



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL
SIGLO 21

Trabajo Final de Graduación

**Los nuevos instrumentos crediticios del
Banco Interamericano de Desarrollo
durante los '90**

El contexto internacional y su relación con la situación interna de
la Argentina

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

Santiago Andrés Calvo

Octubre de 2009

INDICE

- Introducción	4
- Justificación.	8
- Metodología	11
- Marco Teórico-Conceptual	
Postulados Teóricos	13
Lógica de lo Apropiado	16
Capítulo I. Introducción al Banco Interamericano de Desarrollo	
El Banco Interamericano de Desarrollo	20
- Grupo BID	24
- Rasgos Identitarios	27
- Acompañamiento del BID en la Región	28
- Una Institución en Constante Cambio	29
El BID y la Argentina.	34
- Principales Destinos de los Fondos del BID.	35
Capítulo II. Préstamos Sectoriales o en apoyo a la Reforma de Estado	
Contexto Internacional.	39
- Consenso de Washington	42
Situación Interna de la Argentina.	45
Situación Política Interna	45
- Aspectos Legales	48
- Aspectos Económicos	51
Instrumentos crediticios del BID.	55
- Características de los instrumentos del banco	58
- Instrumentos	59
- Préstamos sectoriales o Préstamos en Apoyo de Reformas de Política	60
Conclusiones Parciales	63
Capítulo III. Préstamos a las Provincias	
Emergencia de Nuevos Actores	66
Factores Internos	70
- Aspectos Legales	71
- Aspectos Institucionales	73
- Relaciones con las Instituciones Financieras Internacionales	74
Instrumentos crediticios del BID	76
Conclusiones Parciales	79
Capítulo IV. Préstamos de Emergencia	

Las Crisis Internacionales	82
- Crisis Mexicana: Efecto Tequila	84
- Crisis Asiática	85
- Devaluación Brasileira	86
Factores Internos	89
- Aspectos Económicos	89
- Aspectos Políticos	93
Instrumentos crediticios del BID	96
- Accionar del BID	97
- Diseño de los Préstamos de Emergencia	98
- Préstamo de Emergencia a Argentina	99
Conclusiones Parciales	101
Conclusiones Finales	- 104
- Bibliografía	110

Introducción

El final de la Guerra Fría originó una significativa mutación en las relaciones internacionales. La finalización de las tensiones bipolares dio paso a la emergencia y revalorización de viejos actores de la escena internacional: las Instituciones Financieras Internacionales (en adelante IFIs). Estas nacieron a partir de la segunda post guerra y tuvieron una activa participación en la economía mundial. Sin embargo, su importancia creció exponencialmente durante los años noventa, en donde se multiplicaron cuantitativa y cualitativamente sus operaciones crediticias. De esta manera, las herramientas utilizadas por tales instituciones se fueron adaptando a las diversas necesidades de los países. Estas respuestas institucionales no estuvieron exentas de las influencias ambientales en las cuales fueron concebidas.

En el presente Trabajo Final de Graduación se tendrá como objetivo principal analizar las condiciones ambientales que llevaron a que el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) desarrollara sus instrumentos crediticios durante la década del noventa. Para ello, se examinarán las condiciones internacionales y el contexto al interior de Argentina que sirvieron de base para la concreción de las nuevas herramientas del banco.

En diversos capítulos se estudiarán tres tipos de créditos desarrollados y otorgados por el BID y, a partir de ellos se analizarán los diferentes contextos que los rodearon. En cada capítulo se analizará el contexto internacional así como su contra parte a nivel interno de nuestro país, para finalizar con una descripción de las respuestas ofrecidas por el banco.

*“El destino de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo hacia la Argentina y los instrumentos utilizados fueron modificándose en el tiempo. Estos cambios fueron producto, por un lado, de las orientaciones que tomó la política económica-social del país y sus necesidades de financiamiento y, por otro, de las propias estrategias de los bancos.”*¹

La crisis de la deuda de los ochenta produjo grandes pérdidas económicas en la región, con un crecimiento que fue casi nulo o, en algunos casos, cercano a la recesión. Se comenzó a percibir que las políticas y las instituciones económicas estaban actuando como impedimento a las perspectivas de crecimiento de la región. Además, las graves crisis fiscales y de balanzas de pagos aumentaron las necesidades de financiamiento de los países.

¹ LUCIONI, Luís. Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias. *Revista CEPAL - SERIE Estudios y Perspectivas* [en línea]. Número 17. Diciembre de 2003. Pág. 13. [Fecha de consulta: 3 de septiembre]. Disponible en: http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14043/P14043.xml&xsl=/argentina/tpl/p9f.xsl&base=/ddpeudit/tpl/top-bottom_ind.xsl

Frente a estos problemas, surgió una respuesta conservadora a nivel internacional que se condensó en el llamado Consenso de Washington. En este acuerdo explícito entre los principales actores de la economía mundial, se establecieron una serie de medidas que atacaron de lleno a los modelos esgrimidos por los países emergentes hasta ese entonces. Estuvieron destinados a reducir drásticamente las funciones del Estado, ya sea a partir de la desregulación y liberalización de los mercados hasta grandes privatizaciones. Sin embargo, estas acciones requerían grandes sumas de capital para implementarse, dando paso a que las IFIs jugaran un destacado rol en este nuevo camino a seguir.

Por tales razones, el Banco Mundial comenzó, a partir de 1988, a otorgar préstamos de gran cuantía a los países en apoyo de lo que entonces se denominaba ajuste estructural. Dichos préstamos aportaron grandes volúmenes de financiamiento que se desembolsaron rápidamente en pocos tramos e impusieron condicionalidades destinadas a inducir cambios profundos en las políticas tributarias, arancelarias, financieras, reglamentarias y laborales. Los préstamos de ajuste, por lo tanto, financiaron a los países (mediante tramos cuantiosos para superar déficit en la balanza de pagos) a cambio de reformas de políticas.²

El BID pronto siguió la iniciativa del Banco Mundial. En 1989, a partir del Séptimo Aumento General de Recursos del Banco, se autorizaron los instrumentos de préstamos sectoriales o en apoyo a las reformas. Éstos se estructuraron para un rápido desembolso de grandes montos en pequeños tramos, pero con una metodología de salvaguardias distintas, acorde al nuevo instrumento: se realizaban contra prueba de que se habían efectuado los cambios de política y no contra prueba de los gastos efectivos realizados. Se incluían cláusulas contractuales que especificaban los cambios en las leyes, reglamentos o instituciones que el país debía introducir. La liberación de tramos de los préstamos dependía de que el Banco certificara que las condicionalidades asociadas con cada tramo se habían cumplido.³

En el mismo período, los bancos incorporaron a las provincias como parte de su estrategia permanente de financiamiento al país. La misma, incluyó el otorgamiento de préstamos indirectos y directos a las provincias, tanto de política como de inversión. La relación directa entre un organismo internacional y las provincias, hasta ese momento, no se había realizado. La incursión de los actores subnacionales, sumado a la modificación de ciertos constreñimientos internos, permitieron que se produjesen estas nuevas interacciones. Las operaciones de políticas que el Banco Mundial utilizó con las provincias, fueron equivalentes a

² RE-300. Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C. versión digital [en línea]. Agosto de 2004. Pág. 11. Disponible en: <http://icbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=591692>.

³ *Ibidem*. Pág. 34.

los préstamos de ajustes estructurales que la institución destinaba a la Nación. El BID concentró sus préstamos directos a las provincias bajo la forma de programas de inversión.⁴

A mediados de los años noventa, se produjeron una serie de crisis financieras internacionales que se expandieron rápidamente por el globo afectando a las economías emergentes. La crisis mexicana encontró al Estado argentino en una situación estable. No obstante, a pesar de haberse hecho evidente las fallas del modelo frente a estas crisis, no modificó ninguna de sus políticas estructurales. La crisis asiática demostró que las fallas provinieron de la desmesurada apertura que sufrieron sus economías en base a las medidas neoliberales. Finalmente, la devaluación brasilera golpeó de cerca de la Argentina, que sumado a una serie de factores internos, no le permitieron encontrar una salida exitosa de la misma.

Frente a esta situación internacional, se realizó una nueva Asamblea de Gobernadores que creó una variante de emergencia del instrumento básico del préstamo sectorial. Este nuevo instrumento poseía una lógica similar a los préstamos en apoyo de reformas de política por cuanto se desembolsaban rápidamente contra la prueba de la reforma de políticas, pero tenían vencimientos más breves y una tasa de interés más elevada. Este instrumento ha sido utilizado en períodos de excepcional necesidad financiera de los países y en respuesta a diversos shocks externos que hicieron propicios su concreción.

El mismo año, la Asamblea de Gobernadores autorizó al Directorio Ejecutivo a flexibilizar ciertas limitaciones en dicho programa. De esta manera, el Banco podría aprobar operaciones de emergencia de rápido desembolso en condiciones financieras especiales durante un año. Los argumentos utilizados para introducir este préstamo se expusieron en el documento GN-2031-1:

“Los países son víctimas de contagio y necesitan asistencia de la comunidad internacional, incluido el Banco, para mitigar el impacto experimentado por la actividad económica en general, proteger los gastos que benefician principalmente a los pobres y financiar programas que consoliden y amplíen las reformas estructurales.”⁵

Para desplegar el nuevo instrumento de manera eficiente y eficaz, los Gobernadores acordaron que éste, estaría exento de algunas de las salvaguardias aplicadas a las operaciones de préstamos sectoriales. De esta manera, el BID podría brindar una respuesta rápida y precisa, enfocada en los principales problemas de sus miembros prestatarios.

⁴ LUCIONI, Luís. Op. Cit. Pág. 14.

⁵ RE-251. *Evaluación de los préstamos de Emergencia del BID: 1998-1999*. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. versión digital [en línea]. Septiembre 2001. Pág. 7. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=320245>.

El presente Trabajo Final de Graduación comenzará utilizando un Marco Teórico-Conceptual, que servirá de guía para comprender la vinculación entre la identidad del BID y las respuestas institucionales que brinda. Además, permitirá examinar cómo dichas herramientas son productos de las condiciones ambientales las rodean, ajustándose de manera rápida a los cambios exógenos.

En el primer capítulo se profundizará sobre las características del BID, los rasgos particulares del mismo, los instrumentos de que disponía y su acompañamiento a los modelos económicos ocurridos en la región hasta los años ochenta. Además, se mencionarán los principales aspectos de la relación entre el BID y la Argentina. Esta sección permitirá obtener una visión global de la identidad del BID y, así, comprender las respuestas que ofrece a sus miembros.

Los siguientes capítulos presentarán una estructura similar, variando en el contenido y en función del instrumento analizado. Así, el capítulo dos estudiará los préstamos sectoriales o en apoyo a la reforma del Estado. Éstos, fueron el resultado de las políticas neoliberales que cobraban auge a finales de los años ochenta y de la aplicación en nuestro país por parte del nuevo gobierno entrante. Ambas causas serán exployadas en diversos apartados, para finalizar detallando las particularidades del préstamo.

En el tercer capítulo se evaluará la estrategia del BID con respecto a los actores subnacionales argentinos. A partir de la emergencia de los actores subnacionales a nivel internacional y de las mayores libertades para establecer relaciones con el exterior de las provincias argentinas, se produce un mayor relacionamiento entre éstas y el Banco. Los créditos realizados incluyen préstamos de inversión, así como también sectoriales. Es importante destacar que la particularidad de analizar estos créditos, radica en el establecimiento de relaciones entre las provincias y un organismo internacional.

El último capítulo examinará una herramienta crediticia creada en respuesta directa a las crisis económicas internacionales. Tales crisis se hicieron sentir en diversos países emergentes, generando un efecto contagio y provocando la inestabilidad en muchos otros. Al mismo tiempo, los constreñimientos de la economía argentina, hacían al país más vulnerables a estos shocks externos. Por consiguiente, el BID creó un instrumento para mitigar estas presiones y aliviar la situación económica del país.

Para finalizar, se desarrollarán las conclusiones que se derivan de este Trabajo Final de Graduación. Se buscará marcar similitudes en las respuestas del Banco a partir de su identidad y se contrastarán particularidades y constreñimientos del contexto internacional, así como de Argentina. En síntesis, se intentará comprender si estos aspectos son precondiciones para la aceptación de los préstamos.

Justificación

La pertinencia del marco temporal radica en que los préstamos sectoriales o de apoyo a las reformas desarrollados por el BID, que se gestaron a finales de los ochenta, no fueron aplicados sino hasta comienzos de la década siguiente. Dentro de esta categoría, se incluyen aquellos instrumentos que el Banco estableció de forma directa e indirecta con las provincias argentinas. Asimismo, durante los noventa, las crisis económicas internacionales conllevaron al diseño y aplicación de los préstamos de emergencia.

La selección de la Argentina como caso para analizar la concreción de los préstamos radica en tres razones. En primer lugar, responde a una cuestión de factibilidad acerca de la disponibilidad de acceso a la información, a datos tanto primarios y secundarios. En segundo lugar, alega pertinencia con respecto al TFG, puesto que es acorde con la preparación académica, tanto en cuestiones internacionales como de política interna. Y por último, es necesario destacar que Argentina representa una de las mayores economías de la región, lo que la hace también una de las mayores destinatarias, en términos cuantitativos, de los préstamos del Banco. En este sentido, es importante destacar que, desde la aprobación del instrumento de préstamo sectorial o reforma política en el Séptimo Aumento General de Recursos, el Banco ha aprobado 101 operaciones de préstamo sectorial por un total de más de U\$S18.000 millones.

Cuadro 6.1: Uso de préstamos en apoyo de reformas de política 1990/2004		
País	Porcentaje del programa de país	Porcentaje de uso del instrumento
Argentina	27%	22%

Fuente: Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID

En el cuadro anterior se puede observar que, dentro de las Estrategias País que el BID realizó durante el lapso 1990/2004, el 27% de los fondos consignados a la Argentina corresponden a reformas políticas. Esta situación demuestra la importancia del tipo de préstamo ya que, más de un cuarto del dinero que ingresa al país proveniente del Banco, está destinado a ese sector. Seguidamente, se puede apreciar que del total del capital que el organismo ha destinado a estos instrumentos para toda la región, el 22% de ellos fueron

asignados a nuestro país. De esta manera, la Argentina es el país que más instrumentos ha recibido, seguido por México con un 18% y por Perú con un 9%.⁶

Los préstamos de emergencia fueron utilizados en dos fases: una fase inicial, en 1998 y 1999, y una segunda fase, a partir de 2002 (aquí se enfocará solamente en la primera de ellas). Durante la primera etapa se aprobaron ocho préstamos de emergencia, distribuidos entre cinco países, por un valor total de dólares de U\$S7.420 millones.

Proyecto	Monto	Año
Primera fase		
AR-0254	U\$S 2.500.000.000	1998

Fuente: Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID

El hecho de que Argentina haya recibido un tercio del total de los fondos destinados en la primera fase, acentúa la importancia del país para el BID. Además, este tipo de préstamo, se convierte en un instrumento meritorio para ser analizado.

“Tanto los objetivos de reformas de políticas como el financiamiento al país son potencialmente apropiados para el financiamiento con deuda, ya que el primero puede producir un rendimiento futuro, en la forma de un aumento de la eficiencia económica, y el segundo puede mejorar la tasa de crecimiento a largo plazo de un país al mitigar los efectos negativos de las fuertes contracciones económicas”.

Enrique Iglesias, Presidente del BID (1988/2005)⁷

Hasta aquí se ha hecho hincapié en la relevancia del período de tiempo, el país y el porqué de la elección de los instrumentos a analizar. No obstante, esta investigación se enfocará en las condiciones internacionales, así como el escenario interno de Argentina para su aceptación.

Se analizarán las circunstancias internacionales que dieron paso a una exitosa adaptación institucional del BID, permitiendo la creación de los mencionados instrumentos crediticios. Por exitosa, se entiende no sólo la creación de instrumentos, sino la concreción de los mismos. Para explicar dicho proceso, se utilizarán conceptos del institucionalismo sociológico y como complemento a dicho enfoque, se realizará un marco conceptual. Éste

⁶ RE-300. Op. Cit. Pág. 36.

⁷ IGLESIAS, Enrique. Al servicio de más que un Banco. Enrique V. Iglesias Presidente del BID (1988-2005) [en línea]. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. Pág. 191. Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=916926>

último, comienza desde una concepción amplia de una organización internacional con características relacionadas al BID, continuando con un análisis sobre el funcionamiento de los bancos de desarrollo regional, para finalizar -a lo largo del primer capítulo- con las particularidades del BID.

Con todo, la riqueza de este TFG radica en que, dentro de las condiciones ambientales establecidas por dicho enfoque teórico, se tendrá en cuenta el contexto interno de Argentina como condición suficiente para la concreción de dichos préstamos en el país.

Marco Metodológico

La metodología es un elemento fundamental a la hora de realizar una investigación. Ésta establecerá las pautas de acción a seguir durante la misma, transformándose en una hoja de ruta para alcanzar los objetivos propuestos. Una clara exposición del tipo de investigación a realizar y de las herramientas a utilizar, allanará el camino a transitar y permitirá visualizar con mayor claridad un horizonte al final de la investigación.

Como sostiene Scribano,⁸ *“se puede entender a la metodología al estudio y evaluación de las relaciones entre cuerpo teórico, fenómenos estudiados y las actividades que involucra el método”*. Por consiguiente, esta investigación adoptará una metodología de carácter exploratorio. Según Rut Vieytes, *“los estudios exploratorios responden a la necesidad de lograr claridad sobre la naturaleza del problema o de alguna de las variables o aspectos en él implicados.”*⁹

Esta elección se justifica puesto que se buscará indagar acerca de las condiciones ambientales que se consideraron necesarias para la creación de los nuevos instrumentos del BID y para la concreción de los mismos. Igualmente, en estrecha relación con el marco teórico-conceptual del mismo, las investigaciones exploratorias *“se caracterizan por su flexibilidad, dejando el camino abierto al desarrollo de diferentes alternativas que se irán definiendo y redefiniendo en las sucesivas evaluaciones.”*¹⁰ Esto concuerda con la misma amplitud que ofrece el marco teórico-conceptual al momento de analizar los factores ambientales internacionales, así como la situación interna de Argentina para comprender los nuevos instrumentos.

La estrategia metodológica de esta investigación será, en su mayoría, de carácter cualitativo. Sin embargo, se recurrirá marginalmente a datos cuantitativos para justificar la importancia de ciertas variables económicas. Dentro de las características de la investigación cualitativa que justifican su elección, se encuentran: la adaptabilidad para registrar información simultánea sobre múltiples factores y a varios niveles y su visión holística para captar el contexto en forma global. Además, la utilización de la investigación cualitativa recurre a la inducción con el objeto de construir esquemas conceptuales que hagan comprensible la información empírica, tratando de encontrar las razones por las cuales los hechos sociales, en determinado contexto, ocurren de cierta manera.

Los recursos necesarios que se desprenden de las investigaciones de tipo exploratorias son fuentes bibliográficas, documentales, discursos y análisis político. Con respecto a las

⁸ SCRIBANO, Adrián. Introducción al proceso de Investigación en Ciencias sociales. Córdoba. Editorial Copiar. 2002. Pág. 16

⁹ VIEYTES, Rut. Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas. Buenos Aires. De las Ciencias. 2004. Pág. 90.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 91.

fuentes a analizar, este trabajo se dividirá en tres niveles diferentes. Dentro de cada uno de ellos, se utilizarán fuentes primarias que serán extraídas directamente de organismos internacionales y dependencias estatales. Como fuentes secundarias, utilizando datos obtenidos en investigaciones realizadas por terceros, se emplearán análisis políticos y económicos pertinentes al tema en cuestión.

El primer nivel corresponde al estudio de la situación internacional, en donde se utilizarán análisis políticos, datos económicos e informes de organismos internacionales para describir el contexto internacional. En el segundo de ellos, correspondiente a la situación interna de Argentina, se emplearan análisis políticos, documentos oficiales, Leyes nacionales, así como también informes de organismos internacionales sobre el país. Por último, y para examinar los instrumentos propios del BID, se explorarán datos oficiales de la institución sobre las características de los mismos y diversas investigaciones sobre los mismos.

Marco Teórico – Conceptual

“La historia del orden político está escrito en términos de cambios de relaciones políticas a nivel doméstico e internacional.”

March y Olsen.¹¹

El objetivo central de este TFG consiste en analizar las condiciones internacionales que propiciaron la creación de los nuevos instrumentos crediticios del BID, así como el contexto interno de Argentina, que favorecieron a su concreción. Para ello, se utilizará una selección del análisis de March y Olsen sobre las Dinámicas Institucionales del Orden Político Internacional como marco teórico. Estas dinámicas se incluyen dentro del neoinstitucionalismo, más específicamente provienen de trabajos del institucionalismo sociológico y del económico. Estos enfoques realzan al ambiente de las organizaciones y de las influencias que éste ejerce sobre ellas.

En este trabajo, se entenderá por institución a un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas que definen la conducta apropiada para grupos específicos de actores en circunstancias particulares. Dichas prácticas y reglas se desprenden de estructuras de significado y esquemas de interpretación que explican y legitimizan las identidades particulares de las instituciones. Además, no son a-históricas, sino que *“el concepto de institución va más allá de su carácter ordenacional y de su reglamentación, es una construcción histórica, más que una construcción formal, creada por los individuos a través de su ciclo evolutivo; es peculiar su contextualización”*¹².

El neoinstitucionalismo ha resurgido recientemente para explicar y entender cómo surgen y se estructuran las instituciones, analizando cómo trabajan, se mantienen y cambian. Este tipo de análisis permitirá contribuir a una mejor comprensión de la vida política internacional. Asimismo, enfatiza el rol de las instituciones para comprender las acciones de los actores dentro de ellas, en relación al orden social o con la sociedad.

Dentro de las dinámicas analizadas por March y Olsen para explicar el cambio institucional, se tomarán dos de ellas que, combinadas, permitirán comprender el objetivo propuesto. Se parte del supuesto de que los instrumentos del BID, como respuesta institucional del organismo a las necesidades de sus miembros prestatarios, se desprenden de una evolución propia del Banco y no se encuentran desconectados de sus objetivos. Es decir, la creación y el diseño de los diferentes tipos de préstamos del Banco están impregnados por los

¹¹ MARCH, James y OLSEN, Johan. The Institutional Dynamics of International Political Orders, International Organization [en línea]. Cambridge. Volúmen 52. N° 4. (Autumn 1998). Pág. 943. Fecha de consulta: 28/09/08. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2601363>

¹² AYALA, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. [en línea] Fondo de Cultura Económica. México. 1999. Fecha de consulta: 31/09/08. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10202210>

principios regentes del mismo. Por ello, la primera dinámica utilizada hace referencia a la *lógica de lo apropiado*. Ésta, explica que las acciones de las instituciones están basadas en reglas y prácticas que se derivan de la identidad de la institución. La persecución de sus objetivos está influida en mayor medida por su identidad antes que por sus intereses. Las acciones evocan la identidad y el rol del organismo y unen las obligaciones que se derivan de éstas con una situación particular. La institución actúa en concordancia con las reglas y prácticas que son socialmente construidas, públicamente conocidas, preestablecidas y aceptadas. La identidad y las reglas son constitutivas así como reglamentarias; además, son moldeadas por la interacción y las experiencias sociales. Lo apropiado supone dimensiones éticas, objetivos y aspiraciones propias de la organización.

En este caso, se puede entender que los instrumentos del BID se desprenden de una evolución propia de la institución basada en su identidad como Banco Regional de Desarrollo y en rasgos propios. Para sostener este argumento, se ampliará el marco teórico presentando un marco conceptual que parte de una breve definición de organización internacional con características semejantes a las del BID, para después explicar el funcionamiento de los Bancos Regionales de Desarrollo. La primera sección del marco conceptual delimita de manera amplia el área de acción del Banco como organización internacional. La segunda sección del mismo, está dirigida a reducir aquella visión holista y permite obtener una visión más acabada de las acciones que llevan a cabo y los rasgos pertinentes de los Bancos Regionales de Desarrollo.

De esta manera se podrán obtener una serie de constreñimientos que van influyendo en el accionar del BID y que están directamente ligados a su identidad. Este marco da paso al primer capítulo de este trabajo que, dada la necesidad de expresarse con mayor claridad sobre las características propias del BID, permite comprender de manera cabal a esta dinámica.

Con esto se busca realizar un análisis completo sobre las reglas y la identidad de la institución financiera interamericana que, fundados en la dinámica mencionada, imprime su sello exclusivo en la creación de los nuevos instrumentos. Se podrá apreciar como en cada herramienta desplegada por el Banco se manifiestan rasgos propios, como banco regional de desarrollo así como particularidades del BID.

Sobre la segunda dinámica se asienta la mayor parte de este trabajo y postula a la *historia como un factor eficiente* a la hora de determinar resultados políticos. Sostiene que las estructuras institucionales se adaptan a las condiciones ambientales para su supervivencia. De este modo, el orden político es consecuencia de los constreñimientos ambientales. Diferentes ambientes dictaminan diferentes políticas. Las instituciones son simples productos de la historia, que está

exógenamente determinada. Es decir, la presunción es que las políticas se ajustan rápida y necesariamente a los cambios exógenos.¹³

Esta dinámica sustenta que las razones ambientales son condiciones necesarias para la creación de los nuevos instrumentos diseñados por el BID. Los cambios que se producen a nivel internacional, así como los cambios a nivel interno de los miembros prestatarios, son promotores de cambios en una institución internacional como el BID. *“Las realidades de la región y del mundo obligan al Banco a revisar la forma en que utiliza sus instrumentos.”*¹⁴

La combinación de ambas dinámicas aquí mencionadas postula que las acciones de las instituciones son guiadas por sus reglas, normas y, sobre todo, por su propia identidad. Y estas acciones influenciadas por la identidad están condicionadas, a su vez, por factores ambientales exógenos a la institución. Por consiguiente, las instituciones y las formas que éstas adquieran son productos inexorables de la historia.¹⁵

De esta manera, la aplicación de ambas dinámicas en esta investigación permite explicar cómo las condiciones externas influyen de manera directa en la institución o, en este caso, en los instrumentos crediticios que el Banco brinda para hacer frente a esas situaciones. Asimismo, estas respuestas están siempre matizadas por los rasgos propios del mismo BID durante su creación.

Como condiciones externas necesarias para el establecimiento de los nuevos tipos de préstamos, se consideraron las condiciones internacionales imperantes al momento de su surgimiento. Además, resultó importante analizar la situación interna de Argentina para lograr entender de manera exhaustiva el contexto pertinente, también como condiciones ambientales necesarias internas, para la ejecución de los mismos en el país. A partir de lo mencionado, el análisis de las condiciones ambientales se dividirá en dos tramos. Por un lado, se hará una descripción de las condiciones internacionales que se consideran importantes para entender la reacción del BID. Por otro lado, se considerará simultáneamente la situación interna de Argentina a la creación de las nuevas herramientas, para comprender las razones que avalaron el éxito del proceso de financiamiento por parte del organismo regional.

¹³ MARCH, James y OLSEN, Johan. Op. Cit. Pág. 954.

¹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Más que un banco. [en línea]. Washington D.C. BREZINA, Carlos V. Fecha de consulta: 21/04/09. Pág. 183. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=418463>

¹⁵ MARCH, James y OLSEN, Johan. Op. Cit. Pág. 958.

La lógica de lo Apropriado

Según Diez de Velazco, una organización internacional es definida por *“una asociación voluntaria de Estados establecidos por acuerdo internacional, dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.”*¹⁶

El BID, como una organización internacional, es una asociación de Estados, de carácter eminentemente interestatal, con una estructura permanente, un fin común, de base convencional y autonomía de la voluntad. Continuando con la clasificación del mismo autor y para comenzar a delimitar el tipo de organización internacional, el BID es:

- una organización de carácter regional, puesto que en ella están agrupados un número limitado de Estados¹⁷, entre los cuales existen unas afinidades objetivas. En este caso, el factor aglutinante es el aspecto geográfico;
- de fines específicos, debido a que sus objetivos están orientados a fomentar el desarrollo económico y social de la región;
- de cooperación económica, dado que utiliza herramientas financieras¹⁸.

A pesar de estar incluida dentro de esta definición, el BID como Banco Regional de Desarrollo posee una lógica particular que guía su accionar, diferenciándolo del resto de las organizaciones internacionales. Una lógica que también lo diferencia de los Bancos Comerciales a la hora de realizar sus operaciones. Dado esta situación, se analizará a continuación el raciocinio que emplean estos bancos para poder descubrir su funcionamiento.

Los bancos regionales de desarrollo (en adelante BRD) muestran varias particularidades que las distinguen de las IFIs convencionales. Son regionales en el sentido que enfocan y se estructuran para actuar en continentes enteros, o en sub-regiones a su interior. Su surgimiento se produce en respuesta a la necesidad de una institución financiera con fuertes conocimientos especializados en la región. Una de las mayores ventajas de estos organismos regionales es que están en posición de desarrollar estrategias crediticias específicas para países, estrechamente sintonizadas con las necesidades de cada miembro. Para ello, cuentan con una amplia red de representaciones en cada país prestatario, representando una ventaja clara por sobre otras IFIs.¹⁹

16 DIEZ DE VELAZCO VALLEJO, Manuel. Las Organizaciones Internacionales. Décima Edición. Madrid. Editorial Tecnos. 1997. Pág. 87.

17 El número de Estados se ha ampliado a partir de 1976 con la participación de países regionales y extra-regionales. Los segundos eran admitidos en carácter de prestamistas, no de prestatarios.

18 El BID cuenta con dos tipos principales de herramientas, las financieras y las no financieras. Mientras que las segundas se refieren a aspectos de cooperación técnica, las primeras son las de mayor relevancia para este trabajo.

19 TUSSIE, Diana. El Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, FLACSO. Junio del 1997. Pág. 30.

Nacen a semejanza del Banco Mundial y poseen estructuras similares en cuanto a su organigrama. En sus estatutos se asegura la conducción del BRD a los países de la región, siendo éstos además, los únicos prestatarios. Esto representa una condición sustancialmente distinta a lo que sucede con las IFIs globales, donde el poder en la toma de decisiones es profundamente asimétrico, y descansa en particular en las naciones industrializadas.²⁰

La Asamblea de Gobernadores, máximo órgano decisor, está compuesta generalmente por los Ministros de Economía o Finanzas y se reúnen una vez al año. Sin embargo, ellos delegan el poder a los directores ejecutivos, que son los encargados de aprobar cada préstamo. Ellos son funcionarios pagados por los bancos, pero a su vez, representan a sus propios gobiernos. Los miembros con cuotas de votación grandes pueden designar a su propio director ejecutivo, mientras que los Estados más pequeños deben unirse para obtener un director.

Se permite la participación de países extra-región en calidad de prestamistas. Todos los miembros aportan subscripciones de capital por intervalos de tiempo, que se divide entre aportes directos por un lado, y dinero de capital exigible por otro.

Dentro de los BRD, es pertinente hacer una distinción entre recursos ordinarios y fondos especiales. Los primeros consisten en financiación obtenida en los mercados internacionales de capitales y garantizado por el capital exigible. Poseen importantes reservas, que se encuentran en el orden del 15 al 30%, lo que les otorga una categoría triple A entre las agencias de crédito, permitiéndoles contraer préstamos relativamente baratos. Con los recursos obtenidos se conceden préstamos a sus prestatarios, los cuales pagan como tasa de interés la misma que le es concedida al BDR más un 0,5% para cubrir costos. Los fondos especiales están constituidos por contribuciones de terceros países que permiten ofrecer financiación a tasas más bajas para los países más pobres.

Generalmente, su enfoque primario se encuentra en financiamientos convencionales, tales como proyectos en infraestructura y energía, la expansión empresarial privada o la cooperación técnica. Como se evaluará más adelante, dicho enfoque primario fue modificado en función de las necesidades por las que atravesaron los Estados prestatarios, para comenzar a destinar fondos orientados a reformar políticas estatales, equilibrar las balanzas de pagos, etc.

Las funciones de los BRD se han ensimismado con las de las IFIs globales, sobre todo con aquellas nacidas en Bretton Woods. No obstante, y dada la necesidad de financiamiento de los Estados, los BRD han comenzado a financiar sectores hasta entonces privativos para ellos. En un comienzo, se trabajó de manera conjunta con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional debido a la carencia de conocimientos pertinentes para afrontar los nuevos

²⁰ GUDYNAS, Eduardo. “Una introducción a las IFRs: Instituciones financieras regionales en América Latina”. *Programa de las Américas* [en línea] Julio de 2008. Fecha de consulta: 15/07/09. Disponible en: <http://www.ircamericas.org/esp/5368>

desafíos. Luego de un período de aprendizaje, pudieron obtener independencia y realizar las operaciones sin necesidad de supervisión.

Por último, los BRD realizan una doble función, como intermediarios financieros y como instituciones de desarrollo. Deben operar financieramente como bancos, pero al mismo tiempo mantener una perspectiva orientada al desarrollo. Se debe producir un equilibrio entre una práctica crediticia sana y la superación de los desafíos planteados por el desarrollo.²¹

²¹ BAKKER, Age F. B. Internacional Financial Institutos. Estados Unidos. Open University of the Netherlands, Logman. 1997. Pág. 68.

Capítulo 1

Introducción al Banco Interamericano de Desarrollo

En el presente capítulo se realizará, en una primera instancia, una introducción de carácter técnico acerca del funcionamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, sus miembros y las distinciones que existen entre ellos, la composición de sus recursos y el poder de votación en la institución. Seguidamente, se hará una breve mención sobre los organismos que forman parte del Grupo BID y su área de acción particular.

A continuación, se enfatizarán una serie de rasgos particulares que hacen del banco una Institución Financiera Internacional con características únicas. Consecutivamente, se mostrará como el BID siguió de cerca los cambios acaecidos en la región y los cambios en los instrumentos crediticios por los cuales atravesó a partir de ellos.

Posteriormente, se mencionarán los principales aspectos de la relación entre el BID y Argentina y la importancia relativa que revisten entre sí. Finalmente, se aludirá a los principales destinos de los fondos del Banco desde su creación hasta finales de los ochenta, con el objetivo de marcar una diferencia con los préstamos que serán analizados en los capítulos subsiguientes.

Éste análisis del BID busca complementar el marco conceptual para lograr comprender, de esta manera, las características propias del mismo y la lógica de sus acciones. De ello, se intentará extraer sus rasgos identitarios para poder observar, en los siguientes capítulos, si esa identidad se plasmó en los instrumentos crediticios analizados.

El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco fundado en 1959 transformándose en el más grande y antiguo de los bancos regionales de desarrollo. Comenzó a funcionar el 30 de diciembre de 1959 y se creó como una asociación entre 19 países latinoamericanos y Estados Unidos. Según su Convenio Constitutivo, podían ser miembros fundadores del Banco los miembros de la Organización de los Estados Americanos que acepten participar en el mismo. Asimismo, dicho tratado internacional estipula que podrán ser aceptados los países extra-regionales que sean miembros del Fondo Monetario Internacional, y Suiza, en las fechas y de acuerdo con las normas generales que la Asamblea de Gobernadores establezca.²²

Los miembros originales del BID son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos. El número de países miembros aumentó con el ingreso de Trinidad y Tobago en 1967; pronto se unieron Barbados y Jamaica en 1969, Canadá en 1972, Guyana en 1976, Bahamas en 1977 y Surinam en 1980. Entre 1976 y 1986, ingresaron al Banco los 17 países miembros no regionales, que incluyen a 15 países europeos²³, Israel y Japón.

Belice ingresó en 1992 y, tras la desintegración de Yugoslavia en 1993, se unieron Croacia y Eslovenia. Las restantes repúblicas ex integrantes de Yugoslavia optaron por no solicitar ingreso al Banco, con la excepción de Serbia, la cual aún mantiene abierta la opción de ingreso al BID. La República de Corea ingresó como país miembro en 2005. La República Popular China ingresa al organismo en marzo de 2009. Cuba firmó pero no ratificó el convenio constitutivo del Banco, los estatutos que dieron origen a la institución, y por lo tanto no es miembro de la misma.

Dentro de los miembros del BID, la división más importante se encuentra entre países prestatarios y países no prestatarios. Los miembros prestatarios son los Estados latinoamericanos y son los únicos capaces de recibir préstamos, fondos blandos y ayuda técnica por parte del BID. Esta es una de las condiciones plasmadas dentro del Convenio Constitutivo y que le imprime un fuerte sello regional a la institución.

El Banco agrupa a sus miembros prestatarios según dos categorías: en grupos I y II según la distribución de los préstamos otorgados y en grupos de la A a la D, según su

²² Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C. Pág. 6. Fecha de consulta: 21/04/09. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>.

²³ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Yugoslavia.

elegibilidad para financiamiento no reembolsable o para tasas de interés subsidiadas y de acuerdo a su nivel de desarrollo.

El Banco canaliza un 35% del volumen de sus préstamos a los países del Grupo II, los de ingreso menor, que incluye a Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam. El 65% restante se canaliza a los países del Grupo I: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La categorización en grupos se realiza en base a nueve indicadores de patrones de desarrollo: el PBN, PBN per cápita, población, tasa anual de crecimiento demográfico, proporción de la inversión en el PBN, tasa de crecimiento del PBN per cápita, expectativa de vida al nacer, tasa de mortandad infantil y tasa de alfabetismo. A partir del análisis de estas variables, se han asignado los países a los siguientes grupos:

Grupo A: Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Grupo B: Chile, Colombia y Perú.

Grupo C: Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Grupo D: Belice, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Los países pertenecientes a los dos primeros grupos representan economías más grandes de la región, poseen capacidades institucionales más fuertes, una base más amplia de habilidades para la captación de inversiones y han tenido históricamente un acceso más fácil a fuentes alternativas de recursos para sus programas de inversión del sector público. A pesar de ello, se transforman en las principales destinatarias de los préstamos del BID, superando incluso en varias ocasiones las limitaciones normativas que se establecen a partir de la diferenciación por grupos antes mencionada. Dado el tamaño de estas economías, el Banco actúa en esos países más como un intermediario que como una agencia de desarrollo. Por el contrario, su poder de influencia se manifiesta de manera más clara en los países más pequeños de la región.²⁴

Por el contrario, los países no prestatarios pueden brindar apoyo financiero, ya sea en forma de capital integrado como en cuanto a las suscripciones de capital, y tienen representación de voto en la Asamblea de Gobernadores del Banco y el Directorio Ejecutivo, de acuerdo con sus suscripciones de capital. Los miembros no prestatarios del BID incluyen a Estados Unidos, Canadá y el resto de los países no-regionales.

²⁴ TUSSIE, Diana. El Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, FLACSO. Junio del 1997. Pág. 27.

El hecho de no ser receptores de los instrumentos del Banco no los convierte en meros acreedores de la institución financiera. De hecho, una de las principales ventajas de las que gozan los países no prestatarios es que se benefician de los procesos de adquisiciones y contrataciones, ya que sólo empresas de los países miembros pueden procurar bienes y servicios a los proyectos financiados por el BID. De esta forma, no sólo contribuyen al desarrollo de la región, sino que también se les permite tomar parte activa en las inversiones que se realizan.

Por consiguiente, se produce una importante interacción entre todos los miembros del Banco -prestatarios y no prestatarios- permitiendo también una participación de todos los sectores del Estado. Desde la participación de cada gobierno en la Asamblea de Gobernadores, pasando por el sector privado con la participación de las empresas nacionales, hasta la sociedad civil. El Banco sólo contrata a ciudadanos de sus países miembros.

Los recursos de los que dispone el Banco tienen dos orígenes principalmente. El más importante de ellos proviene de las Reposiciones de capital que se realizaban cada cuatro años inicialmente. En estas reuniones se pactaban los aumentos de capital que cada país miembro debía aportar, así como las principales directivas sobre las estrategias o el direccionamiento que debían tener los fondos. Cada aumento implicaba una explícita aprobación y negociación de nuevos instrumentos crediticios u acciones que el Banco pudiera desarrollar a futuro.

Además, el BID obtiene recursos de la emisión de bonos en mercados internacionales. La calificación crediticia del Banco es AAA, la más alta que confiere el mercado de capitales. Dicha clasificación es consecuencia de la solidez de la institución, del respaldo constante de los países y de las buenas administraciones por la que ha atravesado.

A partir del Octavo Aumento General de Recursos aprobado en abril de 1994 por valor de US\$40.000 millones, el capital ordinario del Banco se expandió a un total de US\$101.000 millones. Este aumento representó el más grande en la vida del BID y el mayor que se haya autorizado a una institución multilateral regional de desarrollo. Este aumento se transformó en un importante respaldo político por parte de los Estados miembros hacia el Banco y de una amplia autonomía, al eximirlo de futuros aumentos de recursos en el corto y mediano plazo.

De los US\$101.000 millones del capital ordinario del BID, apenas un 4,3 por ciento ha sido pagado. El 95,7 por ciento restante se denomina capital exigible. Estos recursos exigibles sirven para garantizar las emisiones de bonos del BID en los mercados financieros internacionales. En últimos años el valor anual del programa de emisión de bonos del Banco ha variado entre US\$5.000 millones y US\$6.000 millones. Dicho programa posee una

importancia primordial en el funcionamiento del Banco, puesto que financia aproximadamente un 90 por ciento de los desembolsos de capital ordinario.

Se pensó que los ingresos que disponía el Banco a partir de 1994 suscitarían una capacidad de otorgamiento de préstamos de aproximadamente \$8.000 millones anuales. No obstante, esos cálculos se hicieron durante un período excepcional de estabilidad macroeconómica y fuerte afluencia de recursos financieros privados a la región. Las crisis financieras de 1995, y posteriormente la de 1998, produjeron un consenso entre los países miembros en el sentido de que el Banco debía participar de manera activa en programas de estabilización financiera, que requieran recursos de rápido desembolso provenientes del Banco por un monto superior al previsto.

Actualmente, frente a los problemas derivados de la crisis internacional contemporánea, varios países latinoamericanos se hallan a favor de una nueva capitalización del BID. Como resultado de las modificaciones que se intentan realizar en los organismos financieros internacionales, el aumento propuesto es por un monto de US\$180.000 millones adicionales. El objetivo perseguido por las naciones latinoamericanas es permitirle al Banco tener los recursos suficientes como para hacer frente a las necesidades de financiamiento que sufre la región. Sin embargo, esta propuesta se encuentra detenida por la oposición de los Estados Unidos.

Los propietarios del BID delegan el gobierno de la institución en la Asamblea de Gobernadores, que constituye la máxima autoridad del BID. La Asamblea de Gobernadores, a su vez, delega esa autoridad en el Directorio Ejecutivo.

Los presidentes del BID han sido diversas personalidades latinoamericanas con un amplio reconocimiento del ámbito político, económico y académico de la región. El primero de ellos fue Felipe Herrera de Chile, quién ejerció el cargo desde 1960 a 1971. Fue sucedido por Antonio Ortiz Mena, quién previamente había sido ministro de Finanzas de México. Renunció para ejercer nuevamente funciones políticas en su país en 1987 antes de terminar su tercer período. Enrique Iglesias, el anterior secretario general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, fue elegido en febrero de 1988 en medio de un intenso debate sobre el futuro de la organización. Finalmente, Luís Alberto Moreno fue elegido nuevo presidente del BID por la Asamblea de Gobernadores del BID en sesión extraordinaria en la sede del banco en julio de 2005.

Con respecto al poder de votación de los países miembros, éste depende del monto de recursos que suscriben al capital ordinario de la institución. El Convenio Constitutivo garantiza la categorización de accionista mayoritario a los países prestatarios como bloque. De este

modo, el Banco esta compuesto por 26 países miembros prestatarios, que representan en su totalidad el 50,02% de las acciones.

Para acomodar la entrada de los miembros no regionales no prestatarios, se creó en un principio la Cuenta de Capital Inter-Regional. La misma, operaba bajo los mismos lineamientos aplicados al Capital Ordinario, excepto que los aportes provenían de miembros no prestatarios no regionales. En 1988, se fusionaron ambas cuentas y ahora componen una cuenta única de capital ordinario.

La Asamblea de Gobernadores acordó modificar el poder de votación de los países durante el Octavo Aumento General de Recursos, en abril de 1994. La participación de los extra-regionales pasó a ser más del doble, de 7,132% a 15,996%. La parte de Estados Unidos disminuyó de 34,627% a 30%, en tanto que la de Canadá bajó de 4,374% a 4%. La porción de los países latinoamericanos y caribeños descendió de 53,867% a 50,02%, actual. Otro cambio en la representación de los países dentro de la institución financiera fue la adición de dos sillas al Directorio Ejecutivo, una para los países extra-regionales y otra para los prestatarios.²⁵

Grupo BID

El Grupo del BID está integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII se ocupa principalmente de apoyar a la pequeña y mediana empresa, y el FOMIN promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones, con énfasis en la microempresa.

El BID financia proyectos de inversión pública y privada, reforma de políticas, iniciativas para apoyar a los países miembros durante crisis financieras o catástrofes. Además, realiza operaciones de cooperación técnica a escala nacional y regional en América Latina y el Caribe por medio de préstamos, donaciones, garantías e inversiones.

El Banco ofrece una variedad de operaciones y alternativas de financiación, incluyendo:

- Préstamos de inversión
- Préstamos de política
- Préstamos de emergencia
- Cooperación técnica
- Mecanismos para la preparación de proyectos²⁶

²⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Más que un banco. [en línea]. Washington, D.C. BREZINA, Carlos V. Fecha de consulta: 21/04/09. Pág. 183. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=418463>.

²⁶ Página Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

Los recursos provistos por los países miembros para financiar las operaciones del Banco están estructurados en dos ventanas separadas, la de recursos de Capital Ordinario y la del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). Los procedimientos de votación difieren para cada una de ellas. Las decisiones tomadas por el Directorio en relación a operaciones de préstamos ordinarios están sujetas a una simple aprobación por mayoría, de modo que ningún país tiene poder de veto por sí solo. Todas las decisiones concernientes a préstamos concesionales provenientes del FOE, sin embargo, requieren una mayoría de dos tercios.²⁷

El Fondo de Operaciones Especiales cuenta con US\$10.000 millones en cuotas de contribución pagadas de los países miembros. Sólo las economías más débiles de la región como Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua pueden hacer uso de los recursos concesionarios. Asimismo, pueden asignarse éstos recursos para asistir al Banco de Desarrollo del Caribe a financiar proyectos en países que no sean miembros del BID.

La Corporación Interamericana de Inversiones comenzó sus operaciones en 1986, que aunque está afiliada al BID, funciona como una entidad separada con una administración autónoma. Su objetivo es financiar los proyectos de inversión del sector privado sin garantías gubernamentales. Complementa la actividad del Banco en relación a las empresas medianas y pequeñas. Utiliza reservas iniciales de capital pero también reúne fondos de los mercados. Sus operaciones se traducen en préstamos, inversiones de capital o garantías. Pueden invertir en compañías nuevas o en la expansión, modernización, reestructuración o privatización de las ya existentes.

En 1993 se creó el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que, como se mencionó, tiene por objeto promocionar el crecimiento económico con inclusión a través del desarrollo del sector privado, particularmente las micro y pequeñas empresas. Es la fuente principal de recursos no reembolsables de asistencia técnica para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas de América Latina y el Caribe. Así, FOMIN ha enfocado sus actividades en las mejoras del marco empresarial, en el entorno en el cual se desarrolla el sector privado. De esta manera, busca mejorar el desarrollo empresarial, la capacidad laboral de los trabajadores y del entorno empresarial a través de la promoción de la democracia financiera o el acceso más amplio al sistema financiero.

Recientemente, el FOMIN ha descentralizado sus operaciones habilitando las representaciones del BID en la región para que localmente identifiquen, procesen e implementen proyectos pequeños. Como resultado de ello, el FOMIN puede llegar ahora a una gama más amplia de clientes potenciales, especialmente en áreas rurales. A partir de marzo de

<http://www.iadb.org/aboutus/whatWeDo.cfm?lang=es>

²⁷ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 17.

2007, el FOMIN II ha ampliado su rango de acción, con un foco renovado en la reducción de la pobreza.²⁸

Finalmente, el Banco administra 49 fondos distintos por cuenta de donantes bilaterales y multilaterales. Algunos de esos fondos han sido diseñados para financiar actividades de consultoría a corto y mediano plazo para nacionales del país donante, en tanto que otros están vinculados con objetivos de desarrollo explícitos. El mayor de los fondos es el Fondo Multilateral de Inversiones, que otorga donaciones o préstamos para proyectos diseñados para facilitar el desarrollo del sector privado en la región.²⁹

Rasgos Identitarios

La organización del BID refleja una identidad estrechamente atada al estilo gerencial y cultural de los países de América Latina y el Caribe. Éste carácter regional le ha dado al Banco definidas ventajas sobre otras IFIs a lo largo de su historia, en relación con sus prestatarios, en el ofrecimiento de sus servicios y en el comprensión de prioridades nacionales y regionales.³⁰

Mientras que el Banco Mundial intentaba desarrollar criterios técnicos objetivos para evaluar sus préstamos y mantener cierta distancia con sus clientes, el BID les ha confiado amplias capacidades a sus funcionarios y representantes durante las negociaciones con sus prestatarios, obteniendo relaciones más cercanas con ellos. Mientras el Banco Mundial ha estado dispuesto a usar sus préstamos como herramienta para conseguir cambios en la política macroeconómica de los destinatarios, el BID ha evitado tal comportamiento.

El BID desde sus orígenes se ha convertido en una fuente de recursos técnicos, financieros e intelectuales para la región. Como una organización regional, se formalizó con características propias que se materializaron en diversos elementos como por ejemplo: la composición de su membresía, la organización y poderes de decisión internos, en la correlación entre sus políticas y programas operativos y las necesidades del desarrollo latinoamericano. Principalmente, se evidencia en su composición accionaria, que lo transforma en el primer Banco en el que sus prestatarios gozan de la mayoría de las acciones.

Su nacimiento está fuertemente marcado por su antecesor más cercano, el Banco Mundial, del que toma varios de sus elementos constitutivos, pero que poco a poco comienza a diferenciarse. Estas divergencias se encontrarán en las áreas de financiamiento, estableciéndose

²⁸ Página Institucional del FOMIN. Fecha de consulta: 27/04/09.

Disponible en: http://www.iadb.org/mif/about_us.cfm?language=Spanish.

²⁹ Página institucional del BID. Fecha de consulta: 29/04/09. Disponible en:

<http://www.iadb.org/aboutus/whatWeDo.cfm?lang=es>

³⁰ Página Institucional del BID. Institutional Strategies II. History, Identity and Institutional Mandates. Fecha de consulta: 28/04/09.

Disponible en: http://www.iadb.org/aboutus/Pi/strategies/institutional_strategies_ii.cfm?language=English

claramente una implícita división del trabajo. No obstante, esta división que se manifiesta con mayor énfasis durante los primeros años, irá disminuyendo a hasta llegar a una coordinación explícita a finales de los ochenta. El nuevo siglo encontrará a los bancos en una casi igualdad de funciones, con una amplia gama de instrumentos y sin exclusividad de áreas de acción.

Otra característica original de la nueva entidad, que había sido planteada en varios de los documentos que antecedieron a su constitución, fue su autorización para recibir y administrar recursos blandos, cuya disponibilidad tenía pocos precedentes entre los primeras IFIs.

Estos recursos tenían por objeto hacer operaciones de crédito y asistencia técnica en condiciones concesionales para países o áreas de países de menor desarrollo relativo o sectores sociales de bajos ingresos. Estas condiciones incluían tasas de interés reducidas, largos períodos de gracia y de amortización, y la posibilidad de devolución en moneda local. Para estas operaciones se requería disponer de recursos de costo financiero tan bajo que no podían obtenerse en los mercados internacionales. Tal situación implicaba el desafío de incorporarlos a la estructura financiera de la institución.³¹

Por último, las experiencias de los bancos de desarrollo regionales sugieren que una estructura viable es aquella que cuente con la presencia de una potencia económica en la organización, que garantice un importante aporte de fondos.³² En la experiencia del BID, la presencia de Estados Unidos respondió a esa lógica y le brindó beneficios adicionales.

Desde el punto de vista norteamericano, la participación de su país en el Banco le sirvió como conducto para canalizar la Alianza para el Progreso y limitar la posible expansión del modelo comunista cubano en la región. Así, cuando se fundó el BID, había una complementariedad conveniente entre el deseo de los países del hemisferio de obtener más ayuda financiera y la fe de los Estados Unidos en la conexión entre el desarrollo económico y la democracia liberal.

La participación de Estados Unidos en la organización se manifestó también en cuestiones de respaldo financiero. Si bien el capital exigible de cada miembro estaba constituido en un 50 por ciento de oro o dólares americanos y el restante 50 por ciento en la moneda del país miembro³³, las reservas de los Estados Unidos en dólares le granjeó al BID una ventaja por sobre otros bancos regionales. La presencia de un importante ratio en una

³¹ Más que un Banco. Op. Cit. Pág. 23.

³² KRASNER, Stephen D. Power Structures and Regional Development Banks. International Organization, Vol. 35, No. 2 (Spring, 1981), pp. 303-328. Cambridge University Press. Fecha de consulta: 09/10/2008. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706477>.

³³ Según el Convenio Constituido, la parte exigible del capital esta sujeta a requerimiento de pago sólo cuando se necesite para satisfacer las obligaciones del Banco En caso de tal requerimiento, el pago podrá hacerse en oro, en dólares de los Estados Unidos de América, en la moneda completamente convertible del país miembro, o en la moneda que se necesitare para cumplir las obligaciones del Banco que hubieren motivado dicho requerimiento.

moneda fuerte como respaldo, servía como una garantía adecuada para los banqueros privados, puesto que la preferían frente a pesos argentinos o cruzeiros brasileros. Esta situación fortalecía las emisiones de bonos del Banco, aumentando la capacidad prestataria; que se fortaleció más adelante con la entrada de capitales provenientes de otros países industrializados.

A modo ilustrativo, el Banco de Desarrollo asiático ha contado siempre con un significativo aporte de capital, pero los países industrializados poseen un férreo control sobre las operaciones, en particular Japón. En el Banco de Desarrollo africano, los países prestatarios mantuvieron su preeminencia mediante la exclusión de Estados no regionales hasta 1979, pero la estructura autónoma del Banco le impidió generar recursos sustanciales para sus actividades.

A modo de síntesis, los miembros del banco asiático se han asegurado recursos, pero han mantenido poca influencia, mientras que en el banco africano los países de la región mantienen su influencia, pero con recursos limitados. En contraste, los países latinoamericanos supieron combinar en el BID la presencia de una potencia económica que les garantizaba un importante flujo de fondos, pero a su vez lograron mantener el control mayoritario sobre la institución.

Acompañamiento del BID en la región

Durante los años sesenta, el modelo de desarrollo que esgrimían la mayoría de los países de la región era la sustitución de importaciones orientadas hacia el mercado interno. Ello implicó que el BID, en su afán de acompañar estas políticas, apoyó dicho modelo conducido por el Estado y respaldó la intervención social como parte del mismo.

A comienzos de la siguiente década, las sucesivas crisis internacionales del petróleo crearon un importante excedente de divisas en los países exportadores de petróleo. Estos cuantiosos recursos se concentraron en los mercados financieros internacionales, provocando una baja en las tasas de interés. Dichas condiciones devinieron en un período de permisividad financiera para la toma de préstamos por parte de los Estados de la región. Como resultado de esta proliferación de proveedores de divisas, la preeminencia del BID fue socavada y relegada a un segundo plano.

En los ochenta, comenzaron a denotarse las consecuencias de un endeudamiento desmedido por parte de los gobiernos latinoamericanos, dando origen a unas de las crisis económicas y sociales más severas, prolongadas y generalizadas. Esta situación afectó directamente al BID, puesto que no pudo hacer frente por sí solo ni adaptarse con la suficiente rapidez como para contrarrestar el agotamiento de las fuentes de financiamiento internacional.

A partir de este momento, surge uno de los debates más importantes que ha enfrentado el organismo interamericano a lo largo de su historia. Si bien, y como se verá más adelante, el BID ha logrado adaptarse a las necesidades de los países prestatarios a lo largo de su vida institucional, las dimensiones y las causas de esta crisis demandaban un cambio y un compromiso mucho mayor por parte del Banco. Este giro implicaba un cambio en la orientación del BID, en el cual debía apartarse del apoyo tradicional a los programas de inversión en el sector público. El Banco debía ampliar su cartera crediticia para hacer frente a un alivio de las balanzas de pagos y un apoyo directo a las reformas del Estado en los miembros prestatarios.

La década del noventa fue testigo de la estabilización de la economía regional, que se tradujo en un resurgimiento de los flujos de capital internacionales. Las reformas de políticas comerciales, fiscales, la liberalización de la inversión directa externa y las políticas monetarias más ajustadas han sido las principales promotoras de este retorno.

A pesar de ello, esos años también vieron renacer la preeminencia del BID en la región, después de un intenso debate interno sobre si se debía sostener un Banco chico, o ampliar su capacidad y transformarlo en un Banco grande. Sus principales aportes, además de mantener sus tradicionales líneas de acción, se materializaron en inversiones destinadas a fomentar los cambios necesarios en las políticas de los Estados nacionales, así como también en sus sub-unidades.

Desde mediados de esta década en adelante, el BID trabajará conjuntamente con el Banco Mundial para hacer frente a los problemas latinoamericanos devengados de las crisis financieras internacionales. Se crearon nuevas herramientas para sortear estas situaciones, contaron con un diseño particular y con condiciones pertinentes a los fuertes desembolsos.

“...el Banco ha presidido períodos sucesivos de sobreabundancia de préstamos y de escasez crediticia de los mercados de capitales privados, cada uno generando nuevos desafíos y requiriendo diferentes tipos de medidas compensatorias, instrumentos de políticas y modalidades crediticias.”³⁴

Una institución en constantes cambios

“Las políticas de préstamos y acceso a recursos son ajustadas de tanto en tanto para equiparar las necesidades en permanente cambio con la disponibilidad de recurso.”³⁵

³⁴ TUSSIE, Diana. Op. Cit. Pág. 23.

³⁵ Ibídem. Pág. 63.

Las Reposiciones o Aumentos de Capital han sido un importante mecanismo de cambio y diálogo entre los países miembros establecido por el BID. Frente a las diversas realidades a las que fue haciendo frente la institución, éste ha sido una salida institucionalizada para establecer y pautar los principales lineamientos que debía seguir en su futuro cercano.

En general, cada aumento ha propiciado un examen del Banco y de su adecuación a las necesidades de sus países miembros. Los ajustes han buscado mejorar la eficiencia y relevancia del Banco que, desde su creación, se ha distinguido como una institución flexible e innovadora.³⁶ Los aumentos de capital son una herramienta única entre los bancos multilaterales de desarrollo.

Se realizaban cada cuatro años en su comienzo e incluían arduas negociaciones entre las diversas posturas de sus miembros. A lo largo de estas reposiciones, los mayores enfrentamientos fueron protagonizados por las economías más grandes de la región y los Estados Unidos. Mientras los primeros deseaban expandir la capacidad crediticia del Banco y así obtener una mayor financiación internacional para sus países, la postura norteamericana buscaba obtener mayores beneficios de sus aportes y establecer un mayor control y poder de veto dentro de la institución.

La caja de herramientas del BID comenzó con una gama muy limitada de instrumentos. Durante sus primeras décadas, se concentró en el otorgamiento de préstamos de proyectos, donde su énfasis se realizaba sobre proyectos específicos, incluyendo los que formaban parte de un programa nacional o regional de desarrollo. La principal ventaja de este tipo de enfoque radicó en que se podían verificar que los fondos estaban siendo utilizados de manera eficiente y para los propósitos destinados. Se podían realizar mediciones en cada paso para conocer el estado del proyecto financiando.

Se impartió un carácter operativo a esta directiva mediante la creación de tres tipos básicos de instrumentos de préstamos para proyectos de inversión: préstamos para proyectos individuales, programas de inversión del sector público y créditos financieros a otras instituciones de financiamiento del desarrollo.

Los préstamos para proyectos de inversión estuvieron sujetos a un conjunto común de normas, condicionamientos y salvaguardias. Todos estos estuvieron sujetos a limitaciones en cuanto a los tipos de gastos elegibles para financiamiento y sometidos a las normas y procedimientos del Banco en materia de adquisiciones. Además, impusieron la movilización de fondos de contrapartida por parte del prestatario y todos estuvieron atados a la supervisión detallada por parte del Banco. Estos condicionamientos, combinados con las características de las actividades que financiaban -principalmente infraestructura-, significaron que dichos

³⁶ Más que un banco. Op. Cit. Pág. 138.

préstamos se desembolsaron con relativa lentitud y adolecieron de las demoras de ejecución que acompañan a las salvaguardias de control de gastos.³⁷

Sin embargo, el Banco podía efectuar o garantizar préstamos globales a instituciones de fomento o a agencias similares de los países miembros. Podía realizar préstamos que no sólo involucraban la construcción física, sino también aquellos que involucraban una institución intermedia de financiamiento para el desarrollo, que a su vez le prestara recursos a solicitantes, individuales o firmas locales. Estos préstamos fueron un antecedente de las futuras políticas de apoyo a los sectores privados dentro de los países prestatarios.

El Banco va modificando y afinando sus políticas operativas a medida que adquiere experiencia y cambian las necesidades de sus miembros prestatarios. A finales de los setenta, y a partir de los debates surgidos y pautados en el Quinto Aumento, el BID comenzó a financiar programas sectoriales, otorgándole prioridad al sector agrícola y rural. Estos tipos de instrumentos se denominaban préstamos “paraguas” puesto que combinaban proyectos, agencias y actividades de una naturaleza más variada que la de los préstamos de proyectos específicos.³⁸

A medida que las prioridades de la región dejaban de concentrarse en el desarrollo económico y se focalizaban en problemas financieros, estas tempranas operaciones de desarrollo sectorial fueron abandonadas en favor de los préstamos de ajuste o préstamos sectoriales. Esta incursión del Banco en áreas en las cuales no poseía conocimientos pertinentes representaba un reto trascendente para la institución, no sólo por su falta de *know how* para el diseño de nuevos instrumentos, sino también porque implicaba una incursión directa en las políticas de sus miembros prestatarios. Dado que esta era una nueva modalidad de préstamos, las condiciones para su realización diferían ampliamente de los condicionantes usuales que el Banco utilizaba.

Durante el Séptimo Aumento, se introdujeron los créditos de ajuste para proveer a países prestatarios el apoyo financiero necesario para mantener equilibradas sus balanzas de pagos, y para ayudarlos en un nuevo problema que comenzó a considerarse un obstáculo para el crecimiento económico de la región: las políticas locales. Dichas políticas fueron el resultado de diversos modelos económicos empleados por los Estados latinoamericanos a lo largo de su historia. No obstante, los gestores de la política mundial comenzaron a encontrar en ellas diversas fallas estructurales que debían ser modificadas. Por consiguiente, el apoyo a las

³⁷ RE-300. Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, versión digital [en línea], agosto de 2004. Pág. 10. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=591692>.

³⁸ TUSSIE, Diana. Op. Cit. Pág. 97.

reformas políticas conduciría a un crecimiento económico sostenido, y a su vez reducirían el impacto de futuras operaciones del Banco.

Las operaciones del BID han sido aplicadas sólo a sectores y han excluido los préstamos de ajuste estructural más amplios, ofrecidos por el Banco Mundial. El objetivo general de estos instrumentos de ajuste era mejorar la eficiencia y competitividad de las economías que enfrentaban severos desequilibrios internos y externos.

Avanzada la década de reformas y con una amplia aplicación en la región, se producen una serie de crisis monetarias que afectaron directamente a la estabilidad alcanzada por los gobiernos. Estabilidad lograda a partir de las transformaciones inducidas por los países centrales y fomentadas por medio de los organismos internacionales. Los problemas devengados de las crisis mexicana de 1994 tuvieron repercusiones regionales de grandes dimensiones. Unos años más tarde se produjo la crisis financiera asiática que, conjuntamente con la crisis rusa, sedimentaron una inestabilidad a nivel mundial, afectando en mayor medida a los países de economías emergentes.

Por estas razones, el BID y el Banco Mundial despliegan una nueva herramienta crediticia para afrontar estos shocks externos. Teniendo en cuenta las causas de los problemas, los nuevos préstamos constaron de un cuantioso y rápido desembolso de divisas, altas tasas de interés y con condicionamientos diversos.

Como se pudo apreciar anteriormente, el BID tiene un importante historial de adaptación que se manifiesta en la creación de nuevas herramientas para acompañar las necesidades de sus miembros prestatarios. Sin embargo, la novedad para el BID fue que la adición de estos últimos instrumentos incursionaba en la reforma de políticas de los principales accionistas y en la aceptación de fuertes condicionamientos por parte de estos para enfrentar las crisis internacionales.

Esta situación implicó una transición institucional de grandes dimensiones. El Banco dejaría de enfocarse exclusivamente en los proyectos de inversión, para dedicarse a unos mecanismos crediticios que implicaban un diálogo directo con los países prestatarios en el marco de sus propias políticas económicas y financieras que condicionaban dichos proyectos.

Con esta sección finaliza el análisis de la primera lógica del March y Olsen sobre cómo los rasgos identitarios del BID influyen en sus respuestas institucionales. Desde el marco conceptual hasta aquí, se intentó demostrar cuáles son las principales características del Banco. Una vez logrado esto, se buscó demostrar que los nuevos instrumentos desarrollados por el BID tuvieron su sello propio, que se desprendió de la misma identidad de la institución financiera regional.

A continuación, se mencionarán los principales aspectos de las relaciones mantenidas entre el BID y la Argentina, desde la creación del Banco hasta finales de los años ochenta. El objetivo de esta sección busca establecer una diferencia entre los tipos de préstamos realizados durante este período y los que se realizan a comienzos de la década siguiente, foco de análisis de los próximos capítulos.

El BID y la Argentina

El BID, desde sus inicios, estableció una intensa relación con Argentina que lo hizo partícipe directo de los diferentes procesos que experimentó la economía de nuestro país. Ha jugado un significativo rol como fuente de financiamiento externo y se ha enfocado en aspectos que claramente han denotado su carácter de Banco de desarrollo al financiar sectores específicos. Argentina es el único entre los países del ingresos altos (Grupo A) con un extenso programa crediticio vinculado más estrechamente al BID que al Banco Mundial.

El Banco ha tenido una importante presencia en nuestro país desde su creación hasta la actualidad, incluso en períodos en los cuales la provisión de créditos provenientes de mercados privados ha sido amplia y a bajas tasas. Los años setenta fueron un claro ejemplo del fácil acceso a mercados privados y donde, a pesar de ello, se mantuvo una importante relación entre el organismo y Argentina.

Las diferentes y mutables realidades de sus miembros prestatarios, sumadas a las variaciones acaecidas en el contexto internacional, han sido acompañadas y sostenidas financiera y técnicamente por el BID. El Banco escoltó los diversos modelos de desarrollo por los que cada país ha atravesado para su crecimiento económico. A pesar de ello, en las respuestas del Banco se ha plasmado una visión de corte desarrollista³⁹ acorde con sus objetivos constitutivos. En el caso particular de nuestro país, los financiamientos estaban orientados a sostener el modelo económico que sostenía Argentina basado en la sustitución de importaciones y en el fortalecimiento del mercado interno que Argentina necesitaba para el mismo.

En un segundo período, que comienza a finales de los años ochenta, el Banco comienza a financiar nuevas áreas. Éstas representaron una novedad tanto para la Argentina, que pudo acceder al financiamiento para modificar muchas de sus políticas internas, así como para el mismo Banco por la modalidad propia de los nuevos instrumentos. Entrada la década del noventa, la profunda relación entre el BID y Argentina no sólo se mantiene, sino que se profundiza. Es menester aclarar que la relación se intensificó a partir de la mayor cantidad de operaciones realizadas, así como también en la cantidad de fondos empleados en los mismos.

Resulta interesante denotar que los préstamos destinados a inversión se mantienen durante todos estos años, pero su preeminencia se pierde frente a los nuevos instrumentos que son desplegados por el Banco en respuesta a las necesidades de los Estados. El ratio entre los

³⁹ Es necesario realizar una aclaración con respecto a este término. En este contexto, está directamente relacionado con el principal objetivo del BID enfocado al desarrollo económico de la región. Bajo ningún aspecto se relaciona con la Teoría Económica de centro industrial-periferia agrícola.

préstamos de Reforma y Modernización del Estado y los demás sectores se ha inclinado fuertemente a favor del primero.

Argentina representó un amplio mercado receptor de las nuevas herramientas para modificar el Estado y, más adelante, para paliar las crisis internacionales que afectaron a nuestra economía. Además, el tamaño relativo del Estado argentino con respecto a los demás prestatarios implicó un desembolso importante de divisas, constituyendo el segundo destino de fondos del Banco durante el período 1988-2005.

Son estas razones por las cuales nuestro país ha representado, y lo sigue haciendo en la actualidad, un principal destino para los fondos del BID. Para el Banco representa un cliente de grandes dimensiones que siempre está ávido de recibir nuevos préstamos, mientras que para la Argentina significa un importante financista internacional para satisfacer sus necesidades de inversiones.

Principales destinos de los fondos del BID

El primer período abarca un prolongado lapso que se inicia con las primeras operaciones de crédito en 1961 y se mantiene hasta mediados de la década del ochenta. Este es el período donde predominan los préstamos de inversión en infraestructura económica y social, cuyos destinatarios eran principalmente las empresas públicas de Argentina.

El BID se concentró primordialmente en sectores directamente productivos como la agricultura, la industria y la minería que absorbieron más del 40% de los fondos destinados a toda la región. El rubro de infraestructura alcanzaba casi el 30% de los préstamos, los proyectos de desarrollo social que involucraban los sistemas de agua potable y redes cloacales, desarrollo urbano, vivienda y educación representaban alrededor del 25% del total.⁴⁰

Además se acompañó al sector industrial así como a la agricultura a través de instituciones financieras de desarrollo locales. Eran típicos préstamos de desarrollo que respondían a la propia naturaleza de los bancos y a las políticas de sustitución de importaciones y fortalecimiento del mercado interno que sostenían la mayoría de los países prestatarios. Las escasas operaciones impulsadas por el Banco Mundial a principios de los años setenta fueron dirigidas en su mayoría al sector de transportes, mientras que casi el 40% de las operaciones del BID fueron enfocadas al sector energético.

Esta especie de división del trabajo a nivel financiero internacional desapareció a finales de esa década. A partir de entonces, se comenzó a trabajar de manera conjunta en proyectos hidroeléctricos de gran envergadura. El ejemplo de la represa de Yaciretá resulta emblemático

⁴⁰ TUSSIE, Diana. Op. Cit. Pág. 82.

ya que representó un préstamo de US\$210 millones por parte de cada Banco, siendo el mayor préstamo realizado por el BID hasta entonces desde sus orígenes.

La cartera de proyectos públicos estaba concentrada fuertemente en el sector energético, buscando superar los atrasos percibidos de manera global y en Argentina en particular. De esta manera, aprovechando las posibilidades internacionales, la Secretaría de Energía buscó de manera activa el financiamiento externo conjunto. En consecuencia, disponía de un staff bien entrenado, demostrando una iniciativa institucional y una continuidad en sus políticas, logrando mantener el flujo necesario para sostener la construcción de obras.

Se hizo hincapié en las obras sanitarias, donde los proyectos financiados por el Banco han desempeñado un importante papel en el desarrollo del sector rural de agua potable, la extensión de ese servicio y de redes cloacales a diversas áreas urbanas y de la provisión de servicios como parte de planes de viviendas públicos. El BID fue la fuente de casi dos tercios de todas las inversiones externas en agua potable durante este lapso de tiempo.

A partir de 1966, el Banco otorgó cinco préstamos para la provisión de agua potable a comunidades rurales. Entre 1970 y 1990, los compromisos de BID en el área de sanidad ascendían a un total de US\$440 millones, representando un 10% del programa de préstamos del Banco. En contraste, el Banco Mundial comenzó a financiar este sector recién a mediados de los años ochenta.⁴¹

En esta área en particular, se crea a nivel nacional y fomentado por el BID un organismo encargado de concertar las operaciones del Banco en el sector de obras sanitarias. Dicho organismo descentralizado sería una agencia financiera exclusiva en el sector. De esta manera, el Banco podría realizar operaciones con lo que se denominó SNAPyS⁴² de manera directa. Al igual que la Secretaría de Energía, su personal adquirió un conocimiento amplio sobre la manera de mantener los préstamos necesarios para solventar las obras necesarias.

Un área en donde el Banco ha tenido una presencia activa ha sido el sector privado argentino. La cantidad de fondos directos provistos ha alcanzado los US\$300 millones, representando el 5% del programa de préstamos. A diferencia de los años '60, durante las dos décadas posteriores los montos involucrados en operaciones individuales fueron grandes y favorecieron a los conglomerados locales, que se estaban expandiendo rápidamente en la producción de bienes intermedios. Estas operaciones eran posibles dado que el Banco podía realizar operaciones de manera directa y sin garantías gubernamentales, o de manera indirecta a instituciones financieras de desarrollo.

⁴¹ TUSSIE, Diana. Op. Cit. Pág. 107.

⁴² El ENOHSA es continuador y subroga las funciones cumplidas por el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS) hasta el año 1995, y antes que este, por el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento (SNAPyS).

El contar con una extensa red de representaciones, propio de los bancos regionales de desarrollo, le permitió adquirir un alto grado de familiaridad con la comunidad local de negocios y con las condiciones de mercado.

Los instrumentos desplegados en la segunda etapa serán profundizados en los capítulos subsiguientes debido a que revisten una importancia mayor en este trabajo. Con esta diferenciación en dos etapas, basados en los tipos de préstamos empleados en cada una de ellas, se busca enfatizar el cambio por el cual atravesó el BID y hacer hincapié en las nuevas herramientas creadas.

Capítulo 2

Préstamos Sectoriales o en apoyo a la Reforma de Estado

El siguiente capítulo analizará el contexto internacional que rodeó a Latinoamérica y que se transformó en el escenario dentro del cual se establecieron los condicionantes externos para las reformas producidas en la década del noventa. Como resultado de ello, se mencionarán las principales recomendaciones realizadas a la región agrupadas dentro del Consenso de Washington.

Luego se analizarán las condiciones internas de Argentina que sirvieron como base para la implantación de las reformas neoliberales fomentadas desde los Organismos Internacionales. Para ello, se considerarán los aspectos políticos que fueron necesarios para llevar a cabo la reforma del Estado, los aspectos legales que sentaron las bases para la implementación de la misma y los aspectos económicos que crearon un modelo económico dependiente de los flujos externos de capitales para su sostenimiento.

Para finalizar, se estudiará la respuesta institucional que el BID ofreció frente a las necesidades de sus miembros prestatarios. Se indicarán los cambios producidos en sus herramientas crediticias para hacer frente a las nuevas realidades y los nuevos instrumentos que se crearon a partir de ello.

Contexto Internacional

La última década del siglo XX representó un período de grandes cambios en la historia latinoamericana. El giro económico adoptado en la región a partir de entonces, se transformó en un punto de inflexión con respecto a las políticas implementadas hasta ese entonces. La retirada del Estado de muchas áreas en las cuales había jugado un destacado papel, la entrada de nuevos actores privados en la prestación de servicios públicos y el ingreso de fuertes cantidades de capitales extranjeros en los países modificaron completamente el escenario estatal y regional.

La década de los ochenta dejó una clara enseñanza acerca de la flaqueza de los modelos económicos desarrollados por los países latinoamericanos. La sustitución de importaciones y el énfasis en el mercado interno no sirvieron como motores dinámicos de las economías y demostraron ser insuficientes para mantener un crecimiento sostenido en el tiempo. El reducido mercado interno, las altas tasas proteccionistas y las crecientes subas de precios, sumadas a la escasez de divisas, minaron fuertemente al modelo.

Simultáneamente, el peso de la deuda externa de la región se hizo insostenible, generando una situación de crisis que se esparció con rapidez por el continente. La cesación de pagos mexicana puso en duda la capacidad de cancelar obligaciones por parte del resto de los países deudores, afectando de manera vertiginosa y nociva la economía regional. La crisis se definió por el estancamiento y por altas tasas de inflación. Un fenómeno inusual que se experimentó por primera vez en esta zona del mundo, que se denominó estanflación.

La endeble estabilidad política que se alcanzó con la llegada de la democracia en la mayoría de los países se veía amenazada por los desequilibrios económicos. Al producirse un constante deterioro de los indicadores sociales, el peligro de retorno de gobiernos de hechos estaba latente, lo que indujo a que los principales actores internacionales prestasen especial atención a los problemas latinoamericanos para evitar esa situación.

Al analizarse las causas de estos desordenes económicos, se llegó a la conclusión de que el problema provenía de la matriz estatal que se empleaba. Se comenzó a cuestionar el papel del Estado en la economía, más precisamente, a la existencia de un Estado demasiado grande y demasiado fuerte. Por consiguiente, las respuestas que surgieron a partir de entonces propusieron una visión totalmente opuesta, dictando sentencia de muerte al Estado de Bienestar.

En respuesta a los problemas de un Estado intervencionista, surge un enfoque ortodoxo y conservador. Una visión que tuvo su origen en los años setenta en las principales potencias occidentales, pero que pronto se canalizaron por diversos medios hacia diversas

regiones del globo. Los sectores conservadores se hicieron del poder en Inglaterra y Estados Unidos e implementaron unas políticas de neto corte neoconservador.

En Inglaterra comenzó con el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990) y en Estados Unidos, con Ronald Reagan (1980-1988). Ambos efectuaron una serie de reformas que hicieron que el Estado fuera dejando de lado las intervenciones en determinados sectores tradicionales, culpando a éste de crear las condiciones que llevaron al estancamiento económico. Se privatizaron empresas estatales, se disminuyeron las prestaciones sociales y se promovieron profundas reformas en la administración pública.

Este modelo político tuvo su correlato en lo económico, que se tradujo en lo que posteriormente se denominó el neoliberalismo. Se comenzó a cuestionar fuertemente las ideas keynesianas de intervencionismo por parte del Estado. Para los nuevos liberales, el único motor de la economía era el aumento de las ganancias para los particulares. Por lo tanto, se debía reducir al máximo los costos de la producción, los salarios y los impuestos. La idea neoliberal confía entonces en que la libertad económica garantizará la eficiencia en el desempeño económico.

En definitiva se debía achicar al máximo la participación del Estado en la economía, dejando que fuera el mismo mercado el que actuara como mecanismo de distribución y redistribución. Las funciones estatales se vieron reducidas a mantener algunos servicios sociales básicos para reducidos sectores vulnerables de sus sociedades y a mantener y garantizar los marcos legales necesarios para el correcto funcionamiento de los actores privados en la economía.

Los principales postulados neoliberales proponían que el Estado había provocado un desequilibrio en la relación entre el Estado, la sociedad y el individuo. Éste se había vuelto ineficiente, corrupto y distorsionador de la economía. Además, los agentes públicos se habían transformado en actores ineficientes y corruptos.

Por todas estas razones, se requería un Estado mínimo⁴³ que debía actuar supletoriamente. Se debía dar paso del Estado intervencionista en la economía a un Estado rector y regulador. El mercado y la privatización debía prevalecer por sobre lo estatal y pasar a jugar un rol principal en la economía en desmedro del antiguo Estado que había venido sufriendo un crecimiento desmedido.

De esta manera, y frente a la preocupación norteamericana sobre la poca capacidad o falta de voluntad de los gobiernos regionales, surgen a finales de los ochenta una serie de conversaciones sobre las posibles recomendaciones que se podían realizar para una salida exitosa del atolladero económico en el que se encontraban. El *Institute for International Economics*

⁴³ El principal postulado neoliberal se definió con la siguiente frase: “Estado mínimo, máximo mercado.”

⁴⁴ decidió convocar una Conferencia para que autores de 10 naciones latinoamericanas detallaran lo que estaba sucediendo en sus respectivos países.

Estos debates no se circunscribieron a los países latinoamericanos, sino que destacados actores del establishment económico mundial tomaron parte activa de los mismos. El Tesoro y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, los ministros de economía del G-7 y los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales participaron enfáticamente para arribar al consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y las reformas necesarias para lograr una superación exitosa de la misma. El hecho de que todos tuvieran sede en la capital estadounidense le imprimirá su nombre a esta serie de conversaciones.

Los organismos internacionales de financiamiento también formaron parte de las discusiones y desempeñarán un papel de vital importancia para la aplicación de las medidas allí establecidas. Ellas se transformaron en los canales de transmisión y control de las medidas de lo que finalmente se denominó Consenso de Washington.

“Los BMDs [Bancos Multilaterales de Desarrollo] aparecen ahora cumpliendo roles de asistentes sumándose así a las iniciativas de los gobiernos y proveyendo recomendaciones y asistencia técnica en la definición de los programas implementados. Los BMDs actúan como ‘inteligencia auxiliar’ de los gobiernos suministrando consejo técnico y fondos según las prioridades y necesidades establecidos en la agenda pública. La estrategia de complementariedad entre los gobiernos y los BMDs se ha reforzado notoriamente desde principios de los ’90 en el marco del Consenso de Washington. En efecto, los gobiernos de la región en los ’90 hacen propia la agenda de cambios estructurales que los BMDs proponían desde los ’80.”⁴⁵

Utilizando el enfoque económico neoliberal, se analizaron las causas de la crisis latinoamericana, reduciéndose a dos:

- 1) una excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado;
- 2) y un populismo económico, que se manifestaba en una laxitud fiscal y en la incapacidad de los gobiernos para controlar el déficit público.

El arquitecto de esta reunión fue el economista inglés John Williamson, quien para homogeneizar las discusiones, sostuvo que:

⁴⁴ Perteneciente al Banco Mundial.

⁴⁵ Casaburi, Gabriel, Riggiozzi María Pía y Tuozzo, María Fernanda. BMDs-sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación. Fecha de consulta: 20/05/09. Pág. 9. Disponible en: www.netamericas.net/Researchpapers/Documents/.../Tussie10.pdf

“para asegurar que todos abordaran un conjunto de temas en común, redacté un documento de referencia, en donde enumeré 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina”.⁴⁶

Este listado de medidas tenía como propósito orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales a la hora de valorar los avances en materia económica de sus miembros. El Consenso, según sus creadores, se elaboró desde el convencimiento de encontrar soluciones útiles y efectivas sobre la forma de afrontar los problemas estructurales de la región.

Por consiguiente, el Consenso representó una respuesta conservadora a las circunstancias económicas imperantes. No es otra cosa que el reflejo de la evolución del pensamiento económico aplicado a los problemas de los países emergentes. Se transformaron en la hoja de ruta para la ejecución de las reformas que tuvieron lugar a partir de los noventa. El amplio acuerdo logrado entre los principales actores de la economía le otorgó a estas medidas cierta normatividad.

El consenso de Washington

El Consenso de Washington comprendió 10 medidas que fueron implementadas en diversos países a través del globo y modificaron por completo la función del Estado.

Disciplina presupuestaria

La disciplina presupuestaria es un elemento esencial en los programas negociados por el Fondo Monetario Internacional⁴⁷ con los países miembros que desean obtener préstamos. Está estrechamente relacionada con la disciplina fiscal. En Washington, la mayoría de los miembros coincidió con que los grandes y persistentes déficits fiscales constituían una fuente básica de trastornos macroeconómicos en forma de inflación y desequilibrios en la balanza de pagos.

Cambios en las prioridades del gasto público

El objetivo de la reforma política respecto al gasto público fue tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios y sólo concentrarlo en áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir eficazmente la pobreza.

La reforma fiscal

⁴⁶ John Williamson. Cita en: CASILDA, Ramón. “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona” Real Instituto del Cano. DT N° 10/2005. Febrero de 2005. Fecha de consulta: 07/06/09. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf

⁴⁷ Los acuerdos establecidos por los países de la región con las IFIs dependían de la previa supervisión de las cuentas nacionales por parte del FMI, condición que con el correr de los años se fue flexibilizando.

El método más adecuado para incrementar dicha recaudación tributaria hasta un nivel mínimo considerado como necesario consistía en tratar de instaurar una base imponible íntegra y amplia.

Los tipos de interés

Según esta propuesta, los tipos de interés debían seguir dos principios fundamentales. En primer lugar, tendrían que ser determinados por el mercado para evitar así una asignación inadecuada de los recursos. En segundo lugar, deberían ser positivos en términos reales para desincentivar las evasiones de capital e incrementar el ahorro.

El tipo de cambio

Se propuso que los tipos de cambio fueran determinados por las fuerzas del mercado. Sin embargo, la opinión dominante sostenía que era más importante tratar de que éste fuera competitivo. Un tipo de cambio real competitivo es el primer elemento esencial de una política económica orientada hacia el exterior, en la cual la restricción de la balanza de pagos se supera básicamente por el crecimiento de las exportaciones más que por la sustitución de las importaciones. En Washington, existía la convicción de que la orientación hacia el exterior y la expansión de las exportaciones -especialmente de aquellas no tradicionales- eran necesarias para la recuperación de América Latina.

Liberalización comercial

Otro elemento importante para una política económica orientada hacia el sector exterior era la liberalización de las importaciones. El acceso a las importaciones de factores de producción intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera se interpretaba como creadora de distorsiones costosas que acababan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía nacional.

Con carácter general, este ideal de libertad comercial estaba sujeto a dos requisitos básicos. Primero, la protección sustancial de las industrias nacientes, aunque esta deba ser estrictamente temporal y acompañada de un arancel general moderado como mecanismo para ofrecer una tendencia hacia la diversificación de la base industrial sin la amenaza de importantes costes. Segundo, el establecimiento del calendario a seguir, pues no es aconsejable que una economía muy protegida se deshaga de toda su protección sin un período de transición.

Política de apertura para la inversión extranjera directa

La liberalización de los flujos financieros extranjeros fue un punto importante en el Consenso. Se transformó en una significativa área, sosteniendo con el tiempo que dicha

inversión podía aportar capital, tecnología y experiencia mediante la producción de bienes necesarios en el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones.

Política de privatizaciones

Las privatizaciones pueden ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo gracias a los ingresos derivados de la venta de la empresa, como a largo plazo, puesto que el gobierno ya no tiene que financiar la inversión necesaria. Por otra parte, el fundamento de la idea de privatización se basa en que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales.

Política desreguladora

La desregulación también se consideró como un modo de fomentar la competencia en América Latina. Los principales mecanismos de regulación tenían por objeto controlar los establecimientos de las nuevas compañías y de las inversiones, restringir la entrada de inversiones extranjeras y los flujos de transferencia de beneficios, controlar los precios, implantar barreras a la importación, asignar créditos de modo discriminatorio, instaurar elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas, etc.

Derechos de propiedad

A finales de la década del ochenta, en América Latina los derechos de propiedad eran muy inseguros, lo cual contrastaba con el que estuvieran tan firmemente implantados en Estados Unidos, siendo su importancia fundamental para el funcionamiento satisfactorio de una economía de mercado. De esta manera, se exigía un marco amplio de seguridad jurídica.

Todas estas medidas fueron aplicadas con mayor o menor éxito a lo largo de Latinoamérica y forjaron el contexto internacional que rodeó a la Argentina. El neoliberalismo expresado y materializado en el Consenso de Washington formó parte trascendental de las variables externas que condicionaron el accionar de nuestro país. Estas mismas condiciones, junto a factores internos, fueron las que indujeron a que el BID modificara sus herramientas crediticias para adaptarse a las condiciones internacionales imperantes. De esta manera, el Banco no sólo respondía a los lineamientos internacionales, sino que también respondía a las situaciones particulares que atravesaban sus miembros prestatarios.

Situación Interna de la Argentina

“Pocas naciones de América Latina, en los últimos diez años, han promovido cambios tan amplios en su economía como la Argentina. Además de subyugar la hiperinflación a través del Plan de Convertibilidad, el país emprendió un profundo proceso de modernización, tanto en el sector privado como en el público. La apertura económica, la reforma del Estado con elevado contenido de privatización, el incremento de la productividad de las empresas, la diversificación de las exportaciones, el fortalecimiento del sector financiero y la rápida intensificación de sus vínculos con los restantes países del Mercosur en el contexto de una disminución general de aranceles y de la eliminación de barreras comerciales, son ejemplos de esos cambios que, además, viabilizaron un intenso crecimiento de la economía y del flujo de capitales externos.”⁴⁸

Situación Política Interna

Las reformas institucionales en Argentina fueron posibles a partir de la voluntad política de las elites gubernamentales que asumieron el poder a finales del ochenta. Dicha voluntad es un factor esencial en la ecuación reformista, sin embargo la transformación institucional es siempre una batalla política por llevar a la práctica determinados objetivos. Por lo tanto, incluye la tarea de movilizar las capacidades institucionales y los apoyos sociales para lanzar las reformas y neutralizar las resistencias que se oponen a ellas. Todo ello convierte al proceso de reformas en una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas distributivos que plantean las reformas y a los condicionamientos institucionales y políticos que circunscriben su acción.⁴⁹

La experiencia argentina ilustra la relevancia que tienen, para la puesta en marcha de las reformas de mercado, dos órdenes de factores. El primero plantea una coyuntura de grave emergencia, que debilita los intereses ligados al statu quo, desacredita radicalmente las instituciones económicas existentes y amplía el espacio político para reorientar la agenda pública en la dirección de una nueva estrategia de desarrollo. Las oportunidades para el cambio que se generan en tales circunstancias son mejor aprovechadas cuando se combinan con un

⁴⁸ Documento de País - Argentina. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Regional de Operaciones 1. Fecha de consulta: 21/04/09. Pág. 5.

Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=601510>

⁴⁹ TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo. La economía política de las reformas institucionales en Argentina - Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Centros de Investigación. Documento de Trabajo R-349. Marzo 1999. Fecha de consulta: 20/04/09. Pág. 3.

Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=787976>

segundo factor, la presencia en el gobierno de un liderazgo reformista con credenciales políticas bien establecidas en amplios sectores de la población y, por lo tanto, en condiciones de justificar los costos presentes de las reformas y ofrecer seguridades sobre sus resultados futuros. Estos dos órdenes de factores se dieron conjuntamente en Argentina hacia 1989, por un lado con la hiperinflación y, por otro, con la asunción del gobierno de Menem.⁵⁰

A partir de este análisis de las condiciones que permitieron llevar a cabo las reformas en nuestro país, fueron dos los principales componentes del contexto económico y político en el que se produjo el lanzamiento de las mismas. Es importante mencionar que la idea de crisis se instaló en Argentina a partir de los crecientes desequilibrios macroeconómicos, los problemas políticos derivados de sucesivas políticas fallidas y del creciente descontento popular por la caída del nivel de vida de la población.

Esta crisis le permitió a la sociedad argentina mirar con buenos ojos la toma de medidas extremas que le permitiera salir de la difícil situación en la que vivía. De esta manera, y como se podrá ver más adelante, las medidas que no se pudieron implementar durante el gobierno radical, se concretaron luego con un gobierno justicialista que logró articular las condiciones necesarias para cortar con una larga tradición estatista. Se presentó una situación paradójica puesto que el partido justicialista, al cual pertenecía el nuevo gobierno y que llevó a cabo una drástica reducción del Estado, había respaldado desde sus orígenes las bases de un Estado presente y con fuerte presencia en el mercado.

La primera condición necesaria que permitió instalar la situación de crisis en la sociedad fue la explosión hiperinflacionaria que sacudió a la economía argentina a mediados de 1989. Esta desmesurada alza de precios fue consecuencia directa de la crisis de la deuda de principios de la década, de las poco acertadas políticas estabilizadoras por parte del primer gobierno democrático y de las desfavorables condiciones externas que limitaban el crédito internacional hacia el país para aliviar la endeble situación fiscal.

Después de la implementación exitosa pero efímera de recetas heterodoxas como el Plan Austral y con un creciente déficit fiscal como telón de fondo, el gobierno del presidente Alfonsín comenzó a reconsiderar sus tradicionales concepciones respecto al rol del Estado y de las empresas públicas. Comenzaron a tomar fuerza las ideas provenientes de los organismos internacionales de crédito, que fomentaban un proceso de privatización con el objeto de sanear las cuentas públicas.

En 1987 se instaló en la agenda gubernamental la privatización de empresas como ENTEL, Aerolíneas Argentinas e YPF. Rápidamente surgieron oposiciones a la venta de activos públicos tan arraigados en el pensamiento nacional y popular, entre ellos miembros del

⁵⁰ *Ibíd.* Pág. 4.

propio partido radical, el partido justicialista, la izquierda, el sindicalismo y ciertos sectores de las Fuerzas Armadas. Como consecuencia de esa amplia oposición, de la continua presión por parte de la CGT a través de los paros generales y de la creciente inflación, el partido justicialista sale fortalecido tras lograr triunfos importantes en varias gobernaciones provinciales y en legisladores nacionales, dificultado en adelante las futuras negociaciones sobre las privatizaciones.

En este contexto de crisis económica, política y social, las autoridades se vieron en dificultades para gobernar. Fue entonces cuando Raúl Alfonsín, decidió renunciar a la presidencia cinco meses antes de finalizar su mandato legal, llevando a la asunción de Carlos Menem, electo en los comicios de mayo de 1989. En conjunto, estas condiciones favorecieron a que el futuro escenario político pudiese plantear la necesidad de cambio y romper con el statu quo prevaleciente hasta ese entonces.

Ahora bien, este contexto es una condición necesaria, pero no suficiente para producir las modificaciones que tuvieron lugar en los años posteriores. Como se mencionó anteriormente, tales circunstancias son mejor aprovechadas cuando se combinan con un gobierno reformista, que esté dispuesto a hacerse cargo de los costos de las reformas.⁵¹

El nuevo presidente dejó de lado el programa populista sobre el que había basado su campaña electoral⁵² y, en su lugar, adoptó la política de ajuste y liberalización económica en un esfuerzo por lograr la consentimiento de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un importante poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad política del recién llegado gobierno.

El rumbo económico adoptado generó disidencias entre los mismos partidarios justicialistas, pero no existió un mecanismo efectivo para canalizar su disconformidad. Los sindicatos, que tradicionalmente estaban bajo la égida del partido gobernante, fueron controlados a partir de una serie de premios y castigos que el jefe del Ejecutivo Nacional supo aplicar para acallar las divergencias. Por consiguiente, pudo formar una inédita y poderosa coalición de gobierno, en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico.⁵³

El gobierno de Menem lanzó dos grandes iniciativas legislativas de cambio estructural, la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. Ambas leyes serán

⁵¹ Los costos políticos de las reformas se reducen en presencia de una crisis, puesto que diluye las alianzas que sostenían el statu quo y permite el surgimiento de nuevas alianzas para sostener el nuevo escenario.

⁵² “Una vez electo, y mientras muchos de sus votantes esperaban el ‘salariazgo’ y la ‘revolución productiva’, prometidos durante la campaña electoral, Menem emprenderá el rumbo contrario”. Cita en: FAIR, Hernán. “Una revisión crítica de los estudios sobre el menemismo.” *Revista Estudios* [en línea]. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires - CONICET. Fecha de consulta: 30/04/09. Disponible en:

<http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos/margenes/fair.php>

⁵³ TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo. Op. Cit. Pág. 6.

desarrolladas más adelante en el apartado correspondiente a los aspectos legales. No obstante, es menester aclarar las condiciones políticas que rodearon a la aprobación de las mismas.

El sistema político argentino se caracterizó desde mediados del siglo XX por su bipartidismo, en donde los dos principales partidos gozaban, de la mayoría de las gobernaciones y de amplias mayorías en el Congreso Nacional. En efecto, el Partido Justicialista y el Partido Radical, frente a la situación de crisis que vivía el país, pautaron como condición para la transferencia anticipada del mandato de Alfonsín al electo presidente Menem, el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica⁵⁴ de emergencia que el nuevo gobierno enviara al Congreso. Esta circunstancia le granjeó a la entrante administración justicialista la posibilidad de capitalizar la crisis en su provecho y aprovechar las oportunidades que ofrecía el marco institucional.

Aspectos Legales

Hay que destacar que los compromisos entre ambos partidos entraron en escena a la brevedad, estableciendo un marco legal avalado por el Congreso que le otorgó, al entrante gobierno, un importante respaldo para su futuro accionar. Se sancionaron con rapidez dos leyes que sellaron el acta de defunción del Estado de Bienestar y dieron paso a una nueva etapa marcada por el pensamiento conservador y neoliberal.

La Ley 23.696 de Reforma del Estado fue sancionada el 17 de agosto del 1989, a menos de dos meses de la asunción del presidente Menem, marcando un giro de 180 grados en las políticas implementadas hasta ese entonces y concretando las intenciones que su antecesor no pudo llevar a cabo sobre el final de su gestión. Estableció el comienzo del proceso de reforma, una transformación política y jurídica del papel del Estado y de las empresas públicas.

Esta ley se transformó en un marco normativo para la privatización de las empresas públicas y declaró el estado de emergencia en la prestación de los servicios públicos ofrecidos por todas las empresas del Estado. Dispuso, por un plazo de 180 días y prorrogable por una sola vez, la designación de interventores dependientes del Ejecutivo. Estos funcionarios, que debían dar estricto cumplimiento a las instrucciones del Ejecutivo Nacional, tuvieron como misión preparar las condiciones para la privatización de aquellas empresas que la misma ley estableció como sujetas a privatización.⁵⁵

⁵⁴ Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, si bien generaron debates entre ambas cámaras, fueron aprobadas y sancionadas en tiempo record.

⁵⁵ Empresas sujetas a privatización enumeradas en los anexos de la Ley de Reforma del Estado: Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Aerolíneas Argentinas, OPTAR, Buenos Aires Catering, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Yacimientos Carboníferos Fiscales, CONARSUR, Dirección Nacional de Vialidad, Ferrocarriles Argentinos, Transporte de pasajeros y de carga, Infraestructura ó servicios, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Sociedades Mixtas para Áreas de Recuperación Asistida,

La legislación abarcó empresas de servicios públicos así como de producción. La ley estableció que el Poder Ejecutivo será el encargado de conducir la privatización, concesión o liquidación total o parcial de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas del Estado. Mediante el instrumento legal, el Congreso delegó en el Gabinete Nacional la facultad de decidir los detalles de las privatizaciones por medio de decretos. La participación del Congreso quedó limitada a una comisión bicameral compuesta por seis legisladores de cada Cámara, creada con el objetivo de hacer el monitoreo del proceso de privatización. Sus funciones se limitaron al pedido de informes, a formular observaciones, propuestas y recomendaciones, pero careciendo de atribuciones para producir dictámenes vinculantes.

Con estas acciones, el gobierno obtuvo un fuerte apoyo para su mega estrategia de privatizaciones. Sus principales argumentos eran que el Estado ya no podía hacerse cargo de las inversiones que las empresas necesitaban y que la participación de capitales privados les permitiría enfrentar las nuevas reglas de juego de la actividad económica mundial. No obstante, este achicamiento del Estado no sólo le permitiría reducir los abultados subsidios y hacer a dichas empresas más competitivas, sino que la nueva administración estaría ávida de recursos frescos para paliar las deudas externas e internas que aquejaban al país.

La segunda legislación continuó la línea del modelo neoliberal implementado por la nueva administración y fue respaldado fuertemente por los Organismos Internacionales. La Ley de Emergencia Económica, sancionada en septiembre de 1989, *“pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece”*.⁵⁶

Esta ley habilitó al gobierno adoptar medidas de excepción en el terreno de las finanzas públicas, suspendiendo por un plazo de 180 días los subsidios, subvenciones y todo compromiso del mismo carácter que afecten los recursos del Tesoro Nacional y las cuentas del Banco Central de la República Argentina. Dicho período de tiempo sería luego renovado indefinidamente e incluiría a los regímenes de promoción industrial regional, de exportaciones, de promoción minera y los regímenes de compra nacional, otorgándole al Ejecutivo Nacional

LS84 TV Canal 11, LS85 TV Canal 13, LR3 Radio Belgrano, LR5 Radio Excelsior, Subterráneos de Buenos Aires, CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), Casa de Piedra, Servicios de Prestaciones Culturales, Recreativos y Mantenimiento Urbano de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Junta Nacional de Granos, Unidades de Campaña, Elevadores Terminales (Portuarios), Administración General de Puertos, Casa de Moneda, Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N, Ex Planta Industrial Expropiada mediante Ley 19123, Compañía Azucarera Las Palmas S.A., Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, Forja Argentina Sociedad Anónima, Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta, Petroquímica Río Tercero Sociedad Anónima Mixta, POLISUR Sociedad Anónima Mixta, Monómeros Vinílicos Sociedad Anónima Mixta, PETROPOL Sociedad Anónima Mixta, INDUCLOR Sociedad Anónima Mixta.

⁵⁶ Ley 23.697. De Emergencia Económica. Capítulo I - Poder del Policía de Emergencia del Estado. Artículo 1. Sancionada el 25/09/89. Boletín Oficial. Buenos Aires.

la posibilidad de establecer los porcentajes aplicables para las contrataciones de obras y servicios nacionales.

De la misma manera, se derogó las limitaciones a las inversiones extranjeras, que requerían de una previa aprobación del Ejecutivo, garantizándose a partir de entonces la igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero. Se liberó el mercado de capitales a partir de la eliminación de restricciones vigentes por parte del Ejecutivo, con el objeto de garantizar un régimen de competencia. Además, se creó una comisión para el saneamiento de las Obras Sociales.

Con respecto al empleo en la Administración Pública, no se podían efectuar contrataciones o designaciones de personal, pudiendo también reubicar el personal dentro de los entes del Estado. Asimismo, se autorizaron los licenciamientos de empleados públicos, se procedió a la congelación de los salarios públicos y se puso fin a esquemas salariales de privilegio en la administración.

Finalmente, dentro de las principales medidas aplicadas, se promovió una reforma del Banco Central de la República Argentina. Se creó una comisión con el objeto de otorgarle mayor independencia funcional para preservar el valor de la moneda, limitar el financiamiento a las provincias o al propio gobierno nacional y crear un nuevo sistema que asegure una mejor superintendencia sobre los bancos.

Ambas leyes fueron un paquete de medidas lanzado en respuesta a la grave situación económica y para paliar la escalada hiperinflacionaria. Sin embargo, la estabilidad no llegó de manera simultánea con la nueva administración. Dentro del primer gabinete económico se designó a integrantes del grupo Bunge y Born⁵⁷, que aplicaron medidas de corte ortodoxo pero con resultados efímeros, ya que en diciembre se produjo un nuevo brote hiperinflacionario. Se sucedieron diversos ministros, sin que ninguno lograra estabilizar las cuentas del Estado.

La insatisfacción respecto de las políticas desarrolladas llevó a un nuevo recambio ministerial, encontrándose entre los más importantes el traspasó del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, a la cartera de Economía. Desde el palacio de Hacienda, se transformó en el arquitecto de una legislación que marcó la evolución de toda la década y se convirtió en el pilar de la administración por sus éxitos a corto plazo.

Asumió el cargo en marzo de 1991 y, en menos de un mes, logró obtener la sanción de la Ley de Convertibilidad, estableciendo un nuevo régimen cambiario fijo, estipulando el tipo de cambio de 10000 australes por cada 1 dólar estadounidense, para luego en 1992, en 1 peso

⁵⁷ El objetivo de nombrar como ministro de Economía al vicepresidente de este grupo empresario era mostrar tanto al interior del país como al exterior, la fuerte decisión de producir un fuerte cambio estructural en la matriz del Estado, ganándose así la confianza del mundo empresarial y de las IFIs.

argentino por cada 1 dólar estadounidense. La nueva política cambiaria funcionaba como una caja de conversión puesto que, según el artículo 2 de la ley:

*“El Banco Central de la República Argentina venderá las divisas que le sean requeridas para operaciones de conversión a la relación establecida”.*⁵⁸

Además, se estipulaba en el artículo 4:

*“En todo momento, las reservas de libre disponibilidad del Banco Central de la República Argentina en oro y divisas extranjeras, serán equivalentes a por lo menos en ciento por ciento (100%) de la base monetaria.”*⁵⁹

En otras palabras, se obligaba a comprar o vender la cantidad de divisas que el mercado solicitara. Al estar atado el respaldo de la base monetaria a las reservas del BCRA, la expansión de la misma quedaba limitada al ingreso de divisas desde el extranjero o al superávit fiscal del gobierno. Como se podrá examinar más adelante, esta legislación se transformaría en un importante elemento de presión para la política fiscal nacional, puesto que era necesaria una fuerte disciplina fiscal para garantizar la viabilidad de la paridad.

El objetivo central de esta legislación fue asestar un duro golpe a la hiperinflación que azotaba al país. En concordancia con ese propósito, en el cuerpo de la misma se estableció la derogación, a partir de la misma fecha de entrada en vigencia de la ley, de todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación de precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repontenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras y servicios.

La región posee una extensa tradición de políticas anti-inflacionarias basadas en un ancla cambiaria. Sin embargo, la convertibilidad argentina va más allá, al establecer rígidas políticas monetarias. Los efectos económicos de estos regímenes de *hard peg*⁶⁰ no se limitan al ámbito de la inflación, sino que tienen importantes consecuencias sobre el funcionamiento de la economía en el mediano y largo plazo.

Aspectos Económicos

“La estabilización del nivel general de precios, combinada con la entrada de capitales externos, tuvo un efecto importante sobre la reactivación económica que tuvo lugar entre 1991 y 1994. Permitieron, en particular, una rápida remonetización de la economía

⁵⁸ Ley 23.398. Ley de Convertibilidad. Título I. Sancionada el 27 de marzo de 1991. Buenos Aires.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ “Corresponds to fixing the exchange rate to a hard currency, and holding enough reserves to back up the peg (e.g. through holding a stock of international reserves equal to the Money Base).” CALVO, Guillermo; The case for hard pegs in the brave new world of global finance. Citado en: CALCAGNO, Alfredo y MANUELITO, Sandra. “La convertibilidad argentina: ¿un antecedente relevante para la dolarización de Ecuador?” CEPAL - SERIE Estudios estadísticos y prospectivos. Número 15. [en línea] Junio de 2001. Fecha de consulta: 13/05/09. Disponible en: www.eclac.org/deype/publicaciones/xml/1/7421/lcl1559e.pdf

y una expansión del crédito (especialmente de consumo), que dieron ímpetu a una reactivación basada en buena parte en el uso de la capacidad productiva ociosa. Las cuentas fiscales mejoraron [...] gracias a la ampliación de la base impositiva, al incremento de la actividad y de las importaciones. Estas nuevas condiciones, combinadas con un mejor funcionamiento del sistema tributario, permitieron una subida de los ingresos fiscales y una fuerte disminución del déficit, pese a que también aumentaron los gastos.”⁶¹

Una de las implicancias más importantes a partir de la ley de convertibilidad fue el acceso a capitales externos. El régimen cambiario argentino adoptado a partir de 1991 demostró ser un gran consumidor de divisas, que se condijo con una interesante afluencia de flujos de capitales a toda la región.

La balanza comercial era un significativo pilar para el sostenimiento del régimen cambiario, produciéndose la desregulación del comercio exterior. En sus comienzos el nivel de importaciones se encontraba en niveles muy bajos, aunque éstas comenzaron a aumentar a una tasa mucho más rápida que las exportaciones durante los primeros años, impulsada por la bonanza económica que experimentaba el país. Por tanto, se fue transformando el elevado excedente comercial de principios de la década, en un déficit en 1994.

Asimismo, es menester realizar un análisis sobre las características de la balanza comercial argentina, puesto que presentaba características que socavaban la estabilidad del régimen. Para comenzar, nuestro país poseía un sector externo demasiado pequeño. El comercio internacional equivalió al 16% del PBI durante el período 1992-2001, lo que significa que el ingreso de divisas por comercio exterior representaba una pequeña porción del ingreso total de divisas al país. Así pues, dentro de ese reducido porcentaje, sólo en 15% se realizaba con los Estados Unidos, cuyas operaciones se realizaban en la moneda con la cual Argentina mantenía su ancla monetaria.

A esta situación de la balanza comercial se le agregaron el pago de intereses, que creció con el aumento de la deuda externa durante los noventa. Ésta no sólo creció en términos cuantitativos sino que, durante la vigencia del régimen de convertibilidad, la deuda externa privada⁶² se transformó en un determinante de los ritmos y las modalidades del conjunto de la deuda externa. La recomposición de la situación patrimonial del sector privado en los primeros años de la década del noventa permitió que éste se encontrara en condiciones óptimas para reanudar un nuevo ciclo de endeudamiento con el exterior.

Se trató de un proceso en el que el endeudamiento externo público, al proponerse sostener la convertibilidad, quedó supeditado a la lógica impuesta por el endeudamiento del

⁶¹ *Ibidem*. Pág. 11.

⁶² Entre 1991 y 2001 la deuda externa privada se multiplicó por siete en la Argentina y alcanzó los 61.338 millones de dólares, el 41% del endeudamiento externo total del país.

sector privado.⁶³ En ese marco, la captación de cuantiosos capitales externos ha sido una condición indispensable para mantener la convertibilidad.

En consecuencia y dadas las restricciones monetarias impuestas basadas en el respaldo de reservas, era necesario mantener la deuda pública en un nivel bajo. Su lógica era preservar la eficiencia 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. Además, la disciplina fiscal era primordial para garantizar la credibilidad de la paridad con el dólar.

Como medidas complementarias para apuntalar este mecanismo que se transformó en vital para la administración exitosa del país, se produjo una reforma tributaria. Su propósito era reducir las distorsiones que producían ciertos impuestos sobre el empleo y la inversión. Por lo tanto, se intentó mejorar la flexibilidad y la eficacia de ese sistema como herramienta de política fiscal.

El gobierno nacional eliminó 21 impuestos federales distorsivos, entre ellos: impuestos internos, tributos al comercio exterior e impuestos al trabajo. Sin embargo, amplió la base del Impuesto al Valor Agregado y el impuesto a las ganancias de las personas físicas y jurídicas. A pesar de estas medidas, el saldo fiscal fue deficitario a lo largo de toda la década, con excepción del año 1993. Los saldos fiscales como porcentajes del PBI fueron considerables, oscilando entre 3 y el 11%.⁶⁴

A mediados de la década se produjo una transformación en el sistema de seguridad social, a partir de una parcial privatización del tradicional sistema de reparto. Frente a los intensos debates en el Congreso, se optó por ampliar las opciones para los trabajadores, dejando que fuera voluntaria la participación en el sistema de capitalización de administración privada. Esto no solo provocó la salida de aportes del sistema público hacia el sector privado, sino que el Estado nacional asumió obligaciones de algunos sistemas provinciales en quiebra, generando más pasivos en el sistema federal.

Finalmente, dentro de las reformas pro-mercado, se estimuló el desarrollo de un sistema financiero liberalizado. Siempre acorde con las necesidades devengadas de la convertibilidad, se estableció la necesidad de una solidez bancaria frente a las restricciones a la política monetaria. Para ello se permitió la participación de instituciones extranjeras y fuertes salvaguardas prudenciales.

⁶³ BASUALDO, Eduardo M., NAHON, Cecilia y NOCHTEFF, Hugo J. “La deuda externa privada en la Argentina (1991-2005) - Trayectoria, Naturaleza y Protagonistas”. *Desarrollo Económico*, vol. 47, N° 186, julio-septiembre 2007. Fecha de consulta: 20/05/09.

Disponible en: www.flasco.org.ar/.../244_AEYT_Deuda.externa.privada.en.la.Argentina.pdf

⁶⁴ Informe sobre la evaluación del FMI en Argentina -1991-2001. Oficina de Evaluación Independiente. Fondo Monetario Internacional. Washington. 2004. Pág. 42. Versión digital: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702s.htm>.

El sistema adquirió suficiente solidez, pero se reveló que adolecía de importantes vulnerabilidades. Por un lado, los bancos estaban muy expuestos a los peligros de una devaluación, puesto que la mayoría de los préstamos bancarios estaban en manos de empresas y particulares locales, cuyos ingresos eran en pesos. Por otro lado, los bancos estatales eran especialmente vulnerables a una crisis de confianza en el gobierno.⁶⁵

En pocas palabras, se puede argumentar que Argentina ha sido un país ejemplar en la aplicación de las recetas neoliberales. El Consenso de Washington se convirtió en la hoja de ruta del gobierno entrante que, ayudado por las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes, le permitió encarar un proceso tan radical y, al mismo tiempo, tan opuesto a la tradición estatista argentina.

Se lograron implementar las fórmulas propuestas por los organismos financieros internacionales, que promovían la idea de una economía abierta como condición para lograr el desarrollo. Así pues, con una economía cuyo sistema monetario estaba atado a la cantidad de divisas norteamericanas existente en el país y con un Estado cuyas cuentas fiscales no practicaron una disciplina estricta, la consecuencia lógica fue una dependencia de flujos externos de fondos para el sostenimiento del modelo.

⁶⁵ *Ibíd.* Pág. 63.

Instrumentos Crediticios del BID

“La proposición de que la institución incursionara en esta área [préstamo sectoriales o de reforma política] no estuvo exenta de controversias. Estas se originaron en la noción de que se trataba de actividades que debían permanecer reservadas a los organismos de Bretton Woods; en dudas acerca de nuestra capacidad técnica para realizarlas y en el supuesto peligro de que el Banco perdiera identidad e imagen al colaborar con los países en temas conflictivos.

La prudente y sabia decisión inicial de los señores Gobernadores, de limitar este nuevo campo de acción de nuestra Institución a operaciones de co-financiamiento con el Banco Mundial, permitió estrechar vínculos de coordinación con las instituciones de Bretton Woods, adquirir la experiencia necesaria y superar las barreras iniciales. La transición de un organismo dedicado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión, a uno que en su diálogo con los países prestatarios incorpora el marco de las políticas económicas y financieras que condicionan dichos proyectos, requirió un cambio en nuestra cultura institucional.

El Banco ha efectuado esta transición sin comprometer su propia identidad y sin perder credibilidad entre los países prestatarios, ni en los mercados de capitales. La decisión de permitir nuestra participación en operaciones de reducción de deuda, de formular operaciones sectoriales orientadas a la creación y consolidación de un clima favorable a la inversión, y la supresión del requisito de vinculación indispensable con operaciones similares del Banco Mundial, marcan un hito valioso en la vida de la institución, que ciertamente nos estimula.”

Enrique Iglesias, Presidente del BID (1988/2005)⁶⁶

La región se encontraba inmersa en una grave crisis durante la década de los ochenta, a partir de una inflación descontrolada por la utilización de la política monetaria para paliar los déficits fiscales, las dificultades estructurales para hacer frente a la deuda externa y los desequilibrios macroeconómicos. Se llevaron a cabo diversos e infructuosos esfuerzos con el fin de estabilizar estos problemas, pero sólo sirvieron para corroborar que eran necesarias reformas estructurales y políticas de estabilización más audaces y radicales.

Los organismos multilaterales de crédito desempeñaron un papel central. Sus principales objetivos fueron formular, supervisar y ejecutar las políticas de ajuste y reforma, en

⁶⁶ IGLESIAS, Enrique. Cambio y Crecimiento en América Latina 1988-1998 [en línea] Washington. D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Pág. 79. [Fecha de consulta: 17/10/08]
Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=929839>.

un esfuerzo por adaptarse a las necesidades imperantes de sus miembros prestatarios. Los esfuerzos realizados para implementar los ajustes necesarios, en la búsqueda de soluciones a la crisis de la deuda, dieron lugar a una convergencia en las políticas económicas de corte neoliberal y a su relacionamiento más estrecho con la cooperación internacional, cuya expresión fue el Consenso de Washington.

Se necesitaba un Estado eficiente, eficaz y que cuente con la autoridad legítima conferida por la democracia. En el ámbito económico, su papel debía orientarse al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y de un marco jurídico y normativo apropiado al desarrollo de la infraestructura productiva, la prestación eficiente de servicios sociales y el funcionamiento de sistemas de seguridad social solventes y de redes de protección social que promuevan la equidad.

El fortalecimiento del papel del Estado implicaba la revisión, el mejoramiento de la formulación y ejecución de sus políticas y programas y de su gestión administrativa, presupuestaria, financiera e impositiva. También implicaba la racionalización de su papel en la esfera productiva transfiriendo al sector privado aquellas tareas en que, el desempeño de éste, es más eficiente. Se promovió la descentralización, la modernización de los tres poderes republicanos, así como de otras entidades estatales, el establecimiento de funciones reguladoras, de control anti-monopólico y de control de otras imperfecciones de los mercados.⁶⁷

Esta situación afectaba parcialmente las bases y premisas de acción del BID. Como lo mencionaba el entonces presidente de la institución, Enrique Iglesias, la participación del Banco en esta nueva área -reformas políticas- generó intensos debates dentro de la organización. En el marco de las negociaciones entre los gobernadores durante el Séptimo Aumento de capital, se produjo una discusión sobre el futuro de la institución. Se evidenciaban dos visiones opuestas: por un lado, la de un banco chico, que continuaría sus tradicionales líneas de acción sin un aumento significativo de recursos; por otro lado, la de un banco grande que recibiría un aumento sustancial y modificaría sus políticas y líneas de acción.

La primera opción defendía la idea de que el banco continuara operando a niveles parecidos a los alcanzados en los años ochenta, a condición de no aumentar el volumen de los préstamos a los países más desarrollados de la región. La segunda iniciativa, patrocinaba el aumento de recursos con el objeto de hacer frente a las nuevas necesidades financieras de sus prestatarios.

⁶⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Más que un banco. [en línea]. Washington, D.C. BREZINA, Carlos V. Fecha de consulta: 21/04/09. Pág. 153. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=418463>

Entre los principales opositores, se hallaban los Estados Unidos, arguyendo que el Banco no tenía en cuenta las prioridades y los intereses norteamericanos. Sostuvieron que estarían dispuestos a apoyar un importante incremento de capital, necesario para solventar los nuevos instrumentos, si podían obtener una serie de salvaguardas. De este modo, se modificó el procedimiento de aprobación de préstamos, introduciendo un mecanismo de postergación en la aprobación de préstamos para análisis por parte de uno o más directores ejecutivos, que al final de ese período de discusión serían sometidos al Directorio para su aprobación por los mecanismos corrientes. Esto le permitió al gobierno estadounidense retrasar las aprobaciones a por intermedio de su directo ejecutivo. También se aprobaron nuevos lineamientos dentro de la organización que centralizaron el análisis de los préstamos de ajuste de política en un departamento especializado.

Otra salvaguarda promovida por los EE.UU., y como método para un exitoso desempeño por parte del BID, fue que durante los dos primeros años que se implementaran los créditos que se destinaban a las reformas de políticas, se debían realizar en coordinación con el Banco Mundial, que actuaría como custodio del marco global de ajuste. Además, de este modo se permitiría un aprendizaje y un entrenamiento adecuado del personal del BID frente a este tipo de operaciones.

El Séptimo Aumento General de Recursos diseñado en Ámsterdam, fue aprobado en 1989, por US\$26.500 millones en el capital ordinario para el cuatrienio 1990-93. Entre las principales modificaciones se destacan los préstamos dirigidos a racionalizar y mejorar el sector público, implementar reformas financieras, privatizar empresas y promover la participación del sector privado en la economía. Estos préstamos también permitirían ayudar a los países prestatarios a amortiguar los efectos negativos de las reformas mediante operaciones sectoriales de rápido desembolso. El Banco aprobó rápidamente los primeros préstamos sectoriales en 1990, los que fueron emblemáticos para la futura labor de la institución.

En ese tiempo, se reformó la organización del Banco a fin de modernizarlo y adecuar las funciones de sus departamentos mediante la creación de nuevas unidades y la fusión de otras. Se crearon las divisiones de Políticas y Préstamos Sectoriales, de Política Macroeconómica para el diálogo de política con los países prestatarios, de Protección del Medio Ambiente, de Educación y Salud, de Microempresas, de Cofinanciamiento y Promoción de Exportaciones, y el Sub-departamento de Cooperación Regional.⁶⁸

Otra importante modificación instaurada a partir de 1989, fue la incorporación de un método más amplio para incluir todas las operaciones del Banco con cada país prestatario. Mediante las estrategias país, un equipo de profesionales del BID en coordinación con las

⁶⁸ *Ibíd.* Pág. 143.

autoridades del país prepara este documento, que se transforma en un marco de referencia para las operaciones financiadas por el Banco, estableciendo las prioridades de desarrollo del país.

La estrategia de país incluye una síntesis de la situación económica del país y una estrategia de desarrollo del Banco para el país dividida por sector. Las estrategias de país son preparadas en base a un estudio analítico hecho por el Banco y otros participantes en una amplia escala de sectores económicos y sociales.

De esta manera, el Banco deja de lado su tradicional posición reactiva y emprende un rol más activo en la selección de los objetivos. Este mecanismo establecía un diálogo directo y más fluido con los gobiernos locales. Con ello se lograba un doble propósito, por un lado, que las autoridades nacionales pactaran con el Banco sus propias necesidades de financiamiento y, por el otro, le permitía al BID incluir sus objetivos de desarrollo en las agendas nacionales. Finalmente, tenían como meta mejorar la coordinación con el FMI y el Banco Mundial, para evitar las superposiciones en los préstamos.

Características de los instrumentos del Banco

Los instrumentos del BID son medios para resolver los problemas de desarrollo de los países en una forma económicamente eficaz. El otorgamiento de un préstamo es una transacción bilateral: los fondos que se conceden hoy tienen que amortizarse con intereses en el futuro.⁶⁹ Como banco de desarrollo, el BID debe examinar no sólo la capacidad del país prestatario para el pago de la deuda a contraer, sino también establecer qué necesidades se han de atender con financiamiento de deuda. Al mismo tiempo, en calidad de institución financiera, posee una obligación fiduciaria frente a los accionistas debiendo responder por las inversiones que emprende.

“Examinar ambos términos de la transacción significa que un préstamo efectivo para el desarrollo será el que satisfaga el criterio de ‘deuda prudencial’, esto es, que genere flujos futuros de beneficios de cuantía superior a los flujos futuros de pagos de servicio de la deuda vinculados con el préstamo.”⁷⁰

Desde sus orígenes, el BID ha seguido un modelo de actividad basado en el financiamiento a largo plazo de proyectos específicos. En totalidad, los proyectos son diseñados de manera conjunta entre el Banco y las autoridades de los países receptores, en los cuales serían ejecutados. Este modelo de proyectos exige la participación financiera del

⁶⁹ RE-300. Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, versión digital [en línea] agosto de 2004. Pág. 5. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=591692>.

⁷⁰ *Ibidem*. Pág.6.

prestatario en la forma de recursos de contrapartida, cuya contribución varía en función del grupo al que pertenezcan.

La concentración en inversiones durante los primeros 25 años de la institución se basaba en la premisa de que, las intervenciones efectivas en términos de desarrollo son las que producen rendimientos mediante la creación de activos productivos. Su justificación no radicaba en los productos financiados, sino en los resultados directos producidos.

Este modelo de financiamiento fue puesto en tela de juicio a partir de la crisis del ochenta. La fuerte contracción de la inversión privada, conjugada con la necesidad de financiación para los problemas de balanza de pagos, indujo a una reforma de la tradicional financiación por proyectos específicos.

El Banco respondió a dicha necesidad con la creación de un nuevo instrumento crediticio, con características que se adecuaban a las necesidades de los prestatarios. Las nuevas experiencias en estas actividades abrían oportunidades para profundizar el diálogo de política con los países y hacer un examen certero de los obstáculos al desarrollo y de las soluciones de política que el Banco apoyaría a través de esta nueva modalidad.

Esta nueva situación se sostenía en base a la cuarta función establecida en el Convenio Constitutivo, la cual exponía:

“Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior.”⁷¹

La justificación fue similar a la otorgada a los préstamos de inversión, puesto que se contemplaba la rentabilidad futura en la forma de una mejor utilización de los recursos, en lugar de la creación de activos físicos. A partir del Séptimo Aumento, se implementaron instrumentos explícitos para implementar esta situación, denominado préstamos sectoriales.

Instrumentos

La caja de herramientas del BID comenzó, como se mencionó anteriormente, con una limitada gama de instrumentos orientados a la inversión. Los tres principales tipos de préstamos eran: los destinados a proyectos individuales, aquellos orientados a programas de inversión del sector público y los créditos financieros a otras instituciones de financiamiento del desarrollo.

⁷¹ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C. Pág. 5. Fecha de consulta: 21/04/09.
Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>

Todos ellos estuvieron sujetos a un conjunto de limitaciones en cuanto a los tipos de gastos elegibles para financiamiento, estuvieron sujetos a las normas y procedimientos del Banco en materia de adquisiciones, impusieron la movilización de los fondos de contrapartida por parte del prestatario y todos estuvieron sujetos a supervisión detallada por parte del Banco.

Frente a las necesidades de la región, el Banco Mundial comenzó a realizar operaciones de gran cuantía en apoyo de que denominó préstamos de ajuste estructural. Estos aportaban grandes volúmenes de financiamiento que se desembolsaban rápidamente y en pocos tramos. Como contrapartida, se imponían condicionalidades a los países receptores, destinadas a realizar cambios profundos sobre las políticas tributarias, arancelarias, financieras, reglamentarias y laborales.

De un modo similar, el BID autorizó la creación de los préstamos sectoriales. Estos serían: *“una modalidad flexible, con fondos de desembolso rápido, para apoyar cambios institucionales y/o de políticas, a escala sectorial o subsectorial [...] los préstamos sectoriales tienen por objeto mejorar la eficiencia económica de un sector y transferir recursos que posibiliten esa mejora”*.⁷²

Se establecieron, a partir de entonces, dos grandes tipologías de instrumentos dentro del BID. Se encontraban, por un lado, los que financiaban inversiones a través de gastos específicos y, por el otro, los que financiaban a los países en general, fomentando reformas políticas.

Préstamos sectoriales o Préstamos en Apoyo de Reformas de Política

A partir de su creación en 1989, los préstamos sectoriales se diseñaron con el objeto de hacer frente a dos necesidades. Por un lado, apoyar las reformas estructurales que necesitaban llevar a cabo los países. Por el otro, financiar los problemas devengados de la balanza de pagos. Sin embargo, ambos estuvieron sujetos a salvaguardias que estaban estrechamente vinculadas con las reformas políticas.

Ambos objetivos eran potencialmente apropiados para el financiamiento con deuda, puesto que el primero puede producir un rendimiento futuro, en la forma de un aumento de la eficiencia económica. El segundo, puede mejorar la tasa de crecimiento a largo plazo del país al mitigar los efectos negativos producidas por fuertes contracciones económicas.⁷³

Los créditos se estructuraron sobre condicionalidades políticas detalladas, incluyendo cláusulas contractuales que especificaban cambios en las leyes, reglamentos o instituciones que el país debía introducir. La liberación de los préstamos se realizaba en tramos y estaban sujetos

⁷² Documento AB-1378, párrafo 3.12. Cita en: RE-300. Op. Cit. Pág. 8.

⁷³ *Ibíd.* Pág. 38.

a que el Banco certificara el cumplimiento de las condiciones establecidas y no contra pruebas de gastos específicos.

No obstante, la única salvaguardia incorporada formalmente en la normativa del instrumento fue que tenían que demostrar “*el cumplimiento de un marco macroeconómico satisfactorio*”⁷⁴. De esta manera se intentaba impedir que los préstamos fueran utilizados para financiar un programa nacional insostenible, acrecentando de un modo innecesario la deuda pública.

Esta nueva modalidad crediticia no requería financiamiento de contrapartida del prestatario, ni tampoco estaba sujeta a restricciones en los gastos elegibles. Se limitó inicialmente al 25% del volumen total de préstamos, que posteriormente fue reducido al 15% en el siguiente Aumento de Capital. En estas limitaciones auto-impuestas se apreciaba un cierto escepticismo a los préstamos sectoriales, puesto que implicaba un mayor involucramiento del Banco en las políticas de sus prestatarios. A pesar de estos frenos institucionales, el uso de ese instrumento hasta 1992 fue muy superior al límite, demostrando un margen de flexibilidad por parte de Banco.

Eficiencia Financiera

Las operaciones de préstamos sectoriales se desembolsaron muy rápidamente, promediando 56% del préstamo en el primer tramo que, en promedio se libera nueve meses después de la aprobación. El segundo tramo de estas operaciones desembolsa en promedio el 32% del total aprobado dentro de los 30 meses de aprobación.⁷⁵ Estos rápidos desembolsos concentrados en un período reducido de tiempo, es una de las características que permite justificar su utilización para mitigar las crisis.

Los costos de transacción, asociados al cumplimiento de las condicionalidades incorporadas por el Banco en sus operaciones, se fueron reduciendo con el correr de los años. El número de condiciones, que a principios de los noventa promediaban las 43, comenzó a declinar intensamente a comienzos de la siguiente década, rondando las 27 condiciones. Esta situación debe atribuirse a que se fueron aplicando exitosamente las condiciones estipuladas durante las primeras operaciones.

Resultados logrados

Debido a las áreas a las cuales estaban destinados los fondos de estos préstamos, no existe un análisis explícito sobre los resultados financieros que obtenían. En relación con estos resultados, sólo se podían analizar las cantidades y el calendario de desembolsos. Por lo tanto, y

⁷⁴ Política OA-330, Manual de Administración de Operaciones del Banco. Cita en: Op. Cit. RE-300. Pág. 35.

⁷⁵ *Ibíd.* Pág. 40.

como se analizó previamente, estos préstamos gozaban de una eficacia financiera debido a que su desembolso se realizaban en breves intervalos de tiempo.

Con respecto al éxito logrado en las reformas políticas, los resultados son ambiguos. Estas operaciones y las reformas en ellas propuestas, son compartidas por otros organismos internacionales de financiamiento. En consecuencia, es difícil distinguir el impacto logrado por el BID del de otros actores con programas similares. Además, como no existe una estrecha relación entre los desembolsos de préstamos y los costos reales de las reformas, resulta imposible exigir que los recursos produzcan la reforma deseada.

Conclusiones parciales

La rama del institucionalismo que se utilizó en este TFG argumenta que las instituciones son productos de la historia y que ésta, a su vez, está determinada por factores exógenos. Según se desprende del marco teórico, las estructuras institucionales se adaptan a las condiciones ambientales. Es por ello que, en éste capítulo, se analizaron las condiciones internacionales que rodearon a la Argentina durante los noventa, así como aquellas circunstancias internas del momento. Con ello se buscó comprender cuáles fueron esos factores externos al BID que permitieron una adaptación de la institución a los dichos cambios y que se manifestaron a través de los nuevos instrumentos crediticios que el Banco desarrolló.

Desde finales de los ochenta, se evidenciaron debilidades estructurales en las económicas emergentes y en Latinoamérica en particular. La deuda externa de la región, sumada a las altas tasas de inflación y a un profundo estancamiento, permitieron arribar a la conclusión de que el principal problema estribaba en la matriz estatal empleada hasta ese entonces. Sucintamente, se produce el avance a nivel mundial del neoliberalismo, una forma de pensamiento que cuestionaba fuertemente al Estado de Bienestar, y proponía una significativa retracción del Estado de la economía. Sus postulados fueron consensuados en el Consenso de Washington, transformándose en un recetario de políticas a implementar por los gobiernos de los países en desarrollo y canalizados por medio de las IFIs.

La difícil coyuntura por la que atravesó nuestro país a finales de los ochenta se convirtió en el escenario propicio para la realización de un importante viraje económico, político y social. El nuevo gobierno desarrolló un modelo acorde con las tendencias mundiales de reducción del Estado y encaró una profunda modificación de las estructuras estatales. Para ello, se establecieron marcos legales que permitieran llevar a cabo dichas acciones. Dentro de las principales medidas, se sancionó una trascendental ley que marcará a fuego a la administración y que condicionará al desarrollo económico de país a lo largo de la década.

Frente a estos dos condicionantes externos, el BID se vio obligado a realizar cambios en su oferta crediticia para adaptarse a las circunstancias. El Banco se enfrenta a la necesidad de modificar sus estructuras para brindar servicios acordes a la realidad circundante. Ello generó debates internos con respecto al futuro curso de acción, puesto que las nuevas herramientas implicaban una mayor injerencia por parte del Banco en las políticas de sus miembros, así como un incremento en su capital ordinario para hacer frente esas obligaciones. La flexibilidad institucional que lo caracterizó le permitió implementar los cambios requeridos para hacer frente a ese nuevo ambiente.

Al igual que el Banco Mundial, el BID desarrolló un tipo de préstamo -préstamo sectorial- para financiar las reformas estatales y los desequilibrios en las balanzas de pagos. Si

bien estos instrumentos poseían características se ajustaban a las necesidades imperantes, estos adolecieron de la impronta identitaria del BID. En otras palabras, a pesar que el Banco se adaptó a los requerimientos del mercado, no pudo plasmar en su respuesta elementos propios, como por ejemplo, cláusulas que incluyeran aspectos de desarrollo. Estuvieron estructurados de manera que financiaron los problemas macroeconómicos de los países, pero no enfatizaron las dificultades sociales devengadas de la retracción del Estado.

No obstante, la fuerte credibilidad del Banco en los mercados financieros y la buena imagen que poseía entre sus miembros le otorgó un papel destacado en las operaciones de ese tipo en el escenario regional. Además, a partir del trabajo conjunto realizado con el Banco Mundial a comienzos de los noventa, el BID implementó el diseño de la Estrategia País. Esto le permitió al banco establecer un mecanismo de diálogo directo con cada miembro con el fin de determinar, de manera conjunta, las prioridades al momento de realizar futuras operaciones. Por consiguiente, se logró profundizar las relaciones entre el Banco y sus prestatarios.

Capítulo 3

Préstamos a las Provincias

En el presente capítulo se abordará un fenómeno de la última década del siglo XX: la emergencia de los actores subnacionales en la escena internacional. Las nuevas realidades que enfrentan los Estados nacionales a partir de la descentralización de funciones hacen que estos agentes cobren mayor importancia y comiencen a establecer relaciones directas con actores externos. Se establecerán las condiciones internacionales que incitaron a los entes subnacionales a tener una mayor participación en los asuntos externos.

Luego, se mencionarán cuáles fueron los cambios al interior de Argentina que fomentaron un mayor relacionamiento con actores internacionales. Para ello, se tendrán en cuenta los aspectos legales a nivel nacional y provincial, los cambios institucionales que sufrieron ambas administraciones y las relaciones que los organismos de crédito internacional.

Para terminar, se analizará la estrategia del Banco para los actores subnacionales. Se intentará explicitar cuál fue la respuesta del Banco frente a la internacionalización de las provincias. Además, se mencionarán las dos grandes variantes que se emplean, en el caso argentino, para realizar préstamos entre las provincias y el Banco.

Emergencia de Nuevos Actores

“Una de las características más destacadas de la historia reciente de América Latina y el Caribe es la rápida descentralización de las decisiones políticas y fiscales. Los gobiernos subnacionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienen una participación democrática cada vez mayor. [...] El Banco Interamericano de Desarrollo ha respaldado activamente el desarrollo subnacionales en la región, suministrando a los países prestatarios recursos para invertir en la mayoría de los sectores de los que se encargan los gobiernos subnacionales.”

JARQUE, Carlos⁷⁶

Desde el final de la Guerra Fría se produce un auge de la globalización; surgen, a partir de entonces, múltiples actores que irrumpen en la escena internacional. Los entes subnacionales son un claro ejemplo de los nuevos participantes que comenzarán a tener una mayor injerencia en las relaciones internacionales. Si bien no se erigen como sujetos de Derecho Internacional, y por tanto no poseen obligaciones y derechos en el plano internacional, se posicionan en el sistema internacional como actores con un creciente peso.

Es durante estos años, donde las autoridades subnacionales logran comprender la creciente importancia del contexto internacional y los beneficios que se puede obtener de éste. Consecuentemente, desarrollan un espacio de participación autónoma en el debate de la agenda internacional, mejorando de esta manera su inserción en el mundo. Sus propósitos persiguen alcanzar un mayor protagonismo así como también conseguir objetivos concretos, como ser la captación de recursos externos y la búsqueda de mercados internacionales para la colocación de sus productos materiales y culturales.

La consolidación de una economía globalizada, que tiende a desarticular a las economías nacionales y a debilitar al Estado, es uno de los principales factores internacionales que favorece a esta descentralización. Los nuevos patrones económicos afianzarían, a nivel global, el modelo económico neoliberal. El naciente orden económico, delineado a partir de las políticas resultantes del Consenso de Washington, indudablemente jugó en beneficio de un mayor protagonismo de las unidades subnacionales.

Bajo el argumento de un Estado de grandes dimensiones, hiper-atrofiado y con un exceso de demandas a las cuales no podía hacer frente, se dictaminó la implementación de reformas al Estado para su adecuación a la nueva realidad internacional. La primera camada de

⁷⁶ Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible. Estrategia de Desarrollo Subnacional. Washington D.C. Marzo del 2002. Prólogo. Fecha de consulta: 24/04/09. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441534>

reformas estuvo dirigida a reducir el tamaño del Estado, a disminuir su presencia en determinadas áreas de producción de bienes y servicios a partir de las privatizaciones o de desregulaciones.

Todas estas acciones, tanto las medidas recomendadas así como las efectuadas en nuestro país, fueron recreadas en el capítulo anterior. Ahora bien, dentro de las medidas que tendrían un efecto directo sobre los actores subnacionales, la descentralización de funciones por parte del Estado nacional será el punto focal en este capítulo.

Avanzada la década, y con un relativo éxito logrado por las reformas de primera generación, se intentó profundizar el modelo. De esta manera, las segundas reformas estuvieron destinadas a aspectos políticos, afectando la gobernancia y la gobernabilidad de los Estados. Éstas influyeron de manera directa en el modo de hacer política así como en el modo de relacionarse para con sus unidades subalternas.

A partir de estas medidas propuestas por los principales actores internacionales, canalizadas a través de las IFIs, se produce una erosión de las bases tradicionales del Estado-Nación. Dicha erosión ataca al Estado desde dos aristas distintas. Por un lado, emergen con fuerza los entes supranacionales, que van a generar intensos debates nacionales sobre la cesión de atribuciones. Por el otro, se promueve una mayor participación de los actores subnacionales en diversas áreas en las cuales no tenían injerencia anteriormente.

Esto llevó a un cuestionamiento sobre el rol del Estado, puesto que significó una transferencia concreta del poder decisorio del Estado hacia instancias supra y sub-nacionales. Se encontró cohabitando con procesos de globalización, fragmentación, reestructuración del rol del Estado, aparición de nuevos actores no gubernamentales y procesos de transnacionalización de las relaciones económicas que afectarían las tradicionales funciones estatales.

En consecuencia, la preeminencia de Estado-Nación comienza a verse socavada por la irrupción de nuevos actores en las relaciones internacionales.⁷⁷ Deben enfrentarse a un abanico más amplio de agentes, que ejercen determinadas influencias dentro de marcos no institucionalizados. Las naciones se enfrentan ahora con empresas transnacionales, bancos privados, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, etc.

En este capítulo sólo se analizarán aquellas transferencias relativas a los actores subnacionales. Más específicamente, se hará hincapié en los mecanismos de vinculación directa entre los gobiernos subnacionales y las IFIs. Muchas de estas relaciones se desarrollaron sin

⁷⁷ No obstante, el letargo producido en el Derecho Internacional en legislar sobre estos nuevos actores, hace que los Estados nacionales sigan siendo los principales actores de pleno derecho en la arena internacional.

la aprobación del gobierno central, lo que significaba una participación activa sin precedentes por parte de las entidades subnacionales.

Diversos factores moldean el tipo, intensidad y alcance de las acciones internacionales de los actores subnacionales. La actividad internacional a nivel subnacional se origina en gran medida a partir de los cambios acaecidos en el Estado-Nación, tales como los procesos de democratización y descentralización, que repercuten consecuentemente en sus partes. Es importante entonces que, si las transformaciones en el sistema internacional ofrecen un marco permisivo o estimulador, también los factores domésticos cobren peso a la hora de definir qué tipo de actividad externa se llevará a cabo. En otros casos, el factor doméstico relevante puede encontrarse en el sistema político de tipo federal.⁷⁸

Estas mutaciones dentro de los países han generado nuevas producciones teóricas tendientes a explicarlas. Dentro de ellas, resulta interesante analizar un término en particular que plantea una conexión entre dos de los principales efectos que actúan sobre el Estado, denominándose: glocalización⁷⁹. Éste es un concepto que surge a partir de la combinación de globalización y localización. Los fenómenos globales comenzaban a filtrarse, poco a poco, a través de las fronteras del Estado para asentarse en las unidades políticas locales, materializándose en lugares físicos concretos. Esto implicaba un relacionamiento directo entre las comunidades locales y las fuerzas transnacionales, excluyendo al Estado nacional, o al menos, relegándolo a establecer marcos generales que regularan estas acciones.

Estas nuevas relaciones traían aparejado una serie de ventajas para ambos actores, tanto para los actores internacionales como para los gobiernos locales. Por consiguiente, se establecía una marcada conexión entre lo local y lo global. La glocalización se plasmaría institucionalmente en un incremento de las competencias de las autoridades subestatales, en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción.

Se produce una reformulación de los roles dentro de los países. Los ámbitos locales comienzan a tener una creciente importancia en el fomento de las actividades económicas, se vuelven emisarios comerciales de la producción que se realiza dentro de sus límites y negocian las condiciones necesarias para el establecimiento de empresas transnacionales. Comienzan a desarrollar estrategias propias para la atracción de inversiones que fomenten el crecimiento económico, generando una competencia entre las diversas zonas dentro de los países.

Es a partir de estas nuevas funciones que los organismos internacionales de crédito incorporarían programas de relacionamiento directo con estas unidades. Ellos comenzaron a

⁷⁸ ZUBELZÚ, Graciela. Las provincias argentinas en el escenario internacional. CARI-PNUD. 2008. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [Fecha de consulta: 14/05/09]. Disponible en: <http://www.undp.org.ar>

⁷⁹ El término glocalización, fue acuñado por Roland Robertson a partir de su conocimiento de las prácticas del mundo de negocios japonés. Reúne a los fenómenos de la globalización y la localización.

notar, no sólo la emergencia de los ámbitos locales como espacios para el desarrollo de actividades económicas, sino que también entendieron que eran esferas donde se producía una mayor articulación entre la sociedad civil y las autoridades. Por esta razón, las instituciones internacionales encargadas de fomentar el desarrollo vieron con buenos ojos la evolución de los espacios subnacionales, actuando en consecuencia y desarrollando instrumentos para fomentar dicha evolución.

Muchos de estos instrumentos, aunque requirieran en última instancia de la aprobación del Estado Nacional⁸⁰, actuaron como catalizadores de la disputa al interior de las fronteras sobre una mayor autonomía para los actores subnacionales. Es necesario destacar que, las IFIs habían reconocido la importancia de estas entidades subnacionales antes del reconocimiento jurídico otorgado por los Estados. No obstante, la década del noventa ha sido, por excelencia, el espacio temporal en el cual estas operaciones crediticias han alcanzado su mayor expresión.

“Así entonces, los procesos de integración entre unidades menores a la estatal producto de la avanzada interdependencia de la arena internacional, la globalización económico-financiera, el fin de un mundo bipolar en confrontación, la descentralización, las transformaciones en los parámetros tradicionales de comprensión del Estado-Nación y con ella, la redefinición del papel del Estado como actor ya no predominante en el manejo de la participación externa de sus unidades locales, la glocalización como fenómeno emergente; todos estos procesos que orbitaban en el sistema internacional de los noventa, más allá de constituir el contexto de emergencia, indudablemente provocaron o bien, catalizaron desde su condición sistémica, la irrupción de las unidades subnacionales como actores de la escena internacional.

[...]La imagen casi mítica de la desaparición del Estado-Nación responde a una interpretación exagerada o errónea de los nuevos procesos que comienzan a darse dentro y fuera de las fronteras de los Estados, a partir de la existencia de fuerzas internas y externas que establecen redes o efectúan acciones ‘por sobre los Estados’, ‘a través de las fronteras’ o ‘mas allá de las fronteras’.”⁸¹

⁸⁰ Dicho consentimiento era necesario puesto que los gobiernos centrales actuaban como garantes de los préstamos y, a su vez, eran éstos los clientes reconocidos por estos organismos.

⁸¹ NATALICIO, María Victoria. La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos - El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [en línea] CAEI. Pág. 36-42. Fecha de consulta: 05/06/09. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook25.pdf>.

Factores Internos

Para analizar la creciente acción externa de las provincias argentinas, es necesario avanzar en la identificación de los factores provenientes del contexto interno del país. De esta manera, y sumado a las condiciones externas que favorecieron una mayor participación de éstas en la escena internacional, se podrá comprender de manera acabada el proceso de internacionalización de las provincias argentinas.

Según Rosencrace, *“las medidas implementadas por el Estado Argentino en los noventa contribuyeron a la emergencia y mayor autonomía de sus actores subnacionales; y que, en línea con la orientación del Estado Nacional de ese entonces, los actores subnacionales adoptaron una estrategia de desarrollo local y vinculación en el plano externo.”*⁸²

En otras palabras, la emergencia de las provincias argentinas como actores internacionales se debe a la política de apertura adoptada por el gobierno nacional de turno. Se dio lugar a la *“reproducción a nivel nacional de las dinámicas del sistema internacional de los noventa.”*⁸³

A estas dinámicas internacionales, es necesario agregar las particularidades del sistema federal argentino. Actualmente existen diversos tipos de federalismos, que conllevan a diversas relaciones entre los Estados subnacionales y el Estado central. En algunos casos, la autonomía de los agentes subnacionales se ve reducida o limitada fuertemente por el accionar del gobierno nacional. En otros casos, el rango de acción de los gobiernos subnacionales es mucho más amplio y poseen una injerencia más directa en las políticas federales.

La historia del federalismo argentino ha demostrado variar desde la creación del Estado mismo. Como lo establece el preámbulo de la Carta Magna nacional, las provincias son preexistentes al Estado nacional y sus poderes son originarios e indefinidos, mientras que los delegados a la Nación son definidos y expresos⁸⁴. No obstante esta división manifiesta de funciones, se ha producido una constante concentración de actividades a manos del gobierno central, en detrimento de las provincias.

Por consiguiente, el proceso de descentralización política de los noventa y la consecuente reforma constitucional permitió establecer cuatro niveles de gobierno: federal, provincial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Esto se tradujo en un nuevo reconocimiento de derecho, de los actores subnacionales argentinos como actores

⁸² ROSENCRACE, Richard. La expansión en el Estado Comercial. Comercio y Conquista en el mundo moderno. Cita en: NATALICIO, Maria Victoria. Op. Cit. Pág. 49.

⁸³ *Ibidem*, pág. 45.

⁸⁴ Corte Suprema de Justicia. Fallos: 312:1186. Cita en: IGLESIAS, Eduardo, et. al. Las Provincias argentinas en el escenario internacional – Desafíos y obstáculos de un sistema federal. [en línea] Buenos Aires. 2008. Pág. 51. Fecha de consulta: 15/05/09.

Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/RelacionesInternacion.pdf

internacionales, transformándose en acciones propulsoras de un mayor margen de maniobra para las unidades subnacionales.

Aspectos legales

La dimensión jurídica constituye un punto de partida al proveer el marco legal dentro del cual se desarrollarán las acciones en otros aspectos. Las dimensiones legales que permiten a las provincias actuar en la arena internacional deben dividirse en dos niveles. Uno de estos es el ámbito nacional, que avala a las provincias argentinas a realizar gestiones internacionales, a partir de los cambios producidos en la Constitución Nacional. El otro nivel es el ámbito local. Éste consiente, a partir de las cartas magnas provinciales, que sus Ejecutivos establezcan relaciones con actores internacionales.

Nivel Nacional

La reforma de la Constitución de 1994 estuvo enmarcada por el diálogo entre las principales fuerzas políticas del país. En ella se discutieron temas que afectaban directamente a las provincias. En lo que respecta a las cuestiones internacionales, se produjo un significativo avance en el fortalecimiento de las atribuciones a las provincias⁸⁵, modificando el tradicional predominio centralista del gobierno central.

Marcelo Salviolo establece que: *“la Reforma constitucional de 1994 vino a poner a punto la actividad provincial, actualizando el marco jurídico y delimitando la facultad de celebrar convenios internacionales, plasmando de esa manera las discusiones doctrinarias previas”*⁸⁶.

El artículo 124 de la Constitución Nacional estipula que:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional [...]”

Éste artículo le atribuye de manera específica, pero no por ello menos controversial, funciones internacionales a las provincias. La creación de regiones dentro del territorio nacional le permite a las provincias fomentar el desarrollo económico y social por medio de las

⁸⁵ El texto constitucional argentino en su antigua redacción no habilitaba a las provincias a ejercer actos de conducción en materia de política exterior.

⁸⁶ SALVIOLO, Marcelo. Provincias y Convenios Internacionales - Una propuesta desde el Federalismo de Concertación. Cita en: NATALICIO, Maria Victoria. Op. Cit. Pág. 52.

asociaciones con sus pares. Éstas, a su vez, comparten la posibilidad de celebrar convenios internacionales con actores que estén fuera de la frontera nacional.

Ahora bien, la celebración de convenios encuentra una serie de salvedades explícitas en el mismo artículo. Las restricciones, que no están exentas de debates sobre una posible reglamentación futura, operan a través de cuatro limitaciones.

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación. Esta limitación se basa en que la conducción de la política exterior es competencia del gobierno federal, siendo una facultad delegada en la Constitución Nacional a favor de la Nación.

- Que no afecten las facultades delegadas al gobierno federal. Este condicionamiento se aproxima al expresado anteriormente, sin embargo, hace referencia a las restricciones establecidas en el artículo 125. Éste profesa: *“Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal y promover su industria, la inmigración la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importancia de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con recursos propios [...] podrán promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento, y la cultura”*.

- Que no afecten el crédito público de la Nación. Este tercer requisito implica no comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole contraídos por el gobierno federal.

- Que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional. Éste último condicionamiento trajo aparejado un extenso debate, puesto que consiste en dirimir si consiste en una simple notificación al Poder Legislativo de la Nación sobre la celebración de un convenio internacional o si hace falta una aprobación expresa por parte del mismo.

Motivos para la reglamentación

“Los motivos que dan origen al debate pueden clasificarse en teóricos y prácticos. Dentro del primer grupo se encuentra la interpretación del texto constitucional, cuya redacción es de por sí ambigua y bastante vaga. En especial, las frases ‘compatibilidad’ con la política exterior de la Nación, no ‘afectación’ del crédito público y ‘conocimiento’ del Congreso. De allí que no estén claros los márgenes de acción sobre, por un lado, los límites del actuar internacional de las provincias y, por otro, con qué profundidad debe entender el órgano legislativo federal.”⁸⁷

⁸⁷ EKMEKDJIAN, Miguel Á. Tratado de Derecho Constitucional. Cita en: IGLESIAS, Eduardo, et. al. Op. Cit. Pág. 55.

La reforma constitucional fortaleció de manera concreta al federalismo, modificando las relaciones entre las provincias y el gobierno nacional. En pocas palabras, se les reconocieron facultades para celebrar convenios internacionales, al tiempo que se fijaron limitaciones para resguardar los poderes delegados a la Nación.

Las Constituciones provinciales

El proceso de reforma constitucional también ha tenido lugar en las provincias. En ellas, se han incluido atributos y competencias limitadas sobre asuntos internacionales, teniendo siempre en consideración no interferir con la política exterior llevada a cabo por el gobierno nacional.

En el proceso de reforma de las constituciones provinciales, en especial aquellas modificadas a partir de 1994, se evidencia una creciente incorporación de cuestiones internacionales. El interés en estos nuevos aspectos manifiesta el deseo, por parte de los gobiernos subnacionales, de participar en áreas que estaban vedadas para ellos y de las cuales podrían extraer beneficios a futuro.

Las distintas administraciones provinciales utilizan un diferente abordaje o tratamiento a los temas internacionales. Los temas recurrentes en una u otra Carta Magna, que expresamente se refieren a la temática internacional, se pueden clasificar en los siguientes: 1) la inclusión de cláusula federal⁸⁸, 2) la referencia a la integración regional, 3) a pactos de derechos humanos, a causas propias de soberanía nacional, comercio internacional, recursos naturales y/o a la facultad del Ejecutivo provincial de celebrar tratados internacionales.⁸⁹

Aspectos Institucionales

La dimensión institucional da cuenta del proceso de ingeniería institucional realizado en la creación de los espacios necesarios para la acción internacional en las provincias. Aquí, se ampliarán los cambios realizados en la administración nacional para canalizar las nuevas acciones de las provincias en el ámbito externo.

Las autoridades políticas nacionales han impulsado algunas líneas de acción específicas ante el mayor activismo de las provincias argentinas. A comienzos de los noventa, se realizó una reforma de la estructura organizacional de la Cancillería Argentina. En 1992, se reglamenta la creación de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, dependiente de la Secretaría General y de Coordinación. Esta área está destinada a asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y

⁸⁸ Dicha cláusula habilita a la provincia a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses sin perjuicio de las facultades del gobierno federal.

⁸⁹ IGLESIAS, Eduardo, et. al. Op. Cit. Pág. 65.

los organismos y autoridades de los distintos Poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias. Asimismo, se creó una dirección de Asuntos Federales, la cual mantendría relaciones directas con las provincias.

Desde ese momento, la Cancillería sería la encargada en coordinar las acciones que en materia de política exterior realizaran las autoridades nacionales, provinciales y municipales. Esta constituye la instancia de vinculación directa con las provincias y la encargada de implementar las directivas políticas formuladas por el gobierno nacional.

Las modificaciones implementadas dentro de la Cancillería y la creación de diversos entes encargados de estrechar lazos con el exterior, reflejan una línea de acción concreta a favor de la consolidación de espacios de participación de los actores subnacionales en la escena internacional así como del fortalecimiento de los canales de comunicación entre estas unidades locales y el Estado Nacional. Lograr una acción coherente en materia de política exterior, parece ser el objetivo subyacente.⁹⁰

Además, en nuestro país, el gobierno federal estimula la realización de contactos entre sus provincias y otros actores subnacionales. En muchos casos, también se alienta la presencia de los gobernadores en las misiones internacionales, dependiendo de los motivos de las mismas. En ocasiones, esto puede ir de la mano de un interés puntual preexistente de los ejecutivos provinciales, puesto que de esta manera se persiguen objetivos puntuales y establecen contactos directos en un futuro.

Relaciones con las Instituciones Financieras Internacionales

Analizando las relaciones que el Estado nacional posee con las provincias, se puede apreciar que la transferencia de funciones no se condijo con una política de redistribución de los ingresos federales para la ejecución de las mismas. Por consiguiente, los gastos provinciales han ido en aumento, mientras que los regímenes de coparticipación no han acompañado a los nuevos compromisos provinciales.

Las administraciones subnacionales utilizan diferentes fuentes de ingresos para financiar sus funciones. Además de las fuentes de ingreso domésticas y las transferencias desde el gobierno central, los entes subnacionales pueden endeudarse en el exterior con entes privados, mediante la colocación de bonos, o bien contraer créditos con instituciones financieras regionales y multilaterales.

Los aspectos referentes al financiamiento internacional público ayudan a comprender la dinámica de vinculación de las provincias argentinas con los bancos regional y mundial. Éstos, son actores relevantes de la escena internacional y su importancia para las provincias ha crecido

⁹⁰ NATALICIO, Maria Victoria. Op. Cit. Pág. 51.

notablemente en los últimos años. Con el objeto de financiar los cambios y las necesidades de los agentes subnacionales, han desarrollado instrumentos para hacer frente a esas realidades.

Cada vez son más las provincias y regiones que inician gestiones para obtener financiamiento para obras de infraestructura, reformas productivas e institucionales, proyectos de turismo, promoción de exportaciones, etc. Los préstamos de estos Bancos a las provincias poseen una corta historia de vida y son mucho más recientes que los llevados a cabo con los Estados nacionales. Es a partir de mediados de los noventa que comienzan a implementarse las primeras líneas crediticias en el marco de una estrategia de desarrollo que los mismos propusieron a los países prestatarios.

No obstante esta creciente fluidez de fondos hacia las provincias, éstas gozan de un poder de decisión que se considera limitado respecto de la contratación de créditos con organismos multilaterales. La principal limitación radica en que siempre deben contar con la autorización expresa de la Nación que actúa, ya sea como garantía de los créditos directos o bien como prestataria en los créditos con convenio subsidiario. Si bien ambos tipos de préstamos serán analizados a continuación, aquí se intenta resaltar las restricciones a las cuales se encuentran atadas las provincias.

De manera global, las Constituciones provinciales que hacen mención explícita a la contratación de empréstitos para hacer frente a los gastos provinciales muestran ciertas similitudes. La mayoría de ellas no hace una distinción expresa entre fuentes de crédito nacionales e internacionales. Además, son las Legislaturas provinciales las encargadas de brindar la autorización, mediante la sanción de una ley pertinente, para que el Ejecutivo concrete la operación. Asimismo, ciertas Constituciones provinciales establecen condiciones especiales respecto de los recursos comprometidos para su pago y la utilización de los montos solicitados.⁹¹

⁹¹ IGLESIAS, Eduardo, et. al. Op. Cit. Pág. 162.

Instrumentos Crediticios del BID

“El reconocimiento formal de los actores subnacionales argentinos, en tanto ‘sujetos de crédito internacional’, resultante del proceso de transformaciones en las estructuras políticas domésticas e internacionales a favor de un mayor protagonismo de las unidades subnacionales, inauguró una nueva modalidad directa de financiamiento internacional a estos actores por parte de los Organismos Multilaterales de Crédito.”⁹²

En el afán de profundizar el desarrollo económico de sus miembros prestatarios, el BID dirigió su atención hacia las oportunidades de desarrollo que presentaban los niveles subnacionales. Se esperaba que la descentralización de funciones y la creciente importancia de estos actores, introdujese una mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos.

Por otro lado, las provincias argentinas también buscaron establecer relaciones con el Banco. Los créditos proveían fondos frescos a las administraciones locales y tenían un alto impacto dinamizador en el desarrollo local. Además, este ingreso de divisas, era percibido como una alternativa de financiamiento frente a la asignación arbitraria de obras de infraestructura por parte de la Nación.

El Banco, en su Estrategia de Desarrollo Subnacional, se propone ayudar a los países interesados en poner en marcha programas subnacionales para financiar inversiones y extender las reformas institucionales llevadas a cabo a nivel nacional. Las primeras operaciones estuvieron destinadas a la expansión de infraestructura y servicios brindados por las provincias.

Sin embargo, ello no fue suficiente, haciéndose necesario ampliar el destino de los fondos. Se buscó robustecer las instituciones locales para asegurar, de esa manera, una correcta prestación de servicios. Dicho fortalecimiento institucional se transformó en un área de gran importancia, puesto que las provincias poseían grandes dificultades para afrontar el continuo traspaso de funciones. Ostentaban un marco normativo y fiscal con grandes deficiencias.⁹³

En el caso de Argentina, la implementación de estos objetivos era observada por el BID como una continuación del apoyo al proceso de reformas que el gobierno nacional había iniciado a partir de 1991. Se consideraba que este proceso de reformas requería, para su consolidación, que las provincias convergieran con las políticas nacionales de ordenamiento fiscal y descentralización de la economía, al mismo tiempo que se mejoraba la infraestructura y la provisión de servicios locales.

Instrumentos

⁹² NATALICIO, Maria Victoria. Op. Cit. Pág. 73.

⁹³ Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible. Op. Cit. Pág. 9.

Créditos indirectos

Dentro de los instrumentos que puso en marcha el BID, se presentaron dos grandes modalidades. Uno de ellos es el crédito indirecto, que representa la mayor porción de los préstamos adjudicados por el Banco a las provincias. Este financiamiento indirecto, a su vez, presento dos variantes. Si bien, el prestatario de los créditos indirectos siempre era la Nación, en algunos se establecían convenios subsidiarios de traspaso de fondos con las provincias, mientras que en otros, era el gobierno central quién los distribuía.

Los segundos suponían una autonomía provincial más restringida, debido a que el gobierno central ejercía un mayor control sobre la distribución de los capitales externos. No representan un gasto para las provincias ya que éstos corresponden a la Nación, como así también el reembolso del préstamo. Aunque el marco en el cual eran aplicados los fondos fueron pactados con la institución financiera mediante un acuerdo con el Ejecutivo nacional, éste último era quien asignaba las partidas a los agentes subnacionales. Éste tipo de instrumento poseía una distribución más equitativa entre las 24 circunscripciones provinciales. No obstante, aquellos instrumentos que establecían convenios subsidiarios fueron los que más se utilizaron.

Ahora bien, entre 1991 y 1994, el BID aprobó las primeras operaciones y la mayor cantidad fue mediante la modalidad de convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación. La contratación de estas herramientas crediticias respondió a una estrategia compartida entre el Banco y el Ejecutivo Nacional respecto a los programas para desarrollar en las provincias. Los mismos apuntaban al ordenamiento fiscal de las provincias, así como a la descentralización de los sectores de salud y educación

Entre 1995 y fines de 1998, el destino de los de fondos se diversificó. En contraste con los préstamos concertados anteriormente, que se dirigieron principalmente al fortalecimiento de los sectores públicos provinciales, estas nuevas operaciones estuvieron fuertemente orientadas a obras de inversión, como por ejemplo, construcción de caminos, defensa de las inundaciones, ampliación de puertos, mejoramiento de barrios e inversiones en grandes centros urbanos.

Las provincias tuvieron una participación menor en las negociaciones y fueron invitadas a participar con posterioridad mediante la firma de los convenios. En estos convenios se determinaba que las provincias se harían cargo de las contrapartidas locales de los préstamos y de la deuda con los Bancos.

A diferencia del tipo anterior, el otro tipo de crédito se instrumentó a través de los llamados créditos directos, en los cuales la provincia es el prestatario inmediato y discute los contenidos y condiciones con el Banco, pero es el gobierno nacional quien los garantiza. Por lo

tanto, es la Nación la que se obliga como avalista, es quien se compromete como garantía por ellas.

Créditos directos

Los créditos directos son los que suponen una mayor participación y autonomía política por parte de las provincias que deciden qué financiar. Sin embargo, dicha libertad negociadora siempre se encuentra atada a la aprobación final por parte de las autoridades nacionales. De esta manera, se le otorga un mayor margen de participación a las provincias, haciéndolas participes inmediatas de las negociaciones, pero no poseen la independencia para contratar préstamos por sí solas, sin los avales correspondientes.

La cantidad y el perfil de los créditos directos a las provincias se articulan a partir de un diálogo entre los funcionarios del Banco, las autoridades nacionales y las provinciales, en función de las necesidades de los últimos dos actores y de la capacidad del Banco de llevarlas a cabo. Estas negociaciones son parte de lo que posteriormente se convertirá en la estrategia que el Banco define para la Argentina en general, y para las provincias en particular. Luego se identifican las prioridades sectoriales y las metas a cumplir con sus respectivos indicadores de evaluación. Por lo general, con cada cambio de administración en el país, se produce un cambio en las prioridades de gobierno, lo que lleva a un nuevo proceso negociador con el Banco y, por consiguiente, a una nueva estrategia país,

La preferencia por este tipo de instrumentos se debe a que los programas financiados son diseñados por la propia provincia interesada, por lo que tienden a adecuarse mejor a las realidades y necesidades locales. En cambio, los programas financiados mediante préstamos con convenio subsidiario son diseñados mayormente por la Nación para una o para un conjunto de provincias con un enfoque que podría llegar a considerarse con objetivos, condiciones y criterios generales.

La mayor cantidad de préstamos directos se realizaron con posterioridad a 1997 y se emplearon en casi su totalidad bajo la forma de programas de inversión. Además, todos estos instrumentos directos fueron firmados entre el Banco y las provincias más grandes. Esta situación se puede explicar a partir de que son las administraciones que mayores recursos coparticipables reciben, las que presentan mayores necesidades financieras y las que están mejor preparadas política y administrativamente para sentarse en la mesa de diálogo con el Banco.

Conclusiones Parciales

Continuando con el principal postulado del marco teórico, que profesa que las estructuras institucionales se adaptan a las condiciones ambientales, es que surge este nuevo instrumento crediticio por parte del BID. A las tendencias mundiales sobre la internacionalización de los entes subnacionales, se sumaron las nuevas facultades de las provincias para celebrar acuerdos internacionales, permitiendo que el Banco desarrollara una nueva herramienta.

Avanzada la década del noventa se produjo una erosión de las bases tradicionales del Estado-Nación. Las atribuciones de los Estados comenzaron a verse socavadas frente al surgimiento de actores supra y sub-nacionales. La globalización impulsó este proceso, otorgándoles a los entes sub-nacionales un nuevo rol en la economía mundial. Las regiones, provincias y municipios se transformaron en piezas claves para las empresas transnacionales. Estas relaciones se materializaron en un incremento del desarrollo económico y social. Por tanto, las unidades locales comienzan a fomentar este tipo de actividades y a desarrollar estrategias propias para atraer inversiones.

Concurrentemente, como consecuencia directa de las políticas desarrolladas por el Consenso de Washington, se produjo una descentralización de funciones desde el Estado nacional hacia sus sub-unidades. Frente a las fallas en este proceso, que transfirió funciones pero no los recursos necesarios, los nuevos actores comenzaron a buscar financiamiento en el ámbito internacional. Este fenómeno favoreció la emergencia de los actores subnacionales en la esfera internacional. De forma simultánea, y con un relativo éxito logrado por las medidas neoliberales, se intentó profundizar el modelo a partir de la implementación de las reformas de segunda generación. Éstas, incluían un nuevo relacionamiento entre los Estados nacionales y sus sub-unidades, incitando a las últimas a implementar las mismas medidas experimentadas por los gobiernos nacionales. Las IFIs, desde entonces, comenzaron a incorporar a los entes subnacionales en sus estrategias de financiamientos.

En nuestro país, este proceso de internacionalización de las provincias y municipios se fortaleció a partir de la reforma constitucional de 1994. En ella, se les reconoció la posibilidad de establecer convenios internacionales. Si bien este artículo estableció ciertas limitaciones, la modificación de la Carta Magna estableció un marco legal acorde a la tendencia mundial. Además, se produjeron modificaciones en las constituciones provinciales que acompañaron el proceso a nivel nacional y les otorgaron a los Ejecutivos provinciales atribuciones sobre asuntos internacionales.

Como se mencionó anteriormente, la transferencia de funciones no se condijo con una correcta distribución de los recursos necesarios. Dadas las limitaciones que disponen las

provincias argentinas para solventar sus gastos, el endeudamiento externo se transformó en una herramienta de gran utilidad frente a sus nuevas obligaciones. Esto llevó a las provincias a iniciar gestiones con las IFIs con el objeto de obtener el financiamiento necesario para sus crecientes erogaciones.

De manera congruente con la realidad internacional, los organismos financieros desarrollaron estrategias afines a las necesidades de los agentes subnacionales. El BID no estuvo exento de ello, y desplegó una serie de instrumentos destinados al desarrollo subnacional. Sus programas estuvieron dirigidos a financiar inversiones y a extender las reformas institucionales efectuadas en el ámbito nacional. Se crearon dos grandes tipos de créditos: los indirectos y los directos. Los primeros suponían una autonomía restringida, puesto que los convenios se realizaban entre la Nación y el Banco, siendo el gobierno nacional el que distribuía los fondos a la postre. Los segundos, a pesar de que implicaban un dialogo directo entre los entes subnacionales y el Banco, también poseían una importante limitación en cuanto se necesitaba del aval del Estado nacional.

Dado que estos préstamos, originalmente fueron continuadores de los préstamos sectoriales en el ámbito local, no se observa un corte desarrollista en el diseño de ellos. No obstante, la evolución de los mismos dio paso a una instancia de negociación directa entre el BID y las provincias y municipios. A partir de ello, se evidenció un cambio en el tipo de operaciones realizadas. Desde comienzos de la década hasta 1994, el BID concentró sus operaciones bajo la modalidad de convenios subsidiarios. Por el contrario, desde 1995 en adelante, proliferaron los préstamos directos con las provincias a partir de las relaciones directas entre las provincias y el Banco. De hecho, los créditos fueron evolucionando hacia préstamos de inversión, que respondían a una clara lógica desarrollista. Aquí, el Banco supo modificar sus instrumentos de manera de impregnarlos de rasgos propios del un banco de desarrollo.

Capítulo 4

Préstamos de Emergencia

En este capítulo se estudiarán las crisis internacionales financieras que se produjeron desde mediados de la década del noventa. Con ello se busca obtener una visión global de la situación internacional de esa época. Se comenzará con la crisis del tequila en México, puesto que fue la primera crisis financiera. La crisis asiática traerá a colación las fallas del modelo neoliberal en aquellos países y permitirá comprender la dependencia de los flujos de capital en los países que adoptaron dicho modelo. Por último, se analizará la devaluación brasilera, dado que tuvo una injerencia directa en Argentina.

En un segundo momento, se investigarán los aspectos internos de nuestro país, tanto económicos como políticos. Con ello, se busca comprender las limitaciones que poseía el país a partir del modelo económico implementado a principios de década. Además, se examinarán los aspectos políticos para poder tener una visión amplia de la situación por la que atravesaba el país.

Finalmente, se analizarán las respuestas que las IFIs brindaron para paliar dichas crisis. Más precisamente, se apuntará al instrumento desarrollado por el BID, sus características y el proceso de adaptación por el que atravesó la institución. Por último, se detallarán las particularidades del crédito concretado entre el banco regional y la Argentina.

Las Crisis Financieras Internacionales

La liberalización de los mercados de capital, como uno de postulados del pensamiento neoliberal imperante, fue el marco en el cual se originó el avance del capitalismo descontrolado, y que tuvo como escenario principal a las economías que presentaban un rápido crecimiento. Se produjo una importante transferencia de capitales desde los grandes países desarrollados hacia los mercados emergentes que ofrecían una alta rentabilidad a corto plazo. Esta entrada de divisas se convirtió en una importante herramienta de crecimiento para estos Estados. Sin embargo, esto se transformó en un punto de debilidad para ellos, puesto que este importante movimiento de capitales no estaba sujeto a ninguna limitación, pudiendo retirarse del país en cuanto las condiciones que les aseguraban sus ganancias cambiaran.

Los movimientos de capitales presentaban un alto grado de volatilidad, lo que los volvía altamente sensibles a los cambios que sucedieran en los países en los que se encontraban. No obstante las inconsistentes políticas macroeconómicas que desarrollaron los países receptores, los problemas internacionales también afectaron a las percepciones de los inversionistas. Por consiguiente, es necesario tener en cuenta las variables en su conjunto para comprender su desempeño en las crisis.

Entre las variables que se pueden utilizar para medir los cambios que precedieron a las grandes fugas, se encontraron: la capacidad de pago del país con respecto a sus obligaciones externas⁹⁴, el nivel de reservas en relación con las obligaciones de pagos a corto plazo, la necesidad de importaciones, la evolución de la apreciación cambiaria y los balances negativos de la balanza de pagos. Además, se prestaba especial atención a la disciplina presupuestaria de los gobiernos y a los vaivenes políticos que la pudieran afectar.

Asimismo, las crisis financieras que se sucedieron desde mediados de los noventa, se caracterizaron por su expansión hacia otros países que se hallaban en situaciones similares.

“La crisis denominada del ‘Tequila’ fue la primera crisis de liquidez en los años noventa que puso en entredicho el sistema financiero internacional y generó un lógico temor al ‘efecto dominó’ sobre el resto de los mercados emergentes”⁹⁵

Entre los factores de contagio deben examinarse las paridades cambiarias y los cambios en los términos de intercambio, a partir de las modificaciones en las relaciones de precios entre las importaciones y las exportaciones, entre otras. Una variable muy importante para analizar es la variación de las tasas de interés internacionales, puesto que son una variable de gran importancia para estos capitales volátiles.

⁹⁴ Para medir este indicador, usualmente se utiliza el coeficiente que relaciona la deuda externa total con las exportaciones (D/X).

⁹⁵ ODDONE, Carlos Nahuel. Mercados Emergentes y Crisis Financiera Internacional [en línea] Buenos Aires. Editado por eumed@net. 2004. Pág. 59. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/libreria>.

La extensión espacial de las crisis fue aumentando en función de la frecuencia en que se sucedieron. Así, por ejemplo, la crisis de México afectó a nueve economías, la de Asia a diez, la crisis de Rusia afectó a trece naciones.⁹⁶ Después de cada crisis se sucedió una contracción de los movimientos de capital hacia países emergentes y un retorno hacia los países desarrollados.

Las crisis financieras pueden medirse analizando la duración y el grado en que se produce la corrida cambiaria, las presiones que se suscitan en los mercados de capitales, las consecuencias sobre los valores bursátiles y la suba en los diferenciales de interés de los bonos con respecto a los títulos del Tesoro norteamericano.⁹⁷ Este diferencial de interés con respecto a los bonos, es lo que se conoce como riesgo país, y que luego se manifestará en las crecientes tasas que el país deberá abonar al momento de endeudarse en el exterior.

Entre 1994 y 1997, se observó una alta concentración de flujos internacionales de capital en los países en desarrollo. Entre esos años, el promedio del flujo neto de capitales fue de US\$ 191.75 mil millones, de los cuales el 85.43% de ellos estuvieron dirigidos a los países en desarrollo⁹⁸.

Las entradas de capital se pueden dividir en tres grandes categorías: las inversiones extranjeras directas, la inversión de cartera en acciones y los títulos de deuda. Las primeras representan un aporte real a las economías locales, a partir de la transferencia en tecnología que se produce, la contribución al desarrollo de capital humano y las ganancias que produce la IED al incrementar el ingreso obtenido de los impuestos a las sociedades en el país.⁹⁹ No obstante estos, los ingresos de divisas en concepto de IED, sólo representan un 20% del total de la composición de la entrada de capital. El restante 80% esta sujeto a menores restricciones en cuanto a su afincamiento en los distintos mercados. Son flujos de divisas que responden a coyunturas altamente rentables a corto plazo y son muy sensibles a los cambios internos y externos que se suceden en los mercados locales.

A continuación, se estudiarán las diferentes crisis financieras que tuvieron lugar a partir de mediados de la década del noventa. Con ello, se busca vislumbrar el escenario internacional por el que atravesaron las economías emergentes desde entonces. De manera explícita, se buscará comprender las necesidades de financiamiento externo con las que se encontraron.

⁹⁶ VANOLI, Alejandro. Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global. *Revista: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. [en línea] CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Enero de 2007.

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/08Vanoli.pdf

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ ZAMBRANA CALVIMONTE, Humberto Sergio. La crisis de Bolivia en el contexto de las crisis internacionales. *Revista: Umbrales, no. 10*. CIDES. Universidad Mayor de San Andres. La Paz. Bolivia. Agosto. 2001. Disponible en: <http://www.cides.edu.bo/cides/Umbrales10.pdf>

⁹⁹ PRAKASH, Loungani y ASSAF, Razin. “¿Qué beneficios aporta la inversión extranjera directa?”

Revista: Finanzas y desarrollo [en línea] Volumen 38. Número 2. Junio 2001. [Fecha de Consulta: 28/08/09]. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/06/.../loungani.pdf

Crisis mexicana: el efecto tequila

La crisis económica de México de 1994 fue una crisis iniciada en aquel país, pero con repercusiones mundiales. Para el grupo del Banco Mundial, la principal causa de la crisis mexicana fue su insostenible déficit en la cuenta corriente, financiado por grandes y constante entradas de capital. Así, el principal disparador fue la falta de reservas internacionales, provocada por la masiva huida de capitales hacia el exterior, causando la devaluación de su moneda.

En diciembre de 1994 se produce la crisis, inducida por la incapacidad de aquel país de hacer frente al servicio de su deuda. Tanto organismos de crédito internacionales, como el gobierno de Estados Unidos, organizaron de manera expedita, un rescate financiero. Ahora bien, esta situación creó un período de turbulencias en los mercados financieros internacionales y se observó una salida masiva de capitales en cuanto se manifestaron señales de un inadecuado desenvolvimiento macroeconómico y político.

La importancia de los flujos de capital se comprende si se analiza el rol jugado por estos en los años inmediatamente anteriores. Entre 1990 y 1994, el importante flujo de divisas hacia al país expandieron la demanda agregada, elevaron la cotización de los valores bursátiles e inflaron los precios de los bienes raíces. En consecuencia, su desmedida salida generó agudos desequilibrios en el sector financiero y fuertes presiones cambiarias. El agotamiento de las reservas del país para sostener la paridad cambiaria y las alzas continuas de la tasa de interés llevó al nuevo gobierno a decretar la devaluación del peso mexicano en un 125%. Según Roberto Lavagna, la crisis fue el resultado de un exceso de oferta de moneda extranjera en los mercados cambiarios y de una revaluación de la moneda local.¹⁰⁰

La percepción de los agentes económicos internacionales se vio alterada por los sucesos en el país azteca, puesto que muchos mercados emergentes presentaban importantes vulnerabilidades semejantes a la mexicana. Se ocasionó un efecto contagio y, por consiguiente, la retracción de los flujos de capitales en diversos países, dando inicio al denominado “*efecto tequila*”.

La revista Fortune publicó una lista en la que se encontraban diversos países que poseían características similares a la mexicana, puesto que presentaban los mismos peligros de hundimiento. Entre las mayores similitudes se hallaban las amenazas de devaluación, grandes déficits presupuestarios y problemas de inflación. Dentro de esta lista, se mencionaba a Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Brasil, Argentina y Chile.¹⁰¹

¹⁰⁰ ODDONE, Carlos Nahuel. Op. Cit. Pág. 60.

¹⁰¹ SMITH, Lee. “After Mexico, Who’s Next?”. Revista *Fortune*. [en línea] 6 de Marzo de 1995. [Fecha de consulta: 03/08/09]. Disponible en: http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/1995/03/06/201778/index.htm

Es importante destacar que todas las naciones señaladas en el artículo, a excepción de Chile, sufrieron importantes crisis económicas en los años posteriores al efecto tequila. En pocas palabras, las causas que generaron la crisis en México estuvieron presentes en las demás naciones, con lo cual se podría haber presagiado un futuro similar para esas economías emergentes. Las falencias del sistema financiero internacional, manifestadas por primera vez con la crisis del tequila, fueron ignoradas por los demás países, como parte de un esfuerzo por mantener un crecimiento económico que a la postre se mostraría endeble.

Crisis Asiática

“La crisis asiática sorprendió al público, acostumbrado a considerar a los países del sudeste de Asia como modelos de eficiencia, con altos niveles de productividad, gran dinámica exportadora y Estados eficientes, que realizaban promoción industrial y asignación selectiva del crédito al sector productivo, mediante un eficaz sistema financiero. En general, en los años que antecedieron a la crisis, las economías del sudeste asiático mostraban altas tasas de crecimiento e inversión y un comportamiento macroeconómico con resultados fiscales aceptables y baja inflación.”¹⁰²

Los países del sudeste asiático fueron alumnos destacados de las recetas neoliberales del Consenso de Washington. La mayoría de los gobiernos asiáticos redujeron sus niveles de protección comercial externa, liberalizaron las tasas de interés y la entrada de capitales del exterior. Así, las economías mantuvieron altas tasas de interés que atrajeron a inversionistas extranjeros en busca de altas tasas de retorno. En consecuencia, recibieron un gran afluente de dinero y experimentaron un dramático incremento en los precios de activos. Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur y Corea del Sur experimentaron altas tasas de crecimiento que variaban entre el 8 y el 12% del PBI a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa.

A posteriori, se puede observar que la causa fundamental de la crisis fue la excesiva y precipitada liberalización financiera. Las altas tasas de interés y unas monedas atadas al dólar provocaron que un enorme flujo de capitales especulativos se volcara hacia estos países y generara una verdadera economía de burbuja con sobre-valoraciones de bienes inmobiliarios y de títulos negociados en las bolsas de la región, mientras que se multiplicaban los déficits de cuenta corriente ante las insuficiencias del sector productivo real.¹⁰³

La crisis asiática tuvo su origen en Tailandia en 1996, año en el cual sufrió una caída de sus exportaciones originada por la apreciación del tipo de cambio. Ello generó un déficit en su cuenta corriente que fue financiado con ingresos de capital externo de corto plazo. Ese año se

¹⁰² ZAMBRANA CALVIMONTE, Humberto Sergio. Op. Cit.

¹⁰³ López, Rodolfo y Oddone, Carlos. “El blindaje como mecanismo insuficiente para el rescate de las economías emergentes” [en línea]. *Revista: Contribuciones a la Economía* [en línea]. Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360. Noviembre 2003. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/nahuel-blinda.htm>

observó una excesiva oferta de créditos ofrecidos por el sector financiero. El régimen cambiario del país, que mantenía su vinculación con el dólar estadounidense, alentó a los bancos, a los negocios locales y al público en general a endeudarse en dólares y convertir los dólares en la moneda local. Esta situación creó riesgos cambiarios, ejerciendo presión sobre el valor de la moneda y sobre los niveles de reservas.

El comportamiento especulativo comenzó en las expectativas negativas formadas ante la apreciación del tipo de cambio, el mayor déficit en cuenta corriente, la disminución de reservas y el deterioro de la capacidad de endeudamiento externo. También surgieron dudas sobre la capacidad política de mantener la paridad monetaria, considerando que su ruptura originaría pérdidas en los activos en moneda doméstica y perturbaciones serias en el sistema financiero.¹⁰⁴ Además, con el objetivo de detener la fuga de capitales, se produciría un alza de las tasas domésticas de interés, afectando a los niveles de inversión y de actividad económica.

De esta manera, se generaron expectativas de devaluación monetaria, llevando a los inversionistas y al público a demandar divisas y a desprenderse de sus activos bursátiles en moneda local. Las presiones sobre el sistema cambiario redujeron las reservas, ya que las autoridades continuaron defendiendo la paridad monetaria. A mediados de 1997, las reservas del Banco Central tailandés tocaron fondo y se determinó la flotación de la moneda, que sólo en el primer día se devaluó en 20% respecto al dólar.

El colapso tailandés exacerbó las expectativas de devaluación monetaria en el sudeste asiático, donde también se observaron salidas masivas de capital, que llegaron al 11% del PBI anual agregado de Tailandia, Malasia, Corea del Sur, Indonesia y Filipinas. La imposibilidad de sostener los diferentes regímenes cambiarios obligó a los gobiernos a devaluar sus monedas. Transcurrido medio año de la devaluación tailandesa, las monedas de los mencionados países se devaluaron entre un 50% y un 230%.

Devaluación brasilera

La devaluación brasilera a comienzos de 1999 fue el resultado de una combinación de factores exógenos y endógenos. Entre los factores internacionales que afectaron a la economía carioca, podemos hallar la crisis asiática, a la que se sumó la cesación de pagos declarada por Rusia. Todo ello trajo como secuela una enorme inseguridad en los inversores internacionales, que comenzaron a tornarse cada vez más escépticos al momento de realizar sus operaciones en los mercados emergentes.

Entre los factores endógenos se verifican una serie de similitudes con los casos mexicano y asiático. Entre ellas se encuentra un sistema de convertibilidad que presentó

¹⁰⁴ ZAMBRANA CALVIMONTE, Humberto Sergio. Op. Cit.

grandes beneficios a corto plazo a nivel interno. Un claro ejemplo de ello es la reducción del proceso hiper-inflacionario por el que había atravesado el país desde comienzos de la década. Además, como resultado del plan monetario del Real, la inversión extranjera aumentó en desmedidas proporciones¹⁰⁵ transformándose en un eslabón de gran importancia para la economía.

Sin embargo, se desarrollaron efectos nocivos para el modelo económico empleado en Brasil y que mantiene estrechas semejanzas con los casos mexicanos y del sudeste asiático. Por un lado, no se pudo controlar el gasto federal ni se logró una disciplina fiscal en los gobiernos estatales. Por el otro, aumentó el déficit de la cuenta corriente desde 0.5% del PBI al 4%, sostenido en casi 50% con la alta inversión extranjera que ingresó al país y en la otra mitad, con endeudamiento público.

Esta combinación de factores internos le otorgó un alto grado de vulnerabilidad a la economía frente a los impactos externos. En agosto de 1998, Brasil enfrentó los efectos de la crisis asiática, recibiendo presiones en sus mercados cambiario y bursátil, que llevaron a elevar las tasas de interés, procurando evitar el agotamiento de las reservas del país. No obstante, estas se redujeron en un 39% entre 1997 y 1998 y se desplomaron los valores bursátiles en un 43% durante el mismo período.

En enero de 1999, el estado brasileiro de Minas Gerais anunció la suspensión del servicio de la deuda federal y solicitó una renegociación de la misma, generando una nueva y substancial fuga de capitales y otra caída en los valores bursátiles. Se crearon fuertes presiones sobre el régimen cambiario que finalmente colapsó, dejando fluctuar libremente al Real.

Es importante resaltar que en la crisis de Brasil, al igual que en las anteriores, se defendió la paridad cambiaria a costa de las reservas, procurando con ello mantener la estabilidad monetaria y se elevó la tasa de interés para evitar fugas de capital. A pesar de ello, se volvieron a observar los costos de tales medidas cuando se intensificaron los ataques especulativos y se desaceleró la inversión, afectando los niveles de actividad y de empleo.¹⁰⁶

A partir de la comprensión de estas crisis, se puede vislumbrar el escenario que asedió a la Argentina desde mediados de los noventa. Asimismo, es preciso mencionar una serie de aspectos que también formaron parte del contexto internacional y que tuvieron directa injerencia en los acontecimientos de nuestro país. A la aversión de los flujos de capital a los mercados emergentes después de la cesación de pagos declarada por Rusia en agosto de 1998, se produce: un substancial debilitamiento de la demanda en los principales socios comerciales -

¹⁰⁵ Entre la implementación del Plan Real y 1998, la inversión extranjera aumentó de US\$2000 millones a US\$23000 millones, es decir, que crecieron en un 1.150%.

¹⁰⁶ ZAMBRANA CALVIMONTE, Humberto Sergio. Op. Cit.

principalmente Brasil- afectando de manera inmediata la cuenta corriente del país; un shock negativo en los términos de intercambio, a causa de los precios relativos de los productos básicos que exportaba Argentina; el fortalecimiento general del dólar de Estados Unidos frente al euro, que socavaba la competitividad del país en terceros mercados; y, por último, un aumento en la tasa de interés de los Estados Unidos, lo que provoca una mayor retracción de fondos internacionales hacia este país.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Informe sobre la evaluación del FMI en Argentina -1991-2001. Oficina de Evaluación Independiente. Fondo Monetario Internacional. Washington. 2004. Pág. 36. Versión digital: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702s.htm>.

Factores Internos

Aspectos económicos

El modelo de crecimiento económico argentino adoptado en los noventa fue altamente dependiente de la entrada de capital extranjero. En consecuencia, comenzó a mostrar signos de flaqueza ante los cambios en las condiciones favorables que imperaron en la economía mundial en la primera mitad de los años noventa. A ello, se debe sumar el deterioro de determinadas variables internas de Argentina que resultaban fundamentales para su sostenimiento. Las acciones desarrolladas por el gobierno argentino durante la crisis del tequila le permitieron superar los escollos que esta presentó. No obstante, las crisis que sucedieron a la mexicana encontraron al país en una situación diferente, en donde las condiciones macroeconómicas y políticas, así como las condiciones internacionales, no le permitieron visualizar una pronta salida a los problemas devengados de ellas. A continuación se intentará examinar cuales fueron las diferentes respuestas que se llevaron a cabo.

La primera crisis financiera combinó la devaluación mexicana de 1994 con una fuerte suba de las tasas de interés en los Estados Unidos. Ambas situaciones generaron un retraimiento de los fondos de los mercados emergentes, afectando a muchos países, entre ellos el nuestro. Este contexto tuvo un fuerte impacto en la economía argentina. Si bien ello no resultó en una devaluación de la moneda como se estimaba -puesto que nuestro país se encontraba en una posición estable- la economía registró una caída del PBI del 5% y una disminución de la inversión del orden del 16%.

La reducción de los flujos externos de divisas obligó a las autoridades a tomar cartas en el asunto para asegurar la estabilidad del régimen cambiario. En primer lugar, se llevaron a cabo medidas destinadas a reafirmar la vigencia de la convertibilidad. Esa paridad cambiaria había superado con creces los objetivos por los cuales fue creada y se había convertido en un elemento primordial de la vida económica y política de la nación. Además, durante su vigencia, le otorgó al país reconocimiento internacional por parte de diversos gobiernos desarrollados y organismos internacionales. En segundo lugar, se buscó eliminar el efecto de la crisis fiscal de ciertas provincias, que se financiaban por medio de algunos bancos provinciales y contribuían a acrecentar el déficit fiscal del país. Por último, se intentó realizar una reestructuración de los bancos con el fin de incentivar a que las propias entidades financieras privadas se encargaran de las entidades más débiles a través de adquisiciones, fusiones y absorciones.

El sistema financiero argentino sintió inicialmente los efectos a través del retiro de depósitos desde el exterior. Esto produjo una generalizada desconfianza por parte de inversores y ahorristas locales sobre la solidez de las entidades, llevándolos a retirar sus depósitos y agudizar el problema. El crédito doméstico se hizo escaso para las empresas más

pequeñas, puesto que fueron desplazadas por empresas más grandes que no pudieron continuar financiándose directamente en el exterior o indirectamente a través de bancos mayoristas. De esta manera, la crisis financiera comenzaba a afectar a la economía real.

El gobierno argentino implementó una serie de medidas concretas. Se inició un riguroso programa de ajuste que consistió en la aplicación de medidas fiscales y reformas estructurales y se crearon fondos de capitalización. El ajuste fiscal se realizó a través de un aumento del IVA -pasó del 18% al 21%- y de la reducción de los sueldos estatales. La meta era reducir el gasto público en un 2% del PBI. La situación de iliquidez fue atacada con una reducción en los encajes bancarios, permitiendo la entrada en circulación de capital retenido en los bancos.

Asimismo, es significativo destacar que las condiciones externas comerciales fueron favorables para el país. Los términos de intercambio se mantuvieron estables y se produjo una depreciación del dólar respecto de las monedas de los principales socios comerciales de la Argentina. Ello cooperaba con el mantenimiento del régimen, ya que permitía el ingreso de divisas desde el exterior a través del leve superávit comercial. Si bien desde finales de 1994 se presenció una retracción de la economía argentina, las medidas implementadas por el gobierno y el ingreso de divisas por medio de las exportaciones, hicieron que los efectos de la crisis del tequila fueran superados poco a poco, permitiendo que la economía saliera a flote a comienzos de 1996.

En este sentido podemos observar que, en un contexto de fuerte dependencia de divisas para sustentar la convertibilidad, existieron factores que permitieron mantener el sistema. En esta primera crisis se pudo observar la presencia de un ingreso de divisas gracias a que las condiciones comerciales externas no se vieron afectas por la devaluación mexicana. Esto marca una profunda diferencia con las crisis subsiguientes y generando, de hecho, en resultados diferentes.

La resistencia del régimen de convertibilidad fue puesta seriamente a prueba con la crisis mexicana. La supervivencia de la paridad cambiaria y la recuperación económica fueron interpretadas en general como una evidencia de la robustez y la credibilidad del modelo.

Según un análisis del FMI:

“El período 1996–97 quizás hubiera sido la última oportunidad para abandonar la paridad sin tener que pagar un precio demasiado elevado. Los diferenciales que eventualmente se producían entre las tasas de interés en pesos y en dólares eran pequeños, indicando que el mercado no esperaba que una ruptura de la paridad produjera una fuerte depreciación. Además, la fortaleza de los flujos de capital hacia los mercados emergentes durante ese período y el optimismo generalizado sobre las perspectivas de crecimiento de Argentina habrían tenido un efecto estabilizador sobre la moneda. La

determinación con que las autoridades respondieron a la crisis mexicana había despertado mucha confianza en la capacidad del sistema político argentino para mantener bajo control la deuda nacional y adoptar una nueva ola de reformas estructurales, todo lo cual creaba circunstancias propicias para abandonar el tipo de cambio fijo.”¹⁰⁸

Sin embargo, las autoridades del país no supieron prever la volatilidad de los flujos de divisas que prevalecía en los mercados financieros internacionales, así como tampoco las fallas estructurales que el modelo económico poseía con respecto a ellos. Enceguecidos por el éxito conseguido post-tequila, desde 1996 el régimen cambiario sería mantenido a ultranza por las autoridades argentinas, quienes conferirían a las IFIs un papel de prestamistas de última instancia y garantes del rígido sistema monetario. De esta manera, el gobierno argentino le atribuyó un papel anti-cíclico a la banca multilateral.

La crisis asiática tuvo dos grandes consecuencias. Por un lado, puso en evidencia las debilidades de las economías del sudeste asiático a partir de las medidas neoliberales que realizaron durante los noventa. Por otro lado, reafirmó la volatilidad de los flujos financieros. El efecto contagio que se produjo en a partir de 1997 se espació por el globo y afectó diversos Estados. Entre ellos se encontraba Brasil, nuestro principal socio comercial por ese entonces. La decisión brasilera de devaluar su moneda afectó de manera directa al comercio bilateral con Argentina.

Estos dos hechos tuvieron consecuencias directas sobre la balanza de pagos argentina. El superávit en la cuenta corriente debía utilizarse para financiar la acumulación de reservas y la expansión monetaria. Por esa vía, se garantizaba el sostenimiento de la convertibilidad. Sin embargo, desde el establecimiento del régimen cambiario, las exportaciones del país crecieron, pero las importaciones crecieron en una cifra aún mayor, lo que fue generando una balanza comercial negativa. Poco a poco, estos déficits se transformaron en estructurales. Durante los primeros años, el déficit comercial fue cubierto por el ingreso de IED. Dentro de las inversiones recibidas, una gran parte correspondió a las privatizaciones de las mayores empresas del Estado. A partir del agotamiento de esta ola privatizadora, el ingreso fue cubierto por el endeudamiento público en el exterior. La suma del déficit de cuenta corriente y del déficit del sector público en casi todos los años, le otorgó un papel relevante al ingreso de capitales foráneos, en el funcionamiento de la economía.

“La deuda pública externa ha cumplido en los años noventa un doble papel. Por un lado, es obviamente una vía para el financiamiento del desequilibrio fiscal. Pero al mismo tiempo ha venido cumpliendo un papel adicional, menos evidente, como es el de proveer divisas a la economía nacional,

¹⁰⁸ *Ibidem.* Pág. 34.

requeridas para la acumulación de reservas y para el financiamiento de los déficit en divisas de los restantes sectores económicos.”¹⁰⁹

Esta segunda función de la deuda pública externa durante el sistema convertible hace referencia al papel desempeñado por los sectores privados en la composición de esta. Entre 1991 y 2001, la deuda externa privada se multiplicó por siete en la Argentina y representó el 41% del endeudamiento externo total del país. La progresiva participación de la deuda externa privada no sólo creció a importantes tasas, sino que además fue marcando los ritmos de evolución de la deuda contraída por el Estado.

“Se trató de un proceso en el que el endeudamiento externo público, al proponerse sostener la Convertibilidad y el equilibrio del sector externo, quedó supeditado a la lógica impuesta por el endeudamiento del sector privado que estaba, mayormente, en función de la obtención de renta financiera que finalmente se transfería al exterior. Por esa razón, la deuda privada también fue central en la definición de las dimensiones de la fuga de capitales locales, que constituyó el principal flujo de salida de divisas durante el período. Esta dinámica implicó un desmesurado endeudamiento del sector público y una significativa merma en la formación de capital local.”¹¹⁰

Según el estudio de Basualdo, Nahon y Nochteff, la deuda externa total aumentó significativamente entre 1991 y 2001 a una tasa anual acumulativa del 9,2%, superando cualquier variable de la economía real. Sin embargo, en el mismo período, la expansión de la deuda externa correspondiente al sector privado se duplicó con creces, al aumentar al 20,9% anual. Esta dinámica generó un incremento sistemático en la participación del endeudamiento externo privado en el stock de deuda total.

“Al ser un país de mercado emergente, con una deuda externa importante, la Argentina se hallaba claramente en posición de vulnerabilidad a los cambios en los sentimientos de los mercados financieros.”¹¹¹

En pocas palabras, en un contexto de fuerte deterioro de los términos de intercambio, sumado a una reducción de la competitividad de las exportaciones argentinas -por la apreciación del dólar y la devaluación del real- y de fuertes salidas de capitales, debido al envío de utilidades de las empresas privatizadas a sus casas matrices, la única vía de ingreso de divisas con la cual contaba el país era el endeudamiento. Esto explica la importancia que adquiere el financiamiento, tanto por parte de las IFIs como por los acreedores privados, y la constante disposición del gobierno a demostrar que llevaba adelante políticas de firme compromiso para

¹⁰⁹ DAMILL, Mario y KAMPEL, Daniel. Análisis del balance de pagos de la Argentina: cambios metodológicos y desempeño reciente. Cita en: Época revista argentina de economía política. Año 3. N° 3. Noviembre 2001.

¹¹⁰ BASUALDO, Eduardo, NAHON, Cecilia y NOCHTEFF, Hugo. “La deuda externa privada argentina (1991-2005). Trayectoria, naturaleza y protagonistas.” *Revista: Desarrollo Económico*. [en línea] Volumen. 47. Número 186. Julio-septiembre 2007. [Fecha de consulta: 20/05/09]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2579394>

¹¹¹ ODDONE, Carlos Nahuel. Op. Cit. Pág. 129.

mantener el modelo de la convertibilidad. La falta de éxito en la recaudación impositiva derivado de una insuficiente rigidez en la política fiscal a lo largo de una década, sumado a un déficit crónico de las provincias, lleva a que los ingresos impositivos recaudados por el gobierno nacional sean escasos y, por tanto, un instrumento ineficaz para superar las dificultades externas.

A partir de la segunda mitad de 1998, comenzó una fase de recesión económica asociada a la fuga de capitales, a la retracción del crédito externo y doméstico. La mayor vulnerabilidad de la economía fue evidente: su nivel de actividad era altamente dependiente de los movimientos de capitales. Por tanto, la mayor volatilidad de los mismos se reflejó con mayor frecuencia e intensidad en las fluctuaciones económicas del país. En ese momento, el PBI real se contrajo más de un 3%. A pesar de que el hubo una leve recuperación de la actividad económica en la segunda mitad de 1999, impulsada por el mayor gasto público en el período previo a las elecciones presidenciales de octubre, la situación no perduró y ese año el PBI se contrajo un 3,5%. La economía no se recuperó hasta el fin de la convertibilidad.

Aspectos políticos

A principios de 1994, los dos principales partidos políticos acordaron una reforma constitucional que permitiría al presidente de turno gobernar durante un segundo período. Esta situación dio lugar a vastas e intensas negociaciones políticas con los líderes provinciales, sindicales y de la oposición. Ello debilitó el compromiso de mantener la disciplina fiscal y frenó el ritmo de las reformas estructurales, generándose incluso retrocesos en algunos casos. Las presiones sobre los gobiernos provinciales para mantener en orden sus cuentas fiscales se relajaron en función del apoyo que sus ejecutivos le brindaban al gobierno nacional en pos de la reforma constitucional. No obstante, pese a la inminencia de las elecciones, es pertinente argumentar que las autoridades actuaron con decisión en materia fiscal y estructural para hacer frente a los efectos de la crisis mexicana.

Lograda la reforma de la Carta Magna y tras el éxito de la reelección presidencial de 1995, desde el oficialismo intentó instalar en la opinión pública la posibilidad de una nueva candidatura del presidente para 1999. Esta posibilidad desató nuevos debates en el ámbito legal, tensas disputas en el sistema político y fuertes conflictos dentro del justicialismo. La reelección presidencial fue uno de los puntos más arduos que se debatieron en la reforma constitucional, por lo tanto, una nueva modificación reabriría una disputa entre los constitucionalistas y entre los partidos de la oposición. Además, en las elecciones legislativas de 1997 se evidenció el crecimiento de una tercera fuerza política que dificultaría lograr el consenso obtenido entre el justicialismo y el radicalismo.

Por último, surgieron divisiones internas al partido en torno al sucesor en la Casa Rosada, que minaron la posible continuidad presidencial. Se creó un prolongado período de competencia política en el que los líderes peronistas a nivel federal y provincial trataron de ganar la postulación a través del aumento del gasto público. A pesar de una tenaz campaña en pro de una nueva reforma constitucional, el presidente se vio en la necesidad de renunciar públicamente al intento.

Dentro de la fractura que sufrió en justicialismo, se produjo la emergencia de un actor de peso en la provincia de Buenos Aires con deseos de alcanzar la presidencia. Pese a haber brindado un fuerte apoyo al menemismo durante sus primeros años¹¹², desde 1995 Duhalde emprendió una etapa de diferenciación con respecto a su antiguo compañero de fórmula. Ello formó parte de una estrategia política de cara a las elecciones presidenciales de 1999. A partir de entonces, predicó en favor de la etapa social que debería seguir a la de liberalización económica y a las recetas neoliberales. En las elecciones internas, el gobernador bonaerense agudizó sus críticas al modelo neoliberal, prometiendo una nueva economía social, discursivamente apoyada en las tendencias mundiales hacia la tercera vía de cuño liberal-social.¹¹³

A finales de octubre de 1997, la Alianza¹¹⁴, una coalición opositora constituida poco antes de los comicios, triunfó a nivel nacional y en las provincias más importantes. Aunque aquellas elecciones fueron convocadas para la renovación parcial de la legislatura nacional y provinciales, por lo que la conformación de las listas se produjo en cada distrito, la campaña electoral terminó adquiriendo un carácter decididamente nacional. De hecho, la campaña se nacionalizó fuertemente por dos razones: por una lado, a partir del interés de la oposición en transformar las elecciones en un plebiscito crítico al poder central y en un anticipo de las presidenciales y, por el otro, el deseo del presidente de mantener un protagonismo que contribuyera a preservar su poder durante los dos años finales de mandato.¹¹⁵

El rotundo resultado constituyó un cambio en la relación de fuerzas en favor de la oposición. Asediado por acusaciones de sobornos e imputaciones de corrupción, el partido justicialista perdía su mayoría en el Congreso, por lo que le resultó difícil al Poder Ejecutivo obtener la aprobación legislativa de sus programas de política fiscal y estructural.

¹¹² Eduardo Duhalde fue electo Vicepresidente de la Nación junto con Carlos Menem en las elecciones de 1989. En las elecciones de 1995 se ganó las elecciones provinciales como gobernador de la provincia de Buenos Aires.

¹¹³ CHERESKY, Isidoro. Argentina. “Posibilidades y obstáculos de la alternancia.” *Revista: Nueva Sociedad* [en línea] Número 153. Enero-Febrero 1998. Pág. 14. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/2648_1.pdf

¹¹⁴ Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, fue una coalición política entre la UCR y el Frepaso en agosto de 1997.

¹¹⁵ CASTIGLIONI, Franco. “Argentina ¿Hacia una nueva configuración política?” *Revista: Nueva Sociedad* [en línea] Número 158. Noviembre-Diciembre 1998. Pág. 7. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/2720_1.pdf

Frente a las desfavorables condiciones políticas que se sucedieron a partir de la reelección presidencial, se sumaron las dificultades que comenzó a mostrar el modelo. Estas vulnerabilidades se concretaron a partir de 1998, durante el desarrollo de la campaña electoral para la presidencia. Algunos de los candidatos plantearon la necesidad de reformar el régimen de convertibilidad, sin embargo no recibieron apoyo del público. Por el contrario, el principal partido opositor y final vencedor de los comicios incluyó en su plataforma el mantenimiento de la paridad fija. El hecho de que el discurso opositor durante la campaña electoral no fuera más allá de dar garantías de continuidad en el plano económico y prometer reforzar su acción legislativa para la mejora institucional y la adopción de políticas sociales, demuestra la fuerte convicción en cuanto al modelo económico e implicó una fuerte defensa de la convertibilidad.¹¹⁶

¹¹⁶ *Ibidem*. Pág. 11.

Instrumentos Crediticios del BID

“Una característica destacada de los mercados emergentes en esa época fue la acusada propensión a bruscos incrementos de la inestabilidad y al contagio entre distintos países en los períodos de crisis, y a la consiguiente interrupción del acceso a los emisores de instrumentos de mercados emergentes en esos períodos.”¹¹⁷

Frente a la cotidianidad con que las crisis se hicieron presentes en los países emergentes, la comunidad financiera internacional tomó cartas en el asunto y elaboró un mecanismo estandarizado de reacción comprendidas en un paquete de medidas de rescate. Ese tipo de herramientas fueron diseñadas en un contexto de crisis doble. Por un lado, se produjo una crisis monetaria y cambiaria y, por el otro, en descalabro en la economía real consecuencia de las turbulencias en el mercado cambiario.

Las acciones de las IFIs consistieron en ayudar a los países a manejar las perturbaciones financieras causadas por la reacción del mercado frente a acontecimientos ocurridos en otras partes del mundo. Entre los posibles efectos de contagio desestabilizadores figuraron el cierre de los mercados internacionales a nuevas emisiones de valores, el continuo aumento de las tasas de interés internas y de las primas de riesgos de países, ataques especulativos contra la moneda, y pérdida de confianza en el sector financiero interno, que provocó corridas cambiarias, moratorias de deudas y la posibilidad de un colapso financiero.

Al igual que sucedió con los préstamos de reforma del Estado a principios de la década, los préstamos de emergencia estuvieron coordinados a nivel mundial por las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, en este caso, no se actuó de manera conjunta por una falta de *know how* de los bancos regionales, sino que dada las cuantías de los créditos, se promovió una acción coordinada entre las IFIs para una exitosa consecución de los objetivos. En consecuencia, el componente básico del conjunto de medidas fue un programa del FMI, complementado por operaciones paralelas y de respaldo del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y los acreedores bilaterales oficiales.

El objetivo fundamental del rescate internacional consistió en prevenir hechos desestabilizadores como corridas bancarias, colapsos monetarios e incumplimientos de obligaciones de deuda. Con ello se buscó proporcionar liquidez en los mercados y reducir la preocupación de los inversionistas. Así, en teoría, se reducirían las especulaciones financieras, que con el tiempo conduciría a una disminución de las tasas de interés, a una reducción de las

¹¹⁷ RE-251. Evaluación de los Préstamos de Emergencia del BID: 1998-1999. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C. Versión digital [en línea]. Agosto de 2004. Pág. 1. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=320245>

presiones que se ejercían sobre las monedas locales y a una eventual reanudación de la actividad económica normal.

Accionar del BID

Hasta entrada la década del noventa, el BID carecía de un instrumento crediticio que facilitara una ágil participación en operaciones de rescate. Los préstamos que disponía el banco para inversiones estaban vinculados con obras físicas y sus desembolsos estaban programados y vinculados con distintas fases de culminación del proyecto; de modo que eran demasiado inflexibles para que sirvieran como un instrumento de rescate. Dentro de las herramientas disponibles, el banco hizo uso de un tipo de crédito de reciente creación: los préstamos sectoriales. Las características distintivas de estos eran que los desembolsos se realizaban contra la aplicación de medidas de políticas, no en relación con el gasto como en los préstamos para inversiones, y que esos préstamos se destinaban a dar respaldo de balanza de pagos en el contexto de programas de ajuste macroeconómico y de ajuste estructural.

En la Asamblea de Gobernadores de 1994, los préstamos sectoriales pasaron a denominarse préstamos de rápido desembolso en apoyo de reformas de políticas (PBL) y quedaron limitados al 15% del volumen agregado anual de las aprobaciones. La crisis del tequila en 1995 trajo consecuencias en la balanza de pagos de diversos miembros prestatarios. El impacto negativo de la crisis económica mundial superaría el límite del 15% de los préstamos de rápido desembolso y el 65% de la proporción indicativa de los préstamos para los países de los grupos A y B. Por lo tanto, el banco tuvo que hacer frente a grandes demandas de créditos, lo que lo llevó a superar el tope impuesto para este tipo de préstamos y para los diferentes grupos. Tan sólo dos años después de la crisis mexicana se reanudaron las perturbaciones financieras internacionales, dejando de lado nuevamente las limitaciones porcentuales.

La Administración del banco sostuvo como fundamento del nuevo préstamo que:

“Cuando un programa macroeconómico y las prioridades sociales inherentes al mismo pueden ser socavados por un súbito cambio de orientación o una grave disminución de las corrientes de capital, el Banco tendrá que entregar PBL en modalidad de rápida respuesta. En la práctica, el Banco puede tener que adoptar un PBL de emergencia como variante de la modalidad ordinaria.”¹¹⁸

De esta manera, el BID se adaptó de manera eficaz y eficiente al contexto financiero internacional. Realizó una modificación de la herramienta que más se adaptaba a las necesidades imperantes de sus prestatarios para hacer frente a las insuficiencias de

¹¹⁸ Ibidem. Pág. 7.

financiamiento de los mismos. En otras palabras, los préstamos de emergencia surgieron como una modificación de los préstamos sectoriales.

Para hacer frente a estas nuevas obligaciones, el BID realizó un análisis financiero de la capacidad con que contaba para movilizar recursos para ese programa. En el análisis se llegó a la conclusión de que el Banco podía aprobar un programa por un monto de hasta US\$8.800 millones, siempre y cuando se cumplieran las siguientes condiciones

- Mantener los coeficientes financieros claves del Banco en niveles que pongan de manifiesto su solidez financiera a los ojos de los agentes financieros. Esto hace referencia la relación entre reservas y préstamos, que le otorga al banco una clasificación AAA, permitiéndole realizar operaciones con un gran respaldo financiero. Es importante recordar que el ingreso de divisas por cobro de intereses del banco es la principal de la fuente de obtención de capital.
- Desalentar la utilización de préstamos de emergencia, salvo en circunstancias excepcionales.
- Preservar la capacidad del Banco de realizar en el futuro el nivel de préstamos para el desarrollo previstos.

Diseño de los Préstamos de Emergencia

Se autorizó al Directorio Ejecutivo a establecer condiciones financieras para ese tipo de préstamos. Como el Banco Mundial había aprobado recientemente la creación de una nueva herramienta de emergencia -los préstamos especiales para ajuste estructural (SSAL)- se decidió que ambos bancos debían establecer condiciones similares para sus préstamos de emergencia.

Los préstamos de emergencia dan gran flexibilidad al prestatario en el momento de pedirle los correspondientes fondos de contrapartida. Estos créditos poseen un plazo de 5 años de vencimiento y un período de gracia de 3 años. Si se los compara con los PBL, se puede apreciar que los plazos son mucho menores.¹¹⁹ La tasa de interés de los nuevos instrumentos se compone de la Tasa LIBOR¹²⁰ en dólares de los EE.UU. a seis meses, reajustada semestralmente y con un diferencial de 400 puntos básicos por año. La brevedad de los vencimientos y las altas tasas a pagar por los préstamos eran parte de los frenos que los organismos establecían para desincentivar que los gobiernos solicitaron los fondos en situaciones que no ameritasen tamaña operación.

¹¹⁹ Los PBL poseían un plazo de vencimiento de 20 años y un período de gracia de 5 años.

¹²⁰ LIBOR SCF: La tasa de interés está basada en la tasa de oferta interbancaria de Londres (London Interbank Offered Rate, LIBOR) a tres meses, en la moneda en que se realice el préstamo, más un margen de costos que incluye el margen de costo promedio ponderado del BID, descontados costos y/o ganancias por mitigación de riesgo, más el margen crediticio promedio cobrado por el BID. El Banco determina su tasa LIBOR cada tres meses, y el período de amortización es igual al de la opción anterior.

Varios de los préstamos contenían también un gran número de condiciones específicas que debían cumplirse antes de que pudieran desembolsarse los fondos. Entre ellas figuraba, por ejemplo, la sanción de leyes; condición que en muchos casos retrasó los desembolsos. El número de condiciones específicas iba desde un máximo de 107 a un mínimo de 9. Las condicionalidades eran, en su mayoría, compartidas en forma amplia con el FMI. La existencia de condiciones diferentes obligó al BID a negociar con cada Estado su cumplimiento.

Además, el Directorio Ejecutivo diseñó una serie de criterios oficiales para la clasificación de operaciones como préstamos de emergencia. Como se mencionó anteriormente, un préstamo de emergencia debía estar enmarcado en un programa de estabilización macroeconómica que cuente con el respaldo del FMI y, además, esté sujeto a vigilancia periódica del mismo. En lo posible, se buscaba que el Banco Mundial también financie parte del programa de emergencia del país conjuntamente con el BID.

Entre los principales objetivos de estas operaciones se buscaba proteger los intereses de los pobres y dar sostén a los programas de reforma encaminados a mantener o reforzar el proceso de reforma social, institucional y económica. Se intentaba facilitar el acceso al crédito por parte de las empresas pequeñas y medianas, o proteger el gasto de inversión para proyectos financiados por el Banco. Una condición expresa del Directorio consistía en que: *“los préstamos de emergencia se orientaran hacia algún objetivo explícito, específico de país, además de la meta general de mitigar la crisis financiera.”*¹²¹ En este criterio se puede observar la vocación de BID al desarrollo, reafirmando sus propios valores y estableciéndolos como principios regentes para el otorgamiento del préstamo.

Finalmente, el Capital Ordinario sería la única fuente de financiamiento de préstamos de emergencia. En consecuencia, los prestatarios deberían cumplir los requisitos necesarios para obtener financiamiento del banco y tener capacidad de absorber los préstamos propuestos.

Préstamo de Emergencia a Argentina

En febrero de 1998 se aprobó un préstamo del FMI para Argentina por US\$2.800 millones y la primera revisión del mismo se realizó en septiembre de ese año. En noviembre, el Banco Mundial hizo lo propio y aprobó dos préstamos que forman parte del mismo programa de emergencia.¹²² De esta manera, estaban dadas las condiciones para que el BID realizara un préstamo de emergencia con nuestro país.

¹²¹ RE-251. Op. Cit. Pág. 13.

¹²² Un préstamo fue por un total de US\$2.500 que había de desembolsarse en tres tramos -dos de US\$ 1.000 millones cada uno y un tercero de US\$500 millones-, más una operación de recompra por US\$505,05 millones.

De este modo, en diciembre de 1998, el Banco aprobó dos préstamos similares enmarcados en el programa de emergencia. El primero de ellos fue un préstamo de ajuste estructural de rápido desembolso por el equivalente de US\$2.000 millones. El segundo, implicó un préstamo por US\$500 millones para respaldar la facilidad de recompra. La matriz de condicionalidades de esos préstamos formó parte de las medidas de prevención acordadas por las entidades financieras multilaterales y el gobierno a fines de 1998 en el contexto del acuerdo del servicio ampliado del FMI.

El período de desembolso original era de nueve meses, pero luego fue ampliado por otros nueve meses, extendiéndose hasta octubre del 2000. El préstamo del BID fue estructurado en tres tramos: el primero, de US\$1.000 millones, fue liberado el 22 de diciembre de 1998, con 63 condiciones; el segundo tramo, de US\$600 millones, fue liberado el 21 de octubre de 1999, con 22 condiciones, y el tercer tramo, de US\$400 millones, fue liberado el 3 de octubre de 2000, con 24 condiciones.¹²³ Vale mencionar que Argentina fue el país con quién el banco estableció más condicionalidades.

El objetivo general consistió en *"preservar los logros alcanzados en los programas de reforma en curso en Argentina, respaldar la profundización de las reformas y contribuir a darles continuidad, lo que comprende el fortalecimiento de las salvaguardias del sistema bancario establecidas por el Banco Central"*¹²⁴. Para la consecución de este objetivo, se intentó: armonizar las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, respaldar a los sectores sociales por medio de programas sociales específicos orientados hacia la pobreza -que comprende medidas referentes a educación y salud-, reformar el sector financiero, y de regular los servicios públicos.

¹²³ RE-251. Op. Cit. Pág. 27.

¹²⁴ *Ibidem*. Pág. 27.

Conclusiones Parciales

Este último capítulo se destaca por poner en evidencia, de manera clara, como las variables ambientales influyeron de forma directa en las respuestas institucionales del BID y como éstas se ajustaron rápidamente a esos cambios exógenos. Las condiciones internacionales de alta volatilidad de los flujos de capital, así como los constreñimientos internos de Argentina, incitaron al Banco a la creación de un préstamo de emergencia para mitigar la expansión de la crisis en la región. Las vulnerabilidades económicas de los países emergentes frente a la volatilidad de los flujos de capitales fue el resultado del modelo económico desarrollado desde comienzos de los noventa. La desproporcionada apertura a los capitales extranjeros a la que fueron inducidos, socavó la capacidad de los gobiernos de hacer frente a las corridas financieras.

Entre 1994 y 1997, se observó una alta concentración de flujos internacionales de capital en los países en desarrollo. Estos flujos de divisas respondieron a coyunturas altamente rentables a corto plazo, pero fueron muy sensibles a los cambios internos y externos de los mercados locales. Por lo tanto, las diferentes crisis internacionales de los noventa afectaron directamente a los movimientos de capitales, que presentaron un alto grado de volatilidad. Cada crisis analizada tuvo una injerencia inmediata en la siguiente y cada una estuvo afectó la situación particular de la Argentina.

Así pues, la crisis de México de 1994 se originó a partir de un insostenible déficit en su cuenta corriente que fue financiado por grandes entradas de divisas. El agotamiento de las reservas monetarias del país lo obligaron a devaluar su moneda y a provocar una salida masiva de capitales. Como consecuencia de ello, la percepción de los agentes económicos internacionales se vio alterada y generó una retracción masiva de capitales en muchos países. El análisis de esta crisis fue importante, no sólo porque se convirtió en la primera crisis financiera de finales de siglo, sino que además puso en dudas al modelo económico argentino dado que éste, al igual que el mexicano, era altamente dependiente de la entrada de divisas. No obstante, las condiciones comerciales y las acciones emprendidas por el gobierno argentino permitieron superar los problemas económicos derivados del efecto tequila.

La crisis asiática resultó una sorpresa para muchos y una consecuencia lógica para otros. Los buenos indicadores que presentaron las economías del sur de Asia hicieron creer a muchos que fueron el resultado de una correcta aplicación de las medidas del Consenso de Washington. Sin embargo, para otros, las fallas del modelo neoliberal con respecto a la fuerte dependencia del ingreso de divisas hicieron predecible dicha crisis. Se pudo observar que la causa fundamental de la crisis fue la excesiva y precipitada liberalización financiera. Las intensas presiones a las que estuvieron sujetas las monedas de esos países devinieron,

finalmente, en profundas devaluaciones. Los gobiernos del sudeste asiático, al igual que Argentina, fueron alumnos destacados de las recetas neoliberales del Consenso de Washington. Por consiguiente, nuestro país estaba expuesto a las mismas vulnerabilidades externas que esos Estados.

Esta crisis golpeó fuertemente a nuestro principal socio comercial. La devaluación brasilera a comienzos de 1999 fue el resultado de la incapacidad del gobierno de controlar el gasto federal y la falta de rigidez en la disciplina fiscal. Sumados a los efectos del colapso internacional de escasez de recursos, llevó a las autoridades de ese país a devaluar su moneda, afectando de manera inmediata a la balanza comercial argentina.

El trastorno financiero asiático, al igual que lo sucedido en la crisis mexicana, generó una retirada masiva de los flujos de capital de los mercados emergentes. Sin embargo, las consecuencias de la devaluación brasilera trajeron aparejados problemas de otra índole a nuestro país. A pesar de que la balanza comercial argentina fue deficitaria a lo largo de la década, la depreciación de la moneda brasilera profundizó esa tendencia.

A todo ello, se sumaron otros factores del orden internacional que crearon una atmósfera negativa para Argentina. Entre estos se encuentran la cesación de pagos declarada por Rusia en agosto de 1998, la apreciación general del dólar de Estados Unidos frente al euro, que socavaba la competitividad del país en terceros mercados; y, por último, un aumento en la tasa de interés de los Estados Unidos, lo que provoca una mayor retracción de fondos internacionales hacia este país.

Frente a este panorama mundial, se añadieron los problemas internos de Argentina. El modelo de crecimiento económico adoptado en los noventa fue altamente dependiente de la entrada de capital extranjero. Las acciones desarrolladas por el gobierno argentino durante la crisis del tequila le permitieron superar las dificultades que esta presentó. Por el contrario, las crisis que sucedieron a la mexicana encontraron al país en una situación diferente, en donde las condiciones macroeconómicas y políticas no le permitieron avizorar una rápida salida.

El déficit en la cuenta corriente se consolidó a lo largo la década, pero la balanza de pagos se mantuvo equilibrada a partir de los ingresos en la cuenta de capital. El auge de las privatizaciones jugó un rol importante a comienzos de la década, pero sus beneficios se manifestaron a corto plazo. Con los años, este vacío fue completado por las inversiones que llegaron al país. Simultáneamente, se produjo un crecimiento exponencial del endeudamiento privado, que encadenó a la deuda pública para el sostenimiento del estricto sistema monetario de la convertibilidad. En consecuencia, la deuda pública alcanzó cifras record.

La retracción de fondos en los mercados de capitales limitó duramente la capacidad del Estado argentino de endeudarse en el exterior. El régimen monetario estableció una

dependencia de los flujos externos de capital. Las fugas de capitales, consecuencias de las crisis en los demás países emergentes, hizo que la credibilidad del Estado argentino de hacer frente a las demandas de dólares fuera socavada fuertemente. Una de las reglas básicas de la Convertibilidad era que el Estado debía mantener la disciplina fiscal y gastar solo sobre la base de los recursos obtenidos por impuestos. A pesar de ello, la variable política afectó severamente la posibilidad de establecer mecanismos similares a los realizados para afrontar la crisis del tequila. La imposibilidad de establecer una rígida disciplina fiscal y el firme convencimiento sobre los beneficios del régimen monetario, dejó al país en una situación precaria, que pronto trajo resultados en la economía real.

En consecuencia, las IFIs en general, y el BID en particular reaccionaron frente a esta situación y desarrollaron instrumentos acordes a las necesidades imperantes de sus prestatarios. El BID diseñó una nueva herramienta crediticia con el objetivo brindar una respuesta adecuada a las problemáticas existentes. Para ello, y con el fin de lograr un fuerte impacto en los mercados financieros, trabajó de manera conjunta con otras instituciones crediticias.

El BID logró adaptarse con rapidez a las situaciones por las que atravesaron sus miembros. Como se mencionó a lo largo del TFG, el Banco siempre se ha caracterizado por una flexibilidad institucional para adecuarse a diversas realidades. Si bien la institución regional actuó como garante del régimen monetario, supo incluir en sus préstamos su visión desarrollista, estableciendo entre los objetivos principales de sus operaciones facilitar el acceso al crédito a pequeñas y medianas empresas o fomentar las inversiones.

Conclusiones Finales

El presente Trabajo Final de Graduación planteó como principal objetivo analizar las causas que motivaron que el BID desarrollara nuevos instrumentos crediticios a finales de los años ochenta. Utilizando una perspectiva económica, para que exista la oferta de un tipo de crédito, debe existir una demanda del mismo. Por tanto, este trabajo intentó establecer una relación entre las condiciones de demanda de préstamos por parte de los prestatarios del BID y la oferta de éste, de una herramienta acorde a las necesidades de la demanda.

Para ello, se utilizó un marco teórico neo-institucionalista que permite entender los cambios en las instituciones a partir de las modificaciones que se producen a su alrededor. Este marco permite analizar cómo las condiciones ambientales influyeron en las respuestas del Banco y, a su vez, considera cómo estas respuestas se derivan de la identidad propia del Banco.

En un comienzo, se elaboró un marco conceptual para comprender las funciones de los bancos regionales de desarrollo y luego, se realizó una descripción de los rasgos propios del BID para obtener una comprensión amplia de las características del mismo. Dicho análisis se utilizó para determinar en qué medida, las particularidades del Banco influyeron en sus nuevos instrumentos.

En los capítulos subsiguientes se analizaron tres tipos diferentes de instrumentos creados por el BID. A partir de ellos, se buscó examinar las diferentes condiciones ambientales que llevaron al desarrollo de cada uno. Puesto que las estructuras institucionales se adaptan a las condiciones ambientales, y con el objeto de conocer de manera exhaustiva las circunstancias que rodearon a cada préstamo, se analizaron los aspectos internacionales y los aspectos internos de un país; en nuestro caso, Argentina. Las circunstancias internacionales tuvieron una primordial influencia al momento de la creación de nuevas herramientas. La selección del caso de Argentina responde a que se trata de uno de los principales prestatarios del Banco y un fuerte receptor de los tres tipos de créditos estudiados. Al final de cada capítulo se examinaron los instrumentos que el Banco ofreció a sus miembros en respuesta a esas condiciones preexistentes.

El primer instrumento que se examinó, se creó en un contexto en el cual la región latinoamericana atravesaba grandes problemas con su deuda externa, altas tasas de inflación y un profundo estancamiento. Todas esas complicaciones encontraron su origen en la matriz estatal empleada hasta ese entonces. Simultáneamente, se produjo el avance a nivel mundial del neoliberalismo, que se materializó en las medidas del Consenso de Washington.

Nuestro país vivió en primera persona estos problemas. La llegada de un nuevo gobierno y la profundidad que alcanzó la crisis se convirtieron en una oportunidad única para

realizar cambios significativos en aquella matriz tan cuestionada por los países desarrollados. Se llevó a cabo una fuerte reducción del Estado y una importante orientación de la economía hacia el exterior, es decir, una liberalización comercial y una apertura de los mercados de capitales.

Entre dichas medidas ortodoxas implementadas por el gobierno y con el objetivo de detener una desmesurada subida de precios, se sancionó la ley de convertibilidad. Esta legislación, que estipuló un ancla cambiaria con el dólar, si bien tuvo un rápido impacto reduciendo de manera drástica la inflación, marcó el futuro desarrollo económico del país. Pasó de ser un instrumento macroeconómico a convertirse en un principio rector de la política interna. Cualquier intento de modificarla se transformó en tabú y en una consecuente pérdida electoral.

Para financiar las reformas estatales que emprendieron los países de la región, el BID desarrolló un nuevo tipo de préstamo denominado préstamo sectorial. A pesar de que estos instrumentos gozaron de características que se ajustaron a las necesidades imperantes, estos carecieron de la impronta identitaria del BID. En otras palabras, el Banco no pudo moldear en su instrumento elementos propios, privativos de un banco de desarrollo. Estuvieron estructurados de manera que solventaron los problemas macroeconómicos de los países, pero no enfatizaron las dificultades sociales devengadas del nuevo modelo económico.

Sin embargo, la fuerte credibilidad del Banco en los mercados financieros y la buena imagen que poseía entre sus miembros le otorgó un papel destacado en las operaciones de ese tipo en el escenario regional. Las buenas relaciones mantenidas entre el Banco y sus miembros se vio fortalecida al establecer un mecanismo de diálogo directo con cada miembro con el fin de determinar, de manera conjunta, las prioridades al momento de realizar futuras operaciones.

Avanzada la década del noventa se produjo una erosión de las bases tradicionales del Estado-Nación. La globalización impulsó este proceso, otorgándoles a los entes sub-nacionales un nuevo rol en la economía mundial. Concurrentemente, como consecuencia directa de las políticas desarrolladas por el Consenso de Washington, se promovió una descentralización de funciones desde el Estado nacional hacia sus sub-unidades. Sin embargo, este proceso se realizó con grandes fallas, puesto que transfirió funciones pero no los recursos necesarios. Ello incitó a que los actores subnacionales comenzaran a buscar financiamiento en el ámbito internacional, favoreciendo la emergencia de los estos actores en la esfera internacional.

En nuestro país, el proceso de internacionalización de las provincias y municipios se fortaleció a partir de la reforma constitucional de 1994. En ella, se les reconoció la posibilidad de establecer convenios internacionales. Las mismas provincias realzaron la importancia del ámbito internacional incluyendo atribuciones dentro de sus propias constituciones. Además, se

fomentó desde el gobierno nacional un aumento de las relaciones entre las provincias y el exterior.

A partir de la conjugación de los factores mencionados, la necesidad de financiamiento por parte de las provincias las llevó a establecer relaciones directas con las IFIs. El BID diseñó dos variantes de préstamos para estos agentes. Los créditos indirectos suponían una autonomía relativa de las provincias y obligaban a estas a mantener buenas relaciones con las autoridades nacionales para obtenerlos. En contraste, los préstamos directos implicaban un diálogo inmediato entre las provincias y el BID, sin embargo, se mantenía la dependencia de la Nación; puesto que era necesario su aval para la concreción de los créditos.

Este tipo de préstamo, en sus comienzos, fue el resultado de la continuación de los préstamos sectoriales. A pesar de ello, el BID supo ampliar sus objetivos y destinarlos a sectores específicos de desarrollo. Acorde al contexto interno e internacional, el Banco supo incluir en su estrategia de desarrollo para la región, conforme a sus principios, a los actores subnacionales.

En el último capítulo se estudiaron los préstamos de emergencia. En él, se evidenció, de manera clara, cómo las variables ambientales influyeron de forma directa en las respuestas institucionales del BID. Las economías de los países emergentes presentaron un alto grado de vulnerabilidad frente a la volatilidad de los flujos de capitales. Ello fue el resultado del modelo económico desarrollado desde comienzos de los noventa. La desproporcionada apertura a los capitales extranjeros a la que fueron inducidos, socavó la capacidad de los gobiernos de hacer frente a las corridas financieras.

Las diferentes crisis internacionales de los noventa afectaron directamente a los movimientos de capitales. Cada crisis tuvo una injerencia inmediata en la siguiente y cada una afectó de manera directa la situación particular de la Argentina. La crisis de México fue superada de manera eficiente por el gobierno argentino, pero puso en evidencia las fallas estructurales a las que estaba expuesta la economía argentina. De todas maneras, se mantuvo el régimen cambiario, prolongando las falencias del modelo.

En la crisis asiática se pudo observar que la causa fundamental de ésta fue la excesiva y precipitada liberalización financiera, una de las principales fallas del modelo neoliberal. La fuerte dependencia del ingreso de divisas obligó a una brusca devaluación generalizada en los países de la región, trayendo súbitas consecuencias negativas en sus economías reales.

Finalmente, el impacto asiático golpeó a nuestro principal socio comercial, obligándolo a devaluar y afectando fuertemente a nuestros términos de intercambio. A ello, se sumaron otros factores que fomentaron la retirada masiva de capitales extranjeros de nuestro país.

Frente a este panorama mundial, se añadieron los problemas internos de Argentina. Al igual que sus pares asiáticos, la dependencia de divisas se hizo manifiesta. A esto se agregó la extraordinaria deuda externa del país y la inexistencia de una disciplina fiscal como herramientas para sostener la convertibilidad.

A partir de estas condiciones ambientales, el BID desarrolló los préstamos de emergencia, demostrando cómo su flexibilidad institucional le permitió adaptarse rápidamente a las circunstancias internacionales y a las necesidades de su prestatario. Si bien la institución regional actuó como garante de última instancia del régimen monetario, supo incluir en sus préstamos su visión desarrollista, estableciendo entre los objetivos principales de sus operaciones facilitar el acceso al crédito a pequeñas y medianas empresas o fomentar las inversiones.

A lo largo de este TFG se observó como el BID, como banco de desarrollo, posee características que lo ayudan a mantener estrechas relaciones con sus prestatarios. Estos rasgos fueron producto de una serie de factores que se construyeron a lo largo de la vida institucional del Banco y lo colocaron en una situación de privilegio con respecto a otras IFIs. Estas buenas relaciones están cimentadas a partir de la buena imagen del Banco en la región. Además, el hecho de que los países latinoamericanos retengan un control mayoritario sobre el mismo, hace posean una mayor vinculación con el organismo.

A partir del período analizado en este trabajo, se puede concluir que el BID logró profundizar las relaciones con sus prestatarios a lo largo del mismo. El Banco logró una mayor vinculación con las necesidades de los distintos países a partir de la implementación de las Estrategias País. Estas fueron el resultado de la experiencia adquirida del trabajo conjunto con el Banco Mundial y establece un diálogo directo entre las autoridades del Banco y los gobiernos nacionales. Con ello se buscó articular las necesidades de financiamiento de los Estados y las ofertas crediticias del Banco.

En concordancia con su flexibilidad institucional, fue adaptando sus instrumentos a las necesidades imperantes de sus miembros. Los créditos sectoriales fueron una respuesta a las grandes reformas que los Estados llevaron a cabo. En ellos, el Banco comenzó a establecer condicionalidades políticas para la concreción de los préstamos, un área que consideraba altamente sensible. Las relaciones entre la institución financiera y los Estados se profundizaron a partir de la aparición de los actores sub-nacionales en la arena internacional. El Banco, en su deseo de contribuir al desarrollo, fomentó un mayor acercamiento con las provincias y los municipios argentinos.

Desde la versión desarrollista de la sustitución de importaciones hasta las reformas neoliberales, el BID acompañó de cerca a los diversos modelos económicos por los que atravesaron sus prestatarios. En otras palabras, el Banco siguió de cerca a sus prestatarios en los diversos procesos económicos adoptados por ellos. Sin embargo, este argumento puede ser utilizado de manera ambigua. Una de las principales críticas que se realizaron a las IFIs durante los noventa, incluido el BID, hace referencia a que estos sólo funcionaron como correas de transmisión del pensamiento condensado en el Consenso de Washington.

A favor de esta postura, se puede apreciar que los préstamos que se estudiaron aquí son consecuencia directa de las medidas neoliberales implementadas por los gobiernos y fomentadas por los organismos financieros. Sin embargo, y en base a la evolución vista en los sucesivos préstamos desarrollados por el BID, no se lo puede considerar como un mero transmisor. El Banco, poco a poco, logró inmiscuir su visión en el diseño de sus préstamos, demostrando una actitud proactiva en pos su objetivo constitutivo: *contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales*.¹²⁵

El modelo neoliberal se presentó como una nueva teoría económica en respuesta a los problemas existentes derivados del ocaso del Estado de Bienestar. Sus postulados se transformaron en los principios rectores de la economía mundial a comienzos de los noventa y su ámbito de aplicación por excelencia fueron los mercados emergentes. Argentina, como lo sostuvo el FMI, fue un alumno destacado en la aplicación de estas medidas. En consecuencia, se pudo analizar cómo éste modelo fue un eje transversal de la vida política y económica del país a lo largo de la década del noventa.

En la actualidad existen extensos escritos sobre las fallas del modelo neoliberal, culpándolo de los errores cometidos durante los noventa. No obstante, con el transcurso de esta investigación se pudo apreciar que verdaderamente existieron fallas en el modelo neoliberal, pero las crisis financieras que se sucedieron en los países no fueron consecuencias exclusivas del neoliberalismo, sino que las acciones de los Estados también tuvieron injerencia directa en ellas. Por consiguiente, fue una conjunción de acciones las que llevaron al fracaso del modelo y no las fallas que por sí mismo tuvo. El modelo de apertura económica limitó las vías de acción del gobierno, pero éste último no supo utilizar a su favor las herramientas de que disponía para sobrellevar las situaciones adversas.

A modo de ejemplo, las crisis financieras mostraron con claridad fallas en el modelo así como también fallas en el accionar de los gobiernos. Como se observó a lo largo del TFG, el neoliberalismo fomentó fuertemente la apertura de las economías, tornándolas cada vez más dependientes de los flujos de divisas extrajeras. Además, dentro del decálogo del Consenso de

¹²⁵ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 5

Washington, se defendió un tipo de cambio flexible libre, que fomentara las exportaciones. Un postulado congruente con la retracción del Estado que se fomentaba.

Por el contrario, desde México, pasando por los países asiáticos y Brasil, hasta nuestro país, las crisis comenzaron con la defensa de un tipo de cambio fijo como régimen cambiario que, a la postre, se derrumbó. El hecho de mantener un tipo de cambio rígido, les brindó consecuencias positivas a los países emergentes a corto plazo. Vale recordar que en nuestro país, los beneficios de la convertibilidad fueron manifiestos.

A pesar de ello, esta diferencia entre la flexibilidad cambiaria neoliberal y los regímenes de cambio fijos adoptados por los Estados no era incongruente, pero si limitaban aún más, las políticas económicas que los Estados podían realizar. Es decir, entre la apertura económica que implementaron los países y la defensa de una política monetaria estricta como la adoptada en la Argentina, las herramientas que disponía el gobierno argentino para hacer frente a la retracción de los flujos de capital quedó reducida a la disciplina fiscal. La incapacidad de las autoridades de nuestro país para mantener un superávit fiscal puso en jaque a la convertibilidad. Es aquí en donde se conjugaron las fallas del modelo con las fallas de los gobiernos.

Desde un punto de vista personal, si bien el Consenso de Washington se elaboró con el objetivo de encontrar soluciones efectivas para solucionar los problemas estructurales de los países emergentes, la falla principal radicó en su aplicación, no en sus postulados. Al utilizarse *one size fits most*¹²⁶ como principal criterio de aplicación, el BID no pudo emplear ese enorme capital que lo caracterizó como banco regional. El Banco no supo explotar su potencial de interlocutor privilegiado con respecto a los países de la región, pudiendo prever ciertos aspectos o desarrollando una visión propia del Consenso.

La incursión del BID en los préstamos sectoriales implicó, según el presidente Enrique Iglesias, un mayor involucramiento en las políticas de sus prestatarios. Sin embargo, el Banco no logró desarrollar una visión propia sobre el neoliberalismo, capaz de adaptarse de manera más estrecha a las realidades de sus miembros. Dados los recursos humanos y financieros de que dispone, sería recomendable que el Banco diseñara un enfoque independiente y adecuado a las necesidades de la región.

Por lo que respecta al presente TFG, a pesar de no haber podido explotar todo su potencial, el BID mostró una gran flexibilidad institucional para hacer frente no sólo a las situaciones internacionales, sino también a las realidades de sus miembros prestatarios.

¹²⁶ Una talla que le queda a la mayoría.

Bibliografía

- AYALA, José. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. [en línea] Fondo de Cultura Económica. México. 1999. [Fecha de consulta: 31/09/08]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10202210>.
- BAKKER, Age F. B. Internacional Financial Institutos. Estados Unidos. Open University of the Netherlands. Logman. 1997.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Más que un banco. [en línea]. Washington, D.C. BREZINA, Carlos V. [Fecha de consulta: 21/04/09]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=418463>.
- BASUALDO, Eduardo, NAHON, Cecilia y NOCHTEFF, Hugo. “La deuda externa privada argentina (1991-2005). Trayectoria, naturaleza y protagonistas.” *Revista: Desarrollo Económico*. [en línea] Volumen. 47. Número 186. Julio-septiembre 2007. [Fecha de consulta: 20/05/09]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2579394>
- CALCAGNO, Alfredo y MANUELITO, Sandra. “La convertibilidad argentina: ¿un antecedente relevante para la dolarización de Ecuador?” CEPAL - SERIE Estudios estadísticos y prospectivos N° 15. [en línea] Junio de 2001. [Fecha de consulta: 13/05/09]. Disponible en: www.eclac.org/deype/publicaciones/xml/1/7421/lcl1559e.pdf.
- CASABURI, Gabriel, RIGGIOZZI, María Pía y TUOZZO, María Fernanda. BMDs-sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación. [Fecha de consulta: 20/05/09]. Disponible en: www.netamericas.net/Researchpapers/Documents/.../Tussie10.pdf.
- CASILDA, Ramón. “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona” Real Instituto del Cano. DT N° 10/2005. Febrero de 2005. [Fecha de consulta: 07/06/09]. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf.
- CASTIGLIONI, Franco. “Argentina ¿Hacia una nueva configuración política?” *Revista: Nueva Sociedad* [en línea] Número 158. Noviembre-Diciembre 1998. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/2720_1.pdf
- CHERESKY, Isidoro. Argentina. “Posibilidades y obstáculos de la alternancia.” *Revista: Nueva Sociedad* [en línea] Número 153. Enero-Febrero 1998. Pág. 14. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/2648_1.pdf

- Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C. Fecha de consulta: 21/04/09. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>
- DAMILL, Mario y KAMPEL, Daniel. Análisis del balance de pagos de la Argentina: cambios metodológicos y desempeño reciente. Cita en: *Época revista argentina de economía política*. Año 3. Número 3. Noviembre 2001.
- DIEZ DE VELAZCO VALLEJO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Décima Edición. Madrid. Editorial Tecnos, 1997.
- Documento de País - Argentina. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Regional de Operaciones 1. [Fecha de consulta: 21/04/09]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=601510>.
- Estrategia de Desarrollo Subnacional. Washington D.C. Marzo del 2002. Prólogo. [Fecha de consulta: 24/04/09]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441534>.
- FAIR, Hernán. “Una revisión crítica de los estudios sobre el menemismo.” *Revista Estudios* [en línea]. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires - CONICET. [Fecha de consulta: 30/04/09]. Disponible en: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos/margenes/fair.php>.
- IGLESIAS, Eduardo, et. al. *Las Provincias argentinas en el escenario internacional – Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. [en línea] Buenos Aires. 2008. [Fecha de consulta: 15/05/09]. Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/RelacionesInternacion.pdf.
- IGLESIAS, Enrique. *Al servicio de más que un Banco*. Enrique V. Iglesias Presidente del BID (1988-2005) [en línea]. Washington D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=916926>
- IGLESIAS, Enrique. *Cambio y Crecimiento en América Latina 1988-1998*. [en línea]. Washington D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=929839>
- IGLESIAS, Enrique. *Cambio y Crecimiento en América Latina 1988-1998* [en línea] Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. [Fecha de consulta: 17/10/08]. Disponible en: <http://www.iadb.org/publications/book.cfm?id=929839>.
- Informe sobre la evaluación del FMI en Argentina -1991-2001. Oficina de Evaluación Independiente. Fondo Monetario Internacional. Washington. 2004. Versión digital: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702s.htm>.

- KRASNER, Stephen D. Power Structures and Regional Development Banks. *International Organization*, Vol. 35, No. 2 (Spring, 1981), pp. 303-328. Cambridge University Press. [Fecha de consulta: 09/10/2008]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706477>.
- LARDONE, Martín. *Gobiernos Bajo Presión*, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2006.
- Ley 23.398. Ley de Convertibilidad. Sancionada el 27 de marzo de 1991. Buenos Aires.
- Ley 23.696. Ley de Reforma del Estado. Sancionada el agosto 17 de 1989. Buenos Aires.
- Ley 23.697. De Emergencia Económica. Capítulo I - Poder del Policía de Emergencia del Estado. Artículo 1. Sancionada el 25/09/89. Boletín Oficial. Buenos Aires.
- López, Rodolfo y Oddone, Carlos. “El blindaje como mecanismo insuficiente para el rescate de las economías emergentes” [en línea]. *Revista: Contribuciones a la Economía* [en línea]. Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360. Noviembre 2003. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/nahuel-blinda.htm>
- LUCIONI, L. y DOVSKIN, A. El financiamiento de la Banca Multilateral a la Argentina, Centro de Estudios para el Cambio estructural –CECE-, Buenos Aires, 2002.
- LUCIONI, Luis. Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias. *Revista CEPAL - SERIE Estudios y Perspectivas* [en línea]. N° 17. Diciembre de 2003 [fecha de consulta: 3 de septiembre]. Disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14043/P14043.xml&xsl=/argentina/tpl/p9f.xsl&base=/ddpeudit/tpl/top-bottom_ind.xsl.
- MARCH, James y OLSEN, Johan. The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization* [en línea]. Cambridge. Vol. 52, N° 4, (Autumn 1998). [Fecha de consulta: 28/09/2008]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2601363>.
- NATALICIO, Maria Victoria. La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos - El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [en línea] CAEI. [Fecha de consulta: 05/06/09]. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook25.pdf>.
- ODDONE, Carlos Nahuel. *Mercados Emergentes y Crisis Financiera Internacional* [en línea] Buenos Aires. Editado por eumed@net. 2004. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/cno/index.htm>
- ODDONE, Carlos Nahuel. *Mercados Emergentes y Crisis Financiera Internacional*. [en línea] Buenos Aires. Editorial Eumed.net. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/cno/ped-cno.htm>.

- Página Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/aboutus/whatWeDo.cfm?lang=es>.
PRAKASH, Loungani y ASSAF, Razin. “¿Qué beneficios aporta la inversión extranjera directa?” *Revista: Finanzas y desarrollo* [en línea] Volumen 38. Número 2. Junio 2001. [Fecha de Consulta: 28/08/09]. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/06/.../loungani.pdf
- RE-251. Evaluación de los préstamos de Emergencia del BID: 1998-1999. Oficina de Evaluación y Supervisión OVE. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Versión digital [en línea]. Septiembre 2001. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=320245>.
- RE-300. Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID, Oficina de Evaluación y Supervisión OVE, Banco Interamericano de Desarrollo Washington D. C. Versión digital [en línea]. Agosto de 2004. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=591692>.
- SCRIBANO, Adrián. Introducción al proceso de Investigación en Ciencias sociales. Córdoba. Editorial Copiar. 2002.
- SMITH, Lee. “After Mexico, Who’s Next?”. *Revista Fortune*. [en línea] 6 de Marzo de 1995. [Fecha de consulta: 03/08/09]. Disponible en: http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/1995/03/06/201778/index.htm
- TORRE, Juan Carlos y GERCHINOFF, Pablo. La economía política de las reformas institucionales en Argentina - Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Centros de Investigación. Documento de Trabajo R-349. Marzo 1999. [Fecha de consulta: 20/04/09]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=787976>.
- TUSSIE, Diana. El Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. FLACSO. Junio del 1997.
- VANOLI, Alejandro. Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global. *Revista: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. [en línea] CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Enero de 2007. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/08Vanoli.pdf

- VIEYTES, Rut. Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas. Buenos Aires. De las Ciencias. 2004.
- ZAMBRANA CALVIMONTE, Humberto Sergio. La crisis de Bolivia en el contexto de las crisis internacionales. *Revista: Umbrales, no. 10*. CIDES. Universidad Mayor de San Andres. La Paz. Bolivia. Agosto. 2001. Disponible en: <http://www.cides.edu.bo/cides/Umbrales10.pdf>
- ZUBELZÚ, Graciela. Las provincias argentinas en el escenario internacional. CARI-PNUD. 2008. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [Fecha de consulta: 14/05/09]. Disponible en: <http://www.undp.org.ar>.



Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Identificación del alumno

Apellido y nombre del autor: Calvo, Santiago Andrés
E-mail: calvosantiago@yahoo.com.ar
Título de Grado que obtiene: Licenciatura en Relaciones Internacionales y Licenciatura en Ciencia Política.

Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español: "Los nuevos instrumentos crediticios del Banco Interamericano de Desarrollo durante los '90. -El contexto internacional y su relación con la situación interna de la Argentina-"

Título del TFG en inglés: "The new lendings of the Inter-American Bank of Development created during the ' 90. - The international environment and its relation with the internal situation of Argentina-"

Integrantes de la CAE evaluadora: María Cecilia Caro Leopoldo y Florencia Rubiolo.

Fecha de último coloquio: 24 de Septiembre de 2009.

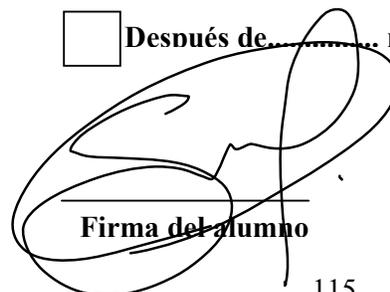
Contenido del cd-rom y requerimientos:.....

Autorización de publicación en formato electrónico:

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

Publicación electrónica: Inmediata

Después de..... mes(es)


Firma del alumno

Resumen del TFG en español:

La finalización de las tensiones bipolares dio paso a la emergencia y revalorización de viejos actores de la escena internacional: las Instituciones Financieras Internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo, como uno de ellos, comenzó a desarrollar nuevos proyectos para hacer frente a las nuevas realidades. Este TFG intentará demostrar cómo el Banco logró adaptarse a los diferentes escenarios internacionales y brindar respuestas acordes a esas situaciones. Para ello, se centrará en dos cuestiones que se consideran necesarias para la concreción de dichos préstamos. Por un lado, se indagará en los factores internacionales que incitaron a que el BID desarrollara dichos créditos. Por otro lado, estudiará la situación interna de la Argentina que sirvió como base para su aceptación. Se analizarán los factores internacionales y la situación interna del país en tres momentos distintos para observar el accionar del Banco en cada uno de ellos.

Abstract del TFG en inglés:

The end of de Cold War made possible the emergency and revaluation of old actors in the international scene: the International Financial Institutions. The Inter-American Development Bank, as one of them, began to develop new projects to face new realities. This TFG will try to demonstrate how the Bank adapted to different international environment and it offered accurate responses. Indeed, it will focus en two aspects that are necessary for the concretion of the above mentioned lendings. On the one hand, it will study the international environments that help the Bank developed new loans. On the other hand, it analyzes the internal situation of Argentina that lead the country accepts the lendings. In summary, this TFG analyzes the international environment and the internal situations of Argentina in three different moments in order to understand the responses of the Bank in each of them.