieron las lecciones de investigaciones y trabajo ‘piloto’ en las áreas de desigualdad económica y de género realizados entre 2013 y 2018.⁷⁸ A pesar de que las notas no ofrecen un marco robusto y metodológico para habilitar a las/os funcionarios del FMI a considerar las cuestiones de las desigualdades económicas y de género —y sin duda no adoptó un enfoque basado en los derechos humanos—, estas iniciativas abrieron una pequeña oportunidad para que el FMI considere los impactos negativos de su propio asesoramiento de políticas, y creando así potencialmente un espacio para el despliegue del principio de derecho internacional consuetudinario de ‘no hacer daño’, ganando una posición tentativa dentro del FMI.

La nota sobre cuestiones de género describe específicamente que se debería dar consideración a varias políticas

⁷⁸ Vea, IMF, *How to operationalize gender issues in country work, and How to operationalize inequality issues in country work*, (13 de junio de 2018). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>> y en <<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-inequality>>.

recomendadas por el personal del FMI que podrían interactuar y tener implicaciones diferenciadas de género, mientras alerta que las políticas tienen que ser desarrolladas cuidadosamente para evitar implicaciones perjudiciales, que pueden en última instancia minar el crecimiento y estabilidad. El párrafo 26 subraya las preocupaciones en más detalle:

Los equipos de funcionarios en los países deberían también pensar en el impacto en cuestiones de género de otras políticas macroeconómicas que podrían exacerbar la desigualdad de género. Por ejemplo, recortes presupuestarios de los subsidios y programas de asistencia social, recortes salariales del sector público o el aumento en las cuotas de transporte pueden tener un mayor impacto sobre las mujeres. En estos casos, el personal podría considerar una combinación de políticas distinta para prevenir dichas externalidades negativas o —si la primera opción no es viable— sugerir algunas medidas mitigantes (vea una herramienta de modelo nueva utilizada en Argentina (caja 6)). Adicionalmente, el diseño de la política debería considerar las potenciales concesiones entre condiciones al gobierno para mejorar la focalización, así como comprobación de recursos, y su impacto en cuestiones de género.⁷⁹

Este párrafo recoge una serie de cuestiones críticas cuando considera cómo llevar al FMI hacia un enfoque de ‘no hacer daño’, las cuales son exploradas más detalladamente en *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change del Bretton Woods Project*.⁸⁰ El enfoque de la nota en las implicaciones de la desigualdad de género para el crecimiento y estabilidad macroeconómica parece justificar las antiguas críticas de que el FMI instrumentaliza demandas feministas para avanzar objetivos ortodoxos.⁸¹

⁷⁹ *Ibid*, para. 26.

⁸⁰ Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change*, (febrero de 2019). Disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Operationalising-Change.pdf>>.

⁸¹ Berik, Günseli, “Beyond the Rhetoric of Gender Equality at the World Bank and the IMF”, *4 Canadian Journal of Development Studies*, 2017, Vol. 38, 564-9.

Considerando cómo el FMI determinará que las políticas recomendadas por su personal podrían, de hecho, exacerbar desigualdades, el actual trabajo de la institución en Argentina puede ser iluminador. Una de las maneras en la cual el FMI pretende considerar los impactos de su asesoramiento de políticas es a través de modelos macroeconómicos que fueron recientemente ampliados para posibilitar la consideración de los impactos de género de las políticas propuestas por el FMI. En las consultas del artículo IV de Argentina de 2017, el FMI aplicó la nueva metodología de modelización para determinar los impactos en cuestiones de género de una propuesta reducción de impuestos.⁸² Utilizando el modelo el FMI concluyó que la reforma tendría impactos positivos en materia de género, específicamente un aumento en el índice de participación laboral femenina y una disminución en la disparidad salarial entre los hombres y mujeres, la cual, a su vez, haría crecer el PIB; y respaldó las reformas. Varias preocupaciones y brechas fueron identificadas en ese ejercicio en Argentina, sobre todo que el modelo no consideró las implicaciones de la reforma en términos de ingresos para las cuestiones de género y tampoco consideró los impactos acumulativos en las cuestiones de género del programa entero propuesto por el FMI.⁸³ Preguntas más amplias también fueron planteadas sobre la capacidad de la institución de aumentar el trabajo de modelización al nivel de los países y la fuerte dependencia de la institución en la modelización para informar su asesoramiento de políticas.

Sin embargo, quizás la nota más importante, hasta ahora, es la vinculada a las consultas del artículo IV de Argentina, que

⁸² IMF, *Argentina: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Argentina* (29 de diciembre de 2017). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/29/Argentina-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45530>>.

⁸³ Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: Operationalising Change*, 7-8 (febrero de 2019). Disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2019/02/Operationalising-Change.pdf>>.

es el único ejemplo del intento de medir el impacto de género de una reforma macroeconómica convencional. Su reconocimiento de que algo como la reforma del sistema de impuestos puede, de hecho, tener impactos de género diferenciados y que el FMI debería tratar de comprender mejor estas dinámicas, por lo menos para evitar hacer daño, fue un paso importante para una institución que hace solamente unos años insistía en la separación estricta entre la política macroeconómica y las cuestiones de género. A pesar de esto, desde la revisión del artículo IV de Argentina en 2017, el FMI avanzó en el desarrollo de un nuevo tipo de evaluación de impacto de género. En las consultas del artículo IV de Senegal en 2018 e Irán, el FMI consideró los impactos de la reducción de la brecha salarial de género, educación y participación laboral, así como los subsidios para el cuidado de niñas/os en los indicadores macroeconómicos como el PIB y los ingresos tributarios.⁸⁴ Mientras este tipo de análisis quizás sea útil para argumentar el ‘caso económico’ de la reducción de la disparidad de género, lo cual está, presumiblemente, fuera del mandato del FMI, este tipo de abordaje se aleja de la posibilidad de evaluar los impactos de la política macroeconómica de los principales elementos del asesoramiento de política del FMI y, por lo tanto, de la obligación del FMI bajo el derecho internacional de los derechos humanos de identificar y evitar los daños de sus propias políticas. El pequeño número de estas evaluaciones no es suficiente para determinar la dirección de la política del FMI, especialmente cuando cada evaluación demora mucho tiempo e insume muchos recursos. Aun así parece claro que las implicacio-

⁸⁴ IMF, *Senegal: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation and Seventh Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria--Debt Sustainability Analysis-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Senegal* (28 de enero de 2019). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/28/Senegal-Staff-Report-for-the-2018-Article-IV-Consultation-and-Seventh-Review-Under-the-46553>>, y IMF, *Islamic Republic of Iran : 2018 Article IV Consultation Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Iran* (29 de marzo de 2018). Disponible en <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/29/Islamic-Republic-of-Iran-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-45767>>.

nes potencialmente transformadoras del párrafo 26 de la nota de género no serán adoptadas espontáneamente por el FMI y necesitarán esfuerzos sostenidos y coordinados por quienes empujan a la institución hacia enfoques de políticas basadas en los derechos humanos, lo cual se ejemplifica en la carta sobre los derechos de las mujeres enviada por más de 60 organizaciones en febrero de 2020⁸⁵ a la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva.

Fue en este contexto de algunos pasos positivos reflejados en párrafo 26, pero en la ausencia de progreso en cuestiones de derechos humanos dentro del FMI que la pandemia del COVID-19 se propagó por el mundo en marzo de 2020 y desencadenó una crisis económica sin precedentes. Mientras el FMI reaccionó para responder rápidamente a la crisis a través de financiamiento de emergencia, el proceso de supervisión económica fue postergado y, con él, mucho de su trabajo analítico de evaluación de los impactos a nivel de países individuales. Al mismo tiempo, la pandemia se ensañó desproporcionadamente con los que ya estaban en situaciones de vulnerabilidad mientras se iba significativamente reduciendo el espacio fiscal, resultando, en las palabras del FMI, en “terribles concesiones para los formuladores de políticas, particularmente en países de economía de mercado emergente y en desarrollo con altos niveles de deuda”.

El Marco Común para los Tratamientos de Deuda y el análisis de la sostenibilidad de deuda dejan claras las consecuencias de la ausencia de cambios significativos en la posición del FMI con respecto a los derechos humanos frente a la crisis económica desencadenada por la pandemia. El Marco Común⁸⁶ no llega a una solución comprensiva al problema de la participación de

⁸⁵ *Letter to IMF Managing Director Kristalina Georgieva on women's rights and gender equality*, Bretton Woods Project, 18 de febrero de 2020. Disponible en <<https://www.brettonwoodsproject.org/2020/02/letter-to-imf-managing-director-kristalina-georgieva-on-womens-rights-and-gender-equality/>>.

⁸⁶ Bretton Woods Project, *Propuesta sobre deuda del G20 sigue favoreciendo a los acreedores* (enero de 2021). Disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2021/01/propuesta-sobre-deuda-del-g20-sigue-favoreciendo-a-los-acreedores/>

los acreedores privados en la DSSI. La falta de participación de acreedores privados en el DSSI y Marco Común resulta en la extracción de escasos recursos urgentemente necesarios para financiar servicios de salud y apoyo a sectores vulnerables de la población, y por lo tanto tiene un impacto obvio en la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El sistema de análisis de la sostenibilidad de deuda utilizado por el FMI⁸⁷ —fundamental al acceso a financiamiento y reestructuración de deuda— también sufre de la falta de un mecanismo para la consideración de derechos humanos. Esta ausencia resulta en juicios de sostenibilidad de deuda y, por lo tanto, un obstáculo a su reestructuración, cuando un análisis inclusivo de los costos asociados con la conformidad a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos demostraría la deuda insostenible y abriría espacio para su reestructuración, así liberando recursos para la inversión en actividades que fortalece la capacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones.

Los impactos del rechazo del FMI de adoptar una política de derechos humanos e integrarla en sus programas se quedarán cada día más claros frente la insuficiencia del financiamiento de emergencia y con el fin de la postergación de los pagos de deuda, cuando un gran número de países retornarán al FMI en busca de programas de financiamiento a largo plazo, esta vez vinculados a condiciones formales. Dadas las circunstancias, es más urgente que nunca que el FMI finalmente adopte un proceso sistemático, basado en sus obligaciones bajo el derecho internacional de derechos humanos, para evaluar los costos humanos de las políticas que promueve —o, de hecho, impone— para habilitarlo a proporcionar a sus miembros apoyo analítico para tomar decisiones sobre aquellas “terribles concesiones”.

⁸⁷ Bretton Woods Project, *IMF debt sustainability review lacking in ambition and transparency* (marzo de 2021). Disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/imf-debt-sustainability-review-lacking-in-ambition-and-transparency/>

Los derechos humanos y la reacción del FMI frente a la COVID-19

Human rights and the IMF's Covid-19 response

Center for Economic and Social Rights¹

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 781-788

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e494>

Resumen: El Fondo Monetario Internacional tiene un rol importante en la definición de respuestas económicas y de salud pública frente a la pandemia, incluyendo la concesión de subvenciones y préstamos. Hasta ahora, sus acciones distan mucho de lo que requiere una recuperación basada en derechos. Tanto los gobiernos miembros como el propio FMI tienen una serie de obligaciones en materia de derechos humanos, incluso a nivel internacional, que les exigen apoyar esfuerzos de recuperación equitativos a gran escala. Existe una variedad de medidas que el FMI puede tomar en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos, incluida la provisión de recursos para promover el gasto público y la eliminación de condicionalidades que restringen la flexibilidad del gobierno.

Abstract: The International Monetary Fund has an important role in defining economic and public health responses to the pandemic, including the provision of grants and loans. So far, its actions fall far short of what a rights-based recovery requires. Both member governments and the IMF itself have a range of human rights obligations, including at the international level, that require them to support large-scale equitable

¹ Este texto se basa en el informe fue publicado por CESR y Bretton Woods Project en diciembre de 2020 como parte de una serie que resalta cómo podemos aprovechar los compromisos que los gobiernos han asumido para garantizar los derechos humanos, a fin de dirigirnos hacia una recuperación justa de la pandemia de COVID-19. Ver más en: www.cesr.org/covid19

recovery efforts. There are a variety of measures that the IMF can take in line with its human rights obligations, including providing resources to promote public spending and removing conditionalities that restrict government flexibility.

El FMI y su papel en Argentina, un caso emblemático de una problemática global

Argentina es un país en el que la sigla FMI no pasa indiferente para sus ciudadanos. El país tiene una compleja historia con el organismo internacional, al punto que las actuaciones de este organismo y sus implicaciones sobre la vida de la gente han sido un tema constante de debate público. El gobierno actual heredó las consecuencias del mayor préstamo concedido a un Estado en toda la historia del FMI, el cual fue adquirido en 2018 después de un largo período en que Argentina había dejado de acudir a las líneas de crédito del Fondo, tras saldar sus deudas con este organismo en 2006.

La falta de transparencia y los términos en que fue negociado el acuerdo de 2018 con el FMI² motivaron la aprobación reciente por una amplia mayoría parlamentaria de la Ley sobre fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda pública, la cual establece la obligación de contar con un aval parlamentario para la firma de acuerdos sobre la deuda incluyendo, por supuesto, los que se realicen con el FMI. Paralelamente, el gobierno aspira a culminar pronto la renegociación de esa deuda con el FMI, y lograr posteriormente acuerdos con acreedores oficiales agrupados en el Club de París.

La compleja historia del rol del FMI en los países del Sur Global va mucho más allá de Argentina, y descansa en fallas profundas de la arquitectura financiera global. Este texto explora el

² Al respecto puede consultarse el trabajo de documentación que ha realizado la Coordinadora de Abogados de Interés Público en el sitio web: <https://fmiargentina.com/>

rol de este organismo en el contexto actual y aboga en defensa de una evaluación del papel de este organismo desde una perspectiva de derechos humanos.

¿Por qué es importante este tema en el contexto del COVID-19?

El Fondo Monetario Internacional (FMI) jugará un papel central ya sea para permitir o para obstaculizar una recuperación económica justa frente a la pandemia de COVID-19. La directora gerente del FMI ha enfatizado en la importancia de promover un mayor gasto público en salud y otros servicios sociales para contener la crisis. Pero, en la práctica, el Fondo no ha hecho lo que predica.

El mandato del FMI tiene repercusiones de gran alcance en los derechos de las personas. El FMI es, en parte, un gestor de crisis. Determina el acceso a la financiación para los países con problemas financieros por la vía de conceder préstamos bajo estrictas condiciones. Pero también ofrece asesoramiento sobre políticas y apoyo técnico a los gobiernos. Esto le da mucha influencia sobre las decisiones de política macroeconómica tomadas por la mayoría de los gobiernos del mundo.

Durante las últimas cuatro décadas, el FMI ha promovido políticas destinadas a reducir la escala del gasto público. Estas políticas han perjudicado la capacidad de los gobiernos para cumplir con los derechos económicos y sociales de los más necesitados. Por ejemplo, en los tres años anteriores a la pandemia de COVID-19, las políticas de austeridad respaldadas por el FMI redujeron el presupuesto de salud de Ecuador en casi un 65 %. El país tuvo uno de los brotes más letales y las desigualdades existentes se han agravado.

Se prevé que la actual crisis económica será la peor desde la Gran Depresión. El FMI reconoce que los países del Sur Global tienen una brecha de financiación de 2,5 billones de dólares para financiar la recuperación frente a la pandemia.

Solo una pequeña parte de dicha brecha ha sido cubierta. Pese a ello, el FMI solamente ha puesto a disposición de sus miembros alrededor de una cuarta parte de su capacidad crediticia, la cual asciende a 1 billón de dólares estadounidenses.

Es preocupante que la austeridad y otras políticas que socavan el cumplimiento de los derechos humanos sigan figurando en el tratamiento que el FMI otorga a la recuperación de la pandemia en el Sur Global. Recientemente, Oxfam demostró que el 84 % de los préstamos COVID-19 del FMI fomentan o exigen austeridad.³ En el mismo sentido, Eurodad señaló que al menos 80 países ya se comprometieron con el FMI a implementar severas medidas de austeridad entre 2021 y 2023.⁴

Los países del Norte Global siguen siendo los principales contribuyentes financieros y quienes toman decisiones en el FMI porque la estructura de gobierno de este organismo les otorga una influencia desproporcionada. Por ejemplo, Estados Unidos sigue teniendo poder de veto sobre las decisiones fundamentales y hasta hace poco había bloqueado los esfuerzos para emitir derechos especiales de giro (o DEG), posición que la nueva administración de ese país ha reconsiderado.

¿Qué implican estas obligaciones?

La mayoría de los gobiernos del mundo han ratificado instrumentos internacionales vinculantes que los comprometen a invertir el máximo de sus recursos disponibles en el cumplimiento de los derechos socioeconómicos de las personas.⁵ Esto incluye

³ Ver Nadia Daar y Nona Tamale, *A Virus of Austerity? The COVID-19 spending, accountability, and recovery measures agreed between the IMF and your government*, OXFAM (2020). Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/blogs/virus-austerity-covid-19-spending-accountability-and-recovery-measures-agreed-between-imf-and>

⁴ Daniel Munevar, *Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19*, Eurodad, (2020). Disponible en: https://www.eurodad.org/arrested_development

⁵ CESR, *La Obligación de los Gobiernos de Invertir “el Máximo de los Recursos Disponibles”* en Derechos Humanos. Serie Derechos en La Recuperación, núm. 1, (2020a). Disponible en:

el deber de generar ingresos suficientes para invertir en la infraestructura, los bienes y los servicios necesarios para garantizar estos derechos.

Los compromisos de derechos humanos de los gobiernos se extienden más allá de sus fronteras.⁶ Como parte de sus obligaciones extraterritoriales, deben cooperar internacionalmente para ayudar a otros a cumplir con los derechos humanos. Estas obligaciones rigen en una variedad de situaciones. Una es cuando los gobiernos actúan como miembros de organizaciones internacionales que tienen una influencia decisiva sobre la capacidad de otros gobiernos para hacer realidad los derechos humanos. El poder extraordinario del FMI para exigir políticas económicas específicas, como condición de los préstamos necesarios para evitar crisis económicas, lo coloca directamente en esta categoría. Por lo tanto, cuando actúan como miembros del directorio del FMI, los gobiernos deben tomar posiciones que impulsen a la organización a actuar de manera coherente con estas obligaciones de derechos humanos.

Hay varias formas en que el derecho internacional de los derechos humanos también puede aplicarse directamente al FMI. Primero, por tratarse de una agencia especializada de las Naciones Unidas, debe cumplir con las disposiciones de derechos humanos de la Carta de las Naciones Unidas. En segundo lugar, algunos aspectos previstos en los instrumentos de derechos humanos, —en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)—, se han convertido en parte del derecho internacional consuetudinario. Esto significa que son «generalmente aceptados» como de aplicación universal. Por

<https://www.cesr.org/es/covid-19-la-serie-%E2%80%9Cderechos-en-la-recuperaci%C3%B3n%E2%80%9D>

⁶ CESR, *La Obligación de los Gobiernos de Cooperar Internacionalmente para Hacer Realidad los Derechos Humanos*. Serie Derechos en La Recuperación, No. 1 (2020b). Disponible en: <https://www.cesr.org/es/covid-19-la-serie-%E2%80%9Cderechos-en-la-recuperaci%C3%B3n%E2%80%9D>

lo tanto, la DUDH se aplicaría y obligaría al FMI a efectuar su mandato de conformidad con lo derechos humanos. Por último, se argumenta que su convenio constitutivo (es decir, su estatuto) debe interpretarse en el sentido de que le ordena tener en cuenta las preocupaciones sobre derechos humanos en el desempeño de su mandato.

El alcance de las obligaciones de derechos humanos que se aplican al FMI puede ser más limitado que el de los gobiernos (dado su mandato y poderes más limitados). Pero, como mínimo, es esencial respetar los derechos humanos mediante la adopción de medidas para garantizar que estos no sean vulnerados. Se puede interpretar que esto incluye no interferir con la capacidad de los gobiernos para invertir en derechos, dados los graves daños que tales interferencias pueden causar. Las condiciones de los préstamos que limitan el espacio fiscal, la prescripción de políticas regresivas que no evalúan los impactos sociales y las onerosas cargas de la deuda que aprietan los presupuestos públicos son ejemplos de tal interferencia.

En general, el FMI se ha resistido a la idea de que tiene obligaciones en materia de derechos humanos. Sus directivos han interpretado que su Estatuto les impide considerar factores «políticos» en sus operaciones. Si bien el propósito de este tipo de disposiciones es garantizar que el FMI actúe de manera imparcial con los diferentes gobiernos, con el tiempo estas se han convertido en una excusa para ignorar los impactos que su actividad tiene sobre los derechos humanos.

Aunque el FMI ponga en duda sus obligaciones en materia de derechos humanos, es evidente que sus acciones tienen graves repercusiones sobre los derechos humanos. Teniendo en cuenta que el Fondo se ha atribuido el mérito cuando percibe mejoras en los derechos humanos en el marco de su trabajo, negar las obligaciones correspondientes es políticamente indefendible.

¿Cómo puede cumplir el FMI con estas obligaciones en su respuesta al COVID-19?

Se han presentado una serie de propuestas que significarían un paso importante en el cumplimiento de las obligaciones del Fondo en materia de derechos humanos, entre ellas:

- Incrementar urgentemente el apoyo financiero: una emisión a gran escala de Derechos Especiales de Giro crearía de manera efectiva nuevos activos financieros para enfrentar la crisis.⁷ (Ver Tema 4).

- Promover una solución justa y sostenible a la deuda: el FMI debería considerar las obligaciones en derechos humanos en su análisis de sostenibilidad de la deuda, y por consiguiente condonar préstamos insostenibles y apoyar activamente los esfuerzos para establecer un mecanismo de renegociación de la deuda.⁸

- Llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos: el FMI debe identificar sistemáticamente los posibles impactos sobre los derechos humanos de las condiciones de sus préstamos o su asesoría sobre políticas. Esto es particularmente importante para áreas de política como la protección social, los servicios públicos, las reformas salariales y laborales, y las reforma tributarias.

- Eliminar las condiciones crediticias relacionadas con la “consolidación fiscal” o la austeridad: el FMI debe garantizar que todos los préstamos actuales y futuros que sean negociados no impongan metas fiscales restrictivas que puedan socavar la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos.

- Promover políticas que amplíen equitativamente el espacio fiscal: el FMI debería ayudar a los países a hacer que sus

⁷ CESR, *Financiamiento vía Deuda para Realizar los Derechos*. Serie Derechos en La Recuperación, No. 4, (2020c). Disponible en: <https://www.cesr.org/es/covid-19-la-serie-%E2%80%9Cderechos-en-la-recuperaci%C3%B3n%E2%80%9D>

⁸ *Ibid.*

sistemas fiscales sean más progresivos y equitativos, combatiendo la evasión y elusión fiscal, y aumentando los impuestos directos, en lugar de promover una dependencia excesiva de los impuestos regresivos al consumo.

- Promover la protección social integral y universal, y la inversión en servicios públicos: el FMI debe hacer un cambio decisivo para alejarse de la promoción de programas de protección social estrechamente focalizados. Cualquier piso de gasto social establecido debe ser compatible con la realización de los derechos humanos y la plena implementación de los pisos de protección social.⁹

- Reformar las estructuras de gobernanza y toma de decisiones: las acciones anteriores se verán facilitadas por un equilibrio de poder más justo en el FMI. Deben tomarse medidas concretas para reformar las cuotas del FMI y abolir el «pacto de caballeros» sobre el liderazgo del FMI, en consonancia con la meta 10.6 de los ODS.

Preguntas cruciales

- ¿Qué medidas está impulsando o desestimulando su gobierno dentro del FMI? ¿Qué posiciones está adoptando sobre las propuestas descritas anteriormente?

- ¿Su gobierno recibió financiamiento de emergencia del FMI en 2020? ¿Qué compromisos asumió con el FMI al hacerlo?

- ¿Su gobierno está negociando actualmente un acuerdo de préstamo a más largo plazo con el FMI? ¿Se está consultando a la sociedad civil?

- ¿Ha recibido su país préstamos del FMI en el pasado? ¿Cuáles fueron los impactos sobre los derechos humanos?

⁹ CESR, *Income Support to Protect Rights*. Recovering Rights Series. Issue Brief núm. 7, (2020d). Disponible en: <https://www.cesr.org/covid-19-recovering-rights-series-0>

¿A quién le importa el futuro? El modo en que el FMI socava los servicios públicos

Who cares for the future? How the IMF undermines public services

David Archer
ActionAid, Reino Unido¹

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 789-804
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e495>

Resumen: Este documento se inspira en la investigación que llevó adelante ActionAid para la elaboración de un informe principal sobre políticas titulado *Who Cares for the Future (Quién se preocupa por el futuro)*, publicado en abril de 2020, y un informe de política más corto, *The Pandemic and the Public Sector, (La pandemia y el sector público)*, publicado en octubre de 2020.² Nuestro informe principal extrajo los vínculos existentes entre la enorme cantidad de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado asumido por las mujeres (e ignorado por la mayoría de los economistas del FMI) y la infra-financiación de servicios públicos con perspectiva de género, influenciada considerablemente por las recomendaciones de políticas del FMI y la crisis de la deuda.

Para el informe principal, ActionAid revisó las recomendaciones del FMI o las condiciones de préstamos impuestas por el organismo más recientemente en 56 países sobre los temas: objetivos de masa salarial, de déficit y de inflación, reformas tributarias, cuestiones de género, gasto público y

¹ Este documento se basa en el trabajo colaborativo que emprendió ActionAid junto con Soren Ambrose (quien falleció en diciembre de 2020), e incluye aportes de muchas otras personas mencionadas en el informe *Who Cares*. Algunas partes de este artículo se extrajeron directamente del informe *Who cares for the future*. Traducción a cargo de N. Marcela Kasay y Natalia Barry.

² Action Aid, *Who cares for the future*, abril de 2020; Action Aid, *The Pandemic and the Public Sector*, octubre de 2020.

problemas laborales. Se analizaron los documentos de préstamo de países con programas en curso o que finalizaban no antes de 2017. En el caso de los países no prestatarios, observamos los más recientes Informes del Artículo IV, que consisten en las evaluaciones anuales de fiscalización de las economías nacionales establecidas por el Convenio Constitutivo del FMI. En nuestra investigación, abordamos intencionalmente un enfoque amplio respecto de las condicionalidades del FMI, dado que reconocemos que la influencia coercitiva del organismo en términos de políticas va más allá de las condiciones oficiales, como en el caso de los criterios de desempeño o los valores de referencia estructurales.³

En síntesis, conforme nuestro análisis inicial, el FMI recomendó reducir el déficit en 70 % de los 27 países de bajo ingreso (LIC, por sus siglas en inglés) que cuentan con datos adecuados; disminuir las tasas de inflación en 75 % de los LIC cuyas divisas no estén vinculadas con el euro, y reducir la masa salarial en 30 % de los LIC que tienen datos adecuados, además de exigir el congelamiento efectivo de los salarios en un 48 % adicional de los casos. De esta forma, se aconsejó enfáticamente a más de tres cuartos de los LIC en contra de mejorar los servicios públicos mediante la incorporación de personal (ni siquiera para responder al crecimiento de la población).

En octubre de 2020, al volver a revisar estos datos para el seguimiento del Documento de Políticas, estudiamos el financiamiento de emergencia del FMI por la COVID-19 y no hallamos cambios significativos en las recomendaciones sobre restricciones salariales del sector público. En cambio, nos encontramos con el preocupante requisito de que, para acceder a los créditos, los países debían comprometerse a regresar de forma prematura a un esquema de consolidación fiscal. Esto podría arrasar con las inversiones en servicios públicos y con el cumplimiento de los derechos humanos para las próximas generaciones.

Abstract: This paper draws on research that ActionAid conducted for a substantial policy report *Who Cares for the Future*, published in April 2020, and a shorter policy brief *The Pandemic and the Public Sector* published in from October 2020. Our main report drew out the connections between the vast amount of unpaid care and domestic work undertaken by women

³ Gino Brunwijck, *Unhealthy Conditions: IMF Loan Conditionality and its Impact on Health Spending*, Eurodad, noviembre de 2018, 8

(which is ignored by most IMF economists) and the under-financing of gender-responsive public services that is significantly influenced by IMF policy advice and the debt crisis.

For the substantial report ActionAid reviewed the most recent IMF advice or loan conditions for 56 countries, analyzed by issue: wage bill targets, deficit targets, inflation targets, tax reforms, gender issues, social spending, and labour issues. Loan documents were analyzed for countries with ongoing programs or ones which ended no earlier than 2017. For non-borrowing countries, we looked at the most recent Article IV Reports, which are the annual surveillance evaluations of national economies mandated by the IMF's constitution. We took an intentionally broad approach to IMF conditionality in our research, recognising that the coercive policy influence of the IMF extends beyond official conditions such as structural benchmarks or performance criteria.

In summary, our initial review found that the IMF recommended reducing deficits in 70% of the 27 low-income countries (LICs) with adequate data, reducing inflation rates in 75% of those LICs whose currency is not linked to the euro, and reducing wage bills in 30% of LICs with adequate data, while calling for an effective freezing in an additional 48%. Over three-quarters of LICs thus are warned against upgrading public services (even to match population growth) with additional staffing.

When we revisited this data for the follow up Policy Brief in October 2020 we looked at the IMF's Covid emergency loans and found no significant change to the advice on public sector wage constraints and a worrying requirement that, to access loans, countries would commit to a premature return to fiscal consolidation. This could devastate investments in public services and the achievement of human rights for another generation.

La influencia indirecta de los objetivos de déficit e inflación

Con respecto a la inflación, hemos analizado bibliografía reciente que se opone cada vez más a la obsesión del FMI de mantener los índices inflacionarios por debajo del 5 %. Si bien nadie defiende la hiperinflación, existen sobradas pruebas de

que las políticas de muy baja inflación impiden el crecimiento económico, lo cual debilita el incremento de la inversión pública al nivel necesario para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Muchos economistas sostienen que una tasa de inflación óptima para los países en vías de desarrollo podría oscilar entre el 10 % y el 20 %, ya que esos valores no producirían impactos adversos⁴.

En 2019, examinamos los últimos datos de tasa de inflación de 55 países que siguieron las recomendaciones del FMI (disminuir la inflación, mantenerla estable o, en unos pocos casos, provocar su aumento). Solo 4 de los 55 países que contaban con datos adecuados (Sudán, Sudán del Sur, Zimbabue y Argentina) se encontraban en una zona claramente peligrosa debido a sus tasas de inflación, aunque también enfrentaban crisis sociales más importantes. Se podría considerar que la inflación en todos los demás países era de moderada a baja, y 36 de ellos incluso presentaban índices inferiores al 10 %. Aunque la mayoría de los países entonces estaban en lo que muchos/as economistas que no integran el FMI consideran una zona segura en cuanto a la inflación, el organismo sugirió congelarla a los niveles en curso (en 17 países, es decir, 31 % del total) o reducirla aún más (en 26 países, o 47 % del total, donde se encuentra la mayoría de los países de bajos ingresos).

Esto debilita el espacio para las inversiones públicas a un nivel que permita cumplir con los ODS, puesto que los países temen que gastar mucho más dinero en servicios públicos podría incrementar la inflación (y aunque puede haber un riesgo leve de que eso suceda, tiende a exagerarse al respecto).

En cuanto a los déficits, naturalmente es esencial reconocer que tienen una relación estrecha con la deuda, en particular con la deuda externa. Por lo general, son los niveles altos de deuda los que obligan a los países a solicitar asistencia al FMI,

⁴ Rathin Roy y Raquel Almeida Ramos, "IMF Article IV Reports: An Analysis of Policy Recommendations", International Policy Centre for Inclusive Growth/UNDP, febrero de 2012, 16.

de modo que se los controla de cerca, tanto en relación a las tendencias de la propia deuda, como para garantizar que habrá suficiente capital para cancelar los pagos en los plazos previstos. El FMI presiona fuertemente para que los países reduzcan el déficit, en especial en el caso de aquellos con graves niveles de endeudamiento. Sin embargo, al adoptar un enfoque de corto plazo —centrado en el pago de deudas y la reducción del déficit— los gobiernos, guiados por el FMI, ponen en peligro lo que sucederá en el largo plazo. Si bien gastar en servicios básicos tales como educación, salud, agua y saneamiento puede provocar un déficit creciente en la actualidad, carecer de esos servicios compromete seriamente las posibilidades de crecimiento y desarrollo de un país en el mediano o largo plazo.

En nuestro análisis de 2019/2020 sobre las últimas recomendaciones de políticas del FMI, encontramos una trayectoria descendente continua: el organismo esperaba que 70 % de los 27 LIC que contaban con datos adecuados redujeran su déficit, y que 26 % lo mantuvieran en los niveles del momento, a pesar de la necesidad que tenían prácticamente todos estos países de realizar un importante incremento del gasto en servicios públicos de calidad. Solo a un LIC, Afganistán, se le aconsejó permitir el incremento del déficit, de por sí cercano a cero. Respecto de algunos LIC —como Chad, Gambia, Togo, Malawi, Benín y República Centroafricana— incluso se pronosticaron superávits para el año 2020, algo que parece particularmente problemático dado que estos países están muy lejos del camino para alcanzar los ODS. Nueve de los países de ingreso medio (MIC, por sus siglas en inglés) que analizamos también fueron instados a obtener superávits.

El impacto directo de la contención de la masa salarial del sector público

Las críticas del FMI respecto de la masa salarial del sector público son la manifestación más clara de la elección que el organismo hace entre los bienes públicos y la ortodoxia económica.

Su postura respecto de la masa salarial trae consecuencias graves para la capacidad de los países de invertir más en los servicios públicos, respetar los derechos básicos y cumplir con los ODS. Los grupos más grandes de personas dependientes de la masa salarial del sector público comprenden a quienes trabajan en el sector educativo y de salud —maestros/as, médicas/os y enfermeros/as—, y cualquier ampliación de los servicios públicos, por ejemplo, garantizar la educación básica universal o extender el cuidado de los/as niños/as más pequeños y las personas adultas mayores, requerirá que más personas ingresen a la nómina del gobierno. En muchos países, también existe una necesidad urgente de mejorar los salarios y las existentes condiciones laborales de quienes trabajan en el sector público.

Luego de que ActionAid y otras organizaciones realizaran una campaña contra los topes a las masas salariales entre 2006 y 2007,⁵ el FMI optó por reducirlos (*scale back*) y anunció que “le complace saber que tales topes están dejando de tener incidencia en los programas que reciben apoyo del Fondo”, y que esperaba poder prescindir de ellos en su totalidad.⁶ Pero, aunque los topes salariales se volvieron cada vez menos frecuentes, las recomendaciones del FMI acerca de cómo limitar el gasto deficitario y las tasas de inflación tuvieron prácticamente el mismo impacto sobre el gasto público. Desde entonces, el organismo ha dado marcha atrás a su compromiso de 2007 de una forma más explícita, y hoy prefiere usar el término “contención” en lugar de “tope”.

Limitar, congelar o recortar la masa salarial del sector público impacta de dos maneras: por un lado, circunscribe la capacidad del gobierno de ofrecer servicios públicos y, por otro, aumenta las tasas de desempleo. En ambos casos, el impacto sobre las mujeres es desproporcionado, dado que son ellas quienes por lo general terminan ocupándose de los servicios inexistentes,

⁵ Véase, por ejemplo: <https://actionaid.org/publications/2007/confronting-contradictions>

⁶ FMI, *Public Information Notice #07/83: IMF Executive Board Discusses Operational Implications of Aid Inflows for IMF Advice and Program Design in Low-Income Countries, 2007.*

y porque constituyen un porcentaje considerable de la masa de trabajadores afectada por los despidos, la tercerización o la reducción de beneficios.

En esta nueva revisión de documentos del FMI a nivel país, observamos que de 23 LIC que presentaban información suficiente para identificar tendencias, se pronosticó que solo cinco (22 % de ellos) podrían registrar algún incremento en las masas salariales, que siete (30 %) experimentarían recortes en la masa salarial, y que once (48 %) directamente los congelarían. Para los países con una clara necesidad de ampliar los servicios públicos, la noticia de que cerca del 80 % de ellos no incrementaría el personal del sector público resulta profundamente inquietante.

PAÍS	MASA SALARIAL 2019, en % del PBI/ Recomendación del FMI (↑↓↔)// pronóstico de cambio (diferencia en puntos porcentuales)	PAÍS	MASA SALARIAL 2019 / Orientación del FMI (↑↓↔) / pronóstico de cambio (diferencia en puntos porcentuales)
LIC		LMIC	
Sudán del Sur	2,6 ↑ (+4,8)	India	1,1 ↔
Nepal	3,1 ↓ (-1,0)	Sudán	3,5 ↔
Somalia	3,2 ↑ (+0,3)	Birmania	3,9 ↔
Guinea Conakry	3,6 ↔	Guatemala	4 ↔
Uganda	3,9 ↔	Kenia	4,5 ↔
Guinea Bissau	4,7 ↑ (+0,7)	Filipinas	5 ↔
República Centroafricana	4,7 ↔	Indonesia	5,5 ↔
Gambia	4,8 ↓ (-0,3)	Ghana	6,6 ↔
Níger	5,1 ↑ (+0,5)	Camboya	7,5 ↑ (+0,4)
Tanzania	5,1 ↔	Zambia	8,4 ↓ (-0,4)
Comoras	5,5 ↑ (+0,8)	Bolivia	11,7 ↓ (-0,4)

Madagascar	5,7 ⇔	UMIC	
Mali	5,8 ⇔	Argentina	3,4 ↓ (-0,5)
Ruanda	5,8 ⇔	Colombia	5 ⇔
Sierra Leona	6,2 ↓ (-0,9)	Jordania	5,1 ⇔
Benín	6,3 ⇔	Mauricio	6,2 ⇔
Chad	6,7 ↓ (-1,3)	Tailandia	6,3 ⇔
Togo	6,7 ⇔	Jamaica	9,1 ↓ (-0,3)
Malawi	7,4 ⇔	Ecuador	9,4 ↓ (-0,5)
Burkina Faso	9,9 ↓ (-1,5)	Sudáfrica	11,6 ⇔
Liberia	10 ↓ (-1,7)	Brasil	13 ↓ *
Mozambique	11,6 ↓ (-1,5)		
Afganistán	13,1 ⇔		

(LIC = países de bajos ingresos, LMIC = países de ingresos medio-bajos, UMIC = países de ingreso medio-alto).

Fuente: Revisión de documentos de país del FMI. Todas las cifras correspondientes a la masa salarial se presentan como un porcentaje del PBI, el cambio previsto en puntos porcentuales se basa en datos del 2019. *No se proporciona una proyección de reducciones para Brasil, pero se recomienda un congelamiento de 5 años en las contrataciones.

Al volver sobre este análisis en septiembre de 2020, hallamos en los documentos una tendencia similar, que indicaba que a 90 % de los países se les había aconsejado recortar o congelar las masas salariales. El hecho de que esta sea una prioridad ininterrumpida en medio de una pandemia es realmente preocupante. Es evidente que los esfuerzos por incrementar el personal del sector de la salud solo pudieron lograrse gracias a los recortes en otras áreas.⁷

Como resultado de este análisis, ActionAid escribió una carta a la Oficina de Evaluación Independiente del FMI para solicitar un análisis integral del enfoque del organismo respecto del personal del sector público y su masa salarial. Les instamos a brindar una respuesta sobre estas preguntas cruciales:

⁷ ActionAid, "The Pandemic and the Public Sector", octubre de 2020.

- ¿En qué medida las restricciones a la masa salarial del sector público en los años previos a la COVID-19 permitieron que los sistemas de salud y otros servicios públicos estuvieran preparados para responder a la pandemia y a las crisis económicas subsiguientes?
- En aquellos países donde hubo mayor inversión en servicios públicos, ¿han respondido los gobiernos a la crisis de salud y a las crisis económicas subsiguientes de forma más efectiva que en aquellos países donde se restringió la inversión?
- ¿Cómo perjudicó la COVID-19 a los países en el cumplimiento de los ODS y de sus obligaciones relativas a los derechos humanos?
- ¿Qué rol desempeñaría el aumento de la inversión en trabajo del sector público en el estímulo a la recuperación económica en general, y en la asistencia a los gobiernos para encarrilarse en relación con los ODS y los derechos humanos?
- La crisis de salud pública provocada por la COVID-19, ¿llevó al personal del FMI a reconsiderar el rol del sector público en la prestación de servicios de salud pública, entre otros?
- ¿Han podido los servicios de salud privatizados responder a la COVID-19 con suficiente coordinación y efectividad?
- ¿Existe algún sesgo inconsciente o pensamiento de grupo en el FMI respecto de quienes trabajan en el sector público en general y de sus salarios en particular?

El FMI y las reformas tributarias

El informe de ActionAid también analizaba la posibilidad de transformar el financiamiento de los servicios públicos a través de reformas progresivas a los sistemas tributarios. En la mayoría de los casos en que hay un agotamiento de las finanzas públicas, existe una clara opción para los gobiernos: aumentar

la recaudación o recortar el gasto público. El FMI recomienda fervientemente esta última, aunque ha habido algún leve avance en una dirección más positiva. Por otra parte, la COVID-19 facilita un cambio de mentalidad más progresiva y audaz en las recomendaciones de índole tributaria por parte del FMI.

La tributación es ampliamente reconocida como la manera más confiable, sostenible y democrática de financiar el presupuesto y los servicios públicos de un Estado. No existe una respuesta única a la pregunta de cuántos impuestos debería recaudar un país, aunque la mayoría de los países en vías de desarrollo deberían buscar el modo de incrementar su recaudación tributaria. Más de un analista podría afirmar que para lograr los objetivos centrales de desarrollo, como mínimo se necesita una presión tributaria del 20 %.⁸ En la actualidad, la presión tributaria promedio para los países de bajo ingreso continúa por debajo del 17 %, y países como Nigeria y Pakistán aún se esfuerzan para que su presión tributaria alcance los dos dígitos.⁹ Esto contrasta con la realidad de los países de ingresos medio-bajos (LMIC, por sus siglas en inglés), cuya presión tributaria promedio alcanza el 25 %;¹⁰ los países miembros de la OCDE, que alcanzan un promedio del 34 %; y los países escandinavos, que tienden a superar el 40 %.

En un análisis reciente sobre financiación de los ODS,¹¹ el FMI sugiere que *varios países podrían incrementar la presión tributaria en un 5 % en el mediano plazo (en unos 5 años) mediante una combinación de política impositiva y medidas de administración fiscal. Para algunos países, sería realista plantearse objetivos aún más ambiciosos. En línea con esta lógica,*

⁸ PNUD, *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*, Nueva York, 2010.

⁹ ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset.

¹⁰ ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset.

¹¹ Gaspar Vitor, David Amaglobeli, Mercedes García Escribano, Delphine Prady y Mauricio Soto, *Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs*, Washington, 2019.

varios podrían incrementar su presión tributaria en un 1 % por año, o 10 % total en los próximos diez años, y proveerse de esta forma de una base viable para financiar servicios públicos de acceso universal hacia la fecha establecida para el cumplimiento de los ODS, el 2030.

El incremento en la recaudación es crucial, pero también lo es cómo llegar a eso, ya que no todos los impuestos son iguales. Hay impuestos regresivos, que pasan la carga impositiva a quienes más les cuesta pagar. Para un sistema de impuestos progresivo, donde quienes disponen de mayores ingresos contribuyen relativamente más que quienes disponen de menos, se requiere de una mezcla bien diseñada de impuestos bien diseñados. Los impuestos directos tienden a ser progresivos, como el impuesto a las ganancias tanto de personas físicas como de sociedades, así como los distintos impuestos sobre el patrimonio; mientras que los impuestos indirectos, como el del valor agregado (IVA) o la mayoría de los impuestos sobre el consumo, tienden a ser regresivos. Desafortunadamente, desde la década de 1980, los sistemas impositivos se han vuelto cada vez menos progresivos a nivel global,¹² y los países en vías de desarrollo tienen en promedio sistemas menos progresivos y redistributivos que quienes integran la OCDE.¹³ En gran medida, esto es consecuencia de las recomendaciones estandarizadas de políticas por parte del FMI, que aconseja a los países en vías de desarrollo que reemplacen los ingresos que no recaudan por las tarifas aduaneras (canceladas ante las presiones por la liberalización del comercio) mediante el IVA (que es relativamente sencillo de recaudar, si bien es un impuesto regresivo).¹⁴ Sin embargo, hasta ahora, las recomendaciones en materia de política impositiva por parte del FMI no han conllevado un aumento en la

¹² FMI, Fiscal Monitor. *Taxing Times*, octubre de 2013.

¹³ Wilson Prichard, "What Might an Agenda for Equitable Taxation Look Like?" Informe Núm. 16, International Centre for Tax and Development, Brighton, 2018.

¹⁴ Mae Buenaventura, "The IMF, Gender Equality and VAT", Bretton Woods Project, 12 de abril de 2017.

recaudación impositiva, sino más bien un cambio en la composición de los impuestos, que pasaron de ser directos a ser indirectos.¹⁵ Las recomendaciones de política impositiva son últimamente más moderadas, pero rara vez toman en consideración la progresividad.¹⁶

Desde ActionAid hemos revisado la documentación con el fin de identificar casos de éxito de países que hayan incrementado la recaudación impositiva rápidamente. Nepal aumentó la presión tributaria desde el año 2000, cuando se encontraba por debajo del 10 %, hasta 2017,¹⁷ cuando superó el 20 %, gracias a la incorporación de impuestos nuevos y de modernizaciones en la administración impositiva.¹⁸ Mongolia también incrementó la presión impositiva y partió de un porcentaje que apenas superaba el 15 % hasta alcanzar un 26 %, mayormente gracias a las mejoras en los impuestos al sector extractivo, entre ellos, la introducción de un impuesto significativo a los ingresos extraordinarios.¹⁹ Bolivia hizo crecer la presión impositiva en un 10 % en apenas tres años, desde un 18 % en 2003 a un 29 % en 2006, mayormente debido a un nuevo impuesto al sector de hidrocarburos.²⁰ En Mozambique, la presión impositiva pasó de 9 % a 23 % entre 2002 y 2014, gracias a las reformas administrativas y un énfasis en los impuestos a las

¹⁵ Bernhard Reinsberg, Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis, “Do IMF Programs Help Raise Tax Revenue?”, 11° Conferencia anual de The Political Economy of International Organizations, 8 al 10 de febrero de 2018.

¹⁶ Oxfam, “Is IMF tax practice progressive?”, OXFAM discussion papers, septiembre de 2017.

¹⁷ Todas las cifras referentes a la recaudación impositiva de esta sección provienen de ICTD/UNU-WIDER Government Revenue Dataset, 2017.

¹⁸ USAID, “Domestic resource mobilization. Case Study of Nepal, 1997-2016”. Disponible en www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Nepal_DRM_case_study_briefing_note_FINAL.pdf

¹⁹ Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de Naciones Unidas, “Mobilizing Domestic Resources for Sustainable Development: Toward a Progressive Fiscal Contract”, en *Policy Innovations for Transformative Change: UNRISD Flagship Report 2016*, Ginebra, 2016, pp. 167-195.

²⁰ FMI, “Bolivia: Selected Issues”, IMF Country Report Núm. 07/249, 2007

sociedades.²¹ Camboya también presenció un incremento fuerte y sostenido en la presión impositiva de los últimos años, gracias a invertir en mejorar el cumplimiento de los contribuyentes más grandes, entre otras iniciativas.²²

Para el informe *Who Cares for the Future?*, ActionAid también llevó adelante una original investigación, que consistía en el análisis del potencial de recaudación con reformas progresivas de impuestos en Mozambique, y se encontró que hay un margen importante para un aumento significativo de la recaudación.²³ Las reformas propuestas, que ponen el foco en el impuesto a las ganancias de personas físicas y sociedades, en impuestos a las sociedades, en incentivos e impuestos a la propiedad y al consumo de lujo, podrían traducirse en un crecimiento de la presión tributaria del 6 % en Mozambique. Este análisis coincide con las estimaciones por parte de otras organizaciones, entre ellas, la del mismo FMI, que afirma que las tarifas superiores sobre quienes reciben los más altos ingresos podrían proporcionar una recaudación extra de 1,9 % del PBI.²⁴

Queda claro que una expansión ambiciosa de la recaudación impositiva mediante la aplicación de impuestos progresivos podría transformar la capacidad de los países de incrementar la inversión en servicios públicos. Lamentablemente, esto no forma parte de los paquetes estandarizados del FMI, pero el efecto transformador que podría tener se aprecia en la tabla que sigue.

²¹ Banco Mundial, "Mozambique Public Expenditure Review", Report No. 91153-MZ, Washington, 2014.

²² Bernardin Akitoby, "Raising Revenue. Five country cases illustrate how best to improve tax collection", 1 *Finance & Development*, 2018, Vol. 55, 18-21.

²³ Para mayor información sobre estas investigaciones, véase Action Aid, *Who Cares for the Future report*, 2020, Anexo X, 76.

²⁴ FMI, *Taxing Times*, octubre 2013, Monitor Fiscal, 2013.

País	Recaudación extra en 2023 con un aumento del 5 % en la presión tributaria (respecto de 2017), expresado en millones	Podrían duplicar su presupuesto respecto del nivel actual en los sectores sociales...	...y aún les quedaría un saldo de... (expresado en mill.)
Afganistán	\$1 500	Educación, salud y protección social	\$371
Bangladesh	\$32 000	Educación, salud y protección social	\$ 1 700
Benín	\$1 300	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$556
Burkina Faso	\$1 800	Educación y salud	\$410
República Centroafricana	\$172	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$70
Colombia	\$30 800	Educación, salud y protección social	\$3
República del Congo	\$1 900	Educación, salud y protección social	\$1
RDC (República Democrática del Congo)	\$8 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$6
Ecuador	\$6 300	Educación ^m	\$963
Etiopía	\$11 600	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$5 890
Gambia	\$156	Educación y salud	\$19 900
Ghana	\$7 800	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3 000
Guatemala	\$6 200	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$2,7
Haití	\$1 800		\$1,7
Jamaica	\$1 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$218
Jordania	\$3 200	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$2,8
Kenia	\$10 000	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3,8

Lesoto	\$283	Educación	\$62
Madagascar	\$1 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$547,4
Malawi	\$732	Educación, salud y protección social	\$97,6
Mali	\$1 800	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$620
Mozambique	\$1 300	Educación y salud	\$0
Nepal	\$4,4	Educación, salud y protección social	\$2 300
Níger	\$979	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$121,6
Ruanda	\$1 300	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$697,5
Senegal	\$7 600	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$5 000
Sierra Leona	\$380	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$56,2
Sudáfrica	\$27 900	Educación	\$3,5
Tanzania	\$6 400	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3,3
Togo	\$598	Educación, salud y sector de agua, higiene y saneamiento	\$201,5
Uganda	\$3 100	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$1 500
Zambia	\$6 200	Educación, salud, protección social y sector de agua, higiene y saneamiento	\$3 700
Zimbabue	\$2,4	Salud	\$0,03

Fuente: *Who Cares for the Future? (¿Quién se preocupa por el futuro?)*, ActionAid, 2020.

Cómo seguir

El momento actual no tiene precedentes: desde al menos una generación entera que no hay un momento tan propicio, en cuanto a necesidad y alcance, para hacer reformas fundamentales en el FMI. Sin embargo, existe una gran distancia entre la retórica utilizada por el Alto Comisionado y la práctica concreta en cada país. A pesar de todas las declaraciones de Georgieva acerca de cómo forjar “todos juntos un futuro mejor y diferente”, en la práctica, las recomendaciones de políticas regresan al lugar de siempre: convocar a la consolidación o la austeridad fiscal y ajustar el gasto en servicios públicos. Si bien el FMI se ve confrontado con una crisis económica única en cien años, en la práctica, el organismo no da señales aún de poder ofrecer alternativas. Es por eso que, para los gobiernos, tiene sentido salir en busca de otras fuentes de asesoramiento para sus políticas, como la UNCTAD o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos mandatos van más allá del sostenimiento de una definición particular, y de rigor económico, del valor del desarrollo y los derechos humanos. Si no recurrimos a esta crisis para un realineamiento más fundamental, habremos perdido una oportunidad, y varias regiones del mundo se enfrentarán con otra “década perdida para el desarrollo”. Si el FMI no emprende una reforma a la escala que se necesita, los ministerios de economía y finanzas de los países se verán forzados a explorar políticas alternativas, en especial aquellas que aceleran el progreso hacia la construcción de economías y sociedades que se ocupen mejor de las personas y del planeta.

La deuda como fuerza colectiva¹

Debt as Collective Strength

Christy Thornton² y Philip Mader³
Progressive International

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 805-815
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e496>

Resumen: Los países y las personas pobres tienen pocas de las protecciones que tienen los ricos, pero tienen el poder de su fuerza colectiva. Los deudores del mundo pueden unirse y dejar de pagar.

Abstract: Poor countries and poor people have few of the protections the rich do, but they have the power of their collective strength. Debtors of the world can unite, and default.

No pagar las deudas, nos dicen, es fracasar, romper tus promesas, manchar tu honor personal y el de tu familia. En otros ensayos, hemos visto cómo los acreedores, las empresas

¹ Este ensayo forma parte de la serie “Deuda y poder” del Proyecto de Justicia de la Deuda de la Internacional Progresista, y se encuentra disponible en inglés en el siguiente enlace: <https://progressive.international/blueprint/c758f678-cdc6-40e8-a2d6-0a7c0092f10e-debt-as-collective-strength/en> La colección completa de la que forma parte está disponible en <https://progressive.international/blueprint/606164ba-c29f-4f32-b464-50bc9b7f1a26-a-blueprint-for-debt-justice/en>

² Christy Thornton es profesor asistente de sociología y estudios latinoamericanos en la Universidad Johns Hopkins, donde colabora para liderar la Iniciativa sobre América Latina en un Mundo Globalizante.

³ Philip Mader es un economista político y sociólogo económico que investiga y da clases en el Instituto de Estudios de Desarrollo, Reino Unido. Christy Thornton y Phil Mader son integrantes del Grupo de Trabajo en la Justicia de la Deuda de la Internacional Progresista.

y los fondos buitres conspiran para que los deudores se sientan solos, rotos y cargados con esta sensación de fracaso moral.

Pero aunque nuestros sistemas legales castigan a algunos deudores por impagos, en realidad están preparados para permitir a otros deudores “reestructurar” sus deudas y librarse completamente de sus obligaciones. El capital es consciente de esta fuerza. En los Estados Unidos, se dice que las protecciones contra la bancarrota de las empresas, como el “Capítulo 11” del Código de Quiebras, que permite a las empresas reestructurar sus deudas, fomentan la “toma de riesgos”, lo que permite a enormes empresas como General Motors, Purdue Pharma y Sears asumir deudas masivas y luego renegociarlas cuando sus apuestas no dan resultado, dejando a menudo que los/as trabajadores/as y titulares de pensiones sufran las consecuencias más duras.

Ahora estamos viendo este proceso en tiempo real. Tras la ola de quiebras empresariales de la crisis financiera de 2008, la crisis de la COVID-19 ha inspirado otra nueva. Mientras enormes empresas de países como Estados Unidos han despedido a decenas de miles de trabajadores/as, han luchado en los tribunales para asegurarse de que pueden dar lujosas bonificaciones a sus principales ejecutivos/as, mientras se preparan para reestructurar sus deudas. La Reserva Federal de Estados Unidos, por su parte, está respaldando el riesgo privado de las grandes empresas mediante la creación de fondos especiales para la compra de deuda corporativa: un caso clásico de riesgo socializado y ganancia privatizada.

Y así vemos que cuando se trata de deuda, hay un conjunto de reglas para los ricos, y otro para el resto de nosotros/as. Las protecciones como el “Capítulo 11” no se conceden ni a los países pobres que se enfrentan a crisis de deuda soberana ni a trabajadores/as comunes que se encuentran con una sobrecarga de deudas. De hecho, cuando los países y las personas pobres se retrasan en el pago de sus deudas, las “soluciones” casi siempre empeoran las cosas, dando lugar a tasas de interés

más altas y a sistemas más onerosos de castigo y vigilancia. Desarrollar una reputación de riesgo crediticio, ya sea como individuo o como país pobre, conlleva la amenaza de perder por completo el acceso al crédito. Esta amenaza actúa como un poderoso elemento disuasorio para el impago, obligando a los países y a las personas pobres a aceptar condiciones predatorias que los encierran habitualmente en espirales interminables de endeudamiento, pobreza y desesperación.

Pero, ¿qué pasaría si le diéramos la vuelta a la pirámide?

Mientras que los países y las personas pobres tienen pocas de las protecciones que tienen las empresas ricas, sí tienen el poder de su fuerza colectiva. Aunque el “poder estructural de las finanzas” —es decir, la capacidad de los acreedores para decidir quién tiene acceso al dinero y quién no— ha aumentado, también lo ha hecho la capacidad de los deudores para movilizar su papel crucial en el sistema financiero mundial. Dicho de otro modo: a medida que las finanzas adquieren una importancia cada vez mayor en el conjunto de la economía mundial, también lo hace el poder político del rechazo de la deuda colectiva. Al reconocer su papel clave en el funcionamiento del capitalismo global, los deudores pueden reclamar por sus vidas, sus comunidades, sus países y transformar la economía global para bien.

Este ensayo examina y se inspira en las revueltas históricas de los/as deudores/as, que pueden inspirarnos y ayudarnos a construir un proyecto de justicia de la deuda basado en nuestra fuerza colectiva.

El peso de la deuda

En las últimas décadas se han producido repetidas crisis financieras ante la amenaza de impago de la deuda soberana. El anuncio de México en 1982 de que no podría seguir cumpliendo con sus obligaciones de deuda externa desencadenó una espiral de crisis de deuda cuyas reverberaciones se siguen sintiendo hoy en día. Antes de la crisis de la deuda, instituciones como

el FMI tenían algunas palancas de influencia sobre las políticas de los países en desarrollo a través de las “condicionalidades”. En otras palabras, para obtener un préstamo del FMI, los países tenían que aceptar cambios en sus políticas económicas internas —como equilibrar los presupuestos reduciendo el gasto público y limitar la oferta monetaria para luchar contra la inflación— que tenían por objetivo “estabilizar” sus economías y, al mismo tiempo, garantizar que pudieran seguir cumpliendo con sus obligaciones exteriores. Los expertos del FMI casi siempre sostenían que los problemas de los países en desarrollo se derivaban de sus políticas económicas internas, más que de su posición en el mundo en general, y aunque el FMI podía insistir en que los países en desarrollo cambiaran sus políticas, tenía pocas herramientas, y poca voluntad política, para argumentar que los países ricos debían cambiar las suyas.

Cuando México anunció en 1982 que no podía pagar los intereses de su abultada deuda —que había pasado de 4 000 millones de dólares en 1970 a más de 80 000 millones en 1981— la reacción de Washington reforzó aún más el papel global de las condicionalidades del FMI. Los funcionarios del gobierno de Estados Unidos se dieron cuenta de que si México dejaba de pagar, sería desastroso no sólo para México, sino para los numerosos bancos comerciales de Estados Unidos que tenían esos enormes préstamos en sus balances. No queriendo dejar que México arrastrara al sistema financiero estadounidense a la crisis, el gobierno de Estados Unidos negoció un paquete de rescate que dio paso al “ajuste estructural” de la economía mexicana. El FMI y el Banco Mundial encontraron interlocutores comprensivos en México, tecnócratas que ya habían luchado por liberalizar la economía mexicana, y el país inició así una profunda reorientación de su modelo económico, recortando el gasto público y liberalizando las normas de comercio e inversión. Las instituciones financieras internacionales siguieron entonces un modelo de ajuste estructural similar en toda la región y, de hecho, en todo el mundo en desarrollo. El resultado de las políticas que prescribieron —que se conocieron como el Consenso

de Washington— evitó el colapso de los bancos privados, pero creó dificultades abrumadoras en toda América Latina y en el mundo en desarrollo, siendo los/as trabajadores/as quienes resultaron más afectadas por la austeridad.

Desde la crisis mexicana de 1982, los países más pobres del mundo han enviado 4,2 billones de dólares en pagos de intereses a sus acreedores del Norte Global.⁴ Ahora los gobiernos asumen regularmente una nueva deuda que sólo pretende permitirles seguir pagando las deudas existentes, a menudo en forma de préstamos condicionados que siguen viniendo acompañados de exigencias de recortes presupuestarios, austeridad y desmantelamiento de las instituciones democráticas, como el caso de Ecuador que en 2020 quedó nuevamente en las manos del FMI.⁵ Y el miedo a perder el acceso al capital necesario para el desarrollo mantiene a muchos países pobres a raya, ya que los países más poderosos del mundo y las mayores instituciones financieras se confabulan para garantizar que los países que amenazan con incumplir sus obligaciones sean castigados con la amenaza de cortarles el crédito por completo.

No siempre ha sido así. En épocas anteriores, los Estados incumplían con frecuencia sus deudas,⁶ poniendo a un acreedor frente a otro o renegociando la deuda por céntimos de dólar. Y algunos Estados querían ir aún más lejos, como ocurrió en un caso durante la década de 1930, durante la Gran Depresión. El gobierno mexicano ya se enfrentaba a la ira de los acreedores y de los gobiernos poderosos desde hacía décadas, tras haber dejado de pagar su deuda externa durante la Revolución Mexicana. Grupos de banqueros y tenedores de bonos se unieron

⁴ Jerome Roos, *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*, Princeton University Press, 2019.

⁵ Internacional Progresista, "For the Sovereignty of the Ecuadorian People", 29 de julio de 2020.

⁶ Eric Toussaint, Nathan Legrand y Christina Laskaridis, "Historical Perspectives on Current Struggles against Illegitimate Debt", en Philip Mader, Daniel Mertens y Natascha van der Zwan (eds.), *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge, 2020.

para formar cárteles de acreedores y asegurarse de que nadie le prestara a México hasta que pagara sus deudas pendientes. En respuesta, el Ministro de Asuntos Exteriores mexicano, José Manuel Puig Casaraunc, expuso en 1933 una visión del poder colectivo de los deudores que resuena hasta hoy.⁷ Abogó por reconocer la necesaria *interdependencia* que implica la deuda: el crédito es una “ecuación” de al menos dos términos”, argumentó, y “exactamente el mismo servicio es prestado por la parte que concede el préstamo así como por la que lo toma”. Es decir, al igual que el deudor necesita los fondos del acreedor, este necesita una salida productiva para su capital excedente: el prestatario. Sin ese prestatario dispuesto a tomar sus fondos y devolverlos con intereses, los acreedores no ganarían dinero.

Pero el sistema financiero internacional no había reconocido el papel crucial que desempeñan los prestatarios en el funcionamiento del sistema capitalista mundial. Por lo tanto, Puig abogó por una “nueva concepción jurídica y filosófica del crédito”, que reconociera el papel central que desempeñan los deudores, y en la que estos, colectivamente, reconocieran su propio poder dentro del sistema. Su visión de una distribución democrática del crédito, en la que las economías y sociedades de los deudores no estuvieran subordinadas a los motivos de lucro de las instituciones financieras más grandes y poderosas, no se hizo realidad en la década de 1930. Pero su llamamiento a reconocer el papel sistémicamente crucial de los deudores para el funcionamiento de la economía mundial sigue resonando, y puede orientar el poder colectivo de los deudores, tanto individuales como nacionales.

Cuando los deudores se vuelven rebeldes

Cuando los Estados amenazan con incumplir sus obligaciones, esto alcanza los titulares periodísticos. Pero el impago de

⁷ Christy Thornton, *Revolution in Development Mexico and the Governance of the Global Economy*, University of California Press, 2021.

las hipotecas o de las tarjetas de crédito por parte de los particulares apenas es noticia, excepto cuando muchos se vuelvan morosos a la vez: entonces, pueden hacer temblar los cimientos morales y económicos del sistema financiero.

Por supuesto, el camino que va de la resistencia del deudor a su triunfo está lejos de ser seguro. Cuando millones de prestatarios/as estadounidenses de alto riesgo incumplieron simultáneamente sus hipotecas, fueron los prestamistas —no los/as deudores/as— los/as que lograron imponer su poder. Mientras el gobierno estadounidense rescataba a los prestamistas de su quiebra, estos mismos prestamistas iniciaron procedimientos de ejecución hipotecaria contra 1,3 millones de propiedades en 2007, 2,3 millones en 2008 y 2,8 millones en 2009. Millones de personas —tanto prestatarios/as de bajo riesgo como de alto riesgo, y sus familias— perdieron sus casas.⁸ Las minorías y las mujeres fueron las que más sufrieron.

Sin embargo, la historia financiera reciente también está llena de ejemplos de prestatarios que renegocian o rechazan colectivamente obligaciones de pago que ya no consideran válidas. Tomemos el caso de los y las ciudadanas de Islandia, que repudiaron las deudas de los bancos masivamente sobreapalancados del país. La historia oficial registró estos acontecimientos entre 2008 y 2011 como la “crisis financiera islandesa”, aunque en realidad fue una revuelta de deudores a nivel nacional y una revolución política. Los bancos privados islandeses habían ofrecido cuentas de ahorro extremadamente lucrativas a inversores en el extranjero y acumularon deudas externas impagables por valor de más de cinco veces el PIB del país. El gobierno del Reino Unido invocó la legislación antiterrorista para obligar al gobierno de Islandia a pagar. Pero los y las ciudadanas islandeses rechazaron dos veces el plan de reembolso y destituyeron a su gobierno en la “revolución

⁸ Fernando Ferreira y Joseph Gyourko, “A New Look at the U.S. Foreclosure Crisis: Panel Data Evidence of Prime and Subprime Borrowers from 1997 to 2012”, NBER Working Paper 21261, 2015.

de los utensilios de cocina”,⁹ que dio lugar a una Asamblea Ciudadana para debatir cambios en la Constitución de Islandia. Los banqueros y los políticos fueron juzgados y condenados a penas de prisión, y la mayor parte de la deuda fue condonada.

El ejemplo de Islandia puede parecer difícil de emular para otros. Sin embargo, algunos de los pueblos más pobres del mundo también han demostrado el poder que tienen los deudores cuando actúan colectivamente. Empezando por Bolivia en el año 2000, una oleada de revueltas de deudores/as ha barrido el sector de las microfinanzas a nivel mundial,¹⁰ con millones de personas pobres en Bosnia-Herzegovina (2008), Nicaragua (2008-9), India (2010-11) y Marruecos (2011-13) protestando contra demandas irrazonables, negándose a pagar y forzando la renegociación y la cancelación de la deuda. En muchos casos, fue la excesiva fuerza utilizada por las instituciones de microfinanzas lo que desencadenó la indignación y la solidaridad popular entre los microprestatarios como artesanos/as, vendedores/as ambulantes y pequeños/as agricultores/as, que de otro modo probablemente no estarían organizados. Esto catalizó primero las demandas de renegociación de las condiciones de los préstamos, y luego el rechazo rotundo.

En Nicaragua, tras la detención de algunos deudores, decenas de miles exigieron su liberación y mejores condiciones. Se formó un movimiento bajo el sencillo lema de “No Pago”. Después de que los enfrentamientos con las autoridades locales hicieran que se quemaran las oficinas de microfinanzas, los políticos tomaron nota y los representantes de “No Pago” lograron presentar dos proyectos de ley en el parlamento, obligando a los prestamistas a renegociar plazos más largos y tipos de interés más bajos. En la India, después de que los agentes de

⁹ Thorvaldur Gylfason, “Democracy on ice: a post-mortem of the Icelandic constitution”, Open Democracy, 19 de junio de 2013.

¹⁰ Governance across borders, “‘We are at the end of our tether!’ What African Women are trying to tell the Microfinance Industry”, (20 de diciembre de 2017). Disponible en: <https://governancexborders.com/2017/12/20/we-are-at-the-end-of-our-tether/>

crédito coaccionaran a decenas de deudores hasta el punto que se suicidaron (los prestamistas de microfinanzas tenían en su mira puesta en sus seguros de vida), las protestas y la violencia estallaron en todo Andhra Pradesh,¹¹ obligando al gobierno estatal a decretar el cese de toda actividad de microfinanzas. Cuando los agentes de crédito volvieron, se encontraron con prestatarios colectivamente hostiles y poco dispuestos a pagar, y hubo que cancelar más de mil millones de dólares en préstamos. En el sur pobre de Marruecos, durante la Primavera Árabe, un movimiento dirigido por mujeres, *Victimes du Microcrédit*, organizó la resistencia contra el cobro de préstamos y cerró las oficinas de microfinanzas. Sin embargo, el gobierno marroquí se confabuló con los prestamistas y reprimió el movimiento.

Estos ejemplos sirven para ilustrar cómo incluso algunos/as de los/as deudores/as más pobres del mundo han ejercido con éxito el poder colectivo. Por supuesto, las revueltas de los deudores pueden ser complicadas y estar llenas de riesgos políticos: *No Pago* fue cooptado en gran medida por el gobierno de Daniel Ortega; los gigantes de la microfinanzas de Andhra Pradesh simplemente se trasladaron a otros Estados de la India; y las mujeres que lideraban *Victimes du Microcrédit* fueron condenadas a prisión. Pero expresan una creciente conciencia de deudor en torno a lo que EP Thompson denominó “economía moral”: una insistencia fundamental y universal por parte de la gente corriente en obtener resultados de mercado justos, y su voluntad de emprender acciones directas para conseguirlos.

Convertirse en una amenaza sistémica

En los siglos XVIII y XIX, la economía moral de la clase trabajadora dio lugar al movimiento sindical. En el XXI, ¿podría la desobediencia de los deudores convertirse en la base de un

¹¹ Philip Mader, “Rise and Fall of Microfinance in India: The Andhra Pradesh Crisis in Perspective”, 1-2 *Strategic Change*, 2013, Vol. 22, 47-66.

movimiento global? Los actores del *establishment* suelen presentar a los deudores desafiantes como campesinos ignorantes, ludistas financieros o peones políticos populistas. Una política progresista de la deuda invierte la condescendencia, revela la dinámica de clase y ayuda a construir el poder colectivo de los deudores que no pueden o no quieren pagar.

La conciencia de clase de los deudores y el consenso para la acción no serán fáciles de construir. Las deudas a menudo se esconden en la vergüenza y están impregnadas de obligaciones morales (“debes pagar lo que prometiste”). Pero tanto si se expresa en Estados Unidos (“el 1 % contra el 99 %”) o en Nicaragua (“usureros contra campesinos”), la gente tiene una conciencia subjetiva de las relaciones objetivas de la deuda. En la cúspide de las cadenas de valor financieras globales —ya sean construidas sobre hipotecas o préstamos de microfinanzas— se sitúan en última instancia los acumuladores de capital más ricos del mundo, mientras que en la base se sitúan los/as deudores/as, los y las ciudadanas que pueden acatar o dejar de seguir el juego. Cuanto mayor sea el colectivo, mayor será su poder cuando lo utilicen. Los mercados financieros dependen de flujos de pagos regulares, y el poder de interrumpirlos hace que los colectivos de deudores sean una poderosa amenaza sistémica para el capitalismo financiarizado.

Internacionalismo de los y las deudoras

Dada la estructura global de los regímenes de deuda, el internacionalismo es indispensable. Los movimientos de los deudores formados a nivel nacional o subnacional no deben luchar solos. La solidaridad internacional fue fundamental para el éxito de Islandia, por ejemplo, ya que un público mundial observó con simpatía y respaldó a Islandia contra las amenazas británicas. Las protestas de los microdeudores no han captado tanta atención mundial. Una prueba crucial será la inminente crisis de la microdeuda en Camboya: los/as camboyanos/as son

“la mayor clase de prestatarios de microcréditos del mundo”,¹² y hasta 2,2 millones de personas corren el riesgo de perder sus tierras que fueron ofrecidas como garantía.¹³ ¿Las fuerzas progresistas los/as apoyarán?

La fuerza de los prestamistas es visible en todas partes. Los/as deudores/as apenas están descubriendo la suya. Los/as deudores/as pueden ejercer un poder colectivo cuando:

- ponen de manifiesto la interdependencia de la relación de la deuda;
- toman conciencia de los intereses compartidos y se organizan;
- son capaces de combinar las demandas específicas de cambio con las amenazas de negarse a pagar; y
- trabajan en solidaridad con movimientos progresistas más amplios.

Un movimiento internacional progresista puede ayudar a los/as deudores/as desafiantes a llevar la lucha a los palacios de las finanzas. Pueden reunir a los movimientos de deudores, codesarrollar estrategias de acción y traducir las demandas particulares en un lenguaje político universal, como la democratización del impago. Cuando las deudas no sirven para nada más que para permitir una mayor acumulación de riqueza privada, declararlas ilegítimas golpea el corazón del capitalismo financiero, que resulta ser excepcionalmente frágil y dependiente del apoyo político frente a las amenazas sistémicas. Por lo tanto, las victorias políticas tácticas, como la condonación de la deuda, una mayor protección de los/as consumidores/as y la responsabilidad financiera son pasos hacia un premio mayor: la propiedad solidaria y libre de deudas de los medios de producción.

¹² Sangeetha Amarthalingam, “Will the financial sector continue to buck Covid-19 headwinds?”, The Phnom Penh Post, 1 de octubre de 2020.

¹³ Phillip Mader, “Microfinanced land-grabs and abuses in Cambodia are no surprise”, Institute of Development Studies, 6 de septiembre de 2019.

El cambio climático y la vigilancia del FMI. La necesidad de tener ambición¹

*Climate Change and IMF Surveillance. The Need
for Ambition*

*Kevin P. Gallagher*²

Universidad de Boston, Estados Unidos

*Luma Ramos*³

Centro de Política de Desarrollo Global

*Corinne Stephenson*⁴

Centro de Política de Desarrollo Global/
Universidad de Boston, Estados Unidos

*Irene Monasterolo*⁵

Universidad de Economía y Negocios de Viena, Austria/
Centro de Política de Desarrollo Global

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 816-832

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e497>

¹ Texto originalmente publicado como GEGI Policy Brief 014, de marzo de 2021, disponible en https://www.bu.edu/gdp/files/2021/03/GEGI_PB_014_IMF_Climate_Surveillance.pdf
Traducción y adaptación a cargo de Francisco Cantamutto,

² Profesor en la Universidad de Boston y director del Centro de Política de Desarrollo Global en la misma universidad.

³ Investigadora posdoctoral en el Centro de Política de Desarrollo Global.

⁴ Becaria en el Centro de Política de Desarrollo Global y estudiante de doctorado en la Universidad de Boston.

⁵ Profesora asistente en la Universidad de Economía y Negocios de Viena, e investigadora asociada del Centro de Política de Desarrollo Global.

Resumen: El Fondo Monetario Internacional (FMI) necesita diseñar rápidamente una estrategia de cambio climático que ayude a sus miembros a cumplir sus objetivos colectivos de cambio climático y desarrollo. En este breve informe se describen los aspectos macrocríticos del cambio climático que deberían incorporarse a la actividad de supervisión del FMI y se examina en qué medida los riesgos climáticos han formado parte de la supervisión del FMI en los últimos años. Nuestra investigación muestra que el FMI ha prestado una atención mínima y desigual a los riesgos climáticos en los informes del Artículo IV, y aún menos en sus Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF), aunque en ambos casos el FMI ha experimentado con análisis que pueden servir de base para trabajar. Como resultado de las revisiones del Artículo IV y los PESF en curso, es imperativo que el FMI reconozca que tanto los riesgos físicos como los de transición dentro de los países y entre ellos son amenazas macrocríticas para los sistemas financieros y fiscales; que garantice que los análisis de los riesgos físicos y de transición dentro de los países y entre ellos sea obligatorio, sistemático y universal para todos los informes del Artículo IV y PESF de aquí en adelante; y que el FMI trabaje con el personal, los Estados miembros, las partes interesadas, la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS) y los/as expertos/as para aprovechar su experiencia inicial y alinear la política de supervisión del FMI con los ambiciosos objetivos del cambio climático.

Abstract: The International Monetary Fund (IMF) needs to rapidly devise a climate change strategy that helps its members meet their collective climate change and development goals. This policy brief outlines the macro-critical aspects of climate change that will need to be incorporated into IMF surveillance activity and examines the extent to which climate risks have been a part of IMF surveillance in recent years. Our research shows that the IMF has paid minimal and uneven attention to climate risks in Article IV reports, and even less so in its Financial Sector Assessment Programs (FSAPs)—though in each case the IMF has experimented with analyses that can be built upon. As a result of the reviews of Article IV surveillance and FSAPs currently underway, it is imperative that the IMF: recognize that both physical and transition risks within and across countries are macro-critical threats to financial and fiscal systems; ensure that physical and transitions risks analysis within and across countries is compulsory, systematic, and universal for

all Article IV and FSAPs moving forward; and that the IMF work with staff, member states, stakeholders, the NGFS, and experts to build on its early experience and align IMF surveillance policy with ambitious climate change goals.

Introducción

El Fondo Monetario Internacional (FMI) necesita diseñar rápida pero cuidadosamente una estrategia de cambio climático que ayude a los países a cumplir sus objetivos colectivos en materia de cambio climático, de forma que se potencie la estabilidad, la equidad, el crecimiento y el desarrollo sostenible. Una de las principales prioridades de la reforma del FMI será alinear sus funciones básicas de supervisión con la ambición climática. Para ello, el FMI se comprometió recientemente a incorporar el cambio climático en sus revisiones del Artículo IV y de los Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF). Este informe sobre políticas describe los aspectos macrocríticos del cambio climático que deben incorporarse a la actividad de supervisión del FMI, examina hasta qué punto los riesgos climáticos han formado parte de la supervisión del FMI en los últimos años, y presenta recomendaciones para incorporar el riesgo climático en los exámenes del Artículo IV y del PESF.

La clave para prevenir y mitigar las implicaciones macrocríticas del cambio climático es la necesidad de considerar los riesgos físicos y de transición para los sistemas fiscales y financieros, tanto dentro de los países como entre ellos. Los riesgos físicos se producen cuando los efectos materiales del cambio climático, como la mayor incidencia de huracanes, dañan los activos físicos, aumentando así el riesgo crediticio y las pérdidas financieras para los inversores. Los riesgos de transición surgen de una introducción tardía y descoordinada de políticas climáticas cuyos impactos no pueden ser totalmente anticipados por los inversores, lo que lleva a ajustes repentinos de los precios

de los activos.⁶ Basándonos en análisis recientes y de próxima aparición, encontramos una atención muy limitada a los riesgos climáticos en los programas de supervisión del FMI hasta la fecha. Aunque el FMI ha empezado a prestar más atención a los riesgos físicos en los informes del Artículo IV, esto se excluye en su mayoría de los PESF, con la excepción de un trabajo pionero para el FMI sobre el riesgo de transición en 2020. Estos resultados son a la vez preocupantes y alentadores. Es preocupante que el FMI haya tardado en reconocer la importancia macrocrítica del cambio climático. Pero es alentador que el FMI esté empezando a adoptar las herramientas necesarias para incorporar el riesgo climático en sus actividades de vigilancia.

Es primordial que este impulso se acelere y se integre en las actuales supervisiones. Como resultado de las revisiones actuales, el Artículo IV y los PESF deben examinar obligatoriamente los riesgos físicos y de transición, así como los que se transmiten a través de los efectos de propagación. El FMI también tendrá que disponer de notas de orientación y formación claras para garantizar que el análisis del riesgo climático se incorpore de forma coherente y transparente en todo el FMI. Por último, el FMI tendrá que trabajar con las partes interesadas, la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS) y los/as expertos/as para garantizar que sus esfuerzos de vigilancia estén debidamente alineados con los ambiciosos objetivos climáticos y de desarrollo.

La necesidad de análisis de riesgo climático en el FMI

Está surgiendo un consenso sobre el hecho de que el cambio climático plantea graves riesgos macroeconómicos para el sistema financiero, tanto a nivel nacional como mundial. Una creciente red de bancos centrales y supervisores organizados como

⁶ Stefano Battiston, Antoine Mandel, Irene Monasterolo, Franziska Schütze y Gabriele Visentin, "A climate stress-test of the financial system", 4 *Nature Climate Change*, 2017, Vol. 7, 283-288.

la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS) ha aceptado el llamamiento de la comunidad científica, los gobiernos y la sociedad civil y ha comenzado a incorporar el cambio climático en sus herramientas de evaluación de riesgos. Más recientemente, el FMI ha reconocido la necesidad de introducir consideraciones climáticas en sus operaciones.⁷ Como principal institución multilateral encargada de garantizar la estabilidad del sistema monetario internacional, el FMI puede desempeñar un papel clave en el apoyo a estos esfuerzos nacionales desde una perspectiva global. A principios de este año, la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, se comprometió a situar el cambio climático en el centro de su trabajo:

Mientras intentamos salir de la pandemia de COVID-19 y de la crisis económica que ha desencadenado, debemos enfrentarnos a una amenaza mayor: la del cambio climático. Es un riesgo fundamental para la estabilidad económica y financiera. También es una oportunidad para revitalizar el crecimiento y crear nuevos empleos verdes. Nuestra investigación muestra que la combinación de un aumento constante de los precios del carbono con un impulso de las infraestructuras verdes puede incrementar el PIB mundial en los próximos 15 años en un 0,7 % aproximadamente y generar trabajo para millones de personas. Por eso, en el FMI apoyamos la transición a la nueva economía climática: una economía con bajas emisiones de carbono y resiliente al clima, que ayude a combatir las causas del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias.⁸

Además de proporcionar liquidez de emergencia y asesoramiento en materia de políticas, la supervisión es un pilar fundamental de la misión del FMI, que se lleva a cabo a nivel

⁷ Tobias Adrian, James Morsink y Liliana Schumacher, *Assessing Climate-Change Risk by Stress Testing for Financial Resilience*, Blog del FMI, (5 de febrero de 2020).

⁸ Kristalina Georgieva, "Remarks by IMF Managing Director at the Climate Adaptation Summit" (25 de enero de 2021).

mundial, regional y nacional. Según el propio organismo, “el FMI identifica los riesgos potenciales para la estabilidad y recomienda los ajustes de política necesarios para sostener el crecimiento económico y promover la estabilidad financiera y económica”.⁹ Las dos herramientas de supervisión bilateral son las consultas del Artículo IV y los Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF). De hecho, la directora gerente encargó al FMI que incorporara el cambio climático en el Examen de Supervisión Integral (ESI) y en los PESF.¹⁰

El ESI guiará la supervisión hasta 2030 con las siguientes prioridades: “(i) afrontar los riesgos y las incertidumbres; (ii) prevenir y mitigar los efectos secundarios; (iii) fomentar la sostenibilidad económica; y (iv) adoptar un enfoque más unificado del asesoramiento en materia de políticas”.¹¹ La revisión del PESF incorporará el cambio climático en sus análisis de los aspectos de estabilidad financiera y desarrollo de los sistemas financieros y fiscales de los países miembros. Al hacerlo, el FMI tratará de incorporar los riesgos climáticos en análisis de resiliencia del sector bancario, en las pruebas de resistencia de los sistemas bancarios y en los efectos transfronterizos así como en la calidad del marco jurídico y las instituciones diseñadas para promover la estabilidad y el crecimiento.¹² Este informe de políticas resume el trabajo reciente y en curso para ayudar a guiar al FMI y a las partes interesadas en el trabajo de incorporar el cambio climático en las operaciones del organismo.

En la siguiente sección de este breve informe de política se esbozan los aspectos macrocríticos de los riesgos físicos y

⁹ FMI, *Further extension of consultation cycles due to COVID-19 Pandemic, and suspension of framework to address excessive delays in Article IV Consultations and mandatory Financial Stability Assessments*, FMI, Washington (julio de 2020).

¹⁰ Georgieva, 2021, *op. cit.*

¹¹ FMI, 2020, *op. cit.*

¹² FMI, *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, FMI, Washington (3 de junio de 2019).

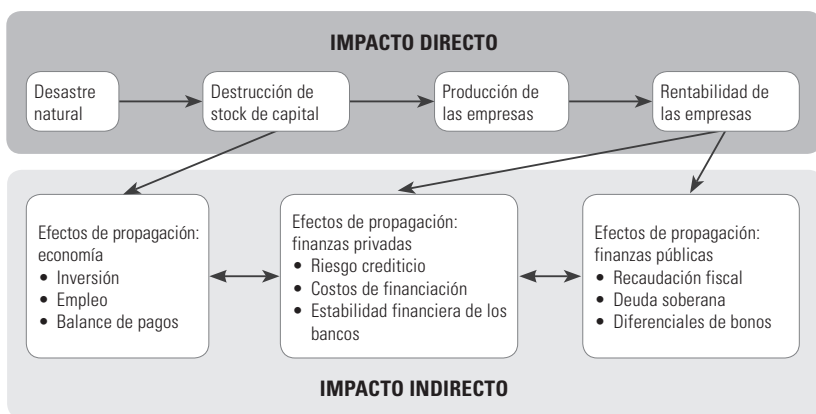
de transición. La sección 3 evalúa brevemente la medida en que el FMI ha abordado estas cuestiones en el pasado reciente. La última sección resume las principales conclusiones y esboza los contornos de la reforma que serán necesarios en las revisiones de la CSR y del PESF.

Aspectos macrocríticos de los riesgos climáticos

En la última media década, el análisis del riesgo climático en el sector financiero ha evolucionado considerablemente en la bibliografía académica y en los bancos centrales, y ahora está ganando terreno en el FMI. En esta sección describimos tres aspectos clave del riesgo climático que son de importancia fundamental para que el FMI incorpore en su actividad de vigilancia.

Los riesgos financieros derivados del cambio climático incluyen tanto “riesgos físicos” como “riesgos de transición”. Los riesgos físicos (Figura 1) se derivan de fenómenos meteorológicos inmediatos, así como de cambios a largo plazo en el clima. Estos riesgos se caracterizan por su creciente gravedad, volatilidad y frecuencia. Son riesgos financieros porque afectan al valor de los activos financieros, como las propiedades y las infraestructuras, entre otros. A su vez, los bancos se enfrentan a mayores riesgos de crédito y de suscripción.¹³

¹³ Sandra Batten, Rhiannon Sowerbutts y Misa Tanaka, *Let's Talk About the Weather: The Impact of Climate Change on Central Banks*, Working Paper N° 603, Banco de Inglaterra (Londres, 2016); Emanuele Campiglio, Yannis Dafermos, Pierre Monnin, Josh Ryan-Collins, Guido Schotten y Misa Tanaka, “Climate change challenges for central banks and financial regulators”, *Nature Climate Change*, 2018, Vol. 8, 462-468; Simone Dikau y Ulrich Volz, “Central Banking, Climate Change, and Green Finance”, en Jeffrey Sachs, Wing Thye Woo, Naoyuki Yoshino y Farhad Taghizadeh-Hesary (eds.) *Handbook of Green Finance*, Singapore, Springer; Irene Monasterolo, “Climate change and the financial system”, *Annual Review of Resource Economics*, 2020, Vol. 12, 1-22.

Figura 1. Aspectos macrocríticos del “riesgo físico”

Fuente: adaptado de Dunz.¹⁴

El riesgo físico puede tener importantes repercusiones macrofinancieras en los países, que son relevantes para ser analizadas. Imagínese el caso de la Figura 1 como un Pequeño Estado Insular en Desarrollo (PEID) en el Caribe que depende en gran medida del turismo para el crecimiento, el empleo y para obtener divisas. Se ha demostrado que estos países vulnerables al clima ya tienen que pagar un mayor costo de capital por esas vulnerabilidades, creando problemas de espacio fiscal y sostenibilidad de la deuda.¹⁵ Por lo tanto, los aumentos imprevistos de la incidencia de peligros naturales, como los huracanes, pueden traducirse en un duro *shock* de oferta a través de la destrucción de hoteles, carreteras y transporte aéreo. Esa destrucción del *stock* de capital puede tener un impacto negativo y propagarse sobre los niveles de crecimiento y empleo, y en la balanza de pagos del país. Por supuesto, el nivel de producción y la rentabilidad

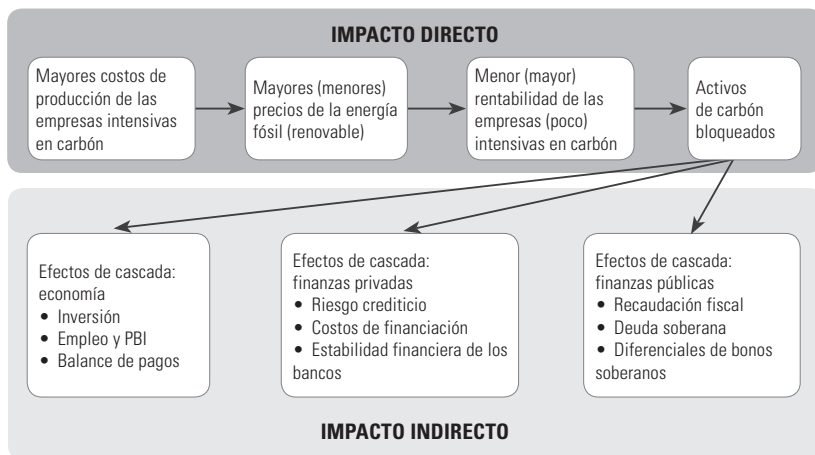
¹⁴ Nepomuk Dunz, Andrea Mazzocchetti, Irene Monasterolo y Marco Raberto, “The macro-economic and financial impact of compounding COVID-19 and climate physical risk”, Working paper presentado en el Seminario de Investigación 2020 del Banco Mundial, 2020.

¹⁵ Gerhard Kling, Ulrich Volz, Victor Murinde y Sibel Ayas, “The Impact of Climate Vulnerability on Firms’ Cost of Capital and Access to Finance”, *World Development*, 2021, Vol. 137, 1-11.

disminuyen en las empresas afectadas, lo que puede tener efectos negativos en el sistema financiero y, a través de pérdidas en los ingresos fiscales, en los diferenciales de los bonos, etc.

Los riesgos de transición (figura 2) son los que conlleva el proceso de transición a una economía con bajas emisiones de carbono a nivel nacional. Esto genera una amplia gama de regulaciones basadas en la cantidad y el precio, como la prohibición de las centrales eléctricas de carbón, los impuestos al carbón, y esquemas que incrementan los costos de producción y reducen la rentabilidad de las empresas intensivas en el uso de carbón, lo que causa que algunos activos queden “varados” y otros ganen valor. Existe un riesgo adicional de responsabilidad, que se refiere a los riesgos legales de las partes afectadas negativamente por el cambio climático.¹⁶

Figura 2. Aspectos macrocríticos del riesgo de propagación de transición



Fuente: adaptado de Monasterolo.¹⁷

¹⁶ Frank Ackerman, *Worst-Case Economics: Extreme Events in Climate and Finance*, Anthem Press, Londres, 2017; Battiston *et al.*, 2017, *op. cit.*; Dikau y Volz, 2019, *op. cit.*; Monasterolo, 2020, *op. cit.*

¹⁷ Irene Monasterolo, “Climate change and the financial system” *Annual Review of Resource Economics*, 2020, Volume 12, 1-22.

El abandono del carbón se considera el primer paso más importante en la transición al carbono en todo el mundo. Siguiendo la figura 2, es posible imaginarse a Polonia o Sudáfrica, dos países en los que el porcentaje de producción de electricidad a partir del carbón es de más del 60 %, y que ponen en marcha un importante impuesto sobre el carbono o la eliminación gradual de las centrales eléctricas de carbón. Estas medidas también suponen grandes riesgos para la economía real y para los sistemas fiscales y financieros. Por definición, un impuesto sobre el carbono aumentaría los costos de producción y los precios de las centrales eléctricas de carbón, además reduciría su rentabilidad, hasta el punto que se considerarían activos de carbono bloqueados, una tendencia que ya se está extendiendo por todo el mundo.¹⁸

De hecho, los riesgos de transición son quizás los más macrocríticos por sus posibles impactos en la economía real y las condiciones de vida, los sistemas financieros y las finanzas públicas. La figura 2 describe algunos de los efectos indirectos de propagación que se producen, como el deterioro del empleo y el crecimiento, la balanza de pagos (para los países que exportan carbón), la estabilidad financiera, los ingresos fiscales y el riesgo soberano. Aunque la exposición a todos los tipos de combustibles fósiles es cada vez más arriesgada, varios bancos centrales ven riesgos de transición debidos a la extracción de carbón y al cierre de centrales eléctricas de carbón como la forma más macrocrítica de riesgo climático, dada la profundidad de dicha exposición y el consenso de que el carbón debería ser la primera fuente de energía de la cual diversificarse.¹⁹ El Banco de

¹⁸ Ben Caldecott, *Stranded Assets and the Environment: Risk, Resilience and Opportunity*, Routledge, Londres, 2018; Suphi Sen y Marie-Theres von Schickfus, "Climate policy, stranded assets, and investors' expectations", *Journal of Environmental Economics and Management*, 2020, Vol. 100, 1-43.

¹⁹ Robert Vermeulen, Edo Schets, Melanie Lohuis, Barbara Kölbl, David-Jan Jansen y Willem Heeringa, *The Heat Is on: A Framework for Measuring Financial Stress Under Disruptive Energy Transition Scenarios*, DNB Working Paper N° 625, De Nederlandsche Bank (2019);

Inglaterra estima que una rápida transición del carbón podría dar lugar a reducciones de capital de entre el 40 y el 65 % en la extracción y la generación de carbón, respectivamente.²⁰

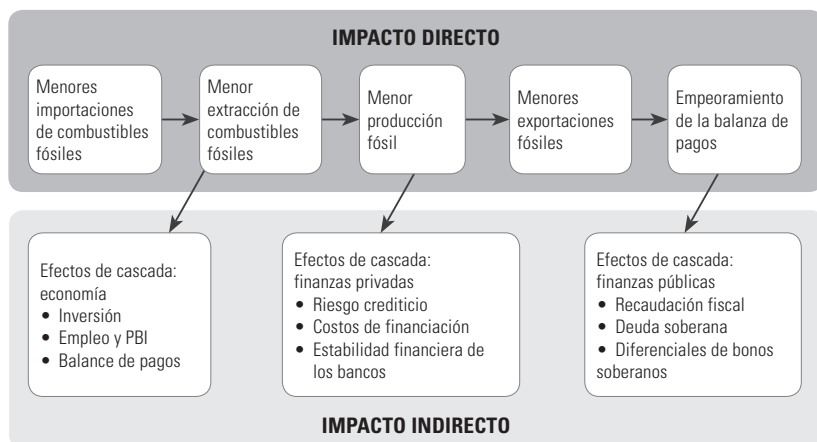
Los primeros trabajos sobre el riesgo climático y la estabilidad financiera fueron de carácter nacional, dado su origen en la comunidad de bancos centrales. Como institución mundial, el FMI se encarga de supervisar los efectos de propagación transfronterizos. Para ello, además de los riesgos de transición a nivel nacional, estamos desarrollando el concepto de “riesgos de propagación de transición”, según el cual los riesgos físicos o de transición que se producen en un país o región tienen efectos macroeconómicos transfronterizos en los sistemas financieros y los fiscales.²¹

Es posible imaginarse a la Unión Europea poniendo en marcha un gran impuesto sobre el carbono con un mecanismo de ajuste en frontera, tal como se ilustra en la Figura 3. Pero la perspectiva cambia observando desde la perspectiva de un país en desarrollo que depende en gran medida de exportar petróleo o gas (ya sea en forma de crudo o indirectamente a través del turismo) como Angola, Azerbaiyán Congo, Ecuador, México, Timor Oriental y los países en desarrollo del Golfo Pérsico. En esos casos una crisis del precio del petróleo o del gas reduce las exportaciones y tiene un impacto inmediato en la balanza de pagos.

Thomas Allen, Stephane Dees, Jean Boissinot, Carlos Mateo Caicedo, Valérie Chouard, Laurent Clerc, Annabelle de Gaye, Antoine Devulder, Sébastien Diot, Noémie Lisack, Fulvio Pegoraro, Marie Rabaté, Romain Svartzman y Lucas Vernet, *Climate-Related Scenarios for Financial Stability Assessment: An Application to France*, Working Paper Series 774, Bank of France (2020).

²⁰ Nathaniel Bullard, “Climate change puts insurers to the test”, *Bloomberg*, 29 de junio de 2019.

²¹ Luma Ramos, Corinne Stephenson, Irene Monasterolo y Kevin Gallagher, “Climate Risk and IMF Surveillance Policy: A Baseline Analysis”, Global Development Policy Center Working Paper, Boston, (2021); Irene Monasterolo y Kevin Gallagher, *Modeling the Impacts of Climate Change Induced Transition Spillovers in Developing Countries: a Macro-financial Approach*, mimeo, Global Development Policy Center Working Paper (Boston, 2021).

Figura 3. Aspectos macrocríticos de la propagación del riesgo de transición

Fuente: Adaptado de Monasterolo y Gallagher, 2021.

De hecho, fue un *shock* como este lo que provocó muchas de las crisis financieras de la década de 1980, y que siguen siendo inesperadas y desencadenan inestabilidad.²² Los efectos de propagación de la transición climática no solo desencadenarán *shocks* en la balanza de pagos, sino que también pueden llegar en cascada a la economía real, a las finanzas privadas y, por supuesto, a las finanzas públicas, especialmente en las economías dependientes de los combustibles fósiles.

Los esfuerzos de vigilancia no prestan suficiente atención a los riesgos climáticos

Hasta ahora el FMI no ha llevado a cabo sus actividades de supervisión prestando atención al riesgo climático. En un análisis de los informes del Artículo IV y de los PESF desde 2017 hasta el presente, encontramos que, con algunas excepciones

²² Christiane Baumeister y Lutz Kilian, "Forty Years of Oil Price Fluctuations: Why the Price of Oil May Still Surprise Us", 1 *Journal of Economic Perspectives*, 2016, Vol. 30, 139-60.

prometedoras, el FMI aún no ha incorporado el análisis del riesgo climático en estos programas, especialmente en los países que pueden enfrentar los mayores riesgos climáticos.

Tabla 1. Conteo de términos seleccionados en revisiones de Artículo IV y PESF

	Artículo IV				PESF			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Riesgo climático	7	2	15	3	0	0	0	5
Riesgo físico	0	0	0	0	0	0	0	4
Riesgo de transición	3	3	2	3	2	0	1	15

Fuente: Gallagher *et al.*, 2021 (nota 18).

Desde 2017 el FMI ha realizado y publicado 384 informes del Artículo IV y 66 PESF centrados en la evaluación de riesgos. Como se muestra en la tabla 1, aunque muchos de estos informes buscan discutir el cambio climático con cierto detalle, todavía tienen que llevar a cabo la supervisión a través de las mismas lentes que la comunidad de bancos centrales. El término “riesgo climático” ha cobrado cierta importancia en los informes del Artículo IV, pero mucho menos en los PESF. El riesgo de transición tampoco ha figurado en gran medida en estos informes, salvo en un alentador PESF piloto sobre Noruega en 2020. En la supervisión del FMI no se ha mencionado el riesgo climático de propagación hasta el momento.

Si bien la tabla 1 presenta un panorama sombrío de la atención prestada por el FMI al riesgo climático, hay un margen de matiz para el optimismo. Basándose en Volz (2020) y en Volz y Ahmed (2020),²³ en un análisis textual más exhaustivo de toda la vigilancia bilateral del FMI desde 2017 hasta el 1 de marzo

²³ Ulrich Volz, *Climate-proofing the Global Financial Safety Net*, mimeo, SOAS University of London (Londres, 2020); Ulrich Volz y Sara Ahmed, *Macrofinancial Risks in Climate Vulnerable Developing Countries and the Role of the IMF – Towards a Joint V20-IMF Action Agenda*, SOAS Centre for Sustainable Finance, Global Center on Adaptation, and Munich Climate Insurance Initiative (Londres, Rotterdam y Bonn, 2020).

de 2021, creamos un *corpus* de nomenclatura relacionada con el clima y los riesgos climáticos y adoptamos un algoritmo para revisar estos documentos y calibrar la atención del FMI al cambio climático y al riesgo relacionado.

A través de ese ejercicio creamos un “Índice de Vigilancia Climática del FMI”, como la relación entre la suma de los términos de búsqueda por grupo y la frecuencia inversa del documento como porcentaje, de 0 a 1. Aquí, una puntuación más alta significa una mayor atención al cambio climático por publicación para cada país miembro de la muestra. En ese análisis encontramos poca atención al cambio climático, pero sí encontramos que el FMI ha prestado cierta atención al riesgo físico para los Estados más pequeños en los informes del Artículo IV y ha puesto a prueba un prometedor PESF en Noruega.²⁴

Los informes del Artículo IV del FMI han prestado poca atención a los riesgos físicos en los países más vulnerables al riesgo climático en la economía mundial.²⁵ Níger, Somalia, Chad, Benín, Myanmar, Liberia y Uganda son países muy vulnerables al riesgo climático físico, según el índice de vulnerabilidad ND-Gain (que mide la vulnerabilidad climática en forma de riesgos físicos como huracanes, sequías, etc., para los países de todo el mundo según las mediciones de Chen *et al.*, 2015). Sin embargo, en 2019, en el índice de vigilancia climática tuvieron puntuaciones bajas o cero puntuaciones, lo que indica una escasa atención a los riesgos físicos en los países más impactados por el cambio climático. En nuestro análisis más amplio, sin embargo, encontramos que el 55 % de toda la atención al cambio climático en los informes del Artículo IV se produce en los Estados pequeños de todo el mundo.²⁶

²⁴ Gallagher *et al.*, 2021, *op. cit.*

²⁵ El documento original incluye gráficos con las estimaciones aquí comentadas, que aquí omitimos en aras de brevedad. El mismo se encuentra disponible en https://www.bu.edu/gdp/files/2021/03/GEGI_PB_014_IMF_Climate_Surveillance.pdf

²⁶ Gallagher *et al.*, 2021, *op. cit.*

Una historia similar se presenta con respecto a los riesgos de transición, especialmente en el sector del carbón. El FMI no tiene en cuenta los riesgos relacionados con los activos de carbono bloqueados en ninguno de los países, excepto en dos (Mongolia y Botsuana, donde la proporción de electricidad procedente de centrales eléctricas de carbón es muy elevada). Sin embargo, la investigación relacionada con Mongolia muestra que el FMI ha dado asesoramiento inconsistente a Mongolia en las consultas del Artículo IV de ese país: por un lado, reconoce la dependencia del carbón para ese país, pero también lo alienta a crear mejores incentivos de inversión para los depósitos de carbón del país.²⁷

Aunque los riesgos de propagación son una parte importante de las actividades de supervisión del FMI, no hay pruebas de que el FMI esté considerando estos efectos indirectos de la transición en sus análisis hasta la fecha. Considerando el Índice de Vigilancia del Clima del FMI de 2019 con relación a las exportaciones de combustibles fósiles como porcentaje de las exportaciones totales, se encuentra una relación totalmente negativa, ya que el FMI presta menos atención al cambio climático cuanto más expuesto está un país a los mercados mundiales de combustibles fósiles.

En este informe de políticas no incluimos las conclusiones de nuestros documentos con respecto a los PESF. Nuestra investigación encuentra que no se ha prestado atención al cambio climático en los PESF, salvo en un caso. Entre 2017 y 2021 hubo 66 PESF relevantes que solo mencionaron el cambio climático 127 veces —y 105 de esas menciones fueron en un solo PESF pionero sobre Noruega—. Como parte del PESF de Noruega, el FMI llevó a cabo un análisis de los *shocks* de riesgo de transición nacionales en las empresas noruegas y también modeló los canales de riesgo de transición a través de un escenario

²⁷ Recourse, *IMF in Mozambique and Mongolia: Exacerbating climate crisis with more tax breaks for coal and gas*, Amsterdam, 2020.

en el que se produce un aumento significativo en los precios mundiales del carbono que repercute en Noruega a través del sector del petróleo.²⁸

Sumario y recomendaciones para el Examen de Supervisión Integral y los PESF

Este breve informe de políticas resume los estudios pioneros y la práctica de los bancos centrales que ha surgido para abordar los aspectos macroeconómicos del cambio climático. El cambio climático es macrocrítico para las economías nacionales y la economía mundial en general a través de los riesgos físicos y de transición. Y lo que es más importante, demostramos cómo algunos riesgos de transición pueden transmitirse a través de las fronteras, a lo que nos referimos como riesgos de propagación de transición.

También resumimos los trabajos recientes y futuros sobre la medida en que el FMI ha incorporado los riesgos físicos y de transición en las actividades de supervisión del Artículo IV y del PESF desde 2017. Encontramos que el FMI ha prestado poca y desigual atención a los riesgos climáticos en los informes del Artículo IV, y aún menos en PESF. De hecho, identificamos análisis prometedores de los riesgos físicos en algunos Estados pequeños en las recientes consultas del Artículo IV, y un análisis piloto del riesgo de transición para un PESF en Noruega.

Es primordial que el FMI amplíe rápidamente esta experiencia para alinear todas sus funciones con ambiciosos objetivos climáticos. El Examen de Supervisión Integral y la revisión del PESF son las primeras oportunidades concretas para hacerlo. Dado el tiempo que transcurre entre las revisiones de supervisión y la urgencia del problema climático, es imperativo que las revisiones del Examen de Supervisión Integral y de los PESF de 2021

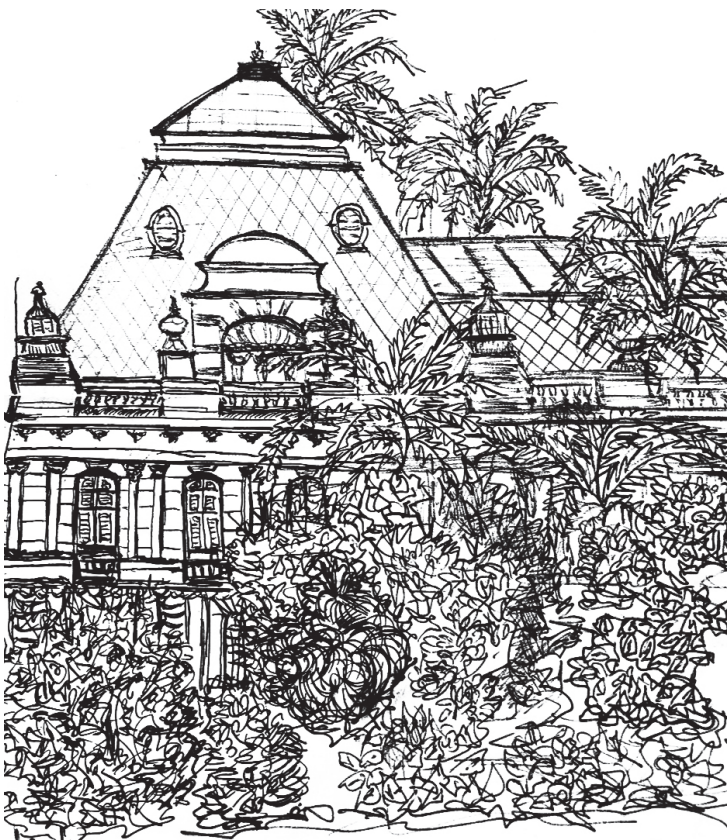
²⁸ Pierpaolo Grippa y Samuel Mann, *Climate-Related Stress Testing: Transition Risks in Norway*, International Monetary Fund Working Paper. WP/20/232, Washington, 2020.

den lugar a directivas que reconozcan que los riesgos físicos y de transición son igualmente macrocríticos y que requieren:

- la evaluación de los riesgos físicos y de transición para todos los países en las Consultas del Artículo IV y los Programas de Evaluación del Sector Financiero de forma obligatoria, sistemática y universal;
- la evaluación de los riesgos indirectos de transición como parte de las consultas del Artículo IV y de los PESF que también se incorporan a los esfuerzos de supervisión multinacional y a los informes sobre efectos indirectos; y
- serán necesarias notas directrices y capacitaciones específicas para ayudar al personal de vigilancia a identificar los canales macrocríticos para los riesgos físicos y de transición y a realizar el análisis necesario para ayudar a los Estados miembros a identificar y mitigar los riesgos.

Durante este año crucial, es esencial que el FMI trabaje con los Estados miembros, las partes interesadas, la NGFS y los/as académicos/as para aprovechar su experiencia inicial y alinear de forma ambiciosa la política de vigilancia del FMI con los objetivos del cambio climático.

ENTREVISTAS



A VECES

A veces, y sólo a veces, cuando logro no pensarte.

A veces, y sólo a veces, cuando logro no soñarte.

A veces, y sólo a veces, cuando logro no sentirte.

A veces, y sólo a veces, cuando logro no
extrañarte.

A veces, y sólo a veces, cuando logro no desearte.

A veces, y sólo a veces, cuando logro no
necesitarte.

A veces, y sólo a veces, me estallan los sentidos.

A veces, y sólo a veces,

Dejo de ser integro.

Autor: *Marcos César Helbert*

Arte de la portada: *Raquel Cynthia Alianak*

Ficha técnica de las entrevistas

Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto

Esta Sección se compone de 11 entrevistas realizadas entre los meses de enero y abril de 2021. Se relevaron visiones de diferentes regiones del mundo, asegurando miradas desde la economía y el derecho, y desde una variedad de trayectorias y experiencias de vida, tal como surge de las biografías de la/os entrevistada/os. Las entrevistas fueron realizadas por escrito, vía correo electrónico. La mayoría fue realizada en inglés y traducida para esta Edición. Las entrevistas fueron semiestructuradas, con preguntas individualizadas en función de la experiencia y experticia de cada entrevistada/o y del objeto de esta Edición Especial.

Las entrevistas permiten un abordaje más próximo en el tiempo de los problemas y decisiones relacionadas con las políticas del FMI desde un enfoque de derechos humanos, acercando al debate ideas, opiniones y hechos que no siempre permean la producción académica –o lo hacen con demoras.

Entrevista a Armin von Bogdandy

22 de marzo de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 837-845
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e498>

Armin von Bogdandy es un jurista alemán. Es director del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg (Alemania) y profesor de Derecho Público, Derecho Europeo y Derecho Internacional y Económico en la Universidad Goethe de Fráncfort (Alemania). Entre otros galardones, recibió el premio de la Academia de Ciencias de Berlín-Brandeburgo por sus destacados logros científicos en el campo de los fundamentos jurídicos y económicos en 2008, el premio Gottfried Wilhelm Leibniz en 2014 y el “Mazo” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2015. Es presidente del Tribunal Europeo de Energía Nuclear.



—Recientemente ha publicado junto con otra/os colegas el libro *El constitucionalismo transformador en América Latina y el derecho económico internacional. De la tensión al diálogo. ¿Cómo puede este abordaje contribuir a las discusiones respecto al FMI y los derechos humanos en la región?*

—El constitucionalismo transformador busca provocar un profundo cambio social para que las promesas plasmadas en el texto constitucional se realicen, particularmente con relación a los principios de la democracia, el Estado de derecho y los derechos

humanos. Si bien este fenómeno existe en diferentes partes del mundo, el constitucionalismo transformador en América Latina se distingue por estar arraigado y estrechamente entrelazado con el derecho interamericano de los derechos humanos. Por esta razón es que nos referimos a este tipo de constitucionalismo como *Ius Constitutionale Commune* en América Latina. Considera los desafíos específicos de la región, en especial el alto grado de exclusión social y de desigualdad económica, la inseguridad y la violencia generalizada, así como la selectiva eficacia de las instituciones y de la aplicación de la ley. La preocupación que estas problemáticas despiertan se ve acentuada por la pandemia que exacerba las ya existentes desigualdades y la marginalización socioeconómica a lo largo y ancho de la región.

La motivación para hacer este libro surgió de la observación de que los objetivos de este constitucionalismo regional podrían verse considerablemente afectados por los instrumentos del derecho económico internacional. Por ejemplo, los capítulos de propiedad intelectual en los acuerdos comerciales bilaterales pueden tener implicaciones en el derecho a la salud garantizado por muchas constituciones nacionales y tratados internacionales de derechos humanos, mientras que los acuerdos internacionales de inversión se han invocado, entre otras cosas, contra las políticas nacionales diseñadas para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Dicho esto, las garantías previstas por las constituciones latinoamericanas, en particular aquellas ligadas a los derechos socioeconómicos, solo pueden realizarse luego de haber alcanzado un cierto nivel de desarrollo social y económico. Al fomentar ese desarrollo, el derecho económico internacional, si se diseña adecuadamente, también podría contribuir al avance del constitucionalismo transformador en la región.

Es en este contexto que interviene la publicación de nuestro libro. Éste destaca la necesidad de provocar un cambio en el diseño y la aplicación de los instrumentos del derecho económico internacional para reducir las tensiones con el constitucionalismo transformador, sobre todo en el ámbito de los derechos

humanos. Si bien el libro no trata en profundidad sobre el FMI, sí da una serie de propuestas desde una perspectiva legal para evitar efectos adversos en los derechos humanos, y algunas de ellas son relevantes para el Fondo. Particularmente, en el capítulo en coautoría con Franz Ebert, en el que abordamos el Banco Mundial, mostramos un número de posibilidades para alinear las actividades del Banco con los objetivos y principios del constitucionalismo transformador. En particular, planteamos que, a la hora de diseñar y ejecutar sus actividades, el Banco Mundial debería considerar no sólo los estándares globales de derechos humanos sino también el acervo interamericano de derechos humanos. Para esto desarrollamos varias propuestas jurídicas sobre cómo llevarlo a cabo. Además, sostenemos que deben mejorarse los mecanismos de rendición de cuentas del Banco Mundial en materia de derechos humanos, que son esenciales para abordar los déficits de legitimidad a los que han dado lugar las actividades del Banco Mundial. Estos aspectos son también relevantes para las actividades del FMI cuyo marco legal muestra déficits en materia de derechos humanos similares a los del Banco Mundial.

—El FMI siempre argumenta que, a la hora de otorgar préstamos o de ofrecer asesoramiento técnico, no está autorizado ni obligado jurídicamente a tomar en consideración los derechos humanos. ¿Puede el derecho público internacional arrojar luz sobre este asunto?

—Existen muchas razones para considerar que tanto el FMI como otras instituciones financieras internacionales están sujetas a determinadas normas internacionales de derechos humanos. Hasta ahora, las instituciones financieras internacionales no son parte en los tratados globales o regionales de derechos humanos. Dicho esto, cabe aclarar que sí son sujetos del derecho internacional, es decir que están regidas por las normas perentorias del *ius cogens* y el cuerpo relevante del derecho consuetudinario internacional.

Otra razón, quizá más convincente todavía, para considerar que el FMI está obligado a tomar en cuenta los derechos humanos a la hora de planificar y ejecutar sus actividades, radica en el mandato mismo del FMI. Matthias Goldmann, por ejemplo, afirmó de manera convincente que el mandato del FMI ha evolucionado a través de las últimas décadas de tal modo que ha incorporado la obligación de, por lo menos, no contribuir a violaciones de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, las instituciones financieras internacionales se comprometieron a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas que abarcan numerosos asuntos relativos a los derechos humanos. Finalmente, es importante tener en cuenta la condición del FMI como agencia especializada de las Naciones Unidas en virtud de su acuerdo de relación con las Naciones Unidas. Puede afirmarse que esto implica que el FMI está obligado a respetar los principios y objetivos de las Naciones Unidas, de los que los derechos humanos son una parte importante como lo evidencia el Artículo 1(3) de la Carta de las Naciones Unidas.

Vale la pena señalar que la forma en la que los instrumentos legales del FMI están redactados ofrece vías significativas para tomar en consideración las inquietudes sobre derechos humanos. Por ejemplo, las Directrices del FMI sobre la Condicionabilidad de 2002 requieren de éste “que tenga debidamente en cuenta los objetivos sociales y políticos nacionales” (traducción propia del inglés). Este tipo de disposiciones pueden ser interpretadas de forma tal que permita –y de hecho exija– al FMI atender debidamente las consideraciones en derechos humanos en el transcurso de sus operaciones.

—¿Es la fragmentación del derecho internacional un problema a la hora de pensar las obligaciones del FMI en materia de derechos humanos? Y si es así, ¿cómo es posible superarla?

—La naturaleza fragmentada del derecho internacional hace que los Estados puedan enfrentarse con requisitos contradictorios

entre el derecho internacional de los derechos humanos, por un lado, y los programas de asistencia financiera del FMI, por el otro. Hemos visto en diversas ocasiones cómo la condicionalidad del FMI les exigió a algunos países tomar medidas que, según organismos internacionales de derechos humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o el Comité Social Europeo, eran contrarias a las pertinentes obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Desde un punto de vista normativo, las razones para superar esta fragmentación son sólidas, en lo que concierne a los derechos humanos. Uno de los puntos en los que hacen hincapié los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, entre otros, es la necesidad de una coherencia política a nivel global. Para que ésta se materialice, es esencial que el FMI tome en consideración las inquietudes en derechos humanos de manera sistemática a la hora de diseñar sus actividades. Esto requerirá cambios en las prácticas institucionales del Fondo. Por ejemplo, los programas de asistencia financiera del FMI, incluyendo las condiciones que imponen, deberían estar acompañados de evaluaciones ex-ante sobre los impactos en los derechos humanos para poder identificar los efectos negativos y abordarlos antes de que se materialicen. En algunos casos, las evaluaciones ex-post servirían para rastrear los efectos de algunas actividades del FMI en materia de derechos humanos a lo largo del tiempo. Para que estas evaluaciones sean efectivas, es imprescindible una sólida metodología que incluya elementos cuantitativos y cualitativos. Además, se necesitaría un marco procedimental adecuado para garantizar la independencia de la institución que lleva a cabo la evaluación y los recursos necesarios para ello. Es importante mencionar que los programas de asistencia financiera del FMI no son los únicos en suscitar cuestionamientos en materia de derechos humanos que necesitan ser atendidos. Más bien, es posible hacer una observación similar respecto a los instrumentos del FMI para evaluar las políticas nacionales de sus países miembros, como los llamados Informes del

Artículo IV del FMI que son preparados por el personal del FMI y muchas veces conllevan implicaciones problemáticas con relación a los derechos humanos. Como demostró Franz Ebert, estos Informes tendrían que ser considerados como el ejercicio de una autoridad pública internacional, dada la influencia que tienen en la elaboración de políticas públicas de muchos países.

Otro tema crucial a este respecto es la cuestión de la coordinación entre el FMI y otras instituciones internacionales, especialmente aquellas con mandato en derechos humanos. A nivel nacional es habitual que un miembro del gobierno cuya acción propuesta afecta el área de competencia de otro, al menos, debe informar y consultar con este último, en aras de la coherencia de las políticas.. Así también, a nivel internacional, en los casos en los que una decisión por parte de una organización internacional impacte en cuestiones que competen al mandato de otra, ésta última debería como mínimo ser informada y tener la oportunidad de brindar su opinión sobre el asunto. Esto requeriría, por ejemplo, que el FMI consulte con instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Organización Internacional del Trabajo con respecto a las reformas de la seguridad social o la legislación laboral prescritas en las condiciones de los préstamos del FMI o propuestas en los informes del artículo IV.. De este modo, el FMI no se convertiría en una agencia de aplicación de derechos humanos, sino que garantizaría que sus recomendaciones estén basadas en los conocimientos especializados pertinentes y que cuenten con la aprobación de la institución internacional competente.

—Más allá de las IFI, ¿es posible pensar en un marco legal internacional que tome en consideración de manera sustentable tanto los derechos humanos como los mercados de crédito privado?

—En mi opinión, es sumamente necesario mejorar el marco legal dentro del cual se reestructura la deuda soberana. Como jurista del derecho público me interesa cómo los ejercicios

de autoridad pública pueden ser controlados y enmarcados para hacerlos más legítimos. En un artículo en coautoría con Matthias Goldmann, mostramos que en varios foros, dentro de los cuales se lleva a cabo la reestructuración de la deuda soberana, involucran este tipo de ejercicios de autoridad pública. Esto es particularmente cierto en el caso del Club de París que está compuesto por los principales países deudores. Lo hace a través de las Minutas Acordadas (“Agreed Minutes”) con las que se concluyen las negociaciones de reestructuración de la deuda soberana dentro del mismo Club de París. Si bien no son formalmente vinculantes, las Minutas Acordadas fijan las expectativas normativas de los actores involucrados y pueden ser implementadas a través de las acciones unilaterales de sus miembros contra países deudores.

En nuestro artículo sostenemos que estos ejercicios de autoridad pública suscitan problemas de legitimidad que deberían ser abordados a través de un fortalecimiento de los marcos legales relevantes. Esto implicaría requerimientos procedimentales como la responsabilidad de Estados acreedores a participar en las negociaciones de reestructuración de la deuda cuando un país prestatario no la puede cubrir, tal como es contenido en el Principio 7 de los Principios sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsable de Préstamos Soberanos provistos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés). Además, el ejercicio de la autoridad pública con relación a la reestructuración de la deuda soberana también necesita cumplir con requerimientos relacionados con los derechos humanos. Esto comprende, particularmente, la prohibición de retrocesos discriminatorios o injustificados de los derechos económicos, sociales y culturales. Una vez más, es crucial que se lleve a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos, antes de acordar los programas de ajustes para los países prestatarios, especialmente con relación a las medidas que afecten a los sectores más pobres de la sociedad.

—¿Cómo puede contribuir la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a identificar, dar forma y ejecutar el marco legal dentro del cual deberían llevarse a cabo las negociaciones y toma de decisiones entre el FMI y los Estados clientes?

—Las obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos se aplican a los Estados Parte incluso en crisis de deuda o en contextos de reestructuración de la deuda. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede ayudar a los Estados a tomar debidamente en cuenta estas obligaciones. A la luz de su mandato transformador dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión puede incluir aspectos relativos a cuestiones de la deuda soberana dentro de sus actividades de monitoreo de la situación de los derechos humanos de los 35 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. En este sentido, la Comisión podría aprovechar diversos instrumentos como son los informes anuales y temáticos por país, las audiencias temáticas y los comunicados de prensa. Las visitas que la Comisión realiza a los países y su interacción con actores relevantes de la sociedad civil pueden ser cruciales para tener una mayor comprensión sobre los impactos de los instrumentos financieros en cuestión. En este sentido, parecería crucial mantener y profundizar el diálogo con otras instituciones relevantes como la CEPAL y los órganos relevantes de derechos humanos de Naciones Unidas.

En términos generales, es importante que el FMI tome en consideración el marco regional de derechos humanos a la hora de llevar adelante sus actividades en América Latina. La Corte Interamericana y la Comisión hicieron hincapié en la necesidad de combatir la exclusión social y las desigualdades económicas, lo cual se ve reflejado en las importantes innovaciones jurisprudenciales de la Corte en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Es de suma importancia que el FMI considere estos derechos a la hora de elaborar sus propuestas de reestructuración de la deuda y diseñar los programas

de asistencia financiera con sus condicionalidades. Como mencioné antes, una forma adecuada de integrar estas cuestiones a las actividades del FMI podría ser mediante las evaluaciones de impacto en los derechos humanos. Nuestra investigación señala claramente que existen sólidas razones que justifican estas evaluaciones para los programas de asistencia financiera del FMI, pero también para otras actividades a través de las cuales el Fondo ejerce un poder económico y político y, por lo tanto, una autoridad pública internacional.

Entrevista a Isabel Ortiz y Matthew Cummins

29 de enero de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 846-855
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e499>

Isabel Ortiz es doctora en economía por la London School of Economics. Es directora del Programa sobre Justicia Social Global de la Iniciativa para el Dialogo de la Universidad de Columbia, Nueva York (EEUU); y ex directora de la Organización Internacional del Trabajo y de UNICEF. Entre 2013 y 2019 fue Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas. Anteriormente, fue Directora Asociada de Política y Estrategia de UNICEF (2009-2012) y Asesora Superior en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2005-2009). De 1995 a 2003 fue economista de proyectos y funcionaria superior del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), donde fue miembro fundador de su Unidad de Reducción de la Pobreza.



Matthew Cummins es un economista que ha trabajado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNICEF y el Banco Mundial. Cummins trabaja como economista principal en UNICEF, donde dirige los portfolios de finanzas públicas y protección social en África oriental y meridional. Antes trabajó con el PNUD, el Banco Mundial y con el Cuerpo de Paz. Ha escrito más de 50 publicaciones y tiene una maestría en economía internacional de Johns Hopkins SAIS.

—Ustedes han estudiado las medidas de ajuste y austeridad implementadas en todo el mundo. ¿Podría resumir en qué áreas se han concentrado esas medidas, y cuándo y dónde se han implementado en la última década?

—Desde 2010, la mayoría de los países del mundo han estado implementando políticas fiscales destinadas a reducir el gasto, con un énfasis limitado en aumentar los ingresos. Este enfoque, comúnmente conocido como austeridad, minimiza las políticas públicas y el rol del Estado en la sociedad, generando un verdadero problema para el avance de los derechos humanos. Para el año 2020 los recortes de austeridad se habían convertido en una “nueva normalidad”, afectando a 5 500 millones de personas o al 72 % de la población mundial —tres de cada cuatro personas—.

Sin embargo, no tiene por qué ser así; hay alternativas, podemos hablar de eso después. Volviendo a su pregunta, los últimos informes¹ que realizamos en la Universidad de Columbia y la Organización Internacional del Trabajo muestran cómo las medidas de austeridad se extendieron a la mayoría de los países del mundo, a 113 países antes de la pandemia. Un número alarmante de gobiernos adoptaron recortes excesivos del gasto público, asesorados por el FMI; algunos redujeron el gasto por debajo de los niveles previos a la crisis financiera del 2007-08, incluidos muchos países con grandes necesidades de desarrollo humano como Angola, Bután, Burundi, Djibuti, Egipto, Eritrea, Eswatini, Guyana, Honduras, Irán, Irak, Jamaica, Jordania, Líbano, Liberia, Malawi, Mauritania, Moldavia, Nigeria, la República del Congo, Sudán, Túnez, Tuvalu, Yemen... Los países en desarrollo tienen grandes necesidades de inversión

¹ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, *Austerity: The New Normal. A Renewed Washington Consensus 2010-24*, (Nueva York, Bruselas y Londres: Initiative for Policy Dialogue, International Trade Union Confederation, Eurodad, Services International, Bretton Woods Project) (2019); e Isabel Ortiz, Matthew Cummins, Jeronim Capaldo y Kalaivani Karunanethy, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*, Ginebra y Nueva York: International Labour Organization, the South Centre and Initiative for Policy Dialogue, Columbia University (2015).

pública en todos los sectores, y especialmente en educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento, y deberían ampliar sus presupuestos nacionales, no recortarlos.

—¿Cuáles han sido los efectos de esos recortes del presupuesto público sobre la igualdad y los derechos económicos y sociales de las mayorías de las poblaciones?

—Los efectos han sido negativos, los recortes han sido fundamentalmente en áreas importantes para el desarrollo social. ¿Cuáles? Para responder a esta pregunta revisamos 779 informes de países del FMI publicados entre 2010 y 2019. Los informes muestran que los gobiernos de todo el mundo consideraron seis políticas principales para consolidar los presupuestos y solo dos medidas para incrementar el presupuesto. Estas son:

Primero, recortes o topes al funcionariado público en 103 países, reduciendo o congelando los salarios y el número de trabajadores del sector público que prestan servicios esenciales a la población, como los profesores, los trabajadores en servicios de salud y sociales, lo que afecta negativamente la prestación de servicios públicos, algo que hemos denunciado en UNICEF desde hace muchos años.

Segundo, reducir o eliminar los subsidios (alimentos, agricultura, combustibles) en 102 países, a pesar de períodos de altos precios de los alimentos y la energía. Cuando se retiran los subsidios básicos, los costos de los alimentos y del transporte aumentan y suelen volverse inasequibles para muchos hogares; los precios más altos de la energía también tienden a contraer actividades económicas que generan empleo. Normalmente se recomiendan *safety nets* (transferencias para los más pobres), pero estas son insuficientes, no cubren a muchos trabajadores ni a la clase media, que suelen tener ingresos bajos en los países en desarrollo y se ven muy afectados por la subida de precios.

Tercero, reformas de pensiones y de la seguridad social en 86 países, recortando beneficios y deteriorando los sistemas públicos. Reformas típicas incluyen el aumento de las

tasas de cotización, el aumento de los períodos de elegibilidad, la extensión de la edad de jubilación y/o la reducción de las prestaciones, a veces reformas estructurales que avanzan hacia sistemas privados, a pesar del fracaso de la privatización de las pensiones en décadas anteriores.² Muchas de estas reformas son además contra los estándares internacionales y la legislación nacional. Como resultado, tanto la OCDE como la Organización Internacional del Trabajo proyectan que los futuros pensionistas recibirán beneficios más bajos.

Cuarto, racionalización y focalización de la asistencia social (*safety nets*) en 84 países, a menudo mediante la revisión de los criterios de elegibilidad y la focalización en los más pobres, lo cual implica una reducción de la cobertura de protección social. Como habíamos señalado antes, las llamadas clases medias y trabajadoras tienen ingresos muy bajos en los países en desarrollo y la focalización en los pobres aumenta su vulnerabilidad. En lugar de focalizar más y reducir la asistencia social para gastar menos, se deben construir sistemas de seguridad social o protección social inclusivos que respondan a todos los ciudadanos.

Quinto, reformas de flexibilización laboral en 81 países, como la revisión a la baja de los salarios mínimos, la limitación de los ajustes salariales al nivel de costo de vida, la descentralización de la negociación colectiva y el aumento de la capacidad de las empresas para despedir empleados. En un contexto de desaceleración económica —como en Argentina— estas reformas generan una “precarización” del mercado laboral y deprimen los ingresos de los trabajadores.

Sexto, reformar los sistemas de salud en 44 países, incluido el aumento de tarifas y copagos para los pacientes, así como la introducción de medidas de ahorro de costos en los centros

² Ver entre otros Organización Internacional del Trabajo, Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19 (Ginebra: OIT) (2017); Isabel Ortiz, Fabio Durán, Stefan Urban, Veronika Wodsak y Zhiming Yu, La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina, 2000-2018 (Ginebra: OIT) (2019).

públicos de salud. Y así, en 2020, COVID-19 tuvo un impacto devastador en los países. El débil estado de los sistemas de salud pública, sobrecargados, con fondos insuficientes y sin personal, debido a la década anterior de austeridad, había dejado a los países propensos a fallas en la atención médica, con efectos catastróficos para las poblaciones.

Séptimo, después de los recortes, las medidas más comunes para aumentar el presupuesto son los impuestos al consumo o el IVA sobre bienes y servicios básicos en 100 países. Esta medida contrae la actividad económica y es regresiva (es decir, los hogares más pobres pagan una proporción significativamente mayor de sus ingresos), así pues, también con impactos sociales negativos.

Octavo, privatizaciones en 59 países y fortalecimiento de asociaciones público-privadas (APP) en 60 países. La privatización genera ingresos a corto plazo, pero también pérdidas a largo plazo dada la falta de ingresos futuros. Los riesgos adicionales de privatización incluyen despidos, aumentos de tarifas y bienes y servicios básicos inasequibles o de baja calidad. Con respecto a las APP, a menudo se promueven como una solución para países con restricciones fiscales, pero a menudo dan como resultado tarifas más altas y una peor calidad de los servicios.

Las políticas de austeridad han infligido graves daños a la población de los países donde se ha aplicado. Las mujeres han sido particularmente afectadas. La desigualdad creció enormemente en la última década, generando más ricos y más pobres. Millones de personas se vieron empujadas a la pobreza por la crisis del empleo y por los recortes de austeridad —y esto fue antes de la pandemia—.

—Al mirar para atrás y ver la amplitud y continuidad de las medidas de austeridad en la última década le preguntamos ¿hay sectores de la sociedad a quienes no se les ha exigido ser austeros y que hagan sacrificios como la mayoría?

—Sí, muy injusto. En perspectiva, las decisiones macroeconómicas y fiscales tomadas por la mayoría de los gobiernos durante

la última década 2010-20 son alarmantes. Para responder a la crisis financiera global en 2008-09, se asignaron 10 billones de dólares al sector financiero y solo 0,24 billones de dólares en ayuda a los países en desarrollo. Lo que se hizo fue asignar al FMI otros 0,75 billones de dólares, más del triple de la ayuda al desarrollo, una institución que no mira (o solo mira superficialmente) los impactos sociales de las reformas que propone. Y mientras se entregaron 10 billones de dólares para rescatar al sector financiero en los países de la OCDE y del G20, los costos del ajuste recayeron sobre la población.

—En un artículo publicado en *The Lancet* en el mes de abril de 2020, junto a otras/os autoras/es advertían que el FMI y el Banco Mundial estaban desplegando músculos institucionales e instrumentos financieros que nos alertaban acerca de la continuidad de las políticas ortodoxas aún durante la pandemia. ¿Ve que hoy el FMI y el Banco Mundial efectivamente impulsan una agenda de ajuste, austeridad y mercantilización de servicios? En ese caso, ¿en qué áreas se están concentrando esas políticas?

—Los gobiernos han adoptado medidas extraordinarias para hacer frente a la pandemia de coronavirus, tales como confinamientos, la expansión de los servicios de salud pública de emergencia y de planes de estímulo fiscal y protección social para proteger a las personas y los empleos. Si bien el FMI ha apoyado a muchos países con financiación urgente, esto ha provocado un aumento de la deuda y de los déficits fiscales. Esto señala el comienzo de una nueva ola de austeridad.

Según los informes nacionales del FMI para 80 países en desarrollo, analizados por Eurodad, muestran que se prevé que 72 países comiencen procesos de austeridad o consolidación fiscal en 2021, con el fin de cumplir con el servicio de la deuda.³

³ Ver Eurodad, *Arrested Development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19* (Brussels: Eurodad) (2020); y Oxfam IMF paves way for new era of austerity post-COVID-19 (Nairobi: Oxfam) (2020).

Se espera que los gobiernos implementen medidas de austeridad de un promedio del 3,8 % del PIB, y más de la mitad de este ajuste (alrededor del 2 % del PIB) se llevará a cabo en 2021, a pesar de que la pobreza ha incrementado en todo el mundo por la pandemia y las necesidades sociales son más altas. El Banco Mundial estima que 150 millones de personas más habrán caído en la pobreza extrema para 2021.

Como en la década anterior de ajuste, estas medidas afectarán de manera desproporcionada a la población: de nuevo se imponen impuestos al consumo para la mayoría de los países. Se espera que los países, incluidos Barbados, El Salvador, Lesoto y Túnez, congelen o reduzcan los salarios y empleos del sector público, lo que podría significar servicios de menor calidad y menos profesores, médicos y asistentes sociales en países que tienen muchas necesidades sociales.

—El FMI incentiva a la inversión pública en contexto de COVID-19 en sus investigaciones académicas y a nivel discursivo de sus máximas autoridades, pero sus órganos decisores y técnicos recomiendan y elogian en un número de países políticas de recortes de gasto y flexibilización laboral en América Latina. ¿A qué se debe esta discordancia?

—Siempre ha habido una gran divergencia entre lo que dicen los Departamentos de Relaciones Públicas y de Investigación del FMI, y lo que realmente hacen los economistas del FMI en los países. La realidad está en lo que se hace, en las operaciones del día a día del FMI en los países que afectan las políticas públicas para billones de personas. No hay que confundirse por lo que se diga de cara al público o en unos artículos de investigación abstractos.

—¿Es posible sostener el ritmo de expansión del gasto si el acceso al mercado de crédito está limitado por el deterioro de la sostenibilidad de las deudas soberanas a nivel global? ¿Qué recursos pueden y deberían movilizar los países del Sur Global en el contexto actual?

—Las medidas de austeridad se están utilizando como un caballo de Troya para reducir las políticas públicas, argumentando que los derechos humanos y muchas políticas de desarrollo no son asequibles, y que los recortes del gasto público son inevitables. Esto simplemente no es cierto; hay alternativas, incluso en los países más pobres. Existe una amplia variedad de opciones para ampliar el espacio fiscal y generar recursos financieros.

Las siguientes ocho opciones de financiamiento están respaldadas por la ONU (ver, por ejemplo, OIT, UNICEF y ONU MUJERES)⁴ así como por las IFI. Muchos gobiernos los han estado aplicando durante décadas, mostrando una amplia variedad de opciones. Las ocho opciones son:

1. Aumento de los ingresos tributarios: los impuestos son el canal principal para generar recursos, lo cual se logra modificando las tasas impositivas, por ejemplo, sobre las ganancias corporativas, actividades financieras, propiedad, importaciones/exportaciones, recursos naturales o fortaleciendo la recaudación de impuestos. Dados los niveles crecientes de desigualdad, es importante adoptar impuestos progresivos, tributación a los que tienen más ingresos; los impuestos al consumo deben evitarse pues generalmente son regresivos y contrarios al progreso social. Muchos gobiernos están aumentando los impuestos para lograr mayor inversión social. Por ejemplo, Bolivia, Mongolia y Zambia están financiando pensiones universales y prestaciones infantiles con impuestos a la minería y el gas; Ghana, Liberia y Maldivas han introducido impuestos sobre el turismo para apoyar programas sociales; y Brasil introdujo un impuesto sobre las transacciones financieras para expandir la protección social. Los impuestos sobre la riqueza se están proponiendo como la mejor política para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

⁴ Isabel Ortiz; Matthew Cummins; Jeronim Capaldo & Kalaivani Karunanethy, Espacio fiscal para la protección social y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países (Ginebra: OIT) (2017).

2. Eliminación de los flujos financieros ilícitos: se estiman en más de diez veces el tamaño de toda la ayuda al desarrollo, una cantidad titánica de recursos se escapa ilegalmente de los países en desarrollo cada año. Los gobiernos deberían dedicar más atención a combatir el lavado de dinero, la evasión fiscal, la facturación comercial errónea y otros delitos financieros que son ilegales y privan a los gobiernos de los ingresos necesarios para el desarrollo social.

3. Ampliar la cobertura de la seguridad social: para la protección social, aumentar la cobertura y, por lo tanto, la recaudación de las contribuciones al seguro social es una forma sostenible de financiar la protección social, liberando espacio fiscal para otros gastos sociales. Las prestaciones de protección social vinculadas a las cotizaciones basadas en el empleo también fomentan la formalización de la economía informal; ejemplos notables son el Monotributo de Uruguay o SIMPLES en Brasil. Argentina, Túnez y muchos otros han demostrado la posibilidad de ampliar tanto la cobertura como las contribuciones formalizando y protegiendo a los trabajadores de la economía informal.

4. Reestructuración de la deuda existente: los países con un alto nivel de sobreendeudamiento deben considerar la reestructuración si la legitimidad de la deuda es cuestionable y/o el costo de oportunidad en términos de empeoramiento de la población es alto. En los últimos años, más de 60 países han renegociado exitosamente sus deudas, y más de 20 han repudiado la deuda pública, como Ecuador, Islandia e Irak, que invirtieron los ahorros del servicio de la deuda en programas sociales.

5. Reasignación del gasto público: este es el enfoque más ortodoxo, si se hace, debe ser reemplazando las inversiones de alto costo y bajo impacto por aquellas con mayores impactos sociales, eliminando ineficiencias en el gasto y/o combatiendo la corrupción. Por ejemplo, Costa Rica y Tailandia reasignaron el gasto militar para financiar servicios de salud universales.

6. Uso de las reservas de divisas del banco central y reservas fiscales: esto incluye la extracción de ahorros fiscales y otros ingresos estatales almacenados en fondos especiales, como fondos soberanos, y/o el uso de reservas de divisas en exceso en el banco central para el desarrollo nacional y regional.

7. Ayuda al desarrollo y transferencias: aumentar las transferencias Norte-Sur o Sur-Sur. Las transferencias bilaterales y regionales pueden impulsar las inversiones sociales y merecen atención.

8. Adopción de un marco macroeconómico más flexible: implica tener una mayor tolerancia a la inflación o al déficit fiscal, sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica.

Cada país es único y todas estas opciones deben examinarse cuidadosamente, incluidos los posibles riesgos, y deben ser discutidas en un diálogo público nacional. Las opciones de financiación no deben decidirse a puerta cerrada por unos tecnócratas en el Ministerio de Finanzas, pues impactan la vida de todos los ciudadanos. El diálogo nacional público entre gobiernos, trabajadores, empleadores, sociedad civil, parlamentos y otros actores es fundamental para generar voluntad política y aprovechar todas las opciones posibles de financiamiento y así evitar la austeridad.

—Usted sostiene que la austeridad no debe ser la “nueva normalidad”. ¿Qué políticas deberían entonces recomendar el FMI y otras IFI en este contexto?

—Financiar los derechos humanos y el desarrollo social es posible. Dada la importancia del gasto público para el desarrollo nacional, es imperativo que las IFI y los gobiernos abandonen la austeridad y otras políticas que benefician solo a unos pocos (los más ricos) y, en cambio, exploren todas las alternativas posibles de financiamiento explicadas antes para garantizar el empleo con protección social, el crecimiento inclusivo y sostenible, las inversiones sociales y ecológicas, e implementar los derechos humanos.

Entrevista a Sharan Burrow

27 de enero de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 856-862
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e500>

Sharan Burrow es la Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional (ITUC) y anterior Presidenta del Consejo australiano de Sindicatos (ACTU) (2000–2010). Es la primera mujer en convertirse Secretaria General del ITUC desde su fundación en 2006, y fue la segunda mujer en convertirse en Presidenta del ACTU. Se graduó como licenciada de la Universidad de Nueva Gales del Sur (Australia). Antes de convertirse en Presidenta del ACTU fue también Presidenta de la Unión de Educación australiana (AEU) en 1992. Burrow integra el Consejo de Supervisión de la Fundación Europea para el Clima y es co-presidenta honoraria del Proyecto de Justicia mundial.



—¿Qué rol cree usted que juegan el FMI y otras IFI en la reducción, de larga data, de la participación del trabajo en el PIB en la mayoría de las economías del mundo?

—La desconfianza de muchos países en desarrollo, de la clase trabajadora y de la sociedad civil hacia el FMI fue aumentando a medida que el mandato institucional se inclinó cada vez más a incorporar el fallido modelo económico del Consenso de Washington o la teoría del goteo. Durante décadas, el FMI y el BM impulsaron una agenda basada en un fundamentalismo de

mercado que impuso políticas que perjudicaron a los trabajadores y profundizaron la desigualdad salarial.

Respecto a los salarios, la agenda del FMI explícitamente promovió una estrategia de supresión salarial bajo la pretensión de “impulsar la competitividad” en el sector privado, y pide directamente a los países que reduzcan los salarios en el sector público.

Una investigación del mismo FMI identificó un impacto negativo en la desigualdad por parte de ciertos conjuntos de políticas, por ejemplo: las reformas del mercado laboral, los cambios regulatorios en los mercados de bienes y servicios, la liberalización de la cuenta de capital y las medidas de austeridad, tales como la supresión de los salarios mínimos y la reducción de la protección social. También se demostró que la distribución mejoró allí donde los sindicatos y las prácticas de negociación colectivas son fuertes. Más allá de dicha investigación, salvo pocas excepciones, los programas del FMI y el asesoramiento a nivel país siguen siendo los mismos, a pesar de los niveles históricos de desigualdad que crearon.

—La actual arquitectura financiera internacional, y en especial el FMI, ¿está preparada para enfrentar la crisis pandémica con una mirada progresiva? ¿Qué cambios serían necesarios?

—El liderazgo de Kristalina Georgieva fue alentador por su apoyo al alivio de la deuda, a los derechos especiales de giro y a los *swaps* de liquidez, y porque reforzó los instrumentos para préstamos de emergencia sin condiciones, además de utilizar el Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes para cubrir los propios reembolsos correspondientes a los miembros más pobres. Pero no contó con el apoyo incondicional de las naciones clave. Quizás el resultado de las elecciones estadounidenses y la administración de Biden puedan contribuir a modificar esta dinámica.

Pero esos primeros pasos no alcanzaron ni siquiera a generar la posibilidad de contener la magnitud de la crisis, ni a tener

impacto alguno en la cantidad de financiamiento que los países necesitan para recuperarse de los embates de la COVID y desarrollar resiliencia.

Para ponerlo en perspectiva, la UNCTAD estimó que los países en desarrollo necesitan 2,5 billones de dólares (es decir, 2 500 000 millones). El FMI dice que puede prestar hasta 1 billón, dice que ya comprometió 100 mil millones de dólares en financiación, pero en realidad solo desembolsó unos 30 mil millones de dólares en 2020, para repartir entre unos 80 países. Para dar algo de perspectiva, el FMI desembolsó 27 mil millones de dólares en 2019, 36 mil millones de dólares en 2018; de los cuales, en esos dos años, 45 mil millones de dólares fueron solo para Argentina.

A fin de dar una respuesta más progresiva, el FMI debería condonar muchas más deudas y, al menos, extender esa opción a los países de ingresos medios-bajos, así como dar mucho más financiamiento sin condiciones regresivas.

Apoyar una gran emisión de DEG también ayudaría, así como ofrecerles apoyo desvinculado a la deuda a todos los países, y alentar a los países desarrollados que no necesitan ese apoyo a donar su asignación al CCRT (para un mayor alivio de la deuda).

—El FMI evitó sistemáticamente comprometerse con políticas de protección laboral, como las normas básicas impulsadas por la OIT. ¿Cuáles son las principales cuestiones de la visión del FMI que obstaculizan el pleno cumplimiento de los derechos laborales?

—El contrato social empezó a romperse seriamente en los años 80 con la hiperglobalización y la pérdida del compromiso tanto con el pleno empleo como con la negociación colectiva y la prosperidad compartida. El predominio de las ganancias de los accionistas intensificó un modelo explotador de cadenas de suministro globales basado en mano de obra de bajos salarios y que tuvo por resultado niveles de desigualdad históricos, que

han generado desesperación y enojo entre las personas. De hecho, podemos atribuir la pérdida de confianza en los gobiernos y en la democracia misma al alcance de este fracaso.

La visión del FMI de que el “libre mercado” ofrece los mejores resultados supone erróneamente que el incremento salarial debería ser solo un reflejo de la productividad y de la productividad laboral, hasta el punto de que cualquier intervención es una distorsión de los mecanismos del mercado. De esto se desprende un principio operativo que entiende que una postura enfática respecto de las normas laborales podría perjudicar de alguna manera al crecimiento.

Hubo ciertos avances en la manera en que se aborda esta ortodoxia, en el sentido de que el FMI reconoció que a veces los mercados fallan y que algunas intervenciones, como los salarios mínimos, pueden ser útiles; pero se siguen pensando como una excepción más que como la aceptación de que la prosperidad compartida eleva la demanda agregada y el crecimiento inclusivo.

Trágicamente, los modelos del FMI aún asumen que la solución para reducir la informalidad es tener menos derechos laborales (y en general menos regulaciones), cuando en realidad la solución más rápida son el ingreso mínimo vital y la protección social en un mercado laboral regulado basado en derechos.

—¿Cuáles son las normas laborales buenas y malas que vio adoptar a los Estados para lidiar con la pandemia y la recesión, y cuál es la opinión del FMI respecto de esas reformas legislativas? ¿Tiene el FMI su propio enfoque laboral en tiempos de COVID-19?

—Los peores ataques a los derechos fueron por parte de Estados autoritarios que usaron la pandemia para legislar contra los derechos y libertades de su propio pueblo. India, Indonesia, Filipinas y Brasil, entre otros, son ejemplos del poder de élites corruptas que actúan con brutal desprecio por las personas y,

en última instancia, por las economías inclusivas y sostenibles. Las instituciones multilaterales no han logrado moderar ese comportamiento en ninguna parte.

—Los mercados laborales ya enfrentaban un desafío producto de un proceso estructural, en el marco del debate que se conoce principalmente como “el futuro del trabajo” (por ejemplo, la automatización, la digitalización, la inteligencia artificial, etc.). ¿La crisis pandémica está funcionando como una oportunidad para afrontar este desafío sin una protección adecuada para los y las trabajadoras? ¿Las IFI juegan algún papel en este proceso durante la crisis?

—La tecnología que le brinde un servicio a la humanidad debe ser bienvenida, pero debemos oponernos al determinismo tecnológico. La COVID-19 aceleró el uso de las tecnologías digitales, pero, siendo que menos del 20 % de los trabajos tienen la posibilidad de desarrollarse remotamente, hoy el panorama es mucho más complejo. Si pudiéramos garantizar que todos los trabajos mediados por Internet contaran con un piso de derechos, salarios decentes y protección contra la explotación, podríamos contar con trabajo decente. Si elimináramos la vigilancia durante el trabajo y garantizáramos la privacidad *online*, las personas confiarían en la tecnología. Para ello hacen falta regulaciones que quiebren el monopolio de poder de las grandes compañías tecnológicas. Se requieren regulaciones contra los sesgos de los algoritmos implementados y su corrupción. Y luego, el desafío central es invertir en empleos de calidad para maximizar la participación en mercados laborales justos.

—¿Qué piensa del enfoque de género del FMI y de otras instituciones de Bretton Woods para lidiar con la pandemia en el campo de las políticas económicas y sociales (incluyendo el trabajo y las jubilaciones)?

—Las instituciones del FMI y del BM están constantemente hablando sobre igualdad de género y el empoderamiento de las

mujeres. Producen muchos informes y estrategias de género, pero aún impulsan políticas regresivas que perjudican a las mujeres de manera desproporcionada, por ejemplo: al oponerse a la protección social universal y al salario mínimo vital, los recortes salariales del sector público, las reducciones de las pensiones, los impuestos regresivos (incluido el IVA), la financiación insuficiente del sector de la salud y asistencia, de la educación y más.

El FMI está apoyando gastos sociales adicionales como respuesta a la COVID-19, pero el riesgo sigue siendo que luego se vuelva rápidamente a la austeridad, eliminando los beneficios logrados al retirar las medidas temporales. Necesitamos inversiones que busquen ofrecer beneficios sociales a largo plazo, con un enfoque paciente sobre la deuda y el capital que respalden un nuevo modelo de desarrollo.

—¿Qué papel tiene el movimiento sindical internacional a la hora de superar la crisis pandémica, la recesión y las desigualdades radicales persistentes?

—En casi todos los países los sindicatos desempeñaron un papel increíble a la hora de hacer que se implementaran políticas de apoyo al empleo y al salario, y a los ingresos para las personas más necesitadas, así como al acceso a la salud.

Nuestra demanda por un Nuevo Contrato Social para la recuperación y la resiliencia tuvo cierto alcance, pero este es el año para incorporar las cinco demandas críticas de los y las trabajadoras en todo el mundo.

Empleo: trabajos respetuosos con el medioambiente

Derechos: la reparación de un mercado laboral quebrado mediante la promesa de un piso de derechos y protecciones para todos los y las trabajadoras, independientemente de los acuerdos sectoriales. Estos se establecieron en la Declaración del Centenario de la OIT, a saber: derechos fundamentales, salud y seguridad ocupacional, salarios mínimos vitales y una jornada máxima de trabajo.

Protección social universal: con un fondo de protección social global para cerrar la brecha de financiamiento en los países más pobres que no tienen protección social contra los *shocks*.

Igualdad: igualdad de ingresos, de género y racial

Inclusión: paz, personas y desarrollo

Esta recuperación se debe financiar con impuestos, no con austeridad. Y solo podremos eliminar el poder de monopolio de las corporaciones y la explotación de las personas y el planeta si acabamos con la impunidad empresarial.

Los y las trabajadoras y sus sindicatos lucharán por una reforma del multilateralismo que apoye un futuro justo y sostenible.

Entrevista a Mark Blyth

26 de enero 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 863-867
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e501>

Mark Blyth es profesor de Economía Internacional William R. Rhodes '57, en el Instituto Watson de Asuntos Internacionales y Públicos, de la Universidad de Brown (EEUU). Se doctoró en Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia en 1999. Después se incorporó a la Universidad Johns Hopkins antes de trasladarse a la Universidad de Brown en 2009. Su investigación se centra en las causas de la estabilidad y el cambio en la economía y en por qué la gente sigue creyendo en ideas económicas estúpidas a pesar de los cubos de pruebas en contra. El poder de las ideas económicas es un tema común en el trabajo de Blyth, como se ve en su reciente y premiado libro, *Austeridad: Historia de una idea peligrosa* (2015); *The Future of the Euro* (Nueva York: Oxford University Press 2015), y en su más reciente libro *Angrynomics* (Nueva York: Columbia University Press 2020).



—Usted publicó un libro llamado *Austeridad: Historia de una idea peligrosa*. ¿Por qué la austeridad es peligrosa? ¿Quién gana y quién pierde con la austeridad?

—La austeridad es una idea peligrosa porque es inmune a la refutación empírica. A nivel lógico, ya no importa cuántas veces se insista en esto:

- a) el Estado no es un hogar;

- b) la capacidad para cobrar impuestos y emitir deuda a lo largo de generaciones es importante;
- c) el gasto público no desplaza el privado si nadie más está gastando;
- d) que no existe tal cosa como una contracción “expansiva”;
- e) no existen las “hadas de la confianza”.

Los políticos seguirán diciendo que existen, y los economistas que los apoyan están básicamente participando de un tipo de política asociada a una clase social. La austeridad protege el valor de los activos de quienes los tienen, y dicha protección se paga recortando los gastos destinados a aquellos que no tienen activos. En términos de austeridad financiera, se trata de una “opción de venta de clase específica”. La austeridad pone a salvo los activos de los ricos con los ingresos de los pobres. Es realmente así de simple.

—¿Podría explicar para nuestros lectores la “teoría de la austeridad expansiva” y cuáles son sus perspectivas al respecto?

—Esta teoría estuvo muy en boga y decía que se podía tener “la chancha y los veinte”. A partir de la experiencia de algunas pequeñas economías abiertas que recortaron sus gastos, y luego tuvieron un crecimiento que les permitió salir de la recesión en la que se encontraban —Dinamarca, Australia, Suecia o Irlanda—. Esta literatura les proponía a los políticos que era posible recortar gastos y hacer despegar la economía sin pagar el costo en las elecciones. Lo que estos estudios no decían era que el ajuste (si es que de hecho lo hubo) no guardaba ninguna relación con el despegue económico. Este había sido posible porque se trataba de pequeñas economías con grandes exportaciones, con lo cual el crecimiento de la economía de los países con los que comerciaban, mucho más grandes que ellos, estimuló las exportaciones y los ayudó a recuperarse. Los recortes nada tuvieron que ver con la recuperación. En algunos casos, como los de Suecia y Australia, los estudios llegaron incluso a malinterpretar lo que de hecho había sucedido en términos de políticas

públicas. Australia no tuvo austeridad alguna y Suecia, por ejemplo, sufrió el colapso de su burbuja inmobiliaria. La Comisión Europea tomó estas ideas en 2010 y disparó una cruzada por la austeridad que aplastó el crecimiento por diez años y puso en jaque el sistema partidario de España, Italia y Francia. Al fin y al cabo, sí había que pagar un costo electoral.

—Académicos y expertos hablan del peso desproporcionado que tienen las finanzas en la economía real. ¿Cómo cree que ha evolucionado esta hipertrofia desde la última crisis mundial? ¿Cómo impacta en la vida cotidiana de las personas y en las democracias?

—Intento no utilizar expresiones como “hipertrofia financiera”, pero la forma más simple de abordar esto es preguntándose si es posible que exista algo así como un exceso de finanzas. La respuesta es “sí”, y en efecto esto sucede, especialmente, en el mundo angloamericano. Si bien el virus de la COVID vino a desafiar este modelo, a la hora de luchar contra las recesiones durante los últimos 30 años, los Estados prefirieron apoyarse en políticas monetarias por temor a aplicar políticas fiscales. El problema es que a medida que pasa el tiempo, se necesita cada vez más y más dinero para hacerlas funcionar. Y cuando ya no se tiene la capacidad de seguir bajando las tasas de interés, o para hacer que las personas sigan pidiendo préstamos porque ya tienen sus contabilidades en rojo, entonces las políticas monetarias pierden efectividad. Pero la deuda permanece y eso es fuente de fragilidad financiera para el período siguiente. Es por esto que me preocupa la inmensa acumulación de deuda privada, no pública. En el mundo hay 18 billones de dólares en deuda pública que tienen una rentabilidad negativa. Esto significa que los inversores les pagan a los Estados para que les presten dinero a tasa negativa. Ese no es el problema. Sino que los trabajadores y consumidores están pagando un 20 % a las tarjetas de crédito y un 6 % en créditos estudiantiles mientras que sus salarios se estancan. Esto es insostenible y, sin embargo, lo mantenemos crisis tras crisis.

—La reacción inicial de la mayoría de los Estados ante la pandemia fue aparentemente la implementación de políticas que estimularan la economía. Ahora bien, ¿no nota acaso que los gobiernos y las IFI están hoy gradualmente desplazando su discurso y sus políticas hacia la austeridad? ¿Acaso no aprendieron nada de los últimos diez años de austeridad? ¿Existe alguna agenda racional y oculta que nos ayude a comprender por qué las IFI insisten nuevamente con la austeridad?

—La COVID ha hecho que los Estados cambiaran irrevocablemente la forma en la que hacen las cosas, con un repliegue fuerte en lo fiscal. Si el plan de recuperación de Biden es aprobado por el Senado estadounidense, entonces el gasto global de Estados Unidos desde el 2020 habrá sido mayor a todo el New Deal. Del mismo modo, la Comisión Europea anuló el paquete de medidas para el déficit y la deuda; y sería absurdo pretender aplicarlas en un mundo en el que, pasada la COVID, todos tendrán un 10 % más de déficit. El año pasado, el execonomista jefe del FMI, Olivier Blanchard dijo que nos olvidáramos de posibles reducciones de deuda dado que los costos de reducirla son menores a los costos de vivir con ella. Italia representa una advertencia. Italia tiene un desempleo de dos dígitos desde los años de la austeridad y no tuvo crecimiento en 20 años. Está bajo la custodia del Banco Central Europeo. Los dos partidos políticos más importantes de Italia son fascistas blandos (Lega) o duros (Fratelli). Una ronda más de austeridad y llegarán al poder. Y creo que las IFI lo saben.

—¿Qué responsabilidad tienen las IFI, particularmente el FMI, en la persistencia de ideas (y políticas) como la de la austeridad? ¿Qué conclusiones sacan los estudios técnicos y analíticos del FMI sobre los resultados de la aplicación de la austeridad? ¿El organismo considera estos estudios internos a la hora de tomar decisiones en términos de políticas?

—Históricamente tuvo mucha responsabilidad. Pero últimamente, no tanta. La actual directora del FMI dijo recientemente que la supervivencia triunfa sobre la rectitud fiscal y, ya en 2013,

el departamento de investigaciones del FMI empezó a desandar los argumentos a favor de la austeridad. Para 2017, la ortodoxia había cambiado. El FMI ya se sentía sumamente incómodo continuando con la política de modificar los plazos de maduración de la deuda de Grecia en lugar de condonársela. Hubo cierto aprendizaje. Pero, ¿acaso importa a nivel operativo? ¿Cambia algo para los países de África subsahariana o América Latina que suelen estar endeudados con el FMI? En este punto, la evidencia es menos clara, pues se siguen aplicando las mismas condiciones y políticas de “privatización/liberalización” de antes. Es decir que sí, lo técnico y analítico importa, pero su repercusión en las políticas no está garantizada.

—La pandemia exacerbó inequidades preexistentes y no existen signos claros respecto de qué forma tomará la recuperación. ¿Cree que esto traerá una nueva ola de descontento mundial? ¿Cuál cree que será el uso político de este descontento en cuestiones económicas?

—No cabe dudas de que la COVID profundizó las inequidades existentes. Aprendimos que los trabajadores esenciales son aquellos con salarios más bajos, y pareciera ser que para los gobiernos es más sencillo rescatar sus mercados de valores que proteger sus mercados de trabajo. Por otro lado, el alcance de esa protección, incluso en el Reino Unido, fue notorio. Así y todo, aunque el consumo se haya mantenido, los negocios están quebrando y puede que muchos nunca vuelvan a abrir. La recuperación estará determinada por los ahorros de aquellos menos afectados, que son aquellos con los salarios más altos. Este “gasto de lo acumulado” no va a “derramar” sobre los más afectados. Y las cuarentenas interminables van mermando la confianza pública y hacen a las poblaciones vulnerables a teorías conspirativas y otras manipulaciones. Estamos ante una carrera de tres pistas entre las vacunas, las mutaciones del virus y la capacidad de los gobiernos. Esta última se ha visto afectada a tal punto por los pasados periodos de austeridad que la recuperación será más difícil de lo que debería.

Entrevista a Jayati Ghosh

9 de febrero de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 868-877
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e502>

Jayati Ghosh enseñó economía en la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi durante casi 35 años. En enero de 2021 se incorporó a la Universidad de Massachusetts Amherst. Es autora y/o editora de 19 libros, entre ellos *Never Done and Poorly Paid: Women's Work in Globalising India* (2009); el coeditado *Elgar Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (2014); *Demonetisation Decoded* (2017), y *Women Workers in the Informal Economy* (de próxima publicación) y casi 200 artículos académicos. Ha recibido varios premios, entre ellos por sus distinguidas contribuciones a las ciencias sociales en la India en 2015; el Premio de Investigación sobre Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo en 2010; el Premio NordSud de Ciencias Sociales 2010, Italia. Ha asesorado a gobiernos de la India y de otros países, por ejemplo, como Presidenta de la Comisión de Andhra Pradesh sobre el Bienestar de los Agricultores en 2004, y miembro de la Comisión Nacional del Conocimiento de la India (2005-09). Es la Secretaria Ejecutiva de *International Development Economics Associates (IDEAS)*, una red internacional de economistas del desarrollo heterodoxos. Ha sido consultora de organizaciones internacionales como la OIT, el PNUD, la UNCTAD, UN-DESA, UNRISD y ONU Mujeres, y es miembro de varias comisiones internacionales, como la Comisión Internacional para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) y la Comisión para la Transformación Económica Global de INET.



—Usted señaló que los salarios no acompañaron la recuperación de la crisis del 2008, y subrayó que esto se debe a que no hubo políticas económicas progresistas. Teniendo en cuenta estos antecedentes, ¿cree que esta vez es diferente? ¿Qué consecuencias podemos esperar de la crisis de la COVID de 2020?

—Esta vez debería haber sido diferente, definitivamente. No sólo por la profundidad de la crisis económica combinada con la crisis sanitaria, sino porque hoy en día contamos con la experiencia de la crisis de 2008 y su desenlace. Al menos las economías avanzadas parecen haber aprendido algo: la mayoría tuvo una fuerte respuesta fiscal, paquetes de estímulo con una cuota significativa de protección social, y sus políticas no se inclinaron tan abiertamente por el sector privado y financiero, aunque estos aún sean privilegiados a la hora de obtener alivio.

Sin embargo, en otros aspectos parece que no se aprendió lo suficiente. La diferencia entre las políticas fiscales de las economías avanzadas y las de los países en vías de desarrollo es muy marcada: solo unos pocos países en desarrollo apostaron por una expansión fiscal significativa, incluso aquellos sin problemas de deuda pública o de la balanza de pagos, y otros siguieron aferrándose a la austeridad en plena pandemia. Esto tiene consecuencias terribles para los mercados de trabajo y para cualquier perspectiva de recuperación futura. El espacio fiscal se ve muchas veces restringido por una excesiva deuda externa o, en otros casos, por el temor a la fuga de capitales. Está más claro que nunca que se necesita una gestión sistemática de la cuenta de capital que evite la pérdida de margen político y que reduzca la vulnerabilidad generada por la volatilidad del flujo de capitales.

La separación Norte-Sur también se pone de manifiesto en la carrera nacionalista por las vacunas en la que muchos países ricos procuraron adquirir por adelantado dosis de vacunas que exceden por mucho el total de sus poblaciones. Y mucho peor aún, algunos gobiernos de estos países obstaculizaron la

propuesta en la OMC de Sudáfrica, India y otros países en desarrollo de anular las patentes de las vacunas contra la COVID-19 durante la pandemia. Una postura estúpida ya que sólo beneficia a las grandes farmacéuticas, y perjudica no solo a los países en desarrollo sino a las personas y gobiernos de países desarrollados que deben pagar por vacunas que ya fueron producidas con fondos públicos.

—Durante la pandemia, ¿cambió en algo el Fondo Monetario Internacional (FMI) su enfoque ortodoxo, tradicional, monetarista y de objetivos fiscales a corto plazo? ¿Utiliza el FMI una doble vara para los países de altos ingresos y para el resto del mundo?

—Quienes están a la cabeza del FMI, la directora Kristalina Georgieva y la directora económica Gita Gopinath, vienen haciendo las declaraciones correctas en cuanto a la necesidad de expansión fiscal y asistencia social durante la pandemia. Pero lamentablemente esto no se traduce en acciones en el territorio. A la hora de negociar puntualmente con algunos países en desarrollo, el FMI sigue condicionando la posibilidad de expansión fiscal o incluso recortando el gasto público y limitando las capacidades del Estado para proteger a la población y comprometerse con un gasto en salud mayor. Esto es evidente en los casos de Ecuador y Argentina, pero también para otros países en desarrollo que se vieron obligados a recurrir al FMI en busca de una asistencia de emergencia. Le exigió al gobierno de Ecuador, justo antes de las elecciones presidenciales, que le otorgara “independencia” al Banco Central lo que implicaría reducir aún más la política macroeconómica de un país que ya está dolarizado, y condenar a la austeridad al gobierno entrante. A Nigeria le está pidiendo que reduzca el gasto público un 10 % más al nivel previo a la pandemia (durante la cual Nigeria no implementó ningún tipo de estímulo fiscal) y que duplique el regresivo impuesto al valor agregado, lo que tendría un impacto desproporcionado en los sectores pobres. La doble vara queda

expuesta cuando el FMI, en paralelo, celebra la gran expansión fiscal de Estados Unidos, y cuando su directora Kristalina Georgieva se dirige a los países ricos en una entrevista para pedirles que no abandonen “las políticas de apoyo de manera prematura”.

—Usted argumentó de manera sostenida a favor de un cambio real y radical en la arquitectura financiera internacional. ¿Qué reformas considera urgentes para emprender una recuperación económica que proteja los derechos humanos?

—La comunidad internacional podría adoptar muchas medidas inmediatas, incluso antes de otras más fundamentales que son las claramente necesarias.

I. Crear más DEG (Derechos Especiales de Giro)

El FMI es el único organismo multilateral con la capacidad de crear liquidez a nivel global, y este es el momento para que lo haga a gran escala. Una emisión inmediata de DEG, que son una reserva suplementaria de activos (determinada como una canasta de monedas ponderada entre las cinco divisas más importantes), brindaría una mayor liquidez internacional sin costos extra. Siendo que una nueva emisión de DEG se distribuiría de acuerdo con la cuota de cada país en el FMI, esta no puede ser discrecional ni estar sujeta a presiones políticas u otro tipo de condicionamientos. Se deben crear y distribuir DEG por un valor de entre 1 y 2 billones. Esto tendría un gran impacto en términos de asegurar que los países en desarrollo en particular puedan involucrarse en el comercio internacional y reactivar la demanda a nivel mundial. Los países en desarrollo recibirán partes más pequeñas de DEG, mientras que las economías avanzadas con monedas de reserva internacionales probablemente no necesiten estos DEG extra. Pero eso no importa porque pueden funcionar de salvataje para los mercados emergentes y las economías en desarrollo al proveer de recursos muy necesarios y no sujetos a condicionalidades para enfrentar la pandemia y la catástrofe económica.

De más está decir que también incumbe al FMI terminar con la hipocresía y la doble vara a la hora de tratar con los países en desarrollo. Su consejo en política macroeconómica no puede depender de si el país tiene o no una moneda de reserva internacional, debe reconocer las terribles consecuencias de imponer políticas fiscales de austeridad —políticas que en el pasado conllevaron la destrucción de los sistemas de salud en África y llevaron a la epidemia del Ébola—, y dar marcha atrás con este enfoque, especialmente durante la pandemia y las fases posteriores a esta.

II. Cooperación impositiva mundial

La arquitectura impositiva internacional continúa apoyando y favoreciendo el crecimiento de las desigualdades a través de anomalías que permiten que las empresas multinacionales no paguen la misma cantidad de impuestos que paga una empresa local. También permite que las personas más ricas evadan, en sus propios países, hasta pagos mínimos de impuestos a la riqueza ocultando el dinero en paraísos fiscales y por medio de otros tipos de flujos financieros ilegales. Existe una gran preocupación por la desmesurada desigualdad que esto promueve, por la injusticia y la inexistencia de igualdad de condiciones para los y las contribuyentes. Pero más importante todavía es que a los gobiernos de todo el mundo se les pide hacer grandes gastos para lidiar con la pandemia y sus efectos en las economías, proveer de protección social a todas las personas afectadas por el colapso económico, hacer frente a la crisis climática actual e intentar cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que quedaron considerablemente relegados.

Algunas soluciones vienen circulando hace ya un tiempo. La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT) sugirió un conjunto de reformas amplias y fundamentales que incorporan los principios básicos de eficiencia y equidad. Una de ellas, por ejemplo, habilita a los países a gravar los beneficios mundiales de las

multinacionales para distribuir los beneficios a partir de una fórmula basada en ventas, empleo, usuarios/as (para las compañías digitales) y capital, y con una tasa impositiva mínima del 25 %. Lo mejor de esto es que las multinacionales pierden todo incentivo para incurrir en la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), es decir, adjudicar artificialmente los beneficios a jurisdicciones con bajas cargas impositivas para no pagar los impuestos más altos en los países en los que de hecho operan.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) viene trabajando en una estrategia en ese sentido, pero las experiencias con la OCDE fueron desilusionantes y la mayoría de los países siguen quedando fuera de una participación efectiva y equitativa. Dado que esto puede alcanzarse de manera más efectiva a través de la coordinación internacional, lo ideal sería que se organizara bajo el auspicio de las Naciones Unidas o preferentemente por un Comité Fiscal intergubernamental. Hay algunas medidas que los gobiernos pueden tomar por su cuenta: (i) aplicar una tasa impositiva corporativa mayor a las corporaciones en los sectores oligopolizados con tasas de ganancia extraordinarias; (ii) establecer en todo el mundo una tasa impositiva corporativa mínima y efectiva del 25 % para frenar la erosión de base y el traslado de beneficios; (iii) implementar impuestos progresivos a los servicios digitales sobre la renta económica obtenida por las empresas multinacionales en este sector; (iv) exigir la publicación por país de todas las corporaciones que perciben ayuda estatal; (v) publicar la información de la riqueza *offshore* para que las diferentes jurisdicciones puedan adoptar una carga impositiva eficiente y progresiva a la riqueza de sus residentes, y poder monitorear mejor la tasa efectiva de impuesto a la renta de los contribuyentes con mayores ingresos. Por supuesto, estas medidas serían mucho más efectivas si fueran aplicadas de forma coordinada por todos los países, es por eso que la cooperación internacional podría ser tan fructífera en este tema.

III. Resolución de la deuda externa

Hoy ya es evidente que las moratorias y la suspensión de pagos de la deuda (el principal y sus intereses) son solo medidas temporarias que patean siempre la pelota (que se agranda cada vez) para más adelante, y que es inevitable una reestructuración de la deuda para algunos países en desarrollo y emergentes. Cuanto más se retrase esto, mayor será el problema y peor el padecimiento de las personas en dichos países. La coordinación internacional es una opción mucho mejor para todas las partes que la caótica serie de *defaults* que es, por el contrario, casi inevitable, y que atenta contra los intereses de deudores y acreedores. Es urgente y necesario un mecanismo de acuerdo internacional para abordar estos problemas, sobre todo porque hoy salta a la vista que los esfuerzos llevados adelante por países particulares para negociar acuerdos de buena fe pueden ser obstaculizados por acreedores individuales que se niegan a aceptarlos incluso bajo condiciones razonables, imposibilitando de este modo que otros acreedores lleguen a un acuerdo. Las Naciones Unidas podrían tomar la iniciativa de organizar una plataforma internacional aceptable para trabajar en estos temas y lograr resoluciones de deuda.

IV. Controlar el flujo de capitales y las finanzas

Muchos países, tanto avanzados como en vías de desarrollo, están preocupados por el impacto que tienen las reglas excesivamente rígidas sobre las políticas internas de cada país. En cierta medida, esto surge de las limitaciones a los gobiernos que preferirían gestionar su comercio de un modo que les permita industrializarse más.

Sin embargo, la preocupación más grande es por lejos los flujos de capital descontrolados, producto de la regulatoria “carrera hacia el abismo” creada por determinados países que fueron persuadidos de que así estimularían el acceso a fondos de inversión. Esto generó una vulnerabilidad mucho mayor, en

especial en países en desarrollo expuestos a flujos de capital volátiles y a los efectos derivados de las políticas macroeconómicas de los principales países avanzados. El miedo a la fuga de capitales también ha restringido las acciones fiscales necesarias en muchos de los mercados emergentes y países en desarrollo durante la actual pandemia. Es importante proveer un marco propicio para la regulación y gestión en las diferentes economías de los flujos de capitales, los bancos y la banca en la sombra. Sin un marco internacional de este tipo, los países que intenten implementar una serie de controles serán castigados por el mercado financiero.

V. Regular y limitar los derechos de propiedad intelectual en relación con los medicamentos y la tecnología para abordar el cambio climático

El abuso en las patentes de medicamentos durante la pandemia —incluso en los casos de vacunas y drogas que se lograron en gran parte gracias a la ayuda, financiación e investigaciones públicas previas— develó la urgente necesidad de una regulación a los derechos de propiedad intelectual que están, de hecho, fuera de control y son hoy contraproducentes a las necesidades sociales. La indignación por el monopolio en la fijación de precios de medicamentos que podrían prevenir, mitigar o controlar la COVID-19 está ciertamente justificada. Sin embargo, existen preocupaciones igualmente importantes sobre el deficiente intercambio de tecnologías verdes y de conocimiento que podrían contener el cambio climático y tratar sus efectos. El uso abusivo de patentes es una de las principales preocupaciones que debe ser abordada a nivel internacional. Los códigos legales que están en la base del uso de patentes y de otros derechos de propiedad intelectual están cada vez más determinados por una plétora de acuerdos de diferentes tipos que van más allá de los acuerdos sobre los ADPIC (Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), que otorgan derechos exclusivos a determinadas empresas en detrimento de otras

partes interesadas, de las sociedades y hasta del progreso del conocimiento. Por lo tanto, incluso si la OMC lo tomara en consideración, no sería suficiente. Debería ser puesto a disposición de un órgano internacional que pueda proponer reglas más justas, equitativas y progresivas que no fomenten la concentración y el acopio de conocimiento, particularmente en áreas tan críticas como la salud y el medioambiente.

VI. Lidiar con los monopolios digitales

La pandemia hizo crecer enormemente los beneficios y el poder de las compañías digitales, muchas de las cuales ya se habían tornado demasiado grandes y poderosas. En casos recientes contra los monopolios en Estados Unidos y Europa, se acusa a algunas de las más conocidas de aprovecharse de su posición dominante para perjudicar de diferentes maneras a la competencia, incluso a partir de un control abusivo sobre los datos generados por sus usuarios/as. Estos monopolios agresivos no son sólo peligrosos para sus competidores: los usuarios también padecen la falta de opciones y los cada vez menores controles de privacidad. Todas estas compañías acopian los datos que recolectan y van incorporando cada vez más aspectos de la vida de sus usuario/as. Para muchas de ellas, los datos son la mayor fuente de beneficios y ganancias. Los datos son utilizados para diversos fines: mercadotecnia y publicidad dirigida, influencia y manipulación de resultados políticos, para seleccionar a ciertas personas a partir de criterios particulares, y para que los gobiernos o agencias privadas puedan vigilar a los/as usuarios/as. Si bien algunos países desarrollados están emprendiendo los primeros pasos en su contra, la regulación y la protección de la privacidad en los países en desarrollo es todavía muy débil sino inexistente. Estos últimos se verían enormemente beneficiados por la implementación de protocolos internacionales que hagan énfasis en la importancia de los derechos de los/as ciudadano/as, y las Naciones Unidas podrían jugar un rol importante en su facilitación.

VII. Pisos de protección social

Nunca fue tan evidente y urgente la necesidad de una protección social adecuada en varios frentes. En la mayor parte de los países en desarrollo, esto significa un gasto público mucho mayor. Algunos deben repartir sus esfuerzos entre contener y hacer frente a los desafíos sanitarios que plantea la COVID-19 o seguir lidiando con otras problemáticas sanitarias. También se requiere un mayor gasto público en seguridad alimentaria ya que el hambre constituye una amenaza creciente. Parte del gasto debe estar dirigido a ingresos de apoyo para las millones de personas que perdieron empleo e ingresos durante la cuarentena. Debemos reavivar la idea de un piso de protección social universal y considerar seriamente las estrategias para un Fondo de Protección Social Mundial.

VIII. Inversión pública global

Los bienes públicos globales requieren necesariamente de una inversión pública global. Esto implicaría hacer accesibles recursos transnacionales que nos permitan alcanzar los objetivos comunes de la humanidad. Esto estaría basado en contribuciones estatutarias (antes que en “ayudas” paternalistas de países ricos a países pobres). Podría consistir tanto en subvenciones como en préstamos (concesionales y no) y utilizarse para reducir los costos de los préstamos. También se podrían obtener ingresos gravando con impuestos actividades específicas (por ejemplo, el carbono) que deben destinarse a inversiones medioambientales.

Entrevista a Margot E. Salomon

7 de marzo 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 878-887
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e503>

Margot E. Salomon es doctora en Derecho Internacional por la London School of Economics and Political Science (Gran Bretaña), donde es profesora asociada del Departamento de Derecho y dirige el laboratorio multidisciplinar (Laboratory for Advanced Research on the Global Economy) de Derechos Humanos de la LSE. Su investigación se centra en la economía política internacional y las dimensiones legales de la pobreza mundial, y los derechos humanos y la gobernanza económica. En 2019, la Dra. Salomon fue galardonada con el Premio del Libro de la Sociedad Europea de Derecho Internacional por *The Misery of International Law* (escrito con Linarelli y Sornarajah) y en 2018 fue galardonada con una prestigiosa Cátedra belga (europea) Francqui. Ha sido consultora de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (2009) y del Fondo Fiduciario Nórdico del Banco Mundial sobre derechos humanos y economía (2011); asesora del Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (2004-2009); y miembro del Comité de la Asociación de Derecho Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008-2012).



—¿El FMI está obligado a cumplir con el derecho internacional en derechos humanos?

—Los/as abogados/as especializados/as en derecho internacional de derechos humanos llevan años defendiendo esa posición. Es importante, pero eso también puede funcionar como una maniobra de distracción. Esa posición supone un juego de ilusiones legales desde una perspectiva formalista porque nos distrae de la cuestión de fondo: aun cuando, tal y como argumentaría el FMI, este no está obligado a cumplir con los derechos socioeconómicos, ¿acaso eso significa que puede diezmar libremente las vidas y subsistencias de las personas de los países prestatarios? Si la respuesta es afirmativa, como pareciera ser, entonces tenemos un problema más profundo que la incapacidad del derecho internacional de los derechos humanos para comprometer a otros actores más allá de los Estados.

Mientras que hace décadas se debate sobre las obligaciones del FMI en materia de derechos humanos, no cabe ninguna duda de que los Estados miembros las tienen y que esas obligaciones siguen vigentes al momento de integrar una organización internacional. Como mínimo, tendrían la obligación positiva de garantizar —como dueños del FMI— que no se violen los derechos socioeconómicos. Pero incluso en esa área no controvertida del derecho internacional —donde la amplia mayoría de los Estados miembros del FMI también son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de la Convención sobre los Derechos del Niño— dentro de la organización no existe ningún mecanismo para incrementar la responsabilidad de los Estados miembros, y las posibilidades por fuera de ella son limitadas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha sostenido en repetidas ocasiones que los Estados parte del Pacto estarían actuando en contra de sus obligaciones si delegaran poderes en el FMI o en otras agencias, y les permitieran ejercerlos sin garantizar el respeto a los derechos humanos. Del mismo modo, el Comité ha sostenido que los Estados Parte actuarían en

contra de sus obligaciones si ejercieran sus derechos de voto en dichas agencias sin tener en cuenta los derechos humanos. Pero las incansables exhortaciones del Comité no son más que eso. Sería un avance particularmente importante que el Comité interpretara la “jurisdicción” en el protocolo facultativo que, una vez ratificado, permitiría la presentación de denuncias por parte de “personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto”. De este modo, las personas perjudicadas por las políticas del FMI podrían denunciar a determinados Estados miembros del FMI.¹ En particular, el hecho de que el perjuicio pueda haber sido causado por varios Estados responsables no exime a ninguno de los Estados infractores de sus propias obligaciones.

El debate al interior del FMI sobre el primer préstamo concedido a Grecia en 2010 es indicativo de la impunidad detrás del funcionamiento de la institución. El primer préstamo a Grecia procedía de los préstamos bilaterales mancomunados de los Estados de la eurozona y el FMI, y hoy sabemos que se destinó a los bancos alemanes, franceses y griegos que tenían bonos griegos para protegerlos de las pérdidas. El préstamo convirtió la deuda privada en deuda pública que Grecia ahora le debe (con intereses) a los disgustados contribuyentes de los países de la eurozona y al FMI. Como ya dije en otro momento, durante una fatídica reunión de la junta ejecutiva el 9 de mayo de 2010, el director ejecutivo de Brasil en el FMI planteó la preocupación de que “los riesgos del programa son inmensos... En la actualidad, los programas corren el riesgo de sustituir la financiación privada por la oficial. En palabras más crudas, podemos pensar que no se trata de un rescate a Grecia, que

¹ Margot E. Salomon, *Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation* en Malcolm Langford, Martin Scheinin, Wouter van Genugten y Wouter Vandenhole (ed.), *Global Justice, State Duties: The Extra-Territorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013), 259-291.

tendrá que someterse a un ajuste desgarrador, sino de un rescate a los tenedores de deuda privada de Grecia, principalmente las instituciones financieras europeas”. El personal del FMI reconoció que “el programa sin duda pondrá a prueba a la sociedad griega”. El director adjunto del FMI para Europa señaló entonces que el programa para Grecia sería “duro, difícil y doloroso”.² Unos años más tarde, en 2015, Panagiotis Roumeliotis, el director ejecutivo suplente de Grecia en el FMI entre 2010 y 2011, fue llamado a declarar ante la Comisión Especial del Parlamento Helénico sobre la auditoría de la deuda griega. Ofreció el siguiente sumario sobre las decisiones tomadas el 9 de mayo de 2010: “Le pedimos a la sociedad Griega que pague las pérdidas de los bancos [...] junto con el interés velado de imponer una estricta austeridad a modo de advertencia para otros países de la eurozona”.³

En este sentido, las cuestiones relativas a si el FMI debería comprometerse con los derechos humanos en relación con, por ejemplo, su capacidad, experiencia, interés, financiación, despliegue de la misión y posibilidad de que las instituciones repliquen las acciones, etc.; representan un problema de segundo orden. No hace falta que una institución internacional tenga un mandato de cumplimiento de los derechos humanos para que disponga de un sistema efectivo de rendición de cuentas por el incumplimiento de estos en el ejercicio de su mandato. Esto es clave también para propiciar la no repetición. Es revelador que solo haya una referencia a los derechos humanos en el informe sobre “El FMI y la Protección Social”, elaborado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI en 2017. Sin mayores consideraciones, en la página 63 del informe se menciona que “las medidas del programa [del FMI] que implicaban recortes en las jubilaciones solían ser muy polémicas —Grecia fue uno de

² Para saber más sobre este tema, ver a John Linarelli, Margot E. Salomon y Muthucumaraswamy Sornarajah, *The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy* (Oxford University Press, 2018), 214-215.

³ Notas en el archivo de la autora.

los casos más difíciles para el FMI— y, en varios países europeos, terminaron siendo revocadas por los tribunales constitucionales porque consideraron que violaban los derechos adquiridos por los/as jubilados/as”.

—¿Cómo valora el nivel de rendición de cuentas del FMI respecto a las consecuencias de sus decisiones en materia de derechos humanos?

—En una serie de decisiones contra Grecia durante el punto álgido de la reciente crisis de austeridad, se consideró que Grecia había violado el derecho a la seguridad social según la Carta Social Europea de 1961. En su defensa, Grecia alegó, *inter alia*, que las modificaciones de la protección social de las personas jubiladas fueron consecuencia de *otras obligaciones internacionales* del Gobierno, principalmente las derivadas de un mecanismo de apoyo financiero que el Gobierno acordó con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional —la (denostada) Troika— en 2010. El Comité Europeo de Derechos Sociales rechazó correctamente este argumento. Frente al argumento del Gobierno de que “los derechos salvaguardados por la Carta del 1961 han sido restringidos en virtud de [sus] otras obligaciones internacionales, a saber, las derivadas del acuerdo de préstamo con las instituciones de la UE y el Fondo Monetario Internacional”, el Comité respondió “que el hecho de que las disposiciones impugnadas de la legislación interna busquen cumplir con los requisitos de otras obligaciones legales no las exime del ámbito de la Carta”. En un caso posterior contra Grecia,⁴ el Comité Europeo de Derechos Sociales celebró una audiencia pública. Por primera vez en la historia de los procedimientos de reclamaciones colectivas, el Gobierno no impugnó las alegaciones presentadas por la organización reclamante, la Confederación General del

⁴ *Confederación General del Trabajo de Grecia (GSEE) contra Grecia*, denuncia núm. 111/2014, decisión sobre el fondo del asunto del 23 de marzo de 2017.

Trabajo de Grecia (GSEE, por sus siglas en griego), de violación *inter alia* del derecho al trabajo, a condiciones justas de trabajo y a una remuneración equitativa, así como del derecho a participar en la determinación y la mejora de las condiciones y el entorno de trabajo, que se vieron perjudicadas por las medidas que desregularon las condiciones de trabajo, y que dieron lugar a formas extremas de flexibilidad laboral y a elevados niveles de inseguridad en el empleo, a la reducción de las indemnizaciones por despido y de los plazos de preaviso, etc. Mientras afirmaba su compromiso de cumplir con las obligaciones de la Carta Social Europea, Grecia fue declarada infractora de una serie de obligaciones. Pero celebrar que el Estado haya sido declarado responsable en estos casos es, en muchos sentidos, no entender nada.

Sea cual fuera el grado de influencia nacional respecto a los márgenes de los acuerdos de los préstamos entre el FMI y Grecia, los términos y requisitos específicos previstos en los memorandos eran categóricos en cuanto al alcance de la supervisión de la Troika, y explícitos en sus prescripciones sustantivas.⁵ Una gama de hallazgos apuntan al alcance de la influencia de los prestamistas, incluyendo el modo en que el Gobierno griego y el Parlamento estaban bajo su directo control político; de hecho, en el caso de la Confederación General del Trabajo de Grecia, el Comité subrayó cómo la inacción de las legislaturas, bajo una fuerte presión de las instituciones acreedoras, permitió que se mantuvieran leyes infractoras a pesar de que era sabido que violaban la Carta.⁶

⁵ Ver Margot E. Salomon, *Of Austerity, Human Rights and International Institutions*, 4 *European Law Journal*, 2015, Vol. 21, 521-545.

⁶ Para un conjunto de valiosas reflexiones del vicepresidente del Comité ver: Karin Lukas, *Austerity and Human Rights: Reflections on the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights* en ME Salomon and B de Witte (ed.), *Legal Trajectories of Neoliberalism: Critical Inquiries on Law in Europe*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Working Paper 2019/43. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/63447/RSCAS_2019_43.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Bajo estas condiciones familiares —y a modo de ejemplo de la diferencia entre lo que atiene a lo interno y externo—, los deberes de los derechos socioeconómicos, la redistribución y el acceso a bienes esenciales, así como la responsabilidad (legal) por el incumplimiento de estos requisitos recaen en el propio Estado de los titulares de los derechos. Pero el margen de maniobra de las instituciones nacionales, destinadas a reflejar la voluntad del pueblo, se reduce drásticamente (como ha sucedido una y otra vez). Mediante una serie de aspectos promovidos como parte del derecho internacional —que son diversas expresiones de la visible separación entre las instituciones y las prácticas económicas y no económicas—, el FMI (y no solo el FMI) es capaz de ser profundamente intervencionista, mientras que al mismo tiempo opera sin responsabilidad alguna por el impacto de sus decisiones y prescripciones en la vida de las personas a la que reestructura.⁷ Esto es gobernar sin lidiar con los inconvenientes del contrato social y las exigencias de la democracia. Desde el punto de vista procedimental y en términos sustanciales, este arreglo atenúa drásticamente la democracia a nivel nacional, prescinde de la rendición de cuentas —que corresponde a un sistema democrático que funcione—, y les da poder a los actores internacionales sin establecer mecanismos para que tengan que rendir cuentas. Este vacío es el rédito clave que se desprende de los paradigmáticos casos de austeridad contra Grecia mencionados anteriormente. Y no es casualidad.

—Dada la brecha de responsabilidad en la rendición de cuentas, ¿qué podemos hacer para cerrarla?

—Si observamos los desarrollos jurídicos más ampliamente, tal vez estemos avanzando hacia el cierre de las brechas de responsabilidad en la rendición de cuentas de la globalización. El proyecto de la Convención sobre el Derecho al Desarrollo

⁷ Respecto a esta diferencia entre interno y externos: Linarelli, Salomon y Sornarajah, *supra* núm. 2.

de la ONU prevé la ratificación por parte de las organizaciones internacionales. En términos más generales, cuando se trata de las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos, observamos un movimiento entre los órganos judiciales que va más allá de requerir la activación jurisdiccional del control estatal sobre el territorio en el extranjero o el control sobre las personas, para ir en busca de un control efectivo *sobre los derechos de las personas*.⁸ El estado del arte en materia jurídica en 2011, identificado en los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2011, reconocía que un Estado podía estar sujeto a obligaciones extraterritoriales específicas en derechos humanos en las situaciones en que las que ejerciera una *influencia* decisiva. El movimiento hacia una rendición de cuentas directa sobre las violaciones extraterritoriales de los derechos humanos por parte de las corporaciones transnacionales es otra cuestión que debemos mantener bajo observación. Aunque siguen existiendo verdaderos obstáculos para responsabilizar al FMI o a sus Estados miembros por su impacto negativo en el ejercicio de los derechos humanos, para dar un paso en la dirección correcta es preciso que este reconocimiento tardío de su capacidad de interferir en los derechos humanos de las personas (dondequiera que se encuentren) esté acompañado de obligaciones en materia de derechos humanos.

La austeridad conserva un buen ritmo con los préstamos pandémicos del FMI. Un estudio de Eurodad en el que se examinaron los préstamos del FMI acordados durante la pandemia de COVID-19 en 80 países, entre marzo y septiembre de 2020, sacó a la luz que el FMI promueve medidas de austeridad tras la crisis y, en muchos casos, estableció una fecha de inicio tan

⁸ Ver Başak Çali, *Has "Control over Rights Doctrine" for Extra-Territorial Jurisdiction Come of Age? Karlsruhe, too, has Spoken, Now it's Strasbourg's Turn*, *European Journal of International Law: Talk!*, julio 2020. <https://www.ejiltalk.org/has-control-over-rights-doctrine-for-extra-territorial-jurisdiction-come-of-age-karlsruhe-too-has-spoken-now-its-strasbourgs-turn/>

pronta como el 2021.⁹ Hay fuertes advertencias de que en un futuro cercano los países deudores del Sur Global se enfrentarán a mayor austeridad agobiante y recortes en los servicios públicos, precariedad laboral, desregulación y privatización. La necesidad de un robusto sistema externo para promover la rendición de cuentas en materia de derechos humanos es más urgente que nunca. Como señala Celine Tan, un punto de partida es adherir a los códigos de conducta acordados internacionalmente, como los recientemente elaborados Principios Rectores sobre las Evaluaciones del Impacto en los Derechos Humanos de las Políticas de Reforma Económica de las Naciones Unidas, así como la apertura del FMI al escrutinio legal mediante procesos jurídicos nacionales e internacionales.¹⁰ Sin embargo, se necesita una acción igual de urgente para abordar las causas profundas del negocio del endeudamiento crónico, y para desarticular el control de las finanzas internacionales.¹¹

El esquema de la deuda soberana está en profunda tensión con la autodeterminación democrática. Ya sea por la condicionalidad de los préstamos, la reestructuración de la deuda o la

⁹ Daniel Munevar, *Arrested Development: International Monetary Fund Lending and Austerity Post Covid-19* (Eurodad, octubre 2020). https://www.eurodad.org/arrested_development: “No proporcionar financiación en forma de subvenciones ni un alivio frontal de la deuda han forzado a 40 de estos países a recortar los presupuestos públicos para poder afrontar la respuesta a la pandemia [...] La austeridad es la respuesta del FMI a las implicancias fiscales de la pandemia. La austeridad está diseñada para liberar recursos, estabilizar los niveles de deuda y cumplir con esta. Cincuenta y nueve países tienen planes de consolidación fiscal para los próximos tres años que son mayores que los paquetes de respuesta a la COVID-19 implementados en 2020. La consolidación fiscal representa 4,8 veces la cantidad de recursos asignados a los paquetes para la COVID-19 en 2020”. *Id.* Ver también Chiara Mariotti, *Mind the gap: It’s Time for the IMF to Close the Gap between Rhetoric and Practice* (Eurodad, febrero 2021).

¹⁰ Celine Tan, *Human Rights and the Bretton Woods Institutions: Moving Beyond Institutional Remedies, Bretton Woods at 75* (Bretton Woods Project, 2019), 12-14. <https://www.bretton-woodsproject.org/2019/10/bretton-woods-at-75/>

¹¹ Ver Jerome Roos, *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt* (Princeton University Press, 2019), 309-310; Silvia Federici, *The Debt Crisis, Africa and New Enclosures* en Midnight Notes Collective, *Midnight Oil: Work, Energy, War 1973-1992* (Autonomea, 1992), 303.

forma en la que se analiza la sostenibilidad de la deuda (que en la actualidad no incorpora la dimensión de los derechos humanos), el bienestar de la población no ha sido la preocupación central. Cuando los acreedores tienen una influencia real y no se respetan los derechos humanos ni la democracia, podemos decir que están cometiendo “un acto hostil contra el demos”.¹² Tal y como lo captura el trabajo de Maurizio Lazzarato, la relación acreedor-deudor nos define.¹³ La deuda es gobernanza. Es hora de que la política y el derecho internacionales se pongan al día y la tomen como tal.

¹² Margot E. Salomon y Robert Howse, *Odious Debt, Adverse Creditors, and the Democratic Ideal* en Ilias Bantekas y Cephias Lumina (ed.), *Sovereign Debt and Human Rights* (Oxford University Press, 2019), 425.

¹³ Maurizio Lazzarato, *Governing by Debt* (Semiotext(e), 2015).

Entrevista a Yanis Varoufakis

8 de febrero de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 888-891
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e504>

Yanis Varoufakis es un economista griego-australiano. Se desempeñó como ministro de Finanzas en Grecia. Actualmente es miembro del Parlamento griego, líder del Frente Europeo por una Desobediencia realista (MeRA25), cofundador del Movimiento Democracia en Europa 2025 (DiEM25) y de la Internacional Progresista. Es profesor de economía en la Universidad de Atenas (Grecia), profesor honorario de economía política en la Universidad de Sydney (Australia), profesor Honoris Causa de derecho, economía y finanzas en la Universidad de (Italia), profesor visitante de economía política en el Kings College de la Universidad de Londres (Reino Unido).



—¿Considera que la arquitectura financiera internacional cambió desde la última crisis en 2008 hasta la actual crisis pandémica? ¿Se ha incorporado una mirada progresista al discurso o en las recomendaciones de políticas?

—Imaginar que el 2008 concluyó es un error. Los bancos centrales introdujeron liquidez suficiente para suavizar esa crisis y reflotar el sector financiero occidental, pero de manera simultánea los gobiernos aplicaron una profunda austeridad. El resultado fue un exceso de ahorros acumulados en detrimento de la inversión y, por lo tanto, estancamiento para la

mayoría mientras la oligarquía financierizada nadaba en dinero. Entonces llegó la COVID-19 e hizo que los bancos centrales imprimieran aún más dinero mientras los gobiernos intentaban prevenir un nuevo colapso de la inversión y la demanda. En otras palabras, la COVID-19 empeoró la crisis preexistente que empezó en 2008. En este contexto, la Unión Europea no hizo nada que contribuyera a que la mayoría recuperara la capacidad de gasto que tenía antes del 2008. Y en el caso de los Estados Unidos, las promesas de estímulos de Biden para restaurar el pleno empleo, dada su estructura, no lograrán revertir el daño permanente infligido a las personas más vulnerables, así como tampoco ayudará a la clase trabajadora más pobre.

—¿Qué rol tiene la disputa intelectual a la hora de vincular las políticas económicas con el cumplimiento de los derechos humanos? ¿El FMI intercede en esa disputa?

—Ninguno. Quienes elaboran e implementan las políticas económicas son completamente ajenos a las necesidades o derechos humanos. El FMI, desde que concluyó Bretton Woods, se transformó en un sheriff internacional que trabaja a tiempo completo en nombre de los banqueros de Occidente. Incluso cuando dicen lo correcto (como por ejemplo cuando se pronunciaron a favor de condonarle la deuda a Grecia o de un estímulo fiscal global durante la pandemia), sus palabras no se traducen en ninguna acción tangible: los funcionarios del FMI toman decisiones, siempre a puertas cerradas, sobre los diferentes acuerdos de préstamos con países que solicitan la ayuda del FMI. Detrás de esas puertas, los funcionarios del FMI siguen insistiendo con políticas que sirven a los intereses de una oligarquía sin fronteras.

—¿Qué podría pasarle a un país como Argentina si decidiera no aceptar las condiciones del FMI? ¿Se nos caerá el cielo encima a los y las argentinas?

—La historia ha demostrado que rechazar las condiciones del FMI y reducir la deuda de manera unilateral funciona mucho

mejor que seguir pidiendo préstamos al FMI bajo condiciones que garantizan la interminable contracción de la economía social de Argentina.

—La experiencia griega nos enseñó que la participación democrática directa en cuestiones económicas —mediante una consulta popular, por ejemplo— no garantiza que los gobiernos respondan a la voluntad popular. ¿Cómo podemos impulsar una democracia real en la que los responsables de las decisiones macroeconómicas tengan que rendir cuenta por ellas?

—No hay garantías para una política progresista. Solo oportunidades. La consulta popular de julio del 2015 le brindó al pueblo de Grecia una magnífica oportunidad para escapar de la cárcel de los deudores. El modo en que Tsipras derrocó la voluntad del pueblo en la noche de la consulta popular que él mismo había convocado destaca la importancia de tener por líder a alguien que diga lo que es y sea lo que dice. Eso requiere partidos políticos donde los y las líderes estén al servicio del pueblo, y no al revés.

—Usted ha argumentado de manera sostenida a favor de cambios radicales en la arquitectura financiera internacional. ¿Qué reformas son las más urgentes para abordar la crisis de salud pública y una recuperación económica que proteja los derechos humanos?

—Eliminar al intermediario, es decir, al banquero privado que está entre los bancos centrales y la gente. En la actualidad, los bancos centrales imprimen dinero, luego se lo prestan a los banqueros privados quienes, después, se lo prestan a las corporaciones. Estas toman el dinero y vuelven a comprar sus propias acciones. Por tanto, el dinero impreso por el Estado se desperdicia en incrementar los salarios corporativos, la riqueza oligárquica y una desigualdad devastadora.

—En el caso que fuera posible, ¿cómo cree que los países deudores podrían construir alianzas para generar un cambio en las IFI? ¿Es posible ampliar esas alianzas hacia algunos países acreedores? Si es así, ¿en torno a qué cuestiones y valores podrían articularse?

—Claro que sí. Pero, primero, en las elecciones tanto de los países deudores como de los acreedores deberían ganar auténticos progresistas. ¡Tenemos mucho trabajo por hacer!

Entrevista a Alicia Girón

4 de febrero de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 892-897
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e505>

Alicia Girón es una economista mexicana, doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus principales líneas de investigación son economía financiera, particularmente relacionadas con los ciclos económicos, crisis financieras, deudas soberanas y sistemas financieros. Es integrante del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de su alma mater, instituto que dirigió entre 1994 y 2002. Desde 2010 hasta 2018 fue editora de la revista Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Es coordinadora del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África (PUEAA) desde 2017. Fue presidenta de la International Association for Feminist Economics (IAFFE) entre 2015 y 2016, e integrante del Alto Panel para el Empoderamiento Económico de las Mujeres de Naciones Unidas (2016-2017).



—¿Cuáles han sido hasta ahora los principales efectos —comunes y diferenciados— de la pandemia y las medidas para contenerla sobre la situación económica y social de América Latina y el Caribe?

—En América Latina la caída del 9,1 % del PIB durante 2020 ha impactado principalmente en el empleo, el incremento de la pobreza y un mayor endeudamiento público. COVID-19 llegó

en un pésimo momento para la región dada las condiciones de vulnerabilidad financiera y económica al evidenciar las carencias en el acceso al agua, a la educación y a los sistemas de salud para enfrentar una pandemia.

Ante los efectos de la pandemia, el instrumento utilizado por los gobiernos ha sido la política fiscal. Ante más de tres décadas de haber utilizado las políticas de austeridad para estabilizar los indicadores macroeconómicos, hoy los países han incrementado el gasto social para lograr sanear las carencias. Si bien, todos los países de la región habían realizado una profunda reorganización del gasto público ante la evidencia de haber fallado en la canalización de su gasto social específicamente gasto en educación y gasto en salud. Incluso una muestra de orgullo de los gobiernos ha sido que hasta antes de la pandemia los países de América Latina habían reducido el déficit primario en América Latina, situándolo en el 0,6 % del PIB en 2019, en comparación con el 1,1 % del PIB registrado en 2016.¹ Por lo tanto, “(...) la política de gasto se ha centrado en la contención de su crecimiento, lo que ha incidido en una reducción del gasto primario para acomodar el peso cada vez mayor de los pagos de intereses”.²

América Latina (como promedio de las cinco principales economías de la región) como parte de los países EMMIE, han respondido con medidas fiscales discrecionales destinando un 4,86 % del PIB para gastos adicionales e ingresos tributarios no percibidos. Por concepto de capitales, préstamos y garantías, la suma equivale al 3,04 % del PIB. Es importante resaltar la heterogeneidad de las cifras para las cinco principales economías de América Latina. Mientras países como Chile y Brasil han presentado respuestas fiscales que oscilan entre el 6,5 % y 8,3 % del PIB, países como México no han superado el punto

¹ CEPAL (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19*. Santiago de Chile.

² Ídem, p. 79.

porcentual de su PIB en ninguno de los dos rubros estimados. Los casos de Argentina y Colombia —a septiembre de 2020— se encontrarían en una situación media, al haber destinado entre 2,5 % y 4 % del PIB, como respuesta en términos fiscales para paliar la pandemia del COVID-19.

—La historia de las últimas décadas de América Latina y el Caribe están signadas por el peso de la deuda. ¿Qué explica esta gravitación sistemática? ¿Cuál ha sido el rol del FMI en la región? ¿Algún país intentó un camino alternativo?

—El sistema monetario de Bretton Woods creado en 1944 ha sido determinante en las políticas monetarias y fiscales de los países latinoamericanos. El crédito en la posguerra para los países latinoamericanos permitió proyectos de inversión que sirvieron en gran parte para el proceso industrial de países como Brasil y México. Los milagros económicos de estos países bajo el proceso de “industrialización por sustitución de importaciones” fueron un ejemplo para otros países asiáticos.

El problema del endeudamiento es la carga tributaria del servicio de su deuda externa. A ello se suma que mucha deuda no ha sido canalizada para infraestructura sino para gasto corriente y ha incidido en corrupción de los gobiernos deudores.

Por lo tanto, el crédito en dólares a partir de la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial y posteriormente del Banco Interamericano de Desarrollo más la participación de la banca comercial estadounidense y europea definieron la moneda de intercambio internacional. El “dólar ha sido tan bueno como el oro”. Hoy muchos países de la región han recibido con gran ánimo las inversiones directas y de capital, pero también están bajo el manto de los intereses de China por los recursos naturales. Desde la minería, hasta la soja, pasando por inversiones más específicas como puertos, aeropuertos y trenes.

La deuda externa ha sido el “talón de Aquiles” de América Latina desde que nace a la vida independiente. Se separó de la Corona española y de inmediato los intereses del Imperio

Británico estaban en los recursos de la región. En mi opinión, podemos afirmar que existe una relación dialéctica del desarrollo del sistema capitalista entre los países europeos y los países latinoamericanos. El hecho de haber nacido sin una moneda nacional y sin la posibilidad que los países pudieran imponer una moneda dentro de su espacio regional propiciaron que el equivalente general soberano fuera la corona española y después la libra hasta llegar al dólar. El dólar ha marcado desde la Segunda Guerra Mundial hasta el día de hoy el equivalente con el que se realizan todas las operaciones de intercambio tanto a nivel internacional como a nivel regional. Y, aunque algunos países han iniciado transacciones con yuanes, la moneda china difícilmente sustituirá al dólar.

—La mayoría de los países de la región están tomando más y más deuda para hacer frente a las erogaciones de emergencia para capear la pandemia. ¿Esta vía de financiamiento no generará mayor vulnerabilidad financiera y política a los países? ¿Qué mecanismos se podrían implementar para asegurar la sostenibilidad de las deudas públicas?

—La deuda pública se tiene que renegociar nuevamente y de momento plantear una moratoria. Una moratoria que le permita respirar a la región y canalizar ese excedente que se va a los fondos de pensiones y a los *hedge funds* especulativos. Quitas de capital, interés cero y reestructuración de los pagos a 100 años.

Las deudas son sostenibles cuando han sido canalizadas a sectores productivos de largo alcance como es infraestructura para crear nuevas industrias, servicios y crear empleo.

—Tomando en cuenta la actuación del FMI durante el 2020, ¿considera que el FMI ha aprendido las lecciones del pasado reciente en cuanto a que la austeridad no es una vía eficaz para el crecimiento, el desarrollo y la inclusión?, ¿o ya ve señales de austeridad en la intervención del FMI en la región y en el mundo?

—El FMI se equivocó con las alternativas que se dieron a la crisis del 2008-2009 pero quiénes tienen la conciencia con remordimiento son los bancos centrales. Incluso cuando se presentó el resquebrajamiento de los bancos “muy grandes para quebrar, muy grandes para rescatar” los bancos centrales de inmediato salieron a salvar al sistema bancario y financiero. En la primera reunión del G20 allí se planteó la necesidad de la austeridad y reordenar las políticas públicas al pago de los acreedores. Incluso las tasas de interés al cero por ciento solo sirvieron para aumentar más la deuda de las corporaciones no financieras a nivel mundial y los países se endeudaron más. En mi opinión el endeudamiento cayó en una situación Ponzi, contratar deudas para pagar a los acreedores. Una situación que iba a explotar en cualquier momento. La COVID-19 solo vino a explotar el mal manejo de política monetaria, fiscal y financiero que implementaron los bancos centrales. Ellos son los culpables de la actual pandemia que está en marcha, la pandemia de la deuda.

En la última reunión del Foro Económico de Davos y en los discursos del FMI hay nuevos planteamientos al transmitir la necesidad del cambio en la forma en que se ha explotado la naturaleza. Hay una reflexión al mencionar la palabra “resetear” es decir volver a empezar. Esto implica que el endeudamiento contratado para ampliar el gasto público deberá llevarse a buen fin sin olvidar que estas instituciones responden a los inversionistas institucionales y los corporativos no financieros. Es el nuevo orden y la nueva división de los *shareholders*, o sea de los dueños de las acciones del capital empresarial internacional.

—¿Es posible “arreglar” las instituciones de Bretton Woods para que sus recomendaciones de políticas estén en línea con las agendas para reducir las desigualdades, el cambio climático y la discriminación de género?

—Sí, es posible siempre y cuando tengan en mente que la otra mitad que carga al mundo son las mujeres. Políticas públicas con

enfoque de género desde la educación, salud y trabajo digno para las mujeres mejorando el acceso a los servicios básicos terminarán paulatinamente con la pobreza y mejorarán la situación de las mujeres que son responsables de la reproducción social y de la vida en un espacio económico, político y social, la nación y el Estado.

Entrevista a Jomo Kwame Sundaram

5 de marzo de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 898-904
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e506>

Jomo Kwame Sundaram es asesor principal del Instituto de Investigación Khazanah, miembro de la Academia de Ciencias de Malasia, profesor emérito de la Universidad de Malaya y miembro visitante de la Iniciativa para el Diálogo Político de la Universidad de Columbia. Fue fundador y presidente de International Development Economics Associates (IDEAs), Subsecretario General de Desarrollo Económico de la ONU (2005-2012) y Subdirector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2012-2015). Recibió el Premio Wassily Leontief 2007 por el avance de las fronteras del pensamiento económico.



—¿Por qué sostiene que, en este contexto, las reestructuraciones de la deuda son una “distracción de la deuda”?

—En el contexto de contagios de COVID-19, muchos gobiernos del mundo actuaron solo en pos de contener el contagio de un virus que se propagaba por las sociedades, a diferencia de otros gobiernos, principalmente en Asia Oriental. Estos actuaron rápida e integralmente para contener la epidemia mediante testeos masivos, rastreo, aislamiento y tratamiento de las personas sospechosas de estar infectadas. De este modo, a medida que la epidemia se propagaba a nivel nacional, muchos de los

gobiernos impusieron cuarentenas “Quedate en casa” junto con un paquete de medidas para controlar los contagios. Esas medidas interrumpieron buena parte de la actividad económica en un esfuerzo tardío por limitar los contagios, particularmente en las actividades que requerían cercanía física entre los y las empleadas, con la clientela o, por ejemplo, los servicios de hotelería, colectivos, trenes y aviones. También interrumpieron las cadenas de suministro de productos que perdieron cercanía con la creciente popularidad de las cadenas de suministro o valor a lo largo de las últimas décadas, de la mano de la deslocalización y la transnacionalización de los procesos productivos.

La desaceleración económica resultante se produjo justo después de una década de tenue recuperación económica tras la crisis financiera mundial de 2008-2009 y la Gran Recesión subsiguiente. Si no se lleva a cabo una iniciativa efectiva para recuperar liquidez y aumentar la demanda agregada, el temor a que las recesiones se conviertan en depresiones tiene asidero.

Si bien las medidas de apoyo monetarias son indudablemente útiles, ante estas amenazas lo que se necesita urgentemente son grandes esfuerzos fiscales expansivos. Con la lenta y constante acumulación de deuda soberana de la última década, debida en gran parte a la disminución de la recaudación de ingresos, los gobiernos siguieron centrándose en la carga acumulada de esos préstamos y se vieron restringidos a la hora de responder a la necesidad de una acción urgente y adecuada.

—Si los gobiernos tuvieran que destinar fondos a “lo que es importante en la vida”, ¿cuáles serían las prioridades? ¿Los derechos humanos ofrecen una guía para eso? ¿Se relacionan con la recuperación económica?

—En vez de discutir estas cuestiones en abstracto, tomemos en consideración la situación actual. Hay una falsa disyuntiva en juego entre salud y economía. Una respuesta para ambas opciones es contener de manera efectiva el contagio, ya que así se salvan vidas y se evita la necesidad de cuarentenas del tipo

“Quedate en casa”, permitiendo que las actividades económicas vuelvan a ponerse en marcha. Un esfuerzo fiscal sostenido es particularmente crucial para garantizar que las recesiones no se conviertan en depresiones. Esto podría requerir que los gobiernos tomen más deuda que nunca y que deban garantizar que el gasto adicional esté destinado de manera sensata, justa y efectiva a proveer alivio y promover la recuperación. Luego del acelerado desarrollo de vacunas, el desafío ahora radica en garantizar que sean distribuidas de manera rápida, justa y accesible, considerando las necesidades por encima de las capacidades de pago. Ante el debilitamiento del multilateralismo, los grandes poderes han reafirmado sus intereses, dando lugar a un imperialismo de las vacunas, tal y como parece estar ocurriendo.

El discurso contemporáneo de los derechos humanos está arraigado en supuestos neoliberales, especialmente los de un liberalismo personalista que funciona en una economía de mercado. Aunque por lo general se enmarca en el Estado de derecho, no suele ofrecer medios universalmente aceptados para eludir demandas contrarias, como las de derecho de propiedad e incluso de propiedad intelectual.

Por ejemplo, los y las defensoras de los derechos humanos han estado notablemente ausentes a la hora de abogar por la exención de los derechos de propiedad intelectual sobre las vacunas. Los gobiernos de países ricos se opusieron a este pedido de exención dirigido a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y lo bloquearon en defensa de la propiedad intelectual y en búsqueda de un “nacionalismo de las vacunas”. Y es así como las compañías a cargo de las vacunas, que ya recibieron miles de millones de financiamiento público, siguen negándose a revelar sus hallazgos en materia de investigación. Poner esa información a disposición puede no solo acelerar el desarrollo de las vacunas y sus mejoras, sino que la exención es sumamente necesaria para aumentar de manera significativa la producción y suministro de vacunas genéricas. Esto permitiría llevar adelante vacunaciones masivas rápidas, eficaces,

accesibles y equitativas, a fin de superar más velozmente la pandemia. A cambio, mitigaría la inmensa perturbación que esta causó, reduciendo la pérdida de vidas y de actividad económica. Cuando se pusieron en debate los derechos en la OMC, la referencia de los países ricos —campeones de los derechos humanos— aludieron, en cambio, a los derechos de la propiedad intelectual, incluso en materia de salud.

—¿Con qué opciones financieras, realistas y sostenibles cuentan los países de ingresos medios como la Argentina para aumentar su espacio fiscal?

—La experiencia financiera reciente de la Argentina, en las últimas tres décadas, es realmente bastante excepcional entre los países en desarrollo, hay otras personas en mejor posición que yo para discutir la situación del país. La mayoría del resto de países en desarrollo están mejor posicionados para pedir préstamos que la Argentina. No obstante, parece que el gobierno actual lo ha hecho bastante bien en unir la nación, o al menos las principales tendencias políticas, primero para gestionar la pandemia de COVID-19, y luego para abordar el problema de la excesiva deuda soberana. Sin embargo, aún no está claro hasta qué punto lograrán sortear las limitaciones al gasto público que el gobierno precisa hacer urgentemente para enfrentar la crisis. Muchos países de ingresos medios ya están endeudados en diferente medida. La comunidad financiera y los medios de comunicación empresariales han advertido con frecuencia que sus calificaciones crediticias se verán afectadas negativamente si piden más préstamos. Un conjunto de “halcones de la deuda” a lo largo del espectro político les han aconsejado a los países endeudados que usen sus escasos recursos fiscales para pagar sus deudas, en vez de hacer un gasto más juicioso y destinarlos a paliar la crisis de la COVID-19.

Aunque los tipos de interés internacionales son bajos, no parece necesario contraer más deuda externa, ya que los gobiernos necesitan gastar más en el alivio y la recuperación de las

economías nacionales, a menos que estas dependan fuertemente, por ejemplo, de la importación de alimentos debido a políticas anteriores que socavaron la seguridad alimentaria nacional.

—¿Qué deberían hacer los países si les pidieran que implementaran políticas ortodoxas (o que prometan hacerlo pronto) a cambio de obtener préstamos nuevos?

—No hay una única respuesta para esta importante pregunta. En la medida en que las circunstancias lo permitan, los países en desarrollo no deberían contraer deuda externa a menos que la necesiten para importar productos esenciales como comida y medicamentos. A diferencia de lo que ocurría antes, ahora los países en desarrollo tienen más opciones en lo que refiere a prestamistas, y pueden encontrar maneras de minimizar el costo de esa deuda, ya sea interna o externa.

Además, hay diferentes maneras de contraer deuda interna soberana. Y los gobiernos deben encontrar rápida e innovadoramente nuevas opciones a bajo costo para financiar nuevos gastos basados en sus circunstancias específicas. Abrirse a nuevas ideas y opciones puede mejorar enormemente las políticas públicas en circunstancias difíciles, incluso limitadas.

—Sabemos que las IFI, como el FMI, están prestando mucho menos de lo que prometieron al inicio de la pandemia. ¿Por qué?

—No estoy en condiciones de decir qué está pasando en Washington y por qué. Sabemos que el gobierno de Trump en los Estados Unidos, que tiene poder de veto en el FMI, se opuso a una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG). Esto pudo haber sido percibido como un indicio de que el Directorio no está dispuesto a ofrecerles préstamos a los países en desarrollo en un momento de necesidad, tal y como había anunciado previamente su directora gerente. Su promesa y propuesta originales eran mucho mejores y más generosas que la mísera propuesta del G20, que tuvo pocos adeptos.

El rol del G20 ante la COVID-19 en 2020 contrasta profundamente con la respuesta que le dio a la crisis financiera global una década atrás. En su punto cúlmine, en abril del 2019, el G20 recaudó 1,1 billón de dólares, que fueron en su mayoría al FMI. Los recursos adicionales del FMI se utilizaron en gran medida para hacer frente a las crisis europeas, y no a los problemas de los países en desarrollo, como se suponía que debía ser.

Las sensibilidades que atraviesan estos tiempos ya no aceptarán declaraciones públicas que ignoren descaradamente la situación de los países y las personas pobres. Sin embargo, y a todos los efectos, el esfuerzo de despliegue de la vacuna para la COVID-19 sugiere que priman los derechos de propiedad intelectual, junto con el nacionalismo de las vacunas o, más precisamente, el imperialismo que define las relaciones entre los países adinerados y su actitud hacia el resto.

—¿Es posible “reparar” las Instituciones de Bretton Woods para garantizar que las políticas que recomiendan estén alineadas con las agendas de las Naciones Unidas en materia de desigualdad, cambio climático, discriminación por género y desarrollo?

—Primero, es importante reconocer que las Instituciones de Bretton Woods (IBW) han cambiado significativamente en los tres cuartos de siglo que llevan de existencia. A lo largo del tiempo, muchos fueron los factores que influenciaron estas transformaciones.

Como todos saben, la gobernanza de las IBW está dominada por los ricos. Más que “un país, un voto”, o “una persona, un voto”, la realidad responde mejor a la caricatura de “un dólar, un voto”. Y hasta esto parece haberse congelado en el siglo XX, mucho antes de la emergencia de las economías asiáticas, particularmente de China, o incluso de India.

Pero hasta los países que producen más discursos en torno a los derechos humanos han hecho poco para avanzar en materia

de derechos humanos sociales y económicos, sin hacer mención a lo que se conceptualiza como “derecho al desarrollo”.

No cabe duda de que se habla mucho de desarrollo. Y a menudo los debates sobre la desigualdad se centran más en el género que en otras disparidades o desigualdades.

Y, sin duda, hay una creciente preocupación por el calentamiento global, pero muchas de las iniciativas gubernamentales suponen pasarles la pelota y la factura a otros. En conclusión, aunque las inequidades y las disfuncionalidades de las IBW y del sistema existente deben ser expuestas con la esperanza y los esfuerzos puestos en una reforma, casi nadie pierde el sueño por ello.

Entrevista a Soledad García Muñoz¹

12 de abril de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 905-921
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e507>

Soledad García Muñoz es la Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Abogada, con amplia experiencia de litigio nacional e internacional. Es Diplomada en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid con Suficiencia Investigadora obtenida en el Programa de Doctorado. Se ha desempeñado como profesora y académica en reconocidas universidades en las áreas de Derecho Internacional Público, Derechos Humanos (con énfasis en DESCAs) y Derechos de las Mujeres, Género y Diversidad Sexual. Igualmente, ha sido Presidenta de Amnistía Internacional Argentina, Vice-Presidenta del Comité Ejecutivo Internacional de AI y Presidenta de su Grupo de Trabajo sobre Género y Diversidad; también como consultora de prestigiosos organismos y centros de estudio, entre ellos de varias agencias ONU. Desde 2009 hasta su incorporación a la CIDH, se desempeñó como la Representante para Suramérica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. A partir de septiembre de 2017 asumió el cargo de Relatora Especial sobre DESCAs, tras ser elegida por la CIDH en un proceso público interamericano. Es la primera persona en llevar adelante dicho mandato.



¹ La entrevistada responde a título académico, sin que sus opiniones comprometan las de la CIDH o mayores análisis propios del mandato que tiene a cargo en su seno. Agradece la colaboración de Sofía Vilela (Personal Asociada, Brasil) y Constanza Aranda (Becaria, México).

—Las obligaciones derivadas del sistema interamericano de derechos humanos, ¿vinculan a las instituciones financieras internacionales (IFIs) cuando despliegan sus políticas en la región?

—Siendo aún un tema pendiente de mayor desarrollo por los órganos del sistema interamericano, como de las propias IFIs, habría varios argumentos de peso para afirmar que el régimen de responsabilidad internacional basado en instrumentos interamericanos, como universales de derechos humanos, también las alcanza. El proceso de humanización del Derecho Internacional posterior a la II Guerra Mundial ha conllevado que los derechos humanos sean cada vez más un tema de interés de toda la comunidad internacional, como se refleja tanto en el sistema universal como interamericano desde la génesis de ambos. Las IFIs forman parte de la comunidad internacional, sin que puedan permanecer ajenas a las bases jurídicas de la misma, tan fuertemente ancladas en los derechos humanos. Así, las IFIs son organizaciones internacionales y, por tanto, sujetos del derecho internacional con derechos y obligaciones en dicho orden jurídico.

Al respecto, comparto la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en cuanto a que estarían “*obligadas a respetar los derechos humanos, enumerados, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que forman parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, ambas fuentes del derecho internacional*”². Por ejemplo, el FMI, en su carácter de sujeto de Derecho Internacional, estaría sometido al mismo. Esto significa, por un lado, subordinarse a los principios y normas de Derecho Internacional general, particularmente a las normas imperativas del *ius cogens* y, en lo

² Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Doc. E/C.12/2016/1. 22 de Julio de 2016, pág.7.

pertinente, al Derecho Internacional consuetudinario, así como a las obligaciones que asuma frente a otros Estados u organizaciones internacionales; y por otro lado, a las normas propias -las reglas de la organización, en los términos de la Convención de Viena de 1986-, formada básicamente por los instrumentos constitutivos y demás resoluciones que se hayan adoptado de conformidad con éstos. En particular, rigen para el FMI las normas imperativas de Derecho Internacional general: un conjunto de disposiciones que contienen obligaciones esenciales para la salvaguarda de intereses fundamentales de la comunidad internacional. Entre ellas están hoy, indiscutiblemente, la igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de los pueblos y el respeto a la dignidad de las personas.³

Siendo miembros de Naciones Unidas todos los Estados americanos, esta interpretación ya nos da una base para sostener la obligación de respeto que las IFIs tendrían en relación con los derechos humanos en la región. Adicionalmente, siendo los Estados del hemisferio además miembros de la OEA y de su sistema de protección de los derechos humanos, aplica lo también dicho por el Comité DESC, en el sentido que *“es en el ejercicio de las facultades que les han delegado sus Estados miembros que deben abstenerse de adoptar medidas que puedan suponer violaciones de los derechos humanos”*⁴. Considerar que están exentas de responsabilidad en cuanto a los derechos humanos, sería desconocer normas del derecho internacional general como interamericano, pudiendo también comprometer la responsabilidad internacional de los propios Estados miembros y prestatarios, en cuanto a las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos en el ámbito interamericano.

Resulta entonces una cuestión de doble vía la de las obligaciones que hacen a las IFIs: tanto en cuanto a su naturaleza de organizaciones internacionales que conforman la comunidad

³ Ibídem.

⁴ Ibídem.

internacional, como por las que les caben a los Estados que las integran. Otra interpretación sería contraria al principio *pro persona*, como al *effect utile* de los instrumentos interamericanos de derechos humanos especialmente en cuanto a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), tan centralmente afectados por la desigualdad y pobreza crónica que predomina en el continente, como por la pandemia que estamos viviendo. Desconocer el marco interamericano de derechos humanos diría que no es una opción razonable en términos jurídicos, políticos, ni responsables, para las IFIs que operan en la región, ni para los Estados que con ellas se relacionan.

—¿Cuáles son los estándares interamericanos relevantes para evaluar las políticas del FMI en la región?

—Diría que la generalidad de los mismos, por cuanto las políticas del FMI y demás IFIs pueden llegar a afectar innumerables aspectos de derechos humanos, tanto en relación con los derechos civiles, políticos y DESCAs, como con las poblaciones a las que afectan sus operaciones; sobre todo a las que están en situación de especial vulnerabilidad o discriminación histórica. El sistema interamericano ha desarrollado un nutrido cuerpo de estándares normativos y jurisprudenciales en relación con tales derechos y colectivos, a saber: mujeres, personas LGBTIQ+, niñez, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas adultas mayores, personas privadas de libertad, defensores y defensoras de derechos humanos, personas en movilidad humana, personas con discapacidad, personas en situación de pobreza, etc. En medio de la pandemia que vivimos, llamaría también a la especial consideración de los pronunciamientos y resoluciones emanadas de la CIDH, en particular las 1/2020 sobre Pandemia y Derechos Humanos en las Américas; la 4/2020 sobre Directrices Interamericanas de los Derechos Humanos de las personas con COVID-19 y la 1/2021 sobre Vacunas, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. En todas ellas, hemos abordado aspectos que

interpelan directamente a las empresas y actores económicos, como son las IFIs⁵.

Las IFIs y los Estados, como miembros o prestatarios de las mismas, deben asegurar que sus actividades no se lleven a cabo a expensas de los derechos y libertades fundamentales de las personas o grupos sociales. Asimismo, deben garantizar que las decisiones políticas de estas instituciones tengan en cuenta los principios propios del enfoque de derechos humanos. En tal sentido, resultan de especial importancia los identificados en el informe sobre Empresas y Derechos Humanos, elaborado por REDESCA. Las actividades empresariales están en muchos aspectos conectadas con las de las IFIs, al ser actores no estatales que despliegan actividades económicas que pueden afectar los derechos humanos. El referido informe identifica los criterios interamericanos fundamentales en relación con las actividades económicas y empresariales, los cuales “*se desprenden del marco general del derecho internacional de los derechos humanos, del desarrollo específico dado en el sistema regional interamericano y de la aplicación progresiva que los órganos especializados en el tema han ido dando al respecto en sus análisis relacionados con el campo de empresas y derechos humanos*”⁶. Se trata de los siguientes criterios: centralidad de la persona y de la dignidad humana; universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los Derechos Humanos; igualdad y no discriminación; derecho al desarrollo; derecho a un medio ambiente sano; derecho a defender los derechos humanos; transparencia y acceso a la información; consulta libre, previa e informada y mecanismos generales de participación; prevención y debida diligencia en materia de derechos humanos; rendición de cuentas y efectiva reparación; extraterritorialidad; combate a la corrupción y captura del Estado⁷.

⁵ Todas ellas disponibles en la Web de la CIDH, sitio SACROI COVID19.

⁶ VID, REDESCA-CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, p.25.

⁷ *Ibidem*, pp. 25 y ss.

En resumen, para asegurar que las operaciones de las IFIs en la región respeten los derechos humanos, es importante que sus dirigentes y personal técnico conozcan los estándares normativos y de aplicación del sistema interamericano de derechos humanos. Ello resulta especialmente necesario en materia DESCAs, toda vez que en general tales derechos se ven particularmente afectados por las negociaciones y operaciones de préstamo o de inversión entre Estados e IFIs. Los documentos y decisiones emanados de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos deberían ser una herramienta más de trabajo técnico para las IFIs que operan en la región. Un mayor conocimiento de los estándares interamericanos sobre derechos humanos por el personal de las IFIs, seguramente coadyuvaría a la mejor evaluación de los proyectos, inversiones, préstamos y sus condicionalidades, previniendo posibles impactos adversos para los derechos humanos.

—¿Es obligatorio para las IFIs y los Estados de la región llevar adelante evaluaciones de impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos?

—En primer lugar, subrayaría la importancia de hacerse esta pregunta en nuestra región: la más desigual del planeta e integrada mayormente por Estados de renta media o baja cuyas economías dependen muchas veces de los préstamos y recursos que obtienen de las IFIs. Es un tema que, además, cobra especial relevancia ante la adopción de medidas de austeridad o de carácter regresivo por parte de diversos Estados, como de una pandemia que supone una crisis sin precedentes, tanto sanitaria, como económica, social y ambiental, para las Américas y el mundo. Por otra parte, el continente americano cuenta con uno de los sistemas regionales de derechos humanos más consolidados y robustos del panorama internacional, el cual genera obligaciones a todos los Estados que son parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de carácter reforzado para los que han ratificado la Convención Americana y otros

tratados de derechos humanos del Sistema. Dicho Estados, a su vez, integran la generalidad de las IFIs que operan en la región.

Un concepto sumamente arraigado en la jurisprudencia y doctrina del sistema interamericano de derechos humanos, desde los primeros casos juzgados ante la Corte Interamericana, es el de debida diligencia para asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos. Las evaluaciones de impacto sobre posibles impactos en derechos humanos de reformas económicas, como de cualquier política pública en realidad, están directamente relacionadas con el deber del Estado y otros actores, como las IFIs o las empresas, de actuar de manera diligente cuando se trata de tomar decisiones que pueden afectar los derechos humanos. Al respecto, los “Principios Rectores sobre la evaluación de impacto en los derechos humanos de las reformas económicas” adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, dan buenas luces también para el Sistema Interamericano y han sido ya considerados en los trabajos de la CIDH y su REDESCA “como una guía orientadora para los Estados y otros interesados para asegurar el respeto y el cumplimiento de sus obligaciones en la materia”⁸. De acuerdo con dichos Principios, la formulación de políticas económicas se debe basar en normas sustantivas y de procedimiento en materia de derechos humanos, en donde las evaluaciones de los efectos en los derechos humanos es un paso crucial, que permite a los Estados y otros agentes a asegurarse de que las reformas económicas promuevan el disfrute de los derechos humanos⁹.

Una evaluación de los efectos en los derechos humanos puede determinar si ciertas políticas de reforma económica son compatibles con el Derecho Internacional de Derechos Humanos, por ejemplo al afectar a la obligación de desarrollo

⁸ Cfr. CIDH, CIDH presenta Observaciones de su Visita a Ecuador, 14 de enero de 2020.

⁹ Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, A/HRC/40/57, 19 de diciembre de 2018, p. 1.

progresivo y no regresividad de los DESCAs. A su vez, es un procedimiento esencial de revisión y rendición de cuentas en la aplicación de las políticas de reforma económica¹⁰. En general, se deben evitar los proyectos o actividades que tengan alta probabilidad de producir serias vulneraciones a los derechos humanos o exacerbar riesgos significativos contra los mismos. El análisis de riesgo de financiamiento de proyectos no debe centrarse únicamente en la probabilidad de que el préstamo sea devuelto en el futuro y su rentabilidad, sino de asegurar la evaluación de los efectos que la concesión del préstamo tendrá en la población afectada y en el disfrute de los derechos humanos, asegurando la participación de las personas y comunidades involucradas en la toma de decisiones, incluyendo los estándares sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado desde las etapas más tempranas. En definitiva, los derechos humanos deben ser un factor determinante tanto en la decisión de inversión como en las acciones de respuesta que se tomen durante el ciclo vital del proyecto o inversión de que se trate.¹¹

—¿Por qué cree que esas evaluaciones no constituyen una práctica común en la región?

—Lamentablemente, es aún fuerte la disociación entre el mundo económico y el de derechos humanos, como también la percepción de que unos derechos (los civiles y políticos) son más derechos que otros (los DESCAs). Vale recordar que los derechos humanos, reconocidos en pie de igualdad en las Declaraciones Universal y Americana, se vieron artificialmente separados en detrimento de los DESCAs por la lógica heredada de la Guerra Fría. No es hasta épocas bastante recientes que los DESCAs se afirman en cuanto a su monitoreo, exigibilidad y justiciabilidad en el sistema interamericano. También en su

¹⁰ Ibidem, p. 3.

¹¹ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, párr. 305.

institucionalidad, como demuestra el hecho que hace poco más de tres años exista la oficina especializada que tengo a cargo en la CIDH, desde la que venimos impulsando este tipo de análisis y llamamientos. La indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos con un enfoque interseccional son para REDESCA un elemento clave de toda su agenda estratégica y quehacer.

Observamos con mucha frecuencia cómo las reformas económicas en los Estados o las decisiones sobre financiamiento de las IFIs no toman en cuenta los derechos humanos, los que usualmente su percibidos como obstáculos y quienes lo defienden como “enemigos del desarrollo”. Esto es muy preocupante y hace imprescindible que los Estados incorporen la dimensión de derechos humanos en sus políticas fiscales y económicas, promoviendo también una cultura expresa de derechos humanos en el seno de las IFIs para el aseguramiento de garantías específicas para protegerlos como elementos clave en sus procesos de evaluación de riesgo y sistemas operacionales al momento de decidir sus inversiones y seleccionar, diseñar o monitorear proyectos, de manera que estos no estén en contravención con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.¹²

A lo anterior, se suman las denuncias sobre el poder de influencia sobre los procesos de toma de decisiones en materia fiscal de ciertos grupos y actores sobre los que no existe mecanismos para controlar su injerencia en la elaboración de normas a su favor a través del cabildeo, ‘puertas giratorias’, corrupción y otros mecanismos, lo cual profundiza la desconfianza en la ciudadanía y ahonda los desafíos democráticos en la región¹³. Una herramienta útil para estos efectos, por ejemplo, puede generarse a partir de la inclusión y debida consideración por parte de estas instituciones de financiamiento e inversión del

¹² *Ibídem*, párr. 300.

¹³ *Ibídem*, párr. 260.

análisis, pronunciamientos, estándares y alertas que se generen a partir del sistema regional o universal de derechos humanos, respecto a ciertos contextos, casos o situaciones que amenacen los derechos humanos y en donde dichas instituciones estén o puedan verse involucradas. De esta manera podrán hacer los ajustes o replantear las acciones que correspondan, no sólo antes de la implementación del proyecto sino también durante su ciclo de vida. La inclusión de estos elementos provenientes de órganos especializados en derechos humanos puede coadyuvar a prevenir que sus actividades o comportamiento no vayan en contravención de dichos derechos, sea en la aplicación a situaciones concretas o a marcos más generales de debida diligencia en materia de derechos humanos.¹⁴ En tal sentido, destaco el rol que también están llamadas a jugar las oficinas independientes que se encargan de la rendición de cuentas dentro de las instituciones, como la Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) del grupo del Banco Mundial o el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo.

—¿Cuáles serían las instituciones, foros, y vías procesales que ofrece el sistema interamericano para promover una mayor interacción y rendición de cuentas del FMI?

—La oficina que tengo a cargo está naturalmente llamada a ello y, de hecho, lo tenemos previsto en nuestra agenda estratégica, que prioriza líneas de acción que también son del interés y competencia del FMI y otras IFIs. La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), se puso en marcha en 2017, siendo un paso de gran trascendencia en la historia de los derechos humanos en la región. Su antecedente fue la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Unidad DESC), creada en

¹⁴ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, párr. 302.

2012. La CIDH decidió crear una Relatoría Especial -la segunda en toda su historia- sobre DESCA en 2014¹⁵, poniéndola en marcha en 2017¹⁶. En la actualidad estoy al inicio de mi segundo término como Relatora Especial y la CIDH acaba de aprobar nuestra nueva agenda estratégica, la cual contiene prioridades relacionadas con los grandes desafíos del hoy en la región; entre ellos el derecho a la salud, la emergencia climática, empresas y derechos humanos o las políticas fiscales y derechos humanos. Asimismo, integro el Grupo de Trabajo que monitorea los derechos contenidos en el Protocolo de San Salvador, tratado específico del sistema en materia DESCA.

La REDESCA abraza un mandato holístico, que incluye la generalidad de los derechos y temáticas DESCA (agua y alimentación, salud, cuidado, derechos laborales y sindicales, vivienda, seguridad social, derechos culturales, empresas y derechos humanos, políticas fiscales y económicas, medio ambiente y cambio climático), desde un paraguas general que es el combate de la pobreza y la desigualdad. Trabajamos en todos los mecanismos de la CIDH (monitoreo, sistema de casos, promoción y asistencia técnica), brindando asesoría y asistencia a los Estados Miembros y órganos de la OEA, articulando alianzas con una gran diversidad de actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil. En este sentido, tanto en la realización de actividades de monitoreo con formulación de informes nacionales, temáticos y anuales, audiencias temáticas y comunicados de prensa, actividades académicas o de promoción, así como las visitas a los países, existen importantes oportunidades para la interacción y rendición de cuentas de los Estados, como de las IFIs.

Al respecto, sería muy necesario poder generar espacios de diálogo como de capacitación recíproca entre las IFIs y otros

¹⁵ Para más info, visitar sitio Web de la REDESCA-CIDH: <https://www.oas.org/es/cidh/desca/>

¹⁶ VID, CIDH selecciona a Soledad García Muñoz como Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), Comunicado de Prensa 5 de Julio de 2017.

actores económicos, con los órganos del Sistema. Es una línea de trabajo que, desde mi mandato como REDESCA, tengo el mayor interés y disposición a desarrollar. El mundo económico y el mundo de los derechos humanos necesitan con urgencia conocerse mutuamente, derribando los mitos y prejuicios que sean necesarios en torno a considerar que los derechos humanos son un obstáculo para la buena marcha de la economía. En realidad, una economía que no considere los derechos humanos o el medio ambiente de manera seria es incompatible con el desarrollo sostenible y el bienestar de las sociedades. En tal sentido, reitero la urgencia de comprender los derechos humanos en su indivisibilidad e interdependencia, venciendo de una vez las dinámicas fragmentadoras de los derechos propias de la Guerra Fría, que siguen provocando una conceptualización limitada de los derechos humanos.

—¿Ha existido o existe abierto algún caso en el sistema interamericano que proponga discutir cuestiones macroeconómicas con un enfoque de derechos humanos?

—El debate sobre la política fiscal en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no sólo es un debate actual y especialmente necesario hoy, sino una pieza fundamental en el acercamiento de las agendas económicas y de derechos en la región. Las decisiones macroeconómicas, incluidas aquellas en materia tributaria y presupuestaria, influyen y determinan el nivel de goce efectivo de los derechos humanos. El manejo de los recursos financieros para la protección de los derechos cobra mayor importancia en contextos de crisis o de reducción del crecimiento económico como el que atraviesa la región.

Cabe enfatizar que en el artículo 12 de la Carta Democrática de la OEA: “Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países

del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia”.

Ya en 1997, la Comisión sostuvo que, en virtud de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades, el Estado debe asegurar “que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquéllos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza”¹⁷. En el informe “Pobreza y Derechos Humanos”, la CIDH ha consolidado esta interpretación, al afirmar que: “Todas las políticas públicas para enfrentar la pobreza deben ser integrales, transversales y basadas en el enfoque de derechos humanos. Ese enfoque debe estar presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas social, fiscal, económica, comercial, tributaria, ambiental y, en general, para todo programa o medida que adopte el Estado en sus estrategias direccionadas a ese objetivo. Cabe dar continuidad y ampliar la cobertura de las políticas públicas que actualmente se encuentran implementando los Estados del hemisferio, incorporando siempre programas especiales que otorguen prioridad a la pobreza extrema. Las políticas fiscales deben constituirse como herramienta efectiva para superar la pobreza.”¹⁸

Si bien las políticas económicas aún no habrían sido el tema central de algún caso en el sistema interamericano, sí hay casos que tratan sobre cuestiones macroeconómicas basadas en la discriminación estructural histórica en razón de la posición económica. Un ejemplo, es el Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde contra Brasil, relativo a prácticas de trabajo forzoso y servidumbre por deudas en una hacienda ubicada en el Estado

¹⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997*, Capítulo II. B, Garantías Jurídicas e Institucionales en la República del Ecuador.

¹⁸ CIDH, *Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, 2017, p. 190.

de Pará, en perjuicio de personas originarias de los estados más pobres del país y con menos perspectiva de trabajo. La Corte IDH declaró que la situación de esclavitud y trata de personas que sufrieron los 85 trabajadores identificados se dio “en el marco de una situación de discriminación estructural histórica en razón de la posición económica”. En particular, la Corte tomó en consideración la situación de vulnerabilidad de los trabajadores como consecuencia de su situación de pobreza, indicando que:

“De la prueba aportada al expediente se advierte la existencia de una situación basada en la posición económica de las víctimas rescatadas el 15 de marzo de 2000 que caracterizó un trato discriminatorio. De acuerdo a varios informes de la OIT y del Ministerio de Trabajo de Brasil, “la situación de miseria del obrero es lo que le lleva espontáneamente a aceptar las condiciones de trabajo ofrecidas”, toda vez que “cuanto peores las condiciones de vida, más dispuestos estarán los trabajadores a enfrentar riesgos del trabajo lejos de casa. La pobreza, en ese sentido, es el principal factor de la esclavitud contemporánea en Brasil, por aumentar la vulnerabilidad de significativa parte de la población, haciéndoles presa fácil de los reclutadores para trabajo esclavo”.¹⁹

Más allá de este ejemplo, considero que el sistema interamericano tiene bastante para decir en la materia, en el análisis de casos y situaciones concretas. Así, el monitoreo y las visitas de país también ofrecen la oportunidad de examinar cuestiones macroeconómicas, como hemos podido comprobar en varias de las visitas realizadas con la CIDH en 2018 y 2019, como Brasil, Chile, Ecuador y El Salvador.

—¿Cuáles son los principales desafíos que afronta el sistema interamericano en este campo?

—La comprensión que economía, derechos humanos y medio ambiente deben ir de la mano es un desafío conceptual de partida,

¹⁹ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318.

para todos los actores que operan en el sistema interamericano. La actual crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia del COVID-19 hace aún más acuciante este desafío, ante el avance de la pobreza, del hambre, del desempleo y, en general, de la desigualdad en el acceso a la salud como otros DESCAs en las Américas. Estamos frente a tremendos retos, como también la oportunidad histórica de comprender los derechos humanos en su integralidad y poner la economía al servicio de la gente, apostando al desarrollo sostenible en línea con la Agenda 2030.

En el informe sobre Empresas y Derechos Humanos, hicimos una serie de recomendaciones dirigidas a las empresas y que consideramos igualmente aplicables a los organismos multilaterales de financiamiento e inversión o agencias de crédito a la exportación o inversión. Tales recomendaciones resumen bastante bien los principales desafíos y necesidades en la materia, a saber ²⁰:

1. Contar con políticas y procedimientos apropiados de debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus operaciones, estructuras corporativas y cadenas de suministro, que incluya estándares de transparencia, buena fe y acceso a la información relevante para estos contextos, teniendo como pauta mínima los Principios Rectores y los estándares establecidos por el sistema interamericano en esta materia. En particular, cuando estén involucrados, deben generar debidas salvaguardias para respetar los derechos a la consulta y consentimiento libre previo e informado como a la libre determinación de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales, así como el derecho a un medio ambiente sano;
2. Incluir dentro de las relaciones contractuales cláusulas que exijan el respeto de los derechos humanos, insertando consecuencias a la infracción de tales exigencias.

²⁰ CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 1 de noviembre de 2019, párr. 416.

Al respecto, además de la mención general a los derechos humanos, conviene referirse a conductas que tienen un impacto nocivo sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos, tales como la corrupción o la evasión y elusión fiscal. También es necesario hacer mención expresa y particular al respeto de los derechos de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad que puedan verse afectadas en estos contextos, tales como pueblos indígenas o afrodescendientes tribales, campesinos y campesinas, mujeres o personas defensoras de derechos humanos, entre otros;

3. Abstenerse de poner obstáculos, realizar maniobras dilatorias u ocultar información que posean, incluyendo sus operaciones transnacionales, cuando tales acciones impidan o dificulten el ejercicio de los derechos humanos, en particular el acceso a la protección judicial efectiva. Esta actitud puede agravar la responsabilidad de la empresa. Esto incluye el deber de no obstaculizar, hostigar o amenazar a los defensores y defensoras de los derechos humanos, incluidos los y las periodistas, operadores de justicia, personas defensoras del ambiente y sindicalistas, por la labor que realizan en este ámbito;

4. Facilitar la rendición de cuentas y reparar a las víctimas de violaciones y abusos a los derechos humanos en las que estén involucradas, incluyendo aquellas de operaciones transnacionales, de acuerdo a su grado de responsabilidad y teniendo en cuenta los estándares mencionados en el presente informe. Ello incluso cuando el Estado no haya exigido las reparaciones en cuestión, omisión que en cualquier evento puede generar la responsabilidad internacional del mismo Estado. Para que las reparaciones sean adecuadas estas deben ser integrales, es decir comprensivas de todas las afectaciones generadas; participativas, es decir que incluya la participación efectiva e informada de las personas directamente afectadas; y compatibles con los derechos humanos; por ejemplo no deben promover la fractura de lazos comunitarios, deben respetar la identidad cultural y aplicar la perspectiva de género;

5. Abstenerse de presionar o ejercer influencia indebida sobre los Estados para obtener beneficios que generen impactos negativos o riesgos para la realización de los derechos humanos.

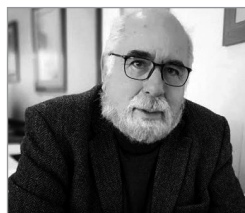
Tal como lo dijimos en el referido informe, el campo de empresas y derechos humanos también tiene particular relevancia como parámetro de comportamiento y acción de los órganos multilaterales de crédito o instituciones internacionales de financiamiento e inversión para el desarrollo, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, etc. Reconociendo que dichas instituciones desempeñan un rol importante para avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y, por tanto, tienen una influencia trascendental en tales contextos para el mayor o menor disfrute efectivo de los derechos humanos. De allí que la incorporación expresa de estándares y salvaguardias en materia de derechos humanos dentro de su estructura, sus políticas, marcos operativos y análisis de riesgos sean imprescindibles para reducir las posibilidades de que se vean involucrados en contextos de financiamiento y desarrollo de proyectos que comprometan el disfrute de tales derechos y libertades fundamentales.

Entrevista a Oscar Ugarteche Galarza

23 de abril de 2021

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 922-930
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e508>

Oscar Ugarteche Galarza es Investigador Titular C Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT, Nivel III. Coordinador del Observatorio Económico de América Latina OBELA. Licenciado en Finanzas; Universidad de Fordham, Nueva York. 1973; Maestría: Finanzas Internacionales; London Business School, Universidad de Londres. 1975; Doctorado: Historia y Filosofía; Universidad de Bergen. 2007; Doctorado Honoris Causa; Universidad Nacional de San Agustín, Arequipa, Perú, 2015. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias desde 2020. Áreas de interés: Arquitectura financiera internacional, Integración financiera latinoamericana, Historia del pensamiento económico latinoamericano, Economía internacional, Economía política global, Cambios en la matriz energética. Libros: 28 publicados, incluyendo *Historia crítica del FMI. El gendarme de las finanzas*, Buenos Aires, 2016



—Usted publicó hace algunos años el libro *Historia crítica del FMI. El gendarme de las finanzas*. Allí mostró al organismo como representante de los acreedores, y su pernicioso accionar sobre los países del Sur Global. ¿Qué respondería hoy a la pregunta que guió ese libro, sobre cuál es la utilidad del FMI ante una crisis global?

—Mi impresión es que estamos ahora frente a una gigantesca crisis fiscal producto de la caída del PIB mundial, con un nivel alto de reservas internacionales, con las tasas de interés más bajas de la historia y con precios de las materias primas al alza, y que hay más bien un griterío sobre la deuda. Todos hablan de la crisis de la deuda, externa se entiende, y en realidad no hay tal cosa. Pero en prevención de lo que pudiera ocurrir, el FMI y otros organismos financieros multilaterales hablan de eso que no existe.

Las reservas internacionales crecieron más que el monto de los créditos que el FMI le dio a todos los países en la lista debajo, salvo Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador y El Salvador. Cinco de estos seis países son los que tienen problemas de deuda. Chile mantiene un nivel muy alto de reservas.

VARIACION DE RESERVAS Y FINANCIAMIENTO DEL FMI 2020/2021

País	2020/4	2021/3	Var reservas	Linea del FMI	Monto (en millones de DEG)	Monto en millones de dólares 2020	Fecha
Argentina	43 568	39 518	-9,3 %				
Bolivia	6 532	5 578	-14,6 %	IFR	240,1	327	17/4/20
Brasil	339 316	347 413	2,4 %	LCF	000	000	
Chile	66 141	61 595	-6,9 %	LCF	17 443	23 930	29/5/20
Colombia	58 124	60 752	4,5 %	LCF	7 849,6	10 748,3	1/5/20
Costa Rica	8 556	7 272	-15,0 %	IFR, SAF	369,4 + 1 247,4	508 + 1 778	29/4/20; 1/3/21
Ecuador	2 725	6 267	130,0 %	SAF	4 615	6 500	30/9/20
El Salvador	3 800	2 550	-32,9 %	IFR	287,2	389	14/4/20
Guatemala	16 544	18 369	11,0 %	IFR	428,6	594	10/6/20
Honduras	6 064	8 138	34,2 %	Aumento de Stand By y LCF	162,37	223	1/6/20

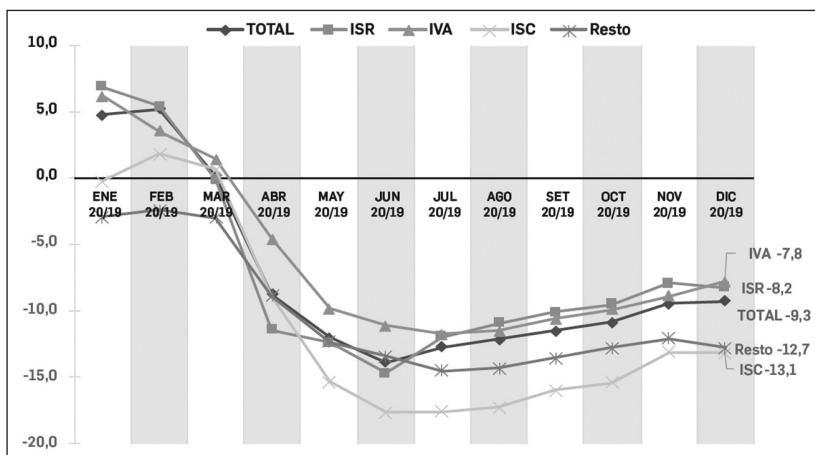
País	2020/4	2021/3	Var reservas	Línea del FMI	Monto (en millones de DEG)	Monto en millones de dólares 2020	Fecha
Mexico	196 183	200 218	2,1 %	LCF		00	00
Nicaragua	2 664	3 354	25,9 %	IFR	86,67	123,55	20/11/20
Paraguay	8 987	9 691	7,8 %		201,4	274	21/4/20
Peru	74 784	80 459	7,6 %	LCF		11 000	28/5/20
Rep Dominicana	8 642	11 963	38,4 %	Rapid Credit Facility (RCF)	477,4	650	29/4/20
Uruguay	16 015	16 359	2,1 %				

Nota: IFR = Instrumento de Financiamiento Rápido, LCF = Línea de Crédito Flexible, SAF = Servicio Ampliado del FMI

Fuente: Obela elaborado con datos de IMF. IRFCL template y datos de prensa del FMI.

Lo que sí existe en cambio es un problema fiscal muy grave.

Evolución promedio de la recaudación acumulada por tipo de impuestos (variaciones interanuales; precios constantes; en porcentajes)



Fuente: CIAT, 2021, 10.

Dice el informe del Centro Interamericano de Administración tributaria del 2020 que “La recaudación de los 23 países miembros del CIAT analizados en el Informe ha caído en promedio durante 2020 un -9,3 % (Impuestos Especiales, -12,1 %; Impuestos sobre la Renta (IT), -8,2 %; IVA, -7,8 %). América Latina y el Caribe registran un descenso del -10,9 % (Impuestos Especiales, -13,4 %; IT, -9,3 %; IVA, -7,8 %), siendo la región de Centroamérica + República Dominicana la que lidera los descensos (-14,4 %), seguida del Caribe (-12 %), los países andinos + Chile (-11,7 %) y Mercosur + México (-3,2 %). Por países, la heterogeneidad es significativa, desde el -26,9 % de Panamá o el -22,5 % de Honduras, hasta el +8,2 % de Marruecos (junto con México, +0,8 %, los dos únicos países que terminan el año en positivo)”.¹

—En el marco de la pandemia, la directora del FMI, Kristalina Gorgeva, ha sugerido a los Estados que “gasten todo lo que puedan”, y apoyó mayores gastos sociales y en salud, pero al mismo tiempo advirtió que “deben conservarse los recibos”. ¿Nos ayudaría a comprender si el FMI realmente ha cambiado? ¿Es posible que, en esta materia, el organismo esté utilizando un doble estándar entre países ricos y el Sur Global?

—El FMI siempre ha tenido un doble rasero. Es un organismo instalado para la sujeción del Sur global. Por eso las políticas de la institución se definen en el Congreso de Estados Unidos, en Subcomité de Seguridad Nacional, Desarrollo Internacional y Política Monetaria dentro de la Comisión de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Así se llama la comisión. Lo que viene después de la ampliación del gasto en políticas contracíclicas es la política de ajuste para regresar al punto de inicio. Lo que vemos es que, por el momento, están siendo más contracíclicos que en la década del ochenta. Lo que sigue es regresar las cuentas fiscales a su punto

¹ Centro Interamericano de Administración tributaria, *Revenue Report COVID-19 (RRC) Year 2020*, abril de 2021. Disponible en <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5755>

de inicio. Aparentemente están más dispuestos a oír a los países con sus planes de reactivación que antes. Después del chasco de Tailandia han meditado sobre su *“one size fits all policy”* (“política de talla única”). Lo interesante es que los países con los grandes déficits son los del G7 y sobre esos el FMI no se pronuncia nunca. Recuerdo en especial el informe de Artículo IV del 2007 sobre Estados Unidos que dice:

Tal y como se comentó en las ediciones de abril de 2007 del Informe sobre la estabilidad financiera mundial y el Informe sobre la estabilidad financiera del Banco de Inglaterra, un aumento repentino de la aversión al riesgo podría destapar vulnerabilidades imprevistas, la iliquidez en los mercados más nuevos y las grandes pérdidas en el valor de los activos. Los funcionarios compartieron la preocupación por el aumento de los riesgos sistémicos, pero afirmaron que los mercados privados, incluidas las instituciones centrales, están mejor situados que los reguladores para gestionar los riesgos de apalancamiento de los fondos de cobertura.²

Dado eso, no había que hacer nada y así ocurrió la crisis del 2008. Se anticipaba que podría venir, pero no se hizo nada para presionar al Reserva Federal (FED), mucho menos coaccionarlo -como se acostumbra a hacer en el Sur global. No he visto ningún comentario aún sobre el impacto de las políticas expansionistas monetarias de la FED sobre la apreciación de los tipos de cambio en el mundo ni sobre las consecuencias que vendrán cuando aquellas terminen. Todos/as sabemos las consecuencias sobre precios de materias primas.

—Los países de altos ingresos han logrado movilizar ingentes recursos fiscales para capear la pandemia y la recesión, las IFIs están implementando un programa (muy limitado, hay que señalarlo) de reducción de la deuda para los países más pobres, pero no hay un abordaje específico para la situación

² IMF Country Report No.07/264, agosto de 2007, 17.

de la deuda en los países de ingresos medios como Argentina, México o Turquía. ¿Por qué es esto? ¿Qué podría hacerse?

—Los países de América latina que tienen problemas de deuda son Argentina, Ecuador, Costa Rica, y Venezuela, que es caso aparte. Más que tener un enfoque sobre deuda debería haber un enfoque fiscal ante el desplome de la recaudación y las dificultades que eso va a generar en los años venideros para financiar la recuperación. Es posible que eso nos toque a nosotras/os. La reacción a esto es la propuesta de Janet Yellen, secretaria del Tesoro, de poner un impuesto de 21 % a las ventas de las corporaciones. Eso atiende el problema fiscal general. Luego están las propuestas de Stiglitz, Tucker y Zucman, que proponen “Nada menos que un nuevo y audaz régimen de impuestos nacionales e internacionales salvará a las democracias y economías ricas de las distorsiones y los peligros de la desigualdad rampante”.³ En esto se pueden incorporar los impuestos a las transacciones financieras, a las transacciones en bolsa, a las operaciones digitales, entre otros.

Lo que no hay en el sistema internacional es un mecanismo de negociación de deuda soberana donde se pueda estimar la sustentabilidad de la deuda total, y hacer una negociación de paquete con todos los acreedores para lograr regresar a tener niveles de deuda sostenibles con políticas de crecimiento. La Argentina lo intentó y presentó una iniciativa a la Asamblea General de Naciones Unidas. Tuvo dos rondas de votaciones y en el 2015 los principios básicos de reestructuración de deuda soberana fueron aprobados por la asamblea general de Naciones Unidas. No hay un tribunal internacional para resolver disputas de deuda como existen tribunales nacionales para resolver discusiones sobre deudas de empresas o individuos. Ahora que la deuda interna es la más importante para los países de ingresos medios, urge un mecanismo internacional y debe estar alejado del FMI que no puede ser juez y parte, como se planteó en el

³ Joseph Stiglitz, Todd Tucker y Gabriel Zucman, “The Starving State. Why Capitalism’s Salvation Depends on Taxation”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2021.

2012 en el diseño de Anne Kruger. Lo cierto es que este paso no será necesario porque los gobiernos no se endeudaran en los mercados de capitales en el exterior para financiar déficits fiscales. Lo están haciendo con las IFIs. Mientras tanto, si necesitamos de un organismo global de deudas soberanas, que no deje la solución de los problemas a la “caridad” sino a la justicia.

—El G24 emitió hace poco un documento solicitando al FMI una revisión de su política de “sobrecargos” en sus préstamos⁴. ¿Qué opina sobre la función sistémica de estos “sobrecargos” que cobra el FMI a los Estados clientes?

—Esto tiene dos ángulos. Por un lado, está concebido como un desincentivo para que los países tomen mucho dinero prestado del FMI, tal como le pasó a Argentina con el gobierno de Mauricio Macri. Por otro lado, a gobiernos como el de Macri, eso no los ha detenido porque la finalidad de esos fondos era darle liquidez al mercado financiero y asegurar los fondos que buscaban salir de la economía. El sobrecargo, por tanto, no cumple con su cometido y se convierte en un sobre precio. La solución a eso es que no se otorguen préstamos del tamaño que le dieron a la Argentina durante el gobierno de Macri. Eso fue dinero para el sector financiero directamente y no para la economía nacional.

—¿Cómo imagina el escenario que se les presentaría hoy a los países deudores que decidieran no implementar las políticas económicas ortodoxas que el FMI les pudiera exigir para “volver a la normalidad”? ¿Qué posibilidades hay para los países del Sur de seguir un camino económico diferente al que exige el FMI?

—Argentina nos enseñó en el 2002 que se puede avanzar por otro camino y que no es necesario aplicar la política ortodoxa.

⁴ Los sobrecargos son una tasa de interés adicional que se cobra a los Estados prestatarios por el solo hecho de que sus créditos excedan cierto volumen y plazo de reembolso.

La restricción externa, ese viejo problema, es la que debe de ser atendida. Ese es el punto débil de las reactivaciones heterodoxas y no dependen únicamente del tipo de cambio. Bolivia ha emprendido también por un camino heterodoxo y le ha ido muy bien. El interrogante para ambos países es cuando deben dejar esa ruta para evitar una crisis de balanza de pagos e inflacionaria y qué hacer en ese momento. En América Latina hay un problema de falta de exportaciones competitivas. Más allá de las materias primas y de la maquila hay poco. Debemos caminar por el sendero asiático de comerciar con productos con mayor valor agregado y con más contenido propio. Esto ocurre mediante políticas de industrialización en el nuevo contexto.

El sentido de los acuerdos comerciales regionales es ese y debería de retomarse. El gran comercio intra latinoamericano es industrial y dentro del Mercosur es pagadero en monedas nacionales. Esto debemos profundizarlo en vez de debilitarlo en nombre del comercio primario con Asia. No están en las antípodas ambos comercios.

—Por un lado, el multilateralismo ha sufrido mucho en años recientes, con el ascenso de diversos nacionalismos conservadores. Por otro lado, el ascenso de países como China no parece estar completamente contenido dentro de las estructuras de las IFIs. ¿Cree que se avecina un rediseño de la arquitectura financiera internacional? ¿Qué elementos deberían contemplarse?

Lo que está apareciendo en el escenario internacional es una arquitectura financiera regional asiática que tiene alcances globales. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, los swaps del Banco Popular de China (banco central), la creación del cripto yuan, las ventanillas para pago en yuanes del comercio con China alrededor del mundo, la expansión de la banca china comercial también alrededor del mundo, el mecanismo análogo al SWIFT para operaciones en Yuan, son algunas expresiones de ese ascenso. Esto abre un peso muy grande de

China en el aparato financiero internacional. Eventualmente eso llevará a enfrentamiento dentro del FMI sobre quién y cómo se definen las políticas de la institución. La reacción occidental será no soltar las riendas y el producto de eso será la nueva arquitectura financiera internacional.

Otro elemento que está en juego son las cripto monedas. Hay un uso creciente de criptomonedas como moneda de reserva y como medio de pago internacional, en particular en países con restricciones al uso de dólares, como Venezuela, o donde prefieren no usar el dólar, como China. La sustitución parcial del dólar como moneda de reserva no por el oro, sino por cripto monedas abre un escenario desconocido para la sustitución o desplazamiento de la *top currency* actual.

RESEÑA DE PELÍCULA



DE MÍ

Vos, en callecitas con adoquines de antaño,
y en frescos verdes por doquier.
Vos, que con cuidados adolescentes,
tu belleza conservas.
Vos, que tanto me brindaste,
como a tantos otros,
a caminar por el mundo me enseñaste.
A vos, que dejaste que bebiera de tus noches,
descubriendo fantasías
y emociones, te empecé a querer.
Vos, que pronto todo lo sabés,
me dejaste crecer,
en mil preguntas, sublevándome a la injusticia,
empujándome a no ceder.
Vos, cuando listo me viste,
me enseñaste de otros rumbos,
que pronto tome.
Vos, que de calmas sabés,
con la sabiduría del que te vio crecer,
en mi, donde quiera que vaya, estás.
Vos, que ansiosa me esperás,
te guardaste muy buenos momentos,
años de historias, alegrías, placeres, sufrimientos.
Vos, que me brindaste tus amores,
sabés, que como tantos otros,
aunque sea de a ratos, a tu lado quiero volver.
Vos, en calma desesperante,
presente en mi, siempre estarás.
Vos, que en historias de barrio, me viste crecer,
sabés como yo, que de a ratos, busco volver.
Vos, siempre estás,
Pigüé.

Autor: *Marcos César Helbert*

Arte de la portada: *Raquel Cynthia Alianak*

¿Cómo y por qué contar al FMI? Reseña del documental *Fondo, otra vez la misma receta*, de Alejandro Bercovich¹

*Comment on the film “Fund: Again the same
recipe”, by Alejandro Bercovich*

Ana Fraile²
PulpoFilms

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686
Año 6/Nº 18, Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 933-940
DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e509>

Los y las documentalistas registran, recolectan, organizan y construyen narrativas audiovisuales manifestando con imágenes y sonidos la sensibilidad sobre una historia del mundo que los rodea. En el caso de *Fondo, otra vez la misma receta*, la historia elegida es inmensa, abarca un período temporal extendido y una cantidad muy grande de protagonistas. Es casi como una ópera donde músicos/as, actores/actrices y el narrador, Alejandro Bercovich, conforman un relato sobre un tema que no ha sido tomado con frecuencia en el mundo documental: el Fondo Monetario Internacional (FMI). En esta película el FMI es el protagonista, y se lo aborda como un personaje, con sus intereses y contradicciones, con sus colaboradores y antagonistas, con sus locaciones y temporalidades. Este abordaje permite,

¹ Estrenada en 2019, disponible en la plataforma Cont.ar <https://www.cont.ar/pelicula/a3f4a363-ca80-4eff-8045-0e05243fecf2> y también en <https://youtu.be/tJA30EWn2ck>

² Guionista, directora y productora audiovisual, Magister en derechos humanos y democratización (Global Campus for Human Rights - UNSAM). Realizadora Audiovisual en la Dirección de planificación y gestión comunicacional del Ministerio de las mujeres, políticas de género y diversidad sexual de la provincia de Buenos Aires.

con grandes desafíos, que un tema se transforme en personaje y sea posible identificarse de cierta manera. Este documental se estrena en Buenos Aires el 15 de octubre de 2019, unos meses antes de las últimas elecciones presidenciales y terminando un período presidido por Mauricio Macri. Este gobierno tomó préstamos multimillonarios para la Argentina, fue el préstamo más grande que tomó un país desde la creación del organismo. La primera función fue en un teatro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la presencia de un abanico de personalidades políticas críticas al gobierno macrista.

En esta reseña abordaré algunos aspectos relacionados a los desafíos que se presentan en este tipo de producciones. Los trabajos audiovisuales, que tienen la intención de ser exhibidos masivamente, brindan herramientas audiovisuales que tanto necesitamos comprender para poder tomar decisiones sobre procesos económicos complejos y abstractos que tienen incidencia directa sobre la vigencia de una amplia paleta de derechos humanos.

El objetivo de la película

“La pedagogía que hacemos en la película desnuda el carácter político”, dijo el propio Bercovich, “para esto quizás sirva también el documental. Quitar el velo y poder entender mejor el carácter político de sucesos históricos, del pasado o contemporáneos”.³ Por supuesto, pensar en estos términos tiene el desafío de la construcción del relato que, como reconoció Bercovich en la referida entrevista, era un riesgo que correrían en pos de los objetivos de este trabajo.

El documental recurre a herramientas del lenguaje audiovisual muy utilizadas en los medios masivos de comunicación, particularmente en la televisión. Estos recursos dan lugar a una

³ Para ver entrevista completa, *Fondo. Otra vez la misma receta, un documental de Alejandro Bercovich*, del 27 de noviembre de 2019, ir a <http://vocacionxperiodismo.com.ar/2019/11/fondo-otra-vez-la-misma-receta-un-documental-de-alejandro-bercovich/>

interpretación de la historia que es entretenida y presentada de una manera sencilla o pedagógica, con los tiempos necesarios para ser comprendida por un público general interesado pero no experto en el tema.

La forma de la película

Como un discurso sobre el mundo, los documentales nos muestran situaciones y hechos que son una parte reconocida en la esfera de la experiencia compartida, el mundo histórico como lo conocemos y encontramos o como creemos que otros/as lo encuentran. La experiencia del documental puede ser una fuerza en sí misma que nos mueve más allá de sí hacia una arena histórica de la cual es parte. En otras palabras, el compromiso con el documental se puede extender más allá del momento de mirar a la praxis social en sí misma.⁴ En este sentido, el documental *Fondo* se propone una tarea compleja en cuanto a traducción de sentido. Encuentra como eje del conflicto la vulneración de derechos de las políticas del FMI, es decir, la interpretación y traducción de conceptos complejos de la economía política y su incidencia sobre las condiciones de vida cotidiana. El desafío es contar esa historia. El protagonista y las acciones no son de personajes sino de conceptos y eso lo transforma en un documental de conceptos en disputa. Los realizadores utilizan la modalidad reflexiva de representación para lograr un encuentro entre ellos y los espectadores/as, pues “la obra ofrece una serie de argumentaciones irrefutables para poder dar cuenta de aquello que representa. Lleva a un estado de conciencia intensificada de su propia relación con el texto y de la problemática relación del texto con aquello que representa”.⁵

Tomando esta posición política y estética, la forma elegida para contar esta historia emula la de una receta de cocina y

⁴ Meg McLagan, “Human Rights, Testimony, and Transnational Publicity”, 2(1) *The Scholar and Feminist Online*, 304-317.

⁵ Bill Nichols, *La representación de la realidad*, (Buenos Aires: Paidós, 1997), 98.

también la de una historia narrada y comentada al mismo tiempo. Esta forma logra brindar la información sobre los conceptos que son claves en el conflicto a desarrollar, al mismo tiempo que enfrenta las dificultades propias de este tipo de relatos donde los oponentes son ideas y el discurso desarrolla el conflicto.

A modo de ejemplo hay dos secuencias para destacar. La película inicia con una sucesión de archivos que dan cuenta del rol que el FMI transmite en su propaganda en el mundo e identificamos algunos personajes e íconos que han participado en Argentina de las negociaciones con el FMI. No están identificados, pero el juego de una imagen limpia y amorosa en la propaganda se contrapone con imágenes contrastadas y una música que es alusiva a algo negativo, casi diabólico. Los dientes de una de las mujeres referentes del FMI en los últimos años es una imagen que abre la película y plantea una posición clara, direccionada y contundente desde un inicio.

Luego de este videoclip inicial, un hombre vestido como chef prepara un desayuno mientras escucha una noticia en la computadora. Se entera que el presidente de Argentina, Mauricio Macri, iniciará conversaciones con el FMI para poder conseguir un préstamo que ayudará a la economía argentina que atraviesa momentos turbulentos. Esto inquieta al hombre que llama inmediatamente a su amigo periodista, Alejandro Bercovich, para saber si tiene que preocuparse o no. Esta segunda secuencia de la película marcará el resto de la narración. Ambos varones serán los protagonistas de esta película. El cocinero le pregunta al periodista si tiene que preocuparse individualmente, haciendo referencia a la “casa en orden” de la Semana Santa de Alfonsín.⁶ Esta referencia puede leerse como problema individual y también como problema colectivo. La preocupación individual versus la preocupación colectiva es la que abre el juego al conflicto de la película a los pocos minutos de haber iniciado el relato. Por un

⁶ La frase fue pronunciada por el entonces presidente Raúl Alfonsín, tras la resolución *in situ* de un conflicto por un levantamiento militar del grupo Carapintada en Semana Santa de 1987.

lado se presenta la tensión entre una narrativa que juega con el/la ciudadano/a común inventando/construyendo comparaciones fáciles de digerir porque relaciona lo estatal con lo privado, y por otro, una narrativa que representa el punto de vista de la película que plantea las diferencias de lo estatal/colectivo y lo privado/individual.

El derecho a saber

Más allá de las dificultades, logros y desaciertos que pueda tener el documental hay un punto que es fundamental. El documental trata sobre el FMI y utiliza recursos narrativos y artísticos para dar cuenta sobre cómo se vincula este con la vulneración de derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos. Quienes cuentan esta historia, quienes la producen, se comprometen en un aspecto fundamental con la audiencia. Ellos saben de antemano que el público general desconoce los aspectos históricos, políticos y económicos del FMI y se proponen quitar un velo, ejercer el derecho a saber que implica contar. Esto es fundamental en el campo del documental y los derechos humanos, ya que poder entender un proceso, conocer nombres, caras y frases, conectar puntos que *a priori* lucen desconectados, recorrer casi tres cuartos de siglo brinda la posibilidad de saber o, al menos, saber más. En el marco de nuestros débiles Estados y de las disputas narrativas en los medios de comunicación, esto resulta de gran valor y digno de ser tomado como ejemplo para seguir haciendo documentales en esta línea.⁷

Esto me lleva al último punto de esta cadena de sentidos. Los documentales tienen una doble función cuando cuentan historias de vulneraciones de derechos humanos. Por un lado, tienen la función de contar y mostrar una situación de vulneración que está siendo ocultada para luego difundir y debatir. El documental y los documentalistas en este caso son parte

⁷ Fernando Calderón & Manuel Castells, *La nueva América Latina*, (Fondo de Cultura Económica, 2019).

de aquellas herramientas que tenemos las personas para reparar simbólicamente los daños ocasionados. Incluso cuando esa reparación sea tan solo el debate con quien es nieta de quien perdió todo en la década del 70, hija de quienes fueron echados de las fábricas con los recortes de los 90, o madre de las infancias que tienen que cartonear para subsistir en los primeros años del siglo XXI. Ella podrá ver, entender, compartir con otras personas el entramado mundial del que es parte y que ayuda a comprender quiénes son los dueños del mundo y con qué argumentos (y falacias y poderes) tratan de perpetuar sus posiciones de privilegio. En otras palabras, que la falta de trabajo, vivienda, salud, educación pública, no es mala suerte ni un virus, sino que responde a lógicas económicas y políticas que superan incluso a su propio país. Pero que pueden cambiarse, porque las opciones económicas que empobrecen a los países son eso, opciones políticas que pueden alterarse si hay decisión en la gente, y para que haya esa decisión es necesario *saber*.

Así, el ejercicio de contar y difundir una historia que dé cuenta de la vulneración de derechos humanos en un documental es reparador. Asimismo, al contar una historia como *Fondo* se promueve el concepto de no repetición de las vulneraciones de derechos. Queda claro a lo largo del documental que la intención de quienes lo hicieron es poder dar cuenta de lo acontecido para que las cosas cambien y las recetas ortodoxas del FMI no vuelvan a cocinarse, porque las consecuencias de lo sucedido y lo que sigue ocurriendo son devastadoras.

Reparar y no repetir son posibilidades y alcances del documental que necesitan seguir siendo profundizadas y debatidas. En la arena política-económica donde se desarrolla la disputa de narrativas, de las cuales participa el documental, el engaño audiovisual es una herramienta corriente.⁸ Entonces, hacer y exhibir documentales que disputen ese engaño es fundamental

⁸ El 27 de junio de 2002 el periodista Julio Blanck publicó la tapa de *Clarín* con el título "La crisis causó dos nuevas muertes" con la que se encubrió la responsabilidad de la policía en los asesinatos de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki el 26 de junio de 2002 en Puente

en los tiempos que corren.⁹ Explica Sierra León¹⁰ que cuando el Estado no está involucrado en la búsqueda de justicia frente a la violación de los derechos humanos, el arte se convierte en objeto activo de la garantía de no repetición de un crimen. Si tomamos la película *Fondo* como la historia de una serie de vulneraciones de derechos en países específicos donde viven personas como la vendedora del mercado de frutas o la maestra jardinera o el piloto de avión o la profesora universitaria, se puede plantear entonces que esta película funciona socialmente como un instrumento en pos de la garantía de que las acciones ortodoxas del FMI no vuelvan a ocurrir.

Existen varios trabajos que documentan que las recetas de ajuste del FMI impactan en forma desproporcionada y desgarradora en los derechos de las personas que viven en la pobreza y desigualdad estructural. El impacto de estas recetas es mayor en mujeres, niñas y adultas mayores en general, y aún mucho peor para las que viven en la pobreza, se encuentran en situación de desplazamiento forzado, son migrantes, mujeres indígenas, afrodescendientes, disidencias sexuales, mujeres que se encuentran en situación de discapacidad, mujeres que se encuentran privadas de su libertad, mujeres defensoras de derechos humanos.¹¹ En este sentido, llama la atención que ninguna de esas voces tenga un lugar concreto y como protagonistas en el documental. Estas ausencias requieren ser visibilizadas para que las voces de las mujeres puedan ser escuchadas.¹²

Pueyrredón. Se puede ver el documental *La crisis causó dos nuevas muertes*, producido por Artó Cine, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Nfm-f2yJa0g>

⁹ Ana Fraile, *El documental como activismo audiovisual en derechos humanos. La desaparición forzada de Luciano Nahuel Arruga*, (Universidad Nacional de San Martín, 2020).

¹⁰ Yolanda Sierra León, "Relaciones entre el arte y los derechos humanos", 32 *Revista Derecho del Estado*, 77-100.

¹¹ Laura Clérico, "Derecho constitucional y derechos humanos: haciendo manejable el análisis de estereotipos", 5 *ReDeA Revista Derechos en Acción*, 2017, 211-246.

¹² Experto independiente en deuda y derechos humanos de la ONU, *Impacto de las políticas de reformas económicas sobre los derechos humanos de las mujeres*, UN DOC A/73/179, Consejo de Derechos Humanos, Ginebra (18 de julio de 2018).

En todo caso, el aporte de la obra de arte no es automático ni modifica estructuralmente las condiciones materiales y las relaciones de poder que permitieron la violación a los derechos humanos en primer lugar. Pero sí puede influenciar discursos, subjetividades, imaginarios sociales, representaciones del otro/a e identidades. La verdad interpela, como dicen los/as defensores/as de derechos humanos.

La realización audiovisual es una práctica política que ayuda a los sujetos a construir nuevas formas de ciudadanía que los distancia activamente del Estado y del concepto de público general. Es la práctica de la creación de una autonomía política que podría dar lugar a que las personas transformen sus subjetividades políticas, de meras espectadoras a participantes activas.¹³

Esto último posiblemente sea la justificación más importante para valorar la existencia del documental *Fondo* y esperar las próximas películas documentales que cuenten este tipo de historias. Son estas narraciones audiovisuales, exhibidas y discutidas en todos los rincones del mundo simultáneamente las que contribuyen a que las personas puedan ver las vulneraciones de derechos ocasionadas por el FMI y sus políticas dentro del entramado social al que pertenece para pensar y forjar futuros distintos.

¹³ Livia Hinegardner, "We made that film; there is no filmmaker", 2 *Taiwan Journal of Democracy*, 2011, vol. 7, 95-117.

PRÓLOGO

1. Martti Koskenniemi

INTRODUCCIÓN

2. Presentación de la Edición Especial *Editores invitados*
3. FMI, neoliberalismo y derechos humanos - Argentina en el macroscopio. *Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto*

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

4. El combate contra la austeridad en las décadas de los setenta y los ochenta: cuando los derechos humanos desaparecieron. *Matthias Goldmann*
5. El Grupo del Banco Mundial, el FMI y los derechos humanos: Sobre las obligaciones directas y la atribución de la conducta ilícita. *Willem Van Genugten*
6. Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos. *Thomas Stubbs y Alexander Kentikelenis*
7. Complicidad de las instituciones financieras internacionales en la violación de derechos humanos en el contexto de reformas económicas. *Juan Pablo Bohoslavsky*
8. Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres. *Diane Elson y Corina Rodríguez Enríquez*
9. Argentina y el FMI: Un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020. *Noemí Brenta*
10. Nuevos acuerdos con el FMI ¿barrer a la vida debajo de la alfombra? De los usos de la sustentabilidad en los acuerdos recientes con Argentina. *Mariano Félix*
11. El papel del FMI en la protección social: prometedores cambios en políticas y desafíos persistentes. *Olivier De Schutter, Nathalie Dubler, Paula Fernandez-Wulff y Anabella Sosa*
12. FMI y política social desde el prisma argentino. Tres décadas de cambios, desde las redes al piso de protección social. *Pablo Nemiña, Tomás Gulias y Federico Rudistein*
13. El impacto de los programas y la condicionalidad del FMI en los derechos laborales. *Su-Hyun Lee y Byungwon Woo*
14. La disolución de los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales. *Natalia Delgado*
15. Las políticas monetarias y cambiarias del FMI, y su impacto sobre los derechos humanos. *Alfredo Calcagno*

16. El rol del FMI en la economía argentina. Fuga de capitales y estructura tributaria regresiva. *Magdalena Rúa*
17. El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. Control de Convencionalidad. *Juan Bautista Justo*

DOCUMENTOS OFICIALES

18. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. FMI y protección social. *Phillip Alston*
19. Informe sobre Comercio y Desarrollo 2020. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: Evitar otra década perdida. *UNCTAD*
20. Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. *Juan Pablo Bohoslavsky*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

21. El FMI y la pandemia: Una historia del fortalecimiento de la financiarización y la complicidad con las violaciones de derechos humanos. *Emma Burgisser y Luiz Vieira (Bretton Woods Project)*
22. Los derechos humanos y la reacción del FMI frente a la COVID-19. *Center for Economic and Social Rights*
23. ¿A quién le importa el futuro? El modo en que el FMI socava los servicios públicos. *David Archer (ActionAid)*
24. La deuda como fuerza colectiva. *Christy Thornton y Philip Mader (Progressive International)*
25. El cambio climático y la vigilancia del FMI. La necesidad de tener ambición. *Kevin P. Gallagher, Luma Ramos, Corinne Stephenson e Irene Monasterolo*

ENTREVISTAS

26. Armin von Bogdandy
27. Isabel Ortiz y Matthew Cummings
28. Sharan Burrow
29. Mark Blyth
30. Jayati Ghosh
31. Margot Salomon
32. Yanis Varoufakis
33. Alicia Girón
34. Jomo Sundaram
35. Soledad García Muñoz
36. Oscar Ugarteche Galarza

RESEÑA DE PELÍCULA

37. ¿Cómo y por qué contar al FMI? Reseña del documental *Fondo, otra vez la misma receta*, de Alejandro Bercovich. *Ana Fraile*

