

**Derechos Humanos,
políticas públicas
y rol del FMI**

Marcelo KRIKORIAN

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

Tensiones, errores no asumidos y replanteos

*Principios fundamentales que rigen los derechos
económicos, sociales y culturales.*

*Reformas aplicadas en Argentina durante la
Convertibilidad y su impacto en materia de dere-
chos humanos.*

Influencia del FMI y posterior autoevaluación.

*Notas de actualidad sobre Argentina,
el FMI y la crisis en Europa.*



LIBRERÍA
EDITORIA
PLATENSE

*Edición al cuidado de
Enrique Horacio Bonatto*

© *Librería Editora Platense S.R.L.*
Calle 15 n° 644 - B1900
La Plata - Buenos Aires - Argentina
info@editoraplatense.com.ar // www.editoraplatense.com.ar

Diseño de tapa, armado y paginación
Juan Bonatto Seoane
juanbott@hotmail.com

Impreso en Argentina - Queda hecho el depósito de ley

Krikorian, Marcelo
Derechos humanos, políticas públicas y rol del FMI
1a ed. - La Plata: Librería Editora Platense, 2013.
314 p.; 23x16 cm.
ISBN 978-950-536-243-1
1. Derechos Humanos. I. Título
CDD 323

Fecha de catalogación: 20/03/2013

*En homenaje a mi padre José Adolfo,
fallecido poco tiempo antes de terminar este libro:
por las enseñanzas y valores que me transmitió
con sabiduría y nunca olvidaré.*

*A Verónica, compañera de vida
y gran apoyo durante el proceso
de elaboración de esta obra.*

Tabla de contenido

Prólogo.....	15
1. Capítulo introductorio.....	19
1.1. Palabras preliminares del autor.....	19
1.2. Objeto, diseño y fuentes de investigación.....	22
1.3. Estructura de la obra.....	24
1.4. Contexto histórico y político de la investigación.....	26
2. Marco teórico y conceptual.....	35
2.1. Los derechos humanos	
Los derechos económicos, sociales y culturales.....	35
2.1.1. Contenidos y obligaciones del Estado.....	38
2.1.2. El Comité DESC.....	40
a. Informes periódicos.....	40
b. Observaciones generales.....	40
2.1.3. Principios cardinales.....	42
2.1.4. El PIDESC y Argentina.....	45
2.1.5. Principios de Limburgo.....	46
2.1.6. Declaración sobre Derecho al Desarrollo.....	47
2.1.7. Directrices de Maastricht.....	48
2.1.8. Protocolo Facultativo del PIDESC.....	51
2.1.9. Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales.....	53
2.1.10. Instrumentos internacionales de protección específica.....	54
2.1.11. El sistema interamericano de Derechos Humanos.....	55
2.1.12. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos...	57
2.2 El Fondo Monetario Internacional.	
Su creación y funciones.....	60
2.2.1. Naturaleza jurídica del FMI.....	68
2.2.2. Estructura organizativa.....	70
2.2.3. El muy comentado artículo IV del Convenio Constitutivo.....	74
2.2.4. El FMI y la recopilación de datos estadísticos de los Estados miembros.....	76
2.2.5. Derecho a retirarse y sanciones por incumplimientos...	77

2.2.6. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) y el caso argentino.....	78
2.2.7. Relaciones entre el FMI y el Banco Mundial.....	80
2.2. 8. Relaciones entre el FMI y la OMC.....	82
2.3. Argentina y el FMI: ingreso tardío y relaciones pendulares.....	85
2.3.1. Recorrido histórico hasta 1989.....	86
2.3.2. Período 1989/2001.....	91
2.3.3. Acuerdos firmados entre Argentina y el FMI durante los años 90.....	92
2.3.4. Un argentino con alta responsabilidad en el FMI.....	96
3. Análisis crítico.....	99
3.1. La política económica argentina en los años previos a la convertibilidad.....	99
3.1.1. Hacia el Plan Austral: Contexto político y económico.....	99
3.1.2. Derrota electoral, gestión debilitada e hiperinflación.....	105
3.1.3. El nuevo discurso “neoliberal populista” de Menem.....	111
3.2. Un FMI con posturas más proclives al ajuste.....	113
3.3. El mal llamado “Consenso” de Washington.....	115
3.4. Medidas inéditas en política económica.....	117
3.4.1. Plan Bonex y afectación del derecho de propiedad.....	118
3.4.2. La convertibilidad: el mejor antídoto y el peor remedio.....	123
3.4.3. Las privatizaciones.....	127
3.4.4. Descentralización y deterioro en el acceso a la salud y educación.....	135
3.4.5 Cambios regresivos en materia de derechos laborales.....	136
A) Disminución de aportes patronales.....	137
B) Regulación sobre el despido.....	139
C) Regulaciones sobre accidentes laborales.....	140
D) Duración, descanso y organización del proceso de trabajo.....	142
E) Negociación colectiva.....	142

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

F) Seguro de desempleo.....	145
G) El derecho de huelga.....	146
3.4.6. Reforma en la seguridad social: desfinanciamiento y afectación negativa de derechos para el colectivo de adultos mayores.....	147
3.5. Petición de jubilados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: instancia clave para cambios legislativos y jurisprudenciales.....	151
3.6. Evaluación del Comité DESC sobre las reformas laborales y de la seguridad social.....	154
3.7. Incremento del endeudamiento público y menos recursos presupuestados para cumplir con los DESC.....	156
3.8. Salario mínimo y recortes en los ingresos de los trabajadores.....	163
3.9. Las crisis internacionales y sus efectos en Argentina: el ajuste como estrategia para afrontarlas.....	167
3.10. El Ministro con quien comenzó y terminó la convertibilidad.....	173
3.11. El informe de la OEI emitido en 2004: débil autocrítica y sin enfoque de derechos.....	177
3.11.1. Todo fue una crisis cambiaria.....	180
3.11.2. Alegato en favor de las reformas aplicadas y del ajuste fiscal.....	186
3.11.3 Complicado escenario para el financiamiento del Estado.....	202
3.11.4. 2001: la crisis está cerca.....	204
3.11.5. La relación con las autoridades antes y después de diciembre de 2001.....	213
3.11.6. Lecciones y recomendaciones de la OEI.....	216
3.11.7. Análisis del Megacanje de 2001.....	223
3.12. El informe del Panel de expertos emitidos en 2006.....	226
3.12.1. Expectativa por una nueva evaluación.....	226
3.12.2. Los errores no pueden atribuirse a las políticas del FMI.....	229
3.12.3. El Directorio opina sobre el informe.....	230
3.13 Las recomendaciones de Anne Krueger y los	

acuerdos de 2003 con el FMI.....	231
3.13.1. Si Krueger lo dice... ..	231
3.13.2. Los acuerdos de 2003.....	233
4. Conclusiones y reflexiones finales.....	239
4.1. Responsabilidades del FMI y los gobiernos argentinos.....	239
4.2. Políticas de contenido regresivo.....	241
4.3. Impacto de las políticas aplicadas sobre los indicadores sociales.....	246
4.4. Inobservancia de principios cardinales en materia de derechos humanos.....	250
4.5. Decepcionante papel de la OEI.....	253
4.6. El desempeño del Comité DESC.....	256
4.7. Similares recetas en la Unión Europea, una década después.....	259
4.8. Reformular el FMI y pensar alternativas regionales.....	264
4.9. El paradigma de los derechos humanos como guía ineludible.....	267
5. Anexo documental y de cuadros con indicadores sociales.....	269
5.1. Informe de la OEI sobre el caso argentino emitido en el año 2004: transcripción del resumen ejecutivo.....	269
A. Generalidades.....	269
B. Supervisión y Diseño de Programas, 1991-2000. Política cambiaria.....	271
Reformas estructurales.....	273
A. Gestión de la Crisis 2000-01.....	274
Decisión de aumentar el monto del acuerdo en enero de 2001.....	275
Decisiones de concluir la tercera revisión en mayo y de aumentar nuevamente el acuerdo en septiembre de 2001.....	275
Decisión de no concluir la revisión en diciembre de 2001.....	276
Proceso decisorio.....	276
B. Lecciones de la Crisis Argentina.....	277
Supervisión y diseño de programas.....	277
Gestión de la crisis.....	279

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

Proceso decisorio.....	280
C. Recomendaciones.....	280
Gestión de crisis.....	280
Supervisión.....	281
Relación de programa.....	281
Proceso decisorio.....	281
Informe del Panel de Expertos emitido en el año 2006	
Transcripción del resumen ejecutivo.....	282
6. Anexos de leyes y decretos.....	297
Leyes.....	297
Decretos Leyes/Leyes de facto dictadas durante períodos en que no estaba vigente la Constitución Nacional.....	300
Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).....	301
Decretos.....	302
Bibliografía.....	303

Prólogo

La obra *Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI* es producto de la tesis que elaboró el profesor Marcelo KRÍKORIAN para obtener el grado de Magíster en Derechos Humanos, trabajo que recibiera la máxima calificación y merecidos conceptos laudatorios de parte del Jurado que evaluó la misma en el mes de agosto de 2012.

Desde su inicio, el libro muestra una calidad que le acompaña hasta sus últimas páginas: novedosa, bien fundamentada, sólidamente escrita, basada en una investigación científica rigurosa, con un hilo conductor argumental claro, y conclusiones pertinentes, la obra deviene imprescindible para quien quiera comprender aspectos centrales de la política económica de la República Argentina en el último decenio del siglo XX, y su repercusión para el disfrute de los derechos y libertades fundamentales.

El trabajo conceptualiza los derechos económicos, sociales y culturales en tanto derechos humanos, identifica los aspectos centrales de los principales instrumentos en la materia, universales (Naciones Unidas) y regionales (Organización de los Estados Americanos); a nivel convencional -Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos- y otras fuentes jurídicas de tipo secundario adoptadas y en proceso de elaboración (Principios de Limburgo, Directrices de Maastricht, Declaración sobre Derecho al Desarrollo y los más recientes Principios sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, entre otras).

Algunos de los contenidos más ricos del libro se encuentran en la descripción de los acuerdos celebrados entre la República Argentina y el FMI en la última década del siglo XX, y las nefastas políticas de privatizaciones en el marco de la convertibilidad, con sus implicancias en varios campos, principalmente los laborales y de la seguridad social.

Su estilo de redacción revela las cualidades pedagógicas del profesor KRIKORIAN, quien hace fácilmente comprensible aspectos generalmente arduos de entender, acudiendo a indicadores de la mayor congruencia en materia de derechos humanos (especialmente económicos, sociales y culturales) y utilizando además un pertinente lenguaje neutro y/o género sensitivo.

Mucho se ha dicho respecto del impacto de las recetas de organismos financieros internacionales en la vida de los países, pero no tanto se ha escrito y mucho menos en forma de tesis, como producto de una investigación científica bajo un método riguroso de análisis. Marcelo KRIKORIAN realiza un detalle certero del camino recorrido por las medidas del Fondo Monetario Internacional respecto de la República Argentina, desde la aprobación de las mismas hasta su implementación; para luego efectuar una evaluación particular a partir de las obligaciones asumidas por el Estado nacional al ratificar instrumentos de derechos humanos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

Los resultados de la investigación (ahora enriquecidos con notas y comentarios de actualidad) revelan por una parte las violaciones a los derechos humanos, y en particular al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, de parte del Estado Argentino como producto de esas recetas acordadas con el Fondo Monetario Internacional. También muestran cómo dicha institución abordó con una particular e hipócrita mirada la crisis argentina a través de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), para finalizar con la paradójica pregunta de cómo es posible que una entidad como el Fondo Monetario Internacional, que forma parte del sistema de Naciones Unidas, imponga recetas a un Estado sin considerar las consecuencias posibles (más bien seguras) de dichas medidas en torno a las obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos dentro de la propia organización internacional.

La obra satisface sobradamente las expectativas que generaba cuando se presentó como proyecto. Se requerirán más

trabajos académicos que continúen la línea iniciada por el profesor KRIKORIAN en materia de economía internacional y derechos humanos y que inviten -como el autor lo hace- a pensar la economía bajo el prisma del respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales de mujeres y hombres.

Es responsabilidad de las personas académicas comprometidas con el tiempo que les toca vivir, avanzar en la idea de pensar el ejercicio de las diferentes disciplinas profesionales, en línea con el propósito de la realización del proyecto de vida de todas las personas; ello se traduce en el disfrute integral de los derechos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales, exigiendo a los Estados nacionales honrar los compromisos asumidos en materia de derechos humanos por sobre cualquier otro fin, y adoptando las medidas de política pública al efecto.

Dejar de lado las viejas ideas de “generaciones de derechos” es otro imperativo ético: los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes, irrenunciables y de desarrollo progresivo; todos se relacionan entre sí y no otorgan una posibilidad de elección para los Estados, que deben garantizarlos por igual.

América Latina ha sufrido entre otros flagelos durante la década de 1970 y parte de la década de 1980, la desaparición forzada de personas; en los últimos diez años del siglo XX padeció igualmente la desaparición forzada del Estado; ambas prácticas se llevaron adelante bajo el mismo prisma ideológico; y generaron violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos.

Marcelo KRIKORIAN, entre sus antecedentes más salientes, es profesor adjunto de la asignatura Economía Política y Magíster en Derechos Humanos. Ha ejercido la gestión educativa en el cargo de Secretario de Asuntos Académicos y actualmente se desempeña como Consejero Directivo por el claustro docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Hay dos motivos principales por los que me genera un enorme placer prologar el esta obra de su autoría: el primero devie-

ne de las cualidades académicas, científicas y pedagógicas de la obra, algunas de las cuales intenté resumir en los párrafos precedentes. Su temática, necesaria e imprescindible en un Estado de Derecho producto de una democracia substancial, cuenta hoy con una obra que no ha de faltar en ninguna biblioteca especializada; Marcelo KRIKORIAN es uno de los juristas latinoamericanos más destacados en la materia, y su producción escrita y académica seguirá aportando miradas novedosas y comprometidas de la economía centradas en la garantía de los derechos humanos.

Como segundo motivo he de decir que las valoraciones realizadas aquí al trabajo de investigación, sin duda empáticas pero de ninguna manera exageradas, se multiplican naturalmente si el autor de la obra tiene las cualidades humanas, la ética y la humildad que se reconocen y distinguen al profesor Marcelo KRIKORIAN; características que revalida cotidianamente en los distintos ámbitos profesionales que le tienen como protagonista y resuelve con igual suceso en el plano de la amistad.

Fabián SALVIOLI

Doctor en Ciencias Jurídicas (*Cum Laude*) UNLP
Director del Instituto
y la Maestría en Derechos Humanos
(Universidad Nacional de La Plata)
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
(Universidad Nacional de La Plata)
Miembro (2008-2016) y Vicepresidente (2011-2012)
del Comité de Derechos Humanos
de la Organización de las Naciones Unidas

1. CAPÍTULO INTRODUCTORIO

1.1. Palabras preliminares del autor

El recorrido histórico de Argentina en las últimas décadas del siglo XX se asemeja al de un país con grandes paradojas: poseyendo riquezas naturales en abundancia, capacidad para producir alimentos en cantidades muy superiores a las que su población demanda y recursos humanos bien considerados en términos comparativos con el resto de Latinoamérica, combinado esto con movilidad social ascendente, reparto no tan desigual de la riqueza y elevado potencial de crecimiento que en otros tiempos del siglo XX la distinguieron, ingresó al siglo XXI -en un proceso que arrancó con antelación a la dictadura de 1976/83- muy alejada de aquel estatus: hiperendeudada, con una depresión económica sin precedentes por su magnitud y duración, con más del 50% de su población en situación de pobreza y una crisis institucional y desarticulación de funciones reguladoras y compensadoras del Estado que a su vez trajo aparejado un severo cuestionamiento a toda la dirigencia, no sólo a los políticos.

Las causas que hicieron posible semejante deterioro difieren según el ángulo desde el que se pretenda explicarlas: están quienes -enrolados en un discurso afín ideológicamente al liberalismo económico- han sostenido que los gobernantes argentinos fueron exclusivamente responsables por adoptar políticas peligrosamente estatistas y expansivas, de exagerado gasto público, debilidad recaudatoria y regulaciones distorsivas; y por otro lado, están quienes -enrolados en un discurso más afín a ideas identificadas con el progresismo económico y social en el más amplio sentido- han puesto el acento en el papel cumplido por actores externos como el FMI o el Banco Mundial, quienes en función de su histórico poder e influencia sobre naciones endeudadas y a la vez débiles en el escenario internacional, condicionaron fuertemente la orientación económica de los sucesivos gobiernos, que terminaron aceptando

programas de “respaldo financiero” de contenidos regresivos y efectos perjudiciales para la sociedad.

Más allá de las miradas que se tengan sobre esta cuestión, no genera controversias afirmar que la década de 1990 -preludio de la crisis desatada en 2001/2002- fue para Argentina una época de profundos cambios en el campo de las políticas públicas: privatizaciones, desregulación, convertibilidad monetaria, flexibilidad laboral, reformas en la seguridad social, entre otros. Nunca antes en el país se produjeron transformaciones tan fuertes concretadas en tan pocos años; y es innegable el papel de organismos como el FMI en dicho proceso, con inevitable impacto en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Junto a un numeroso grupo de graduados abogados (muchos de ellos, colegas docentes) y de otras disciplinas, argentinos y extranjeros, fui alumno de la Maestría en Derechos Humanos en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata: primer posgrado oficial en derechos humanos de la República Argentina. Promediando la carrera, comencé a pensar cuál podría ser el proyecto de tesis que ahora presento como libro. Busqué articular mi perfil docente, vinculado ininterrumpidamente en las últimas dos décadas a la enseñanza e investigación de temas jurídico-económicos como profesor ordinario, con los conocimientos que iba adquiriendo en la Maestría y despertaban mi interés.

Me preguntaba cómo habían impactado estas políticas públicas en los derechos humanos de la población, particularmente en los derechos económicos, sociales y culturales; y si bien la respuesta intuitiva era clara, creí atrayente responder a ese interrogante con una investigación científica.

Sin embargo, corría el riesgo de que ella fuera inabordable, y por tanto debí acotarla: es así que su objeto se dirigió hacia un tema muy poco explorado: una perspectiva de derechos humanos aplicada a las políticas públicas llevadas adelante por la República Argentina siguiendo las recetas del Fondo Monetario a través de los acuerdos concertados con dicho organismo, y la evaluación de dichas políticas por parte del propio FMI.

El eje del trabajo se refiere entonces a las políticas públicas implementadas en Argentina y el rol que cumplió el Fondo Monetario Internacional durante aquel período en su carácter de organismo especializado del sistema de Naciones Unidas, tomando como base dos documentos de relevancia emitidos por dicha institución: el informe de su Oficina de Evaluación Independiente (OEI) que estudió el caso argentino durante la vigencia del régimen de convertibilidad hasta la crisis de 2001 -conocido públicamente en 2004-; y el informe del panel de expertos a quien el FMI encomendó auditar el desempeño de la OEI sobre un conjunto de países -entre ellos Argentina- conocido en 2006.

Este aspecto es el que pretende satisfacer el requisito de originalidad de la investigación: analizar en un mismo trabajo las políticas públicas que se desprendieron directa e indirectamente de acuerdos entre el FMI y los gobiernos argentinos en esos años, el rol jugado por el organismo y la mirada que la oficina ocupada de evaluarlo tuvo sobre la cuestión; todo con un enfoque de derechos humanos.

El libro además contiene notas y comentarios de actualidad en varios de sus tramos, vinculadas con la temática investigada, con la intención de proporcionar a los lectores información, datos u opiniones acerca de qué ocurrió años después y hasta el presente con diferentes cuestiones: políticas aplicadas en la década de 1990 luego dejadas sin efecto o -en algunos casos- cuya matriz continúa vigente; situaciones o posicionamientos del propio FMI u otros organismos del sistema universal o interamericano de derechos humanos sobre Argentina y/u otros países o regiones -como la europea- a raíz de la crisis por la que atraviesa.

Quiero expresar reconocimiento a los destacados docentes que me formaron en derechos humanos: Mary Beloff, Hernán Gullco, Alejandro Morlchetti, Marcelo Raffin, Héctor Ruiz Núñez (fallecido en 2012), Ana María Rodino, Gabriel Valladares, Carlos Vallefín, entre otros. Con ellos adquirí conocimientos y fortalecí habilidades que resultaron fundamentales para la preparación de esta obra y para mi actuación profesio-

nal y académica. También deseo expresar un especial agradecimiento al Director y docente de la Maestría en Derechos Humanos, Dr. Fabián Salvioli (quien además ha prologado el libro), al profesor extraordinario de la UBA y Director del Plan Fénix Abraham Leonardo Gak y al colega de cátedra Ricardo César Andreu por sus valiosos consejos. Fue asimismo un verdadero honor contar con los profesores Víctor Abramovich, Alejandro Rofman y Ricardo Aaronskind, quienes fueron jurados evaluadores de la tesis que da origen a esta publicación. Librería Editora Platense, que por décadas ha publicado obras de prestigiosos maestros del Derecho, aceptó que este libro salga con su sello editorial, demostrando gran profesionalismo y un especial cuidado en la tarea de compaginación y armado.

Un párrafo aparte de eterna gratitud es para la Universidad Nacional de La Plata y a mi querida Facultad: ámbitos públicos, abiertos y plurales de los que soy parte desde 1986. Es en sus aulas donde vivo y renuevo cotidianamente la maravillosa pasión por enseñar y aprender.

Deseo sinceramente que esta obra sea esclarecedora y útil para todas aquellas personas (docentes, investigadores, profesionales de distintas disciplinas, dirigentes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad, estudiantes universitarios, ciudadanía en general) interesados en conocer lo acontecido en aquellos años que dejaron una marca imborrable en la historia de Argentina, desde un abordaje de derechos humanos.

1.2. Objeto, diseño y fuentes de la investigación

Lo que se pretende demostrar es, en primer lugar, el impacto negativo de las políticas públicas llevadas a cabo en Argentina durante el régimen de convertibilidad y su afectación sobre el disfrute de derechos humanos; en segundo lugar que el FMI -pese a su pertenencia a Naciones Unidas como organismo especializado- no ha respetado las bases normativas que dan sustento a esa organización internacional en aras de promover, proteger y vigilar la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales: la Carta de la ONU

y la Carta Internacional de Derechos Humanos, conjunto integrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), de 1966; en tercer lugar, que los informes de la OEI y del Panel de Expertos Independientes de los años 2004 y 2006 no fueron una genuina autocrítica sobre el desempeño del Fondo Monetario durante los años 90 en Argentina ni han sido elaborados en perspectiva de derechos humanos; y en cuarto lugar, que en los tiempos actuales, en esencia la actitud del FMI y la orientación de sus políticas ante situaciones de crisis que atraviesen los Estados miembros, sigue siendo la misma.

La investigación tiene un diseño exploratorio, pues se indaga sobre una temática desde novedosas perspectivas. Si bien los temas vinculados al rol del FMI y a políticas públicas de la década de 1990 no son nuevos, resulta atractivo el examen profundo de estas cuestiones con una mirada de derechos humanos, así como el estudio de la evaluación de la OEI y el Panel de Expertos Independientes sobre el caso argentino, con el propósito de determinar una tendencia acerca de las políticas desplegadas en el período de análisis (incluyendo referencias de actualidad) y el papel cumplido por el Fondo Monetario en este sentido, vinculando ambas en relación con posibles violaciones a los derechos humanos.

Las fuentes elegidas fueron primarias, principalmente recolectadas en las Bibliotecas del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, del Congreso de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación y de la Cancillería argentina. Asimismo, se indagó en otras fuentes suministradas por profesores e investigadores con experiencia en la temática de derechos humanos.

El material seleccionado consistió en documentos redactados en idioma español e inglés referidos a aspectos conceptuales de derechos humanos, al FMI como organismo internacional, a las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos

argentinos especialmente en la década de 1990 y a ejemplos de medidas señaladas como violatorias de los derechos humanos por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en ocasión de evaluar al Estado argentino. Éstos fueron recolectados de libros, trabajos de investigación y revistas especializadas en soporte papel y digital.

1.3. Estructura de la obra

El libro tiene cuatro capítulos y anexos: el capítulo primero introduce a la investigación explicando sus líneas directrices y objetivos; el capítulo segundo, con un desarrollo histórico conceptual que sirve como marco para la realización de la investigación, aborda la noción de derechos humanos, el concepto de derechos económicos, sociales y culturales, los principios de progresividad, no regresividad y no discriminación que deben observar los países que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Luego se explica la importancia del Comité DESC y sus observaciones generales, que son pautas interpretativas de los derechos enunciados en el PIDESC y sirven (o debieran servir) de marco para la aplicación de políticas públicas de los países que han ratificado dicho instrumento. Asimismo, son mencionados otros principios en materia de DESC, como los principios de Limburgo y Maastricht; instrumentos internacionales de protección específica; el Protocolo Facultativo del PIDESC y el significado e importancia del enfoque de derechos humanos en materia de políticas públicas, entre otros temas relevantes.

También en el capítulo 2 fue incluido el Fondo Monetario Internacional: su creación, evolución y naturaleza en el Derecho Internacional, especialmente como organismo especializado de la ONU. Y se dedica un espacio para entender qué es la Oficina de Evaluación Independiente (OEI). Más adelante, hay un desarrollo histórico de las relaciones entre Argentina y el FMI desde el ingreso del país a esta institución en la segunda mitad de la década de 1950 hasta la década de los años 80; y -más específicamente- se detallan los programas de respaldo

financiero firmados en la década de 1990. En idéntico sentido, hay una breve alusión a los vínculos entre el FMI, el Banco Mundial y la OMC y de éstos con Argentina.

El capítulo 3 es de análisis crítico. Allí se explican las principales políticas desplegadas durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando de la Rúa, con un relato previo sobre el contexto existente en las décadas precedentes, generadoras de condiciones para que muchas de las medidas impulsadas en los años 90 fueran adoptadas.

En este capítulo y sobre la base del informe emitido por la OEI en 2004 y del informe emitido por un Panel de Expertos en 2006, se procura demostrar cómo el Fondo Monetario impuso programas que se apartaron de principios fundamentales en materia de derechos humanos, entendiendo que un organismo especializado de la ONU no puede sostener en el discurso -ni (mucho menos) en la práctica- políticas que contradigan al PIDESC y demás instrumentos internacionales, habiendo el Estado argentino ratificado dicha normativa; todo esto sin dejar de tener en cuenta que ambos documentos no han sido lo suficientemente autocríticos en términos de reconocer errores propios, al poner más bien énfasis en cuestiones atinentes a la dinámica de funcionamiento interno del propio FMI, pero no en la sustancia de las políticas sostenidas por el organismo.

Hay además menciones concretas a las observaciones finales efectuadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando evaluó al Estado argentino en el período que abarca el trabajo. Asimismo, y pese a que la Carta Constitutiva del FMI aún conserva en su texto los objetivos de alcanzar niveles máximos de producción y empleo para las naciones miembros, se procura demostrar un desempeño contradictorio entre esos objetivos y las políticas de ajuste alentadas desde el mismo organismo.

El capítulo 4 corresponde a las conclusiones y reflexiones finales que sintetizan aspectos destacados de la investigación, haciendo hincapié en la afectación a principios como el de progresividad y su correlato con el de no regresividad que en Argentina causaron las políticas avaladas por el FMI, a fin

de que se puedan apreciar sus resultados. También en este punto se hacen algunos comentarios en perspectiva histórica y actual sobre Argentina y la crisis europea, así como se formulan aportes para un futuro mejor funcionamiento del Fondo Monetario y para fortalecer esquemas de financiamiento en Latinoamérica.

Por último, el libro contiene anexos: los resúmenes ejecutivos de los informes de la OEI de 2004 y 2006, la nómina de personas convocadas para entrevistar durante la elaboración de dichos informes, cuadros con indicadores sociales, leyes y decretos citados y la bibliografía utilizada para la investigación.

1.4. Contexto histórico y político de la investigación

Lo sucedido en la Argentina de los años 90 comenzó a gestarse a mediados de la década de 1970, cuando se pusieron en vigencia políticas de corte neoliberal un tiempo antes del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Así fue luego del fallecimiento del presidente Juan Domingo Perón y la asunción de su viuda María Estela Martínez, cuando el país sintió el agravamiento de un cuadro que ya venía insinuándose: inflación -ahora galopante- y déficit fiscal. En una suerte de tironeo al que era sometido el gobierno entre los sindicatos que reclamaban aumentos salariales para que los ingresos de los trabajadores no perdieran la carrera con la suba de precios y el *establishment* representado por el poder empresarial local y extranjero -apoyado por las Fuerzas Armadas- que exigía un giro hacia posiciones más ortodoxas en materia de política económica, se terminó eligiendo esta última opción en sintonía con el avance del ala del movimiento peronista identificada ideológicamente con la derecha (SEVARES, 2002, pág. 30 y ss.).

Los años previos a 1975 no habían sido fáciles: el Pacto Social impulsado por el gobierno de Héctor Cámpora desde junio de 1973 y luego por el presidente Perón, siendo Ministro de Economía José Ber Gelbard -hasta entonces presidente de la Confederación General Económica (CGE)- cuyo propósito

era frenar la inflación mediante congelamiento de precios, el diferimiento de las convenciones colectivas de trabajo y un programa de austeridad estatal, tuvo resultados positivos durante algo menos de un año, pero posteriormente (ya muerto Perón) la puja distributiva comenzó a manifestarse con mayor intensidad, convirtiendo al Pacto en un acuerdo sin efectos beneficiosos para la sociedad. Gelbard renunció en octubre de 1974, siendo designado en su lugar Alfredo Gómez Morales, economista con funciones públicas destacadas desde la primera presidencia de Perón, quien también renunció en mayo de 1975. Es en este marco que se hizo cargo del Ministerio de Economía un ingeniero llamado Celestino Rodrigo, quien antes ocupó el cargo de Secretario de Seguridad Social y estaba muy ligado a un lamentable personaje que manejaba el poder en las sombras: el policía (ascendido de cabo a comisario general) quien fue secretario privado del general Perón y Ministro de Bienestar Social de la Nación: José López Rega. Las medidas lanzadas, consistentes en una devaluación del 160% del peso en relación con el dólar comercial -aplicable al comercio exterior- y del 100% en relación con el dólar financiero -aplicable a la compra venta en casas de cambio-, sumado al aumento en las tarifas de los servicios públicos en hasta un 80%, las naftas entre un 170 y 180% y la suspensión del régimen de control de precios, provocaron que la inflación se disparara hasta el 180% anual en 1975 ¹, causando un estado de profundo descontento social que le costó el puesto al ministro Rodrigo tan sólo 50 días después de asumir. Pese a ello, el rumbo global de la política económica no variaría en los meses posteriores, previos al golpe de Estado ². El autor intelectual de este viraje resultó ser un banquero llamado Ricardo Zinn,

1 Al conjunto de medidas tomadas por el Ministro Rodrigo, teniendo en cuenta el impacto que provocaron, se las conoció como “Rodrigazo”.

2 Entre el 22 de julio de 1975 y el 24 de marzo de 1976 hubo tres ministros de Economía: Pedro Bonanni, Antonio Cafiero y Emilio Mondelli.

quien luego participó en la dictadura ³ y fue estrecho colaborador de la ingeniera María Julia Alsogaray en las funciones privatizadoras (ENTEL, SOMISA) que el presidente Carlos Menem le asignó durante su gobierno.

Desde marzo de 1976, la dictadura a sangre y fuego acentuó impiadosamente este giro que ya había comenzado a dar la política económica con el plan anunciado por José Alfredo Martínez de Hoz, que en sus primeros tramos contenía: más liberación de los precios, devaluación de la moneda y congelamiento salarial. El FMI -que en los últimos meses del gobierno constitucional se había negado a asistir al país- aceptó hacerlo rápidamente con la dictadura.

Luego vino la reforma al sistema financiero de 1977 implementada por ley de facto 21.526 ⁴: una explosiva mezcla de tasas de interés libres, apertura del mercado financiero a nuevos operadores sin que existieran demasiados controles por parte del BCRA -siempre necesarios para evitar administraciones fraudulentas- y garantía estatal de los depósitos ante la posibilidad de que las entidades fueran intervenidas o liquidadas y no estuvieran en condiciones patrimoniales de devolver los depósitos a sus clientes. Esto provocó que en Argentina la actividad más floreciente fuera la especulativa: el dinero era colocado a tasas exorbitantes con rentas que jamás se obtendrían si esos recursos se emplearan con fines productivos ⁵.

Hubo en esos años una medida adoptada por el BCRA, de infinita perversidad y nocivas consecuencias para miles de personas tomadoras de préstamos hipotecarios, tan necesarios en un país con históricos déficit habitacionales. Se tra-

3 A Zinn se le atribuye la autoría de una frase que sintetizó la ideología económica de la dictadura: “Achicar el Estado es agrandar la Nación”.

4 Ver apéndice de leyes y decretos.

5 Argentina llegó a tener hacia fines de la década del setenta más de 700 entidades financieras bancarias y no bancarias, cifra muy desproporcionada en relación con el tamaño del sistema financiero y con la capacidad de ahorro de la sociedad.

tó de la circular 1050 (vigente hasta 1982), que estableció un mecanismo de actualización de las cuotas a pagar por estos créditos con capitalización (acumulación) de los intereses sobre el capital. La “bola” se hizo imparable y la mora ante la dificultad evidente de pagar derivó tiempo después en ejecuciones hipotecarias que dejaron a esas familias en la calle, privándolas de su vivienda: un triste capítulo de nuestra historia contemporánea, no suficientemente investigado en cuanto a responsables políticos y cómplices civiles que fueron funcionales y en algunos casos lucraron aprovechando la extrema vulnerabilidad de los deudores.

La dictadura tomó otras decisiones, como la apertura comercial al exterior, ideada con el fin de especializar al país en la producción de aquellos bienes en que fuera comparativamente más ventajoso (por ejemplo, la actividad primaria con escaso o nulo valor agregado) e importar todo lo demás (manufacturas industriales, bienes de consumo con mayor valor agregado); y por otro lado, con el fin de aplacar infructuosamente la inflación que ya era de tres dígitos anuales, la llegada de productos finales desde el exterior reforzaría la competencia apuntando a disuadir las expectativas alcistas en los precios. Precisamente, para tener controlado al dólar se implementó un esquema cambiario de minidevaluaciones periódicas conocido técnicamente como “crawling peg” y popularmente como “*la tablita cambiaria*” (porque estaba diariamente predeterminado en una suerte de tabla la relación de valor entre la moneda argentina y el dólar). Así, el Estado procuraba atender la demanda de divisas apelando al endeudamiento externo y utilizando principalmente a las empresas públicas (YPF, Ferrocarriles, Gas del Estado, entre otras) que no tomaban créditos para lo que podría ser normal -como mejorar la calidad de los bienes que producían o del servicio que prestaban- sino para el sostenimiento artificialmente barato del tipo de cambio.

Ese dólar barato, desacoplado del aumento de los costos internos como consecuencia de la elevada inflación, estimuló las importaciones de bienes a valores imposibles de enfren-

tar para la producción nacional con la consiguiente pérdida de empresas y destrucción de puestos de trabajo. También en esos años creció el turismo de argentinos -clase media y sobre todo media alta- en el exterior, mientras que al existir una suerte de seguro de cambio ⁶ se alentó la inversión de capitales extranjeros especulativos que aprovechaban las altísimas tasas pagadas en moneda local y al cabo de un tiempo breve retornaban a sus plazas de origen, antes convirtiendo los pesos que habían cambiado por dólares cuya cotización estaba al mismo valor o bastante similar al existente en el momento de ingresar esos capitales al país.

En marzo de 1981, cuando Martínez de Hoz dejó el cargo de Ministro de Economía junto al dictador Jorge Videla (reemplazado éste por Roberto Viola), en el Ministerio de Economía asumió Lorenzo Sigaut, hasta entonces economista del grupo automotriz FIAT. Es a partir de ese momento que fue devaluada la moneda un 30% ⁷ y esto a su vez, trajo aparejados problemas en las empresas que se habían endeudado en dólares mientras regía el seguro de cambio. Se presume que muchas de ellas cancelaron sus pasivos de todos modos, pero aun así no informaron esta novedad al Banco Central aguardando el salvataje que efectivamente llegó y puede resumirse en lo que se conoce como proceso de estatización de la deuda argentina: una deuda contraída originariamente por empresas privadas pero cuyos costos fueron luego transferidos al resto de la sociedad ⁸.

6 Se denomina seguro de cambio a la situación que se da cuando los agentes económicos tienen certeza acerca de cuál será el valor de la moneda extranjera (básicamente el dólar), debido a determinadas medidas que se toman en ese sentido (convertibilidad, sistema de devaluaciones programadas).

7 En febrero de 1981 se devaluó el peso en un 10%, lo que totalizó en sólo dos meses una depreciación del 40%.

8 Para profundizar acerca de este tema, puede leerse a BASUALDO, NAÓN y NOCHTEFF (2005), *Trayectoria y naturaleza de la deuda externa privada argentina. La década de 1990, antes y después*, Flacso Argentina,

Ya en democracia y como se explicará más adelante, el gobierno del presidente Raúl Alfonsín luego de un comienzo en el que parecía querer demostrar un cambio en la matriz de la política económica ortodoxa definitivamente afianzada en tiempos de dictadura, fracasó en la búsqueda de desarticular tal orientación. Los casi seis años de su administración estuvieron dominados por muy fuertes tensiones políticas producto de los juicios a personal militar y de fuerzas de seguridad implicado en violaciones a los derechos humanos y por una situación cada vez más complicada en el terreno económico: con niveles de inflación anuales superiores al 400% anual promedio y sin expectativas de baja, una cada vez más pesada carga de los servicios de la deuda externa e interna, crisis fiscal y de balanza de pagos ⁹ en un contexto comercial internacional bastante hostil por la caída de precios de las materias primas afectadas por los subsidios del mundo desarrollado (especialmente de la Unión Europea). Los sucesivos intentos, traducidos en planes (los Australes y el Primavera) ¹⁰ no dieron los resultados esperados; mientras que al anunciarse el siguiente plan, éste venía acompañado de una nueva vuelta de tuerca: lo que se denomina habitualmente “ajuste”, cuya incidencia

Área de Economía y Política-2005.

9 La balanza de pagos es el documento que registra las operaciones entre agentes económicos residentes en un país y agentes no residentes. Comprende exportaciones e importaciones de mercancías, pagos de intereses de la deuda externa pública y privada, pagos por tecnología, remesas de utilidades de empresas extranjeras a sus casas matrices, gastos en concepto de turismo, entre otros. Si el saldo es deficitario, se equilibra con la llegada de capitales del exterior, con préstamos privados o de instituciones financieras como el FMI o bien usando las reservas internacionales del país en cuestión.

10 Hubo, como se explicará en el capítulo 2, un plan denominado “Austral” pensado para afrontar el problema inflacionario; posteriormente se lanzó una segunda versión del mismo y luego otro plan denominado “Primavera”.

negativa tiende a ser siempre más pesada y difícil de soportar para quienes tienen menos recursos económicos.

A medida que pasaban los años fue instalándose con más fuerza el discurso basado en atribuir la inflación exclusivamente a la emisión de moneda, en la necesidad de reducir el déficit fiscal a cualquier costo, en pensar abrir la economía e intentar dismantelar las regulaciones estatales como condición para restablecer la confianza del capital y asegurar de esa manera el crecimiento y prosperidad para la República Argentina. Es así como se crearon las condiciones para que tenga predominio la ideología que históricamente dio primacía al mercado como único organizador eficiente de la producción, la distribución de la riqueza y el consumo.

La crisis de 2001 fue para la sociedad argentina el corolario de tiempos de grandes cambios. Hubo una drástica reducción de la presencia del Estado debido a las privatizaciones. Paralelamente, se estableció un régimen monetario y cambiario que al anclar la paridad entre el peso y el dólar sólo encontraba cierta viabilidad para seguir vigente ajustando otras variables como el salario o la contratación laboral, abaratando sus costos con un modelo flexibilizador. También se desreguló la actividad económica con el decreto de necesidad y urgencia 2284/91, dejándose sin efecto funciones históricamente a cargo del Estado.

En aquellos años, se creó además un sistema privado de jubilación que tuvo directa gravitación en las finanzas del sector público, lo que condujo a buscar fórmulas alternativas para incrementar los recursos del Estado, vía impuestos (básicamente gravámenes al consumo), reducciones del gasto o bien endeudamiento. Todas estas medidas tuvieron al FMI como principal impulsor o mentor ideológico, sin perjuicio del papel que también le cupo a otros organismos como el Banco Mundial. Con Argentina ocurrió que -en similar sentido a otros países subdesarrollados- al aumentar las necesidades de endeudamiento público externo, la injerencia de las instituciones financieras internacionales en la definición del rumbo económico de esas naciones también era más fuerte, quitándoles

a sus gobiernos margen de autonomía para tomar decisiones soberanamente.

La crisis de 2001 fue asimismo para el propio FMI un nuevo golpe que -sumado a las críticas recibidas luego de las crisis en México, el sudeste asiático y Rusia en 1997 y 1998- agudizó el deterioro de su credibilidad. Ha sido tal la repercusión que tuvo la crisis argentina a escala global y especialmente en las economías emergentes, que el FMI encargó a su Oficina de Evaluación Independiente (OEI) creada poco tiempo antes, la preparación de un informe (difundido finalmente en 2004) que permitiera detectar responsabilidades y aprender de las enseñanzas del caso argentino. Aproximadamente dos años más tarde, el FMI decidió encargarle a un Panel de Expertos Independientes la tarea de evaluar el desempeño de la OEI , transcurrido un lustro desde su creación. Y como en algunos pasajes hay alusiones al caso argentino, se hará también mención de ello en este libro.

Las reformas aplicadas en la década de 1990 *se dieron habiendo la República Argentina ratificado los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos a escala mundial y regional* (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto de San José de Costa Rica). Tiempo después, el Estado Argentino ratificó el Protocolo de San Salvador ¹¹, existiendo por consiguiente y en todos los casos obligaciones concretas para el Estado parte en relación con los derechos que emanan de aquellos instrumentos, fundamentales para garantizar a las personas sin distinción alguna la posibilidad de diseñar y desarrollar plenamente su proyecto de vida, entendido como la libertad o potencialidad

11 El PDCP y el PIDESC fueron ratificados por Argentina el 8 de agosto de 1986; la Convención Americana fue ratificada el 5 de septiembre de 1984; y el Protocolo de San Salvador el 30 de junio de 2003.

que le permite a una persona decidir -entre diferentes opciones- cuál será su proyecto existencial ¹².

12 Sobre el concepto de proyecto de vida, ver FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos, *Daño al proyecto de Vida*, Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 1996 y SOLANO MONGE, María Auxiliadora, “La noción del daño al proyecto de vida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Rumbos del derecho internacional de los derechos humanos: Liber Amicorum Cançado Trindade*, tomo VI, trabajo n° 92, pp. 148 y 149, editorial Sergio Fabris, Porto Alegre, 2005.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1. *Los derechos humanos*

Los derechos económicos, sociales y culturales

DONNELL (2003, pág.10) define a los derechos humanos como:

“...derechos que a una persona pertenecen por el mero hecho de ser humana; son derechos que detentan por igual todos los seres humanos y que no pueden ser renunciados o transigidos pues son universales e inalienables”.

La Carta Internacional de Derechos Humanos, formada por la Declaración Universal de 1948, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PDCP) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) -ambos de 1966- constituyen los principales instrumentos en el plano mundial destinados a proteger, promover y vigilar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El PIDESC fue aprobado e inmediatamente puesto a su firma, ratificación y adhesión por la Resolución 2200 de la Asamblea General de la ONU del 16/12/1966 y comenzó a tener vigencia a partir del 3 de enero de 1976.

Al ratificar normas internacionales vinculantes como el PIDESC -y en idéntico sentido el PDCP-, los Estados asumen el compromiso de observar cada una de las obligaciones que contienen y de adecuar la normativa interna a esas obligaciones. Esto implica la obligación de respetar, de proteger y garantizar, como se explicará más adelante ¹³.

Así como hay una sola dignidad humana, los derechos humanos que permiten hacerla realidad son también indivisibles. No hay diferentes categorías o niveles entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; y éstos a su vez no se sitúan en posición de inferioridad de condiciones respecto de los primeros, como si fueran poco

13 Conceptos disponibles en www.ochr.org.

aplicables, derechos de segunda o meramente retóricos y por ende no exigibles.

Tanto por la propia Declaración Universal de Derechos Humanos como por los instrumentos emanados de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 ¹⁴, existe el principio de la ya aludida indivisibilidad así como también la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales: el avance de uno facilita el avance de los demás y la privación de un derecho afecta negativamente a los demás. En palabras del maestro CANÇADO TRINDADE (1994, pág. 60), entre las dos categorías de derechos no puede existir sino complementariedad e interacción y nunca compartimentación y antinomia:

“A la integridad del ser humano corresponde en definitiva la integralidad de sus derechos”.

Sobre la indivisibilidad, históricamente se han sostenido argumentos en contra, basados en que los derechos civiles y políticos debían ser garantizados por el Estado en forma directa, operativa podríamos decir, mientras que los económicos, sociales y culturales son más bien programáticos y su efectiva realización no es inmediata sino progresiva, pues involucra -por ejemplo- el uso de recursos presupuestarios. Esto tenía repercusión en la exigibilidad, no existiendo dudas sobre la cuestión en relación con los DCP y planteándose interrogantes sobre los DESC, en el entendimiento de que son meros enunciados programáticos y como tales es imposible exigir su efectivo cumplimiento mediante procedimiento judicial interno en un país determinado.

Según Eduardo RABOSI (1998, pág. 40 y ss.) el carácter de los derechos humanos no determina que las obligaciones de respetarlos por parte de un Estado no sean iguales, desde que las diferencias entre unos y otros derechos emanan de un planteo ideológico que muchos teóricos han sabido aprovechar para tratar de mostrar que la diferencia establecida en la le-

14 Principalmente la Declaración de Viena, parte 1 punto 1 y 13.

gislación positiva refleje una distinción conceptual profunda que se sintetiza sosteniendo que sólo los derechos civiles y políticos son verdaderamente derechos y que los DESC son -en el mejor de los casos- programáticos. Continúa señalando RABOSI que ni la distinción entre derechos negativos frente a derechos positivos, ni la de derechos estrictos frente a ideales utópicos, ni la de derechos genéricos frente a derechos específicos han logrado identificar clases excluyentes de derechos, pues en verdad la garantía de vigencia de un derecho humano supone siempre una política positiva al diseñar y estatuir el marco institucional y político necesario.

Tales distinciones tienen su fundamento en una “visión totalmente sesgada y naturalista” sobre el rol del Estado identificado con el modelo decimonónico, cuyas funciones se limitaban a ser garante de la justicia, la seguridad y la defensa, muy bien rotulada por Carlos NINO como una posición de liberalismo conservador (ABRAMOVICH y COURTIS, 2006, capítulo I). Los mismos autores también señalan que bajo el paradigma del Estado moderno, las diferencias entre los DCP y los DESC no son sustanciales sino más bien de grado: partiendo de la base de que los DESC tienen como faceta más notoria a las obligaciones de hacer (llamadas habitualmente derechos-prestación), existen en ellos concomitantemente obligaciones de no hacer, citándose como ejemplo el derecho a la salud, que implica a su vez la obligación estatal de no dañar la salud; asimismo el derecho a la educación y la obligación de no empeorarla, entre otras. De modo que en el caso de los DESC, pese a ser un conjunto de obligaciones positivas y negativas, las primeras acaban teniendo una importancia mayor al identificar a dichas obligaciones.

CONTRERAS PELÁEZ (1994, pág. 21 y ss.) sostiene que hay determinados derechos sociales en que la actividad prestacional del Estado es la sustancia, núcleo y contenido esencial del derecho, como el de recibir asistencia sanitaria o educación, pues la intervención del Estado siempre debe darse para que ese derecho sea ejercido; y si el Estado se abstiene de realizar

esa prestación termina configurándose una denegación lisa y llana de tal derecho.

Actualmente, todos los derechos exigen el cumplimiento de deberes positivos a los Estados e implican la utilización de recursos presupuestarios. También, sin lugar a dudas, para poder ejercer los DCP se requiere garantizar ciertos estándares mínimos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ¹⁵.

COURTIS (2006, pág. 46 y ss.) basándose en uno de los trabajos doctrinarios de EWALD ¹⁶ sostiene que los DESC son considerados en primer lugar *derechos de desigualdades*, pues parten de una situación de desigualdad material y de oportunidades. Esto implica dar un trato diferente a personas en situaciones diferentes y prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, en aras de alcanzar un concepto de igualdad material o estructural y sobre la base de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. En segundo lugar, son *derechos de grupos y no de individuos*: el individuo goza de éstos en razón de su pertenencia a un grupo social. En tercer lugar, están ligados a una sociología orientada a señalar cuáles son las *relaciones sociales pertinentes*, qué relaciones vinculan a los distintos grupos sociales, cuáles son los grupos vulnerables, cuáles sus necesidades.

2.1.1. Contenidos y obligaciones del Estado

El contenido de los DESC y el alcance de las obligaciones del Estado en la materia están definidos en los textos de los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la

15 Para ampliar sobre este tema, ver SALVIOLI, Fabián, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”, en Revista N 40, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2004.

16 Ver: EWALD, F., *L'Etat Providence*, París (1985), Libro IV.2.

doctrina que ha venido creando el Comité DESC (cuyo funcionamiento se explicará en el siguiente punto) por medio de sus observaciones generales, así como también por las observaciones finales y recomendaciones a los Estados parte. Cuando se habla de contenido básico, la referencia es a aquellos componentes sustanciales que comprenden a cada derecho.

En cuanto a las obligaciones está *el deber de respetar*, lo que implica para los Estados abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos; *la obligación de proteger*, determinando que los Estados supervisen, regulen y sancionen la acción de terceros (actores no estatales) para que sea respetuosa de los derechos humanos y -en caso contrario- el Estado deberá proveer mecanismos para su defensa; *la obligación de realizar los derechos humanos* -también conocida como obligación de cumplir o satisfacer- que contiene a su vez las obligaciones de facilitar, promover y garantizar: el Estado se obliga a adoptar medidas que favorezcan el goce de los derechos y a hacer efectivos los derechos humanos, directa e inmediateamente, cada vez que un individuo o grupo no pueda por razones ajenas a su voluntad acceder o poner en práctica los derechos con los recursos a su disposición.

El PIDESC reconoce los siguientes derechos que deben ser resguardados por los Estados:

-Derecho de los pueblos de autodeterminarse libremente, a ocuparse de su desarrollo económico, social y cultural.

-Derecho al trabajo, a la formación técnico profesional al pleno empleo, a condiciones equitativas de trabajo, salario justo, descanso, derechos sindicales, a la libre asociación, a la huelga y a la seguridad social.

-Derecho a condiciones adecuadas de vida: a la salud física y moral, a la defensa del medio ambiente, a una alimentación, vestimenta y vivienda adecuada.

-Derechos culturales, a la educación y a participar en la vida cultural.

-Derecho a la protección de colectivos o categorías de población en situación de mayor vulnerabilidad: la familia, las mu-

jeros, los niños, niñas y jóvenes, las personas adultas mayores y los pueblos indígenas.

2.1.2. El Comité DESC

a. Informes periódicos

El PIDESC dispuso un sistema de informes periódicos a través del cual los Estados debían presentar dichos documentos al Secretario General de la ONU quien luego los remitía al Consejo Económico y Social (ECOSOC) para ser examinado. En 1985, el ECOSOC creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, compuesto por 18 personas expertas (Resolución 1985/17) cuya misión es supervisar la aplicación del Pacto en cada uno de los Estados parte, quienes tienen la obligación de presentar informes periódicamente (el informe inicial a los 2 años de ratificado el Pacto y posteriormente cada 5 años). Luego de evaluados dichos informes, el Comité emite sus preocupaciones, recomendaciones y observaciones finales, que si bien no son vinculantes y tienen un perfil más político que jurídico, no por eso carecen de fuerza para contribuir a promover y exigir el efectivo cumplimiento del Pacto.

Los informes periódicos son una suerte de rendición de cuentas de cada Estado parte sobre la aplicación del PIDESC y sobre los avances y retrocesos registrados según las políticas públicas adoptadas por sus gobiernos y los resultados obtenidos; también permiten identificar y/o visibilizar problemas que obstaculicen el goce y ejercicio de los derechos humanos.

El Comité no atiende denuncias formuladas por particulares, al menos hasta tanto esté vigente el Protocolo Facultativo del PIDESC, que se explicará más adelante.

Hasta el presente el Estado argentino ha presentado informes periódicos en 1990 (inicial), 1994 1999 y 2011.

b. Observaciones generales

A partir de la reunión del Comité que tuvo lugar en la ter-

cera sesión (año 1989), comenzaron a emitirse observaciones generales con el propósito de darle un alcance más concreto a las obligaciones de los Estados parte en relación con el Pacto. El Comité, de esta manera, cumple una función interpretativa y en algunos casos define la sustancia de determinados derechos que los Estados parte están obligados a respetar y garantizar. Esto será objeto de análisis en oportunidad del procedimiento de presentación de informes quinquenal por parte de los Estados.

En las observaciones generales, el Comité de DESC clarifica el contenido mínimo, básico y esencial del derecho en cuestión, interpreta las obligaciones del Estado a nivel nacional e internacional derivadas del PIDESC, sugiere medidas para su cumplimiento, ayuda a determinar hechos que representan violaciones y señala responsabilidades posibles de actores no estatales. Los indicadores de DESC pueden basarse en componentes de esas observaciones, tales como: la disponibilidad, la accesibilidad física y la económica, el acceso a la información, la adaptabilidad, la calidad para cada derecho.

Hasta el presente existen 21 observaciones generales:

-Observación General núm. 1 sobre presentación de informes por los Estados Partes.

-Observación General núm. 2 sobre medidas internacionales de asistencia técnica.

-Observación General núm. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC.

-Observación General núm. 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada.

-Observación General núm. 5 sobre los DESC de las personas con discapacidad.

-Observación General núm. 6 sobre los DESC de las personas mayores.

-Observación General núm. 7 sobre los desalojos forzosos.

-Observación General núm. 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales.

-Observación General núm. 9 sobre la aplicación interna del PIDESC.

-Observación General núm. 10 sobre el papel de las instituciones nacionales en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

-Observación General núm. 11 sobre planes de acción para educación primaria.

-Observación General núm. 12 sobre el derecho a la alimentación.

-Observación General núm. 13 sobre el derecho a la educación.

-Observación General núm. 14 sobre el derecho a la salud.

-Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua.

-Observación General núm. 16 sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

-Observación General núm. 17 sobre el derecho de todas las personas a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de cualquier producción científica, literaria o artística de que sean autoras.

-Observación General núm. 18 sobre el derecho al trabajo.

-Observación General núm. 19 sobre derecho a la seguridad social.

-Observación General núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

-Observación General núm. 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

2.1.3. Principios cardinales

Del texto del PIDESC y de las observaciones generales, se desprenden algunos principios cardinales que deben guiar a los Estados en el diseño e implementación de sus políticas públicas: entre estos principios corresponde destacar el *principio de progresividad* del artículo 2.1 del PIDESC: “cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y

cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de recursos de que se 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”.

Christian COURTIS (2006, pág. 8 y ss.) explica sobre este principio:

“La noción de progresividad abarca dos sentidos complementarios: por un lado, el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad. Así, el comité de derechos económicos, sociales y culturales expresa en su observación general número 3 que el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo. En este sentido, la obligación difiere significativamente de la contenida en el art. 2 del PIDCP, que supone una obligación inmediata de respetar y asegurar todos los derechos relevantes”.

El Comité ha dividido la obligación de realización progresiva en: *deber de adoptar medidas inmediatas*, lo que implica garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en el Pacto sin discriminación -que se menciona más adelante-; la adecuación del marco legal a fin de que se deroguen todas aquellas normas que contradigan las obligaciones que surgen del Pacto; *la provisión de recursos judiciales* y de otra naturaleza que sean efectivos para hacer valer -entre otros- los derechos del Pacto; la obligación de *garantizar niveles esenciales de los derechos* y proteger prioritariamente a los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja; y la obligación de *no regresividad* que se explicará más adelante.

La *no discriminación* es un principio transversal en el Derecho Internacional de Derechos Humanos, presente en todos los Tratados en la materia y eje principal de algunas Convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las For-

mas de Discriminación contra la Mujer. Es así que no está permitida la discriminación por motivos de sexo, raza, color, religión, posición económica o condición social, entre otras. Este principio *se complementa con el de igualdad*, como lo expresa el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”¹⁷.

El principio de *no regresividad* establecido en el artículo 4 del PIDESC, se vincula directamente con el de progresividad: implica para los Estados parte la obligación de no adoptar medidas que empeoren el goce o ejercicio de alguno de los derechos establecidos en el PIDESC. Por consiguiente, no pueden reducirse los niveles de protección de derechos vigentes o bien derogar derechos ya existentes.

En relación con este principio, se han considerado violatorias del PIDESC aquellas medidas que tengan ese efecto. En estos casos, la carga de la prueba se invierte y es el Estado quien debe acreditar que no hubo margen para tomar otra medida por motivos que resultó imposible controlar.

COURTIS (2006, pág. 3 y ss.) distingue dos nociones posibles de regresividad: por un lado la *regresividad de resultados*: cuando la aplicación de una política pública termina generando un retroceso en el goce o ejercicio de derechos, comparando con un determinado punto de partida, anterior en el tiempo a la política en cuestión; y por otro lado la *regresividad normativa*: producida cuando una disposición legislativa -al compararse con aquella que ha modificado o dejado sin efecto- limita o restringe el goce y ejercicio de derechos antes reconocidos.

Analizando el artículo 4 del PIDESC, está claro que deben cumplirse los siguientes requisitos cuando se trata de medidas que tienen por fin limitar el ejercicio de derechos consagrados en el Pacto:

17 Material disponible en www.ohchr.org.

a) ser establecida por ley entendida como norma general sancionada por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo.

b) ser compatible con la naturaleza de los derechos, lo que implica no afectar sus contenidos esenciales.

c) tener por exclusivo objeto promover el bienestar general en una sociedad democrática, lo que implica procurar adoptar la menos perjudicial de las medidas dentro de las alternativas existentes.

El Estado tiene la obligación de asegurar la satisfacción de niveles básicos e inderogables: un piso del que no puede descenderse, pues si eso ocurre se configura una violación al PIDESC. El Comité elaboró una nómina de obligaciones básicas en relación con el derecho a la educación (observación general 13); derecho a la salud (observación general 14); derecho al agua (observación general 15), derecho al trabajo (observación general 18) entre otras.

2.1.4. El PIDESC y Argentina

En cuanto a la República Argentina, el Estado firmó el PIDESC en 1968, paradójicamente durante la dictadura militar del General Juan Carlos Onganía -en el marco de la autodenominada “Revolución Argentina” que derrocó al gobierno constitucional de Arturo Illia-; y lo ratificó como ya se expresó, en 1986 durante la presidencia constitucional de Raúl Alfonsín (ley 23.313). Posteriormente, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó a su texto varios instrumentos de derechos humanos, entre los que está el PIDESC (art. 75 inciso 22), dándole una jerarquía igual a la Carta Magna.

Los instrumentos de derechos humanos agregados a la Constitución argentina tuvieron indudablemente un efecto muy positivo sobre el ordenamiento jurídico del país. La inclusión de nuevos derechos y garantías contribuyó a insertar plenamente al Estado en un sistema de Justicia internacional de derechos humanos; impuso cambios en la Administración de Justicia; determinó la necesidad de repensar la organiza-

ción federal; favoreció la creación de una nueva institucionalidad pública encargada de diseñar e implementar políticas de gobierno específicas en derechos humanos; y contribuyó a la consolidación de una disciplina académica que discutió y favoreció la aplicación de estos estándares y principios en los distintos campos de los Derechos Público y Privado.

En definitiva: si se violan los derechos establecidos en los Pactos internacionales con jerarquía constitucional no sólo se configura un supuesto de incumplimiento y consecuente responsabilidad internacional del Estado, sino que es -además- una violación de la letra de la misma Constitución Nacional (ABRAMOVICH, 2007).

2.1.5. Principios de Limburgo

Los principios de Limburgo se elaboraron en oportunidad de haberse reunido en el mes de junio de 1986 en Maastricht (Países Bajos) un grupo de 29 expertos de Derecho Internacional convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo (Maastricht) y el Instituto Urban Morgan para los Derechos Humanos de la Universidad de Cincinnati (Ohio, Estados Unidos). Son pautas que esclarecen la comprensión de los derechos consagrados en el PIDESC. En ellos se establece un marco amplio para comprender la naturaleza jurídica de las normas del Pacto y que habitualmente se usan para interpretarlas.

Los principios interpretativos versan -entre otros- sobre la adopción de medidas por parte de los Estados partes para lograr la realización de los derechos reconocidos en el PIDESC; la no discriminación; la igualdad entre el hombre y la mujer; las limitaciones impuestas por el Estado que afectan el ejercicio de los mencionados derechos; el orden público; las violaciones a los DESC.

En relación con el sistema político y/o económico adecuado para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se expresa que pueden tener cabida en escenarios políticos variados, sin que pueda sostenerse la existencia de

una vía única para su realización: países con economía centralizada (propios de esos tiempos, en que todavía existía la URSS y no había caído el muro de Berlín) de mercado, con estructura política centralizada o descentralizada tuvieron indistintamente éxitos y fracasos (punto 6).

Los Principios de Limburgo anteceden a la Observación general n° 3 de 1990 del Comité DESC sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes según el Pacto, y tuvieron una considerable influencia cuando el Comité preparó la citada observación general. En estos Principios se aborda además el tema de la presentación de informes de los Estados sobre el grado de cumplimiento del Pacto.

Si bien no son una fuente jurídica obligatoria para los Estados, cumplen el rol de guía para entender mejor los deberes que tienen en relación con el PIDESC.

2.1.6. Declaración sobre Derecho al Desarrollo

También la Declaración sobre Derecho al Desarrollo -aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1986¹⁸- es una pauta importante a seguir para los países, sobre la base de reconocer al desarrollo como un proceso global que combine niveles cualitativos perdurables de crecimiento económico con mayor generación de riqueza en un país, dando posibilidad a todas las personas de acceder a los frutos de dicho crecimiento a través de diversas manifestaciones: en lo social, cultural y político.

Kofi ANNAN, quien fue Secretario General de la ONU, lo define con suma claridad:

“El derecho al desarrollo es la medida del respeto de todos los derechos humanos. Ése debería ser nuestro objetivo: una situación en que a todas las personas se les permita acrecen-

18 www.un.org/es/development.

tar al máximo sus posibilidades, y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto”¹⁹.

El artículo 3 de la Declaración expresa que:

“Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas públicas de desarrollo adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de los individuos y de la población entera sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste”; mientras que el artículo 8.1 establece que deben “garantizar la justa distribución de los ingresos y hacer las reformas económicas y sociales adecuadas con el objeto de erradicar todas las injusticias sociales”²⁰.

2.1.7. Directrices de Maastricht

Las Directrices de Maastricht -adoptadas en ocasión de reunirse en enero de 1997 en esa pintoresca ciudad de los Países Bajos un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América) y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos)-, tienen como principal propósito ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo y reflejar la evolución del Derecho Internacional con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, y las respuestas y recursos adecuados a los obstáculos que deben eliminarse para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el Pacto.

19 *Idem* anterior.

20 Para ampliar sobre esta temática, puede leerse a Fabián SALVIOLI, “Los derechos Humanos en las convenciones internacionales de la última década del Siglo XX”, en: *Las grandes conferencias mundiales de la década de los 90*, Tomo I ed. IRI/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-81, La Plata, 2000.

Las Directrices mencionan expresamente violaciones a los DESC de acuerdo a cada obligación general, identifican a los actores responsables de las mismas (estatales y no estatales), y detallan algunos recursos o respuestas para estas violaciones. Constituyen además un importante instrumento para la vigilancia y la administración de justicia a los niveles nacional, regional e internacional. En Maastricht hay una serie de criterios necesarios y complementarios para medir cualitativamente la realización de los derechos. Este tipo de criterios, por ejemplo, está siendo retomado en la elaboración de informes alternativos que se envían al Comité DESC de la ONU ²¹.

Para determinar cuáles acciones u omisiones constituyen una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, se expresa en las Directrices que es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los Tratados internacionales. Un Estado que afirma no poder cumplir con su obligación por motivos ajenos a su control, tiene la responsabilidad de demostrar que ése ha sido el supuesto que originó el incumplimiento.

Asimismo, distinguen entre violaciones por actos de comisión y violaciones por omisión. Entre las primeras están, por ejemplo: (a) la anulación o suspensión de cualquier legislación que sea necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento; (b) la denegación activa de estos derechos a determinados individuos o grupos mediante cualquier forma de discriminación legislada o impuesta; (c) el apoyo activo a cualquier medida adoptada por terceros que sea contraria a los derechos económicos, sociales y culturales; (d) la aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando

21 Los informes alternativos (o informes “sombra”) son presentados por organizaciones no gubernamentales, y utilizados como una fuente principal para el dialogo interactivo que celebran los órganos creados en virtud de Tratados, en el marco del procedimiento de revisión periódica de informes.

esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables; (e) la adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos.

Como ejemplos de violaciones por omisión, señalan: a) la no adopción de las medidas adecuadas estipuladas en el Pacto; (b) la no modificación o revocación de cualquier legislación que sea claramente inconsistente con una obligación prevista en el Pacto; (c) la no aplicación de legislaciones o ejecución de políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones en el Pacto; (d) la no regulación de actividades de particulares o grupos para evitar que éstos violen los derechos económicos, sociales y culturales; (e) la no utilización al máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización del Pacto; (f) la falta de vigilancia de la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento; (g) la no eliminación inmediata de los obstáculos que debe remover para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el PIDESC.

De especial mención para esta obra es el párrafo 19 de las Directrices de Maastricht, referido las Acciones de organizaciones internacionales, dentro de las cuales están comprendidas las instituciones financieras (caso FMI o Banco Mundial):

“Las obligaciones de los Estados de proteger los derechos económicos, sociales y culturales incluyen también su participación en organizaciones internacionales en las cuales actúan colectivamente. Es especialmente importante que los Estados utilicen su influencia para asegurar que los programas y políticas en los cuales participan no resulten en violaciones. Para eliminar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, es imprescindible que las organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, modifiquen sus políticas y prácticas de modo que no resulten en privaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados miembros de dichas organizaciones, actuando individualmente o por medio de juntas directivas, así como

también el secretariado y las organizaciones no gubernamentales, deberían promover y generalizar la tendencia que ya existe dentro de algunas organizaciones encaminada a la revisión de sus políticas y programas a la luz de temas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente importante cuando estas políticas y programas se ejecuten en países que carecen de recursos para hacer frente a las presiones provenientes de las instituciones internacionales en lo referente a la toma de decisiones afectando los derechos económicos, sociales y culturales”.

2.1.8. Protocolo Facultativo del PIDESC

Fue adoptado formalmente por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008, abriéndose para su ratificación el 24 de septiembre de 2009. Argentina es uno de los treinta y cuatro Estados que firmaron el Protocolo. El Protocolo Facultativo del PIDESC comenzó a tener plena vigencia en mayo de 2013 al ser ratificado por el mínimo exigido de 10 Estados ²².

La aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC simboliza la exitosa conclusión de la lucha emprendida por innumerables organizaciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en todo el mundo para lograr una efectiva exigibilidad de los DESC -al igual que con los Derechos Civiles y Políticos mediante el Protocolo respectivo del PIDCP ²³- al permitir plantear casos concretos a todas aquellas personas o grupos que sientan estar desprotegidos y excluidos por violaciones a los derechos reconocidos

²² Además de Argentina, ratificaron el Protocolo Facultativo del PIDESC hasta diciembre de 2012: Ecuador, El Salvador, España y Mongolia, y desde mayo de 2013 se sumaron Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Eslovaquia, Portugal y Uruguay.

²³ El Protocolo Facultativo del PIDCP fue aprobado por la ONU en diciembre de 1966 y entró en vigencia al alcanzarse las 10 ratificaciones mínimas en marzo de 1976.

en el Pacto. En este sentido, las partes firmantes se comprometen a reconocer la competencia del Comité DESC para examinar las denuncias que se presenten.

A quienes denuncien se les exige previamente agotar todos los recursos internos, no siendo permitidas las quejas anónimas o vinculadas con hechos ocurridos anteriores a la ratificación del Protocolo por parte del país en cuestión.. El Comité, de todas maneras, está facultado a pedir información y hacer recomendaciones a los países firmantes; y éstos pueden también optar por permitirle al Comité recibir quejas de otros firmantes, además de individuos y grupos.

Existen asimismo medidas provisionales, que pueden ser decididas por el Comité en aquellas situaciones que ameriten urgencia: luego de recibida una comunicación y antes de que exista un pronunciamiento acerca del fondo del asunto planteado, el Comité podrá solicitar al Estado Parte interesado, que adopte las medidas que sean necesarias con vistas a evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

El Protocolo también incluye un mecanismo de investigación. Los firmantes pueden permitir al Comité investigar, reportar y hacer recomendaciones acerca de “violaciones graves o sistemáticas” a la Convención. Los firmantes pueden también optar por no contraer esta obligación ya sea en la firma o en la ratificación del Protocolo.

Hay además una innovación en lo referido a procedimientos de comunicaciones ante órganos de Tratados en el Sistema Universal que vale destacar: se incluye la figura de la solución amistosa o “amigable”, medio ya existente en los procedimientos de comunicación o petición de los sistemas regionales interamericano y europeo de Derechos Humanos. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Comisión Internacional de Juristas, mediante una publicación alusiva al Protocolo Facultativo (2008, 77 y 78) refiere virtudes y posibles dificultades:

“Correctamente empleado, el procedimiento de solución

amistosa puede reducir el tiempo de litigio y establecer un canal de diálogo directo entre las víctimas y el Estado, a través del cual puede discutirse el remedio a ser adoptado. El texto adoptado, sin embargo, establece que el acuerdo alcanzado ‘pondrá fin al examen de una comunicación’. Esta solución no es la más adecuada, ya que lo que debería cerrar el procedimiento de comunicación no es el hecho de que el autor o los autores de la comunicación y el Estado hayan arribado a un acuerdo amistoso, sino el cumplimiento satisfactorio de dicho acuerdo. De lo contrario, el procedimiento de solución amistosa podría constituir una vía para que los Estados eviten que la comunicación sea considerada por el Comité, aunque no tengan mayor intención de cumplir el acuerdo”.

2.1.9. Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales

El 28 de septiembre de 2011, en una reunión convocada por la Universidad de Maastricht y la Comisión Internacional de Juristas, un grupo de personas expertas en Derecho Internacional y derechos humanos, adoptó los Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estos principios se refieren a la responsabilidad del Estado, entendiendo que puede estar comprometida como resultado de una conducta que le sea imputable en particular actuando por separado o juntamente con otros Estados o entidades, si existiera un apartamiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos tanto en su territorio como fuera del mismo.

La responsabilidad del Estado se extiende también a actos y omisiones de agentes no estatales que actúan recibiendo instrucciones o bajo la dirección o el control del Estado y de personas o entidades que no son órganos del Estado (corporaciones y otras empresas comerciales).

Asimismo, como miembro de una organización internacional el Estado sigue siendo responsable de su propia conducta en relación con las obligaciones de derechos humanos en su territorio y fuera del mismo. Un Estado que transfiere competencias o participa en una organización internacional debe además tomar todas las medidas razonables para asegurar que los actos de la organización sean compatibles con las obligaciones internacionales de derechos humanos de ese Estado.

Los Principios se consideran aplicables a los Estados sin excluir su aplicabilidad a las organizaciones internacionales con arreglo, entre otras cosas, a la normativa internacional y Convenios que hayan ratificado o de los que sean parte.

2.1.10. Instrumentos internacionales de protección específica

Al respecto, pueden mencionarse:

La *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada por la ONU en 1989 y en vigencia en Argentina desde 1991²⁴ cuyo art. 4 dispone:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los [DESC], los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) aprobada por la ONU en 1979 y vigente en Argentina desde 1985²⁵, establece la necesidad de eliminar cualquier forma de discriminación

24 Incorporada al ordenamiento jurídico argentino mediante ley 23.849/91.

25 Incorporada al ordenamiento jurídico argentino mediante ley 23.179/85.

de la mujer (Art. 2) así como de adoptar en todas las esferas y especialmente en la política, social, económica y cultural, todas las medidas conducentes a garantizar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, para lograr el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (Art. 3).

La CEDAW expresa la necesidad de modificar patrones socioculturales de índole discriminatoria en el plano de la educación, la atención médica, la maternidad o el empleo. Existe además un Protocolo Facultativo ²⁶ que habilita el reclamo internacional ante el Comité CEDAW compuesto por expertas/os independientes, por parte de mujeres víctimas de discriminación o violencia de género una vez que agoten los recursos internos en el Estado en que habiten y no hayan visto reparada la violación de derechos humanos que sufrieron. De esta manera, el Comité CEDAW puede realizar investigaciones al tomar conocimiento sobre situaciones de violaciones graves y sistemáticas a los derechos de las mujeres.

Por último, existen también en el sistema internacional de Naciones Unidas:

La Convención sobre eliminación de toda forma de discriminación racial ²⁷ y *la Convención Internacional sobre protección de los trabajadores migratorios y sus familias* ²⁸, con medidas orientadas a brindar igual trato en el goce y ejercicio de derechos.

2.1.11. El sistema interamericano de Derechos Humanos

Si bien en esta obra se tomará como referencia especialmente la normativa en materia de DESC del sistema de Naciones Unidas, no puede soslayarse la importancia que tiene

26 Aprobado en Argentina en diciembre de 2006 por medio de la ley 26.171 y ratificado por el Estado en marzo de 2007.

27 Aprobado en Argentina por medio del DL 17.722/68.

28 Aprobado en Argentina por medio de la ley 26.202/07.

el sistema interamericano de derechos humanos. En el plano regional, fue aprobada en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como “Pacto de San José de Costa Rica”²⁹, que se refiere principalmente a derechos de tipo civil y político, situación que derivó -como se verá en los párrafos siguientes- en la adopción de un instrumento que lo complementa: el Protocolo de San Salvador.

De todos modos, el Pacto contiene alusiones a los DESC: el Capítulo III de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) expresa:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

El Estado argentino, al ratificar la Convención formuló una reserva:

“El Gobierno argentino establece que *no quedarán sujetas a revisión de un tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno*. Tampoco considerará revisable lo que los tribunales nacionales determinen como causas de ‘utilidad pública’ e ‘interés social’, ni lo que éstos entiendan por ‘indemnización justa’”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la posibilidad de que se adopten protocolos adicionales a la misma, a solicitud de un Estado Parte o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fue así que en noviembre de 1988, la Asamblea de la OEA reunida en El Salvador, adoptó el Protocolo Adicional en materia de DESC, conocido como *Protocolo de San Salvador*, tal como sucedió antes en

29 Aprobado en Argentina mediante ley 23.054/84.

Europa en comienzos de la década de 1960 con la Carta Social Europea ³⁰.

La parte dispositiva del Protocolo de San Salvador comienza determinando la obligación a cargo de los Estados Partes de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles, y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí contenidos (SALVIOLI, 2004).

La expresión “hasta el máximo de los recursos disponibles”, descubre como evidente finalidad del instrumento que no alcanza para cumplir con las obligaciones que emanan del mismo, el hecho de que un Estado Parte simplemente adopte medidas, *sino que la acción de política pública de los gobiernos, llevada a cabo por sí o con la cooperación de otros Estados, tiene que esforzarse al límite de sus posibilidades para lograr con sentido progresivo la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Protocolo.*

En el sistema interamericano se establecen similares principios que en el sistema de Naciones Unidas: progresividad, no discriminación, cláusula más favorable a la persona, entre otros.

2.1.12. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

De escasa o nula utilidad serían los Tratados e instrumentos internacionales ratificados por los Estados si los derechos y principios allí consagrados no se vieran luego proyectados y convertidos en políticas públicas adoptadas por los gobiernos, que sean medidas concretas orientadas en ese sentido.

30 La Carta Social Europea firmada en 1961 es el primer instrumento multilateral de derechos humanos en el mundo, cuyo contenido alude específicamente a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH)³¹ considera el enfoque de derechos tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos, analizando las desigualdades y buscando corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que impiden el proceso de desarrollo en un país.

Oscar PARRA VERA y otros (2007, pág. 15 y ss.) entiende que las políticas públicas con enfoque de derechos se basan en principios y estándares de derechos humanos, cuyas características generales son:

1) El empoderamiento de los sectores excluidos y de los ciudadanos para evitar aludir a “personas con necesidades no cubiertas”, poniendo énfasis en “sujetos con derechos exigibles que generan obligaciones para el Estado”, lo que implica entender que tales derechos deben ser efectivamente respetados, con espacios de participación libre y activa especialmente de sectores marginados y excluidos no sólo en la implementación, sino en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas económicas y sociales.

2) Las obligaciones asumidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su proyección a nivel interno generan responsabilidades para los Estados y la obligación de rendir cuentas sobre su cumplimiento.

3) La pobreza significa privación de libertades básicas, producto de factores económicos y sociopolíticos como la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad.

4) Ocupan un lugar central los principios de igualdad formal y material y de dignidad humana, prestando atención especial a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad e indefensión, en un marco de interdependencia de derechos humanos, interpretando derechos civiles básicos como el derecho a la vida en términos de derechos sociales.

31 Disponible en www.ohchr.org.

5) Resulta fundamental para las estrategias de desarrollo garantizar derechos (capacidades básicas, derecho a la alimentación, derecho a la salud) así como otros derechos que permiten prevenir la pobreza (derechos civiles y políticos como libertad de expresión, participación política, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros).

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con asiento en México, en el Manual destinado a servidores públicos *Políticas Públicas y Presupuestos con perspectiva de derechos humanos* (2010, pág. 20 y ss.) señala que los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos deben plasmarse en el presupuesto gubernamental -entendiendo por tal a la ley que define prioridades y orienta el gasto público- durante todas las etapas de su ciclo: formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto y evaluación, y fiscalización. En este sentido, fija ciertos requisitos:

...“Un presupuesto con perspectiva de derechos humanos debe: 1) reflejar políticas públicas con dicha perspectiva a lo largo de todo el ciclo presupuestario, 2) permitir identificar la distribución de recursos bajo principios de derechos humanos a través de indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada, y 3) permitir monitorear el avance en la realización de los derechos humanos a través de indicadores de resultados y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados”.

En relación con América Latina, debido a la traumática experiencia de las dictaduras que se instalaron en muchos de los países de la región, se procuró poner el acento en la necesidad de contar con políticas que frenen los abusos del poder, la opresión y las prácticas autoritarias en materia de respeto a la vida, y que garanticen el debido proceso y el trato humanitario de las personas privadas de la libertad, entre otras. Víctor ABRAMOVICH (2004, pág. 9 y ss.) explica este cambio de perspectiva en orden a comprender que el enfoque de derechos requiere no sólo de obligaciones negativas sino de acciones concretas positivas que contribuyan a fortalecer la democracia en aquellas naciones cuyo sistema político aún es débil o atra-

viesa un proceso de transición. Este cambio incluyó a organizaciones de derechos humanos, que con el tiempo agregaron una faceta nueva a su reconocida labor de fiscalización, control y denuncia con respecto al desempeño de las instituciones estatales: se han involucrado activamente en la orientación de las políticas públicas mediante diálogos permanentes con los estamentos gubernamentales y propuestas elaboradas por equipos de trabajo especializados, que en definitiva buscan prevenir violaciones de derechos.

2.2. El Fondo Monetario Internacional. Su creación y funciones

En Bretton Woods, New Hampshire (EE.UU.), se reunieron en el año 1944 representantes de 44 países -entre los que no estuvo el Estado argentino-³² con el propósito de gestar un orden económico capitalista de posguerra basado en la estabilidad y el crecimiento, de modo que estuviera en condiciones de competir con los países comunistas. Con la creación del FMI, se buscaba prevenir crisis prestando asistencia a naciones amenazadas por una recesión para que adoptaran políticas expansivas, manteniendo los niveles de actividad y de empleo de las fuerzas productivas. Corrigiendo desequilibrios transitorios en las balanzas de pagos de los países miembros se evitarían también las fluctuaciones bruscas en los tipos de cambio, situación característica de la década de 1930.

En la Conferencia Internacional fue creado el Banco Mundial, con el propósito de ayudar a los países devastados por la segunda guerra; y se propuso además la creación de la Organización Internacional del Comercio, proyecto que terminó reemplazado en 1947 por un acuerdo general sobre las tarifas

32 No convocar a Argentina para participar de Bretton Woods ha sido históricamente atribuido al rol neutral del Estado en la Segunda Guerra Mundial, que sólo cambió en favor de los aliados cuando la derrota del Eje era un hecho. Esa neutralidad indicaba cierta simpatía con el régimen nazi.

y el comercio, conocido por su sigla en inglés como GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (sobre ambos se hará referencia más adelante en este capítulo).

Con motivo de la Conferencia de Bretton Woods existieron dos proyectos en el debate: el primero, cuyo autor era el célebre John Maynard Keynes, a quien la historia colocó con justeza en el rol de quien tuvo la pionera osadía de cuestionar el modelo clásico del *laissez faire, laissez passer* ³³. El plan consistió en proponer una Unión Monetaria de compensación sobre la base de una unidad monetaria con respaldo en oro llamada “Bancor”. De esta manera, las naciones con saldos excedentarios financiarían a las deficitarias equilibrando su sector externo, mientras que no era tan acentuada la dependencia hacia EE.UU., restándole protagonismo al dólar. El segundo plan - finalmente aprobado- y cuyo autor era el Subsecretario del Tesoro norteamericano Harry Dexter White, proponía crear un Fondo Internacional de Estabilización cuyas misiones y funciones acabaron siendo las del Fondo Monetario Internacional, con el dólar como la moneda de mayor prevalencia; y también se proponía un Banco pensado principalmente para la reconstrucción de los países afectados por la guerra mundial, que terminó siendo el Banco Mundial.

Más allá de cuál de los dos planes efectivamente terminó adoptándose, lo cierto es que entre White y Keynes había ideas coincidentes en relación a la poca eficacia del mercado para resolver de modo automático las dificultades provocadas por menores niveles de consumo e inversión, sosteniendo en consecuencia la necesidad de instrumentar políticas orientadas expansivamente para superar situaciones de crisis. Una cabal

33 Su origen está en la escuela fisiocrática de finales del siglo XVIII, cuyo discurso era opuesto al de la intervención estatal en la economía: dejar hacer significa la más absoluta libertad económica para los individuos; y dejar pasar, la más absoluta libertad de comercio.

demostración de esta sintonía ha sido la decisión de Keynes impulsando a White como Director Gerente del FMI ³⁴.

Los objetivos perseguidos con la creación del Fondo Monetario Internacional fueron ³⁵:

1. Promover la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente que proporcionara un mecanismo de consulta y colaboración en materia de problemas monetarios.

2. Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir con ello a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados como objetivos primordiales de política económica.

3. Promover la estabilidad de los cambios, asegurar que las relaciones cambiarias entre sus miembros sean ordenadas y evitar las depreciaciones con fines de competencia.

4. Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente efectuadas entre los países y a eliminar las restricciones cambiarias que pudieran estorbar el crecimiento del comercio mundial.

5. Infundir confianza a los países miembros al poner a su disposición los recursos del Fondo en condiciones que los protegieran, dándoles así la oportunidad de corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que pudieran destruir la prosperidad nacional e internacional.

34 Harry White integró el Directorio del FMI en representación de EE.UU. Con posterioridad al gobierno de Roosevelt del que fue parte, se lo acusó de incurrir en actividades antinorteamericanas como por ejemplo tener simpatías y operar a favor de los soviéticos. La comisión investigadora era liderada por quien luego fue presidente de EE.UU. y cuyo nombre quedó en la historia ligado al escándalo de espionaje a opositores demócratas “Watergate” que le costó su cargo: el republicano Richard Nixon. En 1948, White falleció.

35 Información disponible en www.imf.org.

6. Como consecuencia del punto anterior, reducir la duración y la intensidad del desequilibrio de las balanzas de pago internacionales.

En otros términos, el FMI fue creado para cumplir las siguientes funciones:

-Una función de regulación o vigilancia del comportamiento monetario internacional, en tanto analiza y valora las políticas cambiarias de los países miembros bajo la óptica de la situación económica general y de la estrategia política de cada miembro. Anualmente, en función del artículo 4 de sus Estatutos (que se explicará en detalle más adelante) visita a los países miembros una delegación técnica para observar su desempeño macroeconómico general y elaborar posteriormente un informe.

-Una función crediticia, orientada a brindar asistencia financiera a los países miembros para solucionar problemas en sus balanzas de pagos.

-Una función consultiva, de asesoramiento y asistencia técnica, así como de ámbito para la discusión de los problemas monetarios internacionales. Sus expertos realizan estudios sobre la economía de los países miembros, pueden asesorar en el diseño e implementación de las políticas monetaria y fiscal, en la creación de instituciones como los Bancos Centrales, en la obtención y procesamiento de datos estadísticos, entre otros.

El Fondo Monetario se propuso la creación de un sistema internacional de cambios, caracterizado por la paridad fija oro/dólar: una onza de oro equivalía a U\$S 35. El sistema original del FMI duró 25 años y dejó de funcionar en los años setenta luego que EE.UU. en 1971 declaró la inconvertibilidad del dólar con respecto al oro, lo que dio lugar a una nueva etapa -de flexibilidad o fluctuaciones- en materia de tipos de cambio.

Las suscripciones de los países miembros son la principal fuente de recursos del Fondo, siendo iguales a la cuota que deben integrar. A cada país miembro se le asigna una cuota ex-

presada en Derechos Especiales de Giro (DEG) ³⁶ que resulta de una fórmula en que se ponderan el PIB, las exportaciones e importaciones, la variabilidad de los flujos de exportaciones y las reservas internacionales. Originariamente el 75 % de la suscripción original de un país miembro era pagadero en su moneda y el resto en oro. Posteriormente, el DEG o las monedas de otros países miembros (especialmente el dólar norteamericano) han reemplazado a la proporción que antes era pagada en oro, acentuándose la tendencia a no utilizarlo para hacer pagos al Fondo ni para otros que éste deba efectuar. También el FMI puede solicitar préstamos (colocación voluntaria de deuda en los mercados de capitales) para obtener recursos.

La cuota de cada país miembro es fundamental para sus relaciones con el Fondo. Por ejemplo: determina el número de sus votos y el volumen de ayuda financiera que pueda obtener del Fondo. La cuota de la República Argentina equivale a poco menos del 1% de los votos (0,89%), equivalentes a 2.117 millones de DEGs ³⁷. Argentina ocupa el número 22 en poder de voto entre los 188 miembros del FMI.

Al suministrar respaldo financiero a los países miembros, éstos asumen la obligación de adoptar una serie de medidas de política económica que según la óptica del FMI permitirán por un lado solucionar los problemas que dieron origen a la solicitud de asistencia y por otro lado asegurar un reembolso sin mayores dificultades. Estos compromisos son las famosas “*condicionalidades*”.

El FMI pide previamente la presentación de una Carta de Intención o Memorándum de Política Económica por medio de los cuales el gobierno del país solicitante explica los objetivos

36 Los DEG son la unidad monetaria escritural que utiliza el FMI desde 1969. Su cotización está dada en función del valor del dólar, el euro y el yen.

37 Un dólar equivale a 1,5 DEG (valores correspondientes al año 2012).

que deben alcanzarse y las medidas a tomar en el período de vigencia del acuerdo.

En relación con las condicionalidades exigidas, pueden ser:

-*Acciones previas*: decisiones que el gobierno del país requirente debe tomar antes de que el Directorio Ejecutivo dé su aprobación a la asistencia; esto es una suerte de marco de garantía que en cierta medida asegure una relación sin mayores problemas con el organismo. Por ejemplo, la eliminación de controles de precios de la economía, un presupuesto general de gastos y recursos que sea consistente con el programa que el FMI respaldará, etcétera.

-*Criterios de ejecución cuantitativos*: básicamente, son variables económicas que están bajo la órbita de las autoridades del país que requiere asistencia, tales como agregados monetarios y de crédito, nivel de las reservas internacionales, resultados fiscales o empréstitos externos. Su incumplimiento exige una dispensa formal (conocida como *waiver*) que debe conceder el Fondo.

-*Metas indicativas*, que sirven para evaluar los avances del programa acordado; también son aplicables cuando no hay certeza acerca de los criterios cuantitativos. Su incumplimiento no exige dispensa aunque se las evalúa en el contexto general del programa acordado.

-*Criterios de ejecución estructurales*: son medidas que el FMI entiende cruciales para el éxito de los programas financieros que respalda. Por ejemplo, las denominadas reformas estructurales en materia de gestión pública, sistema financiero, gasto social, normas laborales, entre otras. Su incumplimiento genera los mismos efectos que los mencionados sobre las metas indicativas.

El FMI dispone de diferentes tipos de préstamos en razón de las necesidades relacionadas con la balanza de pagos del país al que se atiende y el grado de condicionalidad que eso implica:

-*Tramos de crédito*: bajo los términos y condiciones establecidos, un país miembro puede realizar compras de DEG (u otra moneda) en cuatro tramos de crédito equivalentes cada

uno al 25 % de la cuota del país. Los tres tramos de crédito que siguen al primero se denominan “tramos superiores de crédito”. La distinción entre ambas categorías responde al grado de la condicionalidad. Los tramos superiores de créditos están condicionados a la adopción de medidas específicas que conduzcan a la reducción de los problemas de balanzas de pagos en un período razonable.

-*Acuerdos de Derecho de Giro* (stand by): un acuerdo de este tipo permite a un país miembro tener acceso a los recursos generales del Fondo Monetario, como resultado de la decisión que éste en tal sentido adopte, fijando expresamente los términos y condicionalidades por un período determinado, que oscila entre los 12 a 24 meses. El reembolso debe efectuarse en un plazo de 3¼ a 5 años. Los criterios de desempeño o metas incluyen:

a. Límites al déficit fiscal y al endeudamiento público neto, particularmente en el caso del endeudamiento externo.

b. La adopción de medidas sostenibles en materia cambiaria y monetaria.

c. La imposición de restricciones en pagos y transferencias corrientes.

d. Un programa de reducción de atrasos en el servicio de la deuda externa para evitar acumular nuevos atrasos, si los hubiera.

e. El mantenimiento de un nivel adecuado de reservas internacionales.

f. La adopción de medidas de carácter estructural, aun cuando no necesariamente estos acuerdos incluyan medidas como reformas en el plano tributario, financiero, laboral, entre otras. En los programas de facilidad ampliada, sí es habitual incorporar políticas de tipo estructural.

En los Acuerdos *Stand By*, las compras de DEG hechas por el país se programan normalmente, con intervalos trimestrales y sujetos al cumplimiento de los criterios preestablecidos; caso contrario, el país pierde la posibilidad de continuar realizando las compras.

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

-*Acuerdo ampliado (servicio de facilidad ampliada)*. Este servicio fue establecido en 1974 para situaciones tales que -en razón de la naturaleza estructural del desequilibrio externo- el país afectado necesite de un período más largo (tres años) para lograr un financiamiento superior con respecto a aquellos contemplados en los acuerdos *stand by*. En el acuerdo ampliado, los países deben presentar un programa de mediano plazo, detallando los objetivos del mismo y las políticas a ser aplicadas durante el período contemplado en el acuerdo. Generalmente, el programa debe especificar las medidas de política que se adoptarán; mientras que el reembolso debe efectivizarse en un plazo de 4½ a 10 años.

-*Línea de Crédito Flexible (LCF)*, que se utiliza en aquellos países miembros cuyas variables económicas y políticas resultan sólidas para el FMI y pueden servir para prevenir crisis o bien para hacer frente a una situación de crisis. Los créditos se acuerdan en la medida que el miembro requirente cumpla con criterios preestablecidos, que por supuesto deben estar alineados con la orientación del propio Fondo Monetario. La duración de la LCF es de uno o dos años, con evaluación al cabo de un año para chequear que el país en cuestión ha seguido los criterios exigidos. El desembolso se realiza íntegramente y no en tramos. Tampoco existen metas en materia de políticas públicas, por tratarse de países con estándares económicos que le dan ciertas seguridades al FMI.

-*Línea de Crédito Precautorio (LCP)*: destinadas a aquellos países miembros en los que el FMI ha comprobado desde hace tiempo la aplicación de políticas sólidas de acuerdo a sus estándares, con fines de prevención de crisis. La LCP tiene criterios de acceso parecidos a los de la LCF y condiciones orientadas a evitar vulnerabilidades cuando el país sea objeto del examen semestral. Su extensión es de entre uno y dos años.

El FMI *cumple una función preponderante en materia cambiaria*, tomando en cuenta que -como antes se señaló- un objetivo esencial que animó a su creación fue, precisamente, el de evitar las depreciaciones bruscas de las monedas que provocaban alteraciones en el comercio exterior: primero con un

mecanismo de paridades fijas y luego con un sistema basado en los Derechos Especiales de Giro, que han permitido incrementar las reservas internacionales de los países miembros. En 1978 surgió una modificación, al adoptarse un sistema de cambio flotante: el tipo de cambio podía entonces oscilar, ajustarse, variar y no necesariamente estar fijo; y cada país desde entonces está obligado a informar con claridad sobre el valor de su moneda.

En su web www.imf.org puede leerse asimismo que el Fondo Monetario desarrolla sus actividades para “*fomentar un crecimiento económico sostenible (léase perdurable), mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza*”, poniendo especial énfasis en las líneas de crédito (más flexibles, aunque en el marco de programas que exigen ciertas garantías en cuanto al clima macroeconómico), disponibles para países de bajos ingresos. También en algunas de sus publicaciones oficiales como “*Finanzas y Desarrollo*”, altos funcionarios del organismo y/o académicos con ideas afines se encargan de señalar que la observancia de los derechos humanos no resulta inconciliable con el propósito de alcanzar la estabilidad macroeconómica en los países que reciben asistencia; y que las actividades del Fondo Monetario directa o indirectamente contribuyen a reducir la pobreza y fomentar los derechos humanos. Por ejemplo, Sergio PEREIRA LEITE (2001, pág. 44 y ss.) expresa esa idea en estos términos, referenciando el antecedente de un plan de ajuste estructural aplicado en Mozambique en el año 1988:

“El FMI reconoce que debe estar atento a todo efecto adverso de las políticas que recomienda. Los programas de ajuste crean ganadores y perdedores y a veces los pobres sufren de manera desproporcionada. En estos casos, puede ser necesario establecer una red adecuada de protección que contribuya a aliviar las consecuencias sociales”.

2.2.1. Naturaleza jurídica del FMI

El Fondo Monetario Internacional es una organización internacional de carácter intergubernamental, creada por

los Estados que participaron de su constitución a efectos de obtener fines concretos. Cuenta además con una estructura de órganos con capacidad decisoria, todo según los convenios adoptados en la Conferencia de Bretton Woods.

El FMI es desde 1947 un “organismo especializado de las Naciones Unidas”. Ello significa -en los términos del artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas- que debido a su naturaleza como organización internacional intergubernamental y la posesión de amplias atribuciones internacionales en el ámbito de la cooperación económica tanto en lo monetario como en lo financiero, se ha vinculado a la ONU mediante un acuerdo de cooperación en los términos del artículo 63 de la Carta.

Si bien los organismos especializados funcionan con un esquema más bien descentralizado, eso no quita que la ONU pueda ejercer una competencia de armonización general en los campos económico, social, cultural y técnico, en línea con los propósitos enunciados en los artículos 1.3 y 1.4 de la Carta y de las disposiciones que los desarrollan. Por ende, los “organismos especializados” se enmarcan en el capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional económica y social. El artículo 55 de la Carta de la ONU establece como sus obligaciones la promoción de:

“a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos, y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por cuestiones de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

Todos los Estados miembros, según el artículo 56, se comprometen a cooperar con la ONU para la realización de esos objetivos. La vinculación entre organismos especializados existentes (art. 57) o futuros (art. 59) con la Organización de las Naciones Unidas está referida exactamente a esos objetivos, para la obtención de los cuales la ONU debe jugar un

papel central de coordinación a través de la Asamblea General y -bajo su autoridad- el Consejo Económico y Social (arts. 58 y 60). La función de coordinación de las actividades de los organismos especializados puede observarse en una serie de mecanismos previstos en los artículos 17, 58, 62, 63 y 64 de la Carta de la ONU y en los respectivos acuerdos de vinculación.

En su carácter de sujeto de derecho, *el FMI está sometido -como cualquier otra organización de estas características- al Derecho Internacional*. Esto significa: por un lado subordinarse a los principios y normas de Derecho Internacional general, 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 1986³⁸-, 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 la persona³⁹.

2.2.2. Estructura organizativa

Los órganos del Fondo son actualmente la Junta de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo y el Director Gerente.

La *Junta de Gobernadores* está integrada por un gobernador titular y otro suplente, designados libremente por cada

38 Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

39 O *ius cogens*, conforme la definición del art. 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969).

Estado miembro y que suelen ser el Ministro de Economía y/o Finanzas y el Presidente del Banco Central. El número de gobernadores depende del número de Estados miembros y su mandato no tiene plazo establecido, razón por la cual cumplen funciones hasta que sus respectivos países hagan un nuevo nombramiento.

La Junta tiene a su vez el asesoramiento de dos Comités ministeriales: el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) y el Comité para el Desarrollo. El CMFI tiene se ocupa de examinar diferentes temáticas de interés para la economía mundial y brindar asesoramiento al Fondo. El Comité para el Desarrollo asesora al mismo tiempo a la Junta de Gobernadores del FMI y a la del Banco Mundial en cuestiones atinentes al desarrollo económico de los países de mercados emergentes y en desarrollo.

Asimismo, la Junta designa a alguien de sus integrantes para que la presida y tiene todos los poderes que el convenio le acuerda en forma expresa y aquellos que no se hayan conferido a los otros órganos de dirección (especialmente al Directorio Ejecutivo). Posee en consecuencia, una competencia expresa y otra residual. El quórum se logra con la presencia de una mayoría de gobernadores que reúna no menos de dos tercios de la totalidad de los votos.

Para introducir reformas importantes, como por ejemplo las del propio estatuto del FMI o modificaciones en las cuotas o en la integración del Directorio Ejecutivo, se requiere que la Junta de Gobernadores reúna mayorías muy calificadas y ciertamente *poco democráticas*: son tan calificadas que le dan a EE.UU. -el mayor aportante y por ende el miembro con más votos- un poder de veto disimulado en la exigencia de un desproporcionado y absurdo porcentaje: el mínimo de aprobación en estos casos es del 85% cuando sólo los votos de EE.UU. equivalen al 17%. También se exige una mayoría del 70% (que se logra con los votos de EE.UU. y las naciones más desarrolladas como Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, entre otras) para tomar decisiones relacionadas con temas de

política y otras medidas sancionatorias hacia alguno de sus miembros.

El *Directorio Ejecutivo* está formado por 24 Directores: 5 representantes permanentes -no electos- de los países con más votos en el FMI; 16 que varían y pueden tener una cantidad de votos igual a la de los países o regiones que representan, previa coordinación en esa suerte de subgrupo sobre la decisión a tomar. Asimismo, hay 3 representantes permanentes que aunque, su participación no es tan relevante en votos, han sido incorporados al Directorio: China (4%), Arabia Saudí (2,8%) y Rusia (2,4%).

El Directorio Ejecutivo tiene a su cargo la gestión de las operaciones generales del Fondo y a ese fin debe ejercer todas las facultades que en él delegue la Junta de Gobernadores. Desempeña su misión manteniéndose en sesión permanente en la sede del Fondo y debe reunirse cuantas veces lo requieran los asuntos de éste. El quórum en las reuniones se constituye por una mayoría de sus integrantes que cuenten con no menos de la mitad del total de los votos.

El *Director Gerente* es seleccionado por el Directorio Ejecutivo y cesa en el cargo cuando el mismo órgano así lo dispone. No puede ser gobernador ni Director Ejecutivo, es el jefe del personal del Fondo y con la orientación del Directorio Ejecutivo tiene a su cargo la gestión de los asuntos ordinarios del organismo. Preside sus reuniones pero no tiene voto, salvo para definir un resultado en caso de empate; y participa en las reuniones de la Junta de Gobernadores sin voto. Cuenta asimismo con la asistencia de cuatro Subdirectores Gerentes ⁴⁰. Por debajo en la estructura y en particular para el caso argentino, están los Departamentos Regionales: Europa, Asia y el Pacífico, Oriente Medio y Asia Central y Hemisferio Occi-

40 Todos los Directores Gerentes desde la creación del FMI hasta el presente han sido europeos, mientras que los Presidentes del Banco Mundial han sido estadounidenses pues así tácitamente lo acordaron las potencias más importantes al momento de elegir estas autoridades.

dental, de quien dependen a su vez los técnicos encargados de auditar las economías de los 34 países de la región que están bajo la órbita del mismo.

En los últimos años está en proceso una reforma en la estructura de gobierno del Fondo Monetario, que -de concretarse completamente- serán históricas.

En octubre de 2010, los ministros de Finanzas del G-20 ⁴¹ reunidos en Gyeongju (Corea del Sur) consensuaron proponer una reforma del FMI, consistente en asignar mayor poder de decisión a naciones emergentes.

El 15 de diciembre de 2010, la Junta de Gobernadores del FMI aprobó la Decimocuarta Revisión General de Cuotas, basada en duplicar las cuotas de los países miembros hasta unos DEG 476.800 millones ⁴² equivalentes a U\$S 755.700 millones y transferir un 6 % aproximado de las mismas en beneficio de los países de mercados emergentes y en desarrollo, rotulados como dinámicos (Argentina no entra en esta calificación para el Fondo Monetario). Esto colocará en el futuro a Brasil e India, como también a China y Rusia (conocidos como el bloque

41 El G-20 es un foro de cooperación y consulta sobre temas relacionados con el sistema financiero internacional surgido en 1999, luego de la crisis asiática. Lo integran el G-7 (EE.UU., Alemania, Japón, Canadá, Gran Bretaña, Italia, Francia) y Rusia, 12 países de mercados emergentes entre los que figura Argentina junto a Arabia Saudita, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea como bloque regional. Cuando se creó el G-20, Argentina era considerada ejemplo a seguir por sus políticas pro mercado llevadas a cabo por el gobierno de Carlos Menem. Desde 2008 y con motivo de la crisis financiera internacional, las reuniones se realizan con la presencia de Presidentes o Jefes de gobierno de los países miembros y no sólo de Ministros de Finanzas (o Economía) y Presidentes de Bancos Centrales.

42 Argentina recibió por la emisión de 250 mil millones de DEG el equivalente a 2300 millones (unos U\$S 3000 millones), que pasaron a formar parte de las reservas del BCRA. De todos modos, no son dólares u otras divisas en efectivo sino que se trata de un asiento contable. Sólo si el Estado argentino vendiera los DEG podría obtener billetes en moneda extranjera.

BRIC) entre los 10 Estados más importantes del FMI en cantidad de votos ⁴³.

El aumento de la representación de los países de mercados emergentes significará un cambio en el mecanismo habitual de toma de decisiones, sobre todo porque los países europeos avanzados pierden dos lugares en el Directorio y porque todos los miembros del Directorio pasan a ser electos por los Estados miembros (recuérdese que 5 de ellos, pertenecientes a las naciones que son mayores accionistas, hasta ahora no son electos).

Además, con motivo de esta reforma se aprobó una protección del poder de voto para los Estados miembros más pobres, que son aquellos cuyo ingreso per cápita está por debajo del piso de U\$S 1.135, según el valor determinado en 2008 por la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial.

2.2.3. El muy comentado artículo IV del Convenio Constitutivo

Dentro de las funciones “consultivas” del FMI, se incluye el seguimiento regular y el examen profesional acerca de la evolución y las medidas de política económica y financiera adoptadas por todos los países miembros. Aquí se encuadra lo establecido por el famoso artículo IV del Convenio Constitutivo.

Todos los países miembros están obligados a cumplir con la evaluación del organismo sobre las políticas aplicadas y sus resultados. Esta revisión se realiza entregando el Estado en

43 En enero de 2013 el FMI decidió postergar por un año más la implementación efectiva de la reforma proyectada en 2010. El foco de la discordia, que impide todavía llegar a un consenso, es determinar un mecanismo de cálculo de las cuotas de los Estados miembros (de lo que resulta el porcentaje de votos), donde se presume que el valor del PBI es lo más importante, pero entran a jugar otros factores, como el grado de apertura económica. En definitiva, hay una tendencia de parte de quienes más votos hoy tienen (especialmente naciones europeas), para dilatar una definición sobre el tema.

cuestión toda la información técnica que sea relevante para la elaboración del informe, aunque respetando su ordenamiento sociopolítico. Si bien las políticas a evaluar en teoría se centran en el plano cambiario, las observaciones (acompañadas por las respectivas recomendaciones con el objeto de acomodar sus políticas a lo señalado por el FMI) se extienden al plano fiscal, monetario, financiero; y a la situación de la inflación, de expectativas de crecimiento o recesión, de empleo, entre otras ⁴⁴.

El mismo FMI ⁴⁵ explica con claridad el alcance del artículo IV en relación con los países miembros:

“Durante una consulta del Artículo IV, un equipo del FMI visita el país para recopilar datos económicos y financieros a analizar con el gobierno y las autoridades del banco central lo sucedido en el plano económico desde la última consulta y las políticas del país en los ámbitos cambiario y monetario, fiscal, financiero y estructural. El equipo también puede reunirse con grupos no oficiales -legisladores, sindicalistas, académicos y representantes de los mercados financieros- para obtener su opinión sobre la situación económica. Hacia el final de la visita, el equipo elabora un resumen de sus conclusiones y recomendaciones en materia de política y lo deja en manos de las autoridades, quienes tienen la opción de publicarlo. Una vez de regreso en Washington, los funcionarios redactan un informe en el que se describe la situación económica y las conversaciones con las autoridades, y se evalúa la orientación de la política económica del país. El Directorio Ejecutivo examina el informe y elabora un resumen de las deliberaciones. Si

44 Desde que Argentina cancelara su deuda con el FMI (2006) su gobierno no acepta la revisión del artículo IV. En marzo de 2013, una misión técnica conjunta del Fondo Monetario y el Banco Mundial realizó una revisión del sistema financiero argentino que comprende a sus organismos reguladores (caso Banco Central y Comisión Nacional de Valores) aceptada por el gobierno debido a que son compromisos emergentes del carácter de miembro del G-20.

45 Disponible en www.imf.org/external/2006.

el país está de acuerdo, se emite una nota de información al público que comprende los antecedentes y un resumen de las deliberaciones del Directorio, pudiéndose dar a conocer o no el texto completo del informe de la consulta del Artículo IV”.

2.2.4. El FMI y la recopilación de datos estadísticos de los Estados miembros

Hay una función no demasiado conocida del Fondo Monetario: recopilar y difundir estadísticas económicas. La ONU utiliza como insumo para diferentes documentos la información preparada por el FMI, que ha gozado históricamente de cierto prestigio en esta materia.

El artículo VIII -sección 5- del convenio constitutivo ⁴⁶, habilita a desempeñar este rol directamente vinculado con las habituales condicionalidades en materia de política económica. Allí se expresa que “el Fondo podrá exigir a los países miembros que le faciliten cuanta información considere pertinente para sus operaciones, incluso, como mínimo necesario para el cumplimiento eficaz de sus funciones, datos de carácter nacional...” enumerándose entre otros supuestos a: tenencias de oro y divisas, exportaciones e importaciones de mercancías, balanza de pagos internacionales, situación de las inversiones extranjeras, ingreso nacional, índices de precios mayoristas y minoristas, controles de cambios.

Más adelante se señala que si bien la información no debe ser aportada de un modo tal que permita conocer la situación financiera de personas físicas o jurídicas (en clara alusión a que sólo se busca recabar datos sobre las cuentas nacionales, pero no sobre individuos o empresas), cada país se compromete a informar detallada y precisamente, evitando las meras estimaciones.

El FMI “Actuará como centro para la recopilación e intercambio de información sobre problemas monetarios y finan-

46 Disponible en www.imf.org.

cieros y facilitará de ese modo la preparación de estudios destinados a ayudar a los países miembros a formular políticas que coadyuven a alcanzar los fines del Fondo Monetario”⁴⁷. Y es aquí donde se interrelacionan los roles de consultor/asesor técnico del organismo (obteniendo información estadística) con los de diseño e imposición de programas (en base a dicha información) orientados a que los Estados requirentes de asistencia financiera se adecuen a las pautas de política económica trazadas por el FMI.

2.2.5. Derecho a retirarse y sanciones por incumplimientos

El artículo XXVI del convenio constitutivo establece dos po-

47 En 2011 el gobierno argentino acordó con el Fondo Monetario un servicio de asistencia técnica del organismo para emprender reformas en el INDEC, especialmente en lo referido a medición de los precios de bienes y servicios, para confeccionar un índice de precios al consumidor de alcance nacional (actualmente comprende el área metropolitana: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires), muy cuestionado hoy desde muchos sectores -incluso afines al oficialismo- por no reflejar la real evolución de los precios, lo que a su vez distorsiona datos en relación a pobreza e indigencia: ser o no considerado pobre e indigente está determinado por si un grupo familiar puede acceder a una canasta de bienes cuyo valor monetario se actualiza según la inflación oficial. También las observaciones finales al informe presentado por el Estado argentino ante el Comité DESC (enero de 2012), expresan preocupación por la situación existente desde 2007 con los datos suministrados por el INDEC, recomendando al Estado que arbitre medios para disponer de datos fiables y completos para la elaboración de políticas públicas (párrafo 11) (información disponible en <http://www.oacnudh.org>). La falta de entendimiento con el FMI en relación a este tema derivó en una declaración de la Directora Gerente Christine Lagarde -quien utilizó la poco feliz expresión futbolística “sacar la tarjeta roja a Argentina”- acerca de una eventual futura sanción de inhabilitación para acceder a asistencia financiera. El 1 de febrero de 2013, el Directorio Ejecutivo emitió una “declaración de censura” (sin mayores efectos prácticos) por incumplir la adopción de medidas correctivas de los inexactos datos sobre el IPC-GBA y el PBI, lo que provocó duras críticas de parte del gobierno nacional.

sibilidades en relación con que alguno de los países miembros deje de pertenecer al FMI:

1. el *derecho a retirarse* en cualquier momento con previa comunicación escrita dirigida a las autoridades del organismo.

2. la *separación obligatoria*, en el supuesto de que un país miembro incumpla cualquiera de sus obligaciones emergentes del convenio.

Para el caso de separación, hay un procedimiento con tres etapas:

1) declaración de inhabilitación para utilizar los recursos generales del Fondo;

2) si transcurrido un plazo razonable después de la inhabilitación el incumplimiento continúa, *por una mayoría del setenta por ciento de la totalidad de los votos podrá suspender el derecho de voto del país miembro*;

3) si luego de la suspensión la situación que le dio origen persiste, podrá exigirse al país miembro que se retire del Fondo. *La expulsión es adoptada por la Junta de Gobernadores con una mayoría calificada del ochenta y cinco por ciento de la totalidad de los votos*, anoticiándole con anticipación los cargos que hay en su contra para que pueda ejercer su derecho a defensa.

2.2.6. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) y el caso argentino

La OEI fue pensada y creada en 2001 a fin de evaluar con objetividad e independencia el desempeño de los diferentes órganos que componen el FMI. En el cumplimiento de su labor debe tener autonomía tanto de la Gerencia (que encabeza el Director Gerente) como del Directorio Ejecutivo.

Con la puesta en funcionamiento de esta oficina se ha procurado reforzar la cultura del aprendizaje en el FMI; fortalecer su credibilidad externa; contribuir a una mejor comprensión de la labor del Fondo Monetario; y brindar respaldo al rol de gestión y supervisión que ejerce el Directorio Ejecutivo.

El caso argentino tuvo una gravitación de tal magnitud a escala global, que dio motivos más que suficientes para emprender una tarea de evaluación. El informe difundido en junio de 2004, fue preparado por un equipo dirigido por Shinji Takagi e integrado por Benjamin Cohen, Isabelle Mateos y Lago, Misa Takebe y Ricardo Martín, siendo luego aprobado por Montek S. Ahluwalia, Director de la OEI. Contó asimismo con aportes para su elaboración de los economistas Nouriel Roubini ⁴⁸ y Miguel Ángel Broda ⁴⁹, aclarándose que las conclusiones finales son responsabilidad exclusiva de la OEI ⁵⁰.

Para elaborar el Informe de la OEI, se realizaron entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la Gerencia del FMI, del Directorio Ejecutivo, personal técnico de la institución, así como funcionarios de otros organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Central Europeo, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; funcionarios de primer nivel con responsabilidades en la conducción económica de Argentina durante el período evaluado (1991/2001); unos 60 funcionarios de otros países y aproximadamente 90 académicos y personas ligadas al mundo empresario de Argentina y otros países.

El informe se centró en tres campos de la política económica: *la política fiscal* (gasto e ingresos públicos principalmente);

48 Rubini nació en Turquía aunque es ciudadano de EE.UU. y cumplió funciones de asesoramiento en materia económica cuando Bill Clinton fue presidente. Es Doctor por la Universidad de Harvard y profesor en la Universidad de New York, entre otras. Ganó mucha notoriedad al “predecir” en 2006 la crisis que se desataría por efecto de las hipotecas *subprime* en EE.UU..

49 Broda es argentino, conocido consultor de empresas privadas, que ha tenido posiciones históricamente identificadas con los postulados del FMI y las medidas adoptadas por Argentina en la década de 1990.

50 Su texto completo puede consultarse en www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf.

las reformas estructurales (como se denominaba a las medidas a aplicar en los campos impositivo, laboral, previsional, financiero, entre otros) y *la política cambiaria* (en este caso tomando en cuenta las particularidades de la misma en un contexto de régimen de convertibilidad argentino en esos años).

2.2.7. Relaciones entre el FMI y el Banco Mundial

Entre ambas instituciones existe una estrecha vinculación desde su nacimiento, pues fueron creadas -como antes se explicó- en el marco de los acuerdos de Bretton Woods.

El Banco Mundial es -igual que el Fondo Monetario- un organismo especializado del sistema de Naciones Unidas; y como tal su accionar no debiera apartarse de lo establecido por la Carta de Naciones Unidas y los instrumentos aprobados en su ámbito.

Originariamente el Banco Mundial cumplió funciones orientadas a la reconstrucción de los países seriamente afectados por la Segunda Guerra Mundial (países de Europa y Japón). En finales de la década de 1960, sus objetivos fueron direccionándose hacia la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza en los países subdesarrollados.

Asimismo, el Banco fue extendiendo actividades a través de otras instituciones ligadas, conformando el denominado “Grupo del Banco Mundial”, integrado por:

La *Corporación Financiera Internacional* (CFI) creada en 1956, que tiene como objetivo apoyar al sector privado de los países subdesarrollados.

La *Asociación Internacional de Fomento*, creada en 1960 y que otorga créditos a países de bajos ingresos.

El Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias en materia de Inversiones (CIADI)⁵¹ creado en 1965 y en vigor

51 Su rol ha cobrado relevancia en Argentina durante los últimos años: en los años 90, el Estado suscribió aproximadamente 60 Tratados bilaterales de garantía recíproca de inversiones con diferentes países, pro-

desde 1966, que funciona como Tribunal Arbitral en conflictos que surgen entre empresas privadas inversoras y Estados miembros.

El *Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones* creado en 1988, que da garantías a inversores extranjeros ante situaciones planteadas por riesgos no comerciales en los países miembros.

El sistema de organización y toma de decisiones del Banco Mundial guarda similitud con el FMI: hay una Junta de Gobernadores con 188 representantes (uno por cada país miembro) y un Directorio Ejecutivo de 25 integrantes donde los votos de las naciones más desarrolladas (encabezadas por EE.UU.) forman mayoría. Su máxima autoridad ejecutiva es el Presidente.

La principal fuente de financiamiento del BM proviene de la emisión de títulos con respaldo en el patrimonio del propio

rrogando al ámbito del CIADI la jurisdicción para juzgar posibles controversias entre empresas inversoras originarias de esos países con el Estado argentino. Luego de la crisis, devaluación, pesificación y congelamiento de tarifas de servicios públicos y otros contratos por la emergencia económica, distintas empresas de variados orígenes (españolas, francesas, estadounidenses, etc.) iniciaron decenas de acciones ante el CIADI, convirtiendo a Argentina en la nación más demandada del mundo. Muchas de esas acciones fueron desistidas debido a que las mismas empresas que llevaron su caso al CIADI firmaron posteriormente acuerdos con el gobierno; otras resultaron favorables al Estado (caso Sempra Energy, accionista de Transportadora de Gas del Sur) y otras terminaron haciendo lugar al reclamo y condenando al Estado, que hasta el presente se ha negado a pagar, exigiendo que la ejecución tramite ante la Justicia argentina (por esta razón, especialmente los casos de las empresas Azurix y Blueridge, EE.UU. excluyó a Argentina del listado de naciones con preferencias arancelarias para importar productos a ese país). Hasta el presente, ninguno de los Tratados fue denunciado por el Estado argentino (sí lo hicieron Bolivia, Ecuador y Venezuela). La denuncia no tiene efecto automático: hay un período de años en que las garantías continúan vigentes (ultraactividad). Sobre el tema, puede ampliarse leyendo el trabajo de Horacio ROSATTI, “La inconsistencia del CIADI como régimen jurisdiccional internacional”, en www.cepal.org.

organismo y por ende mínimo riesgo y muy bajo interés, que son colocados en el mercado de capitales.

Como prueba de la conjunción existente entre ambas instituciones, además de las periódicas reuniones entre miembros de las respectivas Juntas de Gobernadores y de sus máximas autoridades ejecutivas, puede leerse en el sitio www.imf.org que en materia de política económica, el Fondo tiene en cuenta la asesoría del Banco sobre temas de reformas estructurales y sectoriales: “Los funcionarios de ambas instituciones también cooperan en el ámbito de la condicionalidad en sus respectivos programas crediticios”.

Específicamente en relación con Argentina, algunas de las reformas implementadas en los años 90 y acordadas también con el FMI en materia previsional, de salud, de privatizaciones de bancos provinciales, así como las modificaciones impulsadas en el plano de la educación superior ⁵² entre otras, tuvieron la innegable influencia del Banco Mundial.

2.2.8. Relaciones entre el FMI y la OMC

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es un organismo internacional integrado por 158 estados miembros ⁵³. Se creó en 1994 y comenzó a regir en 1995, mediante los Acuerdos de Marrakesh (Marruecos) al finalizar la Ronda Uruguay realizada en Punta del Este, sustituyendo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) creado en

52 El Banco Mundial (BM) influyó junto al FMI sin lugar a dudas en la sanción de la ley de educación superior 24.521 sancionada en 1995 y lamentablemente aun vigente, que concibe a la educación como un servicio en el sentido económico del término y no como un bien público de acceso universal, habilitando a las universidades a decidir por sí el arancelamiento para carreras de grado. Misma situación se dio en el financiamiento de programas (caso Fondo para el mejoramiento de la calidad educativa FOMECE) en la medida que sus objetivos y contenidos estuvieran consustanciados con las políticas sostenidas por el BM.

53 Dato correspondiente a febrero de 2013.

1947 como un conjunto de reglas aplicables al comercio internacional, en el marco del fracasado impulso a instaurar la Organización Internacional de Comercio (OIC) que debía ser el tercer pilar del nuevo orden mundial que emergía, junto al FMI y al Banco Mundial.

Con la OMC se incorporan a la agenda del comercio internacional otros temas, como los subsidios agrícolas de las naciones desarrolladas, el comercio de servicios (no sólo de bienes) y la protección de la propiedad intelectual⁵⁴. De acuerdo a su instrumento constitutivo, contribuye a que el comercio internacional se desarrolle de manera fluida, previsible y libre; y brinda a los países un ámbito institucional constructivo y justo para la resolución de diferencias en cuestiones relacionadas con el comercio.

La dirección del organismo es ejercida por los Estados Miembros mediante la modalidad de consenso: así son adoptadas las decisiones importantes. En esta cuestión, la OMC se diferencia de otras instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional: la autoridad no se delega en un directorio ejecutivo ni en un responsable máximo (Director, Presidente).

La autoridad de mayor nivel es la Conferencia Ministerial (integrada por los Ministros de Comercio o sus equivalentes de los Estados miembros), que debe reunirse al menos una vez cada dos años. También existe en la estructura el Consejo General, el órgano de solución de diferencias y el de examen de políticas comerciales. También hay tres Consejos: el Con-

54 Argentina en 1995 aprobó en relación a la propiedad intelectual su normativa de patentes (leyes 24.481 y 24.572), que generó fuerte polémica debido a las presiones de EE.UU., sobre todo por el patentamiento de fórmulas para medicamentos y el posible abuso de posición monopólica en que podría incurrir el titular de la patente, tratándose de bienes en los que está comprometido el derecho al acceso a medicamentos a precios razonables. La ley creó un ente llamado Instituto Nacional de Propiedad Industrial, que puede quebrar ese monopolio otorgándole la facultad de explotar la fórmula a un tercero, con pago de regalías al titular originario.

sejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Consejo de los ADPIC).

Entre la OMC y el FMI hay relaciones complementarias. Así se explica oficialmente ⁵⁵:

“Se necesita un sistema financiero internacional estable para respaldar un comercio internacional pujante, mientras que la fluidez del comercio ayuda a alejar el riesgo de que se produzcan desequilibrios en los pagos y crisis financieras. Ambas instituciones colaboran mutuamente para garantizar un sistema sólido de comercio y pagos internacionales al que tengan acceso todos los países. Un sistema de esa naturaleza es esencial para promover el crecimiento económico, mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza en el mundo”.

Los dos organismos trabajan en conjunto para lograr una coherente formulación de la política económica mundial, en función de un acuerdo de colaboración suscripto. El FMI participa en calidad de observador en algunos órganos de la OMC y puede intervenir activamente en las reuniones de algunos comités y grupos de trabajo; mientras que la Secretaría de la OMC puede participar de reuniones del Directorio Ejecutivo del FMI o del Comité del Directorio de enlace con el Banco Mundial y otros organismos internacionales sobre asuntos de interés común.

La OMC no deja dudas acerca de la articulación entre los temas de comercio internacional y el rol supervisor del FMI a través de sus programas de respaldo financiero:

“Las cuestiones de política comercial pueden ocupar un lugar destacado en las actividades de supervisión del FMI y se tratan en el contexto de los programas respaldados por la institución cuando es necesario para alcanzar los objetivos de dichos programas. Del mismo modo, los informes de supervisión del FMI son aportes importantes a los informes periódicos de

55 Ver www.wto.org.

la OMC sobre las políticas comerciales de los países miembros (exámenes de las políticas comerciales)”.

Por otra parte, según los Acuerdos de la OMC, existe el mecanismo de consulta con el FMI en materia de reservas monetarias, balanza de pagos y regímenes cambiarios. En caso que se permita a un país adoptar medidas restrictivas en el plano comercial si presenta dificultades de balanza de pagos, para evaluar la situación, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC se basa en la opinión que el FMI formule sobre la situación del país en cuestión.

Argentina es signataria de los acuerdos constitutivos de la OMC, aprobado por ley 24.425/95; y anteriormente era miembro del GATT desde octubre de 1967.

2.3. Argentina y el FMI: ingreso tardío y relaciones pendulares

Como antes se expresó, Argentina no participó de la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Aun así, el Banco Central de la República Argentina -órgano regulador del sistema bancario y financiero creado en 1935 como ente mixto y definitivamente estatizado en abril de 1946-, debido a una consulta formulada por el Ministerio de Hacienda de la Nación, se inclinó por el ingreso de Argentina a los organismos creados en Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -luego llamado Banco Mundial-). El Banco Central encontró coincidencias con las líneas directrices que comenzaban a dar forma a los nuevos organismos, especialmente al FMI: un comercio internacional más equilibrado y previsible, la expansión económica como salida a situaciones de crisis, la ocupación plena como objetivo de política económica, entre otros.

Es así que el Poder Ejecutivo de facto que titularizaba entonces el General Edelmiro J. Farrell, dispuso adherir a la Conferencia Económica y Monetaria de Bretton Woods, encomendando al Ministerio de Relaciones Exteriores la realiza-

ción de las gestiones diplomáticas pertinentes (decreto-ley N° 3185 del 31/01/46).

El decreto-ley de adhesión a los Acuerdos de Bretton Woods tuvo luego entrada en el Congreso Nacional cuando se restableció el funcionamiento de las instituciones republicanas. El Senado le dio aprobación el 29 de agosto de 1946, pero en julio de 1948 el presidente Juan Domingo Perón, en un mensaje dirigido a la Cámara de Diputados (ámbito en el que todavía se encontraba en tratamiento el proyecto), dejó sin efecto la idea de adherir a las conclusiones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods alegando que, como habían sido organizadas las instituciones creadas, no podrían ser consecuentes con los objetivos trazados. Fue así que se revocó la decisión de incorporar a Argentina al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

2.3.1. Recorrido histórico hasta 1989

El régimen militar que derrocó al presidente Perón, en función de un plan preparado por el economista Raúl Prebisch que recomendaba el ingreso al FMI y al Banco Mundial por ser Argentina el único país de América Latina que todavía no participaba en esas instituciones, decidió finalmente su ingreso en 1956.

Luego del envío de una misión financiera a EE.UU., el régimen de facto aprobó los convenios de creación del FMI y el Banco Mundial (decreto-ley N° 15.970 del 31 de agosto de 1956). El Banco Central, en nombre y por cuenta del Estado Argentino, realizó el pago de la cuota inicial de U\$S 150 millones en la proporción de 25 % en oro y 75 % en moneda nacional.

El primer desembolso del FMI para nuestro país fue en abril de 1957 y por un monto de U\$S 75 millones con motivo del acuerdo *stand by* firmado por el Ministro de Hacienda Adalberto Krieger Vasena, quien años después ocuparía el mismo cargo durante la dictadura del general Juan Carlos Onganía a partir de 1966.

Algunas de las condicionalidades impuestas por el FMI para el otorgamiento del préstamo distan mucho, a poco más de 10 años de creación del organismo, de los postulados que debían guiar su accionar según lo convenido en Bretton Woods (MINSBURG, 2003, pág. 17 y ss.):

1) Drástica reducción del déficit fiscal: despido masivo de empleados públicos y menor financiamiento a provincias y empresas estatales.

2) Devaluación monetaria y liberalización cambiaria.

3) Dejar sin efecto todo tipo de controles sobre los precios.

4) Restringir los aumentos salariales.

5) Reducir la protección arancelaria.

Entre 1958 y 1963 hubo cinco acuerdos *stand by* con el FMI y una extensión del convenio suscripto en 1962. En mayo de 1958, asumió Arturo Frondizi como presidente constitucional, cargo que ocupó hasta marzo de 1962 cuando el poder militar lo obligó a renunciar con el argumento de su preocupante giro a la izquierda. A partir de ese momento y hasta octubre de 1963 el Poder Ejecutivo de facto estuvo a cargo (con aval de las Fuerzas Armadas) de quien era presidente provisional del Senado, José María Guido.

BRENTA (2008, pág. 51 y ss.) refiere que el cuadro existente al asumir el nuevo gobierno era de crisis de balance de pagos, recesión, descontento social y elevado déficit fiscal. En diciembre de 1958 tuvo lugar el primero de los acuerdos con el FMI para ese período político de Argentina, basado -igual que los siguientes- en el denominado “enfoque monetario del balance de pagos”. Así lo explica la autora citada:

“El enfoque monetario del balance de pagos proveyó el instrumental teórico de diagnóstico y diseño de la política económica de diciembre de 1958 y de los cinco años siguientes. Según este marco conceptual, la inflación obedecía a un exceso de demanda, por lo que el gobierno se comprometía a limitar la creación de crédito doméstico en 1959, y a no expandir la oferta de dinero por encima del crecimiento potencial del producto. El gobierno sostenía que el déficit comercial era resultado de un tipo de cambio demasiado bajo y del exceso de gasto

con respecto a la producción, y que el endeudamiento externo, la necesidad de importar bienes de capital, y la existencia de compromisos de importación mayores que las reservas internacionales ponían en serias dificultades al balance de pagos, que se corregirían a través del plan de estabilización”.

Los comunes denominadores de todos los acuerdos fueron la reducción del gasto público, aumento de tarifas de servicios públicos, política monetaria restrictiva y -en algunos casos como 1958/59- una devaluación significativa: de \$18 a \$80.

El gobierno constitucional del radical Arturo Illia asumido en octubre de 1963, no sólo se propuso denunciar los contratos petroleros que había impulsado el presidente Arturo Frondizi, sino que también rechazó las imposiciones del FMI. Durante el período 1963/66, Argentina no celebró acuerdos con el Fondo Monetario y renegoció directamente la deuda externa con los acreedores del Club de París ⁵⁶. Pese a no pocas dificultades políticas (carecía de mayoría en el Congreso Nacional, la influencia militar sobre el poder civil, las presiones del sindicalismo, medios hostiles que calificaban a su gobierno como lento, la división interna de la UCR, entre otras), la situación global mejoró en esos años, gracias al crecimiento económico (10,3% en 1964 y 9,2% en 1965) y a una mayor recaudación tributaria, lo que a su vez condujo a tener las cuentas públicas ordenadas.

Derrocado el presidente radical en junio de 1966, el FMI respaldó entusiastamente al primer Ministro de Economía del dictador Juan Carlos Onganía: Adalbert Krieger Vasena. Hubo acuerdos *stand by* en 1967 y 1968, cuyos contenidos no distaban de lo visto hasta ese momento: contracción fiscal y monetaria y compromisos de mayor recaudación tributaria, aunque con algunas innovaciones, propias de criterios que

⁵⁶ El Club de París es una organización formada por países desarrollados como EE.UU., Alemania, Japón, Italia, Bélgica y España, entre otros. Se creó en 1956, precisamente para afrontar en el marco de un frente común de acreedores la renegociación de la deuda del Estado Argentino, en ese entonces de aproximadamente U\$S 500 millones.

ahora sostenía el Fondo Monetario: se impusieron límites al déficit fiscal y al endeudamiento; se estableció un piso para las reservas internacionales del BCRA y un límite a los préstamos de éste al Tesoro Nacional (habilitado mediante reforma a la carta orgánica en el gobierno de Illia), entre otras. En 1969 el acuerdo se interrumpió con el argumento formal de haber alcanzado el BCRA un nivel de reservas adecuado, que tornaba innecesaria la solicitud de asistencia al FMI, aunque cierto es también que en ese tiempo la misma dictadura impulsó una investigación sobre posibles irregularidades en el otorgamiento de préstamos de instituciones internacionales al Estado argentino. En 1971 se acordó con el Fondo, estando ahora al frente del régimen dictatorial el general Roberto Marcelo Levingston, quien luego fue reemplazado por otro par del ejército: Alejandro Lanusse, hasta la asunción de las autoridades constitucionales en mayo de 1973.

En 1974 y especialmente en 1975, como ya se explicó en este capítulo, la situación fiscal y externa fue deteriorándose. Luego del Rodrigazo, el gobierno argentino firmó un acuerdo con el FMI⁵⁷, obligándose a adoptar medidas para ajustar el balance de pagos, bajar la inflación y mantener un nivel aceptable de actividad económica y de empleo. El tipo de cambio sería realista y el déficit fiscal se disminuiría de un 10,5% del PBI en 1975, a 6% en 1976, mediante recorte de gastos y aumento de impuestos (BRENTA, 2008, pág.115 y ss.).

La dictadura de 1976/83 tuvo fluidas relaciones con el FMI desde pocos días después de usurpar el poder, cuando hubo un desembolso del acuerdo por entonces vigente, que se le había negado al gobierno constitucional. Luego, meses más tarde, en agosto de 1976 y también en septiembre 1977 hubo acuerdos. *Pero desde ese momento y hasta 1981 el país no recibió asistencia del FMI en razón de la posición adoptada por el gobierno*

57 El funcionario que lo firmó en nombre del Estado Argentino fue Guido Di Tella, quien en ese tiempo era viceministro de Economía y años más tarde fue Canciller en el gobierno de Carlos Menem.

del presidente demócrata de EE.UU. James Carter, de sancionar económicamente a la República Argentina por violaciones a los derechos humanos; y es por ello que el representante norteamericano ante el Fondo Monetario tenía instrucciones de votar en contra los pedidos de asistencia argentinos (BRENTA, 2008, capítulo 6 punto 6.3.2). Hacia el final de la dictadura, en 1982/3 cuando el cuadro económico se volvió mucho más complicado para el país por el conflicto de Malvinas, se retornó a las solicitudes de asistencia al FMI, sabiendo que ahora efectivamente EE.UU. -gobernado desde 1981 por el republicano Ronald Reagan- apoyaría a Argentina. En todos los casos, las condicionalidades versaron sobre metas fiscales, monetarias, de inflación y externas.

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983/89) intentó una renegociación directa de la deuda con la banca acreedora, sin éxito. A poco de haber iniciado su gestión, la nueva administración tuvo la negativa inflexible del FMI a continuar brindando asistencia al país. Los motivos estaban vinculados a las políticas que pretendía implementar el equipo económico liderado por Bernardo Grinspun, cercanas a los postulados históricos del radicalismo en materia económica y lejanas a las imposiciones del Fondo. El presidente llegó a designar como negociador oficial ante el FMI al histórico Raúl Prebisch, quien con más de 80 años cumplió la misión y murió poco tiempo después. Finalmente, en 1984 hubo un forzoso acuerdo. El respaldo continuó con el Plan Austral de 1985, consistente en un congelamiento de precios, el lanzamiento de una nueva unidad monetaria y el compromiso de no emitir de dinero para financiar el gasto público. El Plan Primavera que le sucedió en 1988, no tuvo el aval del FMI, que exigía un mayor ajuste para ordenar las cuentas fiscales. La situación se complicó y en medio de una crisis de confianza caracterizada por un ataque especulativo contra la moneda nacional, sin reservas ni créditos internacionales, con una moratoria de hecho a partir de abril de 1988 y en el marco de un feroz ataque especulativo contra la moneda nacional estalló la hiperinflación de 1989 (que suele calificarse como “golpe de mercado”), y el presidente Alfonsín se vio

obligado a renunciar y entregar anticipadamente en julio de ese año el gobierno a Carlos Menem.

2.3.2. Período 1989/2001

Ya en el período bajo análisis de esta obra, entre la administración de Carlos Menem (1989/99) y el FMI hubo una casi perfecta simbiosis. En esos años, Argentina fue una suerte de “alumno modelo” de las instituciones internacionales de crédito, que cumplió aplicadamente los lineamientos del Consenso de Washington. La llegada a la presidencia de Fernando de la Rúa no implicó cambios en esta relación, mientras que en algunos aspectos de la política económica las condicionalidades del FMI fueron más exigentes.

Entre 1989 y 2001 Argentina firmó siete acuerdos con el FMI. Sin embargo, los montos efectivamente prestados no tuvieron mucha significación: en el primer año del gobierno de Menem, la deuda con el Fondo equivalía al 5% de la deuda externa del sector público nacional no financiero; en 1993 y 1994 cuando el país ingresó al Plan Brady ⁵⁸, ese porcentaje subió al 7%; en 1995 con motivo de la crisis mexicana, llegó al 9%; mientras que hacia el final de la década, en 1999, descendió nuevamente al 5% (BRENTA y RAPOPORT, 2003, pág. 73). Asimismo, en buena parte de esos años -1989 a 1992; 1997 a 1999- Argentina pagó al Fondo más de lo que recibió como préstamos.

58 El plan llevaba el apellido del Secretario del Tesoro del gobierno de George Bush padre, quien ideó un esquema que tenía por objeto “aliviar” la carga de la deuda pública en las naciones subdesarrolladas -entre ellas Argentina-. Consistió en renegociar los títulos emitidos por esos países en años anteriores (vulgarmente denominada “deuda vieja”) por otros nuevos, a 30 años de plazo y respaldo de un bono cupón cero de EE.UU. Las opciones eran 2: elegir títulos par sin quita en el capital aunque con tasa fija -por el que mayoritariamente se inclinaron los acreedores- o *discount* con quita del 35% en el capital y tasas de interés variables. Por último, se emitió un bono (*floating rate*) para atender los intereses impagos de la deuda.

El financiamiento del FMI hacia Argentina no fue tan importante si se lo considera por las sumas recibidas, aunque sí lo fue por la “garantía” que los acuerdos entre el país y la institución financiera internacional brindaban a los acreedores privados (preferentemente bancos y bonistas) del Estado argentino, que prestaban por cifras muchísimo más significativas. Las auditorías del Fondo aseguraban una orientación de política económica que resultaba lineal con la necesidad de priorizar por sobre todo el pago de los compromisos externos.

2.3.3. Acuerdos firmados entre Argentina y el FMI durante los años 90

El primero de los siete acuerdos fue firmado en noviembre de 1989 (Memorándum de Política Económica, Tomo 2-Ministerio de Economía, 1998), donde se sentaban las bases de la orientación que se impuso en materia política, económica y social en toda la década:

Los más sustanciales compromisos asumidos en este primer acuerdo fueron:

- a) Reducir el tamaño del sector público.
- b) Facilitar el funcionamiento de los mercados en un clima de libertad económica, sin regulaciones estatales que entorpezcan la competencia, incluida la extranjera.
- c) Modificar la carta orgánica del Banco Central para tener un perfil más independiente del gobierno, evitando de esa manera financiar el gasto público y limitando su función a la preservación del valor de la moneda. Para estos fines se requirió asistencia técnica al FMI.
- d) Revisar los regímenes de promoción industrial y minera y reducir la prioridad dada a proveedores nacionales en las compras del Estado (compre nacional).
- e) Debían priorizarse las privatizaciones de empresas públicas (telefonía, aeronavegación, ferrocarriles, electricidad, gas, correos, autopistas, medios de comunicación audiovisuales) entre otras.

f) Ampliar la base imponible del Impuesto al valor agregado (IVA), tendiendo a su generalización (de modo que abarque a la casi totalidad de bienes y servicios) con una tasa única del 15%.

g) Llevar a cabo una descentralización del gasto en educación y salud, transfiriéndolo a las provincias.

h) Reformar la legislación impositiva, con penas para evasores y mejora en la gestión de cobro de impuestos.

i) Reformar los bancos estatales.

j) Eliminación de restricciones cuantitativas y cualitativas a la importación de mercancías antes de la finalización de 1990 y reducción de los aranceles.

k) Regularización de los atrasos en los pagos de la deuda con acreedores externos.

El segundo acuerdo fue en julio de 1991, a tan sólo tres meses de puesto en vigencia el plan de convertibilidad. El memorándum apuntaba a proseguir y afianzar las reformas que habían comenzado a proyectarse o implementarse a partir de 1989, con algunos agregados:

a) Condicionaba el aumento en las jubilaciones mínimas a una mayor recaudación del IVA, producto de la elevación de su alícuota del 16 al 18%.

b) Mencionaba por primera vez una posible reforma en el sistema de seguridad social, a estudio del Banco Mundial.

c) Contemplaba una reducción en los gastos destinados a energía atómica y construcción de caminos.

d) Incluía el compromiso de modificar el régimen legal de inversiones extranjeras, especialmente para remitir utilidades sin ninguna restricción.

e) La más grande empresa pública, dedicada a producir petróleo (YPF) sería privatizada, así como la mayor productora de acero (SOMISA ⁵⁹) y empresas del polo petroquímico del país.

⁵⁹ No tan conocida como YPF -sobre todo para las generaciones jóvenes- SOMISA fue una empresa industrial abastecedora del mercado in-

f) Se aludía a la necesidad de reformar la legislación laboral: descentralización de negociaciones colectivas, facilitar los empleos temporarios, reducir indemnizaciones por despido y contar con una nueva norma en materia de accidentes de trabajo.

En marzo de 1992 tiene lugar el tercer acuerdo (de facilidades ampliadas), que se suma a los compromisos de 1989 y 1991:

a) Un nuevo sistema obligatorio de capitalización a cargo de empresas privadas, complementario del vigente sistema de reparto.

b) La privatización de las empresas de correo y de aguas.

c) Liberar la competencia entre obras sociales sindicales y empresas de medicina prepaga.

d) Redimensionar el sistema bancario público con reducción de puestos de trabajo al disponerse el cierre de sucursales del Banco Nación o su fusión con bancos estatales de provincia.

El memorándum informaba asimismo acerca de la eliminación de empleos estatales (42.415 hasta ese momento), esperándose eliminar 103.000 empleos en 1992 y 45.000 en 1993.

En abril de 1996 ocurrió el cuarto acuerdo, a poco más de un año de haberse desatado la crisis mexicana denominada “efecto tequila”, con alto impacto en la economía argentina (como se explicará en el capítulo 3):

a) Se aludía permanentemente a la situación de las provincias: compromiso de privatización de sus bancos oficiales y empresas de servicios públicos, reducción de los pasivos mediante el uso de los ingresos por privatizaciones, disminución del déficit fiscal y reforma tributaria, transferencia de cajas de jubilación estatales a la órbita nacional, revisión del régimen de coparticipación.

terno y exportadora, que alcanzó su esplendor a mediados de la década de 1970 cuando la producción de acero se situó en 180 kilos por habitante. Desde entonces es propiedad del grupo Techint. Los efectos que la privatización produjo sobre el empleo y la vida de los habitantes la ciudad de San Nicolás fueron muy negativos.

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

b) Se proponía la reducción de los aportes patronales a la seguridad social.

c) Había referencias a nuevas reformas en leyes laborales para flexibilizar la renegociación de los convenios colectivos.

d) El Poder Ejecutivo Nacional tendría mayores poderes para llevar adelante las reformas necesarias en la Administración Pública: eliminar organismos, suprimir programas, prescindir de personal.

En febrero de 1998 se dio un nuevo acuerdo (el quinto), esta vez de facilidades ampliadas.

Los compromisos establecidos en el memorándum de políticas económicas de finales de 1997 incorporaban como novedad:

a) Una reforma en el sistema impositivo con la asistencia técnica del FMI: reducción de cargas patronales, dejando sin efecto el impuesto a las ganancias de las empresas por emisión de acciones, ampliando la base imponible en el IVA y en ganancias y creando un impuesto denominado monotributo, que concentrara para los contribuyentes de menor cuantía los pagos de IVA y ganancias.

b) La privatización del Banco de la Nación Argentina.

c) La privatización de empresas generadoras de energía nuclear y la concesión de aeropuertos nacionales y el espectro radioeléctrico (en definitiva, activos que hasta ahora no habían sido alcanzados por la ola privatizadora).

d) Modificaciones en la ANSES y en el aporte medio previsional obligatorio, con impacto en las jubilaciones de menores ingresos.

e) Arancelamiento de los estudios universitarios.

En marzo de 2000 el gobierno argentino había cambiado, pues terminó su segundo mandato Carlos Menem y asumió -el 10 de diciembre de 1999- Fernando de la Rúa. En este marco, se produjo el sexto acuerdo con el FMI.

El memorándum de política económica agregó a la matriz vista en los acuerdos anteriores:

a) Adhesión de las provincias a la ley de responsabilidad fiscal.

b) Eliminación de la cláusula de ultraactividad en las negociaciones colectivas y extensión del período de prueba entre otros.

c) Recorte de incentivos tributarios para la industria y el agro.

Recortes en contratos de personal estatal temporario, programa de retiro voluntario y congelamiento de vacantes en la Administración Pública.

Acuerdos con Brasil para tratar las asimetrías en materia de incentivos a la inversión (teniendo en cuenta que Brasil aplicaba políticas tributarias y crediticias de fuerte atracción a la inversión, que en Argentina no existían).

El séptimo y último acuerdo previo a la crisis de diciembre de 2001 fue en mayo de ese mismo año y el memorándum de entendimiento contemplaba:

a) Inclusión -junto al dólar- del euro como moneda de respaldo en el régimen de convertibilidad.

b) Ajuste fiscal por el equivalente al 1,3% del PBI por medio de la creación de un impuesto a los créditos y débitos bancarios, la eliminación de exenciones en el IVA y reducciones en asignaciones familiares y programas de seguridad social.

c) Planes de competitividad para sectores productivos, con incentivos tributarios y mecanismos de flexibilidad laboral para achicar costos.

d) Congelamiento del gasto público global (no sólo el referido al Estado nacional).

e) Los convenios colectivos con cláusula de ultraactividad serían renegociados en un plazo no mayor a dos años; y si así no ocurriera se someterían a un arbitraje vinculante.

2.3.4. Un argentino con alta responsabilidad en el FMI

Salvo para quienes están muy vinculados a las cuestiones económicas domésticas o al rol del FMI en relación con nuestro país, difícilmente se conozca que un argentino, Claudio Loser, nacido en Mendoza, funcionario del Fondo Monetario desde comienzos de la década de 1970, se desempeñó durante 8 años

y hasta 2002 en el máximo cargo al que nunca antes llegó otro connacional: fue Director del Departamento del Hemisferio Occidental, bajo cuya órbita estaba el país.

Loser ha tenido históricamente un perfil bajo. Sólo pudieron conocerse detalles -dentro de lo que puede esperarse de alguien que cultiva al extremo los modos diplomáticos- referidos a su repentino alejamiento dispuesto por el entonces Director Gerente Horst Kohler, cuando se publicó el libro *Enemigos* (2004), que refleja la muy interesante discusión que por varios meses sostuvieron el autor (Ernesto TENEMBAUM) y el mismo Loser vía correo electrónico con preguntas, respuestas y reflexiones.

Allí se deja entrever -como si fuera un adelanto del informe emitido posteriormente por la OEI- que la mayor crítica desde la gerencia del FMI hacia Loser mientras tuvo bajo su responsabilidad al caso argentino, fue haberle demostrado excesiva atención/preocupación en la cuestión política y eso a su vez provocó la toma de decisiones incorrectas, que derivaron en el estallido de la convertibilidad. El *staff* del FMI, sobre todo el que encabezaba H. Kohler, quien asumió en mayo de 2000, entendía que para mantener un régimen monetario y cambiario que el FMI no había alentado, eran necesarias medidas de ajuste con la modalidad de *shock* y no un esquema de aplicación gradualista como imaginaba Loser.

El detonante -de acuerdo a su mirada- se produjo en la presidencia interina de Eduardo Duhalde, cuando desde el Departamento del Hemisferio Occidental se entendió que debía brindarse ayuda financiera al nuevo gobierno a medida que éste avanzaba con medidas pedidas por el FMI, mientras que el Director Gerente Kohler creía que Argentina debía pagar por lo que hizo y sólo cabía otorgar asistencia cuando cumpliera con todas las condiciones que el FMI impusiera. La mencionada discordancia precipitó el alejamiento de Claudio Loser en junio de 2002.

Esto, claramente, no significa que el argentino en cuyo Departamento se vigilaba el desempeño de su propio país, creyera que había alternativas al ajuste: el FMI debía cumplir

un rol, como lo cumplen el dentista o el bombero; y el trabajo debe hacerse aunque cueste o provoque dolor. La discrepancia con sus superiores estuvo más bien situada en la intensidad y tiempos de implementación del mismo en función del contexto político del país (TENEMBAUM, 2004, pág. 42).

3. ANÁLISIS CRÍTICO

Esta parte del libro consistirá en un abordaje crítico de, por un lado, las políticas públicas con impacto en lo económico y social adoptadas por el gobierno argentino durante el período que abarca la investigación; y por otro lado, del informe emitido por la OEI en 2004 (específico del caso argentino) y el informe emitido en 2006 por el panel de expertos designado a esos efectos (que alude al caso argentino, entre otros).

Sobre las políticas gubernamentales aplicadas en la década de 1990, previamente se hará referencia a la situación de la década anterior, cuando fue configurándose un marco favorable para llevar a cabo las sustanciales transformaciones sucedidas en el país. También habrá alusiones a las “líneas directrices” que -enmarcadas en el Consenso de Washington- fueron determinantes para dichas transformaciones.

3.1. La política económica argentina en los años previos a la convertibilidad.

3.1.1 Hacia el Plan Austral: Contexto político y económico

Los primeros años de la nueva etapa democrática iniciada en diciembre de 1983 fueron realmente complejos para gobernar. En lo político -más allá del triunfo contundente del radicalismo por el 52% de los votos- la herencia dejada por la dictadura en materia de violaciones a los derechos humanos hizo que la agenda gubernamental estuviera demasiado ocupada con otros temas de gravedad institucional. Luego del histórico enjuiciamiento a las Juntas Militares llevado a cabo en 1985, sobrevino el procesamiento a personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad con rango inferior al de las máximas jerarquías, involucrados en crímenes de lesa humanidad. En este contexto se produjo el levantamiento ocurrido durante la Semana Santa (jueves santo a domingo de pascua de 1987) como derivación de la ley de Punto Final 23.492 sancionada en

1986, que extinguía la acción penal para toda persona involucrada en delitos de violaciones a los derechos humanos que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía o que la Justicia no haya ordenado su citación a prestar declaración indagatoria antes de los sesenta días corridos desde su promulgación. Las citaciones judiciales se aceleraron y los cuadros intermedios de las fuerzas armadas (especialmente del ejército) se rebelaron acuartelándose en Campo de Mayo ⁶⁰. La sociedad sin distinciones sintió que la Democracia estaba amenazada y se concentró pacíficamente en Plaza de Mayo en lo que sin dudas fue un acontecimiento histórico, para repudiar la rebelión y respaldar la continuidad institucional. Aunque la rebelión culminó sin derramamiento de sangre, al poco tiempo -señal de que la rendición tuvo condiciones impuestas por los militares- era sancionada la Ley de Obediencia Debida 23.521 ⁶¹ que desprocesó a cientos de involucrados en violaciones a los derechos humanos (no los comandantes ni jefes de zona o subzona) presumiendo que actuaron obedeciendo órdenes sin posibilidad de cuestionarlas.

Paralelamente a las tensiones permanentes que sufría el sistema democrático, en materia económica el principal problema a solucionar era la inflación galopante que iba reduciendo el margen de maniobra del gobierno sin dar muestras de poder resolver eficazmente la cuestión. Las actualizaciones salariales nunca eran suficientes mientras los ingresos de los trabajadores perdían paulatinamente la batalla contra los precios de bienes y servicios. Esto potenció el rol opositor de la principal central sindical: la Confederación General del Trabajo (CGT) liderada por Saúl E. Ubaldini, que convocó en-

60 Esta rebelión fue liderada por un teniente coronel: Aldo Rico, quien fue indultado por Carlos Menem, incursionó en la política ocupando diferentes cargos electivos (Diputado, Convencional Constituyente, Intendente de su ciudad, San Miguel, Provincia de Buenos Aires) y no electivos, como Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Carlos Ruckauf, en el año 2000.

61 Norma actualmente sin efecto jurídico en virtud de la ley 25.779/03.

tre 1984 y 1989 a trece manifestaciones de protesta sumando paros generales y movilizaciones. Tampoco le fue fácil gobernar al radicalismo con la mayoría justicialista en el Senado Nacional (recuérdese que hasta la reforma constitucional de 1994, los senadores eran elegidos por las Legislaturas Provinciales y más de la mitad estaban controladas por el PJ).

La estrategia económica fracasó durante 1984, el primer año de gobierno. Pese a los controles de precios, la inflación continuó su escalada con un fuerte sesgo inercial⁶² mientras se convalidaban aumentos salariales que buscaban al menos compensarla, con el resultado habitual: los ingresos volvían a quedar rezagados. Ese año cerró con 688% de inflación contra un 434% del año anterior⁶³.

No puede analizarse la situación global del país dissociada del problema de la deuda pública: el mayor condicionante que ha tenido la democracia argentina, especialmente en las décadas de los años 80 y 90. La deuda en 1983 era de aproximadamente U\$S 45.000 millones y fue destinada por la dictadura a fines que nada tenían que ver con incrementar la capacidad de producción nacional para así estar en mejores condiciones de pagar. Por ejemplo, la deuda se destinó a: 1) financiar la especulación por medio de la tablita cambiaria que mantenía artificialmente barato el dólar con créditos externos tomados por el Estado usando a las empresas públicas⁶⁴; 2) llevar a cabo una apertura externa desde 1979: de cada 100 dólares que ingresaban al país vía deuda externa, se giraran 90 dólares nuevamente al exterior, generando la fuga de capitales un significati-

62 La inercia inflacionaria se da cuando los precios tienden a actualizarse en base al comportamiento que tuvieron -por ejemplo- en el mes anterior. Expectativas futuras distorsionadas hacen creer a los agentes económicos que en el mes siguiente continuará e incluso irá en ascenso la inflación registrada en el periodo inmediatamente anterior, contribuyendo así a que la inflación se retroalimente.

63 Datos disponibles en www.indec.gov.ar.

64 Ya mencionado en este capítulo.

vo aumento de los intereses pagados a los acreedores externos; 3) absorber deuda externa privada que pasó a ser pública en un proceso de estatización que arrancó luego de la devaluación de 1981 y culminó durante el gobierno constitucional.

En relación con la transferencia de la deuda externa privada al Estado, BASUALDO (2004, pág. 14), sostiene que fue materializada por medio de los regímenes de seguro de cambio que garantizaban un tipo de cambio a valor cierto para las empresas privadas endeudadas que compraran dólares. Hasta 1983, estas empresas se beneficiaron en más de 8 mil millones de dólares por tal motivo.

El país se encontraba entonces con un pasivo de proporciones cuando la crisis mexicana de 1982 llevó a que los acreedores internacionales decidieran revertir la tendencia de crédito fácil, propio de los años setenta y producto de la abundante liquidez de dólares depositados en bancos transnacionales que luego terminaron siendo acreedores del país. El escenario era otro ahora: ya no había líneas de préstamos disponibles con esas características y las tasas de interés internacionales -debido a las políticas monetarias restrictivas de los países desarrollados como EE.UU. tendientes a combatir de esa manera a la inflación- habían subido hasta los dos dígitos, pasando de un 6/8% anual a un 20% en 1981/82 (GERCHUNOFF y LLACH, 2005, pág. 375 y ss.).

Lo que restaba era pagar; pagar con ajuste, detrayendo recursos del presupuesto estatal asignados a áreas clave. El sector público necesitaba ahorrar para comprar los dólares necesarios que permitieran afrontar compromisos que -además- estaban viciados de legitimidad. Por ende, disminuyó la inversión pública y la falta de inversión -sea en bienes de capital, sea en infraestructura, sea en prestaciones vinculadas con la calidad de vida de la población- fue siempre una presión inflacionaria especialmente mencionada por la corriente de pensamiento estructuralista ⁶⁵.

65 El estructuralismo es una corriente de pensamiento surgida en

El Ministro de Economía Bernardo Grinspun -perteneciente al riñón político de Raúl Alfonsín, y que acompañaba al presidente desde el primer día de su gobierno- renunció en febrero de 1985, asumiendo un técnico con formación teórica estructuralista que hasta entonces era Secretario de Planificación (cargo que pasó a ocupar Grinspun en un enroque de funciones). Era Juan Vital Sourrouille, quien apostó a un esquema que no sería gradualista sino de *shock*. Así vio la luz en junio de ese año y por decreto de necesidad y urgencia el Plan Austral, que combinó medidas típicamente monetaristas (compromiso de reducción del gasto público con eliminación del déficit fiscal y cero emisión de moneda destinada a esos fines) con medidas más heterodoxas (congelamiento de precios de bienes y tarifas de servicios públicos, entre otras).

También con el Austral se aplicó un desagio para desindexar obligaciones de ejecución continuada contraídas antes del Plan. Más allá de las críticas que despertó esta medida en los acreedores de relaciones contractuales alcanzadas por la norma, se entendió que era necesaria tomando en cuenta la significativa reducción que en los meses siguientes tendría el índice inflacionario. Entonces, no era razonable convalidar cláusulas indexatorias pensadas con una expectativa de suba de precios que ya no era de magnitud.

El Peso Argentino dejó de existir, dando lugar al Austral que tenía tres ceros menos y era más fuerte en la relación de paridad que el mismo dólar. Justo es reconocer también que sin perjuicio de la baja inflacionaria registrada en los meses siguientes, el congelamiento estuvo precedido (como suele suceder cuando se impulsan medidas de este tipo) de una fuerte remarcación que permitió a los formadores de precios de bienes y servicios contar con cierto “colchón” para soportar

América Latina durante la década de 1950, que abordó y aborda temas propios del subdesarrollo: el comercio exterior basado en productos primarios, la inflación, la inversión insuficiente, la pobreza, el endeudamiento externo, la regresividad tributaria, entre otros.

el nuevo escenario por unos meses, sin que los trabajadores tuvieran la misma oportunidad de actualizar sus ingresos. La inflación de junio de 1985 fue exactamente del 30,5%, un poco menor a la que se registró en 1975 con el “Rodrigazo”.

Pocas dudas existían acerca de que el país iba camino a la hiperinflación más tarde o más temprano y que el Plan Austral se propuso evitarla. Como se mencionó en el párrafo anterior, la inflación bajó luego de lanzado el plan. Concretamente: en agosto llegó al 6,1%, en septiembre al 2% y en octubre al 1,9%. En los nueve meses que duró el congelamiento el promedio de suba de precios fue de 3% mensual, mientras que en los nueve meses anteriores al Austral había sido de 25% (FRENKEL y FANELLI, 1989, pág. 14 y ss.). Este nuevo escenario de relativa estabilidad, trajo réditos en materia política: el gobierno tenía su primer test electoral en noviembre, ganando la renovación legislativa con el 43% de los votos.

Ya en 1986 comenzaron a hacerse correcciones. Así nació el Austral II, mientras lentamente se diluían los logros del Austral original. Los controles iban cediendo, básicamente por la presión de los ya mencionados formadores de precios (en una economía con elevados grados de concentración empresarial) y los sindicatos -que observaban un incipiente rebrote inflacionario, perjudicial para los trabajadores- volvían a la carga ejerciendo el derecho de reclamar actualizaciones salariales. Así, el año cerró con una preocupante inflación de dos dígitos: 81,9%. La experiencia del Austral demostró la poca efectividad de los congelamientos, que en verdad operan como una suerte de provisoria herramienta contenedora del desborde en los precios. Ahora bien: si los precios continúan quietos por disposición estatal durante demasiado tiempo sin haber acertado el gobierno en impulsar una genuina estrategia antiinflacionaria (que ataque sus reales causas y no sea un parche), más temprano que tarde la inflación volverá a aparecer.

Un párrafo aparte merecen los problemas del sector externo, sobre todo en los años 1986/87. Las exportaciones cayeron en 1987 a U\$S 6.600 millones, principalmente por la

baja en las cotizaciones de los productos primarios a raíz de la política de subsidios distorsivos del mundo desarrollado, particularmente de la Comunidad Europea que desde la década de 1960 venía implementando la Política Agropecuaria Común (PAC) y también de EE.UU. a través de su Departamento de Agricultura (USDA). Combinado con mayores importaciones, esta situación arrojó un pobre superávit comercial de solamente U\$S 257 millones. Semejante escasez de dólares complicó el mercado cambiario y la agenda de vencimientos que el gobierno tenía en ese año (FRENKEL y FANELLI, 1989, pág. 17).

3.1.2. Derrota electoral, gestión debilitada e hiperinflación

El año 1987 significó un quiebre para el radicalismo en el gobierno. Al avance del poder militar con las ya citadas normas que garantizarían impunidad a las personas investigadas por crímenes de lesa humanidad, se sumó la derrota electoral de septiembre, perdiendo el principal distrito -Provincia de Buenos Aires- con el histórico dirigente Antonio Cafiero como nuevo gobernador y quedando asimismo dañada la posición del oficialismo ahora en las dos Cámaras del Congreso Nacional para los años que restaban hasta el fin del mandato en 1989.

En una señal inequívoca de cambio en antiguas posiciones que identificaron históricamente a la UCR, en este nuevo escenario político el Presidente Alfonsín propuso al Parlamento un ensayo de privatización tomando como *leading case* a las empresas estatales de telefonía (ENTEL) y de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas), asociadas respectivamente con Telefónica de España y con la compañía aérea europea SAS (SEVARES, 2002, pág. 225 y ss.). La iniciativa, que tuvo como autor intelectual al Ministro Rodolfo Terragno, no prosperó. Todavía es recordada la actuación de Eduardo Menem (hermano de quien tiempo después fuera Presidente de la República e impulsara el mayor y más rápido proceso privatizador

del que se tenga memoria), sosteniendo la opinión del bloque justicialista en el Senado, de rechazo enfático al proyecto por “entreguista y vendepatria”.

En 1988 hubo nuevos intentos por detener la espiral de la inflación que perjudicaba como era de prever a los sectores dependientes de ingresos fijos. En comienzos de aquel año se restableció -por primera vez desde la recuperación de la democracia- el régimen de convenciones colectivas de trabajo de la ley 14.250 (las conocidas “paritarias”), que habilitaba a los gremios a discutir salarios y condiciones laborales directamente con el sector empresario. Resultado de esa puja -como en otros tiempos- fue el traslado a precios de las subas salariales conseguidas por los trabajadores organizados. En agosto se anunció el Plan Primavera, con medidas de ajuste, racionalización del gasto público y modificación del régimen cambiario con los dólares comercial y financiero: las exportaciones agropecuarias se liquidarían por el dólar comercial -de menor valor- y las industriales por un mix entre el dólar comercial y el financiero -de más valor porque estaba librado a la oferta y la demanda-. Fue con motivo del Plan Primavera que se firmó un nuevo acuerdo *stand by* con el FMI.

1989 era el año del recambio presidencial, con toda la expectativa que despertaba culminar -después de tantas décadas- un gobierno elegido por el pueblo sin alteraciones en la institucionalidad. A los problemas económicos ya conocidos, se le sumó la decisión de programar cortes de luz que llegaron a prolongarse por cinco horas diarias con la irritación que una medida así provocaba en la sociedad. Un fenómeno de sequía impidió el normal funcionamiento de las centrales hidroeléctricas y exhibió crudamente la desinversión pública en el parque térmico (usinas alimentadas con gasoil, fuel oil, etc.) que no estaba en condiciones de suplir esa carencia. También fue un golpe políticamente duro para el gobierno la toma de un Regimiento en el Gran Buenos Aires (La Tablada) protagonizado por una organización de izquierda: el Movimiento Todos por la Patria, a fin de evitar una aparente asonada militar que no era tal. Luego de que el presidente ordenara -como

correspondía- la recuperación del predio, hubo denuncias por violaciones a los derechos humanos incluyendo fusilamientos de personas que estaban desarmadas y debían ser puestas a disposición del Juez Federal competente.

La situación general -de más está decirlo- tendía a empeorar y el clima de desconfianza de los grandes grupos económicos se expresaba a través de compras de dólares en cantidades importantes que iban agotando las reservas internacionales del Banco Central. Tampoco ayudaron el adelantamiento de las elecciones presidenciales que debían ser en octubre y se realizaron en mayo, imaginando el oficialismo que así tendría más chances de ganar, ni el discurso populista previo a los comicios del candidato justicialista Carlos Menem.

Muy comentada en esos tiempos fue la actitud del ex presidente del BCRA durante la dictadura y futuro ministro de Carlos Menem, Domingo Felipe Cavallo, quien hizo saber en el exterior que si el FMI continuaba su acuerdo con Argentina, esto sería interpretado por el posible futuro gobierno justicialista como un gesto de apoyo a la continuidad del proyecto del gobierno radical, cuyo candidato era el por entonces gobernador de la Provincia de Córdoba Eduardo César Angeloz (cuyo discurso era más liberal que radical en materia económica). Por consiguiente: de proseguir el entendimiento del FMI con la administración Alfonsín, con Menem presidente se desconocería la deuda externa, perjudicando así a los bancos acreedores extranjeros. Créase o no, lo cierto es que en enero de 1989, cuando no había transcurrido ni la mitad del Acuerdo *Stand By* que debía estar vigente hasta mayo de ese año, el FMI lo canceló, tornando muchísimo más grave el cuadro existente.

En pocos días, hacia fines de aquel enero, las reservas bajaron unos U\$S 900 millones. Esto hizo que el BCRA (presidido por José Luis Machinea) decidiera el 6 de febrero no vender más dólares por el riesgo que significaba, precisamente, agotar las reservas. El Austral comenzaba así una importante devaluación que fue antesala de una remarcación de precios verdaderamente alocada.

¿Esa fiebre por comprar dólares que parecía no calmarse e impulsaba al alza de la moneda estadounidense obedeció a la actitud de gente común (asalariados, amas de casa, inversores pequeños, entre otros) que acudía masivamente a las casas de cambio a reemplazar sus australes sin valor por dólares fuertes? Para responder a este interrogante, corresponde primero explicar que el mercado cambiario argentino -antes y en la actualidad- con dimensiones históricamente pequeñas en volumen de operaciones y un porcentaje muy reducido de personas en condiciones materiales de comprar divisas, no necesariamente eleva su temperatura (indicadora de una inminente devaluación) porque ciudadanos formen largas filas para comprar 300, 500 o más dólares (el vulgarmente llamado “chiquitaje”). Quienes suelen mover el mercado son grandes empresas, grupos económicos, *holdings*, inversores mayoristas, que en un día o en una semana adquieren cantidades muy significativas no sólo para disparar su valor sino para hacer tambalear a un ministro o por qué no a un gobierno, muchas veces impulsados por oscuros intereses, quizás descontentos por verse perjudicados con medidas que el poder político haya tomado o esté por tomar. Atrás, lejos, cuando la suerte de la devaluación está echada, las familias intentarán preservar el poder adquisitivo de sus escasos ingresos dolarizándolos ⁶⁶.

La sociedad argentina, acostumbrada desde tiempo atrás a la inflación alta, experimentaba ahora un estado de hiperinflación. Este fenómeno se da cuando hay un proceso acelerado de aumento del nivel general de precios, en que los agentes económicos (consumidores, empresarios, entre otros) pierden noción del valor real de las mercancías porque éste se eleva en tal magnitud y con tanta rapidez que no permite determinar una relación de equivalencia cierta con la moneda.

66 Este cuadro se potencia cuando a la ciudadanía con capacidad de ahorro en una economía con inflación no se le ofrecen alternativas financieras en moneda de curso legal con una rentabilidad que evite la depreciación del valor real de esos ahorros.

La manifestación más explícita y penosa de la hiperinflación fue el saqueo a diferentes comercios. Si bien en otros tiempos en el país ocurrieron hechos de esa naturaleza (Rosario en 1969, Jujuy en 1945 en torno a la fecha histórica del 17 de octubre, algunos puntos de la ciudad de Buenos Aires como Avenida Corrientes y Canning -hoy Scalabrini Ortiz- en la década de 1930 con motivo de la crisis), ninguno de ellos terminó siendo como en 1989 el eje central de una protesta que hizo ver la desesperación e impotencia de sectores poblacionales de bajos recursos imposibilitados de comprar alimentos por el aumento desenfrenado del precio de los mismos. Mayo fue el mes en que principalmente se registraron los saqueos: con manifestaciones frente a supermercados en Rosario, posteriormente cacerolazos en Córdoba, alcanzando plena repercusión pública cuando ocurrieron en el Gran Buenos Aires -San Miguel, General Sarmiento, entre otros partidos- y también en Tucumán, Mendoza y la Capital Federal (IÑIGO CARRERA y otros, 1995).

Alrededor de estos y otros actos violentos se tejieron distintas hipótesis acerca de si fueron acciones espontáneas o motorizadas por grupos (políticos, gremiales o de otra naturaleza) que tenían especial interés en fomentar el caos. En 2001, días antes de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa se reflató la misma hipótesis, al encontrarse volantes repartidos en zonas pobres del Gran Buenos Aires, que “convocaban” a saquear supermercados cercanos en una hora determinada. Llamativamente, quienes sufrieron más pérdidas fueron los supermercados medianos o pequeños (muchos de ellos propiedad de personas de nacionalidad china), aunque no las grandes cadenas, que parecieron gozar de protección policial ⁶⁷.

Nunca se probó fehacientemente la instigación, pero eso no significa negar que pueda haber existido. Ahora bien: repasando distintas filmaciones que muestran aquellos hechos, puede

67 Para ampliar sobre este tema, puede leerse el libro de Javier AU-YERO *La Zona Gris* (2007), Siglo XXI editores.

verse a madres o padres de distintas edades acompañados por sus niños, todos de condición humilde, ingresando a diferentes comercios y saliendo con alimentos básicos. También se observan personas llevando consigo bebidas alcohólicas, artículos electrónicos o mobiliario del local saqueado, pero fueron casos muy puntuales y claramente minoritarios. Como en todos los ámbitos, siempre hay espurios intereses que animan a un colectivo determinado a fomentar hechos violentos, porque su razón de existencia pasa por desestabilizar y sacar provecho del conflicto. Pero una acción instigadora de estas características sólo tiene eco cuando hay una situación límite de violación de derechos que no puede soportarse más.

En 2012 hubo hechos similares, obviamente en un contexto totalmente distinto⁶⁸. La presidente de la Nación Cristina Fernández de Kirchner hizo referencias históricas que remitieron a 1989 y 2001, que causaron sorpresa. Concretamente, habló de manera metafórica sobre un nuevo tomo (versión 2012) del “Manual de instrucciones políticas para saqueos, violencia y desestabilización de gobiernos”, anteriormente “aplicado” en el último tramo de los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Fernando de la Rúa, atribuyéndole responsabilidad en el armado de estos sucesos a “sectores del PJ” en alusión al Partido Justicialista que en ambas ocasiones era el principal partido de oposición⁶⁹.

Volviendo a 1989, en aquellos fatídicos primeros meses del año, el país vio pasar a dos Presidentes del Banco Central

68 En diciembre de 2012 ocurrieron saqueos en Bariloche, Rosario, Tucumán y en el Gran Buenos Aires, con participación mayoritaria de jóvenes en situación de pobreza (que eran niños en 2001), convocados ya no mediante volantes sino por mensajes de texto o por redes sociales a reunirse en determinados supermercados anunciando falsamente que se entregaría una bolsa de alimentos con motivo de las fiestas. Hubo cuatro muertos (todos en Rosario) y se abrieron causas penales por robo calificado en poblado y en banda.

69 Palabras pronunciadas el 27 de diciembre de 2012 durante un acto de entrega de autobombas para combatir incendios forestales y rurales.

(José Luis Machinea, quien estaba en el cargo desde agosto de 1986, renunciando en abril de 1989 y luego Adolfo García Vázquez, quien ya había cumplido esa función entre diciembre de 1983 y febrero de 1985, renunciando días antes de que llegara Menem al Gobierno). También en esos meses hubo tres Ministros de Economía. Primero se fue Juan Sourrouille, en una suerte de golpe de timón del presidente Alfonsín con el objeto de que la economía fuera manejada con la mirada de un político y no de un técnico. A Sourrouille lo sucedió alguien con el perfil buscado: Juan Carlos Pugliese, histórico dirigente de la UCR, ex Ministro de Economía durante la presidencia de Arturo U. Illia y Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación desde 1983. Pese a sus antecedentes y gran experiencia nada pudo hacer porque evidentemente la situación era incontrolable. En esos días -durante una rueda de prensa- cuando se le preguntó por la escalada del dólar luego de su exhortación a quienes mantenían en estado de ebullición el mercado cambiario, para que reduzcan los niveles de compra, pronunció una frase que quedó grabada para los tiempos no sólo por la simpleza de sus términos sino también por lo sincera y directa que fue: “les hablé con el corazón y me respondieron con el bolsillo”. Pugliese finalmente renunció, siendo reemplazado por un joven economista radical de la Capital Federal y diputado nacional: Jesús Rodríguez. Esto fue en junio, cuando se registró una inflación del 114%. Todavía faltaba lo peor: el más alto índice de inflación de la historia argentina llegaría en junio con un 196,6%.

3.1.3. El nuevo discurso “neoliberal populista” de Menem

Triunfante Carlos Menem en las elecciones del 14 de mayo, comenzó a modificar la línea discursiva sostenida en tiempos de la campaña que lo llevó a la presidencia de la Nación. Menem era gobernador de La Rioja (lo fue entre 1973 y 1976; luego estuvo detenido en la dictadura hasta 1981 y desde 1983 volvió a ocupar el mismo cargo hasta 1989), en julio de 1988 había ganado -cuando muchos no lo esperaban- las elecciones

internas del peronismo al gobernador de Buenos Aires Antonio Cafiero y tenía un *look* bastante particular: grandes patillas y melena (inmediatamente recortadas cuando asumió la presidencia) con las que evocaba al caudillo riojano Facundo Quiroga, permanentes reivindicaciones a la doctrina peronista más genuina y amistades con personas mediáticas (personajes de TV, *vedettes*, etcétera) con quienes se mostraba públicamente, lo que le daba más popularidad.

Las propuestas electorales del salarizado (con una impronta populista e irresponsable al no explicar de qué manera haría posible una recuperación del poder de compra de los ingresos de los trabajadores a través de significativos aumentos salariales), la revolución productiva (entendida como un *shock* de inversiones y crecimiento económico) y el retorno a las banderas de la soberanía política, independencia económica y justicia social, fueron rápidamente borradas por otras que el *establishment* quería ver en el país: el desplazamiento del Estado empresario, productor, intervencionista, regulador exagerado e ineficiente por un mercado que funcione con la menor regulación posible, sin “interferencias distorsivas” que impidan invertir y producir. En suma: un Estado que se ocupara de temas básicamente institucionales y no cumpliera funciones en materia económica y social. Siguiendo este razonamiento (basado en la amplitud de ideas y capacidad de entender los nuevos tiempos que existía en el movimiento justicialista, según dichos del presidente) cuando el país volviera a crecer al liberarse las fuerzas del mercado, la teoría del “derrame”⁷⁰ haría que todos reciban lo que les corresponda de los frutos de ese crecimiento. Este era el prelude del mayor proceso de privatizaciones, apertura, desregulación y ajuste en el plano fiscal y real que el país haya conocido en toda su historia.

70 La “teoría del derrame” significa que los beneficios del crecimiento económico se derramarán sobre la sociedad sin necesidad de que haya medidas adoptadas desde el Estado que tiendan a garantizar tal distribución.

A partir de entonces, se produjo un drástico cambio en el rumbo de la política económica tendiente a favorecer a otros sectores del poder económico. La denominada derecha liberal conservadora, que por medio de las urnas jamás pudo lograr el acompañamiento mayoritario del electorado, ahora tenía la posibilidad de llevar adelante sus ideas, llamativamente en un gobierno justicialista (RAPOPORT, 2007, pág. 10 y ss.).

El nuevo posicionamiento ideológico del gobierno implicó además *un alineamiento incondicional con EE.UU.* (graficado por algunos funcionarios sin pudor con la frase de las “*relaciones carnales*”) y la entrega de la conducción económica a la multinacional argentina más importante en aquellos años: Bunge y Born. El país tuvo entre julio y diciembre de 1989 dos Ministros de Economía provenientes de ByB: Miguel Roig -vicepresidente ejecutivo de la empresa, que murió a los seis días de asumir- y Néstor Rapanelli, quien había sucedido a Roig en ByB. El Plan fue bautizado “BB” y consistía en acuerdos con las empresas formadoras de precios (lo más urgente para descomprimir la hiperinflación), un tipo de cambio único con el dólar cotizando a 650 australes, combinado con medidas que “caerían bien a los mercados”: la privatización de prácticamente todas las empresas públicas -mal llamada Reforma del Estado- y avanzar en la desregulación económica.

3.2. Un FMI con posturas más proclives al ajuste

En la década de 1970 comenzaron a manifestarse cambios en el FMI. En el año 1971 el sistema de Bretton Woods entró en colapso debido a que EE.UU. -cuyo déficit fiscal y externo aumentaban año tras año- decidió no aceptar más la libre convertibilidad de dólares por oro a una paridad fija, dando inicio a la era de las tasas de cambio flotantes.

Por otro lado, la guerra de Yom Kippur ⁷¹ de octubre de 1973 fue para occidente una suerte de bisagra que partió en

71 Fue un capítulo relevante del enfrentamiento entre árabes e israel-

dos mitades la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial: el precio del petróleo se cuadruplicó en pocos meses (pasó de poco más de U\$S 3 a U\$S 12), como efecto de la reducción en la oferta de crudo por las naciones árabes productoras, decidida en represalia a las potencias occidentales debido al apoyo que brindaron a Israel en este conflicto. Esta situación (además de potenciar el incremento de la deuda externa de naciones subdesarrolladas, como se explicó antes en este capítulo) generó inflación, recesión y desempleo.

Hasta la llegada de las dictaduras al continente se vivió una época de democracia social caracterizada por años de expansión, siendo habitual que los gobiernos procuraran el objetivo de lograr un máximo aprovechamiento de los factores productivos (pleno empleo) y el mejoramiento en los niveles de vida de la población. Luego de la crisis del petróleo, surgieron políticas económicas identificadas con posiciones que buscaban cambiar el equilibrio de poder en favor del capital.

Mientras las políticas keynesianas que inspiraron la creación del FMI comenzaban a demostrar cierta incapacidad para dar respuesta a la combinación de suba generalizada de precios, caída en la actividad y destrucción de puestos de trabajo que se observaba a escala global, fueron tomando fuerza las ideas monetaristas y por ende partidarias de alcanzar la estabilidad mediante políticas monetarias restrictivas (menor circulación de la moneda, menor oferta de crédito con el fin de enfriar la economía); ajustes en los gastos presupuestarios; rebajas impositivas para los sectores de mayor capacidad económica en el entendimiento de que una mayor disponibilidad de recursos monetarios les induciría a una mayor inversión de capital; mayor preponderancia de los tributos que gravan el consumo, típicamente regresivos; recortes en el poder de negociación de los sindicatos; medidas que faciliten el funcionamiento libre y sin intervenciones estatales de la actividad económica, entre otras.

lías, consecuencia de la guerra de 1967 (Egipto y Siria con Israel) desarrollado en octubre de 1973, mes de la celebración hebrea del mes del perdón.

La asunción en 1979 y 1981 de gobiernos conservadores en Gran Bretaña (Margareth Thatcher, quien fue primera ministra hasta 1990) y EE.UU. (Ronald Reagan, quien fue presidente hasta 1988), contribuyeron a acentuar este cambio de rumbo.

El estado de cosas no podía ser peor en esos primeros años de la década de 1980: el mundo subdesarrollado se encontraba fuertemente endeudado, la banca acreedora estaba renuente a otorgar nuevos préstamos luego de la decisión de no pagar adoptada por México, con tasas literalmente por las nubes y un errado destino de los créditos, que hacían imposible mejorar la capacidad de pago de los países deudores. Es así como empieza la década perdida en Latinoamérica: la década de los ajustes externos impuestos por el FMI y el Banco Mundial, representando la posición de entidades financieras privadas acreedoras pertenecientes a las naciones con mayor aporte de capital en dichas instituciones internacionales (concretamente, de EE.UU. y Europa).

Hacia fines de la década del 80, se intensificó la presión para que las naciones subdesarrolladas y endeudadas liberalicen sus economías como condición para llevar adelante un proceso de crecimiento que les permitiera afrontar sin mayores inconvenientes los compromisos asumidos. Estas “recomendaciones” fueron contenidas en un documento elaborado en 1989 por el economista John Williamson ⁷²: El Consenso de Washington.

3.3. El mal llamado “Consenso” de Washington

El Consenso de Washington fue una suerte de “marco ideológico” dentro del cual se dieron prácticamente todas las reformas de política económica en los años 90. El proceso de globalización a escala planetaria que a partir de la décadas de

⁷² Economista de origen británico, que además de sus actividades académicas en diferentes universidades, trabajó en el Tesoro de su país, en el FMI y en el Banco Mundial, donde fue economista jefe.

1970 y 1980 tuvo un perfil identificado con la acentuación de la internacionalización y liberalización económica y financiera, evidentemente jugó un papel clave en su justificación.

La intervención gubernamental sobredimensionada, el proteccionismo, los gastos públicos propios de un Estado peyorativamente calificado como “elefantiásico”, entre otras, eran las causas que convertían a una economía subdesarrollada en competitivamente débil e ineficiente; mientras que el desarrollo económico y social se obtendría con un programa de achicamiento del sector público, desregulación y privatizaciones (MUCHNIK, 2003, pág. 119).

Su denominación como “consenso” resultó inadecuada: suele hablarse de un consenso cuando el documento o las conclusiones a las que se arriben son fruto del debate y aportes de todas las partes o sectores involucrados en determinada cuestión. Nada de ello ha sucedido en este caso, pues los mentores ideológicos fueron el FMI y el Banco Mundial a través de alguien que cumplió la tarea de redacción (el citado Williamson); mientras que las naciones sobre las que se pensó aplicar tal “bajada de línea”, no tuvieron oportunidad de expresar su posición. Más bien tuvieron el mandato de cumplir los puntos que componen el decálogo, que sintéticamente se detallan a continuación:

1. *Déficit fiscal* (su reducción o eliminación) lo que llevaba a aplicar naturalmente programas de ajuste.

2. *Gasto público*: se planteaba una reorientación a rubros considerados indelegables para el Estado, en desmedro del gasto público con fines productivos: terminar con el Estado Productor era la consigna.

3. *Reforma impositiva*: tornar la estructura tributaria lo menos distorsiva posible, ensanchar la base imponible (generalizar, por ejemplo), aumentar la eficiencia recaudatoria y reducir los gravámenes al capital.

4. *Tasa de interés*: debía estar determinada por el mercado y ser positiva, lo que significaba superar a los índices inflacionarios y desalentar la fuga de capitales.

5. *Tipos de cambio*: debían ser regulados por el mercado, estables, sin variaciones bruscas y a la vez competitivos.

6. *Política comercial externa*: debían reducirse los aranceles y suprimir las barreras no arancelarias (cupos, restricciones administrativas), como asimismo eliminarse los derechos de exportación (las retenciones en el caso de nuestro país).

7. *Inversión externa*: debía favorecerse la llegada de capitales extranjeros, con garantías concretas de parte del país receptor relacionadas con la remisión de utilidades y el tratamiento impositivo.

8. *Privatizaciones*: se las debía impulsar, con regulaciones estatales.

9. *Desregulación de los mercados*: entendiendo que el mercado operaba de manera más eficiente y óptima si el Estado no interviene en materia económica. Procurar menos reglas que condicionen el funcionamiento de las actividades económicas.

10. *Derecho de propiedad*: garantizarlo a través de una mayor seguridad jurídica, con reglas estables y previsibles para empresas e inversores.

3.4. Medidas inéditas en política económica

El proceso de cambios profundos que experimentó el país en el gobierno de Menem, se tradujo en un conjunto de medidas que tuvieron dos características notables: fueron integrales (no parciales) y tuvieron la modalidad de *shock* (no graduales).

Las transformaciones ocurridas con singular rapidez y en un período relativamente corto, convirtieron a la experiencia argentina en un ejemplo casi pionero en el mundo por su adhesión plena a los postulados neoliberales más preciados.

Se impuso un conjunto de políticas con el propósito de lograr un giro nunca antes visto. Como señala NEFFA (2002, pág. 152 y ss.) en los años noventa se produjo el pasaje de un Estado benefactor periférico a un Estado neoliberal postsocial de signos totalmente opuestos; un giro copernicano en las formas, agentes, mecanismos y reglas de regulación social de las relaciones entre sociedad y Estado.

Las medidas más importantes e impactantes se desarrollarán seguidamente.

3.4.1. Plan Bonex y afectación del derecho de propiedad

Esta medida fue adoptada antes de que culminara 1989. El gobierno de Menem -igual que el de Raúl Alfonsín- por medio del Banco Central apeló al instrumento de los encajes bancarios altos ⁷³, por dos motivos: la necesidad de financiar el déficit fiscal, que era preocupante pese a que equivalía a la mitad del registrado en comienzos de la etapa democrática (14,5% del PBD); y para evitar la expansión de dinero, como herramienta restrictiva de política monetaria. Esto significó que, por ejemplo, de cada 1.000 australes depositados en cuentas bancarias aproximadamente un 80/85% no pudiera ser prestado por las entidades a personas o empresas. En verdad, con este mecanismo el Estado se convirtió en el principal (y compulsivo) tomador de préstamos. Además, los encajes eran remunerados, de modo que el Banco Central les pagaba a los bancos por tener congelado un porcentaje tan alto de sus depósitos ⁷⁴. El país estaba fuera de los mercados internacionales con motivo de la moratoria dispuesta en abril de 1988; y por la gran cantidad de bonos emitidos a tasas realmente altas, tenía también agotada su capacidad de tomar deuda interna. Así transcurrió la segunda mitad del difícil 1989.

73 Los encajes son la porción de los depósitos que el Banco Central como autoridad regulatoria obliga a las entidades financieras a inmovilizar, para garantizar los retiros rutinarios del sistema y como instrumento de política monetaria (si los encajes suben, disminuye la capacidad prestable del sistema financiero y viceversa).

74 Esto contribuía a aumentar el déficit cuasifiscal, un déficit presupuestario que se forma con las pérdidas operativas del Banco Central como consecuencia de sus políticas. Por ejemplo en este caso, a raíz de los intereses pagados para remunerar encajes en el marco de su política monetaria.

Hacia diciembre, el clima de incertidumbre y desconfianza se acentuaron. Los argumentos de quienes sostenían que en realidad Argentina no lograba salir del fenomenal descalabro cambiario, fiscal y de precios en que se encontraba por los desaciertos del anterior gobierno parecían desvanecerse. El Ministro Rapanelli era funcional a un modelo económico típicamente neoliberal, ya estaban vigentes las leyes de Emergencia y Privatizaciones (que se mencionarán más adelante), la relación entre Carlos Menem y George H. W. Bush (padre) pasaba de ser protocolarmente cortés a obsecuentemente amistosa, mientras llegaba a su fin la moratoria de abril de 1988, reanudándose los pagos a los acreedores externos. Todas esas medidas no alcanzaban para restablecer la confianza de los mercados en el país. Basta mencionar como ejemplo -nuevamente- la devaluación de la moneda que parecía no tener techo: el año 1989 había comenzado con un dólar cotizando entre 20 y 25 australes (recuérdese que en 1985 un austral equivalía a U\$S 0,80), llegó a los 400/500 australes en oportunidad del cambio de Gobierno y trepó hasta los 1950 australes en diciembre. El total anual de la depreciación de la moneda fue 8000% aproximadamente ⁷⁵.

Cuando avanzado diciembre la presunción de que los ahorristas podían retirar masivamente sus depósitos era una realidad de inminente concreción, Rapanelli se alejó del cargo siendo reemplazado por Antonio Erman González, contador de profesión y ex colaborador de Menem en funciones variadas de gobierno a nivel provincial en La Rioja y en el gobierno nacional. Es así que, con el Canciller Cavallo como autor en las sombras, empezó a pensarse en un plan que limitaba el retiro de depósitos bancarios a plazo y concentraba en un solo título a la inmensa variedad de bonos en australes que habían

⁷⁵ Para medir la magnitud de la devaluación en aquel año, puede compararse con la devaluación de 2001, que llegó al 300% en abril de 2002 (el dólar pasó de \$1 a \$4) para luego estabilizarse hasta 2008 inclusive en torno a los \$3.

sido emitidos en los últimos años. El bono ideado para esos fines fue el Bonex (abreviación de Bonos Externos) que existía desde comienzos de la década del 70, siempre en dólares y siempre honrado por el Estado argentino, cualidad que lo hacía gozar de reputación en el mercado. Los depósitos bancarios, casi en su totalidad constituidos a tan sólo siete días (revelador del excesivo cortoplacismo con que se manejaban los inversores) serían devueltos en efectivo hasta la cifra de un millón de australes y el resto en Bonex. El monto involucrado en la operación rondó los U\$S 3.000 millones. Este fue el antecedente inmediato de las restricciones al retiro de depósitos dispuestas -también con Cavallo- en fines de 2001.

El plan despertó muchas críticas, principalmente porque se veía afectado el derecho de propiedad al impedirse a los ahorristas retirar en dinero el capital más los intereses de sus ahorros depositados en entidades financieras. A partir de que -ya emitidos los Bonex- los ahorristas comenzaron a recibirlos, siendo la inmensa mayoría gente de clase media...la parte más delgada del hilo en esta cuestión, comenzaron a desprenderse de los títulos ante el temor de que la quita fuera aun mayor. Sabido es que en estos casos existe un valor nominal del bono (expresado en la lámina) y un valor real (el que tiene si su tenedor decide venderlo en el mercado). Hacia abril de 1990, el valor real de los Bonex era de entre 25/30% de su valor nominal. Esos ahorristas prefirieron desprenderse de los Bonex con la ilusión de al menos rescatar una cuarta parte de sus ahorros, perdiendo las tres cuartas partes restantes.

En suma: se dio una redistribución regresiva del ingreso, pues los sectores de menos capacidad económica perdieron un porcentaje importante de sus ahorros; mientras que una minoría, con alta capacidad económica pudo esperar, sea porque también habían cobrado en Bonex o porque los compraron en el mercado y a bajísimo precio, vendidos con desesperación por los ahorristas de menores ingresos. Esta minoría no sólo pudo sino que supo esperar pues suelen manejar información que no está al alcance de cualquier persona. En el último trimestre de 1990, los títulos que antes cotizaban a un 25/30%

promedio, ahora se situaban entre 70 y 80%. Esto significaba una rentabilidad en dólares de aproximadamente 200%. Algo que en un país estable lleva décadas, aquí se conseguía en tan sólo seis meses mientras los ahorristas de menor capacidad económica sufrieron un empeoramiento en su situación patrimonial al someterse a semejante quita.

Otro aspecto crítico fue el haber utilizado un decreto de necesidad y urgencia: el 36/90, que a su vez generó innumerables acciones judiciales. Una de ellas llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El actor era Luis Peralta, quien había constituido un plazo fijo bancario a 7 días con vencimiento el día 3 de enero de 1990. En primera instancia Peralta perdió. Apelado el fallo, la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo declaró la inconstitucionalidad del decreto haciendo lugar a la demanda entablada por Peralta. Llegado el caso por la vía extraordinaria a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una muy polémica decisión de la que en esos tiempos se denominó “Corte con mayoría automática menemista”, dejó sin efecto la sentencia de Cámara y rechazó la demanda de Peralta)⁷⁶. La Corte se pronunció por la constitucionalidad de la medida usando un controvertido argumento: si el Congreso no había adoptado decisiones diferentes, entonces convalidaba el decreto dictado por el Poder Ejecutivo en estado de emergencia (la denominada convalidación ficta). Agregó el Máximo Tribunal que no se estaba privando a los particulares de los beneficios patrimoniales reconocidos legítimamente, ni se les negaba su propiedad sino que sólo se limitaba temporalmente la percepción de esos beneficios o restringía el uso que pueda hacerse de esa propiedad basándose en la emergencia, siempre que las decisiones adoptadas sean razonables y limitadas en el tiempo.

En defensa de la adopción de la vía del DNU, se ha sostenido que existía una situación excepcional de grave trastorno

⁷⁶ “Peralta Luis c/Estado Nacional s/Amparo”, fallo del 27 de diciembre de 1990.

económico, y teniendo en cuenta que la materia del decreto trataba sobre temas bancarios o monetarios -por demás sensibles- era entonces ciertamente impracticable pensar en la alternativa de enviar un proyecto al Congreso, pues si así fuera, al tomar estado público con anticipación el contenido de las medidas, podría terminar haciéndoles perder efectividad. Algo similar ocurrió en 1985 con la creación de una nueva moneda: el Austral y la instrumentación del desagio que desindexó las deudas para acomodarlas al nuevo contexto de inflación en baja, que fueron puestos en vigencia por decreto 1096/85 ⁷⁷; aunque sin lugar a dudas el Plan Bonex traspasó todos los límites conocidos hasta ese momento. Años después, el popularmente llamado “corralito” primero -que limitó la devolución de depósitos en cajas de ahorro, cuentas corrientes y plazos fijos en razón de \$250 por semana y por cuenta-; y después el “corralón” -que desconoció la ley 25.466 de intangibilidad de los depósitos, al no respetar la moneda originaria en que se habían constituido- superarían holgadamente en afectación patrimonial de los ahorristas a las experiencias anteriores (decretos 1570/2001 y 214/2002).

Lo que quiso evitarse con el Plan Bonex -sin éxito y sobre todo con un altísimo costo- fue el empeoramiento de un cuadro que de por sí ya era caótico. En primer lugar, como se señaló antes, más del 80% de los depósitos estaba inmovilizado bajo la figura del encaje, empleado para financiar el déficit del Estado. Por consiguiente, ese dinero no estaba disponible en los tesoros de los bancos o del mismo Banco Central por si eventualmente debían ser devueltos. En segundo lugar, si se llegara a emitir moneda para liberar al mercado una cantidad

77 En 2009, en autos “Austrofueguina S.A. y otro c/E.N.-M. de Economía s/proceso de conocimiento” la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó la aplicación del desagio en la medida que se respeten determinadas pautas: 1) ser obligaciones de dar sumas de dinero asumidas antes del 15 de junio de 1985 pero con vencimiento posterior a esa fecha; 2) estar prevista en el contrato una cláusula de ajuste y 3) acreditarse que dicha cláusula contiene expectativas inflacionarias.

tan importante de australes en un contexto de fuerte inestabilidad, el efecto sería el de una mega devaluación, que podía colocar al país a las puertas de una nueva hiperinflación.

La tan temida espiral inflacionaria descontrolada reapareció, pero ahora en un gobierno con orientación ideológica muy diferente al anterior. Enero y febrero de 1990 fueron meses que registraron índices de 79,2 y 61,6 % respectivamente. En febrero de 1990 el mercado cambiario se vio nuevamente alterado por las excepciones para el retiro en efectivo de los depósitos alcanzados por el Plan Bonex, que provocaron una expansión monetaria descomunal y se reflejaron en la suba de la cotización del dólar libre, que llegó a 6000 australes. En marzo de 1990 los precios se incrementaron un 95,5%, reeditándose los saqueos a supermercados aunque en menor dimensión que el año anterior. Con una diferencia de pocos meses, Argentina había llegado a su segunda hiperinflación.

Para contrarrestarla, se implementó un duro recorte fiscal con el decreto 435/90: prohibición de financiamiento del Tesoro Nacional por el BCRA, cese de la operatoria minorista del Banco Hipotecario, eliminación de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, jubilaciones anticipadas del personal estatal, congelamiento de vacantes en la Administración Pública, entre otras medidas que “infundieron credibilidad” como suele pasar con las políticas de ajuste, que siempre son elogiadas en los mercados. Así, desde abril de 1990 a enero de 1991 se transitó por un sendero de relativa estabilidad: el valor del dólar permaneció quieto, en torno a los 5000 australes y el índice de precios al consumidor aumentó entre el 11 y el 16% mensual, cayendo en el último trimestre de 1990 a un dígito mensual.

3.4.2. La convertibilidad: el mejor antídoto y el peor remedio

Domingo Felipe Cavallo, quien había renunciado a su cargo de Canciller para asumir en el Ministerio de Economía en fines de enero de 1991, impulsó la adopción de un régimen simi-

lar al que había regido en nuestro país desde la última década del siglo XIX hasta 1914 y desde 1927 hasta 1929, cuando imperaba en el mundo el patrón oro extinguido en la década de 1930: la *convertibilidad*. La moneda nacional (técnicamente la base monetaria, formada por el dinero circulante más los depósitos de entidades financieras en el Banco Central) pasaba a estar plenamente respaldada en moneda extranjera (principalmente dólares y en menor medida oro y títulos en moneda extranjera). Para eso, Cavallo deliberadamente indujo a una devaluación más fuerte que la que comenzaba a observarse en los días previos a la ida de Erman González, de modo que el dólar llegara a 10.000 australes. Con un dólar a ese valor, fue dispuesto un nuevo cambio en la moneda: se iba el Austral profundamente desgastado por el incontenible avance de la inflación y llegaba el Peso con cuatro ceros menos, que como señal de la aguda inestabilidad vivida por el país, totalizaba una quita de trece ceros en un proceso iniciado en 1970 cuando el histórico Peso Moneda Nacional era reemplazado por el Peso Decreto Ley 18.188 ⁷⁸.

Los antiguos 10.000 australes equivalían un peso de la nueva denominación. Este fue el origen de lo que la sociedad llamó (y sigue llamando al referirse a esos años) el “1 a 1”, aprobado en el Congreso mediante la ley 23.928. Quizás haya sido el mejor antídoto pensado en ese momento para disuadir cualquier maniobra devaluatoria: en el supuesto de que los tenedores de pesos salieran todos y al mismo tiempo a comprar dólares, el BCRA tendría las reservas suficientes para atender semejante demanda sin alterarse la paridad cambiaria. La ley 23.928 también introdujo cambios en algunos artículos del Código Civil (especialmente 617 y 619) tendientes a desindexar la economía, recobrando vigencia el principio nomina-

78 El peso ley 18.188 le quita dos ceros al peso moneda nacional creado por ley 1130, que regía desde 1881. Durante 89 años el país tuvo una misma moneda, sin introducirse modificaciones en el valor nominal expresado en los billetes.

lista en materia de obligaciones: si la obligación del deudor fuese entregar una suma de determinada especie o calidad de moneda, se cumple dando la especie designada el día de su vencimiento.

Además, las obligaciones en moneda extranjera (antes consideradas como de dar cantidades de cosas)⁷⁹ ahora eran equiparadas a obligaciones de dar sumas de dinero. Esto facilitó con el correr de los años que la gran mayoría de los contratos de cualquier naturaleza celebrados entre privados se expresaran en dólares aunque fueran pagaderos en pesos. Este ejemplo demostraba claramente que la confianza en el peso (exhibida como un notable logro por el gobierno de Menem) no era tal: en las relaciones privadas predominaban los documentos nominados en dólares, mientras que la gente aceptaba endeudarse en esa moneda pues era igual pagar U\$S 1.000 que \$1.000. El altísimo riesgo que esto traía aparejado se vio cuando explotó la convertibilidad y el peso se devaluó a partir de diciembre de 2001.

Volviendo a los primeros tiempos de la convertibilidad, desde abril de 1991 los precios paulatinamente se estabilizaron en índices mensuales de un dígito (2,8% en mayo; 0,6% en diciembre). Se estaba ante una situación absolutamente desconocida en las tres décadas anteriores y que fue muy bien recibida por la población, hastiada de los episodios de inflación galopante e hiperinflación.

El mejor antídoto también fue el peor remedio: al impacto positivo que provocó el anclaje cambiario con respaldo de 100% en dólares, oro y títulos calmando la fiebre devaluatoria, le sucedieron otras políticas “disciplinadoras” y de tinte regresivo si se las analiza en perspectiva de derechos humanos, sin las cuales el éxito de la baja de precios no hubiera sido tan

⁷⁹ Ser consideradas como obligaciones de dar cantidades de cosas significaba que para cumplir las mismas era permitido pagar en moneda extranjera o en moneda de curso legal (pesos) equivalentes, según el tipo de cambio vigente el día del vencimiento.

efectivo: entre otras, el proceso privatizador que contribuyó al aumento en los índices de desempleo; la implementación de modalidades precarias de contratación laboral y otras reformas tendientes a desregular lo más posible las relaciones laborales y atomizar la negociación colectiva.

De acuerdo al INDEC, el índice de desempleo al finalizar la década del 80 y comenzar la del 90 era de un 6% promedio, mientras que en mayo de 1995 llegó al 18,6% para quedar sobre el final de la década en cerca del 15%. En un escenario de alto desempleo, la capacidad de negociación de los gremios era menor: no perder fuentes de trabajo era lo prioritario y ya no reclamar mejoras salariales. Por si todo ello fuera poco, en esos años no se homologaban aumentos que siguieran la evolución del índice de precios al consumidor, sino sólo por cláusula de productividad ⁸⁰ (decreto 1334/91).

Con el correr del tiempo, un tipo de cambio inmóvil y retrasado (por ende, un peso sobrevaluado), favoreció importaciones sustitutivas de la producción nacional. El modelo se sostuvo en dos grandes pilares: menos restricciones al ingreso de bienes provenientes del exterior y dólar barato. Además, la paridad fija hizo que volviera a vivirse sin control alguno un "bis" de la bicicleta financiera de la dictadura, favorecido por la libertad de ingreso y egreso de capitales especulativos y un *boom* de turismo al exterior a muy bajo costo que algunos sectores todavía añoran. Otros errores -como la creación del sistema privado de jubilaciones (AFJP) y la rebaja en los aportes patronales que supuestamente ayudaría a crear puestos de trabajo- desfinanciaron al Estado y aumentaron sustancialmente la deuda pública.

La convertibilidad -no puede negarse- contuvo la inflación, hizo crecer al país sobre todo entre 1991 y 1994 por la esta-

80 La productividad mide el rendimiento de los factores de la producción. Por ejemplo, si la producción se mantiene pero con un número reducido de personal ocupado, la productividad aumenta; lo mismo si hay más producción con la misma cantidad de personal ocupado.

bilidad alcanzada y redujo la pobreza en promedio a menos de la mitad comparando con los extraordinariamente elevados índices registrados por el INDEC en octubre de 1989, cuando era casi de un 50%. Hasta el mismo Comité DESC elogió la estabilidad alcanzada por Argentina en ocasión del informe periódico realizado en 1994 ⁸¹:

“El Comité registra con beneplácito los avances económicos logrados por la Argentina durante los últimos años, especialmente en la lucha contra la inflación, en materia de estabilidad monetaria y de crecimiento económico real. El Comité estima que estas condiciones favorecen la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque de ellas no se deriva necesariamente su cumplimiento”.

Este cuadro “positivo” que en la ciudadanía generaba el hecho de tener bajo control a los aumentos de precios y haber recuperado el valor nominal de la moneda, disimuló problemas que paulatinamente se agudizaban: desequilibrios en el sector externo y elevado endeudamiento, mayor desempleo, regresiva distribución del ingreso, entre otros. En definitiva: la gente vivió esos años la triste ficción de creer en una moneda que parecía fuerte y en un modelo que parecía sólido.

3.4.3. Las privatizaciones

El nuevo gobierno contó prácticamente desde el inicio de su mandato con dos instrumentos legales importantes para materializar este proceso de cambios: la ley 23.696 de reforma del Estado; y la ley 23.697 de emergencia económica por medio de la cual se otorgaron poderes especiales al Estado a fin de eliminar regímenes de promoción, subsidios, incentivos, diferir pagos a proveedores, entre otros. Ambas normas, cabe recordarlo, fueron aprobadas por un Congreso que recién en

81 Compilación de observaciones finales del Comité DESC sobre países de América Latina y el Caribe 1989/2004, en www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/.

diciembre reflejaría la nueva relación de fuerzas emergente de las elecciones de mayo de 1989 (sobre todo en la Cámara de Diputados) pero aun así, el justicialismo sin tener mayoría absoluta, logró quórum para sesionar con apoyo opositor. El proceso privatizador a partir de la reforma del Estado significó el retiro del sector público como productor o prestador directo de bienes o servicios, asumiendo un nuevo rol como regulador de los nuevos operadores de las empresas privatizadas.

Las privatizaciones tuvieron objetivos *de tipo fiscal* pues la venta de empresas generaba ingresos de recursos de capital al Estado, le permitía reducir la deuda pública y también habría ahorros para sus arcas al no tener que financiar más a empresas públicas que antes eran altamente deficitarias; y *de tipo asignativo*, pues aumentaría el volumen de inversiones en servicios públicos que hasta entonces eran muy limitadas por los problemas recurrentes de financiamiento que tenía el Estado. Asimismo, sobre todo en las primeras privatizaciones (los casos líderes de la empresa telefónica ENTEL y de la empresa de aeronavegación Aerolíneas Argentinas), se quiso transmitir un mensaje contundente acerca de cuál era el rumbo que seguiría la política económica de ahora en más (HEYMANN, 2000, pág. 54 y ss.).

Daniel ASPIAZU y Eduardo BASUALDO (2004, pág. 1), así describen lo sucedido en materia de privatizaciones y/o concesiones ⁸²:

“En los primeros años de la década de los noventa, la Argentina privatizó todos sus grandes servicios públicos domiciliarios: telefonía, gas, electricidad y agua potable. Asimismo, en el sector de transporte e infraestructura para el transporte, se

82 Privatizar implica transferir el dominio del activo público a un operador privado; mientras que concesionar es otorgar a un privado la facultad de explotar por su costo y riesgo una actividad que antes tenía a cargo el Estado, conservando éste la propiedad de los activos. Luego de la crisis de 2001, algunas empresas fueron recuperadas por el Estado: Yacimientos Carboníferos Fiscales en 2002, el Correo y Aguas Argentinas en 2003 y 2006, Aerolíneas Argentinas en 2008, YPF en 2012.

privatizó la empresa de aeronavegación de bandera nacional, se desmanteló y se vendieron todos los buques de la empresa naviera de cargas, se concesionaron los ferrocarriles de carga y de pasajeros, al igual que las vías navegables troncales, los puertos, buena parte de la red vial de pasajeros, los aeropuertos, el correo postal, etc. Pero el extenso programa privatizador fue más allá, transfiriendo al sector privado actividades de la industria manufacturera, como el caso de la producción siderúrgica y parte de la petroquímica y de las refinerías de petróleo; y privatizando también la explotación de los recursos naturales no renovables, como en el caso de los hidrocarburos (petróleo y gas natural)”.

La ola privatizadora llegó incluso a funciones reguladoras y por su naturaleza indelegables para el Estado: es así que en la segunda mitad de la década fue concesionado el control del espectro radioeléctrico argentino, por donde pasan las ondas que permiten el funcionamiento de la telefonía celular, las radios AM y FM, los radiotaxis, TV y las compañías aéreas, que fue entregado a un operador privado a cambio de un canon que se le cobraba a los usuarios, cuando es sabido que en el mundo una función como ésta resulta para los Estados imposible de delegar en un tercero por razones de soberanía y seguridad nacional ⁸³. A raíz de esta polémica concesión hubo denuncias judiciales por presunta corrupción a través de administración fraudulenta en perjuicio del erario público, pago de sobornos a funcionarios públicos, la intervención para ello de empresarios y abogados que intermediaban entre la empresa ganadora (Thales Spectrum) y el gobierno argentino ⁸⁴.

83 En 2004, el gobierno nacional decidió que el Estado recupere el control del espectro aéreo.

84 En junio de 2011 el Tribunal de Casación Penal sobreseyó por inexistencia de delito a quienes estaban procesados: Jorge Neuss (empresario argentino de amistad con el ex presidente Menem); Germán Kammerath (ex presidente del organismo regulador de las telecomunicaciones); el abogado administrativista Juan Carlos Cassagne, entre otros.

El monto total de dólares generados por las privatizaciones argentinas fue de 19.422 millones ⁸⁵. En las primeras privatizaciones (por caso, la telefonía y aeronavegación), se aceptó como modalidad de pago la entrega de títulos de la deuda pública, cuyo valor real era ínfimo debido a la propia situación de insolvencia de Argentina, aunque traídos al país los títulos, eran tomados a mucho mayor valor. Por esto se ha sostenido históricamente que las empresas fueron vendidas a un valor muy disminuido en relación con su tasación y potencialidad futura.

Por los efectos negativos que tuvo en el plano social, vale especialmente mencionarse a los ferrocarriles. El proceso de transferencia al sector privado de los trenes argentinos comenzó en 1991, mediante la modalidad de concesión por 30 años con opción a 10 años más. La red se dividió en dos grupos: ferrocarriles interurbanos abocados al transporte de carga sin obligación de transportar pasajeros, y ferrocarriles metropolitanos para transportar pasajeros, que cubría el área metropolitana (ciudad de Buenos Aires y gran Buenos Aires) ⁸⁶.

Los ferrocarriles interurbanos en manos privadas que no aceptaban transportar pasajeros al no estar obligados a ello, eran transferidos a las provincias para que fueran “operados y

85 “El Proceso de Privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva de Balance de Pagos” (publicación elaborada en el año 2000), material disponible en www.mecon.gov.ar.

86 Los ferrocarriles metropolitanos en manos privadas funcionaron con un cuestionado esquema de subsidios estatales y escasas inversiones, lo que dio lugar a un deterioro de la calidad del servicio cada vez más notorio. Luego de 2001, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner adoptaron decisiones de revocación de concesiones por diferentes incumplimientos contractuales: al ramal Roca (que une La Plata Constitución); al San Martín (que une Buenos Aires con Pilar), al Sarmiento (que une Buenos Aires con Moreno y Luján, en este caso en manos del grupo Cirigliano y luego de la llamada tragedia de Once ocurrida en 2012, que costó 52 vidas y más de 700 heridos). Las revocaciones no fueron para que el Estado recupere el manejo pleno de los ferrocarriles sino que se les dio la explotación a los grupos Roggio y Emepa, con presencia del Estado en la gestión.

financiado su costo” por éstas, sabiendo que en el país interior no son muchos los Estados que pueden disponer de recursos propios para afrontar el gasto que demanda el servicio de trenes; y en esos supuestos no había más alternativa que interrumpir definitivamente el servicio.

Es así que mientras en la década de 1980 -pese a que el estado general del servicio no era bueno, consecuencia de un proceso de desinversión y deterioro iniciado 20 años antes- la longitud de la red para transporte de pasajeros era de 21.065 km, al finalizar la década de 1990 había disminuido a 8.136 km; mientras que el número de estaciones se redujo en el mismo período de 2085 a 1292 ⁸⁷. La desaparición del ferrocarril integrando localidades de todo el país en su extensa geografía, dio lugar al crecimiento del transporte automotor de pasajeros y de carga ⁸⁸, que suele ser más costoso para la población usuaria, más contaminante en términos ambientales y más inseguro en términos viales.

Las privatizaciones provocaron a su vez una *reformulación en el rol del Estado*: de prestador directo de servicios públicos a regulador de estas mismas actividades ahora a cargo de operadores privados. Se puede afirmar que hay tres razones principales que explican la necesidad de intervención estatal en este campo. En primer lugar, son ordinariamente monopolios en los que no hay alternativa de elección, o bien se trata de una actividad llevada a cabo por muy pocos operadores; en segundo lugar, son servicios públicos cuyo uso es indispensable para las personas (luz, agua, gas, telefonía, etcétera); en tercer lugar, la relación entre prestador y usuario es profundamente desigual pues por un lado hay una empresa con po-

87 Datos consultados en la web de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte www.cnrt.gob.ar/infoferro.

88 Es por este motivo que creció significativamente la flota de ómnibus y de camiones, sin que el país hasta el presente haya invertido lo suficiente para mantener en buen estado y expandir la infraestructura vial para adecuarla al mayor flujo vehicular.

der económico que conoce minuciosamente todos los detalles de su actividad y por el otro hay un usuario cautivo, que sabe solamente lo elemental sobre el servicio público que contrata.

Considerando entonces necesaria la actuación de entes de control, lo cierto es que su constitución y funcionamiento en los años 90 estuvo rodeado de graves desprolijidades. Una -fundamental- fue la norma de creación de dichos entes, pues de tantas empresas privatizadas, sólo dos contaron con un marco regulatorio y de control establecido por ley: la energía eléctrica y el gas (leyes 24.065 y 24.076), mientras que el resto fueron creados mediante decretos del Poder Ejecutivo Nacional. Y no es simplemente una cuestión interpretativa acerca de la jerarquía de la norma, sino que se entremezclan diferentes cuestiones: ¿cómo asume el Estado su rol de tutelar los derechos de usuarios de servicios abastecidos por prestadores sin competencia? ¿con qué independencia de criterio puede resolver el directorio de un ente regulador cuya permanencia en el cargo depende de la voluntad discrecional del Presidente de la República o de un Ministro? ¿qué sucede si corresponde sancionar a un prestador de servicio público, cuya titularidad está en manos de una corporación nacional o transnacional con mucha influencia sobre el poder político de turno?

Otra desprolijidad que demuestra desinterés por proteger efectivamente los derechos de los usuarios es que durante el proceso privatizador predominó la sanción de marcos regulatorios (para establecer derechos y obligaciones) y la constitución de entes de control, recién luego producida la transferencia al operador privado.

Un ejemplo emblemático en cuanto al deficiente funcionamiento de la tutela de los derechos de los usuarios por el Estado y la manipulación a la que se vieron expuestos, fue el denominado rebalanceo telefónico ⁸⁹, que en 1997 y con el fal-

89 Dispuesto por medio del decreto 92/97. Para mayor información, ver ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, disponible en <http://www>.

so argumento de pretender abaratar el costo de las llamadas de larga distancia a efectos de favorecer al interior postergado, generó un encarecimiento de las comunicaciones de corta distancia. El fin perseguido era otro: tarifas más baratas allí donde el mercado se abría a nuevos oferentes (larga distancia) y tarifas más caras donde se mantenía el monopolio geográfico de Telecom y Telefónica, sin distinguir la capacidad económica de los hogares afectados. Los directivos de la Comisión Nacional de Comunicaciones (por concurso y con estabilidad) se opusieron y todo terminó con su remoción, impulsada por el entonces Ministro Cavallo, para designar a funcionarios que no objetaran el rebalanceo.

Existieron otros casos similares: la misma Comisión Nacional de Comunicaciones, en relación al Correo Argentino otorgado al grupo empresario liderado por Franco Macri en sociedad con el Banco Galicia y la Corporación Financiera Internacional perteneciente al Banco Mundial, decidió computar como parte del “plan de inversiones” comprometido para mejorar la calidad del servicio a las indemnizaciones pagadas por el despido de unas 3000 trabajadores.

Las privatizaciones tuvieron un efecto notoriamente destructor de empleos: las empresas traspasadas redujeron su planta de personal, antes de que la transferencia se haga o luego ⁹⁰. Esto ocurrió sin que el Estado cumpliera el papel de contención, capacitación y/o reorientación hacia otros sectores productivos de la mano de obra que ahora estaba sin empleo: algo necesario para evitar que trabajadores en muchos casos calificados, que dedicaron buena parte de su vida a una determinada tarea productiva, terminen -como efectivamente sucedió- incursionando en actividades de escasa generación de riqueza, vinculadas a servicios (generalmente emprendimientos comerciales de rubros variados y reducidas dimensiones).

aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Marsilio_Ernesto.pdf.

90 El cuadro de la página 297 muestra la pérdida de empleos registrada en las empresas públicas luego transferidas a operadores privados.

Aquí se advierte claramente la concepción individualista imperante en esos años: si había considerables cantidades de personas que perdían sus puestos de trabajo, independientemente de qué o quién lo causó, el Estado no tenía por qué involucrarse ni asumir responsabilidad alguna. No tener empleo era un problema de cada individuo que atravesaba por tal situación; y es esa persona afectada quien debía resolver cómo reinsertarse en otra actividad.

En este punto, nuevamente resulta paradigmático lo acontecido con los ferrocarriles: por un lado, según DUARTE (2001, pág. 37 y ss.), del total de empresas transferidas fue la que más trabajadores expulsó: tenía 85900 personas empleadas en 1991 y en 1998 quedaban solamente 15700. Por otro lado, la pérdida de puestos de trabajo estables fue favorecida por el surgimiento de empresas, usualmente cooperativas, creadas con el propósito de tercerizar las tareas que antes realizaba el empleado ferroviario. Así se bajaban costos laborales y se desvanecía la fuerza de los sindicatos reclamando por mejores condiciones laborales, con el consentimiento (activo o pasivo) del gremio ferroviario ⁹¹.

El Comité DESC, en ocasión de evaluar al Estado argentino (año 1994) ⁹², se refiere al proceso privatizador, asumiendo una posición ambigua: por un lado se califica como exitoso tal proceso y el de descentralización (que se mencionará más aba-

91 El 20 de octubre de 2010 fue asesinado en la ciudad de Buenos Aires Mariano Ferreyra, joven militante del Partido Obrero, que participaba de una marcha convocada en oposición a estas prácticas que continuaron más allá de la década de 1990, siendo condenados el secretario general de la Unión Ferroviaria José Pedraza y otros dirigentes gremiales señalados como autores intelectuales del hecho, así como personas ligadas a ellos que están acusadas de ser los autores materiales del homicidio. Este hecho puso -dramáticamente tarde- en el primer plano de la agenda de cuestiones sin resolver heredadas de aquella época a un fenómeno no ajeno para los sindicatos y al propio Estado, que poco o nada hizo al respecto.

92 Compilación de observaciones finales del Comité DESC sobre países de América Latina y el Caribe 1989/2004, en www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/.

jo), mientras que por otro lado se sostiene que la falta de una adecuada supervisión de los mismos viola los DESC:

“En relación con los programas de estabilización, el Comité, aunque reconoce el gran éxito de la privatización y de la descentralización en el plano macroeconómico, advierte que esas medidas no están siendo adecuadamente supervisadas y que, por consiguiente, están causando la violación de los derechos económicos, sociales y culturales”.

3.4.4. Descentralización y deterioro en el acceso a la salud y educación

Argentina llevó adelante desde comienzos de la década de 1990 un proceso de descentralización de políticas públicas, básicamente en el terreno de la educación y la salud.

En el campo de la educación, el proceso había comenzado en la dictadura (1978) cuando se transfirieron escuelas primarias nacionales; y a partir de 1991, se hizo lo mismo con los establecimientos secundarios, quedando solamente bajo la órbita nacional el sistema universitario. En 1994 por ejemplo, el 93,7% de los establecimientos educativos del nivel primario pertenecía a las provincias, el 4,7% a los municipios y solo el 0,3% al estado nacional, mientras que para los establecimientos del nivel secundario los porcentajes eran: 88,5, 8,4 y 1,8 % respectivamente.

En relación con el servicio de salud, el proceso de transferencia de servicios a provincias y municipios no buscó alcanzar mejores niveles de eficiencia y equidad. A partir de 1991 comienzan a transferirse a las provincias y algunos municipios unos 30 hospitales nacionales, implantándose un nuevo modelo, denominado hospitales públicos de autogestión, basados en arancelar la atención a aquellos grupos poblacionales que no se encuentren en situación de extrema pobreza. En palabras de Susana TORRADO (2004, pág. 7):

“De esta manera, el hospital público dejó de ser universal para convertirse en un establecimiento asistencial con atención focalizada en la población más carenciada”.

Carlos VILAS (2003, pág. 2 y ss.) señala que suele haber tres perspectivas desde las que se puede encarar la descentralización: en primer lugar la técnica, para que la toma de decisiones sea más eficiente; en segundo lugar la democrática, porque permite acercar los órganos gubernamentales a los problemas que originan su intervención; y en tercer lugar, la fiscal, que pone énfasis en lograr mediante la transferencia de servicios sociales a las provincias el equilibrio en las cuentas del Estado nacional, periódicamente sometido a los controles de los organismos multilaterales de crédito (especialmente el FMI).

La perspectiva que predominó en Argentina fue la fiscal, porque de acuerdo a los lineamientos del Consenso de Washington, descentralizar políticas públicas contribuía al ordenamiento de las cuentas públicas, coadyuvando de esa manera a lograr superávit fiscal primario en el Estado central, vía transferencia de actividades y responsabilidades a unidades políticas subnacionales como provincias, departamentos, municipios u otros. Descentralización implica en consecuencia reducción de las erogaciones fiscales del Estado nacional.

La transferencia de servicios sociales no tuvo -como se esperaba- la correspondiente contrapartida consistente en incrementar los recursos para las provincias destinados a afrontar los mayores gastos derivados de este proceso. La ley 24.049 no contempló la remesa de fondos para sostener adecuadamente los servicios transferidos: la mayor disponibilidad de recursos solamente era posible si se registraba un incremento en la masa coparticipable.

3.4.5. Cambios regresivos en materia de derechos laborales

Si se buscara un término para caracterizar a toda la década en esta materia, sin lugar a dudas es: flexibilidad. Los argentinos comenzaron (forzosamente) a familiarizarse con el modelo laboral flexible, sobre todo con la llegada del régimen de convertibilidad, como se expresó antes. Esto es así porque

el ancla del tipo de cambio obligó a buscar ajustes en los costos laborales para que el país no perdiera “competitividad”. Por otro lado, se instaló con fuerza que una de las principales causas del desempleo era la excesiva rigidez en las normas reguladoras de las relaciones laborales, razón por la cual los empresarios -pese a estar el país en proceso de recuperación económica- no creaban suficientes puestos de trabajo.

Las relaciones laborales se rigen por leyes de orden público y tienden a proteger más a los trabajadores en el entendimiento de que es un vínculo entre partes con capacidad de negociación desigual, de modo que “relajar” esa protección en aras de crear empleo incuestionablemente termina siendo violatorio de derechos humanos.

Los propósitos de la estrategia flexibilizadora desplegada a lo largo de los años 90 fueron reducir costos para contratar y despedir personal; que los ingresos de los trabajadores suban o bajen sólo en función de cómo le vaya a la empresa en el mercado y cómo rinda la fuerza de trabajo; que puedan variarse las funciones laborales dentro de la empresa (polifuncionalidad), entre otros.

La flexibilidad contractual habilitó actividades que no tienen las modalidades de un verdadero empleo: pasantías, becas, planes sociales focalizados en determinados grupos con la obligación de realizar una contraprestación laboral; la modificación del período de prueba; la instauración de un régimen paralelo de contratación laboral; la contratación de trabajos o servicios temporarios o eventuales y la modificación del régimen indemnizatorio.

ALTIMIR y BECCARIA (2000, pág. 352 y ss.) dividieron en cuatro grandes campos a las reformas laborales ensayadas en los 90:

A) Disminución de aportes patronales

Se redujeron entre un 30 y un 80% en los contratos por tiempo indeterminado, dependiendo de la ubicación de la empresa, aumentando el descuento en función de la mayor distancia

entre la empresa beneficiada y la ciudad de Buenos Aires; y de la mayor pobreza que se registrara en la zona donde se aplique. Comenzó a regir en 1994 en la industria manufacturera, el turismo y la producción primaria entre otros. En 1995 se modificaron los porcentajes de reducción (las rebajas iban desde 0 a 50%) debido a la delicada situación fiscal, aunque se extendieron a todas las actividades. A partir de 1996 se volvió a los porcentajes originales y para todas las actividades. En el caso de las obras sociales, los aportes se redujeron en un punto porcentual en todos los casos ⁹³.

	Tasas sin descuento	Tasas promedio efectivas con descuento
Contribuciones a la seguridad social	33.0	21.2
Previsión	16.0	9.6
Obras Sociales	6.0	5.0
PAMI	2.0	1.2
Subsidios familiares	7.5	4.5
Fondo Nacional de Empleo	1.5	0.9

Fuente: ALTIMIR y BECCARIA (2000)

93 Actualmente rige la ley 26.476/08 (artículos 16 y siguientes), prorrogada anualmente por el Poder Ejecutivo según lo establecido por el artículo 23 de dicha norma, que otorga a los empleadores (incluidas las empresas de gran tamaño) durante 2 años contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral, la posibilidad de obtener por dichas relaciones una reducción de sus contribuciones patronales con destino a la seguridad social: 50% en el primer año y 25% en el segundo año.

B) Regulación sobre el despido

La Ley de Empleo 24.013 incorporó nuevas figuras como el sistema de contrataciones “promovidas” con duraciones de hasta 24 meses, divididas en cuatro tipos: fomento de empleo (sin indemnización), nueva actividad (medio salario como indemnización), práctica laboral para jóvenes, y trabajo-formación (sin indemnización). El carácter “promocional” se basaba en la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social de entre el 50% y 100% -según la modalidad- y en reducir la indemnización en caso de despido (percibían medio salario).

La nueva legislación a su vez favoreció el desarrollo de intermediarios privados en el mercado laboral -como las empresas de contratación de trabajo temporario- convertidas en instrumentos ideales para el proceso de tercerización productiva y externalización de la fuerza de trabajo: otro paso más en dirección a la precarización.

Años más tarde, en 1995, la ley de Fomento del Empleo 24.465 incorporó dos nuevas modalidades contractuales: fomento especial de empleo para personas mayores de 40 años, ex combatientes del conflicto de Malvinas y personas con discapacidades, donde no existía el derecho al preaviso ni a indemnización y contrato de aprendizaje, sin contribuciones ni aportes a la seguridad social tanto para el empresario como para el aprendiz. En ambos casos, no existía el derecho a indemnización. También en ese año se eliminó el preaviso durante los primeros tres meses de la relación contractual. Ya no tenían derecho a ser indemnizados y ahora se pretendía quitar el derecho a ser preavisados. Por otra parte, la ley 24.467, de Régimen Laboral para Pequeñas y Medianas empresas, otorgó la posibilidad a estas empresas de utilizar las formas promovidas de contratación sin previa negociación colectiva de trabajo.

En 1998, la ley de reforma laboral 25.013 derogó las leyes de 1991 y 1995, ampliando el período de prueba de 1 mes hasta 6 meses (aunque desde el primer mes los empleadores y los asalariados debían contribuir a la obra social respectiva y al

fondo para subsidios familiares). En materia de despidos, se produjo una reforma consistente en dotar de proporcionalidad a la indemnización: en lugar de pagarse el equivalente a una indemnización mínima de dos salarios mensuales, ahora pasaba a ser del 8,33% del salario por mes de antigüedad.

Si bien uno de los argumentos esgrimidos para incorporar estas modalidades fue su potencial contribución a la generación de empleo, en la práctica terminó produciendo un desplazamiento de otras formas de contratación: el aumento neto de desempleo asalariado fue inferior al número de trabajadores contratados bajo esta modalidad; y fueron muchas las empresas que concentraron su uso tanto en número como en frecuencia.

C) Regulaciones sobre accidentes laborales

El régimen legal en esta materia tuvo una modificación en 1992 -decreto 1792/1992- que reglamentó la ley 24.028. También dio mayor margen a los empleadores en lo que respecta a las protecciones contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, limitando los montos máximos de indemnización; imponiendo al juez la determinación de la causalidad laboral y no laboral en la producción de accidentes y estableciendo la obligación de denuncia.

En 1995 se aprobó la ley 24.557, produciéndose aquí un cambio significativo al limitar la responsabilidad por enfermedades en relación con las enumeradas en el sistema legal. Además, se introdujo una noción de siniestralidad que se construye legalmente, donde el infortunio laboral no es cualquier hecho sino aquel considerado como tal en la legislación. Y al intentar desjudicializar el ejercicio del derecho del obrero accidentado, se puso una valla a la posibilidad de ampliar ese derecho en el ámbito de la Justicia.

Concretamente: a partir de ahora los trabajadores o sus derechohabientes estaban imposibilitados de reclamar en los Tribunales de Justicia el pago de una indemnización con motivo de un accidente, como venía sucediendo hasta entonces por

medio del artículo 1113 del código civil (principio de responsabilidad objetiva). El monto máximo de resarcimiento (por muerte) era de \$55.000, que además no se pagaba en una sola vez sino en cuotas, como si fuera una pensión de pago periódico hasta cubrir la suma a indemnizar. La norma estaba en sintonía con la idea de dar previsibilidad económica a los costos empresarios, respondiendo así a una demanda del poder económico. No sólo se buscaba reducir los costos en caso de un accidente laboral; obviamente también fue un importante negocio para las empresas del rubro asegurador.

En el año 2000 hay una nueva reforma, que mantiene la imposibilidad de remitirse a la legislación civil y la finalidad de lucro de las ART, pero amplía el monto de las prestaciones dinerarias así como los aportes de las empresas a las ART; se posibilita incorporar enfermedades no incluidas en lista; se amplía la nómina de los derechohabientes legitimados para el cobro en caso de muerte del trabajador; y se instrumenta la vuelta al sistema de prevención debido a que el nuevo sistema no había logrado los objetivos de poner énfasis en la faz preventiva y mejorar el sistema de reparación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en varios casos como “Aquino”, “Llosco”, “Milone”, “Castillo”, “Venialgo”, “Marchetti”, “Silva”, “Suárez Guimbarb”, “Torrillo”, “Aros-tegui”, “Lucca de Hoz”, “Ascuá”, sentó el criterio del derecho de los trabajadores accidentados y/o de sus causahabientes a obtener una reparación plena, declarando la inconstitucionalidad del artículo 39 párrafo primero de la ley 24.557 e interpretando que era viable por un lado plantear el reclamo ante la ART en base a lo que la ley fija como reparación; mientras por otro lado, paralela, sucesiva o conjuntamente, también era permitido demandar en sede judicial al empleador por los daños y perjuicios no cubiertos suficientemente por la indemnización tarifada, en caso de que se den los presupuestos de la responsabilidad civil ⁹⁴.

94 La nueva ley 26.773 de accidentes de trabajo sancionada en 2012,

D) Duración, descanso y organización del proceso de trabajo

Entendiendo que las vacaciones, jornadas de descanso y feriados pueden influir en el costo laboral no salarial de las empresas, se introdujeron cambios en 1995 posibilitando que se negocien en convenciones colectivas de trabajo aspectos que hasta ese momento eran inderogables para las partes en una negociación laboral:

-Las vacaciones podían otorgarse íntegras o fraccionadas en cualquier época del año y no entre octubre y marzo como hasta entonces sucedía.

-Los empleadores quedaban facultados a no respetar en algunas circunstancias el número de días de descanso semanal, mensual o anual.

-Podía extenderse la carga horaria diaria de labor sin pago en dinero de horas extras y con la sola compensación de otras jornadas con menos horas.

A estos cuatro grandes campos señalados por ALTIMIR y BECCARIA (Disminución de aportes patronales, Regulación sobre el despido, Regulaciones sobre accidentes laborales, y Duración, descanso y organización del proceso de trabajo) podrían agregarse otros, como se desarrolla en los ítems siguientes.

E) Negociación colectiva

El propósito era desarticular la homogeneidad en el plano

si bien dispone algunos cambios a la ley 24.557 que pueden ser positivos (pago de las indemnizaciones en una sola vez y no periódicamente, actualización semestral de las indemnizaciones tarifadas, etc.), no avanza en aspectos importantes como la prevención y presenta contenidos regresivos: la opción civil excluyente con renuncia a la indemnización tarifada (una u otra) obligando a que quienes opten por demandar en la Justicia sólo puedan hacerlo ante el fuero civil, regidos por normativas y principios que no son los del Derecho Laboral (se vuelve a lo que determinaba la ley 24.028/91). También es cuestionable que no se ponga el acento en la prevención de los riesgos y en la protección de la salud del trabajador.

de la negociación colectiva, llevando las convenciones a una unidad menor de negociación y obteniendo con ello una disminución en el poder sindical. Esto se logró gracias al decreto desregulador 2284/91 (artículo 105) que permitía a las partes signatarias de los convenios “elegir” el nivel de negociación sin estar atados al nivel precedente. En 1996, en el marco de una nueva arremetida sobre la regulación colectiva, se eleva al Congreso el proyecto que facultaba a la representación sindical en las empresas a celebrar este tipo de convenios. A su vez, dentro de ciertas limitaciones, existía la posibilidad de que se modificaran las normas legales referidas a categorías y funciones, tiempo de trabajo, estructura de las remuneraciones, sueldo anual complementario, suspensión y extinción de contrato de trabajo, sentando el principio de que las convenciones colectivas de ámbito menor prevalecen sobre las de ámbito mayor. El proyecto no fue aprobado y muchas de sus cláusulas se trataron de introducir mediante reglamentaciones.

También hubo una reforma importante en lo referido a negociaciones por salarios. Como se dijo antes, el decreto 1334/91 estableció que sólo serían homologados en el marco de convenciones colectivas aquellos aumentos que estuvieran atados a parámetros de productividad, negando cualquier otro tipo de mecanismos de actualización debido a que estaba en vigencia la ley 23.928 de convertibilidad. Por otro lado, los decretos 1477/89 y 1478/89 y posteriormente los decretos 333/93 y 849/96, así como la ley 24.700/96 habilitaron el pago de una parte del salario en *tickets* y el pago de diversos beneficios sociales sin estar sujetos a aportes previsionales, ambos no computables para el sistema de seguridad social: recursos de los trabajadores y del propio Estado obtenidos habitualmente por medio de la recaudación previsional que dejaban de percibirse en favor de las empresas ⁹⁵.

95 La ley 26.341/08 confirió carácter remunerativo al pago de estos beneficios, de manera escalonada y progresiva.

La ley de estímulo al empleo en Pymes habilitó además el fraccionamiento del aguinaldo: nuevamente se dejó librado a la negociación entre partes a figuras catalogadas como de orden público por las leyes. Un elemento que también sufrió alteraciones, aunque las disputas fueron intensas en este campo, es la normativa colectiva de trabajo: como se señaló, la legislación incorporó la distinción entre Pymes y no Pymes, facilitando la negociación de condiciones indemnizatorias, descansos, vacaciones, jornada y sueldo compensatorio, por debajo de los establecidos por el convenio marco. La novedad con respecto a esta ley es que en el marco de la negociación colectiva estaba permitido apartarse de normas e instituciones en materia laboral en perjuicio de los trabajadores, profundizándose la tendencia hacia la descentralización de la negociación colectiva al habilitarse la posibilidad de acordarse convenios por empresa.

La ley 24.522 -de Concursos y Quiebras- estableció la figura del convenio colectivo de crisis, siendo de esta manera posible incumplir algunos de los derechos de los trabajadores; e introdujo la posibilidad de suspender la vigencia del convenio colectivo: esto significaba que los acreedores laborales (trabajadores) lo eran de la quiebra y no de los adquirentes o continuadores. Por consiguiente, los nuevos adquirentes no asumían las deudas ni con los trabajadores ni con el sistema de seguridad social.

En el proyecto flexibilizador de los años 90 corresponde subrayar lo sucedido con la ultraactividad, que se buscó eliminar. Se trata de una figura prevista por la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo (CCT), pensada para evitar que al término de la vigencia de una CCT se produzca un vacío normativo que resulte perjudicial para los trabajadores. En los hechos significa que si las partes no acuerdan un nuevo CCT, el que rige sigue siendo el último firmado. Por el contrario, su eliminación implicaría que al finalizar la vigencia de una CCT, las condiciones de trabajo pasaban a estar regidas por la Ley de Contrato de Trabajo cuyos contenidos operan como un piso para los convenios colectivos: las partes negocia-

doras no pueden suscribir en las CCT condiciones que estén por debajo de las impuestas por la ley.

La situación de los trabajadores tendía a empeorar por la pérdida de conquistas logradas en el marco de la negociación colectiva. Fue muy difícil abrogar la ultraactividad en aquellos años debido a la fuerte presión ejercida por los sindicatos. Pero en 2000, el gobierno de Fernando de la Rúa por medio de la ley 25.250⁹⁶ dispuso un mecanismo de pérdida de la ultraactividad para las CCT.

F) Seguro de desempleo

Fue creado por la ley 24.013 para dar cobertura a los trabajadores despedidos sin justa causa. Si el empleador realizó aportes como mínimo un año y como máximo tres años antes del cese, tendrá el trabajador derecho a cobrar. A menor tiempo de aportes, menor plazo para acceder al beneficio y viceversa. De todos modos, aun cobrando durante un año (plazo máximo), a medida que transcurren los meses va percibiendo un porcentaje menor. Durante los últimos 4 meses de ese año, hasta 1994 el porcentaje fue del 56%; y desde entonces se redujo al 35%. Los valores del seguro de desempleo en toda la década permanecieron invariables, con un mínimo de \$150 y un máximo de \$300⁹⁷ en un contexto de creciente desempleo en Argentina: 1990 comienza la serie con 6,3% de la Población Económicamente Activa para llegar al 18,4%

96 La norma, sospechada de sanción por efecto del pago de sobornos desde el Poder Ejecutivo a Senadores Nacionales como se explicará en el capítulo 4 de esta obra, fue dejada sin efecto por la ley 25.877/04.

97 Los valores fueron actualizados luego de la crisis de 2001, pero en estos tiempos (2013) resultan absolutamente insuficientes si con esta prestación se procura compensar la falta de ingresos como consecuencia de un despido no atribuible al trabajador: el mínimo es \$250 y el máximo \$400 más las asignaciones familiares y cobertura médico asistencial, estando sujeto a la misma escala decreciente que se aplica a partir del 4° mes de cobrar el seguro. Fuente: <http://www.trabajo.gov.ar/seguroidesempleo>.

en 1995 y descender al 13,2% en 1998. Entre 1999 y 2001 el promedio anual de la tasa de desempleo fue 12, 5%, 14% y 16,5% ⁹⁸.

En esos años, además, creció la tasa de actividad que pasó del 39,5% en 1991 al 42,4% en 1998. Al ser mayor la oferta de trabajo (especialmente de parte de mujeres y estudiantes) y no crecer en la misma proporción la demanda de parte de las empresas, naturalmente esta situación repercutió en los índices de desempleo.

El seguro no era universal: sólo cubría a personas despedidas que hayan sido contratadas formalmente, no alcanzando a los trabajadores informales, quienes jamás pudieron acceder a la prestación ⁹⁹. El promedio de personas con seguro de desempleo en toda la década fue del 5/6% de quienes perdieron su empleo (sólo 100.000/120.000 personas); y además no estaban habilitados para cobrar el beneficio los trabajadores de la construcción ¹⁰⁰, el servicio doméstico, trabajadores agrarios ¹⁰¹ y empleados públicos cuya vinculación no encuadre en la ley de contrato de trabajo, entre otros.

G) El derecho de huelga

Un proceso de cambios tan acentuados y con afectaciones de derechos tan evidentes como el que se registró en Argenti-

98 Datos disponibles en www.indec.gov.ar.

99 Actualmente, pese al crecimiento registrado en la economía argentina y a que según el INDEC la desocupación es de un dígito (poco menos del 8%) el porcentaje de trabajadores informales se mantiene elevado: llegó a un 34,6% en el último trimestre de 2012, que están privados del derecho a la prestación por desempleo.

100 Fueron incluidos posteriormente, mediante la ley 25.371/00.

101 Tienen su propio régimen, denominado Sistema Integral de prestaciones por desempleo, que también fue contemplado por el nuevo régimen de trabajo agrario: ley 26.727, sancionada en 2011.

na durante esos años, tarde o temprano generaría manifestaciones masivas de protesta por parte de los trabajadores organizados sindicalmente. Es por ello que se pensó también en colocar algún freno al ejercicio de la huelga, derecho consagrado en la Constitución Nacional (artículo 14 bis) y en el PIDESC (art. 8 inciso d), entre otros instrumentos que lo reconocen.

Así fue que en 1990, con las privatizaciones en estado de plenitud, se reglamentó el derecho a huelga usando para ello un decreto presidencial de necesidad y urgencia, el n° 2184, que autorizaba al Poder Ejecutivo a decretar la ilegalidad siempre que se considere perjudicada una actividad que preste “servicios esenciales”, entendiéndose por tales a aquellos cuya interrupción total o parcial pueda poner en peligro la vida, salud, libertad y la seguridad de las personas, expresiones bastante imprecisas, lo que daba lugar a suponer que comprendería un abanico amplio de actividades.

El decreto establecía entonces la obligatoriedad de prestación de un servicio mínimo; y en caso de incumplimiento de la norma, cabía la referida declaración de ilegalidad de la medida de fuerza, que a su vez dejaba a los empleadores en condiciones de disponer despidos inmediatos para los trabajadores involucrados.

3.4.6. Reformas en la seguridad social: desfinanciamiento y afectación negativa de derechos para el colectivo de adultos mayores

La reforma previsional se hizo a través de la ley 24.241¹⁰² de 1993, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

102 La ley 26.425 de diciembre de 2008 dejó sin efecto el sistema de capitalización y creó un régimen previsional público: el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto que asegura a los afiliados y beneficiarios del régimen antes administrado por las AFJP una idéntica cobertura y tratamiento que la del régimen previsional público.

Laura PAUTASSI (2007, pág. 648) afirma que se lo denominó “integrado” por la coexistencia de dos sistemas: público (de reparto) y privado (de capitalización) en una misma estructura jurídica. Todos los mayores de 18 años en relación de dependencia, en la actividad pública, privada o autónomos integraban obligatoriamente el sistema. Quedaron excluidos el personal militar de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, cajas provinciales y profesionales, que tenían regímenes especiales. No fueron incluidos los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), trabajadores/as rurales, servicio doméstico (ambos con niveles de ingresos históricamente bajos) y todo tipo de trabajo que fuera no remunerado.

El sistema se financiaba con los aportes patronales (16% de la remuneración) y el aporte personal de los trabajadores/as (11% de la remuneración). A partir de 1993, los aportes patronales fueron reduciéndose como antes se indicó, ubicándose en 1998 en un promedio de 10.9%. En el caso de los trabajadores autónomos debían aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta (11 puntos a financiar el régimen que haya elegido el trabajador autónomo y 16 puntos al financiamiento del régimen de reparto). La lógica de funcionamiento del sistema se modificó, quedando entonces compuesto por dos subsistemas:

1. *Régimen Público de Reparto (RPR)*, a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), con el financiamiento de los trabajadores y de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. Se establecieron una Prestación Básica Universal (PBU): haber mínimo garantizado para todos los afiliados del sistema; una Pensión compensatoria (PC): para los afiliados que trasladen al sistema de capitalización los aportes realizados en el sistema público, y una prestación Adicional de permanencia (PAP): para quienes permanecieran en el sistema de reparto hasta jubilarse.

2. *Régimen Mixto de Capitalización (RMC)*, a cargo de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) financiado con los aportes directos de los afiliados. Cada trabajador/a era titular de una cuenta individual y a esa

cuenta aportaba regularmente. Quienes se jubilaran por este sistema percibirían: la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación compensatoria (PC) y la Jubilación ordinaria (JO).

Los requisitos para acceder al beneficio de la jubilación ordinaria se cambiaron con motivo de la sanción de la ley: gradualmente se llevó a 65 años en el caso de los hombres y 60 para las mujeres, con 30 años de servicios y 22 de aportes; y se elevó (de 3 a 10) la cantidad de años previos a la jubilación para el cómputo del haber, entre otras modificaciones.

Las dificultades con el nuevo sistema pronto comenzaron a visualizarse: promediando la década, menos de la mitad de las personas en condiciones de aportar lo hacían regularmente, contundente señal de los graves problemas de desocupación, informalidad y creciente empleo temporario, lo que tornaba discontinuos los aportes. Por otro lado, la relación entre aportantes y beneficiarios pasó de algo más de 5 por 1 cuando el sistema era superavitario (década de 1950), a 1,3 por 1 en los años 90. El panorama fue empeorando todavía más al optar más del 80% de los trabajadores por una AFJP, decisión tomada en parte debido a la campaña publicitaria de estas empresas, tendiente a hacerles ver a los futuros beneficiarios lo “positivo” que resultaba dejar sus aportes en una cuenta individual que -llegado el momento del retiro- comenzaría a retribuirle de tal manera que le permitiera acceder a una digna jubilación. En el mensaje publicitario, lo “negativo” era aportar al “barril sin fondo” del Estado para que al momento de la jubilación se le termine pagando una mínima proporción de lo aportado en actividad. Curiosamente, no se informaba con claridad que una vez hecha la opción por el sistema de capitalización, los aportantes podían solamente cambiar de AFJP en caso de que así lo quisieran pero jamás podían volver al Estado: indudablemente, una ley engañosa.

Al pasar el grueso de los activos al sistema de capitalización y continuar el Estado afrontando el pago de por entonces unos 3,5 millones de haberes, se terminó configurando un panorama de preocupante desfinanciamiento público. Pese al Pacto Federal Fiscal 1 (convalidado por ley 24.130), por el que

la totalidad de los gobiernos provinciales aceptó ceder el equivalente al 15% de la masa coparticipable de impuestos que legalmente tenían asignados con el fin de atender el gasto previsional, las erogaciones en este rubro debieron cubrirse mayoritariamente con endeudamiento. Aquí encontramos una de las principales causas que provocaron el aumento de la deuda pública, antes del colapso que dio lugar al *default* de finales de 2001. El Pacto Federal 1 fue continuado por el n° 2 de 1993, también suscripto por todos los gobernadores y convalidado por ley 24.307, que estableció la transferencia a la Nación de cajas jubilatorias administradas por las provincias ¹⁰³, además de la obligación para éstas de derogar impuestos como el de sellos o ingresos brutos en determinadas actividades, aplicar la desregulación económica ya vigente en la Nación por el citado decreto 2284/91, propender a privatización de empresas públicas, entre otras cláusulas.

En marzo de 1995, se sancionó la ley 24.463 de solidaridad previsional, estableciéndose que *el Estado Nacional sólo garantizaría el pago de jubilaciones en la medida que lo permitan los créditos presupuestarios*, al mismo tiempo que derogaba la cláusula de movilidad automática (reconociendo solamente la que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso podía fijarse en relación con las remuneraciones).

Con la ley, los jubilados tenían plena incertidumbre sobre qué y cuánto cobrarían, quedando todo supeditado a las partidas presupuestarias que el Congreso aprobara. En definitiva, *esta norma dispuso un régimen de movilidad con un nivel de protección menor que el que existía antes de la vigencia de la misma*: ya no más actualizaciones basadas en la comparación con indicadores salariales ¹⁰⁴, supresión de los aumentos pre-

103 Fueron transferidas las cajas jubilatorias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

104 La actualización estaba dispuesta por el art. 160 de la ley 24.241, recogida a su vez del art. 53 de la ley de facto 18.037.

vistos por el art. 32 de la ley 24.241 y prohibición de recomposiciones sobre la base de las remuneraciones individuales.

**TASA DE FINANCIAMIENTO
CONTRIBUTIVO (T.F.C.) DEL SNPS**
(en millones de pesos corrientes)

CUADRO NRO. 1			
TASA DE FINANCIAMIENTO CONTRIBUTIVO (T.F.C.) DEL SNPS			
(Los importes están expresados en millones de pesos corrientes)			
AÑO	APORTES Y CONTRIBUCIONES	GASTO PREVISIONAL	T.F.C.
1993	9.648,9	12.329,4	78,3
1994	10.518,8	14.573,3	72,2
1995	8.670,3	14.104,1	61,5
1996	6.963,2	15.412,2	45,2
1997	6.709,8	15.596,7	43,0
1998	6.481,3	15.727,0	41,2
1999	5.545,4	15.735,5	35,2
2000	5.296,3	15.761,7	33,6

IACOBUZIO (2004), en base a datos del MTSS, Panorama de la Seguridad Social, Series Históricas 1971-2000, esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento, Base Caja; y 1994-2000: ANSeS, Informe de la Seguridad Social, Año IV, Número 4, Cuarto Trimestre de 2002, Cuadro A1, criterio devengado.

3.5. *Petición de jubilados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: instancia clave para cambios legislativos y jurisprudenciales*

En diciembre de 1995, dos jubilados argentinos: Amílcar Méndez y Juan Manuel Caride (a los que luego se sumaron otros) interpusieron una petición ante la Comisión Interame-

ricana de Derechos Humanos (CIDH) basada en procesos sustanciados ante la ANSeS y la Justicia, cuyo objeto era reajustar sus haberes. Demoras considerables en los procesos y un cumplimiento incorrecto de las sentencias, los llevaron a formular la denuncia ante la CIDH, fundándola en la violación de los derechos a un recurso judicial, a la garantía de un plazo razonable, a la propiedad privada y la igualdad ante la ley (artículos 25.2.cm 8, 21 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

Se alegó que los circuitos administrativo y judicial prolongaban indefinidamente los trámites, sin poder hacer efectivos los derechos por los que reclamaban debido a las actitudes dilatorias que ponía ANSeS, orientadas a dificultar el cobro. También la ley 24.463 antes mencionada, habilitaba al Estado -mediante los artículos 16 y 22- a invocar la limitación de recursos presupuestarios como razón para no pagar. Esta situación provocaba que muchos jubilados que iniciaron oportunamente reclamos, luego de interminables años de proceso administrativo y judicial, fallecieran sin poder gozar del derecho a una vejez digna.

En octubre de 2003, el Estado y los peticionarios iniciaron un espacio de diálogo con el fin de llegar a una solución amistosa. Así es como se acordó la posibilidad concreta de instrumentar medidas orientadas a generar cambios en el régimen normativo vigente.

El documento en que luego se plasmó el acuerdo final alcanzado ¹⁰⁵, señala que el espacio de diálogo entre las partes contribuyó a que el Congreso Nacional aprobara reformas en la ley 24.463, como las leyes: 26.025/05, que deroga el artículo 19, y 26.153, que deroga los artículos 16, 17, 20 y 23 y reformula el artículo 22 para adecuarlo a lo convenido en el marco del reclamo ante la CIDH. Además, la Corte Suprema de Justicia (en ese tiempo con nueva composición de Ministros) orienta su doctrina de fallos en el mismo sentido, mediante

105 Su texto completo puede leerse en www.cels.org.ar.

los casos “Itzcovich” del 22 de marzo de 2005, que declara la inconstitucionalidad del artículo 19 -luego derogado como acaba de mencionarse-; “Sánchez”, del 17 de mayo de 2005, que restablece la vigencia del derecho a la movilidad jubilatoria; y Badaro (1 y 2) del 8 de agosto de 2006 y 26 de noviembre de 2007 respectivamente, que declararon la inconstitucionalidad del artículo 7 apartado 2 al condicionar el cumplimiento del pago de la movilidad jubilatoria a la existencia de recursos presupuestarios asignados a tal fin ¹⁰⁶.

En noviembre de 2009, en la sede de la CIDH en Washington, se arribó a un Acuerdo de Solución Amistosa entre los representantes de los peticionarios y sus herederos (Sergio Bobrovsky y Horacio González), abogados del Centro de Estudios Legales y Sociales (Andrea Pochak) y del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Liliana Tojo) y representantes del Estado argentino (Luis Alen, Andrea Gualde, Javier Salgado, Jorge Cardozo y María Taboada).

En el referido Acuerdo, el Estado argentino asumió -entre otros- los compromisos de cumplir estrictamente las decisiones judiciales firmes para no crear un estado de litigiosidad artificial que resulte perjudicial para los jubilados; no apelar

106 Ampliando la información referida a los cambios de tendencia jurisprudenciales y legislativos ocurridos en esos años, cabe explicar por un lado que en 2008 se sancionó la ley 26.417, disponiendo que la movilidad se aplique automáticamente dos veces al año (marzo y septiembre) en todas las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Los aumentos se calculan en base a: 1) la evolución de los recursos tributarios del SIPA y 2) el índice general de salarios elaborado por el INDEC o la variación del índice que surge de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE), que difunde la Secretaría de Seguridad Social (la que arroje mayor porcentaje de ambas); mientras que en 2010 el Congreso sancionó el proyecto de ley 26.649, que establecía una jubilación mínima equivalente al 82% del salario mínimo vital y móvil fijado para los trabajadores activos por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. El proyecto fue inmediatamente vetado por decreto presidencial n° 1482 del mismo año, argumentándose que no estaban garantizados los recursos para afrontar los mayores gastos derivados de la aplicación efectiva de dicha ley.

sentencias judiciales de primera y segunda instancia cuyos resultados fueran favorables a los jubilados, en relación con hechos sobre los que la Corte Suprema de Justicia se haya expedido con antelación; y liquidar las sentencias firmes dentro de los plazos legalmente establecidos, sin maniobras dilatorias¹⁰⁷.

3.6. Evaluación del Comité DESC sobre las reformas laboral y de la seguridad social

El comité DESC tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las reformas en la legislación laboral ocurridas en el país en los años 90:

“Argentina ha efectuado reformas legislativas que tienden a aumentar la precariedad de la relación laboral, como lo demuestran la concertación de convenios colectivos que cercenan las normas de trabajo lícito (capítulo III de la ley 24.467), el aumento del período de prueba estipulado en los contratos de trabajo y la generalización de los contratos de limitada duración”¹⁰⁸.

El informe del Comité DESC exhortó al gobierno argentino a rever la legislación en lo que respecta a las disposiciones de los convenios colectivos que tienen consecuencias negativas,

107 Pese al acuerdo de 2009, hasta el presente, ANSeS viene apelando sentencias basadas en fallos de la Corte Suprema que disponen reajustes en los haberes jubilatorios, situación que ha generado cuestionamientos por parte de organismos como la Defensoría de la Tercera Edad, que ha promovido una acción colectiva con el objeto de que sus efectos se extiendan a todos los jubilados que estén en igual situación. Asimismo, se han registrado innumerables recusaciones sin causa, especialmente dirigidas a la sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, existiendo un pronunciamiento reciente de la Corte Suprema el 4 de diciembre de 2012 en autos: “Aguilera Grueso Emilio y otro c/ANSeS s/Reajustes varios” entendiéndose que tales recusaciones desnaturalizan los propósitos y fines para los que fue concebido y ocasiona múltiples perjuicios a los justiciables.

108 Evaluación del informe periódico presentado por el Estado argentino, diciembre de 1999.

como la prolongación del período de prueba estipulado en los contratos de trabajo o la limitación de la duración de éstos y se cerciore de que se ajusta a los artículos 6 y 7 del PIDESC.

Rolando GIALDINO (2003, pág. 4) menciona un dato que tiene gran relevancia para entender la vinculación entre estas reformas y el rol jugado por el FMI: la misma delegación del Estado argentino -en ocasión del informe ante el Comité DESC de 1999- identificó a la flexibilidad laboral como una de las condicionalidades exigidas por el FMI al gobierno.

Sobre la situación generada por las reformas en el sistema de seguridad social, el Comité DESC hizo saber que:

“...registraba con preocupación la ampliación del programa del Gobierno de la privatización de las pensiones. El régimen de retribución básica al que todos tienen derecho está siendo reemplazado gradualmente por un nuevo plan de capitalización cuyo rendimiento depende de las aportaciones del pensionista, *lo cual cuestiona las perspectivas de quienes no pueden capitalizar pensiones satisfactorias, es decir, los trabajadores menos remunerados, los desempleados y los subempleados*” (la cursiva no pertenece al original) ¹⁰⁹. Asimismo, en ocasión del informe de diciembre de 1999 el comité DESC “exhorta al Estado *parte a asegurar que el régimen de seguridad social garantice al trabajador una pensión mínima adecuada que no deberá ser cercenada ni aplazada unilateralmente, especialmente en tiempos de crisis económica* (la cursiva no corresponde al original). En consecuencia, recomienda que el Estado parte derogue el artículo 16 de la ley 24.463 del 31 de marzo de 1995, para garantizar el pago completo de todas las pensiones”.

El Comité DESC señaló aquí que el nuevo sistema jubilatorio terminaría perjudicando en el futuro a quienes tuvieran remuneraciones bajas, estén subempleados o desempleados: una reforma potencialmente negativa para los sectores de

109 Evaluación del informe periódico presentado por el Estado argentino, diciembre de 1994.

menor capacidad económica y por ende más vulnerables socialmente.

También el Comité se ha expresado en relación con la reforma previsional argentina señalando muy acertadamente que le preocupaba la vigencia del artículo 16 de la ley 24.463 ¹¹⁰, que habilitaba al gobierno a no reducir y -llegado el caso- *directamente no abonar las jubilaciones y pensiones* si se invocaran dificultades económicas para atender esos gastos. El Comité recomienda en su informe que el Estado derogue la norma.

3.7. Incremento del endeudamiento público y menos recursos presupuestarios para cumplir con los DESC

Argentina tiene una lamentable tradición de endeudamiento con fines muy diferentes a los que debieran animar a un país a tomar créditos. Así lo explican HOPPENHAYM y VANOLI (2003, pág. 52), integrantes del Plan Fénix ¹¹¹:

“El proceso de endeudamiento de Argentina, si bien similar al de otros países subdesarrollados en cuanto a sus orígenes, fuentes y cuantía, se caracterizó por una muy baja contrapartida en aumento de la inversión pública y privada. Incluso los procesos de inversión de la década de los 90, fueron fundamentalmente ligados con aumentos de servicios no transables, por lo que se generaron situaciones de insolvencia estructurales. Un proceso de endeudamiento es sólo justificable si sirve para financiar proyectos cuya rentabilidad económica y/o so-

110 La ley 26.153/06 derogó entre otros el artículo 16 de la ley 24.463.

111 El Plan Fénix es un proyecto formado por destacados intelectuales argentinos, mayoritariamente de la Universidad de Buenos Aires, que se propusieron desde 2001 y hasta el presente elaborar ideas y propuestas alternativas al enfoque ortodoxo para resolver los problemas económicos y sociales del país.

cial superan los niveles de la tasa de interés, lo que posibilita la generación de recursos netos en el mediano y largo plazo”.

El país tenía una desaconsejable experiencia de aumento de su deuda en proporciones fuera de la común desde finales de los años 70 en plena dictadura, como se explicó antes. Los petrodólares provenientes de la renta de países exportadores de crudo beneficiados por el inusitada elevación del precio del barril, se canalizaron preferentemente hacia naciones subdesarrolladas por la vía de préstamos de la banca privada internacional, sin que los propios bancos -ni tampoco instituciones financieras como el FMI- se formularan indagación alguna acerca de la legitimidad de los gobiernos que decidían endeudar al país en cuestión, ni del propósito que los animaba a solicitar los créditos, sobre la base de que si bien pueden existir causas derivadas de la necesidad de financiamiento para atender situaciones de iliquidez de fondos, déficit puntuales, momentos de crisis, etcétera, en verdad lo normal es que un Estado tome créditos para invertir en infraestructura, mejorar la calidad de vida de la población (básicamente atención sanitaria y educación pública), desarrollar la ciencia y la tecnología, crear y/o recrear un círculo virtuoso de riqueza para que las generaciones que terminen de amortizar dicha deuda, encuentren al país con mayor capacidad económica, con más producción, exportaciones y por ende divisas genuinas para afrontar los pagos.

En este punto, vale recordar que una asignatura pendiente hasta ahora nunca saldada por la democracia argentina que lleva 30 años ininterrumpidos de vigencia, es no haberse avanzado de manera concreta en conocer y esclarecer la verdad sobre el origen viciado de un pasivo asumido en el marco de un gobierno dictatorial, con responsables cuyos nombres siguen frescos en la memoria colectiva y cómplices que a lo largo de las décadas prefirieron guardar silencio ¹¹².

112 El proceso impulsado en la Justicia Federal por Alejandro Olmos en 1982 fue cerrada por el Juez Ballesterio en 2000, con envío de la docu-

Cuando los niveles de endeudamiento crecen de manera significativa, lo más probable es que se necesiten cada vez mayores recursos para cumplir con los compromisos asumidos, en desmedro de los destinados a atender la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, que exigen un Estado activo, cumpliendo un rol redistribuidor con sentido de progresividad.

Emblemático y contradictorio, así podría calificarse el incremento del endeudamiento público argentino en los años 90. Habiendo ingresado a la década con un pasivo de aproximadamente U\$S 60.000 millones y aplicado además en esos años dos planes de reducción del capital (el de capitalización de la deuda en ocasión de vender empresas estatales como ENTEL y Aerolíneas Argentinas) y el Plan Brady, con una quita del 35% sobre el capital de la deuda con acreedores privados ¹¹³, el país llegó a la crisis de 2001 con una deuda de poco más de U\$S 144.000 millones. La relación deuda/PBI trepó a 150% ¹¹⁴.

mentación existente (30 cuerpos de expedientes) al Congreso Nacional, que hasta ahora tampoco se expidió al respecto.

113 La deuda con acreedores privados representaba en ese momento aproximadamente el 50% del total (unos U\$S 30.000 millones).

114 Esta relación, que mide el monto del endeudamiento de un país con el valor monetario anual de su producción total anual, hoy es del 40%. Los acreedores externos son sólo un 9,1% mientras que aumentó el endeudamiento con organismos del propio Estado (ANSeS, BCRA, etcétera). Pese a ello, Argentina debe ahora U\$S 60.000 millones más que en 2005 cuando se realizó el primer canje post *default*: de U\$S 123.000 millones totales en aquel momento a U\$S 182.741 millones en 2012, sin contar la deuda que no ingresó en los canjes ni la deuda impaga con el Club de Paris (U\$S 11.000 millones más U\$S 9.000 millones con intereses). Tomar deuda con -por ejemplo- ANSeS, mediante recursos de su Fondo de Garantía de Sustentabilidad -aproximadamente el 60% del Fondo, de unos \$200.000 millones a valores de 2012 está constituido por títulos de la deuda-, limita el margen de acción de ese organismo para utilizarlo con otros propósitos, más relacionados a su misión fundamental, indisolublemente ligada a los derechos humanos: lograr un sistema previsional con niveles de protección integral, universal y digna. En similar sentido, tomar deuda de las reservas del Banco Central, permitió a Argentina -imposibilitada luego del

Las causas pueden encontrarse en medidas adoptadas por el mismo Estado en esos años que -como antes se indicó- generaron un desfinanciamiento que obligó a buscar recursos por otros medios que no sean los tradicionales. En efecto: el Estado no podía emitir moneda en razón de estar vigente la ley de convertibilidad pues cada peso emitido requería de dólares u oro en calidad de respaldo. Tampoco podía apelarse de una manera permanente a la venta de empresas o activos públicos (especialmente luego de las mayores ventas, concretadas en los primeros años de la década).

A su vez, la política tributaria procuraba dotar de más fondos al Estado pero sobre la base de impuestos regresivos que afectaban el consumo, mientras no se empleaban otras alternativas como gravar la renta financiera, aplicar el impuesto a las exportaciones del sector agropecuario u otros sectores en los que Argentina tuvo históricamente ventajas comparativas. La única opción posible era entonces recurrir al endeudamiento para financiar el desequilibrio fiscal ocasionado por

default de colocar bonos en el mercado internacional- cancelar obligaciones a bajísimo costo (tasa levemente por encima del 0% -LIBOR menos 1%- que rendirían dichas reservas si se las colocara como inversión en el exterior); pero esto no implica dejar de considerar dos aspectos: en primer lugar, que en todos los asuntos inherentes al desempeño de un gobierno en el marco del Estado de Derecho, los decretos de necesidad y urgencia deben utilizarse con criterio sumamente restrictivo y en base a motivos de rigurosa excepcionalidad, conforme el criterio adoptado por la Corte Suprema en los casos “Verrocchi c/Estado Nacional”, fallo del 19/8/99 y “Consumidores Argentinos c/Estado Nacional”, fallo del 19/5/2010: que una situación de catástrofe (natural, bélica, etcétera) impida convocar al Congreso en el tiempo que exige la solución legislativa del problema que dio origen a la firma del DNU; y en segundo lugar, que en un contexto de crisis internacional con menor volumen de comercio exterior proveedor de dólares y/o posibles ataques especulativos internos contra el peso, así como también una reducción neta a lo largo del tiempo en el nivel de las reservas internacionales por debajo de cierto piso (más allá que desde 2012 no exista la obligación de pleno respaldo de la base monetaria, según lo establecido por la ley 26.739 -nueva carta orgánica del Banco Central-) podría poner en innecesario riesgo a la economía argentina.

la transferencia de aportantes al sistema privado de jubilaciones y pensiones y por la rebaja de contribuciones patronales a la seguridad social con el fin de incentivar el empleo, de escasos o nulos resultados.

Argentina en tiempos de Menem se convirtió así en una nación extremadamente necesitada de: por un lado capitales externos (en un contexto hostil, de suba de la tasa de interés referencial de EE.UU. a partir de 1994 a medida que esta potencia salía de una situación recesiva, situación que dificultaba y encarecía la llegada de fondos hacia los mercados emergentes); y por otro lado, de capitales internos especialmente luego de septiembre de 2000, cuando el financiamiento externo se tornó prácticamente inaccesible para el país. Es así que subieron -como suele ocurrir cuando a los países se les dificulta el acceso al crédito internacional- las tasas de interés, con el inevitable resultado de un incremento del capital de la deuda.

En estas circunstancias, el gobierno de Fernando de la Rúa recurrió a financiarse principalmente por medio de las AFJP tomando deuda a través del fondo que administraban estas entidades privadas, formado por los aportes de los trabajadores activos que eligieron el sistema jubilatorio privado (actual Fondo de Garantía de Sustentabilidad). Para ello se amplió el porcentaje permitido de inversión en títulos públicos. También las entidades financieras compraron deuda del Estado. En ambos casos, se trataba de rentas fáciles y considerables que terminaban desvirtuando el propósito que animaba a una empresa del mercado de capitales o del mercado de dinero (como pueden ser las AFJP o los bancos) a operar: financiando proyectos de inversión en la economía real o proyectos relacionados con la infraestructura, permitiendo a las familias acceder a bienes inmuebles o muebles durables, entre otros.

Afirma el profesor Marcelo LASCANO (2002, pág. 218 y ss.) que el peso de los gastos en materia de deuda pública en los presupuestos públicos de Argentina fue paulatinamente subiendo hasta situarse en 2001 en un porcentaje bastante apreciable: 24% de los gastos federales. Recuerda precisamente el

citado autor que cuando en EE.UU. se dieron situaciones de mayores gastos (superando por ejemplo el 14% del presupuesto nacional por los compromisos de deuda) desde los ámbitos políticos y técnicos surgían voces muy críticas porque ello traería aparejado mayor presión fiscal, retrocesos en los gastos sociales y en infraestructura afectando también la estabilidad internacional del dólar cuyas consecuencias se extendían más allá del territorio estadounidense.

Ni aun con el denominado blindaje así como tampoco con el “Megacanje de deuda” (que se explicarán más adelante), logró revertirse el cuadro cada vez más preocupante en materia de pagos de la deuda pública, agudizándose mucho más la cuestión hacia fines de 2001. Luego de la renuncia de Fernando de la Rúa, el presidente provisional Adolfo Rodríguez Saa declaró ante la Asamblea Legislativa que la República Argentina no pagaría la deuda...lo que históricamente se conoció como *default*. El panorama era por demás complejo: 152 tipos de bonos, 6 monedas diferentes con las que habían sido emitidos y 8 legislaciones a la que estaban sometidos ¹¹⁵.

115 Buscando salir del *default*, hubo dos propuestas del Estado argentino: la más importante fue en 2005, lográndose una baja significativa en el capital de los bonos que estaban en condiciones de ser renegociados: de U\$S 81.800 a 41.600 millones. A cambio de los bonos hasta ese momento vigentes, se ofrecían tres tipos de bonos según de qué acreedores se trate: *par* (sin quita), *discount* (con quita) y *cuasi par* (con quita parcial: eran los bonos en manos de las AFJP). Hubo además “atractivos” para sumar adhesiones de los acreedores (ejemplo: títulos ajustados por inflación además de la tasa de interés; un cupón que paga más anualmente si el país crece a tasas superiores al 3,25%). Fue así que la oferta terminó siendo aceptada por el 76%. La segunda etapa fue en 2010, previo aprobarse la ley 26.547/09 de suspensión de la vigencia de la ley 26.017/05, que había cerrado toda posibilidad de reabrir el proceso. Así ingresaron al canje U\$S 12.100 millones cambiados por U\$S 7.200 millones) con una adhesión del 66%, sumándose así a un 16% más de acreedores. Hasta el presente resta un 8% que no aceptó: se trata de fondos de inversión especulativa constituidos en paraísos fiscales (a quienes se los rotula como buitres, porque al igual que esas aves rapaces, se alimentan de los restos de cuanto ser muerto encuentren en su camino). Estos fondos compraron deuda argentina en situación de *default* a valores

Cabe aclarar que al anunciarse el *default* (considerando que en ese momento la deuda total era de U\$S 144.500 millones), hubo acreedores que quedaron fuera del enunciado “no pago”: los bonos de préstamos garantizados (por U\$S 42.500 millones) ¹¹⁶ y las obligaciones con instituciones financieras como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a quienes se les debía U\$S 32.500 millones. Así lo explican FRENKEL, DAMILL y REPETTI (2005, pág. 30 y 31):

“En concreto, en la fase posterior al *default*, el financiamiento neto del Fondo y de los organismos multilaterales en su conjunto se tornó negativo. Al decir del Ministro de Economía de la Argentina, el FMI dejaba de jugar el papel de

irrisorios y luego se presentaron a cobrar judicialmente el equivalente al 100% del capital ante el Tribunal de New York cuyo Juez adquirió en estos años una fama nunca antes vista en sus más de 8 décadas de vida: el Dr. Thomas Griesa, competente en este asunto en razón de la prórroga de jurisdicción contenida en los bonos y permitida por el Código procesal civil y comercial de la Nación (art. 1 reformado durante la dictadura, ley de facto 22.434/81). La prórroga de jurisdicción se dispuso también para la reestructuración de la deuda post *default*, mediante los decretos 319, 1735 y 1911/2004 firmados por el Presidente Néstor Kirchner, el Jefe de Gabinete Alberto Fernández y el Ministro de Economía Roberto Lavagna, y 563/2010, firmado por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, el Jefe de Gabinete Aníbal Fernández y el Ministro de Economía Amado Boudou. En octubre de 2012, la Cámara de Apelaciones de New York delegó en el Juez de 1° instancia (Griesa) la resolución sobre cuánto debía pagársele a esos bonistas. El Juez dio traslado al Estado argentino para que emita opinión y eventualmente formule una propuesta de pago. El Estado omitió contestar y en diversos actos públicos se hizo saber primero que nunca se abonaría a los fondos buitres y luego que se abonaría en las mismas condiciones que al resto de los bonistas en los canjes anteriores. El juez finalmente resolvió que Argentina pague toda la deuda sin demoras y sin quitas (lo que plantearía un serio inconveniente futuro teniendo en cuenta los acreedores que sí aceptaron canjear bonos con quita); e incluso con la posibilidad de sancionar al banco que actúa como agente de pago (Bank of New York) en caso que no cumpla con la manda judicial. Posteriormente la Cámara de Apelaciones difirió el pago, estando pendiente la definición de la cuestión.

116 Estos eran bonos emitidos con garantía de recursos fiscales: la coparticipación federal y el impuesto a los créditos y débitos bancarios.

prestamista de última instancia para asumir uno, muy distinto, como “cobrador de primera instancia”. Mientras que en el período 1994-2001 la Argentina recibió financiamiento neto de los organismos multilaterales por más de U\$S 23.000 millones (40% de los cuáles se concentraron en 2001), en la fase 2002-2004, al contrario, se pagaron más de U\$S 4.600 millones, en términos netos”.

3.8. Salario mínimo y recortes en los ingresos de los trabajadores

La década de la convertibilidad no se caracterizó por favorecer a los salarios, como se ha visto hasta aquí. Claro que alguien podría argumentar en defensa de este modelo, que la inflación fue prácticamente derrotada y Argentina volvió a tener índices anuales de un dígito, como no conocía desde los años 60. Ahora bien, el precio fue muy alto si se considera la evolución del salario mínimo vital y móvil (SMVM), instituto contemplado expresamente en la Constitución Nacional (artículo 14 bis), regulado por primera vez en el país mediante la ley 16.459/64 y mencionado en el PIDESC (artículo 7), que proporciona a los trabajadores condiciones de existencia digna para ellos y sus familias. Desde 1992 hasta 2003 el salario mínimo, vital y móvil permaneció congelado en la exigua suma de \$200 ¹¹⁷.

La ley 16.459 creó un Consejo tripartito, conformado por trabajadores, empresarios y el Estado. En 1976, la dictadura eliminó el ajuste periódico en función de la evolución de los precios y se prohibió su utilización como base o índice para la negociación colectiva de trabajo. Al no ser vinculante la variación de los precios en relación con la evolución del salario

117 El salario mínimo vital y móvil tuvo desde entonces un aumento significativo, teniendo en cuenta el piso del que se partía: en febrero de 2013 llegó a \$2900 (cifra redondeada), aunque el salario promedio de los trabajadores formales del sector privado es \$6900, mientras que en el sector público es \$7100. Fuente: EPH INDEC, noviembre 2012.

mínimo, el gobierno tenía la potestad de congelarlo, por lo que ya no estaba garantizada por ley su relación con el costo de satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias.

En 1991 se estableció que el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil debía fijar el nivel del SMVM, tomando en consideración -además de las necesidades de los trabajadores- el contexto económico. En suma: por encima de todo estaba la preservación del equilibrio macroeconómico. En términos generales la actuación de este Consejo fue muy reducida, ya que durante la década de 1990 no operó en la fijación del salario mínimo y sólo volvió a funcionar regularmente a partir de 2005. Adicionalmente, la convocatoria en forma periódica del Consejo no se tradujo en la determinación de una canasta de bienes y servicios cuyo valor pudiera ser utilizado como base objetiva para la determinación del nivel del SMVM y para su actualización periódica.

Un informe del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, señala que para poder cumplir el SMVM con el rol de ser umbral salarial mínimo para los trabajadores, debe tener un valor superior al de las remuneraciones más bajas. Y lo cierto es que manteniéndose fijo el salario mínimo en \$200, dicha cifra representaba menos del 30% del salario promedio de la economía en los años 90. Esto tornaba dificultoso elevar las remuneraciones de los trabajadores de menores ingresos que en general se encontraban por encima de dicho valor; y a su vez hizo que durante la convertibilidad, el SMVM no cumpliera papel alguno pues permaneció fijo y en niveles extraordinariamente bajos (CENDA, 2004, pág. 5 y ss.).

En otro plano pero vinculado con la misma cuestión, cuando en 2000 la situación fiscal tendía a ser muy comprometida, el gobierno de Fernando de la Rúa adoptó medidas muy controvertidas y violatorias de derechos humanos: recortar salarios del personal del sector público e -implícitamente- también los del sector privado, con el agravante de que fueron implementadas por la vía de diferentes decretos de necesidad y urgencia a partir del mes de junio de ese año: los DNU 430, 438 y 461/00.

Poco antes, a pocas semanas de haber asumido, el nuevo gobierno logró que el Congreso aprobara la ley 25.239, estableciendo cambios regresivos en el impuesto a las ganancias que tenían por objeto hacer que los trabajadores que antes no pagaban ese tributo ahora estén obligados a hacerlo, al reducirse el mínimo no imponible de \$4800 a \$4020 y llevando además la alícuota mínima de un 6% a un 9%. Todo indicaba que el ajuste impositivo apuntaba a la franja de población de clase media (ubicada ahora en lo que podría denominarse la base de la pirámide del impuesto: quienes menos ingresos tienen) y no a los sectores con mayores ingresos, ubicados en la cúspide de la pirámide ¹¹⁸.

Yendo específicamente a los recortes salariales, oscilaron entre el 12 y el 15% según los montos alcanzados, a partir de los \$500 y comprendiendo a los trabajadores activos y jubilados ¹¹⁹. La necesidad de reducir el gasto público fue la

118 Este sesgo regresivo en un impuesto por naturaleza progresivo se mantuvo en los últimos años debido a la no actualización o actualización insuficiente de los mínimos no imponibles y las diferentes escalas en alícuotas y valores del tributo (en este último caso desde antes de la crisis de 2001). Queda claro que los trabajadores en condiciones de pagar el tributo son actualmente aproximadamente el 20% sobre unos 10,5 millones de asalariados formales, pero es cuestionable que el Estado apele a mejorar su situación fiscal en parte gracias a contribuyentes que no son precisamente de gran capacidad económica (empleados del transporte de personas y carga, empleados de empresas de servicios públicos, mecánicos del automotor, bancarios, docentes con mayor carga horaria, entre otros, que en la mayoría de los casos pasan a ser contribuyentes luego de obtener aumentos en sus remuneraciones que buscan preservar el poder adquisitivo del avance de los precios) en lugar de procurar recursos de quienes mayores ingresos o rentas obtienen (aquí sí podrían estar incluidos los trabajadores, pero con sueldos verdaderamente altos, no medios), sea combatiendo más eficazmente las prácticas evasivas y elusivas o eliminando exenciones: paga ganancias quien produce, pero no paga quien especula financieramente, por ejemplo.

119 A partir de 2003, las personas que sufrieron reducciones en sus ingresos comenzaron a recuperarlas mediante la emisión de un bono; y como suele suceder en estos casos, la inmensa mayoría optó por venderlos en el mercado de capitales, con una quita promedio de entre el 20 y 30% si se

causa principal por la que se dispusieron los recortes, para dar cumplimiento a los límites que en materia de déficit estatal imponía la ley de responsabilidad fiscal n° 25.152. En los considerandos de los decretos citados, podía leerse que *reducir salarios era imprescindible si ello resulta necesario para atender el resto de las funciones públicas; que no existía el derecho a mantener incólumes las remuneraciones sino a percibir haberes en los montos que estuvieran vigentes al momento de prestar el servicio al Estado; que se trataba de una decisión excepcional y transitoria*, entre otras justificaciones.

Una poda salarial como la que ocurrió, disparó acciones judiciales cuestionando su legalidad. Es en este marco que también corresponde tener presente la opinión de quien era en ese momento Procurador del Tesoro de la Nación ¹²⁰ -responsable máximo del cuerpo de abogados del Estado- Dr. Ernesto Marcer, quien, argumentando a favor de la medida, sostuvo que el Poder Ejecutivo debió recurrir al mecanismo del decreto de necesidad y urgencia pues de esa manera se evitaban los despidos de personal y porque sin los recortes salariales *el país no tenía más opción que haber suspendido el pago de las obligaciones de deuda externa*, lo que significaría la casi segura desaparición del crédito con la consiguiente parálisis de empresas, despidos y mayor pobreza (CELS, 2002, pág. 8 y 9).

La remuneración está directamente vinculada al efectivo goce de los DESC por parte de los trabajadores y su grupo familiar: es un medio a través del cual puede llegar a accederse a una alimentación y vestimenta adecuados, a una vivienda digna (art. 11 inc. 1 del PIDESC), a la educación (art. 13 del PIDESC), a la seguridad social, al esparcimiento y disfrute del tiempo libre (art. 9 del PIDESC), entre otros. En relación con esta medida -claramente violatoria del PIDESC- los afectados

compara el valor real obtenido y el valor nominal del papel.

120 La Procuración del Tesoro de la Nación es el organismo que se ocupa de defender al Estado en aquellos casos en que se controviertan sus intereses.

no fueron solamente empleados públicos y jubilados sino también personal de empresas privadas a quienes se les aplicaban similares descuentos, en este caso invocando como justificativo la caída en la producción y las ventas con motivo de la crisis recesiva que se daba en el país. A estos trabajadores se les planteaba la cruel alternativa de aceptar los recortes en salarios o de comenzar a eliminar puestos de trabajo.

***3.9. Las crisis internacionales y sus efectos
en Argentina:
el ajuste como estrategia para afrontarlas***

Una prueba de fuego para el modelo argentino de la caja de conversión que llevaba más de tres años de efectivo funcionamiento fue el denominado “efecto tequila”. Así se llamó a la crisis que estalló en México en diciembre de 1994, producto de una situación de déficit externo insostenible (8% del PBI), combinado con otros problemas de naturaleza política, como la irrupción de la guerrilla zapatista en la zona de Chiapas (la región de mayores necesidades sociales y a la vez muy rica en recursos) y la debilidad del Partido Revolucionario Institucional que gobernaba ininterrumpidamente desde 1929, desprestigiado por las permanentes denuncias de fraude electoral en oportunidad de cada elección presidencial.

La crisis mexicana puso en evidencia lo que genera la globalización financiera alentada por el FMI. Ésta ha tenido históricamente como ejes: por un lado a la centralidad del capital financiero especulativo, donde las instituciones financieras no bancarias cumplen un rol principal en la economía planetaria buscando incrementar los fondos que administran a partir de la especulación; y por otro lado, al reducido plazo de colocación de dichos fondos, a diferencia de las inversiones productivas que son a largo plazo. La globalización financiera tiende a generar una distribución del ingreso marcadamente favorable al capital financiero y en perjuicio tanto del capital con fines productivos que pierde importancia cuanto del salario de quienes trabajan en la economía real.

El *modus operandi* de la globalización financiera hace que esté siempre expuesta a una serie de *shocks* y crisis; y los países que las padecen -en la gran mayoría de los casos- no están en condiciones ni de prevenirlas ni de encausarlas una vez que se desatan. Los flujos de capital especulativo suelen moverse más intensamente cuando bajan las tasas de interés de los países desarrollados: las épocas de caída en la actividad económica o más aun de recesión inducen a los gobiernos de esas naciones a tomar decisiones de estímulo a la producción y desaliento al segmento financiero de la economía. Puestos los capitales en posición de buscar dónde aterrizar, quienes tienen mayores chances para convertirse en destino de esos flujos son aquellas plazas cuyos rendimientos en moneda local superan holgadamente a los de otras del mundo y que a su vez mantienen un tipo de cambio estable.

Al ingresar a un país, los capitales son cambiados por moneda local (con la que obtendrán una excelente renta), mientras que al momento de retirarse y volver a la plaza de origen, un factor clave es que el valor del dólar (por ejemplo, como ha sucedido en diferentes momentos en Argentina, especialmente durante la convertibilidad ¹²¹) se mantenga invariable. Entonces el negocio resulta perfecto para la especulación: tasas altísimas en pesos con seguro de cambio y dólar quieto para cuando se cambien nuevamente esos pesos por la moneda dólar.

Por las propias características cortoplacistas y de fácil liquidez del capital especulativo (esto es porque la venta de

121 Otros momentos fueron la ya mencionada tablita cambiaria en la dictadura; y en el pasado reciente, una situación similar se vivió entre los primeros meses de 2003 y 2009, cuando el dólar se mantuvo en torno a los \$3, con leves oscilaciones. Para contrarrestar los efectos nocivos de un ingreso masivo de capitales que sobrevaluara al peso, desalentara exportaciones, afectara por consiguiente las finanzas del Estado al recaudar menos por retenciones, creara burbujas que tarde o temprano estallarían, etcétera, se ideó durante la gestión del Ministro Roberto Lavagna un mecanismo de control con un encaje del 30% sobre el capital ingresado, que debía permanecer inmovilizado primero por 6 meses y luego el plazo se llevó a un año (decreto 646/05, aún vigente).

activos financieros, a diferencia de los reales, se resuelve en cuestión de horas), sumado a la falta de regulación de sus ingresos y egresos, cualquier riesgo potencial o amenaza que potencialmente afecte al país en que fueron colocados los fondos, puede terminar provocando una fuga masiva que tiene -como en la Argentina de 1995- graves consecuencias no sólo en el sistema financiero sino en la economía real: todo empieza con una crisis de confianza, eso lleva al retiro de inversiones (bonos, depósitos bancarios, entre otros) lo que a su vez causa una crisis de liquidez y un quiebre en la cadena de pagos de toda la economía, conduciendo a una inexorable caída en la actividad productiva, a un mayor desempleo y deterioro en los indicadores sociales.

Volviendo al tequila, el peso mexicano se devaluó en aproximadamente un 100% y los capitales especulativos que habían invertido en ese país comenzaron a desprenderse de bonos y títulos de la deuda pública. Los efectos de la devaluación mexicana se hicieron sentir en Argentina, cuya política económica era en muchos aspectos bastante similar: puntualmente, ambos países habían liberalizado el ingreso y egreso de capitales extranjeros especulativos o “capitales golondrina”, que como ya se explicó buscan siempre su “veranito” en las plazas mundiales donde hay mejores rendimientos.

Ante el supuesto de que la convertibilidad no podría mantenerse dando lugar a una devaluación, estos capitales comenzaron a salir de Argentina. Luego, el efecto se desató en los depósitos bancarios que cayeron 5000 millones (de 22.300 millones pasaron a 17.500 millones). Esto al mismo tiempo se reflejó en la caída del nivel de reservas del Banco Central: de 15.800 millones en diciembre de 1994 pasaron a 10.200 millones en marzo de 1995 ¹²².

En marzo de 1995, el ministro Domingo Cavallo anunció un paquete de medidas de ajuste para enfrentar la crisis, que

122 Fuente: Asociación de Bancos Públicos de la República Argentina (ABAPRA)

incluían un aumento en el IVA del 18 al 21% sin coparticipar entre las provincias, recortes presupuestarios equivalentes a \$ 3.300 millones y nuevas privatizaciones. Se suscribió también un empréstito patriótico por valor de \$ 1.000 millones y se negoció un paquete de ayuda externa con el FMI.

Hubo como consecuencia un achicamiento importante en el número de entidades financieras: entre diciembre de 1994 y finales de 1995, sumando cierres definitivos, fusiones y absorciones, desaparecieron 28 bancos cooperativos, 2 bancos provinciales, 10 bancos privados de capital nacional y uno de capital extranjero (BRENDA y RAPOPORT, 2003, pág. 83). El resultado fue la preocupante acentuación de una tendencia a la extranjerización de la banca en desmedro de las instituciones de capital nacional y de la banca cooperativa, históricamente ligada a sectores sociales de menor capacidad económica.

En este sentido, siempre es preferible una presencia mayoritaria y activa de la banca de origen nacional, que suele tener mejor capacidad de adaptación a situaciones difíciles que cuando las entidades son manejadas por dueños locales y además sus decisiones no están subordinadas a lo que indiquen las casas matrices; sin dejar de mencionar las utilidades (habitualmente cuantiosas en el rubro) que quedan en el país y no se giran al exterior ¹²³.

La mayor participación de bancos extranjeros en el sistema financiero fue facilitada poco antes de la crisis mexicana, cuando el gobierno modificó la ley de entidades financieras mediante el decreto de necesidad y urgencia n° 146/94 que eliminó

123 Con motivo de la crisis de 2001, los bancos extranjeros se negaban a devolver depósitos más allá de la capacidad patrimonial de las sucursales instaladas en el país, sin respaldo de las casas matrices, pese a que en su publicidad dicho respaldo muchas veces era explícito y en otras ocasiones se dejaba entrever en el mensaje. Por ello, se sancionó en 2003 la ley 25.738, que establece para las entidades financieras locales de capital extranjero la obligación de poner en conocimiento del público en general, los supuestos en los que sus casas matrices o grupo accionario mayoritario de capital extranjero responden por las operaciones bancarias realizadas en la República Argentina y el alcance de dicha garantía.

el principio de reciprocidad ¹²⁴. Fue así que -según el Banco Central de la República Argentina- mientras al comenzar la década de 1990 los bancos privados extranjeros tenían en sus carteras el 15% del total de los depósitos, al finalizar la década ese porcentaje había subido al 52%.

Las crisis internacionales prosiguieron: en el sudeste asiático (Corea, Indonesia, con desequilibrios externos y fuga de capitales), en Rusia y Brasil y unos años más tarde en Turquía antes de estallar en la propia Argentina.

Acerca de la crisis rusa, a fines de 1998 se declaró la moratoria de pagos (la mayor que se conociera hasta ese momento) y se devaluó el rublo. El contexto era de fragilidad bancaria, caída en las exportaciones producto de la baja en el precio del barril de crudo, fuga de capitales derivada de la crisis del sudeste asiático, entre otros.

En el caso de Brasil (1999), sucedió que luego de largos periodos de elevada inflación, se lanzó en 1994 -siendo presidente de la república Itamar Franco y Ministro de Economía Fernando H. Cardoso, que entre 1995 y 2003 fue presidente- el *Plan Real* de estabilización que tenía al tipo de cambio como ancla nominal, a la vez que promovía la liberalización comercial y financiera y el saneamiento de las finanzas públicas mediante la reducción de las transferencias a los municipios y un aumento del impuesto sobre los ingresos. La política monetaria era cada vez más restrictiva y el real fluctuaba en un régimen de bandas que eran ajustadas periódicamente (1995-1999). El plan logró estabilizar la economía, si bien la moneda inició un proceso de gradual sobrevaluación. La crisis rusa acentuó las salidas de capitales mientras se iban acentuando también las expectativas de devaluación, lo que combinado con las dificultades presupuestarias y la contracción de las reservas inter-

124 El principio de reciprocidad, propio del sistema de comercio mundial, determina que un país facilitará el acceso a inversiones de capitales extranjeros en la medida que en el país de donde provienen esos capitales también se acepten inversiones de empresas provenientes del país receptor.

nacionales, hizo inminente el colapso cambiario, que obligó al Banco Central del Brasil a primero ampliar la banda y luego liberar el tipo de cambio. Esto hizo que la moneda perdiera en pocos días más del 30% de su valor.

La crisis de Turquía en 2001 se enmarcó también en los modelos de crisis cambiarias ya estudiados. Su rasgo distintivo fue el esfuerzo por controlar un severo déficit (12% del PBI en 2000) y la deuda pública (casi equivalente al 90% del PBI en 2001). La adopción de bandas de flotación en 1999 para contener de alguna manera el proceso inflacionario, indujo el ingreso de capitales especulativos que ocasionó un importante incremento de la deuda del sistema bancario en moneda extranjera. A principios de 2001, desacuerdos entre el presidente turco y su primer ministro aumentaron la tensión en los mercados financieros y detonaron una fuga de capitales de unos 5.000 millones de dólares en 24 horas, la caída abrupta de la bolsa, una crisis bancaria de grandes dimensiones y el abandono del tipo de cambio fijo: la moneda nacional (lira turca) perdió un 36% de su valor.

Indudablemente, la crisis de Brasil con devaluación del real ¹²⁵ e impacto inevitable sobre la competitividad argentina -en atención a la relación asociativa preferencial que en el plano comercial ambas naciones mantenían (y mantienen) en el ámbito del bloque regional Mercosur- fue lo que terminó sellando la suerte del modelo argentino de convertibilidad que desde bastante tiempo atrás ya venía mostrando signos de agotamiento: primero se intentó su continuidad mediante medidas que eran nuevas vueltas de tuerca a un proceso de doloroso ajuste iniciado hacía varios años, agravado por la propia

125 La devaluación causa en el país que la aplica un aumento en la competitividad, generando más exportaciones globales y más importaciones en el país que recibe esas mercancías exportadas. Impacta especialmente en aquellas naciones con las que hay una relación asociativa especial caracterizada por medidas arancelarias y paraarancelarias que por fuera del tipo de cambio favorecen el comercio exterior (caso Brasil con Argentina y viceversa).

situación recesiva en que se encontraba la economía argentina desde los últimos meses de 1998. Y cuando no fue más posible sostener el modelo -tan virtuoso y permanentemente elogiado por el propio FMI- no quedó otra alternativa que la devaluación (SOTELSEK y PAVÓN, 2008, pág. 75).

Rolando GIALDINO (2003, pág. 2), relata cómo dos de los integrantes del Comité DESC (W. M. Sadi y K.O. Rattray), con motivo del segundo informe del Estado argentino y ante los argumentos vertidos por su delegación en relación con las crisis que debió afrontar Argentina, hicieron en las audiencias previas al informe final señalamientos contundentes:

“...la existencia de dificultades o de crisis económicas de origen interno o externo, no pueden justificar la degradación del ejercicio de los derechos humanos” ... “es obligación de los dirigentes del país establecer las prioridades en el nivel macroeconómico, precisamente para garantizar el disfrute de los derechos de la forma más amplia posible” (Sadi).

“...una crisis económica no puede justificar la no aplicación de ciertas disposiciones del Pacto. Al contrario, en épocas de crisis es cuando deben protegerse más los derechos y cuando el Pacto adquiere verdadero significado” (Rattray).

3.10. El Ministro con quien comenzó y terminó la convertibilidad

Domingo Felipe Cavallo, varias veces nombrado hasta ahora, fue un actor principal en este período de profundos cambios en Argentina: primero con Menem como Ministro de Relaciones Exteriores desde 1989 a 1991, luego como Ministro de Economía hasta 1996 y finalmente con de la Rúa, ocupando el mismo cargo durante 9 meses hasta diciembre de 2001. Su carrera pública alcanzó notoriedad al ser designado Presidente del Banco Central en la dictadura (1982); para posteriormente y ya en democracia acercarse al justicialismo, siendo electo diputado nacional en 1987. Después de dejar el Ministerio de Economía en 1996, fue hombre de consulta de muchos dirigentes políticos y

gobernadores (no siempre reconocido por ellos, especialmente luego de la crisis de 2001).

En la web www.cavallo.com.ar puede verse un trabajo de su autoría: “*Argentina y el FMI durante las dos administraciones Bush*” (2004) donde se propone explicar lo sucedido en aquellos años tan intensos. Como podía suponerse, predominan elogios a las medidas tomadas durante sus gestiones, al papel desempeñado por el gobierno de EE.UU. durante las presidencias de George Bush padre (1989/93) y de Bill Clinton (1993/2001) -en ambos casos, resaltando sus contribuciones al cambio de paradigma registrado en Argentina, del “nacionalismo y estatismo peronista” (tal como lo califica literalmente) a un verdadero capitalismo de mercado-. Su postura se vuelve crítica al referirse a la actitud de George Bush hijo (quien asumió en enero de 2001), por el escaso apoyo al gobierno argentino de Fernando de la Rúa en los tiempos inmediatamente anteriores a la crisis de diciembre de ese año.

En cuanto a la influencia del Fondo Monetario sobre Argentina, el Dr. Cavallo señala que las más importantes decisiones transformadoras del país en esa década fueron tomadas con autonomía por el gobierno argentino. Incluso destaca que la misma convertibilidad en esencia contradecía lo sostenido por el FMI en materia cambiaria (algo cierto; sólo que luego el FMI, creyendo o no en las virtudes de este régimen monetario y cambiario, fue entusiasta defensor de ese modelo hasta el final).

Dice el ex Ministro sobre este tema en la página 5:

“...Para Argentina fue decisivo el apoyo internacional a las reformas económicas que puso en marcha en 1991. En consecuencia, el FMI, bajo la presión del gobierno de los EE.UU., comenzó a cooperar con la aplicación y financiación del programa. Estoy convencido de que, en cuestiones económicas, la influencia del gobierno de los EE.UU. fue más fuerte sobre el FMI -empujando a apoyar el paquete de reformas, incluso en aquellos aspectos en los que no se habían seguido las recetas del FMI- que del lado argentino...”.

Más adelante y sobre las reformas implementadas en Argentina durante aquellos años gracias al apoyo de las administraciones norteamericanas, expresa Cavallo:

“...Las reformas económicas permitieron la estabilidad y el crecimiento durante ocho años consecutivos. Esos logros aumentaron el entusiasmo de los argentinos por las reformas locales orientadas hacia el mercado y, por la misma razón, se incrementó la popularidad de las nuevas políticas económicas y de relaciones internacionales. La continuidad que la Administración Clinton proporcionó a la visión del Presidente George H. W. Bush y a sus iniciativas en relación con América Latina, contribuyó a mantener e incluso aumentar ese sentido de amistad y alianza entre Argentina y los EE.UU....”.

Y sobre cómo surge la crisis de 2001/2, esta es su particular visión:

“...Los orígenes de la crisis argentina que se convirtió en virulenta en 2001-02 pueden remontarse a la larga duración de la recesión que comenzó en la segunda mitad de 1998. Esta recesión fue el resultado de la combinación de fenómenos nacionales y extranjeros.

El principal fenómeno nacional fue la falta de disciplina fiscal de los gobiernos provinciales argentinos y los préstamos del sistema bancario nacional. Este problema se agudizó en 1998 como una consecuencia de la carrera interna del partido peronista para la candidatura presidencial a las elecciones que tendrían lugar en 1999. Además, hubo una creciente percepción de corrupción con respecto a Menem, que comenzó a crear incertidumbre en relación a la continuidad de las reformas económicas...”.

El Dr. Cavallo explica que las políticas adoptadas en los años 90 consistieron en reformas estructurales “del lado de la oferta, que podrían abrir oportunidades para la inversión y el aumento de la productividad”, negando que las medidas fueran de ajuste fiscal al estilo de lo que propone el FMI. En este punto, sinceramente es muy difícil entender semejante razonamiento, más si ha sido expresado por un académico de sólida formación: una típica medida enfocada del lado de la

oferta fue la rebaja de contribuciones patronales, pues a las empresas (que ofrecen bienes y servicios en el mercado) se les reduce el costo laboral. Ahora bien, surgen estas preguntas de puro sentido común: ¿Quién deja de ingresar el equivalente a esa rebaja? Respuesta obvia: El Estado. ¿Y qué debió hacer el Estado para compensar el faltante de recursos? Respuesta: Apelar a reducciones de gastos o aumentos impositivos. ¿No es eso un ajuste fiscal? Respuesta: (en Argentina o en cualquier nación del mundo) sí.

Dos personajes cuyas actuaciones públicas despertaron más de una polémica son mencionados en el artículo: Paul O'Neill (página 7) quien era secretario del tesoro del gobierno de Bush, y Anne Krueger, número dos del FMI. O'Neill declaró que Argentina después de recibir una ayuda por U\$S 40.000 millones (el llamado blindaje financiero) debía entender la necesidad de encarar un proyecto sostenible, para evitar usar el dinero de los "plomeros o carpinteros estadounidenses que ganan U\$S 50.000 anuales". Cavallo dice comprender su "legítima preocupación" porque la poca diplomática advertencia del estadounidense era que la deuda resultaba insostenible, por el nivel de tasas de interés que el país debía pagar al emitir nuevos bonos. En cuanto a Krueger (página 8) le endilga responsabilidad en lo que fueron las semanas previas a la caída final de la convertibilidad. Es que el FMI había anunciado un futuro mecanismo de reestructuración de las deudas soberanas (SDRM) dejando entrever que no estaría incluida la República Argentina. Y días después, la funcionaria del FMI afirma que las naciones deudoras a sumarse en el SDRM, debían imponer controles de cambios para evitar fuga de capitales...que según la visión del ex Ministro precipitó las medidas de restricción a los retiros de depósitos.

Así relata Cavallo lo dicho por Krueger, que:

"...fue especialmente perjudicial para un sistema financiero argentino que había comenzado a sufrir una corrida de los depósitos en dólares. Pocos días después de la declaración de Anne Krueger, no tuvimos otra alternativa que imponer con-

troles de cambios (que en una economía dolarizada como la argentina requirieron restricciones a retirar dólares en efectivo de los bancos, lo que dio en llamarse ‘Corralito’) para evitar el colapso del sistema bancario. Irónicamente, el FMI utilizó esa decisión como una excusa para anunciar que suspendería los desembolsos futuros de los préstamos que había concedido recientemente, incluido el tramo que se debió en noviembre de 2001...”.

3.11. El Informe de la OEI emitido en 2004: débil autocrítica y sin enfoque de derechos

Antes de comenzar con el desarrollo del análisis del informe, es pertinente referirse en primer lugar a las personas que en el comienzo del documento figuran como colaboradores, a quienes se agradece su participación en la elaboración del mismo (N. Rubini y M. A. Broda, ya citados en el capítulo 2 del libro). Broda sostuvo durante la década de 1990 posturas claramente ligadas a las del FMI (algo no muy aconsejable si se trata de elegir personas que tendrán a su cargo un informe de evaluación independiente); y en segundo lugar sobre quienes en el anexo (páginas 174 a 176 del documento original) figuran como convocadas para dar su opinión a la OEI, sea mediante encuestas o a través de seminarios y talleres ¹²⁶. La nómina es extensa pues incluye a representantes de instituciones como el Banco Mundial, el Banco Central Europeo, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como también personalidades de Argentina y otras partes del mundo. Es una señal positiva que se haya respetado cierta diversidad en materia de pensamiento: están quienes se identifican con ideas que son las mismas que sostiene el FMI, están

126 La lista de personas convocadas se transcribe en el anexo documental de esta obra.

quienes son independientes y no necesariamente acompañan todo lo hecho por el Fondo y están quienes tienen una mirada crítica y/o muy crítica sobre su desempeño, particularmente en los años 90.

Sin embargo, como podrá apreciarse a medida que el análisis avance, sólo parecen estar reflejadas las posiciones favorables a las políticas económicas adoptadas en aquella década, representadas por los entrevistados Domingo Cavallo (Ministro de Economía en las gestiones de Menem y de la Rúa y figura central del régimen de convertibilidad); Roque Fernández (Ministro de Economía en la gestión Menem); José Luis Machinea y Ricardo López Murphy (Ministros de Economía en la gestión de la Rúa); Miguel Kiguel, Carlos Rodríguez y Pablo Guidotti (Secretarios de Estado en el Ministerio de Economía durante la gestión Menem); Pedro Pou (Presidente del BCRA en la gestión Menem); Federico Sturzenegger (Secretario de Estado en el Ministerio de Economía durante la gestión de la Rúa); Rodolfo Rossi (Presidente del BCRA en la gestión Menem); Daniel Artana (economista jefe de FIEL, institución con ideario liberal en materia económica y Secretario de Estado en el Ministerio de Economía a cargo de López Murphy durante la gestión de la Rúa); Roberto Alemann (Ministro de Economía en 1982 durante la dictadura); Adolfo Diz (Presidente del BCRA durante la dictadura militar entre 1977 y 1981, habiendo antes ocupado funciones ejecutivas en el FMI); Eduardo Levy Yeyaty (economista que asumió posiciones un poco más críticas en relación con la rigidez cambiaria de la convertibilidad, aunque fue asesor del Banco Mundial y economista jefe del BCRA cuando estalló el “1 a 1”); Daniel Marx (negociador oficial de la deuda externa durante las gestiones de Menem y de la Rúa), entre otros.

No se ve reflejada -lamentablemente- la línea de pensamiento de quienes cuestionaron dichas políticas y al propio FMI como impulsor de las mismas: miembros de la CEPAL como Daniel Heymann, Bernardo Kosacoff o Adrián Ramos (con una línea de pensamiento enrolada en el pensamiento económico estructuralista), funcionarios y/o expertos en la

temática económica como Jorge Remes, Jorge Gaggero, Roberto Lavagna, Gerardo Otero; personalidades académicas y de otros ámbitos como el sindical o el empresario: Victor Abramovich (referente en el campo de los derechos humanos, quien fue director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] y miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos); Eduardo Curia, Aldo Ferrer, Roberto Frenkel, Héctor Valle (economistas históricamente críticos de la convertibilidad y las políticas de liberalización y ajuste), Mario Cafiero (dirigente político y legislador nacional con mandato cumplido, quien promovió investigaciones acerca del origen de la deuda pública y las relaciones de subordinación de Argentina con el FMI); Hugo Moyano (dirigente sindical del gremio de camioneros) Osvaldo Rial e Ignacio de Mendiguren (dirigentes de la Unión Industrial Argentina, críticos de la convertibilidad y sus efectos sobre el sistema productivo), entre otros.

Cuando se mencionan con nombre y apellido a las personas convocadas para entrevistar, casi adelantándose a posibles críticas por lo expresado en el párrafo anterior, se agradece la generosidad demostrada y el tiempo dedicado al equipo que redactó el informe, pidiendo disculpas “por todo error u omisión” (*sic*) que pudiera haber.

La bibliografía utilizada para elaborar el informe de la OEI, contiene textos de autores e instituciones con opiniones muy predominantemente favorables a las políticas alentadas por el FMI: apertura, ajuste fiscal, desregulación y flexibilización laboral. Sin embargo, también aparecen mencionados algunos autores que no comparten estas posiciones: por ejemplo, Eduardo Curia como autor de *La convertibilidad y sus desvíos* y de *La trampa de la convertibilidad* (1999), quien es la única persona citada -aunque escuetamente- en el cuerpo principal del informe (página 27) como alguien que sostenía la inviabilidad del modelo, aunque no se explica por qué lo manifestaba. También son mencionados en la bibliografía Roberto Frenkel y Mario Damill (luego citados en una nota al pie de la página 24); Jorge Gaggero y Juan Carlos Gómez Sabaini como autores de *Argentina, cuestiones macrofiscales y reforma*

tributaria (2002); Jorge Remes Lenicov junto a Jorge Todesca y Eduardo Ratti como autores de *La política económica de principios de 2002*; y Mario Teijeiro como autor de *La política fiscal durante la convertibilidad* (1996).

3.11.1. Todo fue una crisis cambiaria

Yendo ahora al contenido mismo del informe, en la primera parte -un resumen del mismo- (pág. 6), se califica a la crisis por la que atravesó Argentina de manera muy simplificada como “crisis cambiaria”: todo lo que pasó fue un problema cambiario que terminó con la desaparición del tipo de cambio fijo, sin considerar otras cuestiones que hicieron eclosión en 2001 y venían arrastrándose desde hacía años peligrosamente, vinculadas con medidas de política económica en el plano fiscal (básicamente ajustes) del endeudamiento público, de la afectación permanente de derechos a la que la sociedad era sometida y que generaron una situación de desborde. También se habla del gasto público, pero para señalar la inconsistencia fiscal existente en los tiempos previos a la crisis de 2001, que el sector público mostraba una tendencia a incrementar las erogaciones con motivo de las elecciones.

La lectura que inevitablemente puede hacerse sobre una afirmación así es que el gobierno, con ambiciones de prolongar su proyecto luego de diez años de gestión, apeló al gasto público para captar votantes (subsidios, programas sociales varios, obras, entre otros). Lo cierto es que si debemos encontrar una inconsistencia, ella está en el análisis de la OEI sobre tal cuestión, pues 1999 en comparación con el año anterior, fue un año en que el ítem del gasto público que más se incrementó fue servicios de la deuda pública: en 1998 se gastaron \$14.757,6 millones y en 1999 \$19.195.2 millones ¹²⁷. Otros ítems, más vinculados con la calidad de vida de las per-

127 Datos presupuestarios disponibles en www.asap.org, Administración Nacional, ejecución 1998 y 1999, pág. 77 y 78.

sonas o el desarrollo de un país, registraron un retroceso en las partidas asignadas o bien crecieron muy levemente: los servicios sociales en términos globales (salud, educación, promoción social, seguridad social) bajaron de \$29.079,9 millones a \$29.016,2 millones. En algunos casos específicos hubo incrementos: salud con menos de un 3%, seguridad social, con menos de un 2% o educación y cultura, con menos de un 3%; y en otros hubo más recortes, como promoción social que pasó de 1999,9 millones en 1998 a \$1.834 millones en 1999; o trabajo, que pasó de \$389 millones a \$342,4 millones.

Más adelante, la OEI hace referencia a las dispensas otorgadas con motivo de los incumplimientos sistemáticos de las metas anuales comprometidas por el gobierno argentino ante el FMI a partir de 1994, el año inmediatamente posterior al surgimiento de las AFJP. Sin embargo, no se explican las verdaderas causas que produjeron dichos incumplimientos: principalmente la aparición del régimen de capitalización, que en realidad provocó un desfinanciamiento del sistema previsional al no contarse con la fuente de financiamiento genuina para atender las más de 3 millones de jubilaciones y pensiones existentes en ese momento. Esta situación llevó a permanentes ajustes fiscales y mayor endeudamiento.

Sí puede observarse un dato importante: el FMI reconoce no haber ofrecido alguna salida alternativa al régimen de convertibilidad, asumiendo de esta manera que fue negativo tolerar un esquema monetario y cambiario tan rígido durante tantos años.

En la página 10, se admite que la decisión del FMI de no completar el acuerdo *stand by* vigente, cortando de esa manera la asistencia financiera al país en el mes de diciembre de 2001, terminó creando un clima de perturbación económica, disturbios sociales e inestabilidad política que desembocaron en la caída del gobierno de Fernando de la Rúa.

Este reconocimiento contrasta con una realidad diferente: el Fondo Monetario con sus políticas, arrastró al precipicio al país que -por medio de las administraciones que gobernaron durante los años 90 hasta 2001- las aplicó con una disciplina

casi perfecta. Y cuando el estado de cosas llegó a un punto de altísimo riesgo, el mismo FMI en lugar de evitar la caída -al menos para que ésta no sea tan traumática- acabó soltándole la mano.

En las páginas 11 y 12 del informe, se observa una definición que no es de índole económica sino más bien política: hay una autocrítica sobre el respaldo a programas que el FMI entiende inadecuados, lamentando que se inicien y continúen relaciones con países que presentan “*déficit institucionales arraigados o problemas políticos*” (la cursiva no pertenece al original) impidiendo avanzar con los ajustes o reformas estructurales necesarios. La OEI asume aquí un posicionamiento en relación con lo sucedido en la Argentina de los 90: dificultades en el gobierno nacional; complicaciones que surgieron con las provincias por las características propias del sistema federal de gobierno; problemas con el mismo Congreso si las mayorías no se lograban para aprobar determinados proyectos, entre otras.

Lo que se cuestiona en suma, es la existencia en el país de factores que se oponían a sus políticas y que eso se tornara inmanejable para el gobierno de turno. Más adelante en el análisis, habrá ejemplos concretos sobre este tema, pero cabe hacer esta reflexión, dolorosa desde una perspectiva de derechos humanos: jamás el FMI ha cuestionado a las dictaduras; más bien ha sido históricamente socio en aquellos países que experimentaron interrupciones constitucionales y les ha brindado respaldo financiero. Argentina no fue la excepción, salvo en un período de la dictadura (1977/81) que antes se mencionó, aunque no por un posicionamiento del propio organismo sino por una decisión de la Junta Militar y la conducción económica de José Martínez de Hoz, de no pedir asistencia sabiendo que la administración demócrata del presidente James Carter había instruido al representante norteamericano en el Directorio Ejecutivo para que vetara una solicitud en ese sentido. En una dictadura, bajo los estándares de “calidad institucional” con los que el FMI se siente más cómodo, todo sería más fácil y no habría déficit ni problemas para aceptar y aplicar las condicionalidades impuestas, sencillamente porque en un

régimen autocrático impera el terror, las provincias no son autónomas, no hay Congreso ni Legislaturas como ámbitos naturales de discusión entre las diferentes fuerzas políticas, no hay sindicatos de trabajadores ni voces opositoras que puedan criticar o intentar ponerle freno a sus políticas si éstas afectan derechos.

En la página 16, se opina sobre la responsabilidad de los países (Argentina en este caso, pero aplicable a otros al pluralizarse la expresión) cuando adoptan decisiones *per se* en materia de política económica, sin reconocer que -pese a haber impulsado el gobierno argentino sin indicación del FMI el régimen de convertibilidad- la institución financiera avaló el modelo y fue siempre un acérrimo defensor, no pudiendo ignorar que para sostenerse a lo largo de los años sería inevitable llevar a cabo medidas de ajustes en -por ejemplo- salarios y presupuesto público, cuyas consecuencias terminarían afectando principalmente a los sectores más vulnerables económicamente, por mencionar solo dos tipos de medidas con impacto negativo en el goce de los DESC.

En la página 18 se destaca el crecimiento económico experimentado por Argentina entre 1991 y 1998 inclusive, con la excepción de 1995 en que el PBI cayó poco más del 4% debido a la crisis del tequila. Es un señalamiento polémico, circunscripto por un lado al crecimiento económico (dato estrictamente cuantitativo) sin otra consideración vinculada a los efectos que causaron las privatizaciones, el modelo flexibilizador de las relaciones laborales, la falta de una malla de contención social para afrontar el desempleo en ascenso, entre otros; y por otro lado, sí hay una referencia al “riguroso” (expresión que puede interpretarse como formulada con sentido elogioso por parte de la OEI) programa de ajuste fiscal y reformas estructurales que se aplicaron con motivo de la crisis mexicana cuando su onda expansiva llegó a Argentina.

La Oficina de Evaluación Independiente muestra aquí una indisimulable posición favorable a los ajustes fiscales y a los procesos de crecimiento cuantificados solamente por el porcentaje de aumento del PBI, soslayando si los frutos de ese

mayor crecimiento crearon condiciones apropiadas para que progresivamente más grupos de personas vayan mejorando su nivel de vida.

Lo mencionado en la página 21 revela asimismo la simbiosis existente entre directivos y *staff* del FMI por un lado y el gobierno de Carlos Menem por el otro: el Director Gerente Michel Camdessus convocó -en un gesto político no habitual- al presidente de la República Argentina a la Asamblea anual del organismo en 1998, para elogiar la política fiscal y disciplina monetaria de su gobierno, poniéndolo como modelo a imitar por el resto del mundo. Contradictorio mensaje, pues en las siguientes páginas del informe (22 a 25) se critica el aumento del gasto público animado por el clima electoral previo al recambio presidencial para elegir al sucesor de Menem, en un contexto de desaceleración de la economía ¹²⁸ y combinado esto con la devaluación del orden del 70% que tuvo el real brasileño a partir de 1999, la crisis en Rusia, la suba de los intereses en EE.UU. (que incidía en los mercados financieros del mundo), la baja en el valor de los *commodities* (bienes primarios) exportados por el país y un dólar más fuerte frente al euro (esto es más caro y menos competitivo).

El país, la misma Argentina que acababa de ser exhibida como un modelo de las políticas a seguir, ahora tenía una política fiscal que resultaba inconsistente con el régimen de convertibilidad, situación que se hubiera evitado en caso de alcanzarse el superávit fiscal. La conclusión a la que arriba el informe ignora que los problemas financieros del Estado tuvieron un agravamiento considerable luego de la reforma previsional y la aparición de las AFJP -tal como se indicó *supra*-.

128 La economía argentina entró técnicamente en recesión a partir de 1999 (luego de dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo, que comenzó en el último tramo de 1998), situación que se agravó y convirtió en depresión desde 2001 hasta mediados de 2002, en que comenzó lentamente la reactivación. Aun así, en este último año la caída fue de poco más del 11%.

Al intentar identificar las causas de la crisis argentina, se sostiene en la página 24 que fueron ampliamente estudiadas por distintos especialistas, existiendo abundante material bibliográfico sobre la cuestión. Y el mismo FMI estudió la crisis extrayendo varias enseñanzas: existe acuerdo general en que una combinación de factores internos y externos influyeron. La mayoría ha enfatizado la importancia crítica de uno o más de los siguientes tres factores:

1) la debilidad de la política fiscal, explicada por Michael Mussa, Director del Departamento de Investigación del FMI entre 1991 y 2001);

2) la rigidez del régimen cambiario, según la opinión de Javier González Fraga, ex presidente del Banco Central argentino en los primeros tiempos del gobierno de Menem (años 1989/90);

3) los *shocks* externos adversos, de acuerdo a la visión de Guillermo Calvo, economista argentino que como es sabido, cobró notoriedad al “predecir” la crisis mexicana de 1994.

El informe continúa señalando que hay quienes entendieron que la causa estaba en la combinación de estos factores, como por ejemplo Anne Krueger, ex subdirectora gerente del FMI. Hasta aquí, nada que tenga un enfoque diferente al que se conoce sobre el Fondo Monetario.

Y en nota al pie, dándole una entidad poco relevante, se alude a que ciertos estudios le asignaron importancia a “factores estructurales” como la liberalización económica, la volatilidad y el carácter procíclico de los flujos internacionales de capitales ¹²⁹. Allí se menciona a Roberto Frenkel y Mario Damill, ambos economistas, profesores universitarios, consultores reconocidos y con posiciones críticas hacia la convertibilidad. También en la nota al pie se mencionan factores políti-

129 La volatilidad y el carácter procíclico de los flujos de capital están asociados respectivamente a activos (en este caso financieros) que aumentan y disminuyen sus valores muy frecuentemente; y a variables que se incrementan o no en función de si el país transita una fase de expansión o retracción económica.

cos (atribuidos entre otros autores a Javier Corrales, doctor en ciencia política de la Universidad de Harvard, que ha investigado sobre las relaciones entre el FMI y América Latina).

3.11.2. Alegato en favor de las reformas aplicadas y del ajuste fiscal

Las páginas 26 y 27 son un claro pronunciamiento a favor de las medidas de reducción de salarios y por ende de la regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Concretamente, el informe de la OEI afirma que si Argentina lograba una flexibilidad hacia la baja de los salarios, se habría generado un “efecto devaluatorio” sobre el tipo de cambio, ganando el país mayor competitividad y sin necesidad de modificar su valor nominal por la vía de la deflación (reducción generalizada) de costos.

También se alude en esas páginas a las dificultades de tipo institucional que enfrentó el país durante el gobierno de Fernando de la Rúa, como tener a las provincias más importantes administradas por la oposición y/o un Senado sin mayoría oficialista que terminaron por debilitar al mosaico de agrupaciones políticas que conformaban la Alianza gobernante, causando la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez y posteriormente la de los ministros José Luis Machinea y Ricardo López Murphy: análisis demasiado ligero y distorsivo sobre las verdaderas motivaciones de tales renunciaciones.

Es que, por un lado, son públicas las razones que llevaron al vicepresidente Álvarez a renunciar en agosto de 2000, independientemente de si se comparte o no la decisión por él tomada: poco tiempo atrás había estallado el escándalo del pago de sobornos a senadores opositores y oficialistas para que aprobaran el proyecto de flexibilidad laboral impulsado por de la Rúa y su ministro de trabajo Alberto Flamarique, convertido luego en ley 25.250¹³⁰ y cuyos contenidos fueron desarrolla-

130 Este caso (actualmente -a más de 12 años de ocurridos los hechos-

dos antes, en este capítulo del libro. Además de la deshonrosa situación vivida en el plano institucional, esta norma fue otro ejemplo de retroceso en el goce de derechos económicos, sociales y culturales.

El informe en su página 33 deja sentada la positiva impresión que causó Argentina al aplicar medidas “duras” luego de la crisis del tequila en 1995, todas orientadas a preservar el régimen de convertibilidad y no alterar la paridad cambiaria de un peso igual a un dólar. El elogio era reforzado por haberlas implementado en un año electoral ¹³¹. El gobierno lanzó un ajuste fiscal global equivalente al 2% del PBI y más específicamente, anunció la suba de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado que pasó del 18 al 21% ¹³², la reducción de salarios

en instancia de juicio oral) demostró los altos niveles de corrupción existentes en los poderes públicos: un Poder Ejecutivo acusado de ordenar el pago de una suma millonaria a legisladores; éstos aceptando ser sobornados a cambio de aprobar una ley; y un primer juez federal encargado de instruir la causa (Carlos Liporaci) acusado de enriquecimiento ilícito, quien renunció tiempo después. También apareció en escena un arrepentido (Mario Pontaquarto), secretario parlamentario del Senado en ese tiempo, quien dio detalles sobre cómo se efectuaron los pagos. El caso tiene ciertas semejanzas con el escandaloso “mensalao” brasileño, denunciado públicamente pocos años después: legisladores que aceptaban sobornos mensuales a cambio de votar a favor de leyes por pedido del gobierno, aunque con resultado diferente en términos de sanción penal: por ejemplo, en noviembre de 2012 el Tribunal Supremo brasileño condenó -entre otros dirigentes- a José Dirceu, quien era Ministro de la Presidencia (equivalente a Jefe de Gabinete) del Presidente Lula Da Silva.

131 1995 fue año de comicios presidenciales y el presidente Carlos Menem obtuvo la reelección con un porcentaje mayor de votos que en ocasión de ser electo en 1989, cuando la inmensa mayoría de los votantes ignoraba el tenor de las medidas que tomaría su gobierno en materia económica.

132 Aprobado por ley 24.468. De esta manera, el IVA se afianzó como la principal fuente de recaudación del Estado nacional en un proceso que arrancó en 1990 con su generalización gravando actividades que antes estaban exentas mientras su alícuota fue ascendiendo paulatinamente: del 13% en 1989 al 15,6% en 1990, al 16% y meses más tarde al 18% en 1991 hasta llegar al 21% en 1995. Así se mantiene en la actualidad, a 18 años de aquella suba.

del sector público y la profundización del modelo de flexibilidad laboral para empresas Pymes.

Sobre lo expresado en el párrafo anterior, en primer lugar es bueno recordar que 1995 fue para Argentina un año recesivo con una caída en el PBI superior al 4%, lo que tornaba poco recomendable orientar la política económica en dirección a agudizar ese cuadro. Aumentar la alícuota del impuesto de mayor recaudación (IVA), era claramente, apostar por sacarle más dinero a los ciudadanos vía pago de tributos al consumo de perfil nítidamente regresivo.

Por otro lado, adoptar reducciones salariales siendo el salario un derecho adquirido, no pueden ser admitidas de ninguna manera pues desconocen los DESC y empeoran su goce o ejercicio. Lo mismo puede sostenerse acerca de cualquiera otra medida que implique recortar derechos a los trabajadores.

Vale recordar lo que el comité DESC -a través de su Observación General n° 3- expresa sobre el costo de las medidas de ajuste:

“Aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas 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 mediante la adopción de programas de relativo bajo costo”.

Prueba del “éxito” global del modelo flexibilizador fue -según refiere la página 34 del informe- la reducción en el período 1991/98 de un 50% en los costos unitarios de mano de obra, que a su vez incidían positivamente en la relación de paridad peso/dólar. Dicho de otro modo: como no era posible ajustar el tipo de cambio, el ajuste para sostener la competitividad debía provenir -entre otros orígenes- de medidas cuyo objetivo fuera obtener menores costos laborales.

A raíz de la devaluación del real brasileño en 1999, se señala en la página 35 que ante este nuevo escenario con el socio más grande del Mercosur, la mejor respuesta era reafirmar la vigencia de la caja de conversión con paridad fija: otra señal clara a favor de un modelo que privaba a las autoridades económicas del manejo de la política monetaria para regular

la oferta de medios de pago, por ejemplo para aumentarlos con fines de reactivación sin que existan riesgos de quebrar el respaldo del 100% de los pesos con dólares y de la política cambiaria, para regular el valor del dólar, aplicando correcciones devaluatorias si se lo consideraba adecuado. Todo esto “*no dejaba más alternativas que las del ajuste fiscal, la flexibilidad laboral y el endeudamiento*” (la cursiva no pertenece al original), con sus consiguientes efectos regresivos. Ello sin perjuicio de que más adelante el informe señala que la mejor respuesta a la depreciación del real era comenzar a pensar en una salida del “*corset*” de la convertibilidad para pasar a un esquema de flotación cambiaria, habilitándose de esta manera una devaluación de la moneda si las circunstancias lo aconsejaban; pero el FMI entendía que ello no sería viable por el riesgo que significaría la desaparición de la convertibilidad: un posible retorno a la inestabilidad de precios como la que existió antes de 1991.

Por si alguna duda podía existir acerca de que en tiempos de dificultades externas la vigencia de un modelo de caja de conversión exigía ajustes en diversos planos, el mismo informe continúa señalando que un déficit externo (esto es, menos divisas disponibles en el país, ocasionando un desequilibrio entre lo que ingresa y sale como pagos a través de su sector externo) inevitablemente acababa generando una menor base monetaria (concretamente, menos pesos circulando para respetar la obligación del respaldo del 100% en dólares), impulsando hacia arriba a las tasas de interés, disminuyendo el consumo, registrándose bajas en los precios (tendencia deflacionaria), lográndose una mayor competitividad por los menores y restableciéndose automáticamente el equilibrio para dejar atrás el déficit.

Recuérdese que es en el último tramo de 1998 cuando Argentina comenzó a transitar por un sendero de recesión. Esta situación se extendió a 1999, al punto que en la página 37 la OEI dice que para el año 2000 se visualizaban dos escenarios posibles que en principio parecían distintos -planteando que

debía optarse por las alternativas a) o b)-, aunque en esencia no diferían entre sí.

La primera opción era “continuar con las políticas en curso” pese al mayor déficit fiscal, caída en los ingresos tributarios, mayor desempleo (propios de la situación recesiva) y menor confianza que se registraban. La opción segunda era un ajuste fiscal de hasta 1,5% del PBI y adoptar las eufemísticamente denominadas “reformas estructurales” para lograr mayor competitividad, bajo el cual siempre se disimularon medidas de notoria regresividad en materia de DESC.

A esta segunda opción se le agregaba la novedad *de una posible dolarización de la economía*: lisa y llanamente acabar con la convertibilidad, derogar la vigencia del peso como moneda de curso legal y reemplazarlo por el dólar norteamericano, como ocurrió con otros países latinoamericanos ¹³³, pese a no tener Argentina -como es obvio- posibilidades materiales de emitir esa moneda y -principalmente- siendo esto violatorio del artículo 75 inciso 11 de la Constitución Nacional, que establece para el Congreso Nacional la potestad de hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras, asumiendo de esta manera el Constituyente que el país debía tener siempre su propia moneda con características de curso legal, sin perjuicio de que puedan comprarse y venderse monedas extranjeras. Dolarizar era algo así como convertir a la República Argentina en un Estado más de EE.UU., monetariamente hablando. El informe concluye que los técnicos del FMI se inclinaron por recomendar la opción 2.

Las páginas 40 y 41 hacen hincapié en la importancia que siempre ha tenido para la agenda del FMI la política fiscal; y más aun en el caso argentino de los años 90 en plena vigencia de la convertibilidad: otras herramientas no estaban a mano (política monetaria, por ejemplo) y el endeudamiento a su vez

133 Ecuador (en 2000) y El Salvador (en 2001) establecieron al dólar como moneda de curso legal, situación que continúa vigente en la actualidad.

debía mantenerse en niveles razonables. El informe destaca que la clave para sostener la convertibilidad y el respaldo en dólares para los pesos emitidos era alcanzar una situación de solvencia fiscal, lo que se conseguía si Argentina tenía “la capacidad de financiarse en moneda extranjera”. La convertibilidad no permitía emitir moneda para financiar el déficit del Estado, algo que -continúa la OEI- sólo tuvo efectos positivos en los primeros años de la década, incluido un “pequeño” superávit fiscal en 1993.

Se infiere en este tramo del informe que hubo un antes y un después durante esos años en materia fiscal: hasta 1993, la situación era o equilibrada o de leve superávit y después ya no. Esta afirmación no parece incorrecta, sólo que para hacer un análisis acorde a la realidad hay que ubicarla en un contexto, dado por el ingreso de dólares a causa del proceso privatizador del país, momento por cierto fuera de lo común (pues no es frecuente vender tantos activos públicos en un lapso relativamente corto), que ayudó por medio de una suerte de “maquillaje contable”¹³⁴ a financiar gastos corrientes con ingresos de capital¹³⁵, algo desaconsejado en términos de lo que debiera ser una correcta administración financiera para cualquier Estado. Sólo de esta manera y por pocos años el déficit fiscal no se manifestó en su precisa dimensión. Ahora bien: acabadas las grandes privatizaciones y los ingresos que éstas generaban, agravado esto por el desfinanciamiento propio de la reforma previsional y la rebaja de contribuciones patronales, el panorama fiscal pasó a ser verdaderamente preocupante.

134 Con ese maquillaje contable se disimulaban las imperfecciones recaudatorias que impedían alcanzar cierto equilibrio en las cuentas públicas.

135 Los gastos corrientes son los ordinarios del Estado, necesarios para que pueda funcionar como tal, como pagar salarios, prestar servicios a su cargo, contratar insumos, pagar subsidios o transferencias, etc. Los ingresos de capital son recursos no percibidos ordinariamente, producto por ejemplo de la venta de activos (privatizaciones), amortización de préstamos concedidos, etcétera.

En la página 45, el informe adopta un posicionamiento identificado con la ortodoxia económica: en tiempos de bajo crecimiento es conveniente una política fiscal estricta. Esto fue lo “recomendado” a Argentina. Leer y releer estos razonamientos nos devuelven a los años en que el ilustre Lord Keynes demostró -cuestionando con sólidos argumentos las ideas económicas clásicas- en primer lugar, *la incapacidad del mercado para por si solo restablecer el equilibrio*, salvo que el Estado (orientando, estimulando, indicando) lo haga mediante el gasto público, siendo incluso permitido financiarlo deficitariamente; y en segundo lugar: *la concepción del desempleo basada en que los salarios eran “inflexibles a la baja”* no tenía sustento, porque si los dueños de las empresas redujeran efectivamente los salarios en un contexto de desocupación, la demanda -especialmente de consumo- disminuiría en línea con la misma baja de salarios, razón por la cual nunca se lograría aumentar la ocupación (BARBERO, GARCÍA MOLINA y otros, 2000, pág. 329 y ss.). Pensar en los umbrales del siglo XXI que de la meseta recesiva o -peor aun- del pozo depresivo en el que cayó la economía de un país se sale con más ajuste fiscal y políticas contractivas es como sostener que la mejor receta médica para lograr la recuperación de quien padece extrema delgadez y debilidad generalizada consiste en reducir su dosis diaria de alimentos.

El tema del endeudamiento está presente en el informe. Es así que por un lado, en la citada página 45 se alude a la subestimación de la deuda en que incurrió el gobierno argentino, tomando en cuenta el crecimiento experimentado con motivo del reconocimiento de pasivos con distintos acreedores, curiosamente no los acreedores tradicionales como pueden ser los bancos, fondos de inversión, entre otros, sino más identificados con realidades que tornaban imposible negarles la posibilidad de cobrar, en muchos casos habiendo obtenido después de largos años el reconocimiento judicial del derecho por el que reclamaban: jubilados y pensionados, ahorristas de entidades financieras intervenidas o liquidadas cuando regía la garantía estatal de los depósitos, proveedores del Estado, provincias

que reclamaban por regalías originadas en el uso de recursos naturales como el petróleo o gas, etcétera.

Por otra parte y sin referirse concretamente a determinados años de la década de la convertibilidad, el informe afirma que se incluyeron los ingresos generados por el Estado con motivo de las privatizaciones para medir el grado de ejecución de las metas fiscales; y que la ley de responsabilidad fiscal sancionada en 1999 no fue suficiente al estar las provincias excluidas de las obligaciones que dicha norma establecía.

En este punto, nuevamente se hace un análisis parcializado y/o tendencioso sobre la situación existente en Argentina: si bien en los primeros años de la década de 1990 hubo un reconocimiento -por medio de la ley 23.982- de pasivos que no estaban oficialmente admitidos y por ende tampoco documentadas en bonos u otros instrumentos, las cifras de incremento de la deuda por este motivo fueron poco significativas (U\$S 15.000 millones aproximadamente) si se tiene en cuenta lo que creció el endeudamiento argentino en los años 90, que pasó de U\$S 60.000 millones en 1990 a unos U\$S 144.000 millones en 2001.

También incurre en contradicción el informe al criticar implícitamente la inclusión de los fondos provenientes de las privatizaciones y no contabilizar la nueva deuda, *cuando en páginas anteriores (40 y 41) se elogia el equilibrio presupuestario de los primeros años de la convertibilidad y hasta el leve superávit de 1993 por la venta de empresas públicas*. La conclusión a la que sin mucho esfuerzo puede arribarse es que evidentemente hubo una manipulación de la situación fiscal, computándose ingresos que no correspondían y eludiendo compromisos por pagar que sí correspondía registrar.

Se observa asimismo -páginas 46, 51, 52- una crítica no demasiado entendible al régimen federal de gobierno de la República Argentina, con expresiones reveladoras de un profundo desconocimiento acerca de cómo son las relaciones entre las administraciones provinciales y el Estado federal, según lo establecido en la Constitución Nacional. Se critican los intentos del gobierno de Menem por rescatar a los gobiernos ha-

ciéndose cargo de 10 cajas jubilatorias provinciales más la de Ciudad de Buenos Aires. *La crítica ignora que en el marco de la privatización del sistema previsional y la rebaja de contribuciones patronales, las provincias cedieron a la ANSES en el Pacto Federal Fiscal I el 15% de la masa coparticipable de impuestos; y tampoco se hace mención al proceso de provincialización de servicios educativos y de salud que se llevó a cabo en esa década, con el mayor gasto que esto significó.* Por consiguiente: señalar que las provincias sólo recibieron beneficios y se dedicaron a gastar sin que la Nación pueda hacer nada al respecto constituye un acto de ignorancia mayúscula sobre el funcionamiento político e institucional del Estado argentino por parte de la Oficina Evaluadora Independiente.

En el mismo sentido, en el informe hay una valoración -difícil de comprender- hacia los “incentivos perversos” que recibían las provincias cuando se aumentaban los impuestos federales (como el IVA): esto les daba “derecho” a nuevos ingresos que a su vez desembocaba en un siempre temido mayor gasto público, en lugar de generar recursos propios. No hay dudas acerca de las preferencias del FMI por un régimen unitario, que permite administrar recursos en el marco de una relación de subordinación política, de ingresos y gastos de parte de las provincias (carentes de autonomía) hacia la nación.

Tampoco hay dudas acerca del grave desconocimiento del FMI sobre la realidad de muchas provincias argentinas, cuyas economías regionales y debilidad recaudatoria históricamente no han sido suficientes para generar ingresos propios, lo que las convirtió en muy dependientes de los fondos que les gira la Nación vía coparticipación o por fuera de ella. Pretender algo como lo que critica y “sugiere” el FMI, sería condenar a muchas administraciones provinciales a no disponer de recursos para financiar gastos destinados a atender demandas identificadas con el cumplimiento de derechos humanos (salarios, educación, salud, seguridad, acceso a la Justicia, entre otros).

En la página 52 se elogia el proceso que tanto el FMI como el Banco Mundial impulsaron para privatizar bancos provin-

ciales ¹³⁶. La banca pública suele cumplir un rol de fomento en el plano económico y social para poder hacer realidad -especialmente en sectores de ingresos medios a bajos- el derecho al crédito, sea para consumo, para inversión o destinado a la vivienda. Si bien el crédito no es un derecho explícitamente mencionado en el PIDESC, es una herramienta para el goce de determinados derechos humanos como por ejemplo el derecho a un nivel de vida adecuado o a la vivienda digna.

A partir de la página 55, hay referencias a las reformas que el FMI creía necesarias en el mercado laboral y en el sistema previsional. Continuando la línea discursiva que ha tenido la institución financiera internacional en relación a esta cuestión, se argumenta a favor de la necesidad de reformar la legislación laboral para elevar la productividad y bajar así el desempleo, atribuyéndolo a la existencia de rigideces que impedían crear puestos de trabajo.

En 1993, el memorándum sobre políticas económicas firmado por el gobierno argentino contenía la intención de: por un lado, descentralizar convenios colectivos de trabajo y por el otro liberalizar las condiciones de empleo transitorio, con el fin de lograr un horario más flexible. El proyecto del gobierno no fue aprobado según dice el informe en su página 56, debido a la oposición de los sindicatos peronistas. En otro pasaje, se señala que por la crisis mexicana (efecto tequila) de 1995, fue presentado un nuevo proyecto que iba en la misma dirección que aquel de 1993 -siendo aprobado en esta oportunidad- que eximía a las Pymes de muchas restricciones en materia de contratos de empleo transitorio y horarios de trabajo flexibles. Esto, sumado al ajuste fiscal ya practicado en ese año, contribuyó a “reforzar la confianza de los mercados en la convertibilidad”.

136 Se privatizaron total o parcialmente en la década de 1990 los bancos de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Río Negro, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, Mendoza, Santa Fe, Santa Cruz. Datos disponibles en www.bcr.gov.ar.

Se infiere entonces que la clase política tomaba conciencia por fin sobre la necesidad de suministrar una medicina dolorosa para preservar la convertibilidad; esto más allá de si las medidas impulsadas podían ser violatorias de los derechos humanos... por cierto que lo más importante era asegurar la continuidad de la convertibilidad. Igualmente, según el informe, pasaron años hasta que la reforma laboral se concretara, pues para el FMI lo obtenido hasta ese momento no era una reforma sino medidas parciales.

Dice la OEI que el Fondo insistió con la reforma a partir de la llegada –reemplazando a Domingo Cavallo– del nuevo Ministro de Economía Roque Fernández, en julio de 1996; y fue así que en mayo de 1997 el gobierno acordó con los sindicatos un programa que contemplaba:

- 1) Recortes a las indemnizaciones por despido.
- 2) Eliminación paulatina de la prórroga automática de los convenios colectivos de trabajo (ultraactividad) para evitar concentrar demasiado poder en manos de los sindicalistas.
- 3) Eliminación de la exención de pago de cargas sociales en los contratos temporarios.

Para el FMI, esta última medida iba en contra del objetivo de bajar el desempleo, *“sobre todo teniendo en cuenta que el empleo temporario había sido un componente importante del reciente crecimiento del empleo”* (la cursiva no pertenece al original). También se critica el “desaliento” a los contratos temporarios al pretender dejarse sin efecto la eximición de pago de cargas sociales, con un claro reconocimiento a la influencia que tuvo el empleo de baja calidad y precario en la creación de puestos de trabajo. El Fondo Monetario, muy concretamente, se inclina por no terminar con modalidades contractuales violatorias de los DESC, así como siguió insistiendo en la derogación de la prevalencia de los convenios por sector productivo sobre los acuerdos a nivel de empresa, sin tener en cuenta que este tipo de acuerdos suele ser más perjudicial para los trabajadores (página 58).

Asimismo, se critica la debilidad de la reforma laboral impulsada en febrero de 1998 al no incluir la eliminación gra-

dual de la prórroga automática de los convenios colectivos de trabajo y centralizar más la negociación colectiva. Es por ello que el *staff* técnico del Fondo Monetario propuso enmiendas al proyecto de ley, consistentes en:

- Extender el período de prueba para los nuevos empleos.
- Limitar la prórroga automática de los convenios colectivos de trabajo.
- Descentralizar las negociaciones colectivas.

Se trataba nuevamente de medidas regresivas en perspectiva de derechos humanos: un mayor período de prueba desvirtúa el sentido por el que existe esta figura y profundiza la incertidumbre del trabajador aumentando el riesgo de que se prescinda de sus servicios sin derecho a reclamar indemnización alguna. Además, poner un límite temporal a la vigencia de convenios colectivos prorrogados implicaba que ya no se apliquen sin ser reemplazados por otros convenios, *dejando en manos de la autoridad de aplicación en materia laboral (Ministerio o Secretaría respectiva) la posibilidad de disponer unilateralmente que rija un "convenio" gestado sin la opinión del sector trabajador y cuyos contenidos muy probablemente estarían en sintonía con las ideas flexibilizadoras sostenidas por el gobierno.* En idéntico sentido, cuanto más descentralizadas (léase atomizadas) estén las negociaciones colectivas, menor resultaba ser el poder de la representación trabajadora para reclamar por sus derechos y obtener respuestas favorables.

Más adelante, puede leerse que el FMI por medio de su personal técnico, en el año 1999 insistió nuevamente con las reformas laborales, pero el gobierno hizo caso omiso en razón de las elecciones presidenciales a celebrarse ese año. Aun así, en el marco de la negociación con el gobierno de la Alianza a principios de 2000, se aprobó la reforma laboral en mayo con medidas que el FMI venía pidiendo desde hacía años.

El informe alude a la *"polémica desatada por la ley"* (la cursiva no pertenece al original) que reveló las divisiones existentes en la coalición gobernante, poniéndose en duda la aplicación práctica de la ley. Y menciona (con nota al pie, en sólo un renglón) que *"surgieron denuncias de sobornos a políticos*

de la oposición para conseguir la aprobación en el Congreso”, en clara alusión al escándalo de corrupción que causó la renuncia del vicepresidente Álvarez (ver pág. 180) y terminó sellando la suerte política de la presidencia de Fernando de la Rúa, que comenzaba a debilitarse y perder apoyos.

El FMI evaluó que fue acertado insistir con la reforma laboral en los primeros años de la convertibilidad, pero cuando vio que el gobierno tenía dificultades políticas optó por no arriesgar su relación con Argentina. El informe dice más adelante que el personal técnico llegó a proponer al Directorio *aplazar la aprobación de la revisión del acuerdo vigente en aquel momento hasta que el gobierno (por ejemplo) aplicara la reforma por decreto.* Adviértase el propósito era reformar la legislación laboral con sentido regresivo y además mediante una norma de inferior jerarquía a la de la ley, sin la intervención del Congreso Nacional.

En este punto, resulta pertinente recordar qué dice el artículo 4 del PIDESC acerca de las limitaciones de derechos:

“Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

Julieta ROSSI (2006, pág. 100) explica que en caso de decidirse restricciones, éstas deben ser adoptadas solamente por la vía de la ley; y ley -según los Principios de Limburgo- es legislación de aplicación general, clara y accesible para todos, consistente con los principios del Pacto y en vigor en momentos que se aplique la limitación. Continúa la autora recordando la opinión consultiva n° 6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que -pese a versar sobre un tema vinculado a derechos civiles y políticos- perfectamente puede trasladarse dicha interpretación a los DESC. Es así que ley en los términos del artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos resulta ser una “norma jurídica adoptada

por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”; mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos opinó en el caso “Sunday Times” de manera similar.

Volviendo al informe de la OEI, todo parece indicar que el Directorio Ejecutivo del Fondo se inclinó por evitar “perturbar” su relación con Argentina, que había salido casi indemne de la crisis financiera de 1997/8. Sin embargo, la demora en implementar la reforma laboral generó un costo y cuando fue finalmente aprobada ya no tuvo impacto sobre la economía. En suma, para la OEI, el FMI fue demasiado tolerante y poco exigente (hasta aquí la “autocrítica”); aunque -lamentablemente- no se observan señalamientos críticos con respecto a un proceder que desmerece a cualquier funcionario de una institución internacional del sistema de Naciones Unidas: *en el juego político de relaciones con sus Estados miembros (por caso, Argentina) se puede y está permitido contemplar la posibilidad de que una medida cuyo contenido afecta negativamente derechos humanos, sea sustraída del debate parlamentario para ser finalmente adoptada por una sola persona (Presidente de la República) en aras de acelerar el programa de reformas que el mismo Fondo Monetario exige.*

A partir de la página 59, se abordan las reformas en el régimen de seguridad social. El personal técnico había reconocido que el sistema de reparto (estatal) estaba “destinado a la quiebra”, siendo necesaria una reforma de fondo. Viendo lo ocurrido en los años siguientes a su implementación, se puede concluir que el estado de “quiebra” no se produjo exclusivamente por ser el Estado quien administraba los fondos previsionales. Esto no significa negar que, por un lado hubo errores de administración o uso de los recursos con otros fines durante décadas, particularmente cuando la proporción entre activos y pasivos era óptima; y por otro lado, tampoco puede negarse que el desempleo, la informalidad y el aumento en la expectativa de vida dañaron la sustentabilidad del sistema jubilatorio. Acerca de esta afirmación, cabe señalar que el sistema previsional posterior a la reforma de 1993, en todo

caso continuó y agravó el estado de “quiebra” a que aludía el informe de la OEI, porque se limitó a convertir a las AFJP en receptoras de los aportes de trabajadores mientras la ANSeS continuó en el rol de agente pagador de las más de 3 millones de jubilaciones existentes.

El informe continúa refiriendo que en el marco del acuerdo de facilidades ampliadas de 1992 con el FMI, *la reforma en el sistema de seguridad social era uno de los criterios de ejecución estructural*. En el memorando de políticas económicas se mencionaba la creación de un sistema obligatorio, capitalizado y de administración privada. La reforma debía estar culminada en fines de 1992, aunque finalmente se aprobó hacia fines de 1993 con un sistema de capitalización de administración privada y voluntaria.

Sobre este punto, vale otra vez recordar que si bien no era obligatorio aportar a una AFJP, la ley 24.241 permitía elegir entre el sistema de reparto estatal y el de capitalización, pero si un aportante optaba por este último, jamás podría volver al sistema administrado por el Estado. *Esto aseguraba a las AFJP que los fondos recaudados continuaran siempre en el sistema privado*.

Se expresa asimismo que el desequilibrio fiscal se produjo no sólo por el traspaso de un porcentaje tan alto de aportantes al sistema privado, pues incidieron otros factores:

-La baja paulatina de las contribuciones patronales a la seguridad social para achicar costos laborales y aumentar la competitividad.

-La creación de nuevos pasivos cuando la Nación absorbió cajas de jubilaciones provinciales que tenían dificultades.

Este pasaje del informe revela *una nueva gran contradicción*: mientras poco antes se invocaba como argumento justificativo de la reforma a la situación de quiebra que exhibía el sistema estatal de jubilaciones, ahora se destacaba el desequilibrio fiscal causado por quienes eligieron al sistema privado y por las rebajas en los aportes patronales. Además, si se nacionalizaron cajas provinciales -como ya se explicó- las provincias a cambio cedieron el equivalente al 15% de la masa

coparticipable de impuestos como una suerte de compensación a la Nación por los mayores gastos derivados del traspaso de las cajas.

En la página 61 se reconoce *la necesidad de financiar todo este “agujero fiscal” con deuda* en razón de que desde 1994 la recaudación por contribuciones y aportes a la seguridad social había caído. En 2001, el déficit de recaudación fue equivalente al 2,9% del PBI (1,5% por aportantes que ahora lo hacían a una AFJP y 1,4% por la rebaja de contribuciones patronales). Asimismo, asumir los pasivos de las cajas provinciales agregó en 2001 un 0,9% del PBI en concepto de déficit.

El informe dice que el gobierno argentino fue quien diseñó la reforma previsional con asistencia técnica del Banco Mundial. Señala que todos los actores exageraron (incluido el mismo FMI) los potenciales beneficios en términos de crecimiento del mercado de capitales (como por ejemplo destinar parte de los fondos recaudados por las AFJP a financiar proyectos de inversión en infraestructura, en producción) y no previeron los efectos que provocaría en el plano fiscal.

En un principio, el FMI propuso que la transición de un sistema al otro se financie con “impuestos -sin especificar cuáles- o recortes de gastos” (página 62). Continúa el informe expresando que la “reducción de contribuciones patronales podría haber sido una buena política pública ya que tenía por objetivo bajar el desempleo y mejorar la competitividad al reducir los costos laborales”. El problema fue no haber encontrado la manera de compensar el desequilibrio fiscal.

La OEI entiende (nuevamente apelando a esa figura) que el FMI y especialmente su Directorio Ejecutivo fue “demasiado tolerante” con el gobierno argentino. Pese a los incumplimientos de los compromisos asumidos en los programas de respaldo financiero, *el FMI prefería dispensar al país, no debatir la cuestión (incluso con aprobación tácita del Directorio Ejecutivo, dejando vencer los plazos estatutarios internos para su tratamiento; se presume que intencionadamente).*

3.11.3. Complicado escenario para el financiamiento del Estado

En la página 66 y siguientes, se indica que hacia fines de 1994 Argentina había dejado de tomar recursos en el marco del acuerdo de facilidades ampliadas que regía en ese momento, siendo poco probable que éste fuera renovado. Sin embargo, la relación del FMI con Argentina experimentó un cambio fundamental tras la crisis mexicana de 1995 cuando se añadió un año al acuerdo, desviado de sus metas originarias. Este punto marcó el comienzo de una participación prolongada del FMI en Argentina que tuvo características especiales debido a que el país no necesitaba de un acuerdo, tomando en cuenta que aun luego de la crisis mexicana continuó con acceso al crédito barato en los mercados internacionales y no presentaba grandes problemas en su balanza de pagos. Sucedió también que el Banco Mundial aumentó su oferta de crédito hacia Argentina, así como también se encontraban disponibles fuentes de financiamiento en el mercado interno de capitales.

Desde un enfoque de derechos humanos, cuesta entender por qué un país con acceso al mercado internacional de crédito como se sostiene en el informe, debía indefectiblemente acudir al financiamiento del FMI con tantas condicionalidades impuestas para otorgarle asistencia, que en su casi totalidad contribuían a la violación por parte del Estado, de derechos consagrados en instrumentos internacionales y en la Constitución Nacional; y desde un enfoque basado en la “lógica” de las finanzas internacionales, probablemente el acceso al crédito barato aportado por inversores/ acreedores privados que Argentina tenía a disposición, no hubiera sido posible sin un acuerdo con el FMI que paralelamente “garantizara” o “certificara” una orientación de política económica sustentable y confiable, a fin de tener recaudos seguros sobre el estricto pago de los compromisos asumidos.

En la página 70 se sostiene que cuando surgieron dificultades -desde septiembre de 2000- para acceder al financiamiento externo a través del mercado voluntario de deuda, el

FMI creyó que Argentina tenía una crisis de liquidez ¹³⁷. El denominado blindaje de fines de aquel año, surgió del aporte de DEG 10.600 millones (U\$S 13.700 millones) del mismo Fondo Monetario, a lo que se sumaba el aporte del gobierno español, otras instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y entidades financieras privadas argentinas (bancos y AFJP) por un total de U\$S 40.000 millones. Aquí el FMI invocó su “papel catalítico” tendiente a infundir confianza para restablecer el equilibrio en un país con problemas de financiamiento, garantizando asistencia aunque los montos en juego no alcancen a cubrir todas las necesidades. El programa acordado en el marco del blindaje tenía ítems de ejecución basados principalmente en lo fiscal, que básicamente consistían en:

-Un pequeño relajamiento de las metas sobre déficit fiscal y deuda para evitar que se agravara la situación contractiva de la economía ¹³⁸.

-Acelerar reformas estructurales en el plano fiscal, previsional, de seguro médico (salud) e incentivos a la inversión.

Más adelante, se afirma que las medidas, de aplicarse de “manera vigorosa” generarían un círculo virtuoso de mayor confianza, una vuelta al crecimiento y mejores perspectivas fiscales y de deuda.

Independientemente del relajamiento en las metas fiscales, lo cierto es que profundizar medidas en el plano estrictamente fiscal y en otros planos particularmente sensibles para la población como el previsional y de salud significaban ajuste regresivo y recortes de derechos que terminarían afectando a muchos colectivos de personas, particularmente los de menos capacidad para soportar el peso de mayores privaciones.

137 Se denomina crisis de liquidez a una grave situación que atraviesa un país caracterizada por un faltante de recursos para financiar diferentes compromisos, del Estado y del sector privado.

138 Concretamente, se aumentó la cifra “permitida” de déficit fiscal anual: de U\$S 4.100 millones a 6.500 millones

3.11.4. 2001: la crisis está cerca

Ya en los últimos meses previos a la crisis de diciembre de 2001 (mayo de ese año) -se expresa en la página 81- hubo una nueva revisión del programa debido al incumplimiento de las metas fiscales: la proyección del déficit era de U\$S 10.000 millones en lugar de los 6.500 millones antes comprometidos; y ciertas reformas -en el sistema de jubilaciones y en el sistema de salud- fueron impugnadas y dejadas sin efecto por la Justicia.

Vale aquí recordar que el Ministro de Economía José Luis Machinea había renunciado en marzo, siendo reemplazado por quien era hasta entonces Ministro de Defensa: Ricardo López Murphy -economista y profesor universitario de la UNLP perteneciente al radicalismo pero identificado con el liberalismo en materia económica- quien propuso un nuevo ajuste fiscal equivalente al 1% del PBI por la vía de un menor gasto público. Ese ajuste incluía a la educación: eliminación de una partida de \$550 millones prevista para pagar el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)¹³⁹, un recorte de \$360 millones sobre los 1.800 millones que conformaban el presupuesto de las universidades públicas y la eliminación del financiamiento para los institutos de formación docente y para la infraestructura escolar, totalizando una reducción de \$1.120 millones.

Las protestas no se hicieron esperar frente a una medida (otra vez en aquellos años) violatoria del PIDESC, específicamente en su artículo 13 referido al derecho a la educación en general, a la enseñanza superior en particular y al deber de los Estados de lograr el pleno ejercicio del mismo. *La resistencia fue enérgica: hubo paros activos por tiempo indeterminado con asambleas, clases públicas, actos, tomas de facultades y*

139 El FONID (ley 25.053) fue creado para obtener recursos por medio de un gravamen aplicado al parque automotor, cuya recaudación era destinada principalmente a mejorar las remuneraciones docentes.

movilizaciones para exigir la anulación del ajuste educativo no sólo en la ciudad de Buenos Aires sino en otras ciudades importantes del interior como La Plata, Córdoba, Chubut, Tucumán, entre otras. Cuando la situación se tornó verdaderamente insostenible, el Ministro López Murphy debió alejarse del cargo. Habían pasado pocos días de los anuncios de nuevo ajuste.

De esta manera Domingo Cavallo -convocado por el presidente de la Rúa y con cierto guiño de buena parte de los sectores políticos que conformaban la Alianza gobernante- llegó en el mes de abril de 2001 al mismo cargo que había ocupado entre 1991 y 1996, con un perfil que el informe de la OEI define como “*menos ortodoxo y cooperativo con el FMI*”

Con Cavallo, se lanzaron nuevas medidas:

- impuesto a las transacciones bancarias (al cheque).
- planes de competitividad.
- megacanje voluntario de la deuda pública.

El informe revela (pág. 82 y ss.) que las dos primeras medidas *no fueron avaladas* (la cursiva no pertenece al original) por el FMI. Sobre el denominado “impuesto al cheque” o impuesto a los débitos y créditos bancarios ¹⁴⁰ puede ser razonable el desacuerdo del FMI: siempre se lo consideró un tributo distorsivo que por un lado podía contribuir a desincentivar la bancarización de la sociedad argentina -históricamente escasa no sólo en comparación con naciones desarrolladas sino con países vecinos como Brasil y Chile-; y por otro lado generaba un sobre costo financiero con particular afectación para las empresas pequeñas y medianas y las personas físicas.

En cuanto a los planes de competitividad, el FMI vuelve a poner de manifiesto su posición contraria a la adopción de medidas por parte del Estado tendientes a reactivar la economía.

140 Creado por ley 25.413 y continúa vigente hasta ahora. Impone un gravamen del 0,6% al depositar y un porcentaje igual al retirar dinero de cuentas bancarias. Las empresas pequeñas y medianas y las personas de clase media son quienes más sienten el impacto del tributo. Actualmente está vigente.

Y los planes de competitividad en cierta medida lo eran, pues mejoraban el tipo de cambio de los exportadores al pagar el Estado un plus sobre la cotización del dólar en relación con el peso. Esto implicaba naturalmente un mayor gasto público; algo opuesto a lo que solía indicar el manual del FMI para enfrentar situaciones de crisis.

Un párrafo aparte merecen las consideraciones de la página 85. Allí se señala que en una nota del personal técnico del Fondo Monetario enviada al Director Gerente en marzo de 2001: “la sociedad argentina estaba mostrando señales de *fatiga del ajuste* (la cursiva no pertenece al original), lo que podría dificultar la continuidad de los mismos y la disciplina fiscal necesaria”. Esta expresión -por cierto breve pero muy contundente- refiere el límite de tolerancia al que parecía haber llegado la sociedad argentina, cansada de que se apliquen sobre su tejido tajeado después de sucesivos ajustes regresivos, otros mucho más dolorosos. Lo llamativo (o no) es que para el FMI y su Oficina de Evaluación Independiente, sea una simple consideración desprovista de al menos algún intento por indagar sobre las causas de la aludida fatiga. Sólo se concluye que la misma revela posibles complicaciones en la continuidad de los ajustes y disciplinas fiscales exigidas, sin al menos plantearse por qué una sociedad explicita síntomas de hartazgo por los ajustes permanentes que se le imponen... precisamente porque estos síntomas colectivos indefectiblemente transmiten algún mensaje: basta de retroceder, no más privaciones y recortes en el goce y ejercicio de derechos que deben ser respetados y/o garantizados por el Estado.

En la página 86 puede leerse que el Directorio, al aprobar la revisión del programa (mayo 2001) deja en claro que “la reciente crisis había sido suscitada no por shocks exógenos sino por las mismas autoridades argentinas *al flexibilizar de manera imprevista la orientación fiscal*” (la cursiva no pertenece al original). Entonces, prosigue el informe, queda claro que la aprobación por el Directorio pese a las reservas que existían, tenía el efecto de evitar la caída de Argentina por

las consecuencias que esto tendría también en la región y en los mercados emergentes en general.

Nuevamente y por si alguna duda pudiera todavía existir en relación con la posición del FMI sobre la receta del ajuste fiscal como la única alternativa para lograr la recuperación de Argentina en medio del proceso de crisis en que estaba inmersa, se sostiene -deslindando toda responsabilidad para el organismo- que ésta se produjo por flexibilizar imprevistamente la orientación fiscal (en directa alusión a medidas que se detallarán en el párrafo siguiente) sin hacer análisis serios sobre las reales causas del déficit estatal argentino: estructurales y ligadas principalmente al desfinanciamiento de los gastos jubilatorios y a la reducción de contribuciones patronales.

En la página 89 se habla de la nueva revisión del programa con el FMI realizada en septiembre de 2001 con señalamientos críticos sobre algunas medidas del ministro Cavallo, como los subsidios a las exportaciones que generaban un costo fiscal (recuérdese: se trataba de una diferencia que el Estado le pagaba a los exportadores entre el 1 a 1 y la relación de paridad con el euro -canasta de monedas-), que no eran un tipo de cambio múltiple pues no se alteraba el 1 a 1 para el resto de las transacciones, se financiaba por medio del presupuesto nacional y tenía el propósito de quebrar el ancla de la paridad cambiaria que restaba competitividad a las exportaciones.

En la página 90 se expresa que en julio de 2001, Domingo Cavallo anunció la política del déficit cero, que luego se convirtió en la ley del congreso n° 25.453, consistente en recortes a los salarios y jubilaciones, sobre la base de que no habrá gasto alguno sin tener el Estado asegurado primeramente su financiamiento. Dice el informe sobre esta medida que: “había un considerable escepticismo con respecto a la sustentabilidad política de los recortes salariales y de jubilaciones que exigía la ley, *pero por encima de todo* (la cursiva no pertenece al original) confirmó la precaria situación de liquidez del gobierno”.

Nótese que hay alusiones a la sustentabilidad política de la medida...concretamente: si resistiría políticamente el gobierno una medida antipopular como esa; ya que por encima

de todo lo que se estaba evidenciando era una situación grave de carencia de recursos por parte del Estado... ¿por encima también de los derechos humanos? Recortar salarios de los activos y los haberes jubilatorios superiores a los \$500 era, sin dudas, una medida regresiva que se apartaba del PIDESC y también del artículo 26 del Pacto de San José de Costa Rica. El informe soslaya cualquier referencia concreta al carácter violatorio de derechos humanos que contenía la ley.

En la página 95 se señala que en agosto de 2001 fue pedida una nueva asistencia financiera al FMI, resuelta favorablemente por el Directorio Ejecutivo, que decide aumentar los recursos para el país en DEG 6.300 millones equivalentes a U\$S 8.000 millones; y las exigencias consistieron (por enésima vez) en reforzar el ajuste fiscal, derogar los planes de competitividad, acelerar los planes de reformas jubilatoria y de salud, el compromiso de todos los gobiernos provinciales para lograr el déficit cero en igual sentido que en la órbita nacional, etcétera. Con esta nueva asistencia el monto total de la deuda de Argentina con el FMI llegó a 17.500 millones de DEG (U\$S 22.000 millones).

En la página 98 se califica como contraproducente el factor de convergencia cambiaria. Aquí el FMI insiste en criticar medidas que signifiquen quebrar el “*corset*” de la convertibilidad. Mientras tanto, el informe relata en su página 100 que en diciembre de 2001 se produce una nueva revisión del programa, teniendo en cuenta que en octubre ni los mayores recursos obtenidos que el país recibió de parte del FMI, ni los ahorros generados por la ley de déficit cero lograron recrear un círculo virtuoso que reforzara las finanzas públicas, baje la tasa de interés y reactive la economía.

Otra cuestión que refiere el informe es el denominado “riesgo país”, ubicado en aquel momento en alrededor de 2000 puntos. Las calificadoras de riesgo gozaban en esos años de elevada reputación ¹⁴¹; y una mayor cantidad de puntos en este

141 Esa reputación fue deteriorándose con episodios varios: en 2001

indicador así como una degradación en la nota de la deuda soberana ¹⁴², implicaban (y aún hoy implican) más diferencia de tasa de interés entre los bonos del Tesoro de EE.UU. y los que el país en cuestión finalmente pague por colocar sus propios bonos en el mercado de deuda voluntaria (por ejemplo: si la tasa de interés de los bonos de EE.UU. fuera del 2% y el riesgo país de 2000 puntos, la tasa que debiera pagar el país sería de un 22%). Así como en épocas de permanentes devaluaciones se informaba diariamente sobre el valor del dólar, ahora los medios de comunicación argentinos anunciaban en cada jornada la evolución del riesgo país, transmitiendo un mensaje de alerta: cuanto más alto estuviera, más cerca estaba el abismo.

Cuando en noviembre de 2001 el gobierno anunció medidas nuevas, como el impulso a la competitividad por medio de incentivos tributarios y también un canje de deuda ya no voluntaria sino “ordenada” en dos fases: a) Acreedores internos con garantía del impuesto al cheque, menos tasas y más

cuando Enron -entre otras compañías- va a la quiebra teniendo buena calificación otorgada por estas agencias; y en 2008 la calificación era igualmente buena para la casa de inversión Lehman Brothers, cuando cae con motivo de la crisis hipotecaria en EE.UU., disparador de una situación de grave perturbación que aún sigue afectando a ese país y tuvo impacto a escala global. Esto ha demostrado que las calificadoras actuaron negligentemente o bien influidas por intereses a los que convenía tener “buena nota” para continuar con una rueda especulativa causante de la “burbuja” que infló artificialmente precios de activos como los inmobiliarios y más tarde o más temprano iba a estallar. En febrero de 2013, el Estado federal de los Estados Unidos por medio de su Fiscal General inició una acción judicial histórica: demandó civilmente a la calificadora Standard and Poor’s por entender que falseó la solvencia y subestimó los riesgos de productos financieros vinculados que terminaron causando la crisis de hipotecas, ocasionando pérdidas medidas en miles de millones de dólares en instituciones aseguradas por el gobierno federal.

142 Los bonos de deuda tienen una calificación, que en los países de mayor solvencia da como resultado las tres “A”: AAA. Por ejemplo: si se detecta menos solvencia, son agregadas otras letras en lugar de una o las tres A: B, C, etcétera.

plazo y b) Acreedores externos, en la página 101 se señala que el personal técnico, a solicitud de la gerencia del FMI, preparó por esos días su estrategia preferida:

- nuevo ajuste fiscal para asegurar el déficit cero.
- reestructuración internacional de la deuda con reducción del 40% del valor neto.
- dolarización (esto es reemplazo del peso por el dólar como moneda de curso legal) como hace un tiempo se había intentado sin éxito.
- desembolso de saldos no girados en el marco del aún vigente acuerdo *stand by* (U\$S 9.000 millones).

El personal técnico informó al Directorio Ejecutivo el 2 de noviembre de 2001 que las medidas del gobierno eran incongruentes con la realidad fiscal de Argentina, entendiéndose que eran inviables y no sustentables “a menos que las provincias y el gobierno federal llegaran a un acuerdo sobre un nuevo mecanismo de coparticipación de ingresos fiscales, el cual hasta ahora no se había alcanzado, *violando la condicionalidad del programa, además de los requisitos constitucionales*” (la cursiva no pertenece al original).

Aquí se habla de dos violaciones: una -obviamente- a las condicionalidades exigidas por el FMI (incumplidas por el gobierno argentino) y otra, a la Constitución Nacional. Esta es la primera y única vez que el informe de la OEI hace referencia a la norma fundamental del Estado Argentino, aunque vale aclarar que no para referirse a los derechos consagrados en su texto o incorporados a ella mediante instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional -que las políticas del FMI contribuyeron sistemáticamente a violar- sino a otra violación, que en verdad es un incumplimiento a la cláusula transitoria n° 6 de la Constitución reformada: el compromiso que se asumió en la Convención Constituyente de 1994 para contar en un plazo no mayor a 2 años con un nuevo régimen de coparticipación federal ¹⁴³.

143 La cláusula transitoria 6 establece dos resguardos en favor de las

Para fines de noviembre y comienzos de diciembre comenzaron a aplicarse restricciones al retiro de depósitos, medida adoptada ante la preocupante corrida bancaria y para evitar un ataque especulativo contra el peso. En la página 102 del informe se indica que el 5 de diciembre, el FMI anuncia *que no podía completarse la nueva revisión y por ello no se desembolsaría el tramo previsto, por U\$S 1.300 millones* (la cursiva no pertenece al original). Esta decisión fue tomada por la gerencia sin previa reunión de Directorio Ejecutivo en razón de que según los cálculos del mismo FMI sobre el déficit fiscal argentino, éste ya se situaba en unos U\$S 9.100 millones. La decisión de la gerencia (léase el Director y Subdirectores Gerentes) terminó definiendo la suerte del gobierno argentino, provocando su caída y el estallido social que marcó la historia reciente del país.

El informe afirma que el día 8 de diciembre se reunieron las autoridades argentinas con el personal técnico en Washington para avanzar en la revisión del Acuerdo *Stand By* y para analizar un conjunto de medidas de ajuste; e inmediatamente se expresa: *que comienzan por esos días las “protestas sociales”* (la cursiva no corresponde al original) y una fuga de depósitos “hacia la calidad” que se interpretaba como una marcada preferencia de los inversores por tener activos en dólares y desprenderse de todo lo que estuviera nominado en pesos.

Los días siguientes fueron definitorios para la caída del gobierno: se van primero el ministro Cavallo y luego el presidente Fernando de la Rúa el 20 de diciembre, transportado en un helicóptero que fue a buscarlo a la Casa Rosada (imagen

provincias que van en contra de lo que el FMI pretendió en todos estos años. Concretamente: que la Nación ejerza más control sobre la situación fiscal de las provincias: en la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada, así como no podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

que para millones de argentinos ha quedado grabada como el final de un ciclo traumático). El presidente provisional elegido por la Asamblea Legislativa y hasta ese momento gobernador de la Provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, anuncia el *default* (parcial) de la deuda, pues quedaban excluidos del no pago los compromisos con el FMI y otros organismos internacionales de asistencia financiera. La medida causó mucha polémica, considerando el trato desigual que recibieron los acreedores: había entre ellos personas físicas de nacionalidad italiana, japonesa, alemana, a quienes abarcaba la suspensión de los pagos anunciada; mientras que las instituciones financieras (principalmente el FMI y el Banco Mundial) continuaban cobrando (*pagaderos por el Estado en todos los casos con recursos propios, sin apelar a nuevos préstamos*) cada uno de los compromisos de capital e intereses. En el caso del Fondo Monetario, fue así hasta que se canceló plenamente la deuda con el organismo ¹⁴⁴.

El relato que hace el informe sobre el desarrollo de esos fatídicos días previos a la caída del gobierno de de la Rúa, revela una vez más el poco interés demostrado por la OEI para analizar el desempeño del FMI con un sentido genuino de autocrítica, sin darle a la protesta social -que tuvo lugar mediante cacerolazos, marchas pacíficas y concentraciones espontáneas en todo el país- el carácter de legítima reacción de

144 En diciembre de 2005, el Poder Ejecutivo mediante el DNU n° 1599 -ratificado luego por ley 26.076- dispuso el uso de reservas “de libre disponibilidad” del BCRA (excedentes del 100% de respaldo a la base monetaria) para cumplir obligaciones asumidas con organismos internacionales de crédito. De esta manera se pagó íntegramente la deuda con el FMI por un valor de U\$S 9.810 millones a cambio de un bono entregado por el Tesoro Nacional al BCRA con un plazo de 10 años y una tasa de interés igual a la que el BCRA obtiene por colocar sus reservas en el exterior. Desde entonces se vienen utilizando anualmente reservas con estos fines y a partir de 2010 se extendió al pago de servicios de la deuda con tenedores privados (DNU 298/10).

la población a un modelo de gestión gubernamental basado en la afectación de derechos ¹⁴⁵.

3.11.5. La relación con las autoridades antes y después de diciembre de 2001

En la página 107 se expresa que en el marco del acuerdo *stand by* vigente, la estrecha colaboración existente entre el gobierno argentino y el personal técnico del FMI fue mermando desde mayo de 2001. Razones varias: el Ministro de Economía (Cavallo) “comenzó sistemáticamente a adoptar iniciativas de política no contempladas en el programa negociado con el FMI -y con frecuencia incompatibles con el espíritu del programa- sin consultarlas previamente”; para el personal técnico fue casi imposible mantener una buena interacción con las autoridades sobre planes contingentes hasta fines del tercer trimestre de 2001. Se enumeran luego tres “factores” por los cuales el FMI aceptó una relación tan “ineficaz” con el gobierno:

“En primer lugar, el FMI, tras haber sido ampliamente criticado después de la crisis de Asia oriental por haber impuesto su voluntad a los países miembros, estaba interesado en promover en la medida de lo posible la identificación del país con el programa. El programa argentino contaba indudablemente con el pleno respaldo de las autoridades y, en el clima impe-

145 Sólo durante los días 19 y 20 de diciembre de 2001 y con motivo de la declaración del estado de sitio por parte del gobierno de de la Rúa (medida que consiste en suspender las garantías constitucionales), en el área metropolitana se produjeron más de 30 muertes y cientos de heridos como consecuencia de la represión de las fuerzas de seguridad. En junio de 2012, a más de 10 años de ocurridos los hechos, por no haber concluido pericias balísticas y sobre material filmico, el Tribunal Federal 6 postergó el inicio del juicio oral en que se encuentran procesados, entre otros, quienes eran Secretario de Seguridad, Superintendente Metropolitano de Policía Federal y Director General de Operaciones de la fuerza: Enrique Mathov, Raúl Andreotti y Norberto Gauderio respectivamente. Fernando de la Rúa fue sobreseído por la Cámara de Casación penal por entender que las órdenes políticas por él impartidas no eran cuestiones justiciables.

rante en ese momento, eso se percibía como un factor positivo. Cuidadoso de mantener la credibilidad de su propio mensaje a favor de la identificación de los países con los programas, el FMI consideró que no podía permitirse criticar un programa con el que las autoridades estaban tan identificadas. En segundo lugar, la gerencia y el Directorio temían sobre todo que la falta de respaldo público a las medidas anunciadas por las autoridades pudiera, por sí misma, provocar una crisis de confianza. Ello implicaba considerar que los mercados verían las medidas desde una óptica menos negativa si éstas parecían contar con el respaldo del FMI. Sin embargo, la información obtenida de los agentes de mercado durante las entrevistas llevadas a cabo por el equipo de evaluación no indicó que eso haya ocurrido realmente. Por el contrario, los agentes de mercado quedaron desconcertados por la reacción del FMI. Por último, la gerencia y el Directorio parecen haber esperado que las firmes declaraciones en el Directorio o en ocasionales intercambios directos con las autoridades serían suficientes para persuadirlos de que modificaran su actitud. Si bien esta posición es congruente con la práctica habitual del Directorio, obviamente careció de realismo en este caso”.

En un recuadro (página 108), el informe cita cronológicamente las medidas anunciadas o adoptadas por el gobierno argentino durante el año 2001 sin consulta previa con el FMI:

28 de marzo: El ministro Domingo Cavallo anunció un programa económico que comprendía un impuesto a las transacciones financieras, modificaciones en otros impuestos y aranceles, y “planes de competitividad” sectoriales.

9 de abril: Se permitió que los bancos incluyeran títulos públicos por hasta 2.000 millones de pesos argentinos con el objeto de satisfacer los requisitos de liquidez.

16 de abril: El ministro envió al Congreso una ley que modificaba la ley de convertibilidad cambiando el ancla monetaria por una canasta integrada por el euro y el dólar en igual ponderación.

2 de mayo: El ministro propuso un “megacanje”, en virtud del cual los inversores intercambiarían bonos próximos a su vencimiento por bonos nuevos con vencimiento más largo.

15 de junio: El ministro anunció un paquete de medidas comerciales y tributarias, entre ellas un mecanismo de compensación comercial para los exportadores e importadores de bienes no energéticos, que en la práctica equivalía a una devaluación del peso por la vía fiscal.

11 de julio: El ministro anunció un “plan de déficit cero” destinado a eliminar el déficit del gobierno federal a partir de agosto de 2001.

1 de noviembre: Las autoridades anunciaron un nuevo paquete de medidas, que incluía un canje de deuda, un nuevo conjunto de planes de competitividad, un reintegro de los pagos del IVA sobre las transacciones realizadas con tarjetas de débito, y una reducción temporal de las contribuciones de los empleados a la seguridad social.

23 de noviembre: El Banco Central anunció un tope efectivo a las tasas de los depósitos, mediante la imposición de un requisito del 100% de liquidez sobre los depósitos que pagaran una tasa de interés superior a un punto porcentual por encima del promedio de todos los bancos locales.

1 de diciembre: Las autoridades introdujeron amplios controles sobre las transacciones bancarias y cambiarias, incluida la fijación de un límite semanal de U\$S 250 a los retiros de las cuentas bancarias individuales, prohibiendo a los bancos otorgar préstamos en pesos, e introduciendo restricciones cambiarias para viajes y transferencias al exterior.

Calificar tales medidas como inconsultas le da una connotación de desaprobación por parte del organismo: “de habernos anoticiado el tenor de estas decisiones, se hubieran recomendado otras”, parece ser el mensaje que encierra el comentario.

Algunas de las decisiones estaban orientadas (como antes se explicó en el análisis) a mejorar la competitividad del tipo de cambio sin tocar la paridad 1 a 1 para la ciudadanía (planes de competitividad, canasta de monedas entre dólar y euro); y otras procuraban alentar el uso de la tarjeta de débito como instrumento de pago de transacciones en un marco de limitaciones al retiro de dinero en efectivo, devolviéndole al consu-

midor el equivalente a 5 puntos de los 21 del IVA ¹⁴⁶. También fueron inconsultas decisiones que eran más de lo mismo en materia de ajuste, como la ley del déficit cero o rebajas en los aportes a la seguridad social. Y otras, como la autorización a los bancos para que compren más títulos al gobierno, en el contexto de restricción al crédito que se observaba, en verdad eran una carta a la que probablemente apeló una administración cuestionada como la de Fernando de la Rúa pues no tenía alternativas para financiarse.

El informe asimismo, considera inconsulto al megacanje impulsado por las autoridades económicas, que se analizará más adelante.

3.11.6. Lecciones y recomendaciones de la OEI

A partir de la página 113 comienzan a esbozarse algunas conclusiones. Por ejemplo, que el catastrófico derrumbe de la economía argentina en 2001/02 reflejó el hecho de que las autoridades del país encargadas de formular las políticas no adoptaron medidas correctivas con suficiente antelación. El FMI por su parte y con el aval de los principales Estados accionistas, también falló al no solicitar oportunamente que se dejara de apoyar una estrategia que -tal como se estaba implementando- era insostenible. A medida que se profundizaba la crisis, el FMI no logró convencer a las autoridades argentinas para elaborar una estrategia alternativa que ayudara a mitigar los costos últimos de la crisis, aunque estos costos hubieran sido altos.

146 Con motivo de la dramática situación que afectó a la población por las restricciones al retiro de dinero de los bancos, se expandió en los comercios el uso de la tarjeta de débito: una medida que sin lugar a dudas contribuyó a que las operaciones de venta sean formalmente registradas y por ende tributen los impuestos que las gravan. En definitiva, por este medio, siempre el fisco recaudará más pues no hay posibilidad de evasión; aunque vale resaltar que en esos tiempos un alto porcentaje de la población activa (estimado en el 60%) no se encontraba bancarizado.

Esto no deja dudas sobre la opinión de la OEI acerca de la falta de medidas necesarias por parte del gobierno argentino destinadas a profundizar la disciplina fiscal mediante el ajuste; y si algo debía entonces reprochársele al FMI es no haber sido lo suficientemente exigente y estricto para que el gobierno aceptara la estrategia que la institución financiera le indicaba. No hay -nuevamente- alusión alguna sobre el impacto que las políticas aplicadas en los años anteriores al estallido de la crisis provocaron en el goce de los derechos humanos: si se falló fue por no haber impuesto con firmeza una (y varias) vueltas más al proceso de ajuste cuando el gobierno se desviaba de aquella “ruta”.

Las conclusiones elogian al régimen de convertibilidad por haber sido una respuesta eficaz ante la realidad económica de principios de los años noventa, tomando en cuenta la destrucción de la demanda de moneda nacional (denominada desmonetización) por parte del público. Sin embargo, a juicio de la OEI el éxito de este régimen al poner fin a la hiperinflación, facilitar una vigorosa recuperación en los primeros años, sobrellevar la crisis mexicana de 1995 y promover un crecimiento económico pujante en 1996/98 ocultó sus “vulnerabilidades potenciales” a mediano plazo. Estos factores favorables permitieron que el régimen de tipo de cambio fijo sobreviviera durante varios años, aunque la situación cambió en 1998/99 cuando Argentina se vio sacudida por una serie de *shocks* adversos, entre ellos la devaluación del real brasileño, el fortalecimiento del dólar de Estados Unidos y el alza de las tasas de interés internacionales, que fue causa principal del menor flujo de capitales desde las naciones desarrolladas hacia las emergentes, dejando de ser plazas apetecibles en términos de rentabilidad financiera.

Lo señalado por el informe es una nueva demostración de su falta de espíritu autocrítico, en este caso sobre el tema de los capitales externos que por el mundo globalizado se desplazan en búsqueda de mercados que les den succulentas ganancias. Argentina -como se explicó antes en este capítulo- recibió esos capitales durante buena parte de los años 90. En las

últimas décadas ¹⁴⁷ se ha cuestionado su perfil cortoplacista, de muy fácil liquidez y extrema sensibilidad a situaciones de crisis que afecten a un país.

El FMI estimuló la llegada de todo tipo de capitales en las naciones emergentes con la menor regulación posible, e hizo caso omiso a las experiencias de las crisis mexicana y del sudeste asiático, entendiendo siempre que la clave para garantizar la continuidad del flujo de inversiones externas era precisamente no aplicar medidas estatales que las controlen o les pongan ciertos límites. Recién comenzó a tener un posicionamiento institucional más favorable a los controles de capitales cuando la piedra comenzó a molestar en el zapato de los países centrales que dominan a la institución financiera: con motivo de la crisis hipotecaria en EE.UU. que empezó en 2007 y más tarde en ocasión de la crisis europea ¹⁴⁸.

El informe continúa señalando que hubiese sido difícil hacerle frente a los *shocks* externos que sacudieron a Argentina, dadas la rigidez del tipo de cambio fijo, *la inflexibilidad a la baja de los salarios* (la cursiva no pertenece al original) y de precios internos. En la práctica, los *shocks* se produjeron en momentos que la situación fiscal se deterioraba de manera constante y la deuda pública aumentaba significativamente. Más grave aun: casi el 90% de la deuda estaba en moneda extranjera, alimentando dudas acerca de la capacidad de Argentina para atender los pagos anuales.

Otra conclusión del informe vuelve a insistir con que la situación política interna de Argentina también influyó en la evolución de la crisis, ya que la expansión del gasto público en 1998-99, impulsada por motivos electorales agravó la fra-

147 James Tobin fue uno de los pioneros en señalar la necesidad de que los países controlen los capitales especulativos, por ejemplo aplicando una tasa impositiva que se ha conocido como “Tasa Tobin”.

148 Once países de la Unión Europea (España, Francia, Italia, Portugal, Grecia, entre otros) acordaron en enero de 2013 la inmediata puesta en vigencia de una tasa de estas características.

gilidad fiscal; y las divisiones en el gobierno de coalición que asumió el poder a fines de 1999, minaron la confianza de los inversores nacionales e internacionales en la capacidad del país para tomar decisiones difíciles.

Prosiguen las conclusiones señalando que el FMI identificó “correctamente” los posibles puntos vulnerables inherentes al régimen de convertibilidad para un país como Argentina y resaltó la necesidad de la *disciplina fiscal y flexibilidad del mercado laboral* (la cursiva no pertenece al original), como elementos esenciales para mantener dicho régimen. El FMI impulsó la adopción de medidas correctivas, tanto a través de su labor de supervisión como en la formulación de los programas, pero estos esfuerzos tuvieron un grado de éxito dispar y su impacto se fue diluyendo con el tiempo mientras se desvanecía también el compromiso político para llevar a cabo el ajuste necesario.

En otro pasaje (página 116) se afirma que la experiencia de Argentina ilustra los problemas surgidos “*cuando un país adopta y hace suyas políticas deficientes o inconsistentes*” (la cursiva no corresponde al original). Aquí se observa otra vez que para la OEI no ha sido el FMI quien recomendó/impuso políticas de tinte regresivo y violatorias de derechos humanos, pues según el informe, durante la vigencia de la convertibilidad las decisiones más importantes en materia de política económica *se aplicaron por iniciativa de las autoridades argentinas*. Entre estas se incluyeron:

a) la elección de un régimen cambiario semejante a una caja de conversión (que vale recordar, no impuso el FMI sino que fue idea del gobierno argentino);

b) el programa integral de desregulación y privatización; y

c) vastas reformas introducidas en el sector financiero (que como ya se señaló, en ellas había una impronta de exigencia fondomonetarista como condición para firmar esos acuerdos).

El problema para el FMI fue que, si bien toda la dirigencia política declaraba su aval al esquema de tipo de cambio fijo, “*el consenso político para aplicar las necesarias políticas de*

ajuste en el plano fiscal y estructural se fue debilitando con el correr del tiempo” (la cursiva no pertenece al original).

Ya en 1993 -continúa- debido a la resistencia causada, se modificó significativamente la reforma del sistema de seguridad social, con lo cual los déficit fiscales se agravaron en lugar de desaparecer. Señala que la reforma del mercado laboral se inició en 1991, pero posteriormente su profundización fue aplazada en reiteradas oportunidades; y que a partir de 1996 y -sobre todo- en 1999, la competencia electoral provocó un debilitamiento de la disciplina fiscal en el gobierno federal y en las provincias, frenó el ritmo de las reformas estructurales (como la laboral) y -en algunos casos- se retrocedió en el camino recorrido en este campo. Dejando entrever un sentido “autocrítico” tan escaso como parcializado, se afirma que todos estos factores deberían haber proporcionado al FMI sobradas razones para poner fin a los programas acordados con Argentina.

Los párrafos precedentes son un cabal ejemplo de que el informe ha insistido con las causas que terminaron desembocando en la crisis de 2001/2002: reivindicando (nuevamente también) la necesidad de reducir salarios y/o eliminar rigideces en el mercado laboral, e incurriendo en groseras contradicciones como creer que la no aplicación de la reforma a la seguridad social tal cual estaba concebida originariamente (recuérdese: sistema plenamente privado sin que exista para los aportantes la opción de permanecer en el sistema público si así lo deseaban) en realidad agravó la situación fiscal, pues si el sistema efectivamente era 100% privado o combinado como finalmente se aprobó (esto es: privado, aunque dándole a la gente la opción de continuar aportando al Estado), en cualquiera de los dos escenarios el mismo Estado terminaría siendo el principal pagador de las 3,3 millones jubilaciones y pensiones existentes al momento de implementarse la reforma.

Por ende: no había dudas acerca de que esta reforma complicó el cuadro de desfinanciamiento público en general y previsional en particular, provocando un incremento fenomenal del endeudamiento y la consiguiente necesidad de ajuste fiscal

para poder atender los compromisos. Todo hubiera sido mucho peor si el sistema terminaba siendo íntegramente privado.

Por otro lado, se alude al “aplazamiento” en varias oportunidades de la reforma laboral, sin hacer consideraciones acerca del contenido de estas reformas y las motivaciones que llevaban a diferentes sectores (principalmente los sindicatos) a tener una actitud de resistencia por su carácter regresivo y de afectación negativa de derechos adquiridos de los trabajadores en materia de convenciones colectivas.

En la página 125, la lección 5 de las conclusiones refiere que un desempeño macroeconómico favorable -incluso manteniéndose durante cierto período- probablemente disimule deficiencias institucionales subyacentes que pueden convertirse en obstáculos insuperables para restablecer rápidamente la confianza, en caso que el crecimiento se viera interrumpido por acontecimientos externos desfavorables.

Se prosigue señalando que esta conclusión es más pertinente en países con una historia de crisis reiteradas; y que en Argentina, el FMI identificó estas deficiencias de manera amplia y trató de corregirlas mediante la condicionalidad estructural y la asistencia técnica.

Pese a estos esfuerzos, muchas de las deficiencias básicas de las instituciones fiscales se mantuvieron intactas; y las mismas debilidades que habían creado un ciclo repetido de incumplimiento en el servicio de la deuda e hiperinflación en décadas anteriores, resultaron fatales una vez más. La crisis argentina -continúa el informe- deja la enseñanza sobre que *es muy difícil modificar deficiencias institucionales que están muy arraigadas en el sistema político* (la cursiva no corresponde al original) y que en casos así no está claramente definido el papel a desempeñar por parte de un agente externo como el FMI en el proceso de reformas. Finalmente, sostiene que cuando los cambios -de por sí difíciles- no se producen ni aun con resultados macroeconómicos favorables, probablemente sea contraproducente que el Fondo Monetario mantenga una relación de largo plazo con el país en cuestión a través de programas.

Sin negar los problemas políticos y de naturaleza básicamente institucional que existieron y en cierta medida siguen existiendo en Argentina, carece de asidero sostener como ha expresado el informe, con tanto énfasis que las reformas avalladas por el FMI (laborales, de seguridad social, de mayor disciplina fiscal y ajuste en la economía real) *no se profundizaron debido a deficiencias institucionales crónicas del país*. Una vez más corresponde expresar que no pueden calificarse como deficiencias institucionales el debate que en el ámbito del Congreso Nacional llegue a darse entre los diferentes bloques con representación parlamentaria sobre la conveniencia de avanzar en dirección a determinada reforma cuyos contenidos puedan incidir negativamente en materia de derechos humanos; ni la presión que legítimamente ejerzan organizaciones sindicales creadas para defender los derechos de los trabajadores; ni la existencia de un régimen federal de gobierno por el cual las administraciones provinciales no están obligadas a acatar ciegamente las líneas de política económica que se impongan desde el gobierno central si entienden que dichas líneas sean perjudiciales para los intereses de las provincias y quienes en ella habitan; ni el dictado de una medida cautelar o definitiva por parte de un órgano jurisdiccional tendiente a frenar la aplicación de disposiciones legales violatorias de la Constitución y/o instrumentos internacionales de derechos humanos.

A partir de la página 130 hay un conjunto de recomendaciones que la Oficina de Evaluación Independiente elaboró en base a las lecciones que dejó el caso argentino. Se sugieren -entre otras- una evaluación *ex post* de las políticas aplicadas en el marco de acuerdos de asistencia del FMI por períodos extensos; establecer criterios de necesidad y sustentabilidad con motivo de acceso excepcional a los recursos del FMI; focalizar la supervisión del organismo en la sustentabilidad del tipo de cambio y de la deuda a mediano plazo; asignar un papel más activo al Directorio Ejecutivo en la toma de decisiones, con mejor información brindada por la gerencia del Fondo.

En el ítem referido a la supervisión ejercida por el FMI, se sostiene que *“la flexibilización de las metas fiscales en años*

que el crecimiento económico resulta imprevisiblemente bajo o en años de recesión, debería tener como contrapartida la disposición a establecer metas más estrictas en los años en que el crecimiento supera las expectativas” (la cursiva no pertenece al original). La recomendación parece correcta en el sentido de no exigir más ajuste y por ende menos gasto a países que atraviesan situaciones de menor crecimiento o directamente cayeron en recesión. Ahora bien: basta observar lo ocurrido luego del informe de 2004 (por ejemplo: la actuación del FMI frente a la crisis europea en los últimos tiempos), para concluir que no ha sido tenida en cuenta.

3.11.7. Análisis del Megacanje de 2001

En la página 157 se habla del denominado “Megacanje” de la deuda pública, impulsado mediante decreto de necesidad y urgencia n° 648/01 por el gobierno argentino, meses antes de la crisis de diciembre de ese año. Hay algunas consideraciones críticas que parecen razonables: la evaluación de los costos y beneficios efectivos del canje dependen siempre de otra evaluación: la que se haga sobre una tasa de interés considerada normal para un país con las características que presentaba Argentina.

Como se afirma en el texto, una lección importante de la crisis argentina fue que *las operaciones de ingeniería financiera en condiciones de mercado y con carácter voluntario, como los canjes de deuda negociados a los rendimientos corrientes del mercado, no funcionan en situaciones de crisis* (la cursiva no pertenece al original). Ello se debe al carácter voluntario o de mercado de dichas operaciones, lo cual significa que son por definición neutrales en cuanto al valor presente neto. Pero las tasas de interés -que comúnmente son más elevadas durante las épocas de crisis- y toda transformación de los flujos de caja que preserve el valor presente neto a tasas más elevadas, significaría un servicio de la deuda mucho más elevado que el calculado a tasas normales; y esto se traduce a futuro en una menor sustentabilidad de la deuda.

Los canjes de deuda voluntarios (y las recompras de deuda) efectuadas en épocas de crisis, pueden asemejarse al caso de un individuo que, al no poder pagar la hipoteca contraída para comprar su casa cuando los intereses eran bajos, *decide refinanciarla a una tasa de interés mucho más elevada a cambio de un alivio temporal* (la cursiva no pertenece al original).

Si bien el Megacanje de 2001 supuso un alivio de U\$S 15.000 millones para los pagos en efectivo no descontados por cinco años, *esto fue a cambio del compromiso de incrementar los pagos de deuda de Argentina por un monto no descontado de U\$S 65.000 millones*. A una tasa del 12%, ello significó un aumento de aproximadamente U\$S 10.000 millones en el valor presente neto de la deuda. Esto sin lugar a dudas agravó la ya tambaleante sustentabilidad de la deuda de Argentina.

El informe expresa que si un canje de deuda voluntario es oneroso, ¿por qué habría de querer intentarlo un país? Existen dos explicaciones para ello. Primero, para un país que experimenta una fuerte escasez de liquidez, la única alternativa frente a un canje en condiciones de mercado es declarar una inmediata cesación de pagos o reestructurar su deuda en condiciones que no sean las del mercado. Si el país cree que no tiene problemas de solvencia, podría estar dispuesto a pagar ese precio a fin de evitar un *default* inmediato. Y segundo, el potencial beneficio macroeconómico del canje derivado de una mejor liquidez puede ser considerable (si el país sigue siendo solvente), en tanto no deba pagar la deuda reestructurada en su totalidad, si efectivamente fuera insolvente. Un país en una situación desesperada tiene entonces fuertes incentivos para “apostar al rescate”, asumiendo los costos de un oneroso canje de deuda con la esperanza de obtener resultados que quizá tenga pocas probabilidades de materializarse.

En relación con el Megacanje, cabe recordar que fue presentado por el gobierno de Fernando de la Rúa ¹⁴⁹ como una me-

149 Vinculado con este tema, actualmente tramita ante el Juzgado Federal n° 2 de la ciudad de Buenos Aires una causa por administración

didada destinada a aliviar la grave crisis económica imperante en 2001 y a frenar “infundiendo confianza” la incipiente salida de depósitos y pérdida de reservas internacionales. Pero lo que terminó provocando es un incremento de la deuda pública entre intereses y capital de U\$S 55.000 millones; y tuvo casi como únicos beneficiarios a los bancos que participaron como intermediarios y además cobraron comisiones desorbitantes en proporción a la tarea realizada: Credit Suisse, First Boston, J. P. Morgan, HSBC, Salomon Smith Barney y los bancos Galicia, Francés y Río (actual Santander Río) ¹⁵⁰.

El informe de la OEI pareciera focalizarse en *las condiciones de sustentabilidad de la deuda* (concretamente: asegurarse de que el país esté en condiciones de afrontar sus compromisos sin mayores riesgos de incumplimiento), *pero no hace referencia al enorme costo que representaría el hecho de lograr una disminución relativa de los desembolsos entre los años 2001 y 2005, recargando los 25 años restantes (completando 30 años, que era el plazo de los nuevos bonos emitidos) con un valor adicional casi equivalente al capital e intereses de la deuda argentina existente antes de la operación de canje.*

El aumento de los pagos futuros afectaba seriamente los presupuestos nacionales de los años siguientes, conduciendo al gobierno que estuviera a cargo en ese momento a llevar a cabo ahorros fiscales (recortes presupuestarios, ajustes en general) especialmente después de 2006.

Efectivamente, los bonos rescatados comprometían pagos de capital por 25.802 millones de dólares y 36.035 millones de dólares de intereses, totalizando 61.837 millones de dólares; mientras que los nuevos bonos emitidos significaban pagos

fraudulenta, donde están procesados entre otros, el ex ministro Cavallo y un banquero del Credit Suisse que fue Subsecretario en el Departamento de Estado de EE.UU.: David Mulford.

150 Se calcula que unos U\$S 20.000 millones de la deuda que se estaba canjeando pertenecía a bancos que al mismo tiempo participaban como intermediarios.

de capital de 43.483 millones de dólares y 73.944 millones de dólares de intereses, *totalizando compromisos por 117.427 millones de dólares.*

3.12. El Informe del Panel de expertos emitido en 2006

3.12.1. Expectativa por una nueva evaluación

El informe de la OEI que se conoció en 2004, no sólo tuvo repercusiones negativas en Argentina sino en otros ámbitos: financieros y/o académicos del exterior y en el seno del propio FMI por considerarse que careció de autocrítica sobre el rol cumplido por el organismo en los años 90. Esto acentuó la creciente pérdida de credibilidad que lo afectaba, siendo necesario entonces designar un comité externo formado por expertos no pertenecientes al Fondo Monetario para que revisaran el trabajo de la OEI: algo así como controlar el desempeño de la oficina encargada de evaluar al FMI, a cinco años de su creación. El Comité fue presidido por Karin Lissakers, ex Directora Ejecutiva estadounidense en el FMI e integrado además por quien fue gobernador del Banco del Estado de Pakistán, Ishrat Husain y por Ngaire Woods, académico de la Universidad de Oxford.

El Panel Externo no se limitó a analizar la intervención del Fondo Monetario en Argentina sino en otros nueve países ¹⁵¹ entrevistando a más de 170 personas del *staff* del organismo, del directorio, inversores, funcionarios y personalidades de todos los planos (incluido el académico) de esas naciones.

Por ende, el informe ¹⁵² -cuya extensión es menos de la mitad del originario de la OEI conocido en 2004- si bien alude a

151 Los restantes nueve países son: Alemania, Brasil, Francia, Gran Bretaña, Indonesia, Japón, Jordania, Korea y Uganda.

152 El informe fue oficialmente presentado y publicado en idioma inglés, pudiendo accederse al texto completo en <http://www.imf.org/External/NP/pp/eng/2006/032906.pdf>. La traducción a los efectos de esta investigación es propia, no oficial.

Argentina, lo hace en el contexto de una evaluación que se refiere además a otras naciones y con comentarios generalizados acerca de las políticas recomendadas por el FMI, los acuerdos e incumplimientos que involucraron a Argentina (sí evaluadas en el informe de 2004). Sin perjuicio de ello, corresponde al menos hacer un breve análisis sobre el mismo.

En relación a las entrevistas mantenidas, según surge de la lista publicada en la página 65, fueron personas ya convocadas para el primer informe (ver pág. 289 a 291 de este libro), pero ahora se trató solamente de argentinos y pertenecientes a un determinado espacio ideológico; ninguno de ellos con posiciones de cuestionamiento hacia el accionar del FMI. Por el ámbito académico: Roque Fernández, Pablo Guidotti, Eduardo Levy Yeyati, Ricardo López Murphy; por el sector financiero: Daniel Marx y Mario Vicens; mientras que por los medios de comunicación se convocó a Martín Kanenguiser, periodista del diario La Nación. Los académicos e integrantes del sector financiero -respetables en el plano intelectual- no han sostenido a lo largo de sus trayectorias en el discurso y en la actuación concreta (para quienes ocuparon funciones públicas) posiciones críticas sobre la actuación del FMI. El profesional del periodismo -cuya capacidad tampoco se pone en discusión- ha evidenciado compartir las líneas fundamentales de lo manifestado por el Panel ¹⁵³. Todo esto no significa plantear que correspondía excluir de las entrevistas a las personas citadas, *sino que también debió convocarse y además tomarse en cuenta las opiniones* ¹⁵⁴ *de quienes tuvieron una mirada diferente sobre el rol cumplido por el Fondo Monetario en los años 90, e incluso sobre el contenido del informe de 2004 para que las mismas estuvieran más equilibradas, como debe*

153 Ver nota publicada en www.lanacion.com.ar el 16 de junio de 2006.

154 Recuérdese que el informe de 2004 convocó a personas con posiciones diferentes, aunque luego no tuvo en cuenta sus opiniones.

ocurrir con cualquier documento emitido por un panel que se califica como “independiente”.

Yendo al informe de 2006 específicamente, en la página 4 y siguientes se señala que la independencia de la oficina resulta esencial para la objetividad y credibilidad de su tarea; que para ello debe asegurarse el pleno acceso a los registros e información del FMI, destacándose que la gerencia tomó ciertas medidas para limitar dicho acceso, siendo estas restricciones un impedimento para que la OEI realice adecuadamente su labor. Más adelante (página 10) se explica que la creación de la OEI estuvo en consonancia con una tendencia a la mayor apertura, comunicación, transparencia y rendición de cuentas, todo con el propósito de alcanzar mejores prácticas en materia de buena gobernanza.

Acerca del estallido de la crisis argentina de 2001, el informe del Panel hace referencia a una actitud de ocultamiento de datos a la OEI por parte del *staff* del Fondo: al hacer correcciones en los primeros borradores, logró que el foco estuviera puesto en la culpa del gobierno, disimulando de esa manera su responsabilidad por la crisis.

El Panel criticó a la Oficina de Evaluación Independiente por haber aceptado reglas de juego que iban en contra de su desempeño profesional. Para demostrarlo, se vale del caso argentino en que los funcionarios del FMI no le dieron a la OEI toda la información, lo que fue una traba importante con vistas a lograr una evaluación global minuciosa.

Ampliando lo mencionado antes, se expresa en la página 15 que el proyecto (borrador) de informe conocido en 2004 sobre las causas que llevaron a la moneda argentina a una situación de colapso, se basaba en errores de apreciación cometidos por los funcionarios del FMI y también de la gestión gubernamental argentina; mientras que el informe en su versión final sólo menciona errores de apreciación de las autoridades del país:

“El Panel comparó el informe argentino, tanto el borrador como su versión final, y quedó preocupado al encontrar cambios significativos, sustanciales, que fueron hechos al borra-

dor, bajando el tono o borrando las críticas al management y al *staff* del FMI”.

Este informe, igual que el de 2004 y en idéntico sentido a lo manifestado por el mismo Directorio, *vuelve a calificar lo que ocurrió en Argentina como una situación de colapso en su moneda...* y no como una crisis con aristas múltiples: económica, social e institucional.

Se afirma además que con el ministro Domingo Cavallo existía la posibilidad de efectuar cambios estructurales en la política económica argentina si el nivel de reservas llegaba a un piso demasiado bajo, que no fueron debidamente difundidas y a las que la OEI no les otorgó suficiente trascendencia:

“El panel pide determinar si estas restricciones son consistentes con la misión que el *board* le dio a la OEI”.

Puede leerse también que la tarea de la OEI en relación con Argentina contribuyó a complicar y hacer más tensa la relación con el país, algo contrario al propósito mismo de la oficina, creada para mejorar la eficacia del Fondo Monetario en la prestación de servicios a sus miembros. El panel observa que las evaluaciones de la OEI, a menudo contienen una combinación confusa de muchas recomendaciones y conclusiones (página 75).

3.12.2. Los errores no pueden atribuirse a las políticas del FMI

Pareciera no haber dudas acerca de que el FMI manipuló información, no reportó negociaciones con Domingo Cavallo, se entrometió en la labor de los evaluadores independientes que le quitaron imparcialidad al informe de 2004 y generó un cuadro de situación distorsionado sobre lo sucedido en Argentina.

El trabajo del Panel -sin negar que fue crítico- más bien refirió *expresos señalamientos de errores cometidos en el proceso de elaboración de un informe a cargo de la Oficina de Evaluación Independiente*; y asimismo tuvo recomendaciones para evitarlos a futuro: no retacear el *staff* o la gerencia infor-

mación a los evaluadores; evitar influir el *staff* o la gerencia en la tarea de los evaluadores, ni éstos permitir que ello suceda; no tomar conocimiento previo de los proyectos de informes antes de que sean oficialmente difundidos, dando lugar a posibles distorsiones en sus contenidos; observar siempre reglas de transparencia en la labor desarrollada, entre otras.

Las críticas entonces –como con el informe del año 2004- no giraron en torno a las políticas que el FMI impuso en Argentina a lo largo de los años 90 ni a los efectos que ello trajo aparejado.

3.12.3. El Directorio opina sobre el informe

En las últimas páginas (88 y siguientes) hay comentarios emitidos por los Directores Ejecutivos del FMI, dando la bienvenida al análisis hecho por el panel de expertos independientes y al mismo tiempo tomando nota de las deficiencias que el informe puso de manifiesto, así como de las recomendaciones orientadas a fortalecer la eficacia de la OEI. Sin embargo, los Directores niegan haber presionado a la OEI para bajar el tono de las críticas que el borrador originario del informe tenía.

Los Directores Ejecutivos asimismo plantean sobre el final su discordancia con respecto al mensaje transmitido por el panel: que la responsabilidad por la situación que condujo a Argentina al colapso de la moneda se atribuyó a las autoridades del país; sosteniendo que en verdad el informe de la OEI fue equilibrado, lo que implicó también responsabilizar al *staff* del FMI. En este sentido, como antes se expresó, el informe de la OEI efectivamente señala errores cometidos por la cúpula del Fondo Monetario durante los años 90, *pero ocurre que dichos errores no están relacionados con la sustancia de los programas respaldados por el organismo y los efectos que éstos causaron, sino con cuestiones vinculadas a su funcionamiento interno, a tolerar incumplimientos, a no insistir en apurar determinadas reformas estructurales, a la por momentos no muy buena comunicación entre el staff y el Directorio Ejecutivo, etcétera.*

3.13. Las recomendaciones de Anne Krueger y los acuerdos de 2003 con el FMI

Antes de la culminación de este capítulo del libro, es pertinente volver a los tiempos inmediatos y mediatos posteriores a la crisis de diciembre de 2001 por la relevancia e implicancias que tuvieron. Otra vez el Fondo Monetario como institución financiera o alguno de sus más destacados directivos, demuestran no comprender el impacto de las políticas exigidas a los Estados miembros.

3.13.1. Si Krueger lo dice...

Habiendo renunciado el presidente de la Rúa, asumido el gobierno provisional y declarado públicamente el *default*, se conoció a través de los medios de comunicación una carta de la Sra. Anne Krueger, quien ocupaba el puesto n° 2 del Fondo Monetario. Sin hacer una mínima consideración hacia la dramática situación que vivía Argentina, especialmente en lo referido al deterioro de las condiciones sociales de la mayoría de la población, las muertes causadas por la represión policial y el vacío político e institucional generado por la crisis, Krueger marcó cinco requisitos previos para encarar una negociación exitosa con el FMI: indudablemente una vuelta de tuerca más, estrictamente fiel al ideario del organismo y su *staff*:

- 1) Tipo de cambio unificado (no doble).
- 2) Ancla creíble para la política monetaria para evitar que se expanda más de lo recomendable para el propio Fondo Monetario.
- 3) Política Fiscal creíble, incluyendo una cláusula referida a las relaciones entre el gobierno federal y las provincias.
- 4) Plan claro en materia de reestructuración bancaria y empresarial.
- 5) Acuerdo con los acreedores sobre la reestructuración de la deuda en base a que se les dispense un trato igualitario.

Saúl KEIFMAN (2004, pág. 6 y ss.) explica que luego de las recomendaciones de Krueger, el precio del dólar no se estabilizó, con las consecuencias que ello provocó; e incluso hubo más presiones del organismo (no en el marco de un acuerdo con el país sino como condición para firmar un posible acuerdo): *encarar reformas en la ley de quiebras*¹⁵⁵ y *derogar la ley de subversión económica*¹⁵⁶:

155 En enero 2002, por medio de la ley 25.563, se suspendieron por 180 días las ejecuciones y pedidos de quiebra y se derogó el instituto del *cram down*, instaurado en el régimen de quiebras por la ley 24.522 y según el cual los acreedores podían desplazar a los dueños de las empresas y asumir el control de las mismas. El objetivo no era eternizar la cesación de pagos sino considerar la situación de emergencia del país, que con el *cram down* vigente podría derivar en un proceso de extranjerización generalizada de unidades productivas argentinas afectadas por los años previos de recesión y depresión económica y por la fuerte devaluación del peso al terminar la convertibilidad. Las presiones de empresas extranjeras (especialmente del sistema financiero) y del Fondo Monetario, llevaron en muy poco tiempo al gobierno de Eduardo Duhalde a impulsar la restitución de la vigencia del *cram down* (ley 25.589/02).

156 Esta ley (n° 20.840) regía desde octubre de 1974 -presidencia María Estela Martínez viuda de Perón- Su denominación correcta fue "*Ley de Seguridad Nacional/ Penalidades para las actividades subversivas en todas sus manifestaciones*" (entre las que se incluía la económica). La norma era demasiado amplia e imprecisa, con tipos penales abiertos que podían dar lugar a una discrecionalidad abusiva por parte del juzgador y que además ya estaban contemplados en el código penal como delitos comunes (administración fraudulenta, por ejemplo). La dictadura agravó penas mediante la ley de facto 21.459/76 y fue un medio para amedrentar a empresarios que no se llevaban bien con los dictadores. Ya en democracia, se derogó lo referido a subversión política, pero no la económica. En 2002, cuando arreciaron denuncias de vaciamiento y fraude sobre instituciones bancarias en el marco de la caída de la convertibilidad, muchos banqueros hicieron *lobby* para que la parte aún vigente se derogue; y es allí que el FMI puso como condición para negociar con el país que la norma quedara sin efecto (curiosa paradoja, teniendo en cuenta para qué fines se la usó antes, especialmente en la dictadura). El objetivo finalmente se cumplió. Todavía se recuerda su tratamiento en el Senado, cuando la votación dio empate con el voto del senador Chiappe de Corrientes -en contra de la derogación- quien viajó a Bs. As. en un avión de la Provincia de Santa Cruz a instancias

“La fuerte suba del dólar se realimentó por dos factores: la renuencia de los exportadores a liquidar divisas, y la actitud del FMI y los países desarrollados que dejaron a la Argentina librada a su propia suerte. Mientras el gobierno mostraba la disposición a tomar cualquier medida con tal de alcanzar un acuerdo con el FMI, el organismo multilateral agregaba progresivamente nuevas condiciones previas a la discusión del acuerdo. Por ejemplo, a pedido de los bancos extranjeros el Fondo demandó la derogación de la ley de subversión económica y la modificación de la ley de quiebras; estos cambios fueron finalmente aprobados por el Congreso. Mayores consecuencias tuvo la exigencia del Fondo de unificar y liberar totalmente el mercado cambiario en el peor momento de la crisis, sin otorgar a cambio respaldo alguno cuando el gobierno no contaba aún con instrumentos de manejo de la política monetaria debido a la situación del sistema financiero. El resultado de cumplir con la exigencia del Fondo fue provocar una escalada del dólar que llegó a \$3,85 en marzo de 2002. Así Argentina se hundía en su peor depresión mientras el secretario del Tesoro de Estados Unidos y la principal economista del Fondo deploraban la falta de un programa sostenible, lo cual obviamente no era independiente del apoyo que retaceaban (FRENKEL, 2003). La disparada del dólar, la persistencia de la crisis económico-financiera y la falta de apoyo del Fondo, precipitaron la caída del ministro de economía Remes Lenicov”.

3.13.2. Los acuerdos de 2003

Durante 2003, se firmaron los dos últimos acuerdos entre Argentina y el FMI, previos a la cancelación total de la deuda con el organismo dispuesta en fines de 2005, como se explica en la nota 144 del libro. El primer acuerdo fue en enero y se

del gobernador Néstor Kirchner. Desempató votando por la derogación el presidente provisional Juan Carlos Maqueda (hoy Juez de la Corte Suprema).

trató más bien de un entendimiento de transición por 8 meses. Aún no había un gobierno electo por el pueblo sino que estaba transitando su último tramo el gobierno del presidente Eduardo Duhalde, electo por la Asamblea Legislativa en enero de 2002. En septiembre de 2003, cuando el gobierno dejó caer un vencimiento de deuda con el FMI por U\$S 2.900 millones, inmediatamente se dio a conocer la carta de intención conteniendo el programa económico que serviría de base para celebrar un nuevo Acuerdo *Stand By* de 3 años y asistencia por U\$S 12.500 millones. El gobierno se comprometía a pagar servicios de la deuda con el FMI, el Banco Mundial y el BID *con recursos propios*.

El por entonces Director Gerente del FMI H. Kohler y el Directorio Ejecutivo lo aprobaron sin mayores inconvenientes.

Aldo FERRER (2004) analiza en un trabajo de su autoría los detalles de este entendimiento:

-Crecimiento del PBI entre el 5% y el 6% en 2003 y del 4% anual en el trienio 2004-06.

-Aumento de los precios al consumidor entre el 4% y el 11% anual en esos años.

-Reducción del superávit de la cuenta corriente del balance de pagos del 11.6% (U\$S 17.000 millones) en 2003 al 6.3% (U\$S 9.300 millones) en 2004.

-Desde 2004 las reservas debían ubicarse en U\$S 15.600 millones.

-La relación deuda/PBI descenderá del 150% al que había llegado en 2002.

-El superávit primario ¹⁵⁷ sería 2.5% en 2003 y 3% en 2004, desdoblado en 2.4% del Estado federal y 0.6% de las provincias, con quienes el gobierno nacional deberá acordar para poder cumplir la meta.

157 Se entiende por superávit fiscal primario al saldo favorable (entre recaudación y gastos) que obtiene el Estado, antes de efectuar los pagos de servicios de la deuda pública.

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

-Para 2004 se asume el compromiso de reducir el gasto primario del gobierno federal: del 17.9% del PBI (0,3% menos que la relación existente en 2003).

-El gobierno federal se compromete a no recurrir al financiamiento del BCRA, salvo situaciones excepcionales.

-Se eliminarán gradualmente los *impuestos distorsivos* como por ejemplo el de débitos y créditos bancarios; y desde 2005 debieran eliminarse también las retenciones a las exportaciones.

-Se propone un régimen de metas de inflación anclado, con límites a la expansión de la base monetaria (entre un 10,5 y un 12,5%).

-Los bonos emitidos por estados provinciales -caso Patacones en Provincia de Buenos Aires- para cumplir con sus obligaciones de pago a empleados y proveedores, *así como las emitidas por el Estado nacional (Lecops)* que estuvieran aún en circulación, serían rescatados hacia fines de 2003.

-Las dos mayores entidades bancarias del Estado: Banco Nación y Banco Provincia de Buenos Aires, iniciarían un proceso de reestructuración con previa contratación a consultores internacionales para que brinden asesoramiento sobre el tema, con vistas a presentar un plan hacia septiembre de 2004.

-Se asume el compromiso de eliminar hasta 2006 la totalidad de los controles cambiarios.

-En relación al ajuste de las tarifas de los servicios públicos, habrá renegociación en las áreas de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y servicios postales con asesoramiento del Banco Mundial. FERRER aclara en este punto que el gobierno había enviado una iniciativa al Congreso para renegociar las concesiones de manera rápida, con límites a la facultad del Poder Legislativo de aprobar o rechazar lo propuesto por el Poder Ejecutivo.

El acuerdo de octubre de 2003 que propuso el gobierno argentino asumido en mayo de ese año, contiene puntos que no indican un cambio en la orientación del FMI; esto más allá de que luego se cumplieran efectivamente o no.

En el texto predomina una mirada ortodoxa: en materia de gasto público, cuando el país todavía no había salido del profundo pozo al que había caído: no sólo se prohíbe el déficit fiscal (que puede aparecer como sucede en el mundo desarrollado cuando desde el Estado se alienta la reactivación económica), sino que la meta es de superávit y en ascenso. En el mismo sentido, se establece un ancla para la expansión de la base monetaria; la eliminación de impuestos como las retenciones vueltas a aplicar desde el año anterior como herramienta de redistribución, teniendo en cuenta la mayor renta exportadora producto de la devaluación; la reestructuración de la banca pública con la opinión del Banco Mundial y la renegociación con las empresas de servicios públicos con tarifas pesificadas, de modo que pudieran recuperar las pérdidas que denunciaban.

Visto en perspectiva histórica, las metas fiscales se cumplieron holgadamente; en materia monetaria tampoco hubo inconvenientes con los objetivos trazados (presidencias del BCRA a cargo de Alfonso Prat Gay y Martín Redrado); las retenciones nunca fueron derogadas ni hubo reestructuración de la banca pública (y menos aun, con asistencia del Banco Mundial). Tampoco fue eliminado el impuesto a las transacciones bancarias, más allá de su carácter distorsivo.

En cuanto a las tarifas, siempre fue un tema de especial sensibilidad que afecta muy directamente los ingresos de la población. Durante los años 90, las tarifas en general estuvieron atadas al dólar y a la evolución de la inflación de EE.UU., incluso cuando en Argentina hubo deflación (años 1999 a 2001). Por ende, sin negar la posibilidad de discutir el valor de las tarifas en el nuevo escenario post convertibilidad, la negociación debía contemplar diversos aspectos para arribar a la conclusión de que la ecuación económica del contrato estaba desequilibrada y requería una corrección.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) junto a la Asociación por la Igualdad y la Justicia, la Unión de Usuarios y Consumidores y otras entidades no gubernamentales de promoción y defensa de derechos, hicieron una presentación ante la delegación de la Oficina de Evaluación Independiente del

FMI que estuvo en Argentina con motivo de la elaboración del informe luego emitido el año siguiente. La crítica del CELS estaba centrada en la presión del Fondo Monetario al gobierno argentino, excediéndose en sus facultades como institución financiera al imponer como condición para brindar respaldo financiero que alguno de sus Estados miembros actualizaran las tarifas de servicios públicos. La OEI esquivó el tema con una excusa formal: se trataba de una cuestión suscitada fuera del período de evaluación (década de 1990 hasta la caída de la convertibilidad).

Así lo explican Jimena GARROTE y Ezequiel NINO (2003) quienes fueron parte de este planteo ante la OEI:

“Durante las negociaciones con el gobierno en el 2002, el Fondo impuso una serie de condiciones, como parte del acuerdo que se materializó a principios de 2003. Uno de ellos fue un rápido aumento de las tasas cobradas por servicios públicos privatizados (agua, gas, electricidad, teléfono). Después de la devaluación de la moneda en enero de 2002 el Congreso aprobó una ley de emergencia que autoriza al gobierno a renegociar los contratos con las empresas de servicios públicos que habían sido privatizadas en la década de 1990 por el presidente Menem. Esta ley especifica que el aumento de precios de los servicios públicos sólo podría llevarse a cabo como parte de un proceso de renegociación, por lo que los contratos deben ser analizados integralmente y todas las partes interesadas (incluidos los consumidores) están involucradas. Las negociaciones deben basarse en los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la economía y en la distribución del ingreso; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión comprometidos por las empresas cuando así se hubieran incluido por contrato; 3) los intereses de los consumidores y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas; 5) la rentabilidad de las empresas”¹⁵⁸.

158 Disponible en <http://www.brettonwoodsproject.org/update/33/index.shtml>. Traducción propia.

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

4.1. *Responsabilidades del FMI y los gobiernos argentinos*

Una primera conclusión sobre todo lo desarrollado hasta aquí es que lo ocurrido en Argentina durante la década de 1990 no ha sido responsabilidad exclusiva del FMI. Los gobiernos electos y reelectos hasta diciembre de 2001 inclusive también fueron responsables. Con idas y venidas, desde mediados de los años 70 el país fue escenario de varios ensayos orientados a liberalizar la economía y quitarle al Estado funciones reguladoras, compensadoras y de protección. El gobierno de Carlos Menem durante 10 años, fue quien llevó a cabo por más tiempo políticas que implicaron un retorno al modelo económico del siglo XIX: liberal, individualista, desentendido de las cuestiones sociales, sin malla de contención para los sectores vulnerables, aunque en un contexto histórico muy diferente porque las políticas de su gobierno se dieron en los umbrales del siglo XXI y -más grave aun-: habiendo el Estado argentino ratificado los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, cuyas obligaciones incumplió.

Esto es tan cierto como que Menem y sus administraciones tuvieron el acompañamiento de una parte importante de la ciudadanía no sólo en 1989 sino en las elecciones de 1991, 1993 y 1995, hasta que en 1997 (después de más de 8 años de asumir y aplicar medidas que muy poco se identificaban con los postulados que históricamente identificaron al Partido Justicialista) conoció su primera derrota.

Fernando de la Rúa por su parte, llegó a la presidencia encabezando una alianza de partidos ubicados en el centro y en el ala izquierda del arco ideológico, aunque -cabe recordarlo- *sosteniendo un discurso de ratificación del modelo de convertibilidad monetaria y cambiaria*, que en los hechos -y en tan sólo dos años- significaron medidas de ajuste en muchos casos más profundas y negativamente impactantes en el tejido social.

Difícilmente el electorado pudiera tener información para saber que los tiempos por venir serían más duros, pero también -si no sabía- al menos podía percibir o notar que los programas implementados por Menem basados en la misma convertibilidad ahora ratificada por la Alianza a quien le estaban confiando su voto para conducir el país, no habían arrojado buenos resultados en los últimos años: coexistían recesión económica, más desempleo, más pobreza, más precariedad laboral, más endeudamiento y un Estado ausente en funciones cruciales.

El Fondo Monetario Internacional tiene una altísima cuota de responsabilidad sobre lo sucedido en Argentina durante esos años: pese a su condición de organismo especializado de Naciones Unidas, llevó adelante una línea de acción consistente en recomendar/imponer políticas económicas al Estado, cuya matriz fue violatoria de los derechos humanos, mientras el poder local toleró y aceptó de manera vergonzosa dichas condicionalidades.

Viendo la experiencia histórica de las relaciones del FMI con Argentina no sólo en aquel período sino desde 1956 cuando ingresa formalmente como miembro, se concluye claramente que nunca fueron fáciles; y que independientemente de la época de que se trate, prácticamente todos los acuerdos firmados con el organismo tuvieron comunes denominadores: ajustes fiscales y en la economía real cuyos contenidos no fueron -precisamente- inspiradores de mayor producción y mejor calidad de vida de la población.

Argentina tuvo un notorio retroceso en relación con los DESC durante la década de 1990. Las políticas económicas fueron inadecuadas en aras 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. En suma -como lo señala Rolando GIALDINO- *el FMI, por su naturaleza no puede estar por encima de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales ni pueden tampoco existir tensiones causadas por la influencia del organismo sobre las políticas*

económicas de los Estados, que sean una amenaza real para esos derechos:

“...Resulta absolutamente insostenible desde el punto de vista del derecho internacional, que instituciones como el FMI y el Banco Mundial puedan considerarse desvinculadas de las pautas mínimas de protección de los derechos humanos proclamadas y aceptadas plenamente por la comunidad internacional, como lo revela la masiva ratificación de la que ha sido objeto el PIDESC, por no citar más que a uno de los tratados universales señeros en la materia. No lo es menos que tamaño ajenidad se proyecte a la propia Declaración Universal de Derechos Humanos que, desde hace ya más de medio siglo enuncia el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración se hagan plenamente efectivos (art. 28)”¹⁵⁹.

4.2. Políticas de contenido regresivo

La convertibilidad (estrella económica de la década), más allá de que frenó el episodio hiperinflacionario desatado durante 1989/90 y logró la estabilidad de los precios, *significó despojar al Estado del manejo autónomo de dos políticas que son fundamentales para cualquier país por los efectos que tienen: la cambiaria y la monetaria*. En cuanto a la primera, no existía la posibilidad de regular el valor del tipo de cambio y ajustarlo (revaluando, devaluando) cuando las circunstancias así lo aconsejen, para un mejor desenvolvimiento general de la economía del país. Acerca de la segunda, no había posibilidad de regular la oferta de dinero en función del comportamiento del consumo o la inversión (especialmente expandiéndola con fines reactivantes cuando estas variables caen) debido a que la cantidad de recursos monetarios estaba literalmente atada

¹⁵⁹ Puede verse el trabajo de su autoría “Derechos Humanos y deuda externa” en La Ley 2003-E.

a la existencia de reservas en dólares en el Banco Central que debían respaldar en todo momento el 100% de los pesos. Con semejante rigidez o “*corset*”, las únicas maneras de equilibrar la ecuación cambiaria o monetaria cuando éstas se mostraban desfasadas eran, entre otras:

1. Políticas fiscales contractivas para sanear las finanzas públicas; la privatización de numerosas empresas; la reducción del gasto y la inversión pública, incluidos los subsidios en materia social.

2. Restricciones salariales para contener la inflación.

3. Políticas monetarias restrictivas que al elevar las tasas de interés restringen la disponibilidad de crédito.

4. Liberalización del comercio a través de una apertura externa indiscriminada.

5. Eliminación de regulaciones a la inversión extranjera directa y especulativa (esta última orientada a recibir divisas del llamado “capital golondrina”).

6. Desregulación y flexibilización del mercado laboral.

¿Qué tuvieron en común estas medidas? Fueron regresivas: empeoraron el goce y ejercicio de derechos humanos, privando a grupos de personas en número cada vez mayor de derechos de los que antes disfrutaban.

Las políticas de ajuste en el plano fiscal o de la economía real, la liberalización de mercados, la flexibilidad laboral, entre otras, son medidas que afectan derechos humanos: los ajustes perjudican a quienes se encuentran en situación más débil por tener menor capacidad económica para soportar el peso de las políticas contractivas; la liberalización de mercados (entendida como un conjunto de acciones tendientes a dejar a la actividad económica librada plenamente al juego de la oferta y la demanda sin mecanismos institucionales de regulación y protección) también impacta en el plano social y productivo, incidiendo más en los sectores de menores ingresos; y en igual sentido, la flexibilidad laboral convierte al Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en algo abstracto, inefectivo, incapaz de cumplir su misión: tutelar al trabajador.

El premio nobel Joseph STIGLITZ, refiriéndose a los sistemáticos reclamos del FMI hacia Argentina, con inteligencia, fina ironía y alusiones históricas, señala en *El malestar en la globalización* (2002, pág. 155):

“Desde Herbert Hoover hasta el presente ningún economista responsable ha sostenido que haya que concentrarse en el déficit actual y no en el estructural: esto es el déficit que se registraría si la economía se encontrase en pleno empleo. Pero esto es precisamente lo que el FMI recomendó... Las políticas que agravaron la recesión mucho más de lo que habría sido necesario. Pero durante la crisis, Stanley Fischer, subdirector ejecutivo del FMI defendió las políticas del FMI en *The Financial Times* y dijo que todo lo que pedían era ¡que Argentina tuviera un presupuesto equilibrado! Durante sesenta años ningún economista respetable ha creído que una economía que va camino a una recesión deba tener un presupuesto equilibrado”.

El FMI -como ya se mencionó- por su naturaleza de organismo especializado del sistema de Naciones Unidas, tiene la obligación de respetar los derechos humanos y abstenerse de conducir a los Estados miembros a dejar de observar esos derechos como consecuencia de las condicionalidades establecidas en sus programas de asistencia financiera. Sin embargo, ni en los documentos del Fondo que sirvieron de base para los programas de respaldo financiero hacia Argentina, ni en los documentos de la OEI cuando evaluó el desempeño de la institución financiera, existen señalamientos en materia de derechos humanos o de los instrumentos ratificados por el Estado argentino.

La convertibilidad encorsetó la economía, obligando al Estado a pensar en medidas que -sin llegar a tocar lo monetario y/o lo cambiario- aumentaran la competitividad del país, reduciendo costos. Y en este marco se inscriben las políticas destinadas a *abaratando la contratación y la expulsión de trabajadores y desmantelando una serie de conquistas sociales que eran derechos adquiridos*; y las restricciones -dispuestas por

decreto- al ejercicio de derechos como el de huelga, consagrado en las normas nacionales e internacionales.

También otras reformas como la previsional, fueron muy perjudiciales por el descalabro fiscal que provocó la aparición del régimen de capitalización elegido por más del 80% de los aportantes, mientras el sistema estatal proseguía pagando mensualmente más de tres millones de haberes, agravado esto por la reducción de aportes patronales -recaudación que siempre ingresaba al Estado- que tuvo la finalidad nunca alcanzada de bajar la tasa de desempleo.

El déficit público generado de alguna manera debió cubrirse: y no fue gravando a los sectores con más “espaldas” para soportar una mayor carga tributaria como se intentó resolver la cuestión, sino apelando a recortes en el gasto público o aumentando la presión impositiva vía impuestos al consumo (como el IVA) que no distingue entre personas ricas, de clase media o pobres al momento de aplicarse ¹⁶⁰ y termina impactando fuertemente en estas últimas pues son quienes destinan la totalidad o la inmensa mayoría de sus ingresos a comprar bienes para su subsistencia.

Consecuencia de este modelo fue *una redistribución de ingresos beneficiosa para los dueños de empresas (empleadores) y desfavorable para la población con ingresos fijos o con situaciones laborales difíciles (desempleados, subocupados)*: mientras el rojo fiscal crecía debido a la rebaja de las contribuciones a la seguridad social a cargo de las empresas, éstas no fueron elevadas para intentar equilibrar las cuentas del Estado; pero sí subieron o se modificaron las alícuotas de tributos que terminaron afectando más a quienes menos recursos tienen.

Se recurrió al *mayor endeudamiento*, haciendo que Argentina -fundamentalmente a partir de 1993/4- sea una gran as-

160 Con una alícuota del 21%, por cada \$100 de consumo, todos los consumidores finales pagan \$21 en concepto de IVA. ¿Dónde está el sesgo regresivo?; si se tratara de alguien con ingresos por (ejemplo) \$3.000 la incidencia del impuesto en su bolsillo será mucho mayor que sobre alguien con ingresos por (ejemplo) \$7000.

piradora de créditos externos caracterizada por volúmenes cada vez más importantes de capital a pagar, creciente necesidad de financiamiento anual, tasas de interés que se elevaban por cambios en la marcha de las economías de las principales potencias mientras también la capacidad genuina de pago del país era menor. Estos factores combinados arrojaban un resultado inevitable: *mayor ajuste externo e interno para cumplir con todos los compromisos en materia de deuda*. Este cuadro hizo colapso en septiembre de 2000 cuando los mercados internacionales se cerraron para Argentina, lo que obligó a buscar financiamiento dentro del país, básicamente a través de AFJP y bancos. Finalmente, en diciembre de 2001 se declaró el *default* para la deuda contraída con inversores privados, no estando alcanzados organismos financieros como el FMI o el Banco Mundial.

Sobre esta medida, si bien podía entenderse que por la grave situación del país se declarara la cesación de pagos, no fue parejo el trato para todos los acreedores: los privados (incluidas personas físicas, cientos de miles de pequeños o medianos inversores de países como Italia o Japón a quienes no puede atribuírsele responsabilidad con respecto a la crisis de 2001) dejaron de cobrar capital e intereses de la deuda pública argentina; *mientras que el FMI y otras instituciones financieras -cuya cuota de responsabilidad sobre lo sucedido en Argentina durante los años 90 fue alta- cobraron puntualmente en ocasión de cada vencimiento que se registraba*.

Con las privatizaciones se buscó reducir la presencia del sector público de modo que éste quedara acotado a las funciones propias de un Estado gendarme, con mínima intervención en materia económica y social, sin que haya un auténtico plan de reforma estatal en términos de mejorar su eficacia y eficiencia.

La pérdida de empleos con motivo de la transferencia de empresas estatales a operadores privados (vía retiros voluntarios o despidos) *no tuvo como correlato medidas de contención o reorientación por parte del mismo Estado*, contribuyendo entonces a agudizar esa problemática al generarse diferen-

tes actividades de escasa o nula generación de valor agregado, llevadas adelante por quienes debían dejar su trabajo formal, con expectativas de éxito mínimas (remises, kioscos, pequeños emprendimientos en el sector servicios, en ciudades cuyo desempleo aumentaba producto del achique estatal, mientras el consumo disminuía).

Hubo asimismo casos verdaderamente paradigmáticos y vergonzosos como el del servicio ferroviario, que causaron cierres de ramales y estaciones, dejando a millones de argentinos del interior del país sin movilidad propia, condenados a utilizar el transporte automotor -único servicio alternativo- cuyas tarifas históricamente fueron superiores y sobre el que además -por si dejar a casi todo el país sin trenes ya no implicaba un retroceso- desde 2000 y a través de la ley 25.239 (la misma que introdujo cambios regresivos en el impuesto a las ganancias) se aplicó el gravamen del IVA con una alícuota del 10,5% para pasajes de más de 100 km de distancia, exento hasta ese momento. De ese modo se encarecieron los boletos que pagaban (y siguen pagando, pues la norma sigue vigente) los usuarios.

4.3. Impacto de las políticas aplicadas sobre los indicadores sociales

Los indicadores sociales en la década, luego de un corto período de recuperación posterior a la hiperinflación por el ficticio “efecto riqueza” logrado mediante la estabilidad monetaria y de precios, con el tiempo dieron muestras de un sensible deterioro: pese a todas las reformas que antes se explicaron, buscando crear más puestos de trabajo por la vía de normas más flexibles y menores costos laborales, los problemas de empleo fueron aumentando: 1990 comienza la serie con 6,3% de la Población Económicamente Activa para llegar al 18,4% en 1995...curiosamente el año en que el presidente Carlos Menem obtiene su reelección con un porcentaje mayor de votos que el logrado en 1989 cuando el electorado (al menos la gran mayoría) ignoraba el viraje ideológico que daría el candidato

justicialista una vez llegado al poder ejecutivo. En 1998, la desocupación descendió al 13,2%; y entre 1999 y 2002 fue del 12, 5%, 14%, 16,5% y 22%, en este último caso por efecto de la crisis de 2001.

Durante esos años más personas salieron a buscar trabajo, no encontrando cómo insertarse. Entre quienes comenzaron esa búsqueda sobresalieron las mujeres, sea por el positivo cambio cultural contra determinados estereotipos de género que representa el ejercicio de derechos en el plano no doméstico como por la pauperización de la situación de muchos hogares argentinos, lo que llevó a más integrantes del grupo familiar a procurar conseguir ingresos adicionales. En este sentido, la tasa de actividad difundida por el INDEC que mide la oferta de trabajo de las mujeres, pasó de un promedio de 27% al comenzar la década a poco más de 33% en 2001; y las ocupaciones conseguidas en un segmento importante fueron de mediana o baja calificación y por ende de escasa remuneración. También muchos estudiantes (universitarios o de los últimos años del ciclo medio de enseñanza) debieron desde edades más tempranas combinar el estudio con la necesidad de trabajar para llevar más recursos al hogar. El desempleo joven tuvo un incremento superior al 100% en toda la década, duplicando casi en todos los años a la tasa de desocupación general: se ubicó en 14,5% promedio durante 1991, trepó al 32% en 1995 ni bien llegaron a Argentina los efectos de la crisis mexicana (con un pico de 34,4% en la encuesta de mayo de ese año), se mantuvo oscilante entre el 25% y el 29% a partir de 1996 y subió nuevamente hasta un 31% en 2001.

El empleo no registrado aumentó durante la década, en una clara demostración de que la legislación encuadrada en el paradigma de la flexibilidad laboral alentada por el FMI e impulsada con mucho énfasis por los dos gobiernos de Menem y por el gobierno de de la Rúa, facilitó la creación de puestos en el segmento informal. *Quienes se insertan precariamente en el mercado laboral quedan excluidos del régimen de convenciones colectivas*, instrumento que proporciona un marco igualador entre empleados y empleadores. Los trabajadores no regis-

trados perciben siempre una menor remuneración comparativamente con quienes sí lo están, no respetándose derechos como el horario limitado, descanso diario, vacaciones, licencias, seguridad e higiene, capacitación, entre otros; tampoco se le hacen aportes a la seguridad social, no cuentan con cobertura asistencial y dichas personas hasta se ven impedidas de acceder a un crédito otorgado por entidades financieras al no disponer de una constancia fehaciente que acredite la relación laboral, como puede ser el recibo de haberes. Los datos de la OIT son contundentes: *durante la década de 1990 en Argentina, 95 de cada 100 puestos generados fueron no registrados*. Las estadísticas del INDEC muestran asimismo que la tasa de no registro era en 1990 de 25,9%, en 1998 llegó al 38,4% y al estallar la crisis de 2001 subió al 40,6%.

Porcentajes tan elevados de trabajadores en estas condiciones, *privaron a más del 90% de quienes estaban en situación de desempleo del derecho a cobrar el seguro establecido por la ley 24.013*, pues dicha norma contempla el pago sólo a quienes trabajaron formalmente hasta el momento del despido. Más allá de consistir en una suma insuficiente para atender gastos básicos como se refirió en el punto alusivo a las reformas laborales, el seguro al menos aportaba algo de dinero a un grupo familiar sin ingresos, afectado por la pérdida del empleo de una o más de las personas que lo integran. Sin embargo, sólo una minoría pudo acceder a esta prestación.

Fueron los trabajadores informales y desocupados quienes especialmente sufrieron una de las últimas medidas gubernamentales previas a la caída de la convertibilidad: las restricciones al retiro de depósitos y la consecuente generalización del uso de las tarjetas de débito y crédito para comprar bienes. Las personas que no estaban bancarizadas (un 60% aproximadamente), al cortarse drásticamente el flujo de circulación de dinero a través del sistema financiero y resentirse la cadena de pagos, se vieron privadas de percibir sus modestos ingresos en billetes. Esto acentuó la crisis social en los sectores de menores recursos y dio lugar a prácticas propias de las épocas previas a la existencia de la moneda como instrumento

de curso legal: el trueque. Así, aparecieron clubes de trueque en todo el país, donde la gente llevaba objetos materiales para ofrecer a cambio de otros objetos para cubrir sus necesidades.

Por otra parte, la pobreza que en la primera medición del INDEC posterior a la instauración del régimen de la convertibilidad era del 16%, llegó en octubre de 2001 al 34% después de mantenerse permanentemente en más del 20% a partir de octubre de 1995 ¹⁶¹. Hubo retrocesos en materia de brecha de desigualdad: mientras en octubre de 1990 el 10% más pobre ingresaba el equivalente al 2,1% de la riqueza y el 10% más rico el 33,9%, en octubre de 2001 la brecha era de 1,6% y 37,6% respectivamente; y el Índice de Gini, que permite observar el grado de concentración en la distribución del ingreso -siendo 1 el número que indica el mayor grado de concentración y 0 el que más se aproxima a la igualdad- fue en 1990 0,50; en 1997 0,54 y en 2002 0,59 ¹⁶².

Esto vuelve a evidenciar que el modelo fue funcional a quienes mejor posicionados económicamente se encontraban y perjudicó a quienes estaban en la franja de población de menores recursos.

Vale recordar que desocupación, informalidad y pobreza no implican solamente “la privación de” trabajo y recursos económicos (ingresos) para las personas que las sufren sino que son principalmente *una violación a la dignidad humana*; y es aquí donde se relacionan estos fenómenos con la violación de los derechos humanos. *Donde hay pobreza se generan condiciones propicias para desproteger derechos humanos*: a la salud, a la educación, al trabajo, a gozar de condiciones de vida adecuadas, entre otros, tornándose entonces sumamente dificultoso el ejercicio de otros derechos.

161 Para ampliar sobre este tema, puede leerse la tesis de Maestría en Relaciones Internacionales de Javier SURASKY: “La Piedad de Caín. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza”, FCJS-UNLP, 2008.

162 Fuente: CEPAL, investigación de GONZÁLEZ y MARTNER.

La pobreza *siempre ha sido un factor que obstruye la mayor participación ciudadana*: quienes están en situación de pobreza suelen tener dificultades para el acceso a la información, al debate de ideas y por ende al sentido crítico que contribuyen a lograr una democracia plena; y ello a su vez favorece la adopción de prácticas clientelares que crean una dependencia de parte de los sectores con mayores necesidades insatisfechas hacia el poder político de turno, situación no aconsejada para democracias que buscan consolidarse. También las prácticas clientelares pueden anular la capacidad de esa franja poblacional para reclamar un estándar de vida compatible con la dignidad humana: herramientas para progresar por sus propios medios, igualdad de oportunidades, movilidad social, etcétera. Es muy probable que terminen conformándose con tener cubiertas necesidades estrictamente básicas mediante la ayuda brindada por las sucesivas administraciones gubernamentales, sin otras expectativas para su vida.

4.4. Inobservancia de principios cardinales en materia de derechos humanos

En las políticas seguidas por los gobiernos que estuvieron en el poder durante los años 90 hasta 2001 se encuentra una notoria ausencia de respeto a preceptos centrales en materia de derechos humanos, como la progresividad, la no regresividad -incluida la regresividad impositiva-, la utilización de los recursos hasta el máximo disponible, la protección de los grupos o colectivos que exhiben mayor grado de vulnerabilidad, entre otros. Faltó asimismo una estrategia de desarrollo: la combinación de crecimiento económico sostenido y mayor acceso a los frutos de la riqueza creada por los niveles crecientes de actividad, para sectores cada vez más amplios de la población.

Ejemplos que simbolizan retrocesos en el ejercicio de derechos fueron, por un lado, la decisión de reducir salarios en plena recesión y cuando la crisis de 2001 estaba próxima, llegando al absurdo de que a raíz de los menores ingresos perci-

bidos por los trabajadores, se reduzca el poder de consumo e inevitablemente se agrave el cuadro de caída en la producción de bienes y servicios causando una baja de la recaudación fiscal y un deterioro en la situación financiera del Estado; y por otro lado, corresponde mencionar la decisión de disponer que las jubilaciones y pensiones sólo se pagarían en la medida que existieran recursos presupuestarios sin posibilidad alguna de actualización de los haberes. Todo esto sin haber jamás demostrado el Estado que aunque resultaran esas medidas -u otras en similar sentido- un retroceso en el ejercicio de algún derecho, significarían un avance si se considera a la totalidad de los derechos reconocidos en el Pacto.

Si un gobierno entiende que decisiones de esta naturaleza son positivas y conducentes a los objetivos de encausar una situación crítica por la que atraviesa determinado país (caso Argentina) en materia económica y financiera, *nunca estos fines debieran obtenerse reduciendo o directamente eliminando derechos que el mismo Estado se obligó a respetar y garantizar al haber ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

Cabe tener presente con motivo de estas reflexiones, lo que expresan los principios de Maastricht, cuando se cataloga como violatoria de los DESC a:

“...‘la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza’ (principio 14 a); ‘la adopción de legislación o políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones legales preexistentes relativas a esos derechos, salvo que su propósito y efecto sean el de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos más vulnerables’ (principio 14 d); y ‘la adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance en el que se garantiza el derecho’ (principio 14 e)”.

El criterio que debiera seguir un gobierno democrático en relación con las políticas públicas es el de *diseñarlas en perspectivas de derechos*, lo que significa en primer lugar subor-

dinarlas al bienestar de la sociedad, tomando como objetivo central a las personas y su derecho al desarrollo, y no a que el modelo “cierre” o sea “sustentable” en el plano económico y fiscal, para lo cual terminan siendo permitidos sacrificios sociales violatorios de los derechos humanos. En segundo lugar, sobre la base de la no discriminación -pues todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos-, procurar poner especial atención en los sectores excluidos para que puedan desplegar sus capacidades potenciales: construir universalidad de derechos. En tercer lugar, el Estado no puede estar ausente o indiferente ante situaciones de desigualdad e inequidad ¹⁶³ provocadas por el imperio del mercado en donde es sabido que suelen prevalecer quienes más poder económico (y político) tienen. Las desigualdades e inequidades se compensan con un Estado que sin tener características autoritarias o absorbentes sobre la vida de las personas, intervenga activamente poniendo freno a los abusos, brindando un conjunto de prestaciones sociales financiadas con tributos que graven a quienes más renta o patrimonio poseen, etcétera.

La esencia de una administración gubernamental democrática estriba no sólo en el respeto de la periodicidad de los cargos electivos o la realización de comicios libres sino en construir un modelo político, económico y social inclusivo. Así lo explica Fabián SALVIOLI (2009, pág. 41):

“La democracia, en efecto, no se agota con la existencia de un mecanismo de designación de autoridades por medio del cual se garantice la organización y realización de elecciones periódicas libres y transparentes por ejercicio del sufragio secreto como forma de legitimar el poder. Si bien el plano electoral es imprescindible, y el sufragio es reconocido como un

163 Manuel GARRETÓN (2000, pág. 106 y ss.) explica que la inequidad se refiere a las oportunidades que tiene una sociedad para acceder a derechos que le son inherentes (educación, salud, trabajo entre otros); mientras que la desigualdad expresa la brecha de ingresos existente entre los sectores de la población ubicados en la cúspide de la pirámide (más ricos) y quienes se encuentran en la base (más pobres).

derecho humano, constituye tan sólo un aspecto del ejercicio democrático pleno, el cual requiere de la mayor participación social para el proceso de toma de decisiones. La democracia es una forma de vida que, como tal, debe atravesar el funcionamiento de todas y cada una de las diversas instituciones sociales privadas y públicas; el funcionamiento en plenitud del Estado de Derecho requiere la no exclusión de ninguna persona, la integración de todos los sectores de la sociedad, y el marco indispensable para el ejercicio individual y colectivo de las libertades y el pleno desarrollo de la personalidad”.

4.5. Decepcionante papel de la OEI

El caso argentino se convirtió en emblemático para el mundo: cómo un país que mantenía relaciones armoniosas con el Fondo Monetario, que fue ante el mundo considerado ejemplo de disciplina económica y fiscal por el propio Director Gerente M. Camdessus tan sólo dos años antes, pudo terminar sumergido en 2001 en la más grave crisis de su historia contemporánea.

El informe de la OEI de 2004, en principio alimentó buenas expectativas: que el FMI por medio de su oficina interna de evaluación y teniendo en cuenta lo negativo que fue para su propia imagen institucional como organismo el rol desempeñado con respecto al caso argentino, terminara replanteándose las políticas impuestas no sólo en este país sino en otras naciones. Lamentablemente, nada de esto ocurrió y son varias las decepciones que se acumularon luego de hacerse público el informe.

Decepciona fuertemente que la oficina encargada de auditar internamente a un organismo especializado del sistema de Naciones Unidas *no haga ni siquiera una mínima alusión a los derechos humanos que pudieron ser afectados durante la convertibilidad al establecer condicionalidades en cada oportunidad que Argentina le requirió asistencia al Fondo Monetario*. En algunos pasajes se muestra un profundo desconocimiento del sistema federal de gobierno, insinuando que el Estado na-

cional no “avanzaba” sobre las provincias constitucionalmente autónomas para que las metas fiscales se cumplieran; o cuando se asume que medidas en el plano tributario o de conculcación de derechos laborales, puedan llegar a decidirse por decreto -norma de jerarquía inferior a la de una ley- en aras de agilizar su vigencia, cuando existen mecanismos institucionales -como el tratamiento legislativo con participación de todas las fuerzas con representación popular en el Congreso- que todo Estado democrático debe respetar.

Sin lugar a dudas, el paradigma que rigió y rige los programas financieros respaldados por el FMI fue y es: *el fin justifica los medios*. Para lograr una determinada meta cuantitativa en materia de gasto público, déficit o superávit fiscal; o para alcanzar mayor competitividad por medio de ciertas reformas estructurales en un país, se pueden desconocer la Constitución Nacional o los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos dicho Estado ratificó; todo resulta permitido o es correcto si el objetivo perseguido efectivamente se cumple.

Hay asimismo otra decepción: la autocrítica más frecuente en el informe de 2004 *es que el FMI no fue durante los años evaluados lo suficientemente riguroso en obligar a cumplir los compromisos a que estaba obligado el Estado argentino*, mas no que como consecuencia de las políticas que el FMI alentaba, el país era conducido a una situación de violación de los DESC y paulatinamente se iba aproximando al abismo, sin posibilidades de rescate a menos que cambiara radicalmente su orientación económica. El FMI entonces, fue demasiado tolerante con Argentina y dejó pasar desvíos (fiscales, de reformas estructurales en el plano laboral y/o previsional, entre otros) que fueron minando las bases del régimen de la convertibilidad.

El Fondo Monetario venía de experimentar fracasos en crisis como la del sudeste asiático o Rusia, ocurridas en 1997/98, sea por no anticiparlas debidamente o por las exigencias de política económica post crisis impuestas con demasiada dureza en algunos países (caso Indonesia), con fuerte rechazo so-

cial. *La situación vivida en Argentina y la decisión de evaluar la actuación del Fondo podía haber sido una buena oportunidad para reformular su orientación y volver a las fuentes, a los principios consagrados en su carta constitutiva.*

Los cuestionamientos (no sólo internos sino externos) que recibió este informe de la OEI acentuaron todavía más la antes referida pérdida de credibilidad del FMI y dieron lugar a que se pensara en un grupo de personas expertas “independientes” para elaborar un reporte, que se conoció en 2006, con el propósito de estudiar el desempeño de la propia oficina evaluadora del Fondo. En los tramos alusivos a Argentina, lo que puede apreciarse es una crítica a la OEI y al *staff* del propio organismo debido a que no se observaron ciertas reglas como la independencia que debe existir entre ambos por las diferentes funciones que cumplen, así como por no brindar los directivos a la oficina evaluadora toda la información disponible en relación con el caso argentino cuando se preparó el informe.

Pero no se ven en su texto críticas sobre cómo la OEI evaluó las políticas adoptadas por Argentina, en las que el FMI tuvo directa incidencia: *una clara demostración acerca de que el panel de expertos no ha tenido discrepancias sustanciales con la orientación de esas políticas.*

En línea con lo expresado en los párrafos anteriores, los dos informes causaron asimismo otra decepción: en cada uno de sus textos son mencionadas con nombre y apellido las personas que -provenientes de diferentes estamentos como el académico, empresario, sindical, la función pública o los derechos humanos- fueron entrevistadas durante su elaboración (algo saludable en términos de mostrar amplitud de criterios y no una mirada unívoca). Sin embargo, *las opiniones de quienes a lo largo de los años 90 realizaron señalamientos críticos sobre el accionar del FMI, no fueron adecuadamente reflejadas.*

El informe fue asimismo para el FMI una oportunidad perdida de reconocimiento de errores que permitieran generar un debate orientado a direccionar sus políticas en perspectiva de derechos humanos, como debiera esperarse de un organismo especializado del sistema de Naciones Unidas.

Contradiciendo los postulados que animaron su creación en 1944, el Fondo no ha sostenido *que puede salirse de los momentos de crisis promoviendo la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio mundial, alcanzando y manteniendo altos niveles de ocupación e ingresos reales y desarrollando recursos productivos de todos los países miembros, como objetivos primordiales de política económica.*

4.6. El desempeño del Comité DESC

Por otra parte, los informes periódicos emitidos sobre Argentina en las evaluaciones del Comité DESC, contienen señalamientos críticos hacia medidas adoptadas por el gobierno en planos muy sensibles de afectación de derechos, que merecen destacarse. Sin embargo, *en algunos casos el desempeño del Comité no fue crítico* en relación con otras políticas aplicadas durante a convertibilidad, pese a ser violatorias del PIDESC.

Se observan preocupaciones y exhortaciones para el Estado parte sobre medidas tomadas en el plano fiscal, laboral, previsional, entre otras. También se encuentran recomendaciones para que el Estado parte, “en sus negociaciones con las instituciones monetarias internacionales, tenga en cuenta sus obligaciones en virtud del Pacto de respetar, proteger y poner en ejecución todos los derechos consagrados en el Pacto”¹⁶⁴. El señalamiento es obviamente hacia el Estado, que al momento de negociar programas de respaldo financiero con instituciones (como el FMI), debiera recordar que al ratificar el PIDESC asumió compromisos y obligaciones, no pudiéndose apartar de los mismos; *pero en ningún pasaje de estas observaciones finales se lee que el Estado argentino estaba sometido a un condicionamiento extremo por parte del propio FMI u otras instituciones financieras como el Banco Mundial, producto de*

164 Observaciones finales del Comité DESC sobre el Estado Argentino, diciembre de 1999, punto 28 del documento.

la naturaleza rígida de la propia convertibilidad que obligaba a pensar en soluciones alternativas para evitar la pérdida de la competitividad con un tipo de cambio fijo y desacoplado de los costos internos. Tampoco se menciona el cada vez más elevado nivel de endeudamiento externo que exhibía el país, cuyo capital aumentaba año tras año y con él las necesidades de financiamiento, para lo cual se requería mantener relaciones sumisamente correctas con el FMI.

Vale precisar que el comité evalúa Estados, no organismos internacionales; *pero eso no implica que al evaluar el desempeño de un Estado en materia de derechos humanos, se deje de tomar en cuenta el contexto y los factores que muchas veces influyen decisivamente en el diseño y ejecución de las políticas que resultan violatorias del PIDESC*. Y es en este marco que podría el Comité haberse referido al papel de instituciones como el FMI.

Un párrafo aparte merecen, por un lado, cierta contradicción que se desprende del informe periódico evaluado en 1994, cuando se reconoce el “gran éxito” que en materia macroeconómica generaron los programas de privatización y descentralización, aunque señalando al mismo tiempo que una inadecuada supervisión de los mismos estaba causando violaciones a los DESC; y por otro lado, el poco entendible elogio que el Comité hizo sobre lo que consideraba “aspectos positivos”, expresando beneplácito a raíz de los avances económicos logrados por Argentina en los últimos años: especialmente en la lucha contra la inflación, en materia de estabilidad monetaria y de crecimiento económico real, estimando que esas condiciones favorecerían la realización de los DESC, aunque de ellas no se derive necesariamente su cumplimiento. Cuesta comprender -más allá de la referencia crítica del informe- que el modelo privatizador argentino, guiado por criterios estrictamente fiscalistas, con sistemas de venta muy cuestionables como el de canje de activos de empresas públicas por títulos de deuda devaluados en el mercado pero tomados por el Estado para esa operación a un valor muchísimo mayor, sin un plan de reforma integral del aparato estatal y con enormes

costos sociales producto de la expulsión de puestos de trabajo con pocas chances de ser reubicados en tareas productivas, pueda ser calificado como exitoso. En idéntico sentido, resulta de difícil comprensión el desconocimiento del Comité sobre que la estabilidad monetaria y las mayores oportunidades económicas que en principio de ellas puedan derivarse, fueron en el caso argentino producto de un régimen como la convertibilidad, que -vale reiterarlo- para mantenerse en el tiempo demandaba recurrentemente ajustes en otras variables, que causarían inevitablemente violaciones de derechos enunciados en el PIDESC.

Luego de estas observaciones finales sobre Argentina formuladas en la década de 1990, en marzo de 2001 se dio a conocer un documento titulado “Gestión económica mundial y autonomía normativa nacional en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁶⁵, presentado ante el Comité DESC en su 25° período de sesiones por Hamish Jenkins (Oficial de Programas de los Servicios de enlace con organizaciones no gubernamentales de las Naciones Unidas). El documento alude concretamente a las presiones ejercidas por las instituciones financieras internacionales sobre los gobiernos nacionales, que terminan influyendo negativamente en el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos, por medio de la condicionalidad del ajuste estructural y de lo que la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (*UNCTAD*) define como la “disciplina” que los mercados financieros imponen a los gobiernos al elegir sus políticas monetarias y fiscales. La *UNCTAD* se refiere a cómo el FMI gestionó la crisis asiática a partir de 1997, poniendo el acento en las políticas de ajuste fiscal y liberalización, que estrangularon el crecimiento económico y el empleo en aquella región. El documento fue, indudablemente, un avance en términos de reconocer la gravi-

¹⁶⁵ Disponible en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.2001.6.Sp>.

tación de las instituciones financieras internacionales sobre la orientación de las políticas económicas de un país o grupo de países. Sin embargo, cabe aclarar que en su texto no hay mención alguna del caso argentino.

4.7. Similares recetas en la Unión Europea, una década después

Aunque no forme parte del eje central de la investigación, es pertinente en las reflexiones finales abordar la crítica situación que atraviesa Europa durante los últimos años. Existe una matriz de origen común en comparación con la Argentina de la convertibilidad en los años 90: tipo de cambio nominal sin posibilidad de devaluación, desregulación de los flujos financieros que favorecieron el ingreso de capitales, endeudamiento público y/o privado, incentivo a la demanda interna y de importaciones, burbujas especulativas, pérdida en la competitividad de las exportaciones, déficit de balanza de pagos (comercial y por los pagos en concepto de deuda), dificultades para afrontar los compromisos externos, salida de capitales y crisis.

La espectacular crisis de EE.UU. -malintencionadamente relacionada por sectores ligados a las casas de inversión directamente involucradas en la cuestión con las hipotecas subprime otorgadas a personas usualmente no calificadas para recibir esos préstamos-, en verdad fue el lamentable corolario del modelo de desregulación en materia de productos financieros alentado durante las presidencias de George Bush (2001/2009), que hizo rodar a una velocidad inusitada el mecanismo de asignación de créditos a largo plazo (como son los hipotecarios) con rápida captación por parte de las prestatarias de esos recursos mediante instrumentos (cédulas) colocados nuevamente en el mercado, garantizados con los inmuebles antes hipotecados, artificialmente valorizados por la burbuja especulativa que existía hasta que se desinfló. Es innegable que la onda expansiva de la hecatombe financiera estadounidense contribuyó a agravar los problemas europeos.

Viendo el papel del Fondo Monetario en Europa bajo estado de crisis, todo indica que aún no soplan vientos de cambio sobre las políticas que el organismo internacional entiende son las adecuadas para corregir el grave cuadro que golpeó particularmente a Estados miembros como Grecia, España, Portugal, Irlanda ¹⁶⁶, entre otros. Es así que se han impuesto a los gobiernos medidas bastante conocidas en la Argentina de los 90: privatizaciones, reducciones salariales, ajustes en el gasto público y en los ingresos tributarios con mayor inci-

166 Grecia y España son casos emblemáticos. Grecia, debido a una administración fiscal poco responsable y a la manipulación y ocultamiento de estadísticas oficiales sobre su real déficit fiscal, llegó a tener un pasivo equivalente al 150% del PBI; mientras que España no tuvo problemas de deuda pública al comienzo de la crisis aunque sí de deuda impaga por créditos otorgados a particulares (por ejemplo, hipotecarios) que -como en EE.UU.- durante años inflaron artificialmente los valores del mercado inmobiliario; pero al aparecer los problemas, se deprimieron fuertemente los precios al punto de no cubrir la garantía real siquiera el valor originario del préstamo. La ayuda del Estado a los bancos para evitar que éstos caigan, produjo un incremento sustancial en el déficit y el endeudamiento público, lo que llevó a su vez a aplicar ajustes fiscales cuyo efecto fue agudizar el cuadro recesivo y de destrucción de empleos (en 2013 el desempleo trepó al 26% de la población activa). Portugal tuvo un serio problema de déficit fiscal (que se asemeja al caso griego); e Irlanda -otrotra exhibido al mundo como un ejemplo de modelo económico exitoso-, tuvo una crisis originada en deuda privada (similar al caso español) con incremento de la deuda pública cuando el Estado salió a rescatar a los bancos en dificultades. Otros países como Italia, también sufrieron un incremento del déficit público y del endeudamiento, lo que derivó en la aplicación de duros ajustes fiscales y protestas sociales que le costaron el cargo al polémico primer ministro Silvio Berlusconi. También Chipre, cuyo sistema financiero -propio de un paraíso fiscal- es muy superior al PBI, con buena parte de sus fondos provenientes de ahorristas no residentes e importantes tenencias de deuda griega, hizo eclosión en marzo de 2013; emergiendo un cambio de enfoque para abordar la situación: se buscó que el costo del rescate lo paguen los ahorristas (primero para los depositantes de menos y más de 100.000 euros y luego sólo para estos últimos), a cambio de una asistencia estimada en 10.000 millones de euros. Para evitar fuga de depósitos, se impusieron restricciones al retiro de dinero de cuentas bancarias, similar al aplicado en Argentina en fines de 2001.

dencia en los sectores de menos capacidad contributiva, leyes laborales flexibles, entre otras; todas condiciones exigidas a los gobiernos de países de la zona euro para que la Unión Europea (por medio de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo) y el mismo FMI otorguen la asistencia financiera ¹⁶⁷ que los saque de un virtual estado de quiebra.

En este clima de fuerte perturbación sobre la región, se firmó en 2012 el “Tratado para la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria” ¹⁶⁸, concebido como paso indispensable para restablecer la confianza en la Unión Europea, evitando futuras crisis, estableciendo límites al déficit fiscal y la deuda, así como mecanismos de coordinación fiscal para lograr el compromiso de tener cada país un déficit estructural no superior al 0,5% de la PIB; y en aquellos países cuya deuda sea inferior al 60% del PIB, llegar al 1%. El Tribunal de Justicia de la UE, si comprobara que un Estado miembro no ha respetado las pautas de equilibrio presupuestario, tiene jurisdicción para tomar intervención, dando lugar a eventuales sanciones económicas.

En el Tratado hay referencias a la necesidad de alcanzar un crecimiento más intenso y finanzas públicas saneadas y sostenibles; también se expresa que la regla del equilibrio presupuestario debe incorporarse al orden jurídico interno de los Estados, preferentemente a la Constitución, y que las disposiciones del Tratado no deben interpretarse como alteración de las condiciones de política económica con motivo del otorgamiento de asistencia financiera a un Estado con participación de la Unión Europea o del Fondo Monetario Internacional. Pero no se encuentra en su texto una sola mención orientada a prevenir po-

167 El accionar coordinado de FMI, BCE y CE se ha denominado “Troika” y busca garantizar el mayor grado de coherencia y eficiencia en la aplicación de políticas necesarias para lograr -según su visión- que las economías vuelvan a crear empleos y crecer económicamente.

168 De los 27 países que integran la Unión Europea, solamente no firmaron el Tratado Gran Bretaña y República Checa, que además no forman parte de la zona euro.

sibles afectaciones de derechos humanos por dar cumplimiento a los compromisos asumidos con motivo de dicha asistencia.

Sobre las decisiones en materia fiscal que muchas naciones europeas vienen adoptando desde hace un tiempo y que han significado retrocesos en materia de derechos sociales históricamente respetados por los Estados de la U.E., esto comenta el premio nobel de Economía Amartya SEN (2012) ¹⁶⁹:

“El atractivo moral de la austeridad es engañosamente grande y su ineficacia económica es clara al menos desde que Keynes restó credibilidad al ‘remedio de la austeridad’ en la Gran Depresión de los años 30. Los recortes salvajes de importantes servicios públicos atentan contra lo que para la década de 1940 llegó a ser un compromiso social en Europa que condujo al nacimiento del Estado de Bienestar. En relación al euro, la falta de flexibilidad del tipo de cambio fijo es intrínsecamente problemática cuando el desempeño económico de los países difiere”.

En similar sentido se expresa el premio nobel Joseph STIGLITZ (2012, 283):

“La crisis de Europa no es fortuita, pero no la ha provocado ni una excesiva deuda ni un excesivo déficit a largo plazo, ni tampoco el Estado de Bienestar. La ha provocado un exceso de austeridad -unos recortes en los gastos del gobierno que, como era previsible, condujeron a la recesión de 2012- y un ordenamiento monetario defectuoso: el euro”.

STIGLITZ afirma que el euro impidió a muchos países realizar ajustes mediante el tipo de cambio y las tasas de interés, esenciales para ayudar a sus economías. El proyecto Euro -continúa- fue pensado y aplicado como proyecto político: compartir una moneda como medio para acercar más a los países miembros de una región en la que no existió previamente la cohesión necesaria para que esto funcione bien; poniéndose mayor énfasis en acordar no tener déficit ni deudas excesivas. Y prosigue el autor:

169 Versión original en inglés; traducción propia.

“...Si echamos un vistazo por toda Europa, entre los países a los que mejor les va están Suecia y Noruega, con sus sólidos Estados del bienestar y sus grandes gobiernos; pero esos países decidieron no incorporarse al euro...”.

Las críticas a la receta del ajuste en Europa pero extensivas a todas las naciones, provienen hasta del mismo Fondo Monetario: su economista en jefe, Olivier Blanchard y un economista del *staff*, llamado Daniel Leigh ¹⁷⁰ elaboraron un documento que tomó estado público en enero de 2013, donde se reconoce el impacto negativo de las medidas de austeridad en cantidades mucho mayores (tres veces más que lo originariamente calculado) sobre la inversión, el consumo y el desempleo. Concretamente: los programas respaldados por el propio FMI y la *troika* en su conjunto en países como España, Grecia o Portugal son erróneas. En definitiva, *se llama la atención sobre la inconveniencia de generar ahorros fiscales mediante medidas de ajuste que al repercutir sobre la economía real terminan reduciendo la recaudación del propio Estado a raíz de la menor actividad, agudizándose por consiguiente el desequilibrio en las finanzas públicas que dio origen al ajuste mismo.*

Las medidas aplicadas en la región europea generaron una firme resistencia por parte de la ciudadanía de los países que deben soportar las políticas de ajuste. Son los mundialmente conocidos “*indignados*”: colectivos mayoritariamente formados por desempleados y trabajadores activos y pasivos a quienes les recortaron ingresos, prestaciones sociales o conquistas laborales, que hacen oír su voz mediante manifestaciones de protesta -muchas veces reprimidas por fuerzas policiales- ante la incapacidad que muestran los gobiernos para dar respuesta a sus demandas y como señal de firme rechazo a sus políticas, de carácter regresivo en materia de derechos humanos.

170 Disponible en www.imf.org. El documento, titulado “Errores en las previsiones de crecimiento y multiplicadores fiscales” está publicado en idioma inglés y aclara a los lectores que no es representativo de la opinión institucional del FMI.

4.8. Reformular el FMI y pensar alternativas regionales

El FMI continúa funcionando en esencia sin cambios, tanto en su estructura organizativa cuanto en la orientación de sus políticas. El proceso de reformas en la integración del Directorio Ejecutivo tendiente a dar más participación a naciones que sin ser las más industrializadas adquirirán cierto peso en el escenario económico mundial no alterará la relación de fuerzas existente ni el “veto” de EE.UU. En relación a los programas de respaldo financiero, el accionar del Fondo Monetario tampoco ha variado. Prueba de ello es lo sucedido con la crisis europea -antes explicada- donde se revela nuevamente la incomprensión del organismo acerca de lo que significa llevar adelante duros ajustes sobre economías que vienen experimentando caídas en su producción, generando de esta manera mayor desempleo y peores condiciones sociales.

Un atisbo de cambio discursivo (muy leve y pronto dejado de lado cuando asumió Christine Lagarde, con un perfil más ortodoxo), se percibió con el Director Gerente Dominique Strauss-Kahn ¹⁷¹. En algunas de sus alocuciones, hubo referencias concretas a problemáticas más identificadas con lo social que con lo financiero o económico: desempleo, desigualdad, inequidad, programas de asistencia social y de obras públicas como herramientas para sacar a un país de la recesión, importancia de alcanzar una protección social adecuada en función de estándares de la OIT ¹⁷² parecían al menos mostrar el inicio

171 Strauss-Kahn de origen socialista, llegó al FMI en 2007 con muy buenos antecedentes en la función pública de su país (Francia), donde fue Ministro de Finanzas. Mereció severos cuestionamientos al verse envuelto en un escándalo por la denuncia que le formuló por delitos contra la integridad sexual una mucama del hotel de EE.UU. donde se alojaba en mayo de 2011, viéndose forzado a renunciar.

172 Ver en este sentido el discurso del Director Gerente del FMI pronunciado en Singapur en febrero de 2011: “Una recuperación mundial como corresponde”, publicado en <http://www.imf.org/external/spanish/np/speeches/2011/020111s.htm>.

de un nuevo enfoque (ya no de restricciones o ajustes) sobre cómo debían encararse situaciones de crisis.

Para honrar en el escenario internacional el rol que el FMI tiene como organismo especializado del sistema de Naciones Unidas, debiera acentuar las *reformas en los mecanismos de toma de decisiones*, de modo que sean más democráticos y cuenten con mayor participación de naciones que no sean las más poderosas económicamente. También debiera *ampliar y mejorar la discusión acerca de los contenidos de dichas decisiones*. Asimismo, es recomendable *dotar de mayor imparcialidad al órgano encargado de la evaluación y vigilancia* del desempeño del Fondo (OEI).

Resultaría muy necesario y representaría un significativo progreso, *que en los equipos técnicos del organismo se cuente con personas expertas en derechos humanos* para evitar posibles afectaciones de derechos en el diseño y aplicación de sus políticas.

Además de las consideraciones vertidas sobre el FMI, debiera ser de especial consideración para el futuro inmediato de América Latina *profundizar, extender y capitalizar la muy interesante labor desplegada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)* ¹⁷³, institución especializada que se creó en 1978 -originariamente para las naciones de la Comunidad Andina- pero que desde 1989 se abrió a las naciones de toda la región latinoamericana.

De acuerdo a su convenio constitutivo, son objetivos del FLAR:

a) Acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros.

b) Contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias, financieras de los países miembros, facilitándoles

173 Para obtener más precisiones sobre el FLAR, puede leerse el trabajo de Carlos GIRALDO, publicado por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en marzo de 2012 www.sela.org.

el cumplimiento de los compromisos adquiridos, en el marco del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo de 1980 ¹⁷⁴.

c) Mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros.

Básicamente, los Estados miembros y por medio de sus Bancos Centrales, hacen un aporte de capital que constituye el FLAR cuyo fin es ser usado para brindarles asistencia cuando presenten necesidades de financiamiento en su sector externo (desequilibrios en la balanza de pagos, iliquidez, reestructuración de deuda pública, etcétera). Su estructura de funcionamiento y decisiones no tiene votos más calificados que otros según el tamaño económico del país que aporte ¹⁷⁵, hay un conocimiento más acabado sobre la realidad de la región, no existen los condicionamientos típicos del FMI y se opera con rapidez (factor clave para encausar el problema que da origen a la necesidad de asistencia), sobre la base de un espíritu de confianza y cooperación.

El Convenio Constitutivo del FLAR fue registrado en la ONU, cumpliendo lo establecido por el Artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Actualmente integran el FLAR las naciones andinas: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, a las que se sumaron Costa Rica en 2000 y Uruguay en 2009.

Si bien la experiencia y los resultados del recorrido hasta ahora son realmente buenos, la incorporación de más naciones -particularmente las de mayor tamaño como Brasil y Argentina- y el rol que como instrumento potenciador puede jugar la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, contribuirían

174 El Acuerdo de Cartagena dio origen a la comunidad andina de naciones, en 1969; y el Tratado de Montevideo dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del que es parte el Estado argentino y que sirvió de marco para la constitución del MERCOSUR en 1991.

175 Sólo se establecen capitales mínimos con los que se ingresa al Fondo: actualmente: U\$S 250 millones para las naciones de dimensión económica grande y U\$S 125 millones para las naciones de dimensión económica pequeña.

al crecimiento de este mecanismo de ayuda financiera a escala regional, no excluyente de la existencia del FMI.

4.9. El paradigma de los derechos humanos como guía ineludible

El paradigma de los derechos humanos tiene que ser para un país la plataforma que oriente su desempeño institucional y -más específicamente- las políticas públicas que decida llevar adelante. Como explica Víctor ABRAMOVICH (2006, pág. 9), el conjunto de normas internacionales que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no formula políticas, no detalla cómo deben estas ser, aunque sí determina estándares que sirven como referencia para su diseño e implementación.

El PIDESC no exige adoptar una determinada política pública, efectivamente. Pero eso no significa sostener que la misma termine siendo neutra si la cuestión es analizada en perspectiva de derechos humanos.

Un desempeño de estas características tiene efectividad si trasciende los circunstanciales gobiernos y se sustrae de los tiempos electorales. Requiere asimismo poner el acento en la igualdad y la equidad social mediante políticas inclusivas universales; esto a su vez en un marco favorable al debate y a los aportes constructivos provenientes de distintos sectores para avanzar -sin retrocesos- en dirección a crear reales oportunidades que permitan a todas las personas llevar adelante una vida digna. También se necesitan equilibrio y madurez en quienes cumplen funciones dirigenciales, sin caer en actitudes soberbias: ni la crítica permanentemente obstruccionista y vacía de propuestas concretas, ni posicionamientos (gubernamentales, opositores, de la sociedad civil) exacerbadamente antagónicos que suelen dejar cicatrices muy poco propicias para dialogar y acordar. Con similar énfasis corresponde señalar que las políticas públicas legisladas, administradas y juzgadas, deben ser fruto de un ejercicio responsable de la soberanía del Estado, evitando repetir lamentables experien-

cias de sometimiento a condiciones impuestas por centros de decisión externos y a presiones internas (corporativas o del gobierno de turno) que interfieran su labor.

Lo vivido en Argentina durante la década de 1990 y con motivo de la extraordinaria crisis que le sobrevino, impuso una toma de conciencia muy probablemente nunca vista antes: en la ciudadanía, en la inmensa mayoría de los partidos políticos, en las organizaciones sindicales, en buena parte del empresariado, en las universidades y centros de investigación científica, en los diferentes estamentos gubernamentales, entre otros actores importantes, para no retornar jamás a un modelo de gestión política, económica y social de contenidos regresivos cuyos efectos sean empeorar el goce y ejercicio de derechos humanos.

Ojalá que esta convicción colectiva se afiance, perdure y nunca decaiga.

5. ANEXO DOCUMENTAL Y DE CUADROS CON INDICADORES SOCIALES

5.1. Informe de la OEI sobre el caso argentino emitido en el año 2004: transcripción del resumen ejecutivo ¹⁷⁶

La crisis argentina de 2000-02 fue una de las crisis cambiarias más graves de los últimos tiempos. Tras tres años de recesión económica, en diciembre de 2001 Argentina se declaró en cesación de pagos de su deuda soberana y, poco después, abandonó el régimen de convertibilidad que había mantenido una paridad fija entre el peso y el dólar de Estados Unidos desde 1991. La crisis tuvo devastadoras repercusiones tanto en lo económico como en lo social, e hizo que muchos observadores cuestionaran el papel cumplido por el FMI durante la década precedente, período en el que la institución había trabajado casi sin interrupción en el país por medio de cinco acuerdos de financiamiento sucesivos.

A. Generalidades

El régimen de convertibilidad fue un mecanismo de estabilización que tenía por objeto controlar la hiperinflación que existía a comienzos de los años noventa, y en este sentido fue sumamente exitoso. También era parte de un Plan de Convertibilidad de mayor alcance, el cual incluía un programa de trabajo más amplio de reformas estructurales pro-mercado encaminadas a incrementar la eficiencia y la productividad de la economía. Con el Plan de Convertibilidad, Argentina experimentó una gran mejora en su desempeño económico, sobre todo durante los primeros años. La inflación, que registraba una altísima tasa mensual de 27% a principios de 1991, descendió a valores de un dígito en 1993 y se mantuvo estable.

176 Ver el informe completo en www.imf.org/oei.

El crecimiento fue vigoroso hasta principios de 1998, con la excepción de un breve retroceso vinculado con la crisis mexicana, y se ubicó en un promedio de casi 6% anual durante 1991-98. El país recibió, además, grandes flujos de capitales en forma de inversión directa y de cartera, atraídos por un clima más favorable a la inversión privada.

No obstante, estos impresionantes avances ocultaban las vulnerabilidades que iban surgiendo, las cuales se manifestaron cuando Argentina comenzó a sufrir una serie de *shocks* externos que desaceleraron el crecimiento en el segundo semestre de 1998. La política fiscal, aunque había mejorado mucho con respecto a los decenios precedentes, seguía siendo endeble, lo cual llevó a un incremento incesante del *stock* de deuda pública, gran parte de la cual estaba denominada en moneda extranjera y había sido contraída en el exterior. El régimen de convertibilidad impidió la devaluación nominal cuando se justificaba depreciar el tipo de cambio real debido, entre otras cosas, a la sostenida apreciación del dólar de Estados Unidos y a la devaluación del real brasileño de principios de 1999. En consecuencia, se desencadenaron un proceso deflacionario y una contracción del producto, en tanto Argentina enfrentaba limitaciones de financiamiento cada vez más estrictas producto de la preocupación de los inversores por la solvencia fiscal.

La crisis fue consecuencia de la falta de adopción de las medidas correctivas necesarias con oportuna antelación por parte de las autoridades argentinas, sobre todo en lo que se refiere a la consistencia de la política fiscal con el régimen cambiario elegido. Por su parte, el FMI, en el período previo a la crisis, cometió el error de respaldar durante demasiado tiempo políticas inadecuadas, pese a que ya a fines de los noventa era evidente que no existía la capacidad política para adoptar la disciplina fiscal y las reformas estructurales necesarias. Cuando estalló la crisis a fines de 2000, ya se advertía una gran inquietud por la sustentabilidad del tipo de cambio y de la deuda, pero no había una solución sencilla. Habida cuenta del grado de dolarización de la economía, los costos que

entrañaría abandonar la convertibilidad ya eran muy elevados. El FMI apoyó los esfuerzos de Argentina por preservar el régimen cambiario mediante un compromiso sustancial de recursos, los cuales fueron posteriormente incrementados en dos ocasiones. Este apoyo era inicialmente justificable, pero el FMI continuó prestándolo hasta fines de 2001 pese a que en repetidas ocasiones las políticas demostraron ser inadecuadas. En retrospectiva, los recursos utilizados en el intento de preservar el régimen cambiario durante 2001 podrían haberse aprovechado mejor para paliar al menos algunos de los costos inevitables del cambio de régimen, si el FMI hubiese decidido suspender antes el apoyo a una estrategia que, tal como se había puesto en práctica, ya no era sostenible y en su lugar hubiera insistido en un enfoque alternativo.

***B. Supervisión y Diseño de Programas, 1991-2000.
Política cambiaria***

El régimen de convertibilidad tuvo un enorme éxito en estabilizar rápidamente los precios. Si bien en un principio el FMI se mostró escéptico sobre la viabilidad a mediano plazo de ese régimen, sus opiniones internas y sus declaraciones públicas adquirieron un tono más optimista cuando Argentina -con el respaldo financiero del FMI- sobrellevó exitosamente las consecuencias de la crisis mexicana, otorgando así un rol esencial a la convertibilidad en la preservación de la estabilidad de precios y considerándola fundamentalmente viable. Hubo pocas conversaciones concretas con las autoridades en cuanto a si la paridad fija era o no apropiada para Argentina a mediano plazo, y dentro del FMI fue limitado el análisis que se hizo del tema. Tras la devaluación del real a principios de 1999, el personal técnico del FMI comenzó a considerar más seriamente la viabilidad de la paridad fija y las posibles estrategias de salida. No obstante, conforme a los procedimientos establecidos, pero en contra de las recientes directrices del Directorio Ejecutivo, no se planteó el tema con las autoridades por deferencia a la prerrogativa del país de escoger el régimen

cambiario de su preferencia. Tampoco se sometió el tema a la consideración del Directorio Ejecutivo.

El personal técnico no sólo estaba preocupado de que pudiera provocarse un ataque especulativo contra la moneda si la noticia de que había un debate en torno a la política cambiaria se filtraba al público, sino que también sabía, a partir de su labor analítica, que los riesgos y costos vinculados con el abandono de la convertibilidad ya eran considerables.

Política fiscal. La elección del régimen de convertibilidad otorgó especial importancia a la política fiscal. Dadas las restricciones al uso de la política monetaria, era necesario mantener la deuda pública en un nivel suficientemente bajo para preservar la eficacia de la política fiscal como única herramienta de gestión macroeconómica y la capacidad del gobierno para actuar como prestamista de última instancia del sistema financiero. La disciplina fiscal también era esencial para que fuese creíble la garantía de que los pesos se cambiarían a la par por dólares de Estados Unidos. Por consiguiente y como era de esperar, la política fiscal se ubicó en el centro de las discusiones entre el FMI y las autoridades en todo ese período. Si bien la política fiscal mejoró considerablemente con respecto a las décadas precedentes, los avances iniciales no se mantuvieron y el aumento del gasto público motivado por las elecciones provocó un pronunciado deterioro de la disciplina fiscal en 1999. Como resultado, siguió aumentando incesantemente el monto de la deuda pública, restando a las autoridades capacidad para aplicar una política fiscal anticíclica cuando la recesión se intensificó. La labor de supervisión que ejercía el FMI y el diseño de la condicionalidad de los programas fueron obstaculizados por ciertas deficiencias analíticas y limitaciones de datos.

El FMI continuó centrándose en el déficit fiscal anual, en tanto que las operaciones extrapresupuestarias, sobre todo el reconocimiento de las deudas antiguas por orden judicial, elevaron el monto de la deuda. Fue insuficiente la atención prestada a las finanzas provinciales, se sobrestimó el nivel sostenible de deuda pública para un país con las característi-

cas económicas de Argentina, y las cuestiones de sustentabilidad de la deuda recibieron limitada atención. Estas deficiencias son comprensibles, dadas las limitaciones de conocimientos profesionales, herramientas analíticas y datos disponibles, pero el elevado nivel de compromiso del FMI en Argentina debió haber impulsado al personal técnico a explorar con mayor profundidad los riesgos que podrían surgir de una evolución económica menos favorable. El error más crítico del FMI, sin embargo, fue su poco rigor en la aplicación de la condicionalidad fiscal, la cual, según se admitió, fue inadecuada. Las metas de déficit implicaban ajustes moderados, aun cuando el crecimiento resultaba más alto de lo previsto inicialmente, mientras que sí se flexibilizaban durante episodios de crecimiento insuficiente. Y pese a que no se cumplieron las metas anuales de déficit en ningún año a partir de 1994, se mantuvieron los acuerdos financieros con Argentina otorgando repetidas dispensas (*waivers*).

Reformas estructurales

El FMI determinó correctamente que era indispensable realizar reformas estructurales en las áreas fiscal y previsional (de la seguridad social), el mercado laboral y el sector financiero para mejorar la viabilidad a mediano plazo del régimen de convertibilidad fomentando la disciplina fiscal, la flexibilidad y la inversión. Estos conceptos eran ampliamente compartidos por las autoridades. De hecho, la mayoría de las iniciativas de reforma en estos ámbitos procedían de las autoridades; el papel del FMI se limitaba en gran medida a suministrar asistencia técnica en materia fiscal, sobre todo en la administración impositiva. Si bien durante los primeros años se lograron algunos avances, los obstáculos políticos de larga data que impedían profundizar las reformas resultaron ser insuperables. En años posteriores hubo poco progreso y, en algunos casos, llegaron a revertirse reformas que se habían realizado previamente.

La característica sobresaliente de los sucesivos programas respaldados por el FMI con Argentina fue la escasa condicionalidad estructural formal. Pese a la retórica sobre la importancia de las reformas estructurales en los documentos de los programas, en los tres primeros acuerdos se establecieron sólo dos criterios de ejecución (que se referían a los impuestos y a las reformas previsionales), mientras que en los dos acuerdos subsiguientes no se estableció ni un solo criterio de ejecución, aunque se incluyeron varios referentes estructurales. El personal técnico del FMI expresó constantemente sus reservas ante el débil contenido estructural de los sucesivos acuerdos, pero la gerencia, respaldada por el Directorio Ejecutivo, no aceptó las objeciones del personal técnico en cuanto a la aprobación de programas con una débil condicionalidad estructural. En definitiva, la falta de una fuerte condicionalidad estructural desafortunadamente obligó al FMI a seguir apoyando a Argentina cuando la evidente falta de un avance significativo en la reforma estructural debió haber exigido que se pusiera fin a la relación que mantenía con dicho país a través del programa.

A. Gestión de la Crisis, 2000-01

En el cuarto trimestre de 2000, Argentina perdió efectivamente acceso a las fuentes voluntarias de financiamiento. Las autoridades solicitaron al FMI un aumento sustancial del respaldo financiero en el marco del acuerdo *stand-by* (acuerdo de derecho de giro) aprobado en marzo de 2000, el cual hasta ese momento había tenido carácter precautorio. En respuesta, de enero a septiembre de 2001, el FMI tomó tres decisiones para otorgar respaldo financiero excepcional a Argentina, con lo que incrementó sus compromisos totales a U\$S 22.000 millones. No obstante, en diciembre la quinta revisión del programa no fue concluida, lo que marcó la interrupción efectiva del respaldo financiero del FMI.

Decisión de aumentar el monto del acuerdo en enero de 2001

La decisión de aumentar el acuerdo en vigor, aprobada por el Directorio Ejecutivo 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.

Se pensaba que la prolongada recesión era el resultado de una combinación de *shocks* adversos pero temporales, y se suponía que mejorarían las condiciones económicas externas en 2001. El FMI estaba, además, muy consciente de que los costos de un cambio fundamental del marco de políticas serían muy elevados y deseaba dar a las autoridades el beneficio de la duda cuando éstas evidentemente se mostraban comprometidas a hacer fuertes correcciones en sus políticas. Se justificaba así el financiamiento excepcional del FMI por su efecto catalítico. Dada la índole probabilística de una decisión de ese tipo, la estrategia escogida bien pudo haber sido exitosa si los supuestos hubiesen resultado válidos (no lo fueron) y si las autoridades hubiesen ejecutado el programa impecablemente (cosa que no hicieron). El error crucial no fue tanto la decisión en sí sino el hecho de no contar con una estrategia de salida, incluyendo un plan de contingencia, a sabiendas de que la estrategia era arriesgada. No se analizaron con seriedad otras estrategias posibles, debido a que las autoridades se rehusaron a hacerlo y el FMI no insistió al respecto.

Decisiones de concluir la tercera revisión en mayo y de aumentar nuevamente el acuerdo en septiembre de 2001

Si bien estas decisiones también planteaban incertidumbres, la débil ejecución del programa a principios de 2001 y la adopción por parte de las autoridades -sin consultar al FMI- de una serie de medidas polémicas que sacudieron a los mercados después de marzo de 2001, debieron haber dado am-

plias razones para llegar a la conclusión de que la estrategia inicial había fracasado. De hecho, incluso dentro del FMI se reconocía cada vez más que Argentina tenía un perfil de deuda insostenible, una paridad cambiaria insostenible, o ambas cosas. Sin embargo, no se presentó a consideración del Directorio ningún otro posible curso de acción, y se decidió seguir desembolsando fondos al país bajo las políticas en curso, basándose en consideraciones de índole no económica con la esperanza de que repuntase la confianza de los mercados, intentando de esta forma ganar tiempo hasta que mejorase la situación económica externa.

Decisión de no concluir la revisión en diciembre de 2001

Tras el aumento de fondos de septiembre, siguieron derrumbándose la actividad económica y la confianza de los mercados, lo que hizo prácticamente imposible cumplir las metas del programa y salvar la convertibilidad. Si bien el FMI estaba consciente de esta situación, no presionó a las autoridades para que efectuasen un cambio fundamental en el régimen de políticas, y a principios de diciembre anunció que bajo aquellas circunstancias no podría completarse el acuerdo *Stand-By*. En menos de un mes a partir de este anuncio, se produjeron disturbios simultáneos de orden económico, social y político, que culminaron en la renuncia del Presidente, la cesación de pagos de la deuda soberana argentina y el abandono de la convertibilidad, a lo que siguieron casi inmediatamente decisiones del nuevo gobierno que incrementaron aun más los costos del colapso de la convertibilidad. En esa coyuntura, el FMI fue incapaz de prestar gran ayuda y en gran medida sólo fue un observador del desarrollo de la crisis.

Proceso decisorio

La manera en que el FMI manejó la crisis argentina revela varias deficiencias en su proceso de toma de decisiones. En primer lugar, los esfuerzos del personal técnico para formu-

lar planes de contingencia fueron insuficientes. Se prestó demasiada atención a determinar -sin llegar a ninguna conclusión- qué marco alternativo de políticas debería recomendarse a las autoridades, pero poco se hizo para determinar qué pasos concretos debería haber dado el FMI en caso de fracasar la estrategia escogida. Segundo, a partir de marzo de 2001 disminuyó el grado de cooperación entre el FMI y las autoridades, con estas últimas tomando múltiples iniciativas de política que el FMI consideraba mal encaminadas pero que se vio obligado a respaldar. Tercero, se prestó poca atención al riesgo que supone dar a las autoridades el beneficio de la duda después de haber llegado a un punto en que se cuestionaba seriamente la sustentabilidad de las políticas seguidas. Cuarto, el Directorio Ejecutivo no cumplió cabalmente con su responsabilidad en materia de seguimiento y no analizó las posibles ventajas y desventajas de distintas opciones. En cierta medida, todo esto parece reflejar el hecho de que algunas decisiones clave fueron tomadas al margen del Directorio y que la gerencia consideró que algunos temas críticos eran demasiado delicados para debatir abiertamente sobre ellos en sesiones plenarias del Directorio.

B. Lecciones de la Crisis Argentina

La crisis argentina ofrece varias lecciones para el FMI, algunas de las cuales ya se incorporaron en nuevas políticas y procedimientos. En esta evaluación se sugieren diez lecciones en los ámbitos de supervisión y diseño de programas, gestión de crisis y proceso decisorio.

Supervisión y diseño de programas

- *Lección 1.* Si bien la elección del régimen cambiario corresponde a las autoridades del país, el FMI debe ejercer una firme supervisión para que el régimen escogido sea consistente con las demás políticas y restricciones. El debate franco en torno a la política cambiaria, sobre todo cuando existe una

paridad fija, debe convertirse en un ejercicio de rutina durante la supervisión que ejerce el FMI.

• *Lección 2.* El nivel de deuda sustentable para las economías de mercados emergentes puede ser más bajo de lo que se había pensado, dependiendo de las características económicas del país. Por lo tanto, en la conducción de la política fiscal deberán tenerse en cuenta no sólo los desequilibrios fiscales anuales sino también el monto global de la deuda pública.

• *Lección 3.* La decisión de las autoridades de darle carácter precautorio a un acuerdo no debería implicar el riesgo de que se debilitasen las normas para obtener respaldo del FMI, aunque en la práctica este riesgo podría existir. Un diseño deficiente del programa y una ejecución poco firme en el contexto de acuerdos de carácter precautorio no ayudan al país a atender sus vulnerabilidades potenciales. Cuando no existe un problema de balanza de pagos, puede ser mejor no celebrar ningún acuerdo y someter al país a la disciplina del mercado y no a las revisiones del programa que realiza el FMI.

• *Lección 4.* Un énfasis excesivo en la noción de que un país sea el dueño de los programas apoyados por el Fondo puede conducir a resultados no deseados si es que tales programas son débiles o comprenden políticas equivocadas. El FMI deberá estar preparado a no dar su apoyo a políticas decididas por el país si las juzga inadecuadas para generar el resultado esperado, pero deberá explicar y fundamentar su decisión.

• *Lección 5.* El desempeño macroeconómico favorable, incluso si se mantiene durante cierto tiempo, puede ocultar deficiencias institucionales subyacentes que pueden convertirse en obstáculos insuperables para restablecer rápidamente la confianza si el crecimiento se ve interrumpido por acontecimientos externos desfavorables. Es posible que el FMI sólo pueda desempeñar un papel limitado cuando existen deficiencias institucionales muy arraigadas en el sistema político, y la condicionalidad estructural no puede sustituir la determinación del país para emprender las reformas necesarias.

Gestión de la crisis

- *Lección 6.* Las decisiones de respaldar un determinado marco de políticas entrañan necesariamente una evaluación probabilística, pero es importante que la evaluación sea lo más rigurosa posible y que se cuente, desde un inicio, con una estrategia de respaldo en caso de que no se materialicen algunos supuestos críticos.

- *Lección 7.* El enfoque catalítico para resolver una crisis de la cuenta de capital funciona únicamente en condiciones muy estrictas. Cuando hay preocupaciones válidas en torno a la sustentabilidad de la deuda y del tipo de cambio, no es razonable prever que los flujos de capital cambien voluntariamente de sentido.

- *Lección 8.* La ingeniería financiera en forma de una reestructuración de deuda voluntaria y basada en el mercado es costosa, y es poco probable que mejore la sustentabilidad de la deuda si se emprende bajo condiciones de crisis sin contar con una estrategia económica creíble e integral. Sólo una modalidad de reestructuración de deuda que lleva a una reducción del valor presente neto de los pagos de la deuda o, si se cree que la deuda es sostenible, un paquete de financiamiento en gran escala del sector oficial, podrían revertir una dinámica adversa de la deuda.

- *Lección 9.* Retrasar la adopción de medidas necesarias para resolver una crisis puede elevar significativamente su costo final, porque inevitablemente se producirán nuevas caídas del producto, fugas adicionales de capital y erosión de la calidad de los activos en el sistema bancario. Para reducir al mínimo los costos de cualquier crisis, el FMI debe asumir un papel activo para su resolución, incluido ofreciendo respaldo financiero para la modificación de las políticas, a sabiendas de que hacerlo será costoso independientemente del momento en que se lleve a cabo.

Proceso decisorio

• *Lección 10.* Para reducir al mínimo los errores y aumentar la eficacia, debe mejorarse el proceso de toma de decisiones en el FMI en cuanto al análisis de riesgos, rendición de cuentas y predictibilidad. Un procedimiento decisorio más basado en reglas, con una mayor especificación a priori de las circunstancias en las que se dispondrá de respaldo financiero, puede acelerar la resolución de una crisis, aunque el resultado no siempre será óptimo. Las modificaciones recientes a la política de acceso excepcional a los recursos del FMI ya han avanzado un poco en esa dirección.

C. Recomendaciones

Sobre la base de estas lecciones, en la evaluación se ofrecen seis conjuntos de recomendaciones para mejorar la eficacia de las políticas y los procedimientos del FMI en los ámbitos de gestión de crisis, supervisión, relación a través de los programas y proceso decisorio.

Gestión de crisis

• *Recomendación 1.* El FMI deberá tener una estrategia de contingencia desde el momento en que comience una crisis, la cual incluya normas para “limitar el daño”; es decir, un conjunto de criterios que permitan determinar si la estrategia inicial funciona y que sirvan de guía para tomar una decisión acerca del momento en que resulte necesario cambiar de enfoque.

• *Recomendación 2.* Cuando la sustentabilidad de la deuda o del tipo de cambio esté en duda, el FMI debería indicar que su apoyo está condicionado a un cambio significativo de las políticas del país mientras permanece trabajando activamente con ese país para propiciar dicho cambio. Debería asignarse una alta prioridad a definir la función que ha de cumplir el

FMI cuando un país que pide acceso excepcional a sus recursos tiene un problema de solvencia.

Supervisión

- *Recomendación 3.* La supervisión que ejerce el FMI debería centrarse en la sustentabilidad del tipo de cambio y de la deuda a mediano plazo. Para alcanzar estos objetivos (que son ya parte de las políticas en vigor), el FMI necesita mejorar los instrumentos de evaluación del tipo de cambio real de equilibrio, a fin de que den una mejor visión a futuro y se basen en varios criterios, examinar el perfil de la deuda desde el punto de vista de la “intolerancia de deuda” y adoptar una perspectiva a más largo plazo en cuanto a las vulnerabilidades que podrían aparecer a mediano plazo.

Relación de programa

- *Recomendación 4.* El FMI no debería iniciar ni mantener una relación a través de los programa con un país miembro cuando no haya una dificultad inmediata de balanza de pagos y existan graves obstáculos de índole política para que se realice el ajuste o la reforma estructural necesarios.

- *Recomendación 5.* El acceso excepcional debería entrañar la presunción de que hay una estrecha colaboración entre las autoridades y el FMI y debería haber incentivos especiales para forjar ese tipo de colaboración, incluida la comunicación obligatoria al Directorio de todo tema crítico u otra información que las autoridades se rehúsen a revelar o tratar con el personal técnico o la gerencia del FMI.

Proceso decisorio

- *Recomendación 6.* Para fortalecer el papel que le compete al Directorio Ejecutivo, deberían adoptarse los procedimientos necesarios para alentar: (i) un seguimiento efectivo por el Directorio de las decisiones que incumban a la gerencia; (ii)

el suministro de información franca y completa al Directorio acerca de todos los temas pertinentes para la toma de decisiones, y (iii) un intercambio abierto de opiniones entre la gerencia y el Directorio sobre todos los temas, incluso los más delicados. Estas iniciativas tendrán éxito sólo en la medida en que los accionistas del FMI -sobre todo los principales- respalden colectivamente la función del Directorio como centro principal para la toma de decisiones del organismo. Si bien existen varios enfoques posibles para modificar los procedimientos del Directorio tendientes a mejorar su manera de operar, y el tema escapa al alcance de esta evaluación, se plantean algunas medidas posibles en la última sección del capítulo 4.

***Informe del Panel de Expertos emitido en el año 2006.
Transcripción del resumen ejecutivo***¹⁷⁷

Executive Summary

The Independent Evaluation Office (IEO) has served the IMF well, but the panel has identified certain weaknesses and sees trends that are cause for concern about its future. The biggest challenge facing the IEO is to avert the tendencies, pressures and practices that may push it in the direction of becoming bureaucratized, routinized and marginalized.

The IEO of the IMF was created in 2000 to enhance the learning culture of the IMF, to build the IMF's external credibility by undertaking objective evaluations in a transparent manner, to provide independent feedback to the Executive Board in its governance and oversight responsibilities, and to promote greater understanding of the work of the IMF among its members and the broader public.

In the period October 2005-February 2006, the Evaluation Panel assessed how well the IEO meets these objectives, asking at the outset whether the IMF needs an IEO and whether

¹⁷⁷ Se transcribe el contenido completo del resumen ejecutivo en el idioma original.

the existing office is adequately independent. In the course of our evaluation we traveled to 10 countries, interviewed more than 170 people from Executive Director's offices, IMF staff and Management, local officials, and stakeholders, and conducted a survey of 760 IMF management and staff. Our conclusions are as follows.

The IEO enjoys strong support among member governments, Executive Directors, NGOs and many IMF staff. Support is weakest among IMF management and department heads. In the view of the panel, modern principles of good governance and

accountability require an institution like the IMF to have an independent evaluation unit.

The IEO is not expensive and the panel finds no evidence that it has impinged on management prerogatives or interfered with operations. Duplication with other review and evaluation work at the IMF can be minimized by management taking into consideration the IEO's work program when setting that of units such as PDR.

Independence is essential to the IEO's objectivity and credibility. Our evaluation points to three ways the capacity of the IEO to undertake independent evaluations needs bolstering. First, while the panel supports continuing to draw staff from inside and outside the IMF, rules concerning employment between the IEO and IMF need tightening to obviate any suggestion that IEO staff might be paving their way into a position in the IMF. Second, to ensure a fresh perspective, the IEO should make more use of prominent outsiders to lead evaluations and to frame and probe the strategic questions it Hill address. Evaluators should have diverse backgrounds, with more market practitioners and policy makers in the mix and fewer academic macro-economists who share the same training, skills, and professional experience as IMF staff. Third, the IEO must be assured full access to records and information within the IMF. Management has taken certain steps to limit access and the panel believes these constraints may impede the IEO's ability to do its work. The panel recom-

mends that the Board reexamine managements' guidelines to determine if they are consistent with the IEO's mission.

The IEO is seen to have attracted high quality staff in its first years. However, the panel's staff survey exposes deep skepticism among IMF staff that a rotation in the IEO is career-enhancing. Management and the IEO need to consider how to ensure that the

IEO can continue to attract top-caliber staff from inside the Fund.

Careful topic selection is vital, given the IEO's limited resources. There are strong pressures pushing the IEO in the direction of evaluating broad subjects and staying away from areas, especially individual country cases, deemed sensitive by IMF management or member governments. The IEO should resist these pressures. Country programs are where IMF policies hit the ground and are tested and where the stakes are highest.

Heightened sensitivity reflects their importance. Close examination of country cases can shed light on broader systemic issues and the IEO should not shy away, even where programs are on-going. To be effective, a watchdog must have a bite.

IEO evaluations to date are generally considered of high quality, but several criticisms were repeatedly made to the panel: they do not isolate and analyze in depth the most important questions such as why the IMF misdiagnoses exchange rate trajectories and over-estimates growth, nor do they tackle strategic institutional questions such as the IMF's role in low income countries or why should the IMF (as opposed to other agencies) be engaged in technical assistance. The analyses instead focus heavily on IMF processes and procedures. The panel recommends a different mix of evaluators, greater use of peer review, and sharpening the IEO's Terms of Reference to make clear its systemic role.

The panel agrees with the many who complain that IEO reports are too long and are becoming indistinguishable from other IMF documents, using the same terminology and the same frame of reference. IEO recommendations suffer the

same weakness. This is not just a matter of readability. Making reports shorter and punchier is a way of forcing evaluators to be selective rather than comprehensive, to focus on the most important issues and to offer an analysis that will provoke thought well beyond the IMF staff and management. More disciplined reports will lead to more pointed recommendations.

The IMF is considered impervious to change, but the IEO has had some impact. Staff attest that the IEO has created greater space for debate and criticism within the IMF and has generated a more serious attitude towards evaluation. Specific changes are attributed to the IEO, including better debt sustainability analysis, revamping of technical assistance, ex-post assessments of prolonged use cases, and creation of the Policy Support Instrument. That said, the panel found little evidence that findings and recommendations of specific IEO reports are being systematically taken up and followed up by senior management and the Board. This has happened in only a few cases, and with only sporadic involvement of the Board.

The IEO is supposed to help strengthen the Board in its governance and oversight of the institution. The panel finds that the Board is active with regard to topic selection but surprisingly passive thereafter, allowing management to determine the timing for discussion and dissemination of IEO reports and leaving any follow-up largely to management. The Executive Board needs to take charge of the scheduling of Board discussions of the IEO's evaluations and engage more systematically on follow-up. The

Board and its Evaluation Committee should play a more active role on both fronts. The Evaluation Committee should create a framework to engage staff and management to ensure consistent follow-up. The IEO itself can usefully offer periodic evaluations of what has happened to recommendations that appeared to elicit Board support. The IEO annual report is not an effective tool for engaging the Board in follow-up.

Enhancing broad public understanding of the IMF is a central IEO mission. The panel finds that the IEO's public out-

reach has been seriously deficient. Engagement with governments and stakeholders beyond the G7 has been almost entirely lacking, reports are not widely disseminated, and even the website is hard to find. Some of this can be blamed on lack of Board support and staff resistance, but the IEO itself has been uncommitted.

Both the former and present Director recognize this weakness. The IMF as a whole needs to pull together. The IMF's External Relations Department, area departments and resident representatives could play a much bigger role. The Evaluation Committee of the Executive Board should monitor progress on this front.

In conclusion, the panel makes the following main recommendations:

First, the IEO should address issues fundamental to how effectively the IMF is fulfilling its mandate and its terms of reference should be changed to make this clear. (See Appendix I) The IEO should be assured full access to information.

Second, the IEO should diversify its staff and contractual mix and make greater use of people of eminence from outside the Fund to lead evaluation teams. Strong outside personalities with limited IMF exposure are likely to bring a fresh perspective and questioning attitude and ensure that the IEO adds value to the array of evaluations already being undertaken within the Fund.

Third, a more systematic approach is needed to follow up the recommendations of the IEO and monitor their implementation. The Board and the Evaluation Committee need to take responsibility and play a more active role in this regard.

Fourth, the IEO's dissemination and outreach activities need a complete overhaul, particularly to raise the IEO's profile in developing and emerging economies where the IMF's role is considered most contentious.

The IMF will reap the full benefits of a strong IEO if the Board plays an active role and senior management takes a constructive and open stance toward the evaluation office.

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

The IEO in turn must be bold - about what it evaluates, how it evaluates, and who it hires to do the job.

Lista de personas entrevistadas por la OEI para la elaboración del informe emitido en 2004

Organizaciones Internacionales y Regionales

Banco Mundial

Myrna Alexander, Paul Levy Guillermo Perry

Banco Central Europeo

Tommaso Padoa-Schioppa, Georges Pineau, Lucas Ter Braak

Comisión Europea

Alexander Italianer, José E. Leandro, Heliodoro Temprano

Banco Interamericano de Desarrollo

Guillermo Calvo, Eduardo Cobas, Alejandro Izquierdo, Ricardo Santiago, Ernesto Talvi

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Joaquim Oliveira Martins, Nanno Mulder

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Daniel Heymann, Juan Pablo Jiménez, Bernardo Kosacoff, Adrián H. Ramos

Funcionarios de Argentina

Roberto Arias, Daniel Artana, Luis Alfredo Azpiazu, Jorge Baldrich, Mario Blejer Darío Braun, Domingo Cavallo, Adolfo Diz, Roque Fernández, Javier González Fraga, Jorge Gaggero, Marcelo García, Pablo Guidotti, Ricardo Gutiérrez, Alejandro Henke, Miguel Kiguel, Roberto Lavagna, Eduardo Levy-Yeyati, Juan José Llach, Ricardo López Murphy, José Luis Ma-

chinea, Daniel Marx, Guillermo Mondino, Santiago Montoya, Guillermo Nielsen, Geraldo Adrián Otero, Eugenio Pendas, Pedro Pou, Andrew Powell, Alfonso Prat-Gay, Jorge Remes Lenicov, Carlos A. Rodríguez, Rodolfo Rossi, H. Horacio Salvador, Federico Sturzenegger, Mario Vicens, Agustín Villar

Académicos y otras personas

Víctor Abramovich, Carlos Acuña, Roberto Alemann, Lew Alexander, Martín Anidjar, Makoto Aratake, Ricardo Arriazu, Santiago Bausili, Cosme Beccar Varela, Amer Bisat, Jorge Blázquez-Lidoy, Paul Blustein, Moisés Resnick Brenner, Miguel Ángel Broda, Mario Cafiero, Gustavo Cañonero, Ariel Caplan, Lisandro Catalán, Menzie Chin, Eduardo Conesa, Osvaldo Cornide, Eduardo Curia, Eduardo de la Fuente, Horacio Delguy, José Ignacio de Mendiguren, Eduardo Di Cola, Rafael Di Tella, Carlos Domene, Carlin Doyle, Sebastian Edwards, Klaus Engelen, José Luis Fabris, Roberto Favelevic, Martin Feldstein, Aldo Ferrer, Kristin Forbes, Rosendo Fraga, Jeffrey Frankel, Roberto Frenkel, Bárbara Fritz, Peter Garber, Américo García, Guillermo Gotelli, Geoffrey Gottlieb, Juan José Guaresti, Kenji Haramiishi, Eduardo Helguera, Katja Hujo, Hirotaka Ikeda, Mika Ikeda, Joseph Joyce, Martín Kanenguiser, Isao Kawanabe, Severo Lanz, Guillermo Laura, Andrés Lederman, Paulo Leme, Fernando Daniel López, Fernando Losada, Francisco Matilla, Miguel Escrig Melia, Antonio Merino García, Juan Antonio Mielgo, Hugo Moyano, Arnaldo Musich, Jujiro Namiki, Arturo O'Connell, Federico Palacio, Celedonio Paneda, Arturo Porzecanski, Carla Gabriela Raimondi, Alberto Ramos, Osvaldo Rial, Dani Rodrik, Luigi Ruggerone, José Juan Ruiz, Rodolfo Santangelo, Naoki Sawaoka, Miguel Sebastián Dennis, Takeshi Shigeoka, Dante Simone Kenichi, Suzuki Naoyuki Takashina, Shin Takehara, Masaharu Takenaka, Mariano Tommasi, Juan Carlos Torre, Gerardo Tresca, Héctor Valle, Andrés Velasco, Motoyasu Yokota Yorikatsu.

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

Lista de personas entrevistadas para la elaboración del Informe del Panel de expertos emitido en 2006

Argentina

Pablo Guidotti

Eduardo Levy-Yeyati

Roque Fernández

Ricardo Lopez Murphy

Daniel Marx

Mario Vicens

Martín Kanenguiser

Marcelo KRİKORIAN

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

Cuadros con indicadores sociales (década de 1990 hasta 2002)

Brecha de Ingresos entre el decil más rico y el decil más pobre de la población, período 1994/2002

Año	Porcentaje de participación del 10% más pobre	Porcentaje de participación del 10% más rico
1994	1,85	35,10
1995	1,80	34,90
1996	1,75	35,50
1997	1,60	35,80
1998	1,60	36,50
1999	1,60	35,60
2000	1,45	36,20
2001	1,35	36,40
2002	1,30	37,00

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH) sobre los aglomerados urbanos Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Bahía Blanca-Cerri, Gran Rosario, Gran Paraná, Posadas, Gran Resistencia, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Gran Mendoza, Corrientes, Gran Córdoba, Concordia, Formosa, Neuquén-Plottier, Santiago del Estero-La Banda, Jujuy-Palpalá, Río Gallegos, Gran Catamarca, Salta, La Rioja, San Luis,-El Chorrillo, Gran San Juan, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Santa Rosa-Toay, Ushuaia-Río Grande, Mar del Plata-Batán, Río Cuarto, San Nicolás-Villa Constitución, Viedma-Carmen de Patagones y Rawson-Trelew

Datos sobre pobreza y desempleo, período 1991/2002

Año/serie Mayo	Pobreza % de personas	Pobreza % de hogares	Desempleo
1991	28,9	21,9	6,5
1992	19,3	15,1	7,0
1993	17,7	13,6	9,9
1994	16,1	11,9	10,7
1995	22,2	16,3	18,4
1996	26,7	19,6	17,1
1997	26,3	18,8	16,1
1998	24,3	17,7	13,2
1999	27,1	19,1	14,5
2000	29,7	21,1	15,4
2001	32,7	26,2	16,4
2002	49,7	41,4	21,5

Fuente: EPH INDEC, aglomerados urbanos.

Empresas de servicios públicos privatizadas y/o concesionadas en la década de 1990: variación en la cantidad de personas empleadas en el período 1990/98

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Transporte ferroviario	90000	85936	67521	22517	19943	16244	16250	15609	15730
Telefonía	43973	40179	37041	34597	31484	30336	27939	23683	22550
Correo	36747	32215	25169	25169	20926	18969	19000	21261	16540
Energía eléctrica	22451	20778	18883	10976	9707	8805	8053	7210	6830
Transporte aéreo	10900	9613	8325	6235	6359	5708	5223	4857	4800
Distribución de gas	10321	10514	10116	5651	5480	5445	5342	5239	4950
Agua y cloacas	8400	8400	8099	6438	5118	4069	4204	4363	4330

Fuente: investigación de Duarte Marisa, basado en Informe de la SIGEP (1990) y Balances de las empresas (1991-1998) IGJ.

6. ANEXO DE LEYES Y DECRETOS

Leyes

14.250 (t.o.2004) sobre convenciones colectivas de trabajo

16.459/64, sobre salario mínimo, vital y móvil

20.840/74, sobre seguridad nacional y delitos calificados como subversión económica

23.054/84, sobre aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos

23.179/85, sobre aprobación de la Convención sobre eliminación de toda forma de discriminación de la mujer (CEDAW)

23.313/86, sobre ratificación del PIDESC

23.521/87, sobre obediencia debida aplicable a los juicios por violaciones a los derechos humanos en la dictadura.

23.548/88, sobre coparticipación federal de impuestos

23.849/89, sobre aprobación de la Convención sobre protección de los derechos del niño

23.696/89, sobre Reforma del Estado

23.697/89, sobre Emergencia Económica

23.928/91, sobre Convertibilidad y creación del peso como unidad monetaria

23.982/91, sobre consolidación de deudas del Estado nacional

- 24.013/92, sobre Empleo
- 24.028/92, sobre accidentes de trabajo
- 24.065/92, sobre marco regulatorio de la energía eléctrica
- 24.076/92, sobre marco regulatorio del gas
- 24.130/92, sobre Pacto Federal Fiscal I
- 24.241/93, sobre nuevo régimen provisional
- 24.307/93, sobre Pacto Federal Fiscal II
- 24.353/94, sobre aprobación del convenio que da origen al CIADI
- 24.425/94, sobre aprobación del convenio que da origen a la creación de la OMC
- 24.463/95, de solidaridad provisional
- 24.467/95, sobre régimen laboral para pymes
- 24.468/95, sobre incremento de la alícuota del IVA
- 24.481 y 25.572/95, sobre ley de patentes
- 24.521/95, sobre educación superior
- 24.522/95, sobre quiebras
- 24.557/95, sobre accidentes de trabajo, creando las ART
- 24.700/96, sobre pago de beneficios no sujetos a aportes previsionales

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

25.013/00, sobre reforma laboral sobre el período de prueba

25.152/00, sobre responsabilidad fiscal

25.239/00, sobre reforma en los impuestos a las ganancias y al valor agregado

25.250/00, sobre reforma laboral

25.371/00, sobre inclusión de los trabajadores de la construcción como beneficiarios del seguro de desempleo

25.414/01, sobre delegación de facultades propias del Congreso en el Poder Ejecutivo

25.453/01, sobre déficit cero

25.466/01, sobre intangibilidad de los depósitos

25561/02, sobre emergencia económica

25602/02, sobre derogación de la ley 20840 y sus modificatorias

25.738/03, sobre obligatoriedad para las entidades financieras de origen extranjero con filiales en Argentina, de informar acerca del respaldo de sus casas matrices para devolver depósitos

26.017/05, sobre cierre de cualquier posibilidad de reapertura del canje de la deuda en *default*.

26.025/05, sobre modificaciones a la ley 24.463 de solidaridad previsional

26.153/07, sobre modificaciones a la ley 24.463 de solidaridad previsional

26.171/07, sobre ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW

26417/08, sobre movilidad de haberes previsionales

26.476/08, sobre reducción de contribuciones patronales vigente en la actualidad

26.547/09, sobre suspensión de la vigencia de la ley 26017 para permitir la reapertura del canje de la deuda en *default*, concretada en 2010.

26.649/10 (proyecto aprobado por el Congreso, con veto presidencial), sobre la obligatoriedad de pagar el 82% móvil en haberes previsionales

26.727/11, sobre régimen legal para los trabajadores agrarios

26.739/12, sobre reforma de la Carta Orgánica del BCRA

26.773/12, sobre modificaciones en el régimen de accidentes laborales.

Decretos Leyes/Leyes de facto dictados durante períodos en que no estaba vigente la Constitución Nacional

3185/46, sobre adhesión de la República Argentina a la Conferencia de Bretón Woods

15.970/56, sobre incorporación oficial de la República Argentina como miembro del FMI y Banco Mundial

17.722/68, sobre aprobación de la Convención para la protección de los derechos de trabajadores migratorios y sus familias

Derechos Humanos, políticas públicas y rol del FMI

18.188/70, sobre reemplazo del peso moneda nacional por otra unidad monetaria con dos ceros menos

21.459/76, sobre modificaciones a la ley 20.840

21.526/77, sobre reforma del sistema financiero.

Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)

1096/85, sobre creación del Austral e implementación del desagio

1477 y 1478/89, sobre pago de una parte del salario sin estar sujeto a aportes previsionales

36/90: sobre implementación del plan Bonex

435/90: sobre medidas para reducir el gasto público

2184/90, sobre regulación del derecho de huelga

1334/91, sobre aplicación de la cláusula por productividad en las negociaciones salariales

2284/91, sobre desregulación económica

333/93, sobre *tickets* canasta como modalidad de pago para una parte de los salarios

146/94, sobre eliminación del principio de reciprocidad en materia bancaria

849/96: sobre pago de una parte del salario sin estar sujeto a aportes previsionales

430, 438 y 461/00, sobre reducción de salarios de trabajadoras y trabajadores estatales, y las y los jubilados y pensionados

648/01, sobre megacanje de la deuda pública

1570/01, sobre imposición de límites a la extracción semanal de dinero de las cuentas bancarias

214/02, sobre la pesificación de las obligaciones de dar sumas de dinero y la conversión a pesos de los depósitos en dólares con la paridad U\$S 1 / \$1,40

1599/05, sobre pago de la deuda con el FMI con reservas de libre disponibilidad del BCRA

298/10, sobre pago de la deuda con acreedores privados de Argentina con reservas de libre disponibilidad del BCRA

Decretos

319, 1735 y 1911/04, sobre reestructuración de la deuda declarada en *default* en 2001

563/10, sobre reestructuración de la deuda en *default* que no ingresó en la primera operatoria de canje cerrada en 2005

1482/10, sobre veto del proyecto de ley 26.649

1668/12, sobre actualización de montos salariales a efectos del cobro de asignaciones familiares

Bibliografía

ABRAMOVICH, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas en desarrollo” Revista de la CEPAL n° 88. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>.

ABRAMOVICH, V., BOVINO, A. y COURTIS, C. (2007), “Una nueva institucionalidad pública. Los tratados de derechos humanos en el orden constitucional argentino”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2006), *El umbral de la ciudadanía*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

ALTIMIR, O., BECCARIA, L. y GONZÁLEZ ROZADA, M. (2002), “La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000”, Revista de la CEPAL 78.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA, www.asap.org.

AUYERO, J., *La Zona Gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, 1ª edición, 2007, Siglo XXI editores.

BARBERO, I., GARCÍA MOLINA, F. y otros (2000), *Historia Económica y Social General*, Editorial Macchi.

BASUALDO, E., NAHÓN, C. y NOCHTEFF, H. (2005), *Trayectoria y naturaleza de la deuda externa privada en la Argentina. La década del noventa, antes y después*, Flacso Argentina.

BASUALDO, E. y ASPIAZU D. (2004), “Las privatizaciones en Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estruc-

turales” Flacso Argentina, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>.

BRENTA, N. (2008), *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006*, 1ª. ed. Colección Tesis de Doctorado Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

BRENTA, N. y RAPOPORT, M. (2003), *Grandes crisis del capitalismo contemporáneo (Le Monde Diplomatique)*, Editorial Capital Intele, Buenos Aires.

CANÇADO TRINDADE, A. (1994), *La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*, Estudios básicos de derechos humanos I, IIDH, San José de Costa Rica.

CAVALLO, D. (2004), “Argentina y el FMI durante las dos administraciones Bush”, en www.cavallo.com.ar.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2002), “Trabajar sin derechos”, informe disponible en www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2001.

CONTRERAS PELÁEZ, F. (1994), *Derechos Sociales: teoría e ideología*, Editorial Tecnos. Madrid.

CORNAGLIA, R., “El llamado principio de progresividad”, Editorial La Ley 2008, Tomo A.

CORTÉS, R. y MARSHALL, A., “Política Social y regulación de la fuerza de trabajo” en Cuadernos Médico-Sociales n° 65-66, septiembre-diciembre, 1993.

COURTIS, C. (2006), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad*, Editores del Puerto. Buenos Aires.

COURTIS, C. (2007), “Los derechos sociales como derechos”, en www.derechoshumanos.unlp.edu.ar.

DE MARSILIO, E. (2005), “Regulación de las Telecomunicaciones: Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes? Políticas domesticas y compromisos internacionales”, Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

DONNELL, J. (2003), “Universal human rights in theory and practice”, Cornell University Press, pág. 10.

DUARTE, M. (2001), “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, Revista Realidad Económica n° 182, Buenos Aires.

EVANS, T. (2011), “La Crisis de la zona euro”, en Boletín Internacional de investigación sindical de la OIT: Crisis, causas, perspectivas y alternativas, volumen 3, pág. 105 y ss.

FERNÁNDEZ SESSAREGO, C. (1996), “Daño al proyecto de Vida”, Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

FERRER, A. (2004), “El acuerdo de Argentina con el FMI/ Septiembre de 2003”, en www.econ.uba.ar.

FRENKEL R. y FANELLI J. (1989), “Desequilibrios, Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina”, disponible en www.cedes.org.

FRENKEL, R. FANELLI, J. y REPETTI, M. (2005), “La macroeconomía antes y después del default” (versión preparada para el proyecto “Sovereign Debt” de la Initiative for Policy Dialogue de la Universidad de Columbia (EE.UU.), publicado en: http://policydialogue.org/files/events/Damill_Frenkel_Rapetti_LaDeuda.pdf.

GARCÍA MINELLA, G. (2002), “Los derechos económicos, sociales y culturales, y su protección en los instrumentos internacionales. Del estado de bienestar al estado de incertidumbre”, *Revista Universitaria La Ley*. Año IV, número 4.

GARRETON, M. (2000), *Política y Sociedad entre dos épocas*, Editorial Politeia.

GASPARINI, L., “El fracaso distributivo de Argentina: el papel de la integración y las políticas públicas” en: *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2005.

GERCHUNOFF P. y LLACH, L. (2005), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Editorial Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires.

GIALDINO, R. (2003), “Derechos humanos y deuda externa” en *Revista La Ley*, Buenos Aires, Tomo E.

GIRALDO, C. (2012), “Fondo Latinoamericano de Reservas”, publicado con motivo de la Reunión Regional: Análisis y Propuestas para la Consolidación de la Arquitectura Financiera Regional y la Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela, 2012, www.sela.org.

GONZÁLEZ, I., MARTNER, R. (2010), “Del Síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina” en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Martner_Gonzalez.pdf.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ-COLLADO, C., LUCIO, P. B. (2006), *Metodología de la investigación*, 4ta edición, McGraw-Hill-Interamericana Editores, S.A. de C.V., México.

HEYMANN, D. (2000), *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.

IACOBUZIO, A. (2004), “El nuevo sistema nacional de previsión social. Causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional (1993-2003)”, en www.clacso.org.cl.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS/COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (2008), “Comentario sobre el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en <http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb>.

IÑIGO CARRERA, N. y COTARELO, C. (2003), “Argentina, diciembre de 2001: hito en el proceso de luchas populares”, en *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

KEIFMAN, S. (2004), “Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para Ecuador”, en *ICONOS No.19*, Flacso-Ecuador, Quito, pág. 25/34.

KRIKORIAN, M. (2010), “Economic growth and institutional weakness: the argentine case” en *The challenges of good governance*, Cordeiro Pires comp. Cultura Académica Editora, Universidad Estadual Paulista, Brasil.

KRIKORIAN, M. (2010), “La Hiperinflación de 1989/90. Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina”, en *Anales, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Año 7 n° 40 2009/2010*, Editorial La Ley. Avellaneda, Buenos Aires.

LASCANO, M. (2002), “El gasto público y la realidad macroeconómica”, disponible en www.econ.uba.ar/planfenix/foros/Marcelo%20Lascano.doc.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2000), “El proceso de privatizaciones de Argentina desde una perspectiva de balance de pagos”. Disponible en www.mecon.gov.ar.

MINSBURG, N. (coordinador) (2003), “*Los guardianes del dinero*”, Editorial Norma, Buenos Aires.

MINUJIN, A. (editor), *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina del fin de siglo*, Unicef/Losada, 1999.

MUCHNIK, D. (2003), en “*Los guardianes del dinero*”, Editorial Norma, Buenos Aires

MUSSA, M. (2002), “*Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*”, Editorial Planeta, Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS, “Los derechos económicos, sociales y culturales, Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos”, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12sp.pdf>.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS CON SEDE EN MÉXICO (2010) *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos*, Manual operativo para servidores y servidoras públicas.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011), “Notas OIT”. Trabajo Decente en Argentina. Edición octubre del año citado.

PARRA VERA, O. y ARANZASU VILLANUEVA HERMIDA, M. (2008), *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal e Interamericano*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.

PAUTASSI, L. (2007), “Reformas laborales y de seguridad social en el MERCOSUR. El debate inconcluso en torno a la

equidad de género”, en GROSMAN, Cecilia P. y HERRERA, M. (co-ord.), *Hacia una armonización del Derecho de Familia en el Mercosur y países asociados*, Buenos Aires, LexisNexis, 648 p. Cap. IV.

PEREIRA LEITE, S. (2001), “Los Derechos y el FMI”, *Revista Finanzas y Desarrollo*/diciembre de 2001, pág. 44 y ss.

RABOSI, E. (1988), “Las generaciones de derechos humanos: la teoría y el cliché”, *Lecciones y ensayos* n° 69,70 y 71, Facultad de Derecho UBA, Buenos Aires.

RAPOPORT, M. (2007), “Mitos, etapas y crisis en la economía argentina”, en www.marioraport.com.ar

ROSATTI, H. (2011), “La inconsistencia del régimen jurisdiccional del CIADI”, en *Tratados Internacionales de protección a la inversión y regulación de los servicios públicos*, coordinado por Florencia SAULINO y editado por la CEPAL www.cepal.org.

ROSSI J. (2006), “La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad* Editores del Puerto, Buenos Aires.

SALVIOLI, F. (2004), “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista N 40*, Edit. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.

SALVIOLI, F. (2000), “Los derechos Humanos en las convenciones internacionales de la última década del Siglo XX”, en *Las grandes conferencias mundiales de la década de los 90*, Tomo I ed. IRI/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-81, La Plata, Argentina.

SALVIOLI, F. (2009), *Educación y Derechos Humanos*, Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

SAMPIERI, R. (2006), *Metodología de la Investigación*, Editorial Mc Graw Hill.

SEN, A. (2012), “Austerity is undermining Europe’s grand vision”, en *The Guardian*, edición del 3 de julio.

SEPÚLVEDA, M. (2006), “La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión *progresivamente*”, en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

SEVARES, J. (2002), *Por qué cayó la Argentina*, Editorial Norma, Buenos Aires.

SOTELSEK, D. y PAVÓN, L. (2008), “La relación entre crisis cambiarias y bancarias en países emergentes: los problemas de información y expectativas”, *Revista de la CEPAL* n° 95.

STIGLITZ, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires.

STIGLITZ, J. (2012), *El precio de la desigualdad*, Taurus, Buenos Aires.

SURASKY, J. (2008), *La Piedad de Caín. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza*, Instituto de Relaciones Internacionales-FCJS-UNLP.

TENEMBAUM, E. (2004), *Enemigos, la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los 90*, Editorial Norma. Buenos Aires.

TORRADO S. (2004), “La Argentina, el ajuste y las metas del milenio”, disponible en <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/A01/Torrado,%20Susana.pdf>.

VILAS, C. (2003), “Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990”, INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información). Disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicaspUBLICAS.pd.

Se terminó de imprimir
en julio del 2013 en

 **bibliográfica**

Bucarelli N° 1160
Ciudad Autónoma
de Buenos Aires