

Ernesto Vivares

# El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal



**FLACSO**  
ECUADOR

---

Vivares, Ernesto

El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal /  
Ernesto Vivares. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2013

359 p. : cuadros, gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-384-3

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO ; DESARROLLO  
ECONÓMICO Y SOCIAL ; ECONOMÍA POLÍTICA ; AMÉRICA DEL SUR .

332.1538 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-384-3  
Cuidado de la edición: José Castro  
Diseño de portada e interiores: FLACSO  
Imprenta: Rispergraf C.A.  
Quito, Ecuador, 2013  
1ª. edición: abril de 2013

# Índice

Presentación . . . . .	9
Agradecimientos . . . . .	10
Introducción . . . . .	12
<b>Capítulo I</b>	
<b>La economía política de los bancos regionales de desarrollo . . . . .</b>	<b>16</b>
Bancos regionales de desarrollo en la economía política . . . . .	18
Nueva Economía Política Internacional . . . . .	27
Regionalismo, multilateralismo y BRD . . . . .	47
Conclusiones . . . . .	60
<b>Capítulo II</b>	
<b>Hacia una nueva perspectiva de la economía política del</b>	
<b>Banco Interamericano de Desarrollo . . . . .</b>	<b>63</b>
Entre la Unión Panamericana y el sistema Interamericano . . . . .	65
La Guerra Fría y la internacionalización del estado . . . . .	72
La hegemonía de EEUU y el surgimiento de la gobernanza global . . . . .	78
Globalización financiera, nuevo regionalismo y formación de consenso . . . . .	87
Conclusiones . . . . .	102

### Capítulo III

<b>El papel del BID en la economía política de América del Sur en la década de 1990</b> . . . . .	104
El papel y relevancia del BID en el desarrollo. Década de 1990 . . . . .	105
El papel del BID en las etapas político-económicas de América del Sur en la década de 1990 . . . . .	127
Conclusiones . . . . .	148

### Capítulo IV

<b>Argentina dentro de la economía política de las Américas</b> . . . . .	151
Argentina bajo la hegemonía hemisférica de Estados Unidos . . . . .	153
El estancamiento hegemónico se convierte en dominación y coerción . . . . .	159
El transformismo argentino y el orden neoliberal-conservador . . . . .	172
Conclusiones . . . . .	201

### Capítulo V

<b>El papel del BID en la internacionalización de los servicios públicos de energía eléctrica argentinos</b> . . . . .	204
Privatización del servicio público de energía eléctrica y financiamiento externo . . . . .	206
Respaldando y justificando la privatización de la energía eléctrica. . . . .	214
Transformando y legitimando el sector energético . . . . .	231
Conclusiones . . . . .	247

### Capítulo VI

<b>El papel del BID en el desarrollo y su rol en el declive del Régimen de Convertibilidad</b> . . . . .	250
El dominio de las finanzas en la misión de desarrollo del BID . . . . .	252
Legitimando las contradicciones . . . . .	262
Más que un Banco . . . . .	274
Conclusiones . . . . .	286

<b>Conclusiones</b> . . . . .	288
Hallazgos . . . . .	289
Contribuciones teóricas . . . . .	297
Agenda para futuras investigaciones . . . . .	305
Conclusión. . . . .	309
<b>Bibliografía</b> . . . . .	310
<b>Anexos</b> . . . . .	342
Anexo I	
Etapas de la economía política (EP) y los gobiernos de las Américas . . . . .	342
Anexo II	
Intervenciones financieras del BID según etapa de la economía política (EP) . . . . .	344
<b>Acrónimos</b> . . . . .	357

# Presentación

En este libro se investiga la economía política de la función de los bancos regionales o multilaterales de desarrollo; concretamente, su ascenso, consolidación y la pérdida de sus roles a partir de las visiones y opciones de desarrollo que los mismos promueven a nivel país y región. Para lograr ello, esta investigación aborda el caso del Banco Interamericano de Desarrollo en el proceso de ascenso, consolidación e implosión del sistema neoliberal de la convertibilidad en Argentina en los noventa.

El estudio, bajo un enfoque de la economía política internacional, lleva a cabo detallado análisis de la relación entre financiamiento del desarrollo y orden político nacional, enmarcados por la relación y alianza bajo paradigmas neoclásico entre instituciones multilaterales y el Estado. La obra es fruto de una investigación doctoral actualizada, acerca de la relación entre economía y poder, ideas y desarrollo, organizaciones internacionales y estados en Latinoamérica. Este aporte editorial de FLACSO Ecuador contribuye de manera importante a un mejor conocimiento de la realidad regional en un tiempo histórico de crisis y cambios internacionales.

Juan Ponce  
Director  
FLACSO Ecuador

# Agradecimientos

A pesar de que este trabajo lleva mi nombre y toda la responsabilidad es mía, el presente libro se basa en mi tesis de doctorado más las contribuciones, el apoyo y el esfuerzo de muchos. Fue por entonces, durante y después, que su ayuda académica y personal me permitió producir y presentar esta obra. Por ello hoy a todos ellos mis más sinceros agradecimientos.

En primer lugar, quiero agradecer a Jean Grugel, Francisco Martín, Mario Franco, Georgina Waylen, Tony Payne y Tony Herón quienes fueron centrales en la investigación original. Terminé este trabajo con Jean, un supervisor excelente y experimentado de asesoramiento agudo y acertado quien siempre me empujó a ir más allá. La idea original del trabajo viene de mi experiencia cuando joven como oficial gubernamental en el área económica durante la administración conservadora-liberal de Menem, mientras yo trabajaba dentro de los esquemas de acuerdo entre el Banco Interamericano y el gobierno Argentino.

La fuerte experiencia y contradicciones experimentadas durante ese tiempo me llevaron a buscar respuestas académicas a ello. Así fue como en lo académico, inicié este proyecto con la guía y apoyo de dos brillantes sociólogos y seres humanos, Francisco Martín y Mario Franco, reflexionando sobre la realidad social. Ellos me enseñaron gran parte de lo que sé de sociología, investigación y erudición en ciencias sociales, aún cuando me ha tomado años entender la mayor parte de lo aprendido. Desafortunadamente, Mario ya no está con nosotros. Tony Payne, por su parte,

ha sido una fuente de apoyo profesional e intelectual inagotable desde el principio.

También me honra agradecer el valor y apoyo de toda la gente del Banco Interamericano del Desarrollo, quienes de forma voluntaria proveyeron información para esta investigación y he buscado proteger con el anonimato sus opiniones más sensibles.

Asimismo, quiero profundamente agradecer a FLACSO Ecuador por todo el apoyo profesional y material recibido desde mi arribo al programa de RRII. En particular quiero agradecer a los profesores y amigos Juan Ponce, Fredy Rivera y a todos mis alumnos y a todos quienes me han dado aliento para publicar este trabajo. También a mi editor, quien ha tenido que lidiar con mi trabajo durante horas para traducirlo, José Castro, así como Bolívar Lucio por todo su apoyo desde el área de ediciones de FLACSO. Además quiero agradecer el enorme esfuerzo y continuo apoyo de los estudiantes Lorena Chamorro y Roberto Bravo. Finalmente, debo agradecer el enorme trabajo, apoyo y paciencia de mi asistente Paul Lombardo Torres quien se tomó el tiempo de editar y mejorar la calidad del trabajo, corregir errores de referencia y ajustar importantes traducciones.

También me he beneficiado del aliento de mi familia. En particular quiero expresar mi agradecimiento a Susana Vivares, mi eterno apoyo y amiga; María Carreras, Ernesto Vivares, Elena y Valeria, quienes me mantuvieron a flote durante el periodo de mis estudios de grado, y sobre todo a Cheryl Martens por su amor y apoyo a lo largo de este proyecto. Además, quiero agradecer a Genaro Vivares y Ayel Vivares –a quienes debo todo. A lo largo de este proceso ellos han hecho los mayores sacrificios para llevar adelante este trabajo. Esto no hubiera sido posible sin todos ustedes.

Ernesto Vivares  
Noviembre del 2012  
FLACSO Ecuador



## Introducción

El presente libro busca contribuir a la comprensión de la economía política de los bancos regionales de desarrollo (BRD), en el contexto de América Latina y a la luz de los desafíos que estos enfrentan y los cambios en su misión de desarrollo. Una poco investigada y muchas veces simplemente asumida función, algo que este libro investiga dentro de un marco de configuración y reconfiguración por los heterogéneos y complementarios procesos de globalización, multilateralismo y regionalismo. En este sentido, el objetivo central de esta obra es entender, a través de una perspectiva crítica, el ascenso y declive de estas instituciones, su cambio de misión y rol en distintos contextos históricos y geográficos, la configuración social de las fuerzas y los proyectos de desarrollo que los sostiene, sus poderes técnicos-políticos y su compleja naturaleza nacional - internacional.

El estudio descansa sobre una versión crítica de la economía política del desarrollo a partir de las contribuciones de Robert Cox y una importante selección de investigadores que se encuentran a lo largo de esta obra. En esta línea, el trabajo se fundamenta en un conjunto de conceptos centrales tales como hegemonía, transformismo, instituciones internacionales y regionalismo, con el fin de entender la economía política de las instituciones regionales y el desarrollo desigual dentro de los marcos de la globalización, el regionalismo y el multilateralismo.

A partir de la exploración y estudio de la misión y rol del BID en el proceso de consolidación y el declive del régimen de convertibilidad en Ar-

gentina, la investigación se centra en los desafíos del desarrollo que desatan las dinámicas neoliberales. También aborda la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo en la década de 1990 en la región a partir de una misión que buscó potenciarlas y su rol anticíclico o de efecto demostrativo en el financiamiento al desarrollo y la estabilidad política de un país de renta media durante el periodo de declive y crisis del orden conservador neoliberal argentino. En este sentido y asumiendo que todos los BRD deben ser comprendidos al interior del contexto geográfico e institucional en el que existen, este estudio está enmarcado en una profunda investigación de la economía política regional de América Latina. Para ello, la investigación utiliza una nueva versión de la Economía Política Internacional (EPI) con el fin de ubicar el caso al interior de la globalización, la economía política regional y el rol legitimador de las instituciones multilaterales de desarrollo durante el proceso de transformismo hegemónico en las Américas y Latino American en particular.

Creados dentro del marco de las mayores instituciones mundiales del sistema post-1945, los bancos multilaterales y regionales de desarrollo (BMD, BRD) se establecieron con el fin de fomentar el desarrollo actuando como mediadores en las transferencias de capital desde países con superávit o generadores de capital hacia países que enfrentaban escasez del mismo (Griffith-Jones, 1988; Meltzer Report, 2000). Los BRD constituyen una de las innovaciones más importantes asociadas con el experimento de cooperación para el desarrollo en el periodo del capitalismo de estado, y han sido actores claves en la financiación del desarrollo durante el subsiguiente periodo del capitalismo de mercado global. En el contexto de los cambios de estrategia geopolítica de EEUU y sus aliados durante la Guerra Fría, los BRD fueron el resultado de la acción de las élites y gobiernos regionales quienes buscaban la integración internacional y acceso al apoyo financiero y político de Estados Unidos. Estos bancos han sido actores claves en la Guerra Fría y, al mismo tiempo, promotores del desarrollismo en las décadas de 1960 y 1970, pero también, líderes en la promoción de reformas pro mercado en la década de 1990.

En apenas unas décadas, estas instituciones, poco estudiadas no oficialmente, han pasado de ser pequeñas y desconocidas agencias regionales de

cooperación a convertirse en bancos regionales y multilaterales, ampliando sus poderes y funciones y superando, en algunos casos, el liderazgo financiero del Banco Mundial en la región. No obstante, esta expansión de poder no vino libre de riesgos; al tiempo que los BRD acogían con entusiasmo el credo neoliberal del desarrollo, se convirtieron en un tema polémico y poco conocido en el campo de la EPI. Cinco décadas después de su creación, cuando las instituciones financieras internacionales (IFI) más grandes están retrasadas en sus esfuerzos para enfrentar las consecuencias de la globalización neoliberal, y los Estados están altamente comprometidos en construir respuestas regionales, los BRD enfrentan el reto de ajustar sus misiones y visiones de desarrollo a nuevas realidades. Entonces, la pregunta de base es si los BRD pueden hacerlo en tanto apéndices técnico políticos de los que hoy en día son los mayores organismos internacionales o si, dada la crisis de sus misiones de desarrollo, su ajuste requiere de plataformas más regionales en un mundo donde el poder y sus ejes económicos financieros están cambiando rápidamente.

En base a ello, existen dos razones que justifican el estudio de la naturaleza político-económica de los BRD como un asunto relevante para la EPI. La primera es que nos proporciona observaciones útiles relacionadas con la economía política del surgimiento, consolidación y declive de las instituciones regionales y el grado en el que estas entidades están determinadas por el orden político mundial o por las tendencias regionales. La segunda razón es que puede esclarecer el poderío y las estrategias técnicas, financieras y políticas que tienen los BRD, su eficacia en las actividades para el desarrollo y sus vínculos con el orden y los mercados nacional y regional que configuran las condiciones para sus intervenciones.

Empezamos con una revisión de la literatura relacionada con los BRD; identificamos los puntos principales del debate utilizando en ellos un modelo explicativo basado en los conceptos de hegemonía, transformismo, estado, instituciones internacionales y regionalismo. Por medio de dos estudios de caso, esta investigación busca indagar en profundidad estos temas particulares examinando la nueva EPI de América del Sur a través de las relaciones del BID con Argentina. El primer caso estudia el papel del Banco en la consolidación de régimen de convertibilidad indagando acerca

del canje de deuda por la privatización de los servicios públicos de energía eléctrica. El segundo, analiza el papel del BID en el periodo de aumento de las tensiones y en el declive del régimen de convertibilidad, para esto explora el impacto tanto de la privatización de la seguridad social como el rescate financiero internacional del régimen de convertibilidad anterior al colapso del orden en el 2001.

El capítulo introductorio presenta una visión general de toda la investigación. La primera sección provee una descripción del sistema de los BRD. La segunda sección coloca al estudio dentro del contexto de la economía política de las Américas y luego identifica las preguntas generales de la investigación que serán resueltas posteriormente. La tercera sección introduce los casos de estudio particulares que serán utilizados y llama la atención hacia un conjunto de preguntas de investigación específicas que serán respondidas. La cuarta sección presenta los aspectos metodológicos de la investigación. La quinta sección conecta el marco teórico y metodológico a la información empírica sobre la cual se sustenta esta investigación. La sección final plantea de forma breve las conclusiones del trabajo.

# Capítulo I

## La economía política de los bancos regionales de desarrollo

Este capítulo apunta a una revisión crítica de las teorías predominantes en economía política, expone las visiones dominantes que se tienen acerca de los Bancos Regionales de Desarrollo (BRD) e introduce un conjunto de ideas y conceptos asociados a lo que se ha denominado una EPI crítica y la particular versión de este enfoque que es utilizada por este trabajo. A lo largo del proceso, el análisis está encaminado a resaltar las limitaciones de las visiones económicas y políticas predominantes que han enmarcado la comprensión de los BRD. Estas visiones se han centrado en varios aspectos de las instituciones económicas regulatorias nacionales e internacionales, normas, comercio y flujos financieros, con el fin de determinar el papel positivo o negativo de los BRD en el desarrollo. Al contrario, se argumenta en este trabajo que algunos de estos enfoques, dadas sus particulares suposiciones económicas y políticas, tienden a producir interpretaciones de los BRD que son centralizadas, con lógica de mercado, elitistas o parcializadas con un énfasis restringido en factores económicos, de agencia e internos. Esto lo hacen al asumir el divorcio entre lo nacional y lo internacional, lo político de lo económico, y de la eficiencia y superior racionalidad de las instituciones multilaterales por sobre los gobiernos prestatarios. Una lógica detectable a prima facie en el encuentro con sus oficiales y técnicos y que se deriva del presupuesto que mira a los estados sólo desde una lógica donde el desarrollo es seguir la escuela de los países “desarrollados” y la lógica de la cooperación esta-

tal con el orden internacional dado, tanto por las fuerzas del mercado o por la hegemonía de los estados poderosos. El armazón ideológico final se convierte en un discurso elitista donde lo político y lo económico, lo nacional y lo internacional, emergen como dominios separados definidos por racionalidades diferentes, lo que impide una comprensión más profunda de la naturaleza política de los BRD y sus poderes.

El capítulo argumenta que dichas interpretaciones proporcionan una base inadecuada para abordar las preguntas centrales de esta investigación, puesto que tienden a presentar únicamente un lado de la moneda. En su lugar, proponemos remitirnos al rico campo de las ideas de la nueva EPI con el propósito de encontrar en este enfoque crítico, ecléctico y abierto, los elementos necesarios para abordar nuestras principales interrogantes. Más concretamente, el análisis integra el enfoque materialista histórico de Robert Cox y su método de “estructuras históricas”. En consecuencia, el objetivo de este capítulo es diferenciar el marco conceptual de esta investigación de las perspectivas predominantes, al introducir y esquematizar los debates y conceptos claves de globalización, estado, hegemonía, instituciones financieras internacionales y regionalismo, necesarios para realizar un análisis crítico de los aspectos fundamentales del desarrollo en la globalización, centrales para el estudio de la economía política de las BRD.

El capítulo se divide en tres secciones. La primera identifica y analiza los enfoques predominantes de los BRD, con un énfasis particular en sus supuestos subyacentes acerca de la globalización, el desarrollo y las finanzas. La segunda sección aborda a la “nueva EPI”, en particular en la versión metodológica de Robert Cox, como una vía alternativa de conceptualizar las dimensiones históricas y sociales de la relación entre globalización, regionalismo, desarrollo y finanzas, dentro de la cual se puede entender la economía política de los BRD. La tercera sección está dedicada a la labor más específica de identificar y examinar cómo el regionalismo es representado a la luz de las dinámicas globalización-regionalismo, lo que constituye un marco mucho más robusto dentro del cual es posible interpretar la naturaleza, el papel y las políticas del BID en tanto banco regional de desarrollo. Finalmente, una breve conclusión resume los principales resultados de este análisis.

## Bancos regionales de desarrollo en la economía política

El papel, el impacto y la misión que los BRD tienen en el desarrollo es un tema de creciente debate en América del Sur en términos de dinámicas del regionalismo. El mismo involucra a académicos y autoridades, de los cuales son pocos quienes dudan del poder e influencia de los BRD, aunque sus posiciones pueden dividirse en dos enfoques predominantes sobre el desarrollo, ambos dominados por perspectivas económicas y de poder específicas. Por el contrario, este es un tema que ha sido escasamente explorado desde la perspectiva de la nueva EPI, aunque esta puede ofrecernos la riqueza de sus contribuciones. Sobre todo en lo atinente en la exploración crítica de la misión de desarrollo de estas instituciones y naturaleza de sus poderes y relación entre lo técnico y financiero a la luz de estructuras históricas de poder regional y global. Por lo tanto, es necesario explorar, analizar y esquematizar estas dos perspectivas predominantes a fin de establecer un marco conceptual crítico y apropiado para esta investigación.

Básicamente, los enfoques predominantes están organizados alrededor de dos perspectivas centrales del desarrollo bajo la globalización referentes al papel de los BRD (Bøås y McNeill, 2004). Por un lado están aquellos para quienes dado el origen de los recursos que ellos administran, la mayoría de los BRD están controlados por los países donantes, en particular EEUU y Europa. Para estos los BRD representan una extensión de la influencia y el poder de los países hegemónicos e industrializados en las diferentes regiones; promueven ideas neoliberales e intereses económicos al absorber a las nuevas ideas contra-hegemónicas sobre el desarrollo. Los estados son una fuerza histórica motora, pero hoy, en la globalización, el crecimiento y expansión de sus mercados libres globales constituyen la fuerza imparable de nuestro tiempo (Meltzer, 2001; Vásquez, 2003). La segunda perspectiva entiende a estas instituciones en sus caracteres multi-laterales y en tanto definidos por su naturaleza consensual y tecnocrática. Los BRD son catalizadores positivos del desarrollo y fuerzas anticíclicas financieras que ofrecen a los países la oportunidad objetiva de reducir el riesgo derivado de las estrategias de desarrollo de la globalización, y de re-

forzar los proyectos regionales financieros y comerciales. En consecuencia, la experticia y superioridad técnica de los BRD los coloca en condiciones óptimas para promover el desarrollo y los bienes colectivos a nivel nacional y regional (Arestis, 1992; Wyplosz, 1999; Culpeper 2000; Sagasti *et al.*, 2001; Birdsall y Rojas-Suárez, 2004).

Es interesante observar que estas perspectivas cuentan con importantes elementos en común aunque, al mismo tiempo, promueven agendas de desarrollo diferentes relacionadas más con medios estratégicos distintos que con los objetivos de desarrollo que persiguen. Estas interpretaciones de los BRD en la economía política comparten una epistemología racionalista/positivista común, un énfasis en la agencia del desarrollo desde afuera y desde arriba, que funciona bajo el fuerte supuesto de que el desarrollo institucional debe estar subordinado a las premisas de que el mercado debe desarrollarse autónomamente del estado, en el sentido del libre comercio y las finanzas, todo lo cual demanda disciplina en la política interna (Söderbaum y Shaw, 2003; Hobson y Ramesh, 2002). Tanto la perspectiva neorrealista/neoliberal como la nueva perspectiva multilateral global toman al orden mundial y al orden político como algo dado, generalmente bueno, y proporcionan lineamientos para corregir o resolver problemas específicos a la luz de perspectivas universales de la realidad que son sistémicas, históricas y evolutivas o cíclicas (Hudson y Seabrooke, 2006). En resumen, estas se interesan más en la eficiencia, legitimidad y funcionalidad de los BRD en relación a sus proyectos que en la evaluación correctiva y estratégica de su misión de desarrollo en contexto.

Sin embargo, a finales de la década de 1980 y 1990, estos enfoques racionalistas en la resolución de problemas comenzaron a converger como resultado de una creciente importancia de la globalización neoliberal del desarrollo, lo que provocó que los mismos tendieran a competir por influencia en las instituciones multilaterales globales y regionales. Así, mientras la perspectiva neoliberal se basó en propugnar un desarrollo global liderado por el mercado como vía para promover la expansión del capitalismo, la nueva perspectiva multilateral descansó en la idea de que una suerte de desarrollo liderado por la comunidad política internacional fortalecería



e incrementaría el rol de las instituciones multilaterales existentes en el desarrollo por sobre las naciones (Payne, 2000).

Es posible identificar el locus de estas interpretaciones del desarrollo, como resolución de problemas y como competencia, en dos entidades internacionales: el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones del Bretton Woods; y a veces ambas posturas pugnando al interior de la misma entidad, como en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Paradójicamente, ambos discursos están caracterizados por un determinismo económico de mercado, exponiendo el dominio de las fuerzas financieras sobre las sociales en el desarrollo, pero con diferencias esenciales. Así el paradigma de Bretton Woods emerge basado en los principios de la gobernanza del mercado, mientras que el enfoque de las Naciones Unidas se centra en la cooperación interestatal y regulaciones modestas de mercado como guías para el desarrollo (Payne, 2000; Gamble y Payne, 2003).

Por lo tanto, es posible observar que en gran medida la comprensión político-económica de la misión para el desarrollo de los BRD estuvo definida por estos dos enfoques predominantes en el desarrollo basado en el liderazgo del mercado global o basado en la comunidad política multilateral global, cuyas interpretaciones centrales relacionadas con la naturaleza de la globalización, el desarrollo y la evolución de los estados y las finanzas merecen nuestra atención.

### *Perspectiva del desarrollo basada en liderazgo de mercado*

Los promotores de una gobernanza global basada en mercados auto regulados globales comparten el presupuesto que la historia y el desarrollo son el resultado de las fuerzas del libre mercado, donde los estados y la política están subordinados a cómo está organizada la economía (Gamble, 2003). Sus partidarios, en general, consideran que los BRD son un obstáculo que distorsiona el despliegue de las fuerzas del mercado, generando más burocracia, corrupción política y un desarrollo desigual. Así su intervención en el desarrollo regional y nacional distorsiona la dinámica natural de las

fuerzas del mercado global y genera en los países incentivos negativos para implementar las reformas estructurales necesarias para acceder a una financiación externa del desarrollo. En América Latina este enfoque puede encontrarse en trabajos de destacados economistas como Edwards (2000), Caballero (2000, 2002), Dornbush (1991, 1996, 1999), Schwartz (1998), Meltzer (1998, 2001, 2002), DeLong (2004), Yeager (2001), Schuler (2002), Hanke (2002), Hartwell (2001) y Vásquez (2003). Además, ejerce su influencia a través de poderosas entidades de pensamiento como el Instituto CATO y Hoover. En Argentina, este enfoque está representado por los trabajos de Murphy, Artana, Dorn, Navajas (2003), Llach (1997), por el Instituto FIEL y por la Universidad del CEMA.

Esta perspectiva de desarrollo aborda la globalización como una nueva época en la historia humana, la llegada de una nueva era en los acontecimientos humanos, donde los estados ya no tendrán el control soberano en la formulación de las políticas económicas ni vida ciudadana (Held *et al.*, 1999). Para estos la globalización representa un fenómeno económico en el cual los estados tienden a ser reemplazados gradualmente por formas no políticas de economía interdependiente (*Ibid.*). La forma estatal está restringida por la forma en la cual los mercados globales trabajan, presionándolos para que dejen el desarrollo y sus finanzas en manos de las fuerzas el mercado (Gamble, 2003; 54). En la era posterior a Bretton Woods, el papel de los BRD en la financiación del desarrollo ha sido marginalizado; préstamos oficiales, rescates y mal uso de la intermediación financiera han incrementado el riesgo moral y han acentuado las crisis financieras (Vásquez, 1999). De hecho, como resultado de los efectos perjudiciales del uso y abuso, por décadas, de los préstamos multilaterales, países en América Latina —e.g. Chile, México, Colombia, Argentina— han aprendido y emprendido reestructuraciones económicas independientes de las instituciones multilaterales, y han evitado distorsionar el funcionamiento natural de los mercados (*Ibid.*). Dentro del credo de desarrollo liderado por mercados auto regulados y que los cambios emanan desde arriba, sus partidarios sostienen que la economía mundial ha evolucionado hacia lo global a través de los cambios a nivel nacional, en particular en América Latina.

Para los neoliberales, el nivel de integración de los mercados de capitales demuestra que el mundo está más globalizado que nunca, lo que hace cada vez más obsoleto los impuestos estatales y las fuentes multilaterales de financiamiento del desarrollo (Meltzer Report, 2000). Por el contrario, el punto en estos tiempos es maximizar la movilidad de capital ya que esto aumenta la producción y el crecimiento, absorbiendo los recursos y el trabajo liberado por los sectores ineficientes. Toda una idea que resulta ser una particular adaptación de la teoría Ricardiana de las ventajas comparativas a la economía global moderna (Gray, 1998). La integración financiera global demanda la consolidación de un mercado global financiero libre en lugar de reformar las obsoletas instituciones multilaterales, un proceso que acarrea algunos costos sociales, aunque sean temporales (Balassa, 1980).

En este punto, el desarrollo de los mercados globales de capital es un imperativo para la financiación del desarrollo en América Latina; si existe un papel para los BRD, entonces, este es el de promover este camino de desarrollo de mercado (Hartwell, 2001). Las intervenciones gubernamentales producen distorsiones en los “fundamentos económicos nacionales”, en la disciplina fiscal, los regímenes de comercio orientado al exterior y en la consolidación de un sólido sistema financiero (Glick et al., 2001). Así, las crisis financieras son, en esencia, crisis monetarias provocadas por el mal manejo macroeconómico del gobierno a través de una combinación de tipos de cambio fijo, deuda pública, un débil sector bancario y distorsiones del mercado y/o capitalismo mafioso (Krueger, 2002). La respuesta pro mercado a las crisis financieras debe basarse entonces en tipos de cambio fluctuante, bancos centrales independientes, el manejo de la macroeconomía monetaria y bajos déficits fiscales (DeLong, 2004; Hartwell, 2001; Dornbush, 1996, 1999).

Seguidores de estas ideas suponen que en un mundo de mercados financieros integrados perfectamente, la financiación del desarrollo no necesitaría depender del ahorro nacional, ya que los países podrían complementarlo a través de préstamos en los mercados de capitales internacionales (Walter, 2002). La gobernanza global liderada por mercados se convierte así en el credo dominante del desarrollo de inicios de 1990, en especial

en lo que se refiere a la financiación del desarrollo, justificando el largo proceso de ajuste estructural bajo los lineamientos del llamado “Consenso de Washington”. El enfoque global de desarrollo liderado por el mercado vino a definir los elementos centrales que caracterizaron la misión para el desarrollo de los BRD: (1) dependencia en los mercados de capitales como fuente de financiamiento para países en desarrollo (Meltzer Report, 2000); (2) integración financiera global a través de la apertura comercial y financiera (Vásquez, 2003); y (3) ajuste estructural interno a través de la apertura comercial y financiera a condiciones internacionales, privatización de los servicios públicos y del sistema de pensiones y, sobre todo, flexibilidad del mercado laboral (Balassa, 1980: 1-2; Levine y Zervos, 1996).

*La perspectiva de desarrollo liderada por la comunidad política multilateral*

Esta investigación reúne, bajo la amplia categoría del “desarrollo global liderado por la comunidad política multilateral”, una gama de teorías y discursos que, con base en presupuestos económicos, aborda a los BRD y sus relaciones entre las finanzas y el desarrollo global como algo sujeto al desarrollo de la comunidad política multilateral global. En general, esta categoría reúne la forma más importante y ordenada del pensamiento tradicional acerca del desarrollo económico con la presencia de instituciones internacionales, y se ha opuesto y enfrentado al pensamiento neoliberal. Estas visiones han jugado un papel fundamental en la identificación de las debilidades y riesgos asociados al desarrollo liderado por el mercado y de los flujos financieros sin regulaciones. En consecuencia, han producido un conjunto importante de conceptos tales como la necesidad de que las IFI y los actores transnacionales sean responsables ante la sociedad civil, medio ambiente, género y energía para el desarrollo, entre otros temas, acentuando la naturaleza política y sistémica de la economía global.

Sus partidarios comparten con la perspectiva del “desarrollo global liderado por el mercado” una fuerte preocupación con la estabilidad de la economía internacional más que con el desarrollo dispar y la desigualdad; éstos son temas que las dos perspectivas abordan de forma tangencial. Sus

adeptos abordan la economía política de la misión para el desarrollo de los BRD como la evolución de las instituciones, reglas y regímenes que dan forma a sus roles y políticas definidos por los discursos cambiantes de la gobernanza de las finanzas globales y el crecimiento de la capacidad global de gobernanza y las redes de las IFI. Los BRD representan así parte del sistema financiero internacional y es indudable que juegan un papel positivo en la promoción del desarrollo pero solo desde una perspectiva global. Todo elemento regional debe estar subordinado a la dinámica multilateral e institucional mundial de otra forma es contraproducente y hasta nocivo.

En consecuencia, el sistema financiero internacional es visto como un bien público que debe ser proveído por los estados nacionales; si no, la liberalización comercial y financiera sin bienes públicos globales conducirá al resurgimiento del proteccionismo, aislamiento y, eventualmente, a la guerra (Wyplosz, 1999; Sagasti *et al.*, 2001; Griffith-Jones, 2002a, b). En economía, la mayoría de estos principios siguen siendo inspirados o derivados de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936) de John Maynard Keynes. Partidarios de estas perspectivas mantienen una posición predominante, en especial en el sistema de las Naciones Unidas, y en particular en el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con una influencia significativa en el BID.

Los partidarios del desarrollo global liderado por la comunidad político multilateral presuponen que la globalización ha traído consigo la existencia de un orden Post-Westfaliano en el cual el estado está siendo redefinido (McGrew, 1997). Esto se debe a que la creciente interdependencia de los estados y las sociedades presiona a los estados, de forma gradual, a depender cada vez más de la cooperación internacional. Esto a su vez conlleva un orden mundial poliárquico, descentralizado y pluralista donde la creciente institucionalización del mundo es producto de la necesidad de cooperación en lugar del ejercicio de un poder hegemónico.

La economía global constituye un proceso histórico que descansa en la dinámica del libre comercio y la movilidad de capitales gobernados por la incertidumbre de los actores dada la ausencia de condiciones de información completa. Las expectativas tienen así un impacto significativo e inevitable sobre los acontecimientos económicos, por el cual las instituciones políticas

y económicas juegan un rol significativo en la reducción de las incertidumbres y riesgos, siendo de una “importancia fundamental en la forma que adquieren los acontecimientos económicos” (Arestis, 1992: 89). Las finanzas internacionales son el reflejo de las economías nacionales y de las relaciones entre ellas; en otras palabras, la suma del déficit y superávit en la balanza de pagos de todos los países, tal cual Keynes lo concibió (Griffith-Jones, 1984). En las finanzas internacionales los temas principales se enfocan en definir los niveles de déficit que los países son capaces de sostener, y en la organización de los intermediarios internacionales entre los países con superávit y aquellos que buscan recursos económicos para el desarrollo y que requieren asistencia externa oficial. En otras palabras la banca de desarrollo.

Las crisis financieras son consecuencia de los desajustes entre el desarrollo de la economía global y el desarrollo de una política global (Gamble, 2001) a raíz de los cambios en la composición y predominancia de los diferentes flujos de capital. Por ejemplo, desde la provisión y control de las instituciones financieras de desarrollo (IFD) hacia los inversionistas institucionales en 1990 (Kaminsky y Reinhart, 1999, 2000; Kaminsky *et al.*, 2001). Como resultado, estos cambios han hecho necesario redefinir la arquitectura de las finanzas internacionales a través de un nuevo conjunto de reglas que promuevan una “regulación prudencial”, lo que demanda mayores niveles de cooperación y acuerdos entre estados con el fin de prevenir futuras crisis (Eatwell, 1996: 2; Goldstein y Turner, 1996; Stiglitz, 2002). Para los partidarios de esta perspectiva, el principal vínculo instrumental entre las finanzas internacionales y las economías nacionales radica en el tipo de cambio, que regula la relación entre monedas nacionales. El factor central de por qué las crisis financieras son, ante todo, crisis de tipo de cambio (Cox, 1996a; Bonilla y Schamis, 2001).

Dentro de estas perspectivas, las crisis financieras están asociadas a la vigilancia estatal del tipo de cambio nominal, lo que desata un comportamiento especulativo en la parte del sector privado internacional (Kaminsky y Reinhart 1999; Kaminsky *et al.* 2001). De esto se derivan los conceptos del contagio financiero y la repentina salida de capitales desde los países en desarrollo, estimulada por condiciones macro tales como un tipo de cambio fijo, endeudamiento público y monedas sobrevaluadas (Eatwell, 1996;

Eatwell y Taylor, 1999). Este enfoque señala que una sólida regulación y supervisión bancaria –la apertura regulada de cuentas de capital, libre comercio y flexibilización del mercado laboral– son claves para sostener la financiación del desarrollo en esta senda de crecimiento (Stiglitz, 2002; French-Davis, 2002; Fitzgerald, 2002; Culpeper, 1999; Griffith-Jones, 1988, 2002a; Rojas-Suárez, 2004).

Seguidores de esta perspectiva manifiestan que el desarrollo requiere mayores niveles de ingeniería desde arriba y una creciente cooperación entre estados, para garantizar la estabilidad de las finanzas internacionales, condición fundamental para la estabilidad del flujo de capitales entre los proveedores –países o mercados de capitales y los países demandantes de capital (Culpeper, 1999; Ocampo, 2000; 533). En consecuencia, el financiamiento externo del desarrollo no es sólo deseable sino indispensable si se quiere acelerar el desarrollo de las regiones más deprimidas, un principio keynesiano que se ha convertido en el credo de los economistas ligados a la CEPAL, la Comisión Económica de América Latina y el Caribe.

A este respecto, los BRD juegan un papel significativo puesto que ellos son mediadores financieros regionales eficientes en transferir capital del Norte hacia el Sur. Los BRD están dotados con una ventaja política de poder influenciar la dirección del desarrollo y las reformas en sus estados miembros. Además, son las principales instituciones financieras a nivel regional, y han sido prácticamente los únicos prestamistas y fuentes de financiamiento para el desarrollo de los países en tiempos de crisis financieras y turbulencia social (Gurria y Volcker, 2001; Culpeper, 1993, 1999). No obstante, los BRD no son entes regionales tanto como parte de la gobernanza financiera global, dado que su misión primaria es promover la integración de los países en la economía global.

Quienes apoyan esta perspectiva abordan a los BRD enfocándose en la agencia de sus función o misión de desarrollo, medida por la racionalidad interna de sus programas y la eficiencia financiera con la cual estas instituciones ejecutan sus mandatos para el desarrollo (Rodrik, 1995). Los BRD se consideran, en primer lugar, como instituciones técnicas dirigidas por un mandato de promoción del desarrollo en las regiones donde hacen préstamos y son apolíticos por naturaleza.

La ventaja de los BRD radica en su experticia basada, en primer lugar, en la información que proviene de un monitoreo externo continuo de las políticas gubernamentales de los países receptores. En segundo lugar, en su autonomía de los gobiernos receptores, lo que asegura que no se contaminen, nacional o internacionalmente, por intereses particulares o política (Rodrik, 1995). Ante todo, los BRD son instituciones prestamistas, y aunque operen como bancos imponiendo intereses sobre sus préstamos, son instituciones sin ánimo de lucro fundadas en la participación de sus gobiernos y sus países prestatarios y donantes, lo que les garantiza una naturaleza “limpia” tanto de lo político como de lo ideológico.

De esta manera, la legitimidad de los BRD deriva de su carácter consensual, de un reconocimiento internacional de su experticia técnica y de su capacidad para acceder a actores y procesos nacionales. En consecuencia, las intervenciones de los BRD han provocado un impacto positivo en la financiación del desarrollo de los países miembros al motivar flujos privados y apoyo por parte del sector privado (Culpeper, 1999). Los BRD cuentan con la ventaja de ser capaces de ejercer condicionamientos (préstamos condicionados a cambios en las políticas gubernamentales), mientras que al mismo tiempo garantizan un apoyo multilateral internacional para la financiación del desarrollo con el fin de contrarrestar la volatilidad de los mercados financieros globales (Sagasti *et al.*, 2001; Dasgupta y Ratha, 2000; Ratha, 2001). Esta última, su función anticíclica en tiempos de recesión, es quizás uno de sus elementos de mayor debate entre ambas posturas dominantes, pero que ha recibido poca investigación empírica.

## Nueva Economía Política Internacional

Las dos perspectivas esbozadas en párrafos anteriores presumen un mundo interconectado según hechos determinados económicamente acerca de la globalización, los estados, el desarrollo y el cambio. Es sorprendente que estas perspectivas tengan interpretaciones comunes y convencionales de las IFI y de los BRD, lo que a veces nos ofrece una visión universal estática y autoproclamada del desarrollo. De hecho estas aparecen como naturales y



legítimas porque están sustentadas por un sesgo político oculto: el cambio viene sólo desde arriba, a través de las acciones de las élites poderosas que actúan, ya sea por vía de los estados o por medio de regímenes/instituciones internacionales creadas por los estados (Murphy y Tooze, 1991a, c; Gamble y Payne, 1996; Hobson y Seabrooke, 2006). El problema analítico de estas perspectivas es que dirigen el análisis hacia la eficiencia interna de las estrategias y programas multilaterales como la manera primordial de entender los papeles e intervenciones de las IFI. A su vez, estas evaluaciones surgen subordinadas a un presupuesto incuestionable, que las instituciones multilaterales tienen unos mandatos universales e inmutables para el desarrollo que se nutren de su propia experticia racional. El resultado final, y a veces el problema, es que al abordar el tema interno podrían correr el riesgo de producir interpretaciones autosuficientes en lugar de reflejar la realidad. Este puede ser el caso, por ejemplo, del déficit fiscal, contingentes pasivos, expansión monetaria, inflación y el mercado laboral. En estas se debe encontrar las limitaciones de estos enfoques al abordar de forma crítica las intervenciones de las IFI en el desarrollo nacional.

Por varias décadas, análisis y críticas académicas a las limitaciones de estas perspectivas predominantes del desarrollo han sido elaboradas de forma amplia y sistemática, buscando un diálogo más fructífero acerca de los problemas del desarrollo (Strange, 1970, 1971; Cox, 1987; Murphy y Tooze, 1991b; Higgott, 1994; Gamble y Payne, 1996; Underhill, 2000; Foley, 2003). La insatisfacción con el incuestionable positivismo y funcionalismo de estas perspectivas, llevó a académicos de la más variada procedencia a poner el modelo racionalista/positivista de producción de conocimiento en perspectiva, y a favorecer la apertura hacia un nuevo campo dentro de las relaciones internacionales, una nueva EPI. En términos generales, sus estudios asumieron la ausencia de programas de investigación unitarios reflectivistas como condición necesaria para percibir un ámbito académico abierto, definido por el pluralismo de sus agendas y métodos de investigación en lugar de reducirlo a un modo de producción del conocimiento único y dominante.

Entre toda la diversidad de estas perspectivas heterodoxas, la economía política crítica abrió la puerta a enfoques diferentes o heterodoxos de base

social, histórica y geográfica. Un ejemplo de ello son las contribuciones de Cox quien se destaca por haber mostrado el carácter político del conocimiento de la EPI y, sobretodo, haber definido un enfoque en el cual las dinámicas de las fuerzas sociales preceden a las dinámicas mundiales del desarrollo e institucionalidad multilateral. Comprender la naturaleza político-económica de nuestro tiempo histórico ha sido central en las preocupaciones coxianas acerca de la nueva Economía Política Internacional. Respecto a esta versión de la nueva EPI, se define a sí misma en relación con un todo –el orden mundial– que define su ontología en relación al modo de pensamiento, estructura histórica, la misma que define el modo y la metodología de su producción de conocimiento acerca de la realidad.

El enfoque de la economía política crítica coxiana, por ejemplo, se basa en la distinción entre dos tipos de teorías o modos de producción del conocimiento en las ciencias sociales. La primera es la teoría de resolución de problemas. Ésta se centra en responder de forma efectiva a los problemas apremiantes del presente; hace énfasis en cómo tratar con problemas particulares dentro de un orden existente de cosas. El objetivo de la teoría aquí es hacer que la realidad funcione mejor al “tratar con las fuentes particulares del problema” (Cox, 1981: 88). La teoría de resolución de problemas “toma el mundo tal y como lo encuentra, con las relaciones sociales y de poder predominantes, y las instituciones dentro de las cuales estas se organizan como un marco dado para la acción” (*Ibid.*). En general, la teoría de resolución de problemas se presenta a sí misma con un enfoque ahistórico, un método positivista, racional y deductivo, y un modelo exploratorio de análisis funcionalista.

La segunda forma de pensamiento es la “teoría crítica”. Ésta aborda los cambios y transformaciones desde una perspectiva histórica, identificando las fuentes de contradicción, conflictos y crisis que permiten que el cambio sea clasificado en diferentes patrones (Sinclair, 1996). En consecuencia, “la teoría crítica...se aleja del orden mundial predominante y se pregunta cómo ocurrió”, cómo las cosas han llegado a ser como son (Cox, 1996a: 88). Aborda lo particular en relación con el todo –e.g. Instituciones en relación con las estructura del orden histórico– “en lugar de tomarlas por separado”, lo que conduce a una imagen más amplia anclada en el patrón del cambio histórico (*Ibid.*, 89). Así, la teoría crítica es una teoría de la

historia, una teoría de la historia material fundada en el modo de pensamiento histórico siguiendo la tradición establecida por Ferrero, Vico y Polanyi, que presenta los cuatro elementos claves que configuran el enfoque adoptado por esta investigación; el método centrado en las estructuras históricas, el debate sobre el estado y el papel de las instituciones internacionales dentro del orden mundial y el regionalismo.

### *Estructura histórica*

La nueva EPI descansa en un enfoque metodológico histórico, crítico y flexible como una alternativa al positivismo metodológico de los enfoques al desarrollo racionalistas/resolución de problemas. Los conceptos claves y los presupuestos de la nueva EPI acerca de la relación entre las finanzas internacionales y el desarrollo utilizados en este estudio, se derivan de los trabajos de Robert Cox (1981, 1992; Cox y Sinclair, 1996; Cox y Schechter, 2002). Su trabajo representa una ruptura epistemológica en la EPI fundada en las contribuciones de Ferrero, Vico, Sorel, Plaíní, Weber y Gramsci, pensadores interesados en la naturaleza de la transformación y el conocimiento social más que en el orden internacional (Cox y Sinclair, 1996).

La apreciación crítica de las estructuras históricas se centra en el material histórico y en el carácter ideológico de la producción del orden mundial por bloques históricos, a través de la producción de diferentes estructuras hegemónicas y no hegemónicas. El poder emerge del proceso social y el mundo es representado como un patrón de la interacción de las fuerzas sociales que funcionan a diferentes niveles. En la base de las fuerzas sociales están las estructuras históricas; éstas representan las configuraciones de las fuerzas –capacidades materiales, ideas e instituciones que interactúan de manera recíproca para producir un orden social y político particular (Cox, 1981).

Esta configuración de fuerzas no determina acciones aunque sí impone limitaciones y crea oportunidades (Payne y Gamble, 1996). Una estructura histórica se refiere tanto a las limitaciones materiales como a los significados sociales colectivos e intersubjetivos que sostienen, reproducen y desafían un orden social en particular (Cox, 1981). Las estructuras históricas representan

las prácticas sociales persistentes, producidas y transformadas por la actividad humana, en las cuales las personas no son únicamente portadoras sino creadoras de estas (Payne y Gamble, 1996: 8). Estos son patrones persistentes de la actividad humana producidos por respuestas específicas a problemas comunes; se concretan en prácticas, instituciones y significados intersubjetivos para un grupo de personas determinadas quienes constituyen el mundo verdadero y objetivo (Cox y Sinclair, 1996: 515).

Las dinámicas de las estructuras históricas toman lugar en tres niveles interrelacionados. En el primer nivel están las relaciones sociales de producción, que constituyen la base innegable que produce las fuerzas sociales en la forma de clases y movimientos sociales –e.g. feminismo, ecologismo– en las cuales los cambiantes procesos de producción juegan un papel clave. Las relaciones sociales de producción “contemplan la producción y reproducción del conocimiento, las relaciones sociales, la moral y las instituciones, que son prerequisite para la reproducción de las fuerzas sociales en la forma de clases que son los actores más importantes” (Cox, 1989: 39). Cada relación de producción da lugar al surgimiento de una particular fuerza social e identidades colectivas en un bloque o coalición histórica, que se convierte en la base del poder dentro y entre estados y al interior de un orden mundial específico (Cox, 1987: 4).

La segunda esfera de actividad son las formas del estado que están relacionadas a configuraciones particulares de fuerzas sociales. Las formas del estado son construcciones históricas formadas por bloques históricos; éstos representan la estructura central del complejo estado-sociedad civil. Un bloque o coalición histórica integra diferentes clases e identidades colectivas que expresan configuraciones socio históricas particulares y reflejan, como un todo, el “unísono de los objetivos económicos y políticos”, unidad moral e intelectual (Gramsci, 1971: 181-182). Por lo tanto, las diferentes formas del estado expresan bloques históricos distintos, que en sí mismo constituyen estructuras que cohesionan a la estructura y superestructura, los elementos objetivos y subjetivos en la fundación de los diferentes órdenes sociales y los caminos hacia el desarrollo.

La tercera esfera de actividad es el orden mundial, incluyendo la relativa estabilidad de sucesivos y diferentes órdenes mundiales y cual-

quier conflicto que ocurra durante el surgimiento, apogeo y declive de diferentes hegemonías (Cox, 1981: 102-104). En este enfoque, el concepto de orden mundial indica “una estructura que puede tener sólo una duración limitada en el tiempo y que no tiene la inevitable connotación de equilibrio que tiene un sistema” (Payen y Gamble, 1996: 9). Orden “es utilizado en el sentido de la forma cómo las cosas suceden” (Cox, 1981: 152).

Las dinámicas y flexibilidad del enfoque coxiano nos permiten describir el orden mundial ya sea en términos de fuerzas sociales o configuraciones del poder estatal. Las fuerzas sociales no existen de forma exclusiva dentro de los estados, pero pueden sobrepasar las fronteras nacionales a través de las cuales las estructuras mundiales pueden ser representadas como fuerzas sociales, “así como pueden ser descritas como configuraciones del poder estatal” (Cox, 1981: 105). La perspectiva económico política explica el poder mundial como aquel que emerge desde el proceso social; en las características de los órdenes mundiales pueden figurar diferentes tipos de configuraciones de las capacidades materiales, ideas e instituciones.

Sin embargo, el estudio de la estabilidad de los órdenes mundiales es condición necesaria pero no suficiente para aplicar el concepto de hegemonía al entendimiento de los órdenes mundiales.

Hegemonía, se funda en una conjunción coherente o equilibrio entre una configuración del poder material, la imagen colectiva prevaleciente del orden mundial (incluyendo ciertas normas) y un conjunto de instituciones que administran el orden con cierta apariencia de universalidad (esto es, no sólo el obvio instrumento de la dominación de un estado en particular). (*Ibid.*103)

En resumen, comprender cómo estas conjunciones ocurren y se deshacen es central en esta investigación y demanda una explicación más profunda que inicia con el concepto de hegemonía.

### *Hegemonía*

Según Cox, cualquier interpretación del concepto de hegemonía debe aplicarse al ámbito de las fuerzas sociales, que tiene a las relaciones de producción como marco y son formadas por ellas. El presupuesto es que las “ideas y las condiciones materiales están unidas y se influyen mutuamente y no son reducibles entre sí” (Cox, 1987: 7). La hegemonía es mucho más que la dominación ejercida por un único poder mundial, es:

Una dominación de cierto tipo, donde el estado dominante crea un orden basado ideológicamente en un amplio consentimiento que funciona de acuerdo a principios generales, que de hecho aseguran la continuidad de la supremacía del estado o estados líderes y de las clases sociales líderes pero, al mismo tiempo, ofrecen la medida o el prospecto de satisfacción de los menos poderosos. (Cox, 1987: 7)

La dominación puede existir sin hegemonía pero la hegemonía es una forma de dominación que junta elementos coercitivos y consensuales del poder. La hegemonía representa una perspectiva dinámica y equilibrada entre las ideologías y los elementos objetivos del poder que mantiene un orden mundial. El poder es concebido como un centauro, parte hombre, parte bestia, que despliega elementos según las necesidades del orden. Los enfoques de la nueva EPI adoptan estas concepciones y están muy comprometidos con la investigación histórica; así buscan entender los dilemas del presente remitiéndose a los cambios del pasado (Payne y Gamble, 1996: 10).

El punto de partida para entender la hegemonía es el estudio de los dos órdenes mundiales que han tenido mayor impacto en nuestra era, la Pax Británica y la Pax Americana. El surgimiento del orden mundial liberal o la Pax Británica fundó el estado liberal y expandió en el mundo las normas de la economía liberal (libre comercio, libre movilidad de capital y personas), proporcionando una ideología universal que expresaba sus propios intereses, indiferente a la situación de los países periféricos. En este periodo no existían instituciones internacionales formales en el orden mundial; la administración y regulación del orden liberal eran realizadas en la Ciudad

de Londres por su cuenta, con el poder marítimo británico como fuerza potencial (Payen y Gamble, 1996: 10).

Sin embargo, al finalizar el siglo diecinueve, este orden mundial empezó a declinar y los estados liberales fueron desafiados por la incorporación de la nueva fuerza laboral industrial del capitalismo. La expansión económica hizo necesaria más participación por parte del estado en términos de regulación de mercado y políticas de bienestar, complementada con políticas proteccionistas y de acceso a nuevos mercados y colonias. Alemania y Estados Unidos superaron la supremacía a de Gran Bretaña, y aunque algunas instituciones internacionales, como la Sociedad de Naciones, se formaron tras la Primera Guerra Mundial, estas no fueron suficientes para sostener una nueva hegemonía, ya que este orden colapsaba por la rivalidad entre bloques de poder regional. El proceso terminó con el triunfo de los EEUU en la Segunda Guerra Mundial (Cox, 1981: 105).

La nueva configuración del poder, la Pax Americana, fue menos rígida, tomando la forma de alianzas estatales dependientes del poder de EEUU, creadas para contener la expansión de la Unión Soviética. Dos procesos marcaron la nueva hegemonía. El primero fue la reafirmación de las ideas económicas liberales a lo largo de Europa Occidental y la inclusión y subordinación de una vasta mayoría de nuevos estados emergentes del Tercer Mundo. El segundo fue la contención de la alternativa de orden mundial más fuerte liderada por la Unión Soviética (Payne y Gamble, 1996: 11). La Pax Americana produjo las más importantes instituciones internacionales. Desde la Gran Depresión y el surgimiento de la doctrina keynesiana, que borró la separación entre economía y política, la administración económica nacional de las economías internas devino legítima y necesaria, así como también la multilateralización de la administración de la economía internacional (Cox, 198, 105). Una característica principal de la Pax Americana fue la liberalización del comercio entre las economías nacionales y la convertibilidad de las monedas occidentales en dólares estadounidenses, paralelas al “desarrollo de una situación de seguridad nacional en el Occidente” (Payne y Gamble, 1996: 11).

De los dos tipos de orden mundial mencionados, la Pax Americana fue hegemónica ya que se fundó en gran medida sobre el consenso entre estados,

excepto aquellos que estaban bajo la influencia soviética. La nueva hegemonía proporcionaba suficientes beneficios a los estados asociados y subordinados con el propósito de ganar su consentimiento, aunque la sumisión se debilitaba, ésta fue combinada o remplazada por la fuerza en la periferia. Los principios de la Pax Americana eran la libre movilidad de bienes, capital y tecnología y niveles predecibles y razonables de tipos de cambio, similares a las Pax Británica pero mucho más institucionalizados. Las instituciones internacionales fueron orientadas principalmente hacia la reconciliación entre las presiones sociales nacionales y las necesidades de expansión de la economía mundial; para esto se utilizó las funciones del estado como parte del proceso de internacionalización del estado. Las instituciones internacionales se convirtieron en un mecanismo para supervisar la adaptación a nivel nacional de las normas internacionales, e hizo de la asistencia financiera y técnica la condición que evidenciaba la aplicación interna de los nuevos lineamientos del desarrollo (Payne y Gamble, 1996: 11).

Los años dorados de la Pax Americana y del nuevo orden mundial que emergió de esta, se caracterizó por la reconstrucción del orden económico internacional liberal y el desarrollo de los estados de seguridad nacional en Occidente con la disposición para absorber o coaccionar cualquier régimen periférico que se opusiera a la hegemonía. En términos ideológicos, el estilo keynesiano de desarrollo recayó sobre las bases de la ideología de la Guerra Fría. A este respecto, la Doctrina Truman se convirtió en un elemento inseparable del Plan Marshall, promocionando ya sea la desestabilización de los regímenes radicales del Tercer Mundo o apoyando aquellos regímenes alineados a la hegemonía (*Ibid.*, 11).

La crisis de la Guerra de Vietnam marcó el inicio del declive del impacto de la Pax Americana en todo Occidente, ya que afectó de forma negativa las provisiones financieras de EEUU para el desarrollo. Los EEUU empezó a transmitir la inflación a nivel internacional; los niveles de ganancia de los estados se desplomaron, presionando a los gobiernos y corporaciones a mayores acciones para cubrir sus niveles de ingreso, lo que incrementó el precio de la materia prima. En este contexto, el estatus del dólar pasó de ser una divisa líder a una divisa-negociada, lo que acarrió que EEUU perdiera el control internacional de la financiación al desarrollo y la difusión del poder en la



economía política global. No obstante, la reacción hegemónica por reafirmar la autoridad de EEUU tuvo lugar en 1980, cuando este país intentó retomar el control “mediante la economía política del Reaganismo” (*Ibid.*, 13).

El propósito del Reaganismo fue derrotar y erradicar el nacionalismo del Tercer Mundo y retomar el rol hegemónico que alguna vez tuvo EEUU en el orden mundial. El proyecto se fundó en el prospecto gemelo del militarismo y el monetarismo, externalizando su máquina militar mundial e imponiendo el credo neoliberal, teniendo a las instituciones financieras internacionales como las reglas internacionales del desarrollo. No obstante, el Reaganismo no logró reafirmar completamente su autoridad en el orden mundial, el cual había sufrido cambios significativos. Había fallas internas tales como déficit comercial y de gasto pero, sobre todo, los proyectos neoconservadores fracasaron al enfrentarse con un escenario internacional diferente y más complejo.

Las economías de Europa y Japón tenían un crecimiento sostenido y mucho más fuerte que en décadas pasadas. Sin embargo, aunque la economía de EEUU era la mayor proveedora de capital para el desarrollo, los Nuevos Países Industrializados (NPI), Europa y Japón, también estaban exportando capital y eran menos dependientes de los flujos de EEUU. Era un nuevo orden mundial no hegemónico en el cual el poder estadounidense era aún incuestionable, particularmente en el terreno militar y, en gran medida, en el económico. Aunque EEUU ya no era lo suficientemente poderoso “para formar por sí solo las reglas del orden hegemónico consensuado” (*Ibid.*, 14).

Las décadas de 1970 y 1980 se caracterizaron por el surgimiento de un nuevo orden mundial en el cual ningún estado era capaz de controlar o regular el desarrollo. En su lugar, propiciado por el Reaganismo, el vacío dejado fue pronto ocupado por los actores que administraban los niveles múltiples y claves de la genuina economía global. Esto es, “la no-oficial y oficial red transnacional e internacional de representantes e intelectuales estatales y corporativos que trabajan en la formulación de una política de consensos para un capitalismo global como una *nebulosa*” (Cox, 2002: 33). El nuevo espíritu de las ideas que regulan el mundo ha sido resumido claramente por Ley (1996: 42) al manifestar que “no sería demasiado decir que para el final de 1980 la única política de desarrollo que era aprobada

oficialmente era no tener ninguna, dejando que el mercado, y no el estado, asigne los recursos”. Al interior del nuevo orden mundial no hegemónico había ahora un ejercicio multinivel del poder, en el cual el estado estaba restringido por las fuerzas globales y, en particular, por el poder internacional de la movilidad de capital y las IFI que la promovían. El nuevo orden global restringía las estrategias estatales para el desarrollo pero al mismo tiempo les permitía depender de la orientación de las configuraciones internas de las fuerzas sociales tras dos décadas de cambio (Weiss, 2003).

Retornando a nuestro punto central, la revisión crítica de la historia nos muestra que, históricamente todas las formas de hegemonía fueron desarrollos basados en el estado, superando fronteras nacionales para convertirse en un fenómeno de expansión internacional, acompañado por diferentes niveles de institucionalización del poder y las normas. Una de las lecciones aprendidas de esto, es que el impacto de la hegemonía en los países periféricos se dio de una forma más pasiva. El efecto de este proceso es el reflejo, más o menos directo, “de desarrollos internacionales que transmiten sus corrientes ideológicas hacia la periferia” (Cox y Sinclair, 1996: 134). Este es un fenómeno de cambio particular que ha sido abordado internacional y nacionalmente, y que constituye una de las características principales del orden global en la globalización (Taylor, 2001, 2005). El impacto de la hegemonía en la periferia o semi-periferia de una forma pasiva, es una idea importante para esta investigación ya que es necesario comprender la interacción en las dinámicas de cambio de poder internacional, regional y nacional dentro de la economía política global y el desarrollo desigual. Estos conceptos se analizan más adelante.

Es claro que la hegemonía no puede reducirse a los medios de producción dominantes sino que se refiere a la amalgama de ideas y condiciones materiales expresada en bloques históricos bajo la hegemonía de una clase social. Un bloque histórico constituye la integración y articulación de los diferentes intereses de clase y formas de identidad dentro de una alianza de fuerzas específica en la cual los intereses de una parte son presentados como los intereses de todo el conjunto. Dado su carácter social, un bloque histórico es una relación constantemente construida, impugnada y negociada y “nunca es un reflejo estático de una alianza entre las fuerzas de la

clase social” (Mortón, 2007: 97). En consecuencia, la hegemonía es una estructura social, económica y política, expresada en normas, instituciones y mecanismos que establecen las reglas de comportamiento que soportan un particular modo de producción (Cox, 1987). En este sentido, las instituciones internacionales son uno de los mecanismos que expresan las normas de la hegemonía mundial.

Sin embargo hegemonías y procesos históricos son dialécticos por lo que se conforman tanto por procesos estructurales como superestructurales. Un típico ejemplo de ello es el caso de la Pax Americana, en tanto expresión de la “internacionalización del estado” que precede a la globalización financiera neoliberal (Cox, 1987: 109). El concepto de hegemonía no es determinista y el peso que se le dé en el análisis de agencia y estructura, o de la economía, política o cultura, puede variar según los procesos específicos bajo estudio. Lo que no cambia es la noción de la base social de la hegemonía, su elemento central. Sin embargo, el único problema con la categorización de Cox respecto de la noción de hegemonía es la dificultad de separarla analíticamente en diferentes estructuras de poder y en los diferentes elementos que la constituyen.

Para resolver el problema, la hegemonía puede concebirse como compuesta por elementos de poder separables o dimensiones interrelacionadas localizadas y expresadas en tanto estructuras de seguridad, producción, financieras e ideológicas de la economía política global, tal como lo ha sugerido Susan Strange (Payne y Gamble, 1996: 9). Esta noción es central para esta investigación, dado que nos permitirá mantener el foco de análisis en uno de los temas más controvertidos en América Latina, la financiación del desarrollo.

### *El estado*

Siendo la más importante estructura en la organización de las sociedades y las dinámicas entre las mismas en términos de civilizaciones, la interpretación académica del concepto de estado es central para la comprensión de las dinámicas del orden mundial que definen el contexto en el cual las instituciones internacionales y los BRD existen y funcionan. Una exploración

de este concepto es vital para esta investigación ya que establece las relaciones estado-sociedad e internacional-nacional. En la EPI es posible ver dos modelos dominantes de estado, uno realista y el otro pluralista, asociados a las contribuciones de Max Weber y Emile Durkheim respectivamente (Palumbo y Scott, 2003).

Las influencias del realismo político de Maquiavelo y Hobbes son muy claras en Weber, quien mantiene elementos del materialismo metodológico separados de su programa político original. En su concepción, Weber reconoce al estado como la expresión racionalizada de la voluntad colectiva, identifica las bases materiales de su poder y su rol en la formación de la nación e identifica sus formas de institucionalización. En Durkheim, al contrario, la influencia de la teoría política tanto francesa como alemana es su característica distintiva. Aquí, el estado es, en esencia, un órgano deliberativo de las sociedades políticas y el guardián de sus *conciencias colectivas* o moral colectiva. Estos conceptos son los fundadores de dos ideas dominantes en los principales enfoques de la EPI: un estado natural de anarquía y la igualdad soberana de los estados. Estos enfoques facilitan el manejo del conflicto y la cooperación entre estados y regulan los mandatos de las organizaciones internacionales. No obstante, también oscurecen las relaciones jerárquicas entre estados y otros actores en el orden mundial y en la particular naturaleza social de los cambios y el desarrollo.

La EPI crítica entiende al estado en términos históricos y sociales, es decir como el desarrollo de autoridades políticas “que surgen en tiempos y lugares diferentes dentro de un contexto de distintas influencias” (Cox y Schechter, 2002: 32). En este punto, la noción de estado se refiere al complejo estado/sociedad, a las “instituciones de norma imperativa en relación con el equilibrio de las fuerzas sociales que pueden sostenerlas o socavarlas” (*Ibid.*, 32). Por lo cual, el estado es producto de una relación social a través de la cual el orden capitalista y la hegemonía son expresados y construidos” (Cox, 1981). En este sentido, las tendencias internas y externas son mediadas con relativa autonomía, asegurando el funcionamiento del capitalismo de estado y beneficiando a la clase hegemónica (Poulantzas, 1975). Los bloques o coaliciones históricas, por lo tanto, preceden el surgimiento de órdenes mundiales donde los bloques históricos son un fenómeno de

origen nacional que no puede existir sin la hegemonía de la clase social que ejerce su dominación por medio del control, legitimación y propagación de un estilo de desarrollo hegemónico (Cox, 1981: 168, 174).

Una vez que la hegemonía ha sido consolidada al interior se puede expandir más allá de las fronteras nacionales, al ampliar su modo particular de relaciones sociales de producción y, en la actualidad, internacionalizando el estado (Payne y Gamble, 1996: 171; Cox, 1987: 149-150). Según Cox, la tendencia hacia la internacionalización del estado nunca es completa ya que produce “tendencias opuestas de grupos sociales nacionales que han sido perjudicados o excluidos en los nuevos reajustes internos”; las tendencias-opuestas pueden reversar la tendencia de internacionalización (Cox, 1987: 253). Cox adapta el concepto gramsciano de revolución pasiva con el propósito de representar la transformación frustrada, estancada e incompleta de la sociedad dentro del orden mundial, la que puede tomar diferentes formas:

Una es el cambio inducido en una sociedad por una fuerza externa que convoca el apoyo interno de algunos elementos, pero no supera la oposición de las otras fuerzas arraigadas... [Otros pueden tomar] la forma de una guerra estancada de posiciones estratégicas, que tiene la fuerza suficiente para provocar oposición, pero no es lo suficientemente fuerte como para superarla. Además, la estrategia del poder dominante es cooptar de forma gradual a los elementos de las fuerzas de oposición —una estrategia conocida en la política italiana como *transformismo*— es otra forma de revolución pasiva. (Cox y Schechter, 2002: 106)

La forma pasiva, la revolución pasiva o revolución desde arriba se refiere a los procesos y las relaciones que forma y son formadas por la articulación inter-escalar entre la dirección internacional y nacional del cambio. Esto es, un proceso de cambio a través de la intervención del estado encaminada a la expansión del capital sobre el trabajo, con la inclusión de grupos dominantes al interior de la hegemonía del orden político, cooptando, absorbiendo y fragmentando a los grupos de oposición de la sociedad civil y trabajadora (Cox, 2002: 106; Taylor, 2001, 2005).

En resumen, el concepto de revolución pasiva se refiere a la forma en la cual el poder estatal se ha ido ajustando, cada vez más, a las prerrogativas de la economía política global a través de tres procesos. El primero es la formación de un consenso interestatal dentro de una estructura ideológica común, donde desarrollan un rol central las IFI. El segundo es la participación jerárquica y estructurada de las unidades estado-nación en sus estructuras. El tercero es el proceso por medio del cual las estructuras internas del estado son ajustadas para que cada estado pueda transformar este consenso global en una política y práctica nacional, lo que se denomina transformismo (*Ibid.*, 254). El último de estos conceptos centrales es comprender las dinámicas internacionales-nacionales del desarrollo bajo la globalización, donde es de particular interés para esta investigación la economía política de los BRD.

#### *Instituciones internacionales*

La noción de transformismo como la forma hegemónica más destacada del actual orden mundial, no ubica al poder político en el ámbito internacional o en el nacional, sino en ambos, ya que asume que la relación internacional-nacional está mediada institucional, ideológica y socialmente. El orden internacional, las instituciones mediando la relación internacional-nacional y el estado, no son sólo una yuxtaposición sino que integran –sea de forma armoniosa o conflictiva– todos los elementos en un complejo inseparable (Underhill, 2000; Cox y Schechter, 2002; Weiss, 2003b). La esencia de este complejo, bajo el transformismo, es que aunque fuerzas externas busquen imponer lineamientos específicos del desarrollo en sus propios intereses, hay espacio suficiente a nivel nacional para resistir o contrarrestarlos, lo que a su vez depende del equilibrio entre las fuerzas sociales al interior de estado (Cox y Schechter, 2002). Transformismo, como un concepto derivado de la teoría de la revolución pasiva, se refiere a la articulación inter-escalar, la agencia y la estructura internacional y nacional de dimensiones específicas en la economía política del desarrollo.

Dada la naturaleza del transformismo, la globalización al interior del actual orden global presenta un proceso intergubernamental nacional-in-

ternacional, el mismo que puede asumir diferentes formas y presentar diferentes equilibrios de poder entre terrenos externos e internos. Esta interdependencia gobernada, inherente al transformismo, define diferentes relaciones de poder a través de varias formas de cooperación o conflicto entre las alianzas o asociaciones económicas y políticas (Weiss, 2003b: 308). En consecuencia, las estructuras internas pueden asumir pasividad o no, ser transformistas o no, ser cooptadas por fuerzas externa o no, pudiendo los estados utilizar capacidades transformistas similares según su posición jerárquica dentro de la administración del orden global y de sus relaciones con las instituciones internacionales y regionales.

Los procesos intergubernamentales nacionales-internacionales de la integración global están arraigados en la dimensión político técnica de la relación IFI-Estado. Esto se debe fundamentalmente a que las primeras (IFI) han sido creada por los estados hegemónicos, razón por la cual aun cuando las IFI pueden verse independientes su autonomía es siempre relativa respecto de los estados que las crearon. El FMI y el BM, en sus relaciones con EEUU y Europa, son una clara expresión de esto.

El carácter institucional de la relación entre IFI-Estado proporciona un efecto distributivo del poder hacia cualquier proceso de globalización intergubernamental (Thelen, 1999: 392-396, citado por Weiss, 2003b:23). Este es un elemento político-económico central en el papel de las IFI el cual favorece a los intereses de actores y coaliciones específicas. Ello se debe a que los arreglos y resultados de estas relaciones IFI-Estado promueven, justifican y legitiman, en general, proyectos político-económicos que sintonizan con los lineamientos que dominan y definen la dinámica de la economía global. En otras palabras, el complejo IFI-Estado proporciona a los actores nacionales un equilibrio de poder y un efecto de legitimación sobre el desarrollo domestico, regional e internacional, que marca la naturaleza político-económica del papel de las IFI.

La administración del orden mundial es otra dimensión central de investigación en la nueva EPI, dado que esta define las condiciones estructurales del desarrollo en un tiempo y espacio geográfico determinado. Según Cox, la administración del capitalismo global,

es un proceso multinivel, determinado al nivel nacional por el equilibrio de fuerzas sociales al interior de los estados; al nivel transnacional por una ideología evolutiva (neoliberalismo) producida por las escuelas de negocio, periodismo y otros intelectuales; al nivel internacional por aquellas instituciones que desarrollan lineamientos políticos apoyados oficialmente; y, nuevamente a nivel nacional, por la traducción de estos lineamientos en medidas concretas de las políticas fiscal y monetaria. (Cox y Schechter, 2002: 33)

Este proceso multinivel es definido por la internacionalización del estado, referido por Cox como,

La oficial y no-oficial red transnacional e internacional de representantes e intelectuales estatales y corporativos que trabajan en la formulación de una política de consensos para un capitalismo global como una nebulosa... las agencias económicas mundiales funcionan como parte de...la nebulosa que intenta generar un consenso para la administración del capitalismo global entre los poderes gubernamental y corporativo en los cuales las Naciones Unidas toman un lugar subordinado pero acatador. (*Ibid.*, 33, 39)

Según Cox, las IFI son un instrumento importante a través de las cuales los valores de la hegemonía global son articulados, enmarcados, y por lo tanto enmarcan las acciones de los actores nacionales e internacionales (Cox, 1992: 178-179). Puede decirse entonces que el rol central de las IFI se basa en la justificación y defensa de los proyectos político-económicos determinados, promocionando (material o ideológicamente) valores específicos e interviniendo en el desarrollo doméstico nacional y regional (países en desarrollo y regiones en desarrollo). En este sentido, las instituciones internacionales son “agentes legitimadores del orden hegemónico del cual estas surgen y desde donde actúan, encarnando las normas centrales alrededor de las cuales este orden es construido”. Son “sostenidas por normas globales y procedimientos institucionales que actúan con el fin de establecer reglas de conducta para los gobiernos” (Taylor, 2001: 10). Así, al intervenir



en el desarrollo, las IFI son capaces de cooptar a las élites nacionales de la periferia y de asimilar a las posiciones contrarias a través de la despolitización del conflicto (contra-hegemónicas).

Los resultados del rol hegemónico de las IFI dependen de sus éxitos sobre un campo ideológico y político más amplio del desarrollo. Así, las capacidades estructurales de las IFI están definidas por sus capacidades para enmarcar alternativas de política, asimilando posiciones contrarias, justificando y defendiendo un proyecto político-económico particular, y legitimando aquellas transformaciones en concordancia con los lineamientos para el desarrollo establecidos por la administración de la economía global. Dentro de este enfoque del rol en el desarrollo de las IFI, enmarcar, constituye, tal vez, una de las capacidades político económicas más distintivas, puesto que limita el poder de las ideas que pueden ser una amenaza potencial para la expansión de un proyecto de forma de capitalismo. El proceso de enmarcar es en esencia tecnocrático y se da a través de la estrategia político institucional de despolitización, economización y operacionalización (transformación en elementos técnicos) de las ideas y lineamientos de desarrollo. En esta despolitización, las ideas son desprendidas y descontaminadas de su dimensión política o de conflicto. En la economización, las ideas restantes son atadas y justificadas a y desde los presupuestos neoliberales de mercado; y por último, en la operacionalización, las ideas son traducidas a políticas y programas de base técnica encaminadas al desarrollo nacional (Bøås y McNeill, 2004). Un ejemplo central en este sentido, son los lineamientos y políticas de las IFI acerca de reforma del estado y privatizaciones promovidas en sus programas para los países en desarrollo durante los noventa.

### *Globalización*

Podemos decir entonces que el papel central de las IFI es generar consenso y promover la expansión de un proyecto o forma particular de organización de la economía global y la vida material de las sociedades. Entre otras

cosas esto lo realizan predicando un entendimiento supuestamente basado en la ‘sabiduría económica’ acerca de cómo se debe alcanzar el desarrollo dentro de la globalización. Ello está directamente relacionado con aquellos enfoques predominantes que miran a la globalización como “inevitable” y con escaso espacio para el involucramiento del estado en la economía. Aquí, el estado debe ser reducido a un mínimo regulador institucional indirecto. El desempeño de este rol está dado por lo que Karl Polanyi (1975) denominó la “falacia economicista”, la “separación institucional de las sociedad en las esferas económica y política”. La falacia de que el mercado por sí mismo trae bienestar postula una seria y problemática comprensión de la globalización, de las dinámicas del desarrollo y –el tema de este estudio– de la misión para el desarrollo de los BRD.

Para los estudiosos de la nueva EPI, la globalización por el contrario, es “un largo proceso histórico caracterizado por contradicciones, formado por coyunturas e impugnado por fuerzas políticas hostiles y altamente conscientes” (Payne, 2004: 10). Al contrario de los enfoques predominantes, en la nueva EPI la globalización no propone ningún futuro predeterminado, ya sea el mercado global o una comunidad política global. Este proceso histórico de largo plazo es una fuerza transformadora histórica que socava sociedades, economías, instituciones de gobierno y al orden mundial tal como lo conocemos, disolviendo los límites entre lo internacional y lo nacional, en un juego sin fin cuyo resultado final aún permanece incierto (Giddens, 1996; Mann, 1997; Held *et al.*, 1999). La globalización impone, por lo tanto, nuevas limitaciones y genera nuevos espacios que en lugar de constreñir las opciones de desarrollo abre una nueva gama de importantes opciones para el mismo (Payne, 2004).

En el corazón de la globalización está el creciente carácter global de la producción y las finanzas, lo que hace de la economía y la producción de la vida material la matriz del cambio. La producción global es capaz de utilizar las diferencias territoriales para maximizar la reducción de costos, impuestos, evadir regulaciones y controles sobre el trabajo. La producción está hoy subordinada a cómo las finanzas funcionan, y las finanzas globales están en un punto donde se han convertido en casi una “red de 24 horas al día virtualmente regulada”, cuya toma de decisiones colectiva “está

concentrada en las ciudades mundiales en lugar de en los estados –Nueva York, Tokio, Londres, París, Frankfurt” (Cox, 2000: 27). El surgimiento de la economía global, fundada sobre la base de una creciente movilidad de capital, ha presionado a los estados a hacer una reorganización estratégica de sus políticas fiscales, industriales y de bienestar a fin de dar respuesta al cambio histórico. De hecho las últimas crisis nacionales y regionales muestran que una postura pasiva y una apertura indiscriminada amenazan el control del estado sobre el desarrollo. Algo que traído al centro de la escena del desarrollo el financiamiento del desarrollo sobre todo en áreas de políticas instrumentales tales como cuentas de capital, tipos de cambio, política monetaria, política fiscal y política del gasto en bienestar (Bonilla y Schamis, 2001; Weiss, 2003b; Hobson, 2003; Swank, 2003).

Sumado a esto, la globalización ha alterado el patrón de estratificación social global, fusionando las condiciones y praxis de las clases medias y altas de los diferentes países, regionalizando y globalizando a su vez en doble movimiento las estructuras sociales. Puede verse entonces que estas incipientes jerarquías de clases tienden a ser globales, con un carácter regional más que doméstico, reflejando la acentuación de una polarización social entre ricos y pobres, dentro y entre sociedades (Castells, 1996; Wallerstein, 1993; Cox, 2000). Este proceso global de re-estratificación social significa a su vez algo central en términos económico políticos, esto es, la reingeniería del poder en la confluencia de autoridad, nacional e internacional, así como sobre lo que ocurre al interior de los países (Held *et al.*, 1999).

Debido a las tendencias económicas y sociales globales, la forma histórica del estado ha experimentado una profunda reorganización, acompañando el cambio de hegemonía a lo largo del proceso de internacionalización del estado. A este respecto, inicialmente los estados débiles tendían a dar una respuesta pasiva al impacto de los cambios, lo que ajustó las economías nacionales a las dinámicas de una economía global regulada de manera insuficiente generando importante conflicto e inestabilidad doméstica. Sin embargo, ya que la hegemonía también se presenta, sobre todo, como una forma del proceso de negociación asimétrico en el comercio, las finanzas y el mercado laboral, la internacionalización de estados débiles o periféricos puede orientarse en una segunda fase hacia la mediación o la represión de

los actores sociales domésticos con el fin de contener el conflicto (Cox y Schechter, 2002).

Otro elemento importante a destacar es que los niveles más altos del capital y los intelectuales tienen la propensión de tomar un papel activo en reducir las contradicciones entre lo interno y lo externo. En particular, estos tienden a jugar un rol especial dirigido a la redefinición de las políticas del estado para garantizar el control estatal sobre áreas vitales del desarrollo y en particular sobre la orientación y organización de su financiamiento. De esta forma, los límites de la sustentabilidad de la internacionalización y mediación del estado son nacionales, puesto que un cambio en la estrategia para el desarrollo es viable únicamente con la emergencia de un nuevo bloque histórico. No obstante, al tiempo que la economía global, y en especial las finanzas globales, imponen nuevas limitaciones a las estrategias estatales, también las imponen en la formulación de políticas. En resumen, los cambios establecen nuevos escenarios regionales cuyas características, positivas o negativas, varían en relación a una amplia gama de relaciones probables entre la configuración interna de las fuerzas sociales y las estructuras globales al interior de los procesos intergubernamentales que acompañan a la estrategia de integración global.

## **Regionalismo, multilateralismo y BRD**

### *Regionalismo y multilateralismo*

Existe un amplio consenso académico acerca de que los cambios que tuvieron lugar entre inicios de 1970 y el fin de la Guerra Fría dieron nacimiento a un orden mundial diferente al de las décadas precedentes. Una de las características del mismo ha sido la creciente importancia del regionalismo en el desarrollo bajo la dinámica de la globalización. El tema ha sido expresado y puede ser rastreado, dentro de los enfoques predominantes, principalmente por dos posiciones opuestas con relación a cómo entender el surgimiento de los proyectos regionales aunque es importante destacar que la creciente tendencia es a aceptar que el regionalismo ha retornado para quedarse como una pieza central del orden internacional.

Algunos observadores consideran que el desarrollo de las regiones es una amenaza a la economía global. Sus seguidores parten de la idea de que el mundo se divide, e históricamente ha estado dividido, en tres regiones mayores –Europa, las Américas y Asia Pacífico– encaminadas cuya relación siempre tiende a confluir en guerras comerciales que no pocas veces se han convertido en “guerreas reales”. Sobre esta base, partidarios de esta perspectiva realista asumen que en un orden hegemónico posterior a EEUU, el mundo necesariamente degenerará en conflictos, teniendo a las regiones y civilizaciones como sus actores principales (Huntington, 1993). En un mundo sin un bloque de poder dominante o hegemónico, el monopolio del poder en cada unidad respecto de ciertas áreas los llevaría a cambiar los términos comerciales a su favor, una tendencia difícilmente posible de revertir (Krugman, 1991).

El otro enfoque dominante, a su vez, sostiene que el regionalismo es una tendencia positiva, en tanto y en cuanto sus razones y objetivos finales sean la liberalización comercial y financiera (Birdsall y Rojas-Suárez, 2004). Según esta perspectiva, el regionalismo acontece de forma natural debido al desarrollo de los mercados privados. De este modo, la convergencia de mercados económicos y redes sociales entre localidades y regiones, incrementaría la interdependencia generando así una regionalización positiva (Devlin y Castro, 2004). En este sentido, dado que la liberalización comercial multilateral es lenta e incierta, los países se hallan empujados por una liberalización comercial regional a través de acuerdos comerciales regionales (ACR), definiendo una convergencia entre regionalismo y multilateralismo (Bergsten, 1997; Tussie, 2003). Desde esta perspectiva entonces, el centro del debate gira en torno a si la regionalización está llevando o no a una economía y orden mundiales más polarizados o más cooperativos. Un concepto central en esta investigación dado que define el marco conceptual dentro del cual los seguidores de esta visión entienden la misión y función para el desarrollo de las BRD.

Los partidarios del desarrollo basado en el liderazgo del mercado, por ejemplo, sostienen que el regionalismo es, en primer lugar, una concentración de estados que establece reglas de mercado para promover el libre comercio y finanzas (Edwards, 1998; Vásquez, 2003). Aquí, el regionalis-

mo es un proceso unilateral de liberalización financiera y comercial, una liberalización “desde arriba” conducida por el estado nación, en la cual durante los noventas, países como Chile y Argentina han puesto en marcha procesos de reforma y apertura económica sin la necesidad de una presión multilateral externa (Sally, 2003: 3). Para seguidores de esta visión los países han demostrado una sólida capacidad para acceder de forma individual a los mercados de capital a fin de financiar su desarrollo, razón por la cual la misión de los BRD se ve reducida y renfocada hacia la provisión de apoyo técnico y conocimiento especializado. Aquí los BRD constituyen un sistema de pequeñas entidades regionales multilaterales subordinadas a las más grandes IFI; la función de éstas en el desarrollo es promover la coordinación y asistencia técnica para el desarrollo de los mercados y la liberalización global, preparando a los países para lograr acceso al financiamiento internacional vía mercados de capitales (Meltzer Report, 2000).

En un planteamiento cercano, los partidarios del orden global regulado, asumen que el “regionalismo” se refiere a la idea de que “los acuerdos entre países al interior de las regiones pueden ser un paso adelante hacia una mayor integración en el sistema global comercial y financiero”. Así, el regionalismo se convierte en “una estrategia para acelerar el desarrollo de instituciones regionales y nacionales, a fin de generar un crecimiento acelerado y sostenido” a través de la liberalización comercial, basada principalmente en ventajas comparativas geográficas (Birdsall y Rojas-Suárez, 2004: 1; Gurria y Volcker, 2001). Al interior de esta perspectiva de base ricardiana, los institucionalistas neoliberales argumentan que “el regionalismo prospera en los espacios de toma de decisiones dejados por el multilateralismo, pero al mismo tiempo, cuando estos vacíos son demasiados o muy amplios, estas tensiones se vuelven a tratar en la esfera multilateral” (Tussie, 2003: 100). De esta forma, el regionalismo da substancia al multilateralismo, reforzando la misión para el desarrollo de los BRD al beneficiar al país con mejores oportunidades de acceso al mercado. Los mercados de capitales globales distan mucho de ser perfectos; por lo tanto, los BRD deben contribuir con un importante papel en el desarrollo y experticia, esto con el fin de facilitar el acceso a los mercados de capitales a través del desarrollo de los países y el apoyo a la integración regional (Gurria y Volcker, 2001).

En síntesis, puede observarse que los enfoques predominantes cuentan con dos elementos centrales en común que enmarcan la comprensión y definición de la misión de desarrollo de los BRD. En primer lugar, podemos detectar el supuesto de que los BRD son vistos como parte del sistema multilateral de administración global del desarrollo. Estos median, de forma positiva o negativa, entre los mercados de capitales globales, las organizaciones internacionales, países en desarrollo y menos desarrollados. De hecho, los BRD tienen en común mandatos universales e inmutables que descansan en el saber técnico derivado de un conocimiento universal de cómo la economía funciona y define el desarrollo. Segundo, todo debate sobre el desarrollo dentro de la globalización gira en torno a qué tan lejos puede llegar la regionalización incrementando el libre comercio y finanzas (Devlin y Castro, 2004: 77).

Puesto que la regionalización está asociada con la tendencia hacia la globalización, y el regionalismo está vinculado con la construcción política de una nueva hegemonía neoliberal en la década de 1990, es importante caracterizar a las dos. Para algunos estudiosos, la regionalización se refiere a aquellos procesos que están profundizando la integración en regiones particulares y que pueden ser rastreadas, en una primera etapa de análisis, en los cambios en el flujo comercial, la IED y la migración (Stalling, 1992; Hirst y Thompson, 1996). América Latina es un ejemplo de esto, con un comercio intrarregional creciente e IED, en especial en la década de 1990 (CEPAL, 2000).

Sin embargo, el crecimiento en el intercambio económico presenta un patrón desigual, integrando a ciertos lugares y sectores y marginando a otros. El otro impacto es la creciente presencia de áreas estratégicas que funcionan como poderosos magnetos, atrayendo “áreas y sociedades dentro de la órbita”, generando nuevas formas de estratificación (Payne, 2004: 20-21). El impacto irregular de la regionalización y el surgimiento de nuevos patrones de estratificación dentro de las regiones han sido los temas abordados por los proyectos regionalistas. En consecuencia, globalización y regionalización están definiendo la importancia de un “nuevo regionalismo” como una respuesta a algunos de los elementos claves de la agenda post Guerra Fría de comercio liberalizado (Grugel, 1999:11).

Contraria a las perspectivas predominantes, la nueva EPI aborda al regionalismo en un contexto de hegemonía cambiante y el surgimiento de un orden mundial neoliberal, trascendiendo la disputa tradicional entre las miradas unilaterales o multilaterales del regionalismo. Como resultado de los cambios en el mundo impulsados por la hegemonía, el orden global se caracteriza cada vez más por una competencia comercial agresiva en la cual la negociación entre poderes determina los resultados. Diferentes autores concuerdan en que esto representa una coexistencia entre la regionalización y las tendencias hacia la globalización (Held *et al.*, 1999). En la raíz de esto se encuentra una creciente convergencia entre multilateralismo y regionalismo, que es más evidente en la década de 1990, en lo que se ha denominado el “nuevo regionalismo” (Hettne y Inotai, 1994; Fawcett y Hurrell, 1995; Gamble y Payne, 1996; Stallings, 1992, 1997b).

Es posible identificar normativamente dos posiciones importantes dentro de la nueva EPI con respecto a las relaciones entre globalización/regionalización y multilateralismo. En primer lugar, están aquellos entusiastas del fenómeno regional. Para ellos, siguiendo las ideas de Polanyi, el regionalismo representa el “retorno de la política” a través de la intervención en el desarrollo, resultado de las dialécticas de expansión del mercado y sus acciones a nivel político en defensa de la sociedad (Hettne, 2003). Aquí, el nuevo regionalismo forma parte de la transformación global que incluye la participación de una variedad de actores no estatales que son invisibles en los enfoques estado-céntricos. En consecuencia, es necesario hacer una importante distinción entre regiones formales y regiones reales. Las regiones formales están definidas por la membresía de organizaciones regionales formales dominantes y marcos interestatales; éstos están subordinados a configuraciones regionales mayores –i.e. Unión Europea, América del Norte y Asia Pacífico (Hettne y Inotai, 1994; Hettne, 2003; Hettne y Söderbaum, 1999). No obstante, el concepto de región formal no muestra otras realidades más allá del estado a través del cual, con el fin de lograr la substancia integral y la dirección general de las regiones, lo formal debe referirse a la región de hecho, informal y real. La noción de región real busca captar qué está más allá del estado, el actor más importante de la regionalización, al centrarse en la multitud de otros actores tales como el



sector informal, movimientos sociales, redes sociales, sociedad civil y la variedad de asociaciones civiles en diferentes niveles de la vida social regional (Hettne y Söderbaum 1999).

Otros académicos consideran al regionalismo actual como un regionalismo abierto, la manifestación de una globalización económica y las formas predominantes de hegemonía, donde los distintos modelos de capitalismo están dando forma a las regiones –modelos asiático, europeo y angloamericano– a través de estrategias de libre mercado traducidas en la formulación de políticas desarrolladas por élites localizadas en el centro del estado (Gamble y Payne, 2003: 52). Al interior de este marco, la pregunta central es en qué medida los complejos estado-sociedad están construyendo un regionalismo existente dirigido por el estado, y si este se da desde arriba o desde abajo (Gamble y Payne, 1996, 2003; Payne, 2004). Ellos son críticos de las tendencias regionalistas existentes; exploran el grado en que los proyectos regionales dirigidos por el estado están mitigando los efectos de la globalización y el capitalismo de libre mercado. En consecuencia, reivindican la necesidad de hacer un examen más cercano a las diferentes instancias de las políticas intrarregionales del desarrollo, y de acoger las dimensiones formales e informales de la regionalización y el regionalismo, teniendo en cuenta las diferencias sustanciales entre proyectos regionales, complejos estado-sociedad y estrategias de desarrollo.

Más allá del entusiasmo y pesimismo de los académicos de la nueva EPI con relación a las tendencias regionalistas, ellos comparten la idea de que el estudio de las relaciones entre las estrategias nacionales e internacionales del desarrollo y las organizaciones multilaterales requiere aún más investigación (Payne, 2004). De hecho, la investigación en el campo muestra la existencia de un sorprendente rango de diferentes relaciones e impactos en el desarrollo que varía de acuerdo a la posición de las regiones y los estados dentro de los órdenes mundial y regional.

Sin embargo, si las regiones organizadas formalmente son definidas por las organizaciones regionales formales dominantes y por los marcos interestatales, y si estas presentan diferencias sustanciales entre regiones, entonces las condiciones estructurales que definen a los BRD son necesariamente diferentes. La presencia regional y la participación de los EEUU en

el Banco Interamericano de Desarrollo no es la misma que el impacto de los países europeos en el Banco Europeo de Desarrollo. De hecho, aunque los BRD funcionen bajo los lineamientos globales establecidos por las más importantes IFI y los estados industrializados, en términos estructurales sus funciones varían ya que están definidas por diferentes configuraciones BRD-estado y complejos estado-sociedad en cada región.

Este es un punto esencial en cualquier marco conceptual que pretenda comprender la naturaleza político-económica de los BRD y su contexto geográfico e histórico; esto por dos razones. Primero, nos permite percibir las diferentes combinaciones y equilibrios de ideas y fuerzas, algo que cambia de un BRD a otro. Segundo, las áreas de desarrollo objeto de los BRD varían entre regiones, así como sus estructuras institucionales e instrumentos de intervención. En resumen, este elemento es esencial para captar la dimensión del poder de la misión para el desarrollo de los BRD. Como Cox señala:

[Las] instituciones reflejan las relaciones de poder predominantes en su punto de origen y tienden, al menos inicialmente, a promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder... Las instituciones son particulares amalgamas de ideas y poder material que a su vez influyen el desarrollo de ideas y capacidades materiales. (1987: 19)

Por lo tanto, aunque los BRD representan un sistema subordinado a los lineamientos de otros actores internacionales más importantes, sólo representan una cara de la moneda, su agencia. Para comprender su estructura o dinámica de cambio, es necesario empezar identificando los elementos estructurales o los cambios principales que dan forma a su equilibrio interno de poder, y en especial, sus particulares dinámicas político-económicas del desarrollo. Para la presente investigación, estos elementos estructurales incluyen las Américas en tanto región, particularmente la identidad histórica de América Latina, y la configuración y esfera de acción del Banco Interamericano de Desarrollo.

La primera característica que hace de las Américas una región distinta a las otras es la presencia de EEUU dentro del hemisferio. Históricamente,

las configuraciones regionales han sido relacionadas con las formas cambiantes de autoridad de EEUU (Grugel, 1999). El regionalismo en América Latina ha sido una forma de mitigar la influencia de la hegemonía de los EEUU, aunque el regionalismo en América del Sur trasciende, en cierto grado, el reciente fenómeno del “regionalismo neoliberal” (Grugel, 2004). Desde la década de 1930, EEUU ha liderado la región a través del ejercicio de su poder, por medio de la coerción más que del consenso, en el área latinoamericana referida como el “patio trasero” de Estados Unidos (Gamble y Payne, 2003: 52).

El debilitamiento del poder financiero de EEUU y el cambio de su postura frente a América Latina a finales de 1980 –con el lanzamiento de la Empresa de Bush para las Américas y el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) en 1994– significaron un importante cambio estructural. El cambio redefinió al hemisferio y en particular la identidad de “la América Latina” a través de la creación de proyectos regionalistas encausados por el libre comercio, que se basaban en los lineamientos neoliberales de la globalización y el desarrollo. Una piedra angular en este proceso fue la desconexión de México de América Latina y su incorporación al bloque Norte Americano, lo que hizo del regionalismo latinoamericano una cuestión más pertinente a América del Sur.

Algo parecido observó Varas (1992). Para él, el proceso puesto en marcha en la década de 1990 constituyó el fin de América Latina como una unidad coherente y el surgimiento de una deprimida subregión andina, un embrionario eje Brasil-Argentina, y países como Chile que buscaba opciones individuales en términos de diversificación comercial. Según los pensadores de la nueva EPI, el eje Argentina-Brasil se ha convertido cada vez más central en el Cono Sur con la creación de MERCOSUR (Mercado Común del Sur) como una nueva arena de apoyo al retorno a la democracia (Grugel, 1999).

La segunda característica es que las nuevas subregiones han sido configuradas como respuestas al comercio liberalizado. Refleja la adopción, por parte de los estados, de estrategias externas con el fin de mejorar sus posiciones en el mercado global al proteger a actores internos poderosos de las presiones de la globalización (Kuwayama, 1993, 1999; CEPAL, 1994;

Bulmer-Thomas, 2001). En consecuencia, la forma de este “regionalismo abierto” ha sido definida por una extensiva liberalización de los mercados intrarregionales. En síntesis, esto consistió en una estrategia de la apertura económica internacional, sustentada por acuerdos multilaterales dirigidos a promocionar la presunta fórmula virtuosa de la financiación al desarrollo basada en la cooperación estatal, ampliación y acceso a nuevos mercados y ajustes internos, a través de reformas macroeconómicas y privatización de los servicios públicos (Kuwayama, 1999: 9).

### *Hacia una nueva EPI de los BRD*

En la EPI, la comprensión de los BRD dentro del contexto de las relaciones entre globalización, regionalismo y multilateralismo, es ciertamente elusiva. Esto por tres razones. La primera es porque los BRD se presentan como consensuales y tecnocráticos, autónomos de los gobiernos y dotados de la ventaja de ejercer condiciones sobre la política de los países prestatarios. Otra es el hecho de que los BRD están vinculados a las estructuras estatales que les dieron origen y las fundaron, por lo que no parecen ser tan independientes. El último elemento es que, en casos como los del BID, su gobernanza corporativa está en manos de los miembros prestatarios, dando la impresión de que ellos tienen el poder de definir, en cierto grado, sus papeles en el desarrollo. Por estas razones, cualquier enfoque de la nueva EPI sobre los BRD debe enfrentarse e integrar estas perspectivas con el fin de informar sobre las dinámicas de agencia y estructurales de estas instituciones y sus roles en el desarrollo.

Una forma de captar la naturaleza político-económica de los BRD dentro de la nueva EPI es enfocarse en el ejercicio del poder hegemónico y en el cambio del orden mundial. Los BRD juegan un papel vital en la hegemonía al asegurar la continuidad de proyectos político económicos particulares a través de la mediación, la formación de consenso y la legitimación de las funciones que ellos desempeñan. Es por medio de enmarcar, negociar, establecer las condiciones y asimilar a las posiciones internas opositoras, que ellos construyen el consenso para la administración de las economías regionales

entre poderes gubernamentales y corporativos. Las complejas configuraciones históricas de los estados, las organizaciones internacionales, los actores económicos y formas específicas de conocimiento ejercen poder y enmarcan la misión para el desarrollo de estas entidades regionales.

En tantas instituciones, los BRD reflejan las relaciones de poder predominantes dentro de sus escenarios regionales y valores dominantes; al parecer, también son espacios de agencia donde lo global es impugnado desde lo nacional. Estos juegan un papel complejo y variado de acuerdo a sus regiones, definidas por una particular amalgama de recursos materiales e ideológicos que por mucho superan sus propias fronteras institucionales a través de canales, instrumentos y redes regionales políticas, técnicas y financieras que acceden a áreas y actores internos.

Tres dimensiones del papel de los BRD en el desarrollo reflejan la compleja naturaleza político-económica de estos entes regionales de desarrollo: las dimensiones políticas, técnicas y financieras que pueden rastrearse en sus mandatos, constituciones y estrategias organizacionales. Estas tres dimensiones están interrelacionadas y son complementarias y, dependiendo de las intervenciones de los BRD, ocupan un rol mayor o menor. La dimensión política comprende sus relaciones tanto con las IFI como con los miembros prestatarios y prestamistas, lo que les permite participar directamente en las estrategias intergubernamentales de la integración global adoptadas por los países. La dimensión técnica es definida por los principales dispositivos consensuales a través de los cuales los BRD juegan sus roles hegemónicos consensuales, despolitizando ideas específicas sobre el desarrollo y operacionalizándolas en reglas, procedimientos y programas. La dimensión financiera abarca sus capacidades tanto de canalizar recursos oficiales y privados para apoyar proyectos político-económicos, como de proporcionar acceso a los mercados de capitales por medio de evaluar la pertinencia crediticia y apoyar oficialmente las estrategias y políticas del país.

En la cúspide de los BRD descansa su compleja gobernanza corporativa –dada la participación de países prestamistas y prestatarios en su estructura de toma de decisiones, la misma que ha sido considerada como su principal ventaja estratégica (Griffith-Jones, 2002b; Sagasti, 2002; Bird-

sall, 2003). La gobernanza corporativa de los BRD muestra una naturaleza político-económica dual o una interdependencia integrada dentro de su gobernanza corporativa, definida tanto por la relación entre los BRD y las IFI como por la relación entre los BRD y sus estados miembros. Estas complejas relaciones dotan a los BRD con dos ventajas centrales. La primera es su calificación crediticia triple AAA derivada de la participación, en su gobernanza, de estados industrializados sin los cuales estas instituciones no podrían sobrevivir o acceder a mercados de capitales ni transferir capital a bajos intereses a los miembros prestatarios. No obstante, este elemento ata y limita sus roles e intervenciones en los países receptores a orientaciones definidas por los países donantes. La segunda es el sentido de pertenencia de los países prestatarios, resultado de la participación de éstos en su gobernanza corporativa. Esto, en cambio, delinea una característica central del papel en el desarrollo de los BRD, a saber, la capacidad de favorecer la creación de complejas alianzas regionales e internacionales y de legitimar un equilibrio particular de las fuerzas sociales o coaliciones que sustentan los proyectos político-económicos nacionales de los países miembros. Estos elementos significan que la función de desarrollo de los BRD puede ser efectiva, únicamente en la medida en que las políticas y los programas sean funcionales a las estrategias de desarrollo de los países miembros prestatarios dentro del marco y expansión del estilo capitalista de los países prestamistas (i.e. Chile).

La presencia de países desarrollados y menos desarrollados dentro de la gobernanza corporativa de los BRD es, tal vez, más evidente que en cualquier otra organización multilateral. Proporciona a estas instituciones, aunque limitadas estructuralmente, espacio suficiente para fortalecer y conseguir compromisos políticos regionales y globales, en la medida en que estos no pongan en riesgo su propia supervivencia como mostrará el capítulo sexto.

La combinación al interior de estos entes regionales tanto de IFI-BRD como de BRD-países miembros prestatarios, dota a estas instituciones se su última característica y capacidad central: el poder de intervenir en áreas nacionales al fortalecer la cooptación y asimilar los poderes de las élites nacionales y resistir a los opositores del desarrollo predominante. Este poder representa la principal característica social de los BRD que, en términos

sociales, se extiende a vastas redes sociales regionales, integrando a sus élites dentro de un amplio consenso técnico, despolitizado y economizado. La función ideológica de los BRD tiene el poder de enmarcar las alternativas de política así como de absorber las élites regionales, al tiempo que proporciona acceso estratégico a las áreas y actores nacionales del desarrollo.

En términos técnicos, históricamente los BRD han demostrado ser instituciones técnicas y consensuales, con el poder de institucionalizar la acción social al enmarcar las políticas alternativas de desarrollo y presentarlas “en el sentido de la forma cómo generalmente suceden las cosas”, con las ideas jugando un papel central (Cox, 1989). Dada la presencia de países y prestatarios regionales, los BRD también son influenciados por las orientaciones formadas por la constelación de poder de sus propias regiones, institucionalizando ideas particulares acerca del desarrollo “por medio del ejercicio de la hegemonía” y “a través de la adopción de ideas formadas y acuerdos concernientes a las imágenes colectivas” (Bøås y McNeill, 2004: 6). Esta dimensión de los BRD está ligada de forma indisoluble a sus naturalezas políticas y explican por qué estas son construcciones sociales y campos de batalla para las ideas opuestas que se impugnan unas a otras a través de medios tecnocráticos (*Ibid.*).

Dentro de esta función y proceso trabajan tres fuerzas interrelacionadas que distorsionan, adaptan y enmarcan las ideas acerca del desarrollo: los enfoques globales de lógica-de-mercado y lógica-política y el nexo económico tecnocrático. Independiente de la variedad de distorsiones en las ideas, estas fuerzas tienen en común sus estrategias políticas de despolitización, economización y operacionalización de estos enfoques sobre las políticas de desarrollo. Tal vez, la despolitización es la estrategia más fuerte de todas, un proceso dentro del cual las ideas “son despojadas de cualquier contenido político evidente, incluso si estas no son completamente vacías de sus poderes”, lo que dificulta la apreciación crítica de las políticas multilaterales puesto que estas ocultan qué son y a qué representan (Bøås y McNeill 2004: 6). Por otro lado, la economización, común entre enfoques del desarrollo en disputa, representa la subordinación técnica de las ideas a las interpretaciones económicas predominantes del desarrollo. Por último, la operacionalización refleja el proceso institucional a través del cual

los BRD utilizan sus medios tecnológicos para producir despolitización y economización, ayudando a ocultar a los beneficiarios de sus políticas y programas (*Ibid.*).

Finalmente, la dimensión más debatida de los BRD es su dimensión financiera como bancos y su papel financiero dentro del desarrollo (Rodrik, 1995; Sagasti y Alcalde, 1999; Meltzer Report, 2000; Ratha, 2001; Birdsall y Rojas-Suárez, 2004). La naturaleza político-económica del papel financiero de los BRD está atada de forma indisoluble a y determinada por las fuentes y el carácter transformacional del orden mundial. La naturaleza de su rol es facilitada, entre otros, por las instituciones financieras internacionales y los actores financieros. Por lo tanto, enfocar el análisis de su efectividad sólo en el desarrollo de las finanzas per se, o al tamaño cuantitativo de los instrumentos financieros de los BRD, sin duda reduce nuestra comprensión de sus funciones de desarrollo. De hecho, la política-económica de la función de desarrollo de los BRD se materializa en dos estrategias políticas adicionales: despolitización y economización. Estas estrategias son componentes claves y operan a lo largo de todo el proceso de creación de consenso, diagnóstico de los temas de desarrollo, diseño de medidas e instrumentación de los programas de los BRD, al combinar recursos financieros, técnicos y políticos, incentivos y compensaciones.

La real dimensión de la función financiera de los BRD radica en el impacto del equilibrio de poder en el papel de estas instituciones en el desarrollo. Esto es, el grado en que las intervenciones financieras de los BRD apoyan, consolidan y sostienen un proyecto económico-político particular, promocionando formas diferentes de cooperación y alianzas entre negocios y élites dirigentes y ofreciendo acceso privilegiado a proyectos nacionales financiados por estos bancos. Las finanzas son fundamentales para el proceso intergubernamental de integración global, un hecho que generalmente lleva a los BRD a favorecer y promover el acceso del país al financiamiento externo sobre la base del cumplimiento, por parte del país, de estándares internacionales.

Los BRD trabajan dentro del conjunto de procedimientos, reglas y lineamientos estándar de las estructuras financieras del desarrollo internacional, definido por las principales IFI, el FMI y el Banco Mundial, y los



países industrializados. El rol de este marco oficial para la financiación del desarrollo es legitimar la participación de los países prestatarios e inversores dentro de los BRD, lo que dota al Banco con el poder de imponer condiciones sobre los miembros prestatarios. No obstante, el ejercicio de este poder regulador es dependiente del poder del país miembro al interior de las instituciones regionales; los países más grandes tienden a tener menos condiciones restrictivas que los estados miembros pequeños. Además, al trabajar dentro y al estar atados al marco oficial del financiamiento del desarrollo, proporciona a los BRD con acceso a fuentes oficiales de financiamiento de las principales IFI y de los países industrializados, lo que refuerza el carácter dual de las relaciones estructurales y de poder de estos agentes regionales. Aquí la cuestión polémica es la función y el uso particular de los instrumentos de ajuste financiero, que contribuyen más a la supervivencia y crecimiento de estas instituciones en lugar del crecimiento de los países receptores.

Resumiendo, el carácter político-económico de los BRD y sus mandatos del desarrollo están determinados por la interrelación de sus roles políticos, técnicos y financieros, combinados en una amalgama de capacidades ideológicas y materiales. Estos elementos están en la misma fundación de las capacidades de los BRD para adoptar y transformar ideas en discursos pro mercado, para enmarcar políticas alternativas y para legitimar y apoyar proyectos político-económicos específicos. El resultado es que los BRD ejercen un poder de equilibrio y un efecto legitimador sobre las fuerzas sociales regionales y nacionales a través de sus procesos intergubernamentales de integración global.

## Conclusiones

Este capítulo presenta el enfoque de la nueva EPI para la apreciación del carácter político y económico de los BRD; también nos permite comprender los cambios en papel y la política sobre el desarrollo de estos Bancos dentro del marco de la globalización, el regionalismo y el multilateralismo en desarrollo. Ha planteado, para los subsiguientes capítulos, la tarea de

examinar la relación e influencia del papel y políticas del BID en el proceso de las reformas de liberalización en Argentina durante 1990. El capítulo comenzó identificando las teorías y discursos académicos y políticos dominantes que, en las pasadas tres décadas, han intentado comprender la naturaleza económica-política de los bancos regionales de desarrollo y su misión. De ese modo, el trabajo ha reconocido dos grupos de discursos: los enfoques de liderazgo de mercado auto regulados y de liderazgo de la comunidad política multilateral de la globalización y el desarrollo.

Se señalaron varias debilidades y deficiencias de estas perspectivas que tienen que ver con las interpretaciones de las interconexiones entre las finanzas y la producción de bienestar en el desarrollo bajo la globalización; deficiencias que limitan su utilidad como herramientas para la comprensión de la economía política de los BRD. Estas limitaciones han sido identificadas al extraer las concepciones que soportan sus enfoques de la globalización, finanzas internacionales, desarrollo y estado y el papel de los BRD al interior de estas. Entre las debilidades más significativas que fueron identificadas están su dependencia a una visión predeterminada de la globalización y el orden mundial, su comprensión limitada y economicista del desarrollo y una sobre dependencia de las virtudes del financiamiento externo al desarrollo. Otro punto que se resaltó fue el divorcio entre las esferas nacionales e internacionales.

Por el contrario, los nuevos enfoques y el método de la EPI fueron presentados al integrar estos enfoques dentro de una visión más completa del desarrollo, dentro de la cual se puede leer la economía política del BID. El capítulo presentó de forma sucinta los principales temas del debate histórico alrededor de las interconexiones entre las finanzas internacionales, el desarrollo y el estado, con el fin de introducir este nuevo enfoque de la EPI. Se argumentó que la nueva perspectiva de la EPI capta las debilidades de los enfoques predominantes, al tiempo que enriquece algunas de sus virtudes al definir un marco integral del desarrollo que es capaz de comprender las cambiantes política y naturaleza político-económica de los BRD.

En este proceso, el primer paso fue definir el alcance ontológico y epistemológico del nuevo enfoque de la EPI basado en la distinción entre una

“teoría crítica” versus una “teoría de resolución de problemas”. Luego, se esbozó el método de estructuras históricas para introducir tres conceptos claves que presenta nuestro enfoque –estado, instituciones internacionales y globalización. El segundo paso considera las relaciones entre regionalismo, multilateralismo y los BRD con el fin de definir el marco conceptual necesario para las inquietudes centrales de esta investigación.

En este proceso se argumentó que la naturaleza político-económica de los BRD y su misión para el desarrollo debe ser necesariamente integrar y encontrar significado en referencia a una región y una estructura político-económica particulares. En este sentido, se estableció el marco de referencia para captarlas siguiendo los lineamientos sugeridos por Robert Cox y otros académicos de la nueva EPI. En consecuencia, se presentan dos conceptos que enmarcan a los BRD y su misión para el desarrollo: la interdependencia intergubernamental nacional e internacional y la capacidad de poder de equilibrio y el efecto legitimador de las intervenciones en el desarrollo de los BRD. Teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación, el análisis fue más allá y estableció la compleja naturaleza político-económica de los BRD a través de las interrelaciones de tres dimensiones que definen, a su vez, la estructura de sus papeles en el desarrollo: dimensiones política, técnica y financiera. Queda por rastrear las dinámicas político-económicas regionales que han determinado la constitución de nuestro estudio de caso, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la forma cómo estas han definido los mandatos a lo largo de las diferentes etapas del desarrollo.

## Capítulo II

# Hacia una nueva perspectiva de la economía política del Banco Interamericano de Desarrollo

Al evaluar los éxitos y fracasos de los gobiernos latinoamericanos y de las instituciones regionales como el BID, se ha convertido en un lugar común referirse a los cambios económicos globales anteriores y posteriores a la Gran Represión. Con el anhelo de retornar a la edad de oro del “comercio internacional liberal”, los neoliberales identifican el periodo –en particular de 1940 en adelante– como el origen de las mayores distorsiones económicas y políticas en la región. Según ellos, populistas y desarrollistas descuidaron el principio de las ventajas comparativas favoreciendo una ineficiente política de sustitución de importaciones aplicadas por los gobiernos populistas (Platt, 1985). Por el contrario, los nuevos liberales internacionales abordan este periodo –y en particular 1929– como un “punto histórico crítico”, un tiempo de cambios e innovaciones marcado por el deterioro del modelo primario-exportador y la creación de las principales instituciones financieras internacionales y regionales, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo (Thorp, 2000: 1). En síntesis, como se muestra en el capítulo primero, las dos perspectivas llevan en sí mismas importantes limitaciones que afectan su habilidad para comprender la naturaleza político-económica del BID. Más aún, su desatención de las dinámicas político-económicas entre la economía y la política internacional y nacional, las hace más limitadas en su capacidad de dar cuenta de los cambios en los roles y en las políticas de las instituciones financieras internacionales.

Siguiendo los conceptos teóricos y la metodología definidos en el capítulo primero, este capítulo hace uso de un nuevo enfoque de la EPI para analizar el Banco Interamericano de Desarrollo a la luz de la economía política de las Américas, con especial atención en América del Sur. Se argumenta que la economía política que define el papel del BID podría encontrar un marco explicativo más claro y a largo plazo, a través de los conceptos de internacionalización de la producción, internacionalización del estado y globalización de las finanzas, en lugar de un análisis que se enfoque en los logros y desafíos de cada administración. Se sostiene que el comienzo, despegue y evolución del papel del BID y de las políticas crediticias, reflejan la compleja secuencia de las etapas político-económicas que han ocurrido desde el declive de la hegemonía Británica, es decir, el surgimiento, consolidación y declive de la hegemonía de EEUU y el apareamiento de la globalización en la región.

La sección 2.2 analiza la primera etapa resaltando los principales procesos que dieron forma a la organización del financiamiento al desarrollo, así como el papel que jugó el BID en la evolución de una Unión Panamericana dentro del sistema Interamericano. Este proceso, impulsado por la internacionalización de la producción, definió el contexto dentro del cual se dio el diseño original y el inicio del BID. La sección 2.3 explora los cambios en el papel del BID en el periodo entre el lanzamiento de la Alianza para el Progreso en 1961 y el declive de (o reacción a) la hegemonía de EEUU en la región, culminando en la crisis financiera de la década de 1980. La sección 2.4 está dedicada al análisis del periodo caracterizado por el control político y económico de EEUU sobre la región a través de las dictaduras –un periodo de crisis, transición y cambio que abarca las décadas de 1970 y 1980. La sección 3.5 analiza la gran transformación de América del Sur en la década de 1990, dando especial atención al desplazamiento del BID hacia estrategias neoliberales de desarrollo en armonía con los lineamientos del Consenso de Washington, con la nueva forma de la gobernanza regional: nuevo regionalismo con lógica-estatal o regionalismo “abierto”. El capítulo cierra con una conclusión corta que resume los principales hallazgos acerca del papel del BID en el desarrollo al interior de la nueva economía política de las Américas.

## Entre la Unión Panamericana y el sistema Interamericano

El desarrollo económico y político de las Américas entre 1920 y 1940 estuvo marcado por el surgimiento de los procesos de industrialización con base nacional en América del Sur, así como por las particulares configuraciones de las fuerzas sociales que los acompañaron. Cabe anotar que estos procesos fueron respuestas al aislamiento y shocks internacionales y al surgimiento de las primeras formas de estado de bienestar corporativo, encaminados a aliviar los resultados de décadas de un desarrollo impulsado por las exportaciones. En general, para 1930 los nuevos procesos hemisféricos habían desplazado a las tradicionales élites dirigentes de la región ansiosas de participar, bajo el liderazgo de EEUU, en la creación de las nuevas instituciones hemisféricas. El hemisferio fue testigo del surgimiento de la Unión Panamericana, auspiciada por EEUU, y de la creación de las principales instituciones regionales como la Organización de Estados Americanos (1947) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); esto reflejó la capacidad de EEUU para mantener, formar y demostrar control sobre los procesos hemisféricos (Payne, 1996).

La Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial representaron un punto de quiebre en la historia de América Latina. En general, los shocks internacionales dejaron a la región aislada del comercio internacional, lo que significó un duro declive para las estrategias de desarrollo impulsadas por las exportaciones. Al debilitarse el orden liberal, se produjo un sorpresivo proceso de rápida recuperación y crecimiento fundado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) dependiente del mercado nacional, ligada al surgimiento de una configuración heterogénea de fuerzas sociales. El proceso fue una reacción, y en ese sentido, tomó la forma de una industrialización no planificada que configuró y fue configurada por hechos claves. Éstos eran el creciente sentimiento de nacionalismo, la ampliación del rol del estado y el apareamiento de un nuevo fenómeno social, como fue una masiva expansión urbana estimulada por el surgimiento de los trabajadores industriales y por la migración rural y europea (Halperin Donghi, 1993: 247-8; Díaz Alejandro, 2000: 18).

Libres de la presión de los mercados internacionales, el embrionario proceso de industrialización estuvo orientado hacia el consumo interno, creciendo bajo la protección del estado y financiado por la transferencia de recursos desde el sector exportador de productos primarios. En general, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) dependiente del mercado nacional, dio forma a un complejo escenario económico y político de movimientos populares, grupos militares, terratenientes oligárquicos y formas sociales de un capitalismo industrial autónomo que emergieron en el Cono Sur (Halperin Donghi, 1993).

En los países más grandes de América Latina (AL), al menos para la década de 1940, la industrialización nacional se había convertido en una alternativa para el desarrollo, contrarrestada sólo por aquellos que buscaban el regreso al viejo modelo clásico. Con el propósito de fortalecer la cohesión social al interior de este nuevo modelo, quienes respaldaban la industrialización tomaron medidas que favorecían a este nuevo patrón de crecimiento, ampliando el empleo urbano y desarrollando las primeras funciones del estado de bienestar en la región. Bajo la égida de los “estados populares nacionales”, el estado latinoamericano fue reformulado en la mayoría de los países de la región, reflejando la alianza entre los grupos industriales afincados nacionalmente, las élites militares nacionalistas y los movimientos urbanos liderados por los trabajadores.

A pesar de la importancia de esta acelerada industrialización, para 1945 las economías latinoamericanas continuaban siendo muy dependientes de la exportación de recursos primarios (Thorp, 1985; Bulmer-Thomas, 2003). Además, en lugar de focalizar el despegue industrial durante la década de 1940, los gobiernos latinoamericanos utilizaron las reservas acumuladas durante el periodo de guerra para nacionalizar la deuda externa, financiar los servicios públicos e importar bienes manufacturados para la clase media emergente. Lejos de promover un sector industrial abierto, los gobiernos intentaron, a través del manejo de barreras arancelarias y el tipo de cambio nominal, proteger un embrionario sector industrial nacional como una forma de defender los intereses de los consumidores urbanos, incrementar la participación de los trabajadores en relación al ingreso nacional y a las coaliciones pro reforma (Weaver, 2000: 127-144; Díaz Alejandro, 2000).

Al tiempo que la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin, la atención de EEUU regresó –en cierto grado– a la región, que se nutría desde 1950 del crecimiento de un sector industrial dependiente del mercado externo, a través de su tradicional apoyo a las corporaciones estadounidenses. A medida que la hegemonía de los EEUU se consolidaba, la internacionalización de la producción se convirtió en la mayor fuente de financiación del desarrollo en la región; llevando la base de las organizaciones del desarrollo hacia el uso de la IED como fuente principal de financiación. En menos de una década, los nuevos sectores industriales dependientes del mercado externo se expandieron en la región, proveyendo de bienes y servicios a la nueva clase acomodada, sirviendo a la cúspide de la pirámide social con textiles, químicos, farmacéuticos, aparatos eléctricos y transporte (Weaver, 2000: 71-88; Halperin Donghi, 1993: 253; Díaz Alejandro, 2000).

En un corto periodo de tiempo, la región se convirtió en uno de los más importantes receptores de la IED estadounidense, con un promedio entre 40,0 por ciento en 1950 y 31,4 por ciento en 1957 del total de la IED de EEUU en el mundo, como lo presenta la Tabla 2.1. Es notable que el proceso desarrollado sobre la base de una configuración social existente, caracterizada por sectores de la ISI dependiente del mercado nacional, y sus estados de bienestar corporativos, hayan generado tensiones y divisiones entre las dos configuraciones con orientación industrial. El resultado, un marcado proceso de diversificación de la estructura de la población urbana de la región, acompañada por el surgimiento de nuevas tendencias políticas y configuraciones de fuerzas sociales.

En resumen, distinto a la forma que esto haya tomado en Europa, la “internacionalización de la producción” (Cox, 1987: 244-253) en América Latina se desarrolló de una forma muy diferente y bajo configuraciones distintas de las fuerzas sociales, impacto que se sintió por dos décadas. Notablemente, este periodo de tiempo está caracterizado por una separación política e ideológica entre grupos nacionales populares y reformistas liberales, este último en alianza con las élites del sector exportador de productos primarios, que definió dos proyectos en un escenario a favor y contra los proyectos financieros de EEUU y Europa (Halperin Donghi, 1993: 253; Varas, 1992; Díaz Alejandro, 2000).



Tabla 2.1 Importancia de la inversión directa de EEUU en América Latina (composición porcentual por regiones) (billones de dólares)

	1950	1957	1966	1979
Todas las áreas	100	100	100	100
Países Desarrollados	48,0	55,1	68,1	71,6
Países en Desarrollo	48,0	40,5	26,8	24,8
América Latina	(40,6)	(31,4)	(18,9)	(19,1)
Otros	4,0	3,4	5,1	4,6

Fuente: Basado en Griffith-Jones (1984: 28-35).

Para finales de la década de 1940 e inicios de 1950, a medida que la IED de EEUU se expandía en la mayoría de los países industrializados de la región, EEUU miraba hacia la consolidación de su poder hegemónico mundial en la región. No obstante, la labor no necesitó la organización de un nuevo sistema, como sucedió en Europa y el Este Asiático, sino que fue implementada a través de la ya existente “Unión Panamericana”, la entidad hemisférica dependiente, desde 1920, en la Secretaría de los EEUU y el Departamento de Estado (Nef, 1994; Halperin Gonghi, 1993: 248). La Unión Panamericana fue la primera expresión de la dominación de EEUU y su alianza con las élites liberales y oligárquicas de la región, fundamento sobre el cual se desarrollaría el sistema Interamericano.

Mientras los nuevos procesos sociales empezaron a desplazar del poder a las élites tradicionales, este ente hemisférico se convirtió en la arena para las nuevas alianzas regionales, enmarcando y conduciendo la integración hemisférica bajo los lineamientos de EEUU. No obstante, a pesar de las demandas de América Latina por un apoyo económico y político más amplio para la creación de instituciones hemisféricas, como el Banco Mundial, estas no encontraron ninguna respuesta por parte de EEUU. De hecho, EEUU estaba preocupado por contener la expansión de la esfera de influencia soviética a través de sentar las bases de su apoyo al crecimiento económico y militar de sus aliados en Europa y el Este Asiático (Varas,

1995). Desde entonces, y durante las presidencias de Eisenhower, Kennedy, Johnson y Nixon, la postura de EEUU hacia la región estuvo dominada por el deseo este país de mantener y demostrar el control sobre su propio hemisferio, su “patio trasero”, y la región era vista por Washington como una zona muy homogénea (Payne, 1996: 97).

### *El diseño e inicio del BID*

El primer resultado de la Unión Panamericana llegó en 1947 con la creación del primer mecanismo colectivo de defensa diseñado para proteger los intereses militares de EEUU. En 1948 la Unión Panamericana pasó a llamarse Organización de Estados Americanos (OEA) (Nef, 1995). En la década de 1950, la administración de Eisenhower (1953-1961) insistió en hacer énfasis en los temas de seguridad en la expansión comercial y financiera de EEUU en lugar de abordar el desarrollo regional. Para 1954, la mayoría de los gobiernos militares de la región recibieron asistencia militar, pero sólo cuando estos demostraban compromiso con las preocupaciones de seguridad de EEUU y aceptaban la IED estadounidense. El mismo año, la administración de EEUU autorizó y apoyó el derrocamiento del gobierno elegido democráticamente en Guatemala, al etiquetar de “comunista” el compromiso del nuevo gobierno con la reforma agraria. Este panorama regional, configurado por la postura de EEUU hacia la región, hizo que en muchos países latinoamericanos brotaran resentimientos contra poder de EEUU, siendo México y Argentina quienes desarrollaron importantes respuestas contra-hegemónicas (Herring, 1995; MacDonald, 1985).

En resumen, el inicio del BID dentro de este contexto representó una respuesta hemisférica en contra del escenario de surgimiento y consolidación de la Pax Americana. En lugar de ser una institución regional o latinoamericana, el BID fue creado como un ente hemisférico dependiente de EEUU, que en parte cumplía las aspiraciones de las élites regionales, luchando juntas para encontrar su vía en el orden mundial de postguerra, del cual ellas parecían estar completamente marginalizadas. En un inicio,

el BID fue concebido por sus creadores como un banco regional oficial con amplios poderes monetarios sobre los gobiernos de la región, en concordancia con los lineamientos de la CEPAL y las propuestas de Quintadonha dirigidas a crear la primera institución financiera regional (ver más adelante). Bajo diferentes formas, la creación de una institución regional había sido desde hace mucho tiempo la ambición de las élites liberales, incluyendo economistas, políticos, autoridades de grandes corporaciones y funcionarios claves de países tanto del norte como del sur; todos ellos aspiraban a un creciente involucramiento de la región con EEUU (Tomassini, 1999).

De hecho, antes y después de la Segunda Guerra Mundial, algunas autoridades de América Latina habían estado abogando por un programa masivo de cooperación regional similar al Plan Marshall, lo que fue reiterado por la Conferencia Económica Interamericana y Cumbre Social de Quintadonha en 1954, inspiradas por Raúl Prebisch y la CEPAL. No obstante, las administraciones de Truman y Eisenhower rechazaron constantemente dichas propuestas, ya que consideraban que América Latina jugaba un papel periférico en la Guerra Fría y, tal vez, no era tan importante (Griffith-Jones, 1984). En 1954, estas iniciativas encontraron eco en las administraciones estadounidenses que apoyaron el llamado de los gobiernos regionales al establecimiento de un grupo de expertos de los bancos centrales y la CEPAL para hacer propuestas específicas a la OEA en Washington (Tussie, 1995: 18).

Sin embargo, pronto el proyecto empezó a tomar una dirección diferente a medida que la administración estadounidense, por medio del Secretario del Tesoro, George Humphrey, aclaró que EEUU apoyaría pero no financiaría la creación de dicha organización regional, excepto de forma simbólica. Alineada con la política exterior de EEUU hacia la región, encaminada a evitar conflictos con los países más grandes y a ganar acceso para las inversiones de estadounidenses, la administración de Eisenhower puso de manifiesto que los recursos financieros debían venir del sector privado y de los gobiernos regionales. Si los gobiernos regionales deseaban formar una organización en asociación con EEUU, estos debían concentrarse en mejorar el ambiente para la IED estadounidense. De este modo, la aspiración histórica de un banco regional oficial

comenzó con una agencia para la promoción de reformas que atraigan a la IED (Griffith-Jones, 1984).

El 30 de diciembre de 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado oficialmente por la Organización de Estados Americanos (OEA), con el mandato de “contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la región” (en virtud del Acuerdo de Establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo, Art. I/sec. 1 y Art. II/sec.1, OEA, 1959). El BID fue una institución americana dentro del contexto de hegemonía de EEUU.

La falta de recursos financieros significó que todo fue sólo el embrión de la entidad soñada por sus auspiciantes, aunque estuviera firmemente fundada sobre el principio de que el desarrollo era un producto directo de los mercados, lo que requería políticas enmarcadas en planes a largo plazo, diseñados por agencias oficiales, con el fin de promover la infraestructura para el desarrollo y las políticas de ISI patrocinadas por el capital externo, en particular de EEUU (Tomassini, 1999; Tussie, 1995). La función obligatoria del BID era “utilizar su propio capital, recaudar fondos en los mercados internacionales, y otros recursos disponibles, para la financiación del desarrollo de los países miembros” y para “los países fuera de la región que fueran miembros del Fondo Monetario Internacional” (OEA 1959, sección 2).

Originalmente, sólo miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) eran elegidos para membresía, siendo EEUU el único país miembro no prestatario, teniendo en su poder, durante la primera década, el 42,05 por ciento del poder de voto, distribuido de acuerdo al capital de suscripción del país (OEA, Informe Anual, 1970). Con su oficina central en Washington, y bajo la égida política y guía de las principales instituciones políticas y financieras de EEUU, y sus funciones claramente definidas, el BID se convirtió en el tercer pilar del sistema Interamericano junto con la OEA y la CEPAL, consolidando así la hegemonía de EEUU en la región. La CEPAL fue encargada de proveer apoyo técnico para el proceso de toma de decisiones en la economía nacional, la OEA trataba los temas de seguridad, y el BID estaba dirigido a los problemas del desarrollo regional e integración hemisférica.

Como resultado, la creación del BID fue inicialmente simbólica. Representó un paso histórico en la evolución y consolidación de la hegemonía hemisférica de EEUU a través de la regionalización de la producción bajo la IED y la transformación de la Unión Panamericana. No obstante, al menos en este periodo, no jugó un papel importante en la financiación al desarrollo en la región.

### La Guerra Fría y la internacionalización del estado

Los primeros años del BID coincidieron con un periodo de expansión sin igual en la economía mundial, en la cual el “desarrollo” significaba el equilibrio entre la defensa del bienestar y el orden liberal internacional. Sin embargo, dos eventos específicos definieron el alcance del papel y las políticas del BID durante estas décadas. El primero fue el redireccionamiento de la IED de EEUU hacia Europa y el Este Asiático, rebajando la internacionalización de la producción en la región mientras promovía la Guerra Fría. El segundo fue la consolidación de una forma de estado dominante en América del Sur: el estado militar burocrático. De hecho, al tiempo que la fuerza de la internacionalización de la producción se dirigía hacia Europa, la internacionalización del estado tomó una importancia relevante en una América Latina caracterizada por un alto grado de inestabilidad política regional.

El proceso fue testigo de la internacionalización del estado bajo la hegemonía de EEUU a través de la consolidación de los estados militares burocráticos en la región, cuyas doctrinas de seguridad nacional aseguraron la hegemonía económica y militar de EEUU (Payne, 1996: 97). Los estados militares burocráticos fueron definidos por la inclusión de la región en la Guerra Fría por medio de la asistencia militar extranjera de EEUU bajo el auspicio de Alianza para el Progreso (1961-1969). En general, esto fue la expresión del desarrollo de fuertes alianzas entre EEUU y las élites de la región, como fueron las dictaduras militares anticomunistas, fuerzas políticas de centro-derecha, intelectuales liberales y exportadores de productos básicos (Halperin Donghi, 1993: 295-300; Nef, 1994: 407-408). No obstante, la importancia del inicio del BID fue reducida no sólo por las

condiciones que EEUU imponía a sus miembros, sino en mayor medida por el contexto económico y político de las Américas, que le aseguró un papel casi nulo como banco regional de desarrollo. El resultado fue que el BID no se convertiría en un actor económico significativo hasta la creación de Alianza para el Progreso en 1961 (Tussie, 1995).

Hasta finales de la década de 1950, la internacionalización de la producción en la región había recibido un impacto combinado y cortoplacista de una Pax Americana que alimentaba del desarrollo de un sector de ISI dependiente del exterior. En la década de 1950 esta dinámica cambió, en la medida que la internacionalización de la producción tomó fuerza en Europa a través del Plan Marshall, que absorbía la mayor parte de la IED de EEUU. La tabla 2.1 muestra esta tendencia. Hubo un drástico declive en el flujo de la IED de EEUU hacia la región, cayendo de 31,4 por ciento en 1957 a 18,9 por ciento en 1966. Europa presentaba el caso contrario, donde el flujo de IED de EEUU se incrementó de 55,1 por ciento en 1957 a 68,1 por ciento en 1966, esto como resultado de la convertibilidad monetaria y los acuerdos políticos entre EEUU y Europa que garantizaban la repatriación del capital y ganancias estadounidenses (Griffith-Jones, 1984).

En consecuencia, en la década de 1960 la organización de financiamiento al desarrollo fue transformada políticamente, puesto que EEUU dirigió su asistencia económica oficial hacia la región, con un flujo de la asistencia oficial estadounidense de US\$10 billones para el periodo de 1960-69 (Griffith-Jones, 1988: 34). No obstante, estos desembolsos aún eran pequeños (US\$4.8 billones) y dirigidos principalmente hacia la asistencia militar con el propósito de consolidar la nueva alianza entre EEUU y sus aliados regionales (*Ibid.*). En general, la mitad del total de la asistencia económica de EEUU fue direccionada hacia el pago, amortización de préstamos previos e intereses acumulados; la asistencia oficial tomó la forma de créditos que expandieron a la deuda externa (*Ibid.*). Griffith-Jones concluye que, considerando el total del flujo financiero entre EEUU y América Latina, el flujo neto saliente de las ganancias de EEUU desde la región excedió el flujo neto entrante de los fondos oficiales de EEUU a la región, mostrando un efecto negativo en la asistencia de los EEUU (*Ibid.*, 33-34).

En la década de 1960, la asistencia de EEUU hacia América Latina empezó a cambiar, motivada principalmente por factores políticos vinculados al surgimiento de preocupaciones económicas y de seguridad, con la Revolución Cubana como punto de quiebre (Nef, 1994; Abel y Lewis, 1985; Varas, 1995). Como resultado, contraria a la forma económica que la internacionalización del estado tomó en Europa, es decir su ajuste a la exigencia del mercado mundial, en América Latina la internacionalización del estado tomó la forma de un estado militar burocrático, fortalecido por la ayuda financiera oficial de EEUU y la asistencia militar (Halperin Donghi, 1993: 292-337). La postura bilateral de EEUU hacia la región favoreció la difusión de la Doctrina de Seguridad Nacional, que impulsó a las fuerzas armadas a tomar un rol activo en el gobierno de la región (Payne, 1996). No obstante, la internacionalización del estado produjo la reacción de una creciente oposición militante antiamericana de diferentes fuerzas sociales, que luchaban por la redistribución del ingreso y el control del estado en contra de los bloques liberales-oligárquicos dominantes alineados con el hegemon EEUU (MacDonald, 1985: 413).

Es notable que a pesar de la influencia de EEUU en la región, las coaliciones nacionales vinculadas con los procesos de ISI de base nacional en países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, lograron mantener el control de recursos claves y así contrarrestar la hegemonía (Weaver, 2000; Lewis, 2003). El resultado fue que para 1950 e incluso 1960, la integración hemisférica del Sur en la Pax Americana fue un proceso que involucró crecientes niveles de bienestar así como de inestabilidad política. De hecho, la salida de fondos y el desplazamiento de la IED de EEUU hacia Europa, incluso fortaleció a los sectores industriales de base nacional y al rol de los estados corporativistas en la búsqueda de un consenso interno, mientras, al mismo tiempo, debilitaba el sector industrial dependiente del mercado externo.

Sin embargo, el desplazamiento del apoyo económico de EEUU hacia Europa y el Este Asiático, pronto motivó a aquellas élites latinoamericanas que estaban a favor de una colaboración hemisférica a alcanzar el apoyo de EEUU. Su petición encontró lugar en el interés de la administración Kennedy, dispuesta a apoyar los “programas desarrollistas” a través del BID, aunque bajo su fuerte enfoque bilateral.

La diferencia entre los desarrollistas y los proyectos populistas era significativa en términos de sus bases sociales, formas de estado y sus relaciones con amplias fuerzas hegemónicas. Los desarrollistas también se enfocaron en el desarrollo industrial nacional, pero sobre la base de su alineación a la hegemonía de EEUU, con la esperanza de acceder a la IED en lugar del capital interno (con sus particulares relaciones con el trabajo). Su configuración de fuerzas sociales era más estrecha que la del populismo, y fundada principalmente en nuevos grupos sociales emergentes en alianza con las élites excluidas en el modelo anterior. Adoptaron y utilizaron una retórica y vocabulario de la Guerra Fría y la economía keynesiana como parte de sus estrategias. A este respecto, los proyectos desarrollistas condujeron a la participación de la región dentro del nuevo sistema Interamericano auspiciado por EEUU, y fueron muy dependientes de su apoyo oficial —ayuda financiera y militar. En la lucha por la hegemonía, el principal objetivo político era derrotar las coaliciones populistas, lo que definió el periodo caracterizado por un estancamiento hegemónico y democracias limitadas.

Se había hecho evidente para Washington que sin el apoyo económico, la región podía ser penetrada y conducida hacia el comunismo. La respuesta ante esta situación fue la Alianza para el Progreso lanzada por Kennedy en 1961. La Alianza fue fundada con la creencia de que, frente al creciente antiamericanismo, el contribuir al desarrollo social y económico de las naciones no comprometidas llevaría al surgimiento de sociedades simpatizantes de la forma de vida estadounidense (Griffith-Jones, 1984). En consecuencia, la mitad del dinero de la Alianza

es para asistencia militar... para la defensa de los países amenazados directamente por la agresión y la subversión. Más del 80 por ciento del dinero... es en forma de créditos... y [para ser] gastado aquí en Estados Unidos en bienes y servicios proporcionados por negocios americanos y trabajadores americanos. (Presidente Kennedy, Conferencia de Prensa, 5 de julio, 1962)

### *El BID como agencia de desarrollo*

Inspiradas por la teoría del desarrollo de la modernización de Rostow, la Alianza cumplió las expectativas de los reformistas liberales, las elites de-



mócratas cristianas y las fuerzas anticomunistas en la región (Nef, 1994). El primer ensayo de la Alianza se dio en las propuestas de Quintadinha, formuladas con la participación de Raúl Prebisch y Felipe Herrera –primer presidente del BID –quienes las diligenciaron directamente al presidente Kennedy (Griffith-Jones, 1988: 32). En este sentido, advirtieron a la administración Kennedy no aparecer promoviendo las inversiones extranjeras de EEUU por medio de la Alianza.

El espíritu de la Alianza para el Progreso era compatible con la “visión desarrollista”; no obstante, EEUU cooperaría económicamente pero sólo con aquellos países dispuestos a combatir el comunismo y a hacer cambios económicos estructurales (Halperin Donghi, 1993: 295). El carácter de la Alianza era netamente bilateral y la OEA no jugó ningún papel significativo a lo largo de los años subsiguientes. Además, el nuevo bilateralismo estadounidense representaba una oportunidad para algunas élites latinoamericanas –y en particular los oficiales de las fuerza armadas– para alinearse con su vecino del norte, un elemento esencial para la difusión de la doctrina de seguridad nacional como una justificación para el activismo militar en los acontecimientos nacionales (Halperin Donghi, 1993: 296). En resumen, después de una década de reformas bajo la Alianza, el resultado fue que menos del dos por ciento del crecimiento económico benefició a los pobres, y hubo un deterioro general de las relaciones EEUU-América Latina (Levinson y Onis, 1970).

La Alianza para el Progreso definió el mandato del BID para el desarrollo en sus años iniciales, financiando el desarrollo social con la esperanza de reducir las tensiones sociales y promover la estabilidad política durante el apogeo de la Guerra Fría (Tussie, 1995: 20). En 1961, la administración Kennedy adjudicó US\$394 millones al Fondo Fiduciario para el Progreso Social (FFPS) para ser administrados por el BID bajo un acuerdo fiduciario. Los artículos del acuerdo establecieron el requerimiento del BID de “cooperar con los países miembros con el fin de orientar sus políticas de desarrollo hacia un mejor uso de sus recursos” (citado de Tussie, 1995: 20). Esto fue interpretado como un mandato para establecer oficinas regionales de planificación organizadas por comisiones compuestas por la OEA, el BID y la CEPAL, encargadas de

vigilar el acceso a los fondos. De esta manera, la Alianza para el Progreso no sólo definió el carácter multilateral de la institución sino que también definió su carácter político, en varias ocasiones presionando al BID, a través de sus políticas de préstamos, a apoyar los intereses de EEUU en la región.

La Alianza para el Progreso definió el papel y las políticas del BID al darle la forma de una agencia de cooperación para el desarrollo de las Américas, llevando a que los “desarrollistas” de la región definan al BID como la “Universidad del Desarrollo” así como el “banco de agua y saneamiento” (Herrera, 1970). Esas etiquetas fueron aplicadas debido al carácter de sus préstamos y asistencia dirigidos a instituciones de educación superior y su apoyo a la infraestructura. Con US\$525 millones en contribuciones de la Alianza empezaron las operaciones del Banco. Estados Unidos era el único país donante neto con 42,5 por ciento del poder de voto. Fue la primera institución multilateral dedicada a financiar proyectos sociales, hacer créditos globales y apoyar los microcréditos en la región. Financió la expansión de la educación superior y un gran proyecto turístico en Cancún, México (Tomassini, 1999).

Los primeros créditos fueron en vivienda, salud y educación (Tomassini, 1999). Sólo en el caso de Chile, en el periodo entre 1961 y 1973, el BID aprobó 59 créditos por un total de US\$305,7 millones que fueron dirigidos hacia proyectos de agricultura, energía, transporte, educación, salud y desarrollo urbano, lo que hizo evidente el carácter desarrollista del BID. Educación tuvo una prioridad alta con varios proyectos financiados por el BID para la Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad Austral y Universidad de Concepción. Aunque el BID fue diseñado para mediar entre los mercados de capitales y los países prestatarios miembros, sus mayores contribuciones vinieron de recursos oficiales, convirtiendo al BID en una cooperativa financiera para el desarrollo en lugar de un banco regional de desarrollo.

En cuanto a la regionalización, al principio el BID reflejaba la visión pesimista de la CEPAL respecto a la región, en cuanto a que ésta sea capaz de competir con otras regiones, por lo que la solución fue la integración comercial regional (Bulmer-Thomas, 2003: 289). El nuevo banco regio-

nal de desarrollo dio nuevas alas a la integración desarrollista, y luego de algunos meses se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por medio del Tratado de Montevideo, y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con el Tratado de Managua en 1960. Todas estas instituciones apoyaban la integración regional siguiendo la senda desarrollista en la región; por eso también se empezó a conocer al BID como el “banco para la integración” (Tomassini, 1999). Dentro de las tendencias hemisféricas, el BID tenía que promover el desarrollo a través de la integración comercial hemisférica, al tiempo que bloqueaba cualquier movimiento expansionista de las economías comunistas sobre la región. El resultado fue que el mandato para el desarrollo del BID se encontraba atrapado entre las demandas de los países latinoamericanos de un apoyo mayor y la administración de EEUU que cada vez más adoptaba una postura de línea dura.

### **La hegemonía de EEUU y el surgimiento de la gobernanza global**

Mientras en 1960 la IED de EEUU se desplazaba hacia Europa y el Este Asiático, los bancos más grandes del mundo, con el apoyo del dólar como moneda internacional, se convirtieron en multinacionales en una expansión masiva con el fin de satisfacer las necesidades de las corporaciones multinacionales. Para la década de 1960, ocho bancos estadounidenses tenían sucursales en el exterior; para 1975, este número llegó a 125 (Griffith-Jones, 1988). No obstante, hay dos elementos a considerar para el desarrollo de la banca internacional como la principal fuente de financiamiento al desarrollo. El primero es el surgimiento de los principales centros financieros –Nueva York, Londres, Frankfurt, París, Tokio. El segundo fue el estímulo dado por la Reserva Federal de los EEUU a los bancos de ese país para tener divisas extranjeras fuera del territorio (Germain, 1997; Helleiner, 1994). Estos dos elementos prestaron un servicio clave para el desarrollo de las finanzas internacionales luego de los cambios económicos masivos a comienzos de 1970.

Los años setenta presenciaron un crecimiento masivo en presencia de bancos comerciales internacionales como fuentes de financiamiento para

el desarrollo, especialmente en América Latina. Los gobiernos ya no tenían que pasar por los meticulosos rituales creados por Alianza para el Progreso para justificar sus objetivos de desarrollo y especificar la manera cómo el dinero sería invertido. Ahora los ministros sólo tenían que ofrecer garantías gubernamentales y el prestamista comercial haría efectivos los fondos. La contribución neta del ingreso de capital privado desde los bancos comerciales para la financiación al desarrollo en América Latina aumentó de 9,3 por ciento, para todo el periodo entre 1966-1970, a 92,7 por ciento en 1978, como ilustra la Tabla 2.2. Por otro lado, el ingreso de capital neto de fuentes multilaterales colapsó, pasando de un 15,7 por ciento entre 1966-1970 a 3,1 por ciento en 1978, con una caída significativa del apoyo bilateral de EEUU de 23,6 por ciento en 1966-1970 a 0,8 por ciento en 1978.

Tabla 2.2 Estructura del ingreso neto desde fuentes externas hacia América Latina<sup>(a)</sup>  
(1966-1978) (billones de dólares)

Porcentajes anuales					
% Estructura	1966-1970	1971-1975	1976	1977	1978
<b>1. Ingreso Público Neto</b>	40,1	25,2	19,6	12,0	7,3
Multilateral	15,7	13,4	14,4	7,4	3,1
Bilateral	24,4	11,8	5,2	4,6	4,2
EEUU	23,6	6,8	2,6	1,7	0,8
Otros países <sup>(b)</sup>	0,8	5,0	2,6	2,9	3,4
<b>2. Ingreso neto privado<sup>(c)</sup></b>	59,9	74,8	80,4	88,0	92,7
Bancos <sup>(d)</sup>	9,3	43,8	61,0	48,3	56,6
IED	33,3	26,2	12,4	20,1	16,0
<b>3. Total</b>	100	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Nivel total real (US\$)</b>	2 641,3	7 561,9	15 301,5	15 637,0	21 807,2

Notas: (a) Incluye a los países miembros de BID. (b) Incluye países socialistas y desarrollados excepto EEUU.

(c) Incluye créditos para nacionalización. (d) Incluye instituciones financieras distintas de los bancos.

Fuente: Basado en Griffith-Jones (1984: 28-35).

El desorden internacional y los cambios durante los años iniciales de 1970, fueron los principales factores que produjeron el lado coercitivo de esta hegemonía hemisférica, actuando sobre áreas específicas de los estados en un intento por ajustar las economías y las sociedades al orden mundial. En resumen, la reacción tomó la forma de la primera ola de procesos neoliberales en la región dirigidos por la forma de estado militar burocrático dominante construido en década anteriores (Frenkel, 2003; Schvarzer, 2004). Los cambios a inicios del 1970 exacerbaron la política internacional intervencionista de EEUU en la región, impulsando un programa conservador dirigido a la supresión de la fuerza laboral organizada (sindicatos), privatización, desindustrialización y desnacionalización, liderado por las dictaduras. Todo esto con el fin de lograr una integración y subordinación de la región al poder de EEUU (Halperin Donghi, 1993: 341).

La administración Nixon tomó un bajo perfil en los temas regionales, aunque jugó un papel activo en detener cualquier tendencia comunista, como lo demostraron sus reiterados intentos de desestabilizar el gobierno socialista de Chile. El cambio marcó el fin del proyecto desarrollista de ISI y el surgimiento de un modelo fundado en la deuda externa. Este periodo señala el surgimiento de los primeros programas neoliberales dirigidos a cambiar las condiciones políticas y económicas sobre las cuales los movimientos contra hegemónicos habían basado su poder (Halperin Donghi, 1993; Rapoport y Cervo, 2002; Bulmer-Thomas, 2003).

El cambio tuvo lugar en un contexto de campaña de terror que violaba de forma flagrante los estándares básicos de los derechos humanos, eliminando prácticamente a una generación de líderes políticos, económicos y sociales con un gran impacto en el desarrollo futuro de la región. Con el propósito de mantener un cierto grado de consenso interno, combinaron políticas de desindustrialización y alto gasto social, lo que incrementó el déficit fiscal que pretendían frenar con préstamos obtenidos de banco internacionales. El redireccionamiento de países como Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, hacia un modelo orientado hacia el exterior basado en materia prima, fue debidamente seguido por una política estatal de desindustrialización. Estos fueron los medios utilizados para dar fin a años

de luchas sociales y que fueron definidos por los cambios continuos entre gobiernos democráticos y militares (Halperin Donghi, 1993; Weaver, 2000; Rapoport y Madrid, 2002). A lo largo de este periodo, la integración de los países latinoamericanos en la economía global sentó las bases para la internacionalización de las finanzas en la región, un proceso interrumpido por la crisis de la deuda en 1980 (Frenkel, 2003: 40).

El acceso a grandes créditos de los bancos comerciales por parte de los países latinoamericanos permitió a las dictaduras –e.g. Chile en 1973, Uruguay en 1973, Argentina en 1976– conservar el poder e implementar reformas encaminadas a aliviar los conflictos sociales. El masivo suministro de liquidez por parte de los bancos comerciales internacionales a países latinoamericanos, también desató el fenómeno de la deuda externa en la región. La Tabla 2.3 presenta, para una muestra de los países de la región, la escalada de la deuda externa de US\$3,35 millones en 1970 a US\$43,1 millones en 1980 y US\$73 millones en 1990. El resultado fue que los países latinoamericanos entraron en un proceso masivo de endeudamiento externo con el fin de cubrir el déficit fiscal, lo que condujo a una espiral inflacionaria que fue un duro golpe para el fundamento de la teoría desarrollista, socavando su relevancia en 1970.

Para finales de la década de 1970, las perspectivas ortodoxas empezaron a prevalecer en la región, y el poder del BID en todo el desarrollo regional declinó abruptamente. Mientras que la regulación financiera multilateral se había convertido en una función del manejo monetario por parte de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los EEUU, el BID permaneció en una especie de vacío hasta mediados de los años setenta. No obstante, el BID no fue la única institución regional incapaz de responder a los nuevos cambios; la OEA, y en especial la CEPAL, empezaron a experimentar una situación similar. En 1980, la CEPAL también respondió al neoliberalismo, y su principio de presentar a cuenta gotas los efectos económicos, entrando en un periodo de confusión regional, desorientación y redefinición de paradigmas. El primero intento en este sentido lo realizó su Secretario Ejecutivo, Enrique Iglesias, en 1987, y los cambios se reflejaron en el informe “Transformación productiva con equidad” de 1990 (Bielschowsky, 1998).

Tabla 2.3 Crecimiento de la deuda externa en un grupo selecto de países latinoamericanos (1970-1995)  
(total de la deuda externa en billones de dólares)

País	1970	1980	1990	1995
Argentina	5,2	27,2	62,2	89,7
Brasil	5,0	71,5	119,6	159,1
Chile	2,6	71,5	119,6	120,7
México	6,0	57,4	104,4	165,7
Uruguay	0,3	1,6	4,4	5,3
Venezuela	1,0	29,3	33,2	35,3

Fuente: Basado en Banco Mundial (1998: 841-844).

En 1970, el papel del BID en el financiamiento del desarrollo fue ensombrecido por la emergencia de masivos recursos privados de capital, lo que provocó que el Banco juegue un papel marginal en el financiamiento del desarrollo, pero que incrementara su presencia en objetivos sociales e infraestructuras para el desarrollo. Debido al crecimiento de la banca internacional, se esperaba una disminución relativa si no absoluta del papel del BID en el desarrollo, a medida que los mercados privados penetraran en el ámbito de los bienes financieros públicos, un espacio que antes fue exclusivo del Banco (Mistry, 1995). No obstante, la bonanza financiera permitió a los bancos regionales de desarrollo acceder a fondos bajo mejores condiciones, concentrando sus créditos en proyectos a largo plazo y teniendo ganancias significativas (Sagasti, 2002). Al mismo tiempo, y debido a la presión de EEUU durante la Guerra Fría, la falta de recursos se agravó por los conflictos al interior de la administración de EEUU respecto al programa crediticio del BID.

En consecuencia, el Banco, en la presidencia de Ortiz Mena, se focalizó en nuevos objetivos estratégicos para el desarrollo. El primero de estos fue las economías regionales más pobres, puesto que los mercados de capitales no estaban preparados para proporcionar financiamiento hasta que las condiciones propicias mínimas no fueran alcanzadas. El otro objetivo central fue la infraestructura institucional, esencial para el funcionamiento apropiado

de la economía de mercado-sistema judicial, derechos de propiedad, sistemas contables, administración pública y gobernanza política (Mistry, 1995).

En la década de 1970 el BID enfrentó un mundo globalizado y tiempos de cambio, pero no cambió su enfoque desarrollista. Presionado por la inercia política e ideológica acumulada en sus primeras décadas, y a causa de los complejos mecanismos utilizados por Alianza para el Progreso para controlar la ayuda al desarrollo, el BID enfrentó la carencia de recursos financieros debido a un cambio político, lo que en esta ocasión produjo la apertura de la membresía del Banco hacia países europeos y asiáticos. El cambio fue más político que financiero o técnico, fortaleciendo la posición internacional del Banco al buscar contribuciones oficiales adicionales (Tomassini, 1999). El avance fue ampliar la presencia de países miembros no prestatarios.

En 1972, Chile y Perú se opusieron a una enmienda en la conformación del Banco, que permitía la admisión de Canadá, debido a la alteración del poder de voto; sin embargo, pronto fue decretado que el poder de voto de los países miembros no podía bajar del 53,5 por ciento. En consecuencia, otras instituciones fueron aceptadas a través de nuevas enmiendas a mediados de 1970, lo que significó la inclusión de Suiza, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Israel, Italia, Japón, Alemania, España, Suecia y Reino Unido.

En 1970 el BID permaneció leal a la región y, a pesar de la creciente presión por parte de EEUU, logró enviar más apoyo a la región. En 1972, con la disputa de la nacionalización de empresas estadounidenses en Chile y Perú, los países de la región, liderados por Argentina, respondieron a las presiones de EEUU sugiriendo que las oficinas centrales del BID salgan de Washington y se ubiquen en América Latina (BIS, Procedimientos 1972). Otro conflicto se dio en enero de 1971 respecto a dos préstamos comprometidos para Chile, US\$7 millones para la Universidad Católica y US\$4,6 millones para la Universidad Austral; estos fueron los últimos créditos otorgados por el BID a Chile durante la administración de Allende.

Sin embargo, el origen de las transformaciones más grandes sufridas por el BID se puede encontrar en el periodo de la administración Reagan. La estrategia de Reagan, una “Segunda Guerra Fría”, tenía como objeti-



vo la derrota del nacionalismo del Tercer Mundo, al que se interpretaba como el avance del comunismo y del sistema soviético, a través de una confrontación económica y una carrera armamentista. La estrategia, una combinación de consenso y coerción, estuvo dirigida hacia el centro de las coaliciones históricas de la región, destinada a debilitar a los sindicatos, desmantelar el bienestar público y promover la privatización de los bienes de propiedad del estado. En términos económicos, el enfoque buscaba reducir la inflación con el fin de promover el libre flujo de capital, forzando la sumisión a la administración macroeconómica monetarista a través de los bancos centrales y el crecimiento por exportaciones impuestas por las IFI y sus países aliados. La hegemonía había cedido ante la dominación, y el nuevo nombre de la senda al desarrollo para América Latina era ahora “ajuste estructural”, lo que demostraba que el poder de EEUU permanecía incuestionable (Payne y Gamble, 1996: 14).

Lo único que hizo la revolución neoconservadora fue empeorar la ya deteriorada situación de América Latina, ahondando el declive iniciado por las dictaduras. El segundo shock petrolero en 1979, la caída de los precios de la materia prima y el incremento en las tasas de interés de EEUU, incrementaron los costos del servicio de la deuda de una forma exponencial, desencadenando una crisis regional de la deuda y la “década perdida”. El resultado fue la debacle de la región, que ahora sí estaba completamente subordinada al financiamiento externo para el desarrollo y sufriendo de debilidades fiscales internas. Con la declaración de moratoria de México en sus obligaciones externas, una escalada de crisis fiscales se propagó por toda la región. El supuesto dinero externo que impulsaba el desarrollo se marchó, dejando a América Latina en una mayor pobreza y recesión. Según la CEPAL (1983), los ingresos totales netos a América Latina cayeron en 55,0 por ciento entre 1981 y 1982, una caída evidenciada por el retiro del crédito privado. La deuda de la región de US\$400 millones ofrece un callado testimonio de la abrupta sobre dependencia de la economía latinoamericana en el financiamiento externo para el desarrollo.

Con el colapso de los regímenes militares y sus modelos de desarrollo basados en el endeudamiento externo, una nueva etapa empezó a surgir. La crisis de la deuda en Latinoamérica en los años ochenta preparó el camino

para la consolidación de la agencia de la hegemonía global neoliberal en la región, con las finanzas como el principal regulador del desarrollo y el condicionante de la producción de bienestar (Cox, 1987: 267). La crisis de la deuda colocó en el centro del escenario las acciones de las IFI, bancos centrales y gobiernos de los países industrializados, en contraste con la década de 1970 cuando los países industriales y las IFI prácticamente habían abandonado este campo de acción en manos de los bancos privados (Griffith-Jones, 1988; Krugman, 1995). En general, los años ochenta, y bajo la dirección de los EEUU, la administración global de la crisis de la deuda fue funcional a las necesidades del sistema bancario internacional pero disfuncional al desarrollo de la región (Griffith-Jones, 1988: 12). Para mediados de 1985 era evidente que el orden financiero internacional ejercía agencia, y que las posibilidades de las nuevas democracias en la región de financiar el desarrollo dependían de la integración financiera global.

A mediados de los años ochenta, apresadas por una década de desindustrialización, deterioro social y, sobre todo, debido a la eliminación por parte de estado de una generación completa de líderes políticos y económicos, las nuevas democracias debían responder a los nuevos cambios globales de las condiciones políticas y económicas bajo el duro peso de la deuda pública y las condiciones de las IFI. Restringida tanto interna como externamente en sus alternativas de desarrollo, la región experimentó un cambio histórico en sus estrategias, definiendo una nueva postura en las principales instituciones hemisféricas –BID, OEA y CEPAL. Desde entonces, el clima de las relaciones entre los países de la región y el resto del mundo, en particular con EEUU, cambió de tal modo que casi es irreconocible (Phillips, 1999: 73).

La transformación tomó la forma de una integración a gran escala en la economía global a través de reformas internas encaminadas a redireccionar la financiación al desarrollo y a reformular la producción del bienestar nacional. La transformación trajo consigo cambios claves en las relaciones internacionales, en su mayoría en las Américas, dando lugar a un proceso extensivo de integración regional en la forma de un regionalismo abierto. El nuevo regionalismo fue el resultado del desplazamiento desde una estrategia del desarrollo por sustitución de importaciones hacia una de orien-

tación exportadora que se dio en la región (Payne, 1996), y que llegó por medio de una serie de acuerdos de libre comercio cuyo objetivo era crear, eventualmente, una asociación hemisférica de libre comercio desde Anchorage hasta Tierra del Fuego (Grugel, 1999).

En 1987 parecía que la situación mejoraba para la región porque el Secretario del Tesoro de EEUU, Nicholas Brady, formuló una nueva estrategia para tratar con los deudores: la emisión de bonos del tesoro a países comprometidos a ejecutar reformas económicas y programas de ajuste supervisados por el FMI y el BM. La crisis de la deuda y el estancamiento de la región marcaron un grave deterioro en el BID. La crisis de la deuda casi quiebra al Banco a finales de los años ochenta, con el resultado que el BID no sólo fue parte del problema de la deuda sino que fue acusado, al igual que la estrategia de la CEPAL, de ser parte de las causas de la crisis (Tussie, 1994). Para sobrevivir, el BID necesitaba un cambio radical. Además, en la medida en que el énfasis fue desde un desarrollo económico hacia la supervivencia financiera, el Banco perdió su nicho, hecho que se agravó por dos factores. El primero fue la decisión de los departamentos del tesoro de los países donantes de elevar las políticas de ajuste económico a una prioridad máxima y colocar una protección sobre los nuevos préstamos y los flujos de capital en la región. El segundo fue que la ayuda bilateral empezó a disminuir rápidamente, en la medida en que las naciones desarrolladas buscaban frenar el déficit fiscal que afectaba gravemente a sus países.

El BID no estaba preparado para hacer frente a la más severa crisis financiera de la región. Emergieron problemas como el endeudamiento del Banco, la ausencia de fondos de mantenimiento, cortes presupuestarios, entre otros. Lo peor de todo fue que la institución permaneció en el centro de la lucha entre la administración Reagan y países altamente endeudados como México, Argentina y Venezuela. Además, la situación del Banco empeoró ya que Honduras, Perú, Panamá y Nicaragua se atrasaron en los pagos. Para enfrentar esta situación, la Séptima Reposición —el mecanismo del Banco para conseguir nuevos fondos— fue necesario para que el Banco vuelva a proveer de capital a la región. No obstante, antes de que se ejecuten muy altos desembolsos, Washington requirió y demandó cambios radicales en las políticas del BID (Scheman, 1997).

El deterioro de las relaciones entre los países prestatarios miembros del BID y la administración de EEUU, oficial desde inicios de 1970, en particular se reflejaba en las disputas por los préstamos a Chile, Perú y Venezuela. En 1988, el conflicto alcanzó su punto más alto cuando EEUU señaló que no confiaba en ningún banco dominado por los prestatarios para hacer cumplir las condiciones a las cuales estaban sujetos los préstamos. En consecuencia, EEUU exigió mayor poder de voto dentro del BID y su subordinación a los lineamientos del Banco Mundial; el conflicto fue percibido como la principal razón para la dimisión de Ortiz Mena en 1988 (Lewis, 1988). Es claro que el BID, en tanto institución hemisférica, no podía superar la influencia e intereses de EEUU en la región. Para finales de los ochenta y reflejando los nuevos cambios, la respuesta del BID a las políticas neoliberales convergió con las demandas de EEUU sobre la región y con la nueva postura de los países latinoamericanos; todos ellos, bajo la administración de Enrique Iglesias, lograron expresar los cambios institucionales radicales hacia la gobernanza del mercado.

### **Globalización financiera, nuevo regionalismo y formación de consenso**

Tras dos décadas marcadas por la represión dictatorial, desindustrialización, crisis de la deuda y el surgimiento de democracias restrictivas, en la región, la década de 1990 dio paso a un nuevo periodo definido por la internacionalización de las finanzas, el surgimiento del consenso regional sobre las estrategias neoliberales para el desarrollo, la democracia y el nuevo regionalismo, en tanto los estados respondían insertando a la región dentro de la economía global, y por lo tanto redefiniendo a la región. Es dentro de estos procesos políticos y económicos que la agencia regional de desarrollo, el BID, se convirtió en el mayor banco regional de desarrollo. A lo largo de esta etapa histórica, el Banco experimentó tres cambios claves en su dirección y políticas en América del Sur, que al ser analizadas pueden proporcionar ideas relevantes para el carácter político-económico de las instituciones. La primera comprende el periodo de 1989-94, su inclusión en el marco político-económico del FMI y el Banco Mundial para la región

y los lineamientos del Consenso de Washington, como resultado de las demandas de EEUU y la nueva postura regional de los países. La segunda es el periodo de 1994-96, cuando el BID reformuló y cambió su enfoque para la región, producto de una propagada crisis financiera y los pobres resultados de sus estrategias. El periodo final, 1997-2000, está marcado principalmente por el papel del Banco en el creciente deterioro económico y social de la situación de Argentina y su crisis final en el 2001.

A inicios de la década de 1990, las estructuras del nuevo orden mundial había surgido “sin una clara definición de sus estructuras institucionales establecidas para gobernar la economía global” (Cox, 1997: 60). Se caracterizó por una economía transaccional impulsada por la acumulación de capital nacional, una reconfiguración de los límites de la soberanía, la emergencia de nuevas fuerzas sociales y el ascenso de las ciudades-estado mundiales (Cox, 2000; Germain, 1997). Esta profunda transformación histórica redefinió el esquema de las estrategias de desarrollo y colocó a los estados en un profundo proceso de reorganización, enfrentando el prospecto de una globalización desigual y grandes dificultades financieras que difuminaban las fronteras entre lo nacional y lo internacional (Payne, 2004; Grugel, 2001).

Para inicios de 1990, modelos con base exportadora, bajo los principios neoliberales del modelo conservador anglosajón, se habían convertido en la estrategia dominante en las Américas definida por el Consenso de Washington. El Consenso era la expresión de un compromiso hemisférico definido por una “amplia red de élites influyentes y de agencias que compartían un conjunto de ideas” y desempeñaban una nueva función de gobernanza en la región (Naim, 1999). La convicción y promesa del Consenso era que el costo de la desregulación global de los flujos de capital, trabajo y bienes deslocalizando y haciendo imperativo una reorganización de la producción –nacional de bienestar– eran “transitorios” y serían compensados por los beneficios en crecimiento económico, elevación de los estándares de vida y el estrechamiento de la brecha entre ricos y pobres (Stiglitz, 2002).

Por toda una década, y bajo la supervisión del FMI y del BM, las estrategias de crecimiento fundadas en las exportaciones y basadas en la gobernanza de libre mercado, se convirtieron en el paradigma de las políticas de las IFI y de la mayoría de los gobiernos de la región. Se suponía que el Consen-

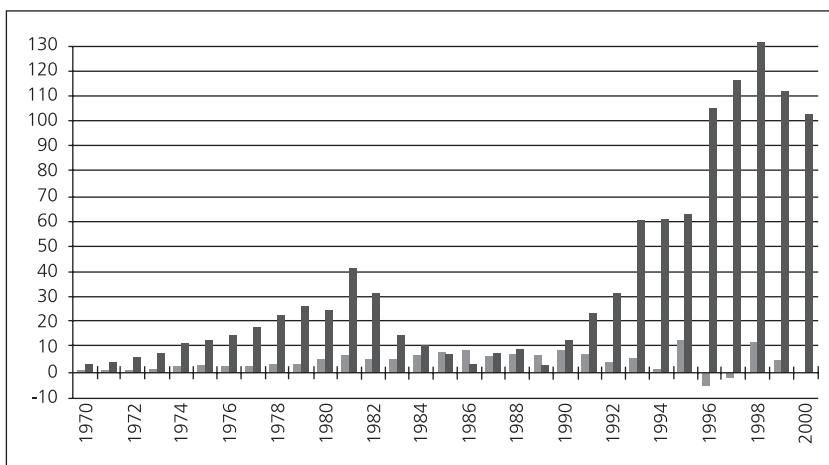
so trasladaría los ahorros desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, bajando los costos del financiamiento al desarrollo a través del uso de mercados de capitales e incrementando el crecimiento. En su lugar, desde 1970, bajo el proceso de liberalización los ahorros fluyeron desde los países en desarrollo hacia los desarrollados, aumentaron las tasas de interés, el crecimiento económico se desaceleró y, comparado con los resultados de la estrategia de ISI, los logros sociales habían sido relativamente modestos (Eatwell, 1996; Astorga, Berges, y FitzGerald, 2002). En resumen, los principios neoliberales del Consenso estuvieron encaminados a reforzar la globalización económica y a separar el ámbito económico del político con el propósito de hacer a la competencia el factor determinante del desarrollo (Cox, 1996a).

De esta manera, en la década de 1990, la organización de la financiación al desarrollo cambió radicalmente. El fondo de capital internacional privado había empezado a desarrollarse mucho más allá de la capacidad que tenía el mundo desarrollado para absorberlo, ofreciendo a América Latina, un productor neto de retornos financieros, posibilidades ilimitadas de financiamiento. El Gráfico 2.1 ilustra estos flujos globales financieros hacia la región; estos fueron cada vez más diversos dentro de la IED, flujos de cartera –bonos y títulos– y otro tipo de inversiones, con el cincuenta por ciento en la forma de fondos líquidos a corto plazo, caracterizados por una alta volatilidad (Sagasti, 2002: 16). Entre 1991 y 1993, los flujos de cartera se incrementaron de manera significativa, y se detuvieron después de 1994 debido a la crisis de la deuda mexicana, sólo para recuperarse nuevamente en 1996. Es de notar que el Plan Brady hizo posible que las más grandes economías latinoamericanas accedieran y utilizaran bonos de mercado internacionales para financiar el desarrollo, lo que a su vez las dejó expuestas a los shocks internacionales, como las crisis del Tequila, la Rusa, la Tailandesa y la Brasileña.

En la década de 1990, América Latina se volcó a incrementar su cooperación con EEUU, votando con él en las Naciones Unidas, su participación en la Guerra de Golfo, Somalia, Chipre y otros ejercicios militares, mostraba este nuevo compromiso. Este cambio en las hasta entonces estrategias hacia adentro de los países latinoamericanos posteriores a la Guerra Fría, llegó a su vez con el proceso de redemocratización que redefinió el papel de las fuerzas armadas en la región, y con la inserción

de la región en la agenda post Guerra Fría. Además, el viraje hacia la gobernanza democrática y los derechos humanos pronto se reflejó en cambios dentro de las principales instituciones hemisféricas, la OEA, la CEPAL y el BID. A cambio de apoyo internacional para su acceso a recursos financieros privados para el desarrollo, los países estaban ansiosos por cumplir con el esquema de política adecuado y las reglas multilaterales para la estabilidad económica y política (Kuwayama, 1993; CEPAL, 1994; Bulmer-Thomas, 1996).

Gráfico 2.1 Flujo neto de recursos oficiales y privados hacia América Latina y el Caribe (1970-2000)  
(billones de dólares)



Barras en blanco: flujos oficiales. Barras sombreadas: flujos privados

Fuente: Basado en Sagasti (2002:16).

El cambio trajo consigo un nuevo escenario hemisférico caracterizado por una compleja red de reformas bilaterales y acuerdos comerciales regionales. Este viraje fue desencadenado por el fin de la hegemonía global de EEUU que fue superada y lentamente reemplazada, al menos en parte, por una forma de regionalismo abierto que vinculaba otra vez a EEUU con su propio hemisferio, de tal forma que, una vez más, hacía de su presencia en

la región un factor crítico para la región (Payne, 1996: 93). En el corazón de este cambio, en 1990, estaba la Iniciativa Empresa para las Américas de Bush (EAI, por sus siglas en inglés), que consolidó la tendencia iniciada por la crisis de la deuda hacia la redefinición de un nuevo mapa de relaciones entre las Américas, y consolidó un nuevo mapa para sus subregiones.

Tres componentes de la EIA fueron claves para la reestructuración de la deuda, la promoción de la inversión en la región a través del BID y los acuerdos de libre comercio con países seleccionados en la región, todo con el fin de crear un sistema hemisférico de libre comercio (Payne, 1996: 104). La importancia de la EAI fue resumida en las palabras de Peter Hakim del BID: “De cada dólar gastado por América Latina en importaciones, 50 centavos vienen de EEUU” (citado por Payne, 1996: 107). Como resultado directo de esta iniciativa, en agosto de 1992, EEUU, Canadá y México firmaron el TLCAN, desencadenando una oleada de acuerdos similares en la región. No obstante, por su influencia a largo plazo, el resultado más significativo fue el desprendimiento de México de la región y una creciente fortaleza de los lazos entre los estados de Cono Sur alrededor del eje Argentina-Brasil, lo que redefinió el mapa latinoamericano.

En este contexto, el lanzamiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y el relanzamiento de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Nacionales (CAN), en primera instancia fueron respuestas lideradas por los estados a los desafíos del desarrollo impuestos por la globalización de la región. La nueva opción era trabajar con Washington en la liberalización, esto con el fin de permitirseles acceder a los mercados de capitales como un recurso para el desarrollo, en compensación por los programas de reformas impopulares. El MERCOSUR representa el conjunto de países más poderosos fuera de América del Norte, con Brasil definiendo en gran parte el progreso y la estructura del ALCA en América de Sur (Phillips, 1999).

En los años noventa, el nuevo regionalismo en América Latina fue concebido como un “regionalismo abierto”, definiendo la complementariedad de los acuerdos de comercio entre vecinos y las estrategias comerciales multilaterales que los vinculaban al resto del mundo (Phillips, 1999: 77). El



estilo latinoamericano de regionalismo refleja las tendencias mundiales en términos de globalización, haciendo énfasis en la liberalización económica dirigida a objetivos y dificultades económicas, en coordinación política entre sus mayores socios, es decir, Brasil y Argentina.

### *El BID como el banco regional de las Américas*

La transformación del BID en un banco regional fue un proceso política e ideológicamente liderado por los estados, lo que no disminuye la importancia del liderazgo de Enrique Iglesias, pero sí la introduce en un contexto analítico más amplio. Al centro del proceso de agencia aparece una combinación de condiciones externas, necesidades de supervivencia y antiguas ambiciones que hacen realidad las aspiraciones de muchos años de los fundadores del Banco.

El primer paso hacia este cambio lo tomaron las administraciones republicanas de EEUU, produciendo el traumático proceso de reformas internas y la adaptación a la estructura e instrumentos del BID que duró tres años, 1988-1991. Los conflictos entre el Banco y el gobierno de EEUU llegaron con la administración Reagan, que había estado buscando una mayor influencia dentro del Banco. No obstante, cuando EEUU retrasó el incremento en los recursos del BID, el gesto de flagrante desafío de Ortiz Mena, al negarse a nombrar a James Conrow, subsecretario del secretario del tesoro, enfureció a las autoridades estadounidenses. Tradicionalmente Washington había tenido el derecho de nombrar al vicepresidente del Banco y ahora el presidente del BID se había convertido en un obstáculo para esto (Scheman, 1997).

De hecho, el Banco estaba con una grave falta de fondos y el dinero hubiera llegado únicamente de Argentina, Brasil y México, países miembros atrapados en la deuda. Mucho temían que para sobrevivir el BID tendría que aceptar las exigencias de cambio de EEUU, dando fin así a treinta años de relativo control desarrollista. Asumiendo una derrota diplomática, la búsqueda estuvo encaminada hacia un candidato que presidiera en Banco y que fuera capaz de acortar la brecha con la administración estadounidense y regular una transformación regulada que era vital (Lewis, 1988: 3).

Iglesias logró esto y su administración se mantendría como un referente del surgimiento del banco regional de desarrollo.

Si el Banco cambiaba, participaría en el proceso masivo de reprogramación de la deuda para América Latina dirigida por la administración Bush, y alcanzaría un estatus regional mayor. La contribución de EEUU representaría el setenta por ciento de los recursos del BID en divisas convertibles, permitiendo y beneficiando al BID al doblar su tasa de crédito para la región. La propuesta de EEUU para la reestructuración del BID fue muy clara: poder de veto para los créditos al menos aquellos provenientes de EEUU y Canadá, recorte institucional, involucramiento en la estrategia de reprogramación de la deuda para América Latina, políticas crediticias de libre mercado, subordinación de las políticas crediticias al apoyo del FMI, que trabaja en conjunto con el BM, y la posición de vicepresidente ejecutivo del BID para James Conrow, lo que institucionalizaba la supervisión del Departamento del Tesoro de los EEUU sobre el BID.

Como resultado, la reprogramación de la deuda bajo el Plan Brady se convirtió en una oportunidad doble para el Banco. Primero, porque fue un cambio para sobrevivir en medio de una dramática transformación hemisférica; segundo, porque permitiría al BID asumir un mayor papel en el proceso de liberalización que se estaba dando en la región, en especial en sus países miembros prestatarios más grandes. En consecuencia, el BID cambió en sus estructuras y políticas, y consiguió renovados recursos financieros bajo la supervisión del Departamento del Tesoro de los EEUU. No obstante, el tamaño de su agencia de préstamos sería pequeño para el tamaño y la influencia política de un país como Argentina, que tenía el apoyo de la administración conservadora estadounidense y que estaba en medio de muy avanzadas reformas pro mercado.

El cambio fue una decisión política, acompañada ideológicamente por lo que más tarde se llegaría a conocer como el Consenso de Washington, y su red hemisférica de autoridades en Washington y Latinoamérica, representantes corporativos e intelectuales. Esta red iba más allá de Washington, y se convertiría en la principal fuente de reclutamiento de las instituciones de Bretton Woods, incluyendo al BID, consolidando aún más la influencia de Washington sobre los gobiernos de la región. Al comienzo, esta red he-

misférica evolucionó bajo la sombra de la nueva estrategia de Washington para la región, y pronto encontró un lugar entre las élites con una posición dominante sobre el diseño y la instrumentación de las nuevas prescripciones para América Latina. El proceso fue permeado rápidamente por las ideas producidas por las escuelas de negocios y los departamentos académicos y centros de estudio estadounidenses. Ideas, prescripciones y recomendaciones de política pública encaminadas a erradicar las raíces de la inestabilidad latinoamericana se convirtieron en la “doctrina del desarrollo”, gracias a las dinámicas ideológicas de la red hemisférica (Naim, 1999).

Por primera vez existía un consenso claro y optimista en el hemisferio sobre lo que la comunidad internacional debería hacer con los países en desarrollo, algo entendido y resumido en diez ideas de John Williamson en 1989. El “consenso” fue fundado sobre una base común acerca de lo que estaba errado con el desarrollo de América Latina de acuerdo a la economía y política predominantes de EEUU. Desde esta perspectiva, América Latina era el resultado de una histórica ausencia de comercio y apertura financiera, estados autoritarios burocráticos, populismo, debilidad institucional y frágil propiedad intelectual, todo esto construido sobre corrupción, inestabilidad política y capitalismo mafioso (O’Donnell, 1973; Haber, 2002; Levitsky y Murillo, 2005).

El consenso era un credo entusiasta y autosuficiente. Incluso tan popular para que una revista *Business Week* en 1992 alabara a la red hemisférica como “la tropa de shock del cambio”, “una nueva generación de líderes, muchos de ellos educados en EEUU. Esto es una red continental de graduados de Harvard, Chicago y Stanford”, “regresaron a casa a negocios de élite y ministerios del gobierno difundiendo la nueva mentalidad del mercado” (*Business Week*, 1992). Y al resaltar las dinámicas sociales de la red del consenso continuaba, “ellos están utilizando vínculos de la vieja escuela para traspasar las fronteras de América Latina, firmando...acuerdos de libre comercio con compañeros de clase”. La revista consideraba a “América como un gran mercado para competir con los bloques europeos y asiáticos”. Como resultado, los gobiernos latinoamericanos necesitaban una nueva raza de economistas para tratar con la transformación, y quien mejor para hacer el trabajo que economistas de habla inglesa, muchos de ellos con compañeros de aula en los

bancos y el Fondo Monetario Internacional (Baker y Weiner, 1992: 51-54). La nueva fórmula para el desarrollo era simple: privatizar todo a la vista, abrir las puertas a la inversión extranjera y firmar pactos de libre comercio con los vecinos, en especial con EEUU (Baker y Weiner, 1992).

Todo el nuevo credo del desarrollo para los países latinoamericanos estaba basado en la extensión de los postulados neoclásicos de que el “mercado sin ataduras es el mejor garante de los derechos del ser humano” debido al comportamiento racional de los actores económicos. En este sentido, los bonos públicos y la financiación tributaria siempre encuentran sus límites ya que el “mercado omnisciente forzará a que el gobierno evite que sus finanzas exploten” (Taylor, 2004: 99-217). A mediados de 1980 esta premisa se tradujo en la realidad al encontrarse con excelentes condiciones, en la medida en que una alta liquidez internacional y bajas tasas de interés por parte de EEUU favorecieron, bajo el Plan Brady, el reemplazo del capital existente y los intereses de la deuda con bancos comerciales por bonos públicos de largo plazo. Gracias a la visible mano de los políticos, ahora los inversionistas usarían para comprar, casi sin riesgos, bienes del estado bajo los programas de privatización.

Opciones de política tales como la reprogramación de la deuda, privatización y reformas financieras, llegaron a ser parte del mismo e inseparable proceso económico político, algo sugerido por los acreedores e instituciones multilaterales para favorecer intereses externos y, al mismo tiempo, converger con las opciones nacionales que buscaban repositionar a los actores internos poderosos. El proceso se reanudó dentro del complejo IFI-estado sostenido por configuraciones sociales específicas en la misma base de la coalición pro reformas, la que a su vez marcó los roles de las instituciones e instrumentos multilaterales al interior de esta interdependencia controlada (Murillo, 2001; Weiss, 2003b; Etchemendy, 2005).

Fue al interior de este conjunto de procesos históricos que la administración de Enrique Iglesias se convirtió en un símbolo del cambio histórico del BID hacia políticas gubernamentales pro mercado. Iglesias había encabezado las negociaciones entre los países miembros que resultaron en el Séptimo y Octavo Incremento de Capital del BID en 1989 y 1994, de US\$26,5 billones a US\$40 billones respectivamente. Enrique Iglesias ya era una au-

toridad respetada en asuntos latinoamericanos, consciente de la confusión, desorientación y necesidad imperativa de una redefinición de las estrategias de desarrollo en la región. El resultado fue que el Banco amplió y profundizó sus esfuerzos en investigación, estableciendo oficinas especializadas (incluyendo una en Europa) que por primera vez estaban dedicadas a la investigación y análisis de los temas de desarrollo sostenible, en colaboración y bajo los lineamientos del FMI y del BM que controlaban Washington.

Los cambios revitalizaron al Banco bajo una nueva perspectiva de préstamos con “lógica-política” dirigidos hacia el desempeño de los países en lugar de los proyectos, es decir, accesos a fondos multilaterales a cambio de reformas nacionales. La “Séptima Reposición” reflejó el nuevo empoderamiento del BID al incrementar su capacidad crediticia y política en la región. Los cambios e innovaciones realizados hicieron que algunos gobiernos de la región se entusiasmen acerca de la nueva maquinaria del Banco, políticas y personal profesional, en su mayoría economistas vinculados a importantes universidades de EEUU como Maryland y otras, que ahora ocupaban el rol que la CEPAL cumplió como centro de estudios. El BID asumió un mayor papel en la promoción de reformas que facilitarían el acceso al financiamiento externo que los gobiernos exigían para materializar las reformas estructurales diseñadas para atraer al capital privado a través de la mejora del ambiente macroeconómico. En síntesis, la década de 1990 fue un periodo de surgimiento y consolidación del BID como banco regional de desarrollo oficial involucrado activamente en el canje de deuda por privatizaciones. Las políticas crediticias del BID habían sido diseñadas a la par de los lineamientos de las CEPAL, ahora eran los centros académicos estadounidenses quienes ejercían el liderazgo ideológico.

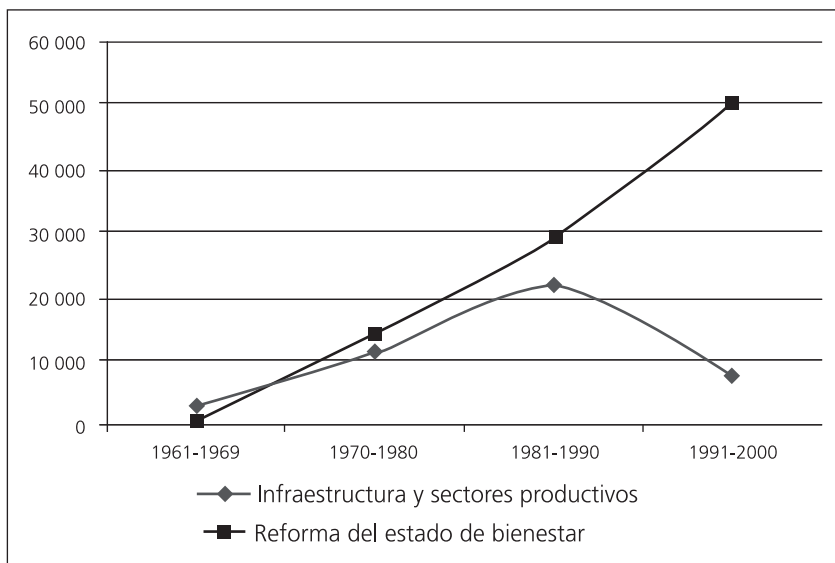
La transformación del BID, en los años noventa, en un banco regional de desarrollo con un conjunto de instrumentos, áreas e instituciones dependientes –predominantemente bajo el control de economistas– expresó la creencia de que las políticas de libre mercado y moneda sólida eran las claves para el crecimiento económico, tanto a nivel nacional como internacional. En todo caso, los cambios reflejaron la ampliación de los sectores relacionados con las finanzas, con la certeza de que al reorganizar el financiamiento del desarrollo se facilitaría la formación de capital privado nacional. En gene-

ral, los nuevos instrumentos institucionales vinieron a desarrollar un sistema transformativo de incentivos y sanciones en la región, apoyando y recompensando a aquellos estados latinoamericanos involucrados en el Consenso de Washington, alineados con los parámetros del FMI y el BM.

Fue inevitable que el BID ingrese en áreas crediticias que habrían sido ideológica y políticamente inconcebibles una década atrás, por ejemplo, proyectos de fortalecimiento de las instituciones democráticas, reforma de los sistemas judiciales, desregulación del mercado de trabajo y privatización de servicios públicos. Entre las mayores innovaciones de esta época estuvo el cambio radical en el financiamiento del BID a la infraestructura del estado hacia el sector privado. Bajo el Octavo Incremento General de Capital, el BID fue autorizado a proporcionar financiamiento y garantías directas a largo plazo para la participación del sector privado en grandes proyectos de infraestructura y servicios públicos sin la garantía del gobierno. Estos proyectos incluían planta de generación eléctrica en Honduras, planta de energía de provisión eléctrica en Perú, transporte de gas en Perú, agua y saneamiento el Argentina y el uso, por primera vez, de la garantía del BID para un proyecto en Colombia con el fin de cubrir la convertibilidad monetaria (Tomassini, 1999).

De hecho, desde la fundación del BID, el apoyo a la infraestructura a través del sector público había sido un gran componente de sus operaciones crediticias —transporte, energía, agua y saneamiento y telecomunicaciones— lo que definía por etapas su papel como soporte de las estrategias para el desarrollo implantadas por los países. Sin embargo, desde el establecimiento de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) en 1989, y del Fondo Multilateral de Inversiones (FMII), el Banco empezó a promover las actividades del sector privado en infraestructura, con un incremento significativo en los dispositivos de la privatización entre 1995 y 1997, que fue de US\$128 millones en 1995 a US\$280 millones en 1997 (Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, 1998). Tal como se muestra en el Gráfico 2.2, en los periodos 1970-80 y 1991-2000 los préstamos del BID a la región triplicaron su valor, alcanzando un total de US\$5,96 billones, lo que reveló la importancia cuantitativa que en América Latina tenían las políticas crediticias del BID sobre la financiación al desarrollo.

Gráfico 2.2 Banco Interamericano de Desarrollo, evolución histórica de sus políticas crediticias según a objetivos



(1) Incluye: agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología, energía, transporte y comunicaciones.  
(2) Reforma y modernización del estado, financiación de la exportación, pre-inversiones y otros. Bienestar incluye saneamiento, desarrollo urbano, educación, inversión social, salud, ambiente, microempresas (incluye micro turismo).  
Fuente: Informes anuales del BID

Para resumir, el nuevo papel, estructura financiera y políticas crediticias del BID se convirtieron en poderosos dispositivos para respaldar los compromisos de los gobiernos a retirar al estado de las históricas áreas de desarrollo como infraestructura pública y el mercado laboral. Completando el plan de la globalización neoliberal, estos dispositivos representaron incentivos políticos y económicos para reducir las barreras a bienes industriales extranjeros para el consumo interno y fomentó la apertura económica. En consecuencia, los países miembros fueron llamados a ampliar las protecciones legales para los inversionistas extranjeros, y a crear mercados financieros más eficientes por medio de la supervisión a los bancos y mercados de valores, eliminando las restricciones a entrar en los mercados de capitales y liberalizando las tasas de interés y crediticias.

El paso siguiente en la perspectiva de la gobernanza de mercado del BID fue esencial para sus estrategias, ahora centradas en consolidar el acceso del sector privado internacional a áreas históricamente reservadas al control estatal tales como telecomunicaciones, energía eléctrica y transporte. Complementando las estrategias del Departamento del Sector Privado (DSP) estaba el apoyo de la CII y FMII a proyectos de desarrollo, como el proyecto Hidroeléctrico IMPSAT en Argentina, y operaciones similares en Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Todos fueron complementados con asistencia técnica del sector privado del Banco otorgada por el FMI, impulsando la participación del sector privado en infraestructura y los procesos de privatización, tal como en el caso de la Compañía de Energía Eléctrica de Guyana (CEG) (Informe del BID, 2003: 14). Además, los cambios del Banco, paralelos a las líneas de gobernanza pro mercado, dio aún más expresión al ya establecido impacto de la globalización sobre la región, que se manifestaba en su apoyo a nuevo regionalismo abierto.

En 1994 tuvo lugar una cumbre hemisférica, la primera desde 1967. La creación de TLCAN y la posibilidad de su propagación por toda la región aseguraron que el BID desarrollaría instrumentos adicionales para apoyar los ajustes hacia el libre comercio en los países prestatarios. La acogida del Banco de la EAI de los EEUU, lanzada por el Presidente George Bush primero, podría entenderse dentro de este contexto. De los tres componentes principales de la EAI, el área de inversión fue puesta en manos del BID, proporcionando a la institución instrumentos financieros y políticos para incentivar el regionalismo bajo el modelo capitalista anglosajón, sin consideración a cualquier otro tipo de configuración de capitalismo regional. En resumen, la EAI reflejó la afirmación del carácter hemisférico del BID bajo la hegemonía de EEUU, demostrando la capacidad de este país junto con el FMI y el BM, de imponer los términos del debate acerca del desarrollo en la región (Payne, 2005: 76).

Los cuatro primeros años de la década de 1990 estuvieron caracterizados por un optimismo regional fundado en el credo neoliberal, que resultó ser un desastre en ciernes. Como lo han demostrado diferentes estudios, esto se dio principalmente por tres factores, cada uno indica el poder de



las finanzas globales en el desarrollo: deuda, financiamiento externo al desarrollo y ayuda (Bulmer-Thomas, 2003; Payne, 2005: 138). El modelo de desarrollo de las dictaduras fundado en la deuda tuvo un alto costo. Años de confiar en el financiamiento de la deuda y la creciente dependencia en el financiamiento externo al desarrollo, habían proporcionado a la nueva gobernanza financiera una fuerte influencia para exigir a los países ajustes internos a cambio de ayuda financiera. En 1994, la decisión de México de libre flotación del peso fue inesperada. El “efecto tequila” pronto se propagó por la región, desencadenando una salida masiva de capital, golpeando especialmente a aquellas economías ahora abiertas gracias a las reformas neoliberales. No obstante, de cierta forma los países de la región y México enfrentaron la situación ayudados por una respuesta y apoyo regional de su principal socio comercial, EEUU.

La turbulencia financiera en los mercados externos y de acciones afectó a las economías asiáticas cuyo mercado de valores colapsó en enero de 1995. No sería hasta 1997, con la devaluación de la moneda tailandesa, que la nueva crisis financiera se propagaría hacia Rusia, Brasil y luego a Argentina, socavando a estos países y revelando la fragilidad e inestabilidad de las estrategias de desarrollo basadas en el financiamiento externo del desarrollo y la visión liberal de producción de bienestar. Al finalizar los años noventa, como resultado de la propagación de la crisis financiera, la principal preocupación para el desarrollo se centró en la arquitectura del financiamiento internacional y en particular en el papel del FMI y del BM. En este momento ya era claro que la mayor responsabilidad por la arquitectura financiera y su estabilidad recaía en el G7, que emitía directrices al FMI y otras IFI, y que también buscó incluir países en desarrollo con el fin de fortalecer la estructura global y absorber el descontento (Payen, 2005: 139; Germain, 2002: 21).

Para finales de la década de 1990, era claro que la globalización y su forma neoliberal, tal como fue promovida por el Consenso de Washington, había ido muy lejos (Rodrik, 1997). Debido a la propagación de la crisis financiera y el deterioro social, para finales de esta década el papel de las IFI en el financiamiento al desarrollo estuvo en la mira por la prevención de crisis y salvatajes a gobiernos en problemas. La primera

crítica vino desde la administración Clinton (1999), que enfatizó que el FMI debería concentrarse en prevenir las crisis y proporcionar créditos oficiales sólo a aquellos países que no tengan acceso a los mercados de capitales (Payne, 2005: 143). No obstante, fue en el año 2000 que estas críticas llegaron a su más alto nivel a través del informe de la Comisión Meltzer al Congreso de los EEUU, encabezada por el prestigioso monetarista Allan Meltzer.

El Informe Meltzer hacía un llamado a la redefinición de los papeles y la reducción de los recursos financieros del FMI, el BM y los Bancos Regionales de Desarrollo, en particular el BID. Con respecto al FMI, el Informe Meltzer recomendó reducir sus funciones a un ser un prestamista de último recurso, para países que cumplen específicas condiciones financieras, mientras que el BM debería proveer subsidios a los países pobres en lugar de ayuda internacional (International Financial Institutions Commission, 2000). Los cambios sugeridos que afectaban a las IFI pronto tuvieron un eco y una reacción, en particular hacia la defensa de las funciones de los bancos regionales de desarrollo como el BID, hechas ante el Congreso de los EEUU por la Comisión sobre el papel de los BMD en los Mercados Emergentes, encabezada por Paul Volcker, ex Presidente de la Comisión Trienal y profesor de la Universidad de Princeton. A pesar de las diferencias en el debate sobre el nuevo papel de las IFI, las propuestas de Meltzer no encontraron eco en la administración Clinton, algo que iba a cambiar en el 2000.

En el 2001, la administración Bush entró en funciones con la mayoría de sus funcionarios vinculados a la tradición republicana de hostilidad hacia las instituciones del Bretton Wood y el sistema de la ONU; posición ejemplificada por su Secretario del Tesoro, Paul O'Neill, quien respaldaba el nombramiento del economista republicano Anne Krueger como el Director Ejecutivo del FMI. La administración Bush tomó una posición conservadora hacia las IFI, definiendo así el esquema y aplicándolo, en 2001, a lo que una vez fue la más importante crisis financiera –Argentina– una crisis en la cual el BID jugó un papel significativo. En síntesis, la arquitectura de las finanzas internacionales en la década de 1990 nos muestra una combinación de lo nuevo y lo viejo, aunque como Payne señala, “[l]os arquitectos son en esencia los mismos” (2005: 145).

## Conclusiones

Este capítulo nos ha presentado las etapas económicas y políticas y los procesos en las Américas, que históricamente han definido el papel del BID y su involucramiento en el desarrollo nacional e internacional. El capítulo analiza la naturaleza económica y política del BID utilizando el marco teórico de la nueva EPI, definida en el capítulo primero. El propósito del estudio fue probar y determinar en qué medida, una versión coxiana de la EPI podría aportarnos de forma crítica una visión de la naturaleza política-económica del BID.

Esta tarea conllevó dos desafíos. El primero fue que cualquier hallazgo analítico tenía que empatar con la compleja red de eventos económicos, sociales y políticos que definieron las diferentes etapas del desarrollo en las Américas y en América de Sur. El segundo reto fue que el enfoque tenía que dar cuenta y ser capaz de identificar los principales procesos que dieron forma y definieron el papel, dirección e impacto del BID en el financiamiento al desarrollo y sus resultados en el bienestar. A este respecto, el análisis ha mostrado que la naturaleza de los bancos regionales de desarrollo líderes sigue un patrón histórico, conectado a los acontecimientos económicos y políticos que se desarrollaron en las Américas. La relectura de los análisis nos llevó a cuatro conclusiones relevantes para los objetivos de esta investigación y los capítulos subsiguientes.

La primera relectura es que a pesar de la participación de países latinoamericanos en el proceso de toma de decisiones del BID, la naturaleza político-económica del BID ha sido más hemisférica que latinoamericana. En concordancia con este análisis, las políticas del BID han obedecido a dos mandatos históricos que, aunque no están escritos, son claros. El primer mandato, desde su creación hasta la crisis de la deuda de 1980, definió el papel del BID en la promoción económica e ideológica de una integración hemisférica dentro de la hegemonía de EEUU, al proporcionar liderazgo intelectual y apoyo financiero a las estrategias regionales de desarrollo bajo el llamado desarrollismo. El segundo, entre el final de la década de 1980 hasta terminar la década de 1990, aparece relacionado con la consolidación de la economía global, impulsada por los mercados de

capital como fuente de financiamiento al desarrollo y reorganización del bienestar paralelo a las líneas neoliberales y liberales.

La segunda relectura revela cuatro etapas históricas que definen los cambios en el papel del BID y las políticas crediticias dentro de la economía política de América Latina. La primera etapa se identifica como la evolución y consolidación de la hegemonía de los EEUU en la región por medio de la transformación de la Unión Panamericana en el sistema Interamericano. La segunda etapa se caracteriza por lo que aquí se ha denominado hemisferización del estado. La evidencia sugiere que este es el periodo cuando el BID despegó, pero a nivel regional, como agencia cooperativa de desarrollo, bajo un fuerte control de su único contribuyente. Es probable que este haya sido uno de los periodos más difíciles del BID ya que fue sorprendido en medio de crecientes tensiones hemisféricas. La tercera etapa histórica en la región está definida por el declive de EEUU, el fin de Bretton Woods y la reacción hegemónica hemisférica en la forma de dictaduras, y la internacionalización de la producción y el financiamiento al desarrollo. El cuarto periodo marca el cambio histórico del BID. Esto es, la transformación desde una agencia de desarrollo hacia un banco regional de desarrollo, al tiempo que EEUU actuaba buscando afirmar su hegemonía económica en la región a través del Consenso de Washington y el “nuevo regionalismo abierto”.

El análisis ha demostrado que la principal transformación ideológica e institucional del BID se manifiesta en el nuevo mandato de la institución: promover la integración económica global de las economías de la región. Esto se puede ver en los cambios radicales ocurridos en el financiamiento al desarrollo, la apertura económica, privatización y reformas estatales.

## Capítulo III

# El papel del BID en la economía política de América del Sur en la década de 1990

El objetivo de este capítulo es analizar el papel del BID en el desarrollo durante el proceso de las reformas neoliberales promovidas por el complejo IFI-estado que administraba la economía global en la década de 1990, y aplicadas por los países sudamericanos. De esta manera, se centra en la influencia político-económica del Banco frente a la agencia y estructura de la economía política global y regional, y analiza el papel y participación del BID en cada etapa de la evolución de la economía política regional que fue identificada en el segundo capítulo.

Resultado del complejo conjunto de cambios en las décadas de 1970 y 1980, se argumenta que en la década de 1990 el BID se integró dentro de las estructuras regionales de gobernanza global. En consecuencia, sus funciones de desarrollo fueron redefinidas y reorientadas hacia la integración del mercado global, la expansión del capital, y a la generación y refuerzo del consenso entre actores nacionales e internacionales alrededor de la administración de la economía global. Por ende, la función de desarrollo del BID fue reconfigurada para nuevas capacidades, no presentes en etapas anteriores, tales como su capacidad de adaptar o enmarcar políticas, y justificar y legitimar proyectos de desarrollo específicos en concordancia con los lineamientos globales del desarrollo. Para entender esto, un supuesto clave es que la perspectiva del BID sobre el desarrollo y las políticas crediticias y de asistencia, refleja relaciones de poder y cambios sociales de esa época examinados a nivel global y regional. Como resultado, la perspectiva del Banco sobre el desa-

rrollo necesariamente refleja las tendencias neoliberales dominantes a nivel internacional y nacional, y era consistente con el surgimiento, consolidación y declive de un régimen sujeto a las finanzas internacionales, así como fue el Régimen de Convertibilidad en Argentina en la década de 1990.

El capítulo se divide en dos secciones principales. La primera sección examina la posición y relevancia del BID dentro de la estructura de gobernanza global y regional, destacando la compleja interacción entre las instituciones regionales y los países receptores, que dio forma a las asociaciones dentro de los estados en las diferentes regiones del BID. Presenta cómo estas relaciones y el papel de Banco han variado de acuerdo a la economía política de países específicos y cómo esto se reflejó en la aplicación de diferentes políticas e instrumentos del BID. Por último, identifica las conexiones entre los enfoques del Banco acerca del desarrollo, el objetivo de sus créditos y las principales áreas del desarrollo nacional que estos impactaron, construyendo un marco analítico dentro del cual los créditos y políticas de BID pueden ser evaluados a través del tiempo.

La segunda sección está dedicada a examinar y evaluar cualitativamente las políticas del Banco durante las tres etapas de cambio hegemónico en América del Sur, ocurridas en la década de 1990. El primer periodo analizado es la convergencia hegemónica (1990-93). El siguiente periodo (1994-97) se identifica por una creciente inestabilidad y tensiones financieras, caracterizadas por el surgimiento, en el Banco, de la llamada función anticíclica del desarrollo. Finalmente, la última etapa (1997-2000), caracterizada por un continuo abandono de las reformas hechas durante el cambio hegemónico, configurando un nuevo escenario diseñado para los gobiernos y las IFI.

### **El papel y relevancia del BID en el desarrollo. Década de 1990**

#### *El BID, gobernanza global y el rol de los préstamos multilaterales en América Latina*

Como se mostró en el capítulo segundo, el papel del BID ha sido influenciado de manera significativa por la evolución de la hegemonía de

EEUU en la economía hemisférica y mundial, que viene desde la hegemonía regional de EEUU de las instituciones hemisféricas ligadas a lo que Cox denomina las *nebulosas* o la gobernanza sin gobierno (2000: 77). Fue claro que, para finales de los ochenta el BID había surgido como un importante impulsor regional del Consenso de Washington, con la función general de promover el consenso regional acerca de la integración financiera alrededor de los lineamientos establecidos por el hegemon global.

Es común abordar a los BMD y a los BRD a partir de su agencia, medida mediante la racionalidad y eficiencia financiera con las cuales estas instituciones implementan sus mandatos para el desarrollo (Rodrik, 1995). El resultado es que los BMD y los BRD son vistos, sobretudo, como instituciones técnicas guiadas por mandatos que promueven el desarrollo de las regiones donde realizan sus préstamos. El BID, por ejemplo, está obligado a “contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de los países en desarrollo miembros de la región, individual o colectivamente” (Decreto del BID, Enmienda 1995). Como uno de sus funcionarios señaló:

El mandato del Banco para el desarrollo ha sido siempre el mismo, y todos en la institución lo interpretan y trabajan bajo su dirección. Es como la constitución de EEUU...nunca cambia...Lo que podría cambiar en cada época es la interpretación de este mandato y cómo se traduce en la realidad. (Entrevista anónima, 05/2004)

Sin embargo, más que una cuestión de interpretación, el mandato del BID para el desarrollo está sujeto a las dinámicas del desarrollo, tal como lo manifiesta Eloy García, Subdirector del Departamento Financiero del BID:

[El BID] es una institución dinámica cuya función de desarrollo cambia de acuerdo a los desafíos del escenario regional...En la década de 1970, nuestra función era promover infraestructura física para el desarrollo, pero en la época de Reagan y Thatcher, el papel cambió hacia la promoción de reformas estructurales y la preparación de los países para la globalización...

Si uno mira la evolución de las operaciones crediticias, uno puede ver los cambios ideológicos y su influencia sobre el BID...Pero el mayor cambio llegó en la década de 1990...en particular luego de la crisis del Tequila, que dio paso a un aumento en el rol financiero del Banco para apoyar la globalización de [los países]...Primero, crudamente, respaldando las privatizaciones; luego, profundizando los ajustes estructurales...por último, ayudando al rescate [financiero]... azotado por la crisis financiera internacional. (Entrevista, 05/2004)

Sin embargo, hay dos dimensiones que definen las cambiantes dinámicas del BID y su función de desarrollo, y la desigual influencia del BID en los diferentes países de la región. La primera, puesto que tanto los países prestamistas como prestatarios proveen el capital principal, y el Banco opera como una cooperativa financiera, su estructura de gobernanza conlleva una compleja interacción entre los estados y las instituciones financieras regionales. Esta legitimidad estructural, más allá de su experticia técnica y su capacidad de actuar en los mercados de capitales, descansa en la participación de los países en su gobernanza (Griffith-Jones, 2000b). La segunda es que aunque todos los miembros de la región están incluidos en su gobernanza corporativa, la influencia del BID necesariamente varía de un país a otro.

Por ejemplo, el conjunto de lineamientos y condiciones de su gobernanza para los créditos y sus políticas de acceso al financiamiento oficial, puede ser menor para países más pequeños –Ecuador, Bolivia y Paraguay– que para los prestatarios con mayor capital –México, Brasil y Argentina. Por lo tanto, la importancia del papel del BID en el desarrollo del país tiene un carácter desigual, y es definido por el tamaño y la participación del país en la estructura de gobernanza del Banco y por la estrategia económica aplicada por el país en una etapa particular del su desarrollo.

En la década de 1990, las instituciones de Bretton Woods se encargaron de promover las nuevas reformas estructurales, de dos formas. La primera fue condicionando el acceso a cualquier fuente externa de financiamiento al desarrollo y respaldando políticas gubernamentales alineadas con el enfoque de Washington. La segunda fue propagar y generar



consenso alrededor de los nuevos lineamientos neoliberales del desarrollo a través de sus redes. Dentro de este marco, hubo una particular división del trabajo entre las principales IFI. Así el FMI fue responsable de la vigilancia y la aprobación de la viabilidad macroeconómica de las políticas gubernamentales, aunque el Banco Mundial y el BID asumieron la tarea de promover y financiar aquellas reformas estructurales que se concebían como necesarias para terminar con el estancamiento de la economía de América Latina. En resumen, la misión de todo el sistema fue preparar y ajustar las economías nacionales a las tendencias de la economía global y transferir recursos hacia manos privadas. El proceso fue puesto en movimiento obligando a los países a adoptar reformas orientadas hacia el mercado, que a nivel nacional se tradujeron en medidas económicas neoliberales en la política pública fiscal, económica y social, como lo ha reconocido de manera oficial el BID (BID/OES RE-260, 2002; BID/OES RE.288, 2003; BID/OES RE-299, 2004).

El funcionamiento del sistema era simple, siguiendo una clara secuencia de etapas. Para proveer de acceso a las fuentes de financiamiento externo, ya sean préstamos oficiales o respaldo a su participación en los mercados de capitales, el BID requería que los países miembros implementen políticas macroeconómicas y reformas estructurales. Estas eran materializadas en los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE) firmados con cada país (BID/OES RE-300, 2004) y respaldados y certificados por el FMI. Este proceso de condiciones funcionaba, pero sólo cuando el gobierno del país estaba comprometido con estas reformas. Para el Banco, el primer impacto de esto fue el incremento significativo de su papel a través de los préstamos comprometidos para la reforma de las áreas estratégicas del desarrollo –principalmente reformas estatales–, equiparando los préstamos del Banco Mundial en la región. El segundo impacto consistió en un agudo declive en los fondos concesionales para los países pobres (Griffith-Jones, 1994: v).

Este fue un cambio cualitativo y cuantitativo radical en la política crediticia del BID. No obstante, no debe ser entendido sólo como el resultado de una imposición desde arriba sino como el resultado hegemónico que involucraba la participación de los gobiernos receptores. El proceso fue

generado por una convergencia histórica producida por la globalización de la economía y las respuestas nacionales a ella, vinculadas a los cambios estructurales que tenían lugar en la región en la década de 1970, como ha sido descrito en el capítulo segundo. Es paradójico que como resultado de la subordinación e inclusión del BID dentro de la administración de la economía global, en la década de 1990 el Banco se convirtió, a pesar de los modestos resultados de las transformaciones estructurales, en la fuente multilateral de financiamiento al desarrollo más grande de América Latina, y en el banco regional de desarrollo líder en el mundo. La Tabla 3.1 ilustra este hecho, dándonos la idea del tamaño de los recursos financieros del BID destinados a América Latina en relación del otros BMD que daban créditos en la región. El Banco tiene cerca del 50 por ciento del total de recursos financieros destinados por BMD a la región. Es claro que el BID y los créditos multilaterales trajeron consigo un incremento en el peso de la deuda de la región, que por sí sola ofrece una única explicación parcial de la importancia del BID para el desarrollo.

Una breve evaluación de las políticas crediticias multilaterales en la región muestra que, a pesar del incremento en la colocación de los recursos financieros y la asistencia técnica por parte del BID y otros BMD, los países receptores desafortunadamente habían experimentado, desde los años ochenta, un deterioro significativo en la distribución no equitativa del ingreso. De hecho, en 1999 hubo un crecimiento en el número de gente pobre, de 135,9 millones –40,5 por ciento–, a 211,4 millones –43,8 por ciento de la población (CEPAL, 2000). El incremento del desempleo fue constante, de 5,7 por ciento en 1991 a 10,7 por ciento en 2003, y hubo una significativa reducción en el bienestar, medido en términos de financiamiento a las políticas sociales. De hecho, tras una década de modernización económica a través de reformas pro mercado, el BID había admitido oficialmente su papel en el debilitamiento de la capacidad del estado para desempeñar funciones estratégicas, llevando a que se desate, desde 2002, un importante proceso de reformulación de sus políticas para la región (BID/OES RE-260, 2002; RE-287, 2003; RE-299, 2004).

Tabla 3.1 Créditos multilaterales para América Latina desde los BMD (1991-2000)  
(millones de dólares)

Institución	Monto
Banco Mundial	59 969,40
Banco Interamericano de Desarrollo	59 612,00
Banco Centroamericano de Integración Económica	3 047,90
Corporación Andina de Fomento (CAF)	2 996,40
Banco de Desarrollo del Caribe (CABEI)	119,60
Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Plata	26,90
Banco de Desarrollo de América del Norte	297,10
<b>TOTAL</b>	<b>126 069,30</b>

Fuente: Basada en Sagasti (2002: 14).

En la década de 1990, la posición que el BID y que otros BMD jugaban en el sistema financiero internacional era la vital promoción de la integración global a través del desarrollo basada en préstamos del mercado. Los bancos movilizaban y canalizaban recursos financieros de una forma distinta a otras agencias. En realidad, los BRD interactuaban con todo el conglomerado de instituciones internacionales, gobiernos, sectores privados, fondos de pensión, agencias de calificación crediticia, bancos comerciales y de inversión, y grupos nacionales como organizaciones de la sociedad civil, ofreciendo una variada gama de servicios (Culpeper, 1993; Tussie, 1995; Sagasti *et al.*, 2011). Más allá de esto, lo que es importante para esta investigación son las intervenciones, dirigidas a áreas claves para el desarrollo tales como sectores productivos, infraestructura, producción y distribución del bienestar y reformas estatales.

Para apreciar en su totalidad la importancia de estas intervenciones, el enfoque debe ir más allá del énfasis que se ha dado al lado financiero de las políticas del BID, pero teniendo en mente ciertas *salvedades*. La primera es que a pesar del tamaño del BID, los créditos son pequeños en comparación con el total del flujo de recursos que salen de las instituciones internacionales multilaterales, su contribución a la región en los años noventa aún se

siente, ya que el Banco actuó en coordinación con el resto de BMD y en particular con el Banco Mundial. La segunda es que los países de la región —especialmente los más grandes— son miembros claves de la estructura de gobernanza del BID; en este sentido, el papel del Banco debe ser interpretado dentro del marco de las interacciones entre estados y las instituciones regionales (Griffith-Jones, 2002b; Birdsall, 2003).

Por lo tanto, las políticas crediticias y la asistencia técnica del BID se pueden entender de forma más clara, teniendo presente el papel que jugaba en la economía política, en términos de su rol en la generación del consenso dentro de los países prestatarios; consenso que se lograba en la medida de una interacción más activa o pasiva del BID con los gobiernos y las principales IFI. Este rol puede ser apreciado y evaluado de forma más integral, de dos maneras. La primera es identificar en cada etapa el tipo de relación entre el BID y el gobierno. La segunda es rastrear las formas ideológicas políticas, económicas y sociales que asumieron la propagación y legitimación de las reformas pro mercado del BID a nivel nacional (ver capítulo primero).

En términos políticos, debemos explorar en qué medida el BID contribuyó y participó en la absorción de las fuerzas políticas dentro del nuevo esquema del desarrollo. En cuanto a lo social, debemos analizar la participación y contribución del Banco al proceso de cooptación y absorción de los sectores sindicales y organizaciones locales. En lo económico, es necesario rastrear y evaluar en qué medida el Banco respaldó las reformas estructurales. En términos ideológicos, es menester examinar la participación y contribución del Banco en la diseminación y promoción del nuevo enfoque del desarrollo y las reformas.

Es importante tener en cuenta que el papel del Banco y el diseño de las estrategias aplicadas por los gobiernos de la mayoría de los países miembros, constituyen una parte inseparable del complejo político económico de la relación IFI-estado, dada su naturaleza regional y multilateral. Este concepto es central, y debe ser incluido en el análisis si deseamos comprender el papel del BID, las intervenciones por áreas y sus interconexiones con las estrategias de los gobiernos de la región, así como también a las condiciones desiguales de desarrollo existentes a nivel nacional. Como resultado, en esta investigación se asume que el papel del BID en el desarrollo

regional es definido por las dinámicas de la hegemonía financiera global y el carácter que ha tomado en toda la región y cómo ésta ha adoptado y se ha adaptado nacionalmente a las estrategias de desarrollo de los países.

A este respecto, el papel del BID en la generación de consenso surge definido por la habilidad del Banco para adaptar una tendencia hegemónica a los lineamientos políticos regionales, por el marco de las políticas alternativas y por la habilidad de legitimar, a través del apoyo y la justificación, proyectos políticos nacionales específicos. Estos tres elementos están presentes en las intervenciones del Banco en la región y son rastreables por sus estrategias, objetivos de desarrollo, instrumentos y programas. El resultado: es notorio que a un nivel regional, el BID juega un papel financiero e ideológico importante, incentivando la integración entre los actores internacionales y nacionales tras un proyecto común e incorporando posiciones contrarias. Ejercer este rol está atado a un conjunto complejo de redes financieras, investigativas y académicas, que juega un papel central en la producción y transmisión de conocimiento (con atención particular a la academia y los medios de comunicación), y en la legitimación de una particular forma ideológica de la globalización económica.

En términos político-económicos, el BID es más que un banco, dada su capacidad de acceder a los mercados globales de capital y a actores nacionales al mismo tiempo. De hecho, el liderazgo regional del Banco ha sido definido y reconocido por su “capacidad para acceder a lo nacional” y engendrar “sentimiento de propiedad” en la región, debido a tres elementos claves (Iglesias, 2004: 84). El primero es la presencia y respaldo de los países industrializados que permiten que el Banco acceda a sofisticados mercados de capitales para obtener recursos financieros bajo la égida de los países industrializados. El otro lado de esta moneda, es la capacidad del BID de acceder tanto a los países receptores como a los actores nacionales –ONG y sector privado– logrando una amplia aceptación de su participación en las iniciativas regionales. El tercer factor es que, usualmente, los funcionarios del BID son reclutados de sus redes de instituciones asociadas, ex-funcionarios de las administraciones latinoamericanas y universidades estadounidenses. Ellos representan una poderosa red élite hemisférica ideológica, con una significativa

participación en la configuración de las intervenciones del Banco. Ellos constituyen una suerte de nuevo estrato social hemisférico, que ejerce influencia y enmarca las políticas a través de medios técnicos, gracias a su posición institucional estratégica dentro de la gobernanza regional y global. Estos ex funcionarios gubernamentales, intelectuales y tecnócratas han ascendido en la escala corporativa de Washington, y ya no dependen de sus estados originales para alcanzar prestigio. No obstante, esta red de consenso no es uniforme en sus intereses, tampoco homogénea en sus enfoques hacia el desarrollo. De hecho, la red es el escenario donde las perspectivas de los mercados autorregulados y del multilateralismo global luchan para direccionar el desarrollo, lo que refleja y justifica intereses sociales específicos.

El BID coexiste en una forma dialéctica con esta red social hemisférica, configurándola y siendo configurado por ella, ya que las dos están alineadas con las tendencias hemisféricas dominantes. Al interior de este esquema, el Banco demuestra tener un papel líder en el consenso ideológico, en tanto referente institucional de un conjunto de varios centros de investigación e instituciones académicas y financieras que, al colocarlas una a lado de la otra, juegan un rol importante en la generación de consenso alrededor de la perspectiva económica dominante del desarrollo en la región. Esta red de generación de consenso constituye un elemento central de la economía política de la función de desarrollo del BID, y permite al Banco mantener su individualidad mientras busca estar “un paso delante de los formuladores de política” (Tussie, 1995: 114-117).

La Tabla 3.2 enumera brevemente algunas instituciones financieras y centros de estudio asociados al Banco Mundial y al BID, presentando una red de instituciones académicas enfocadas principalmente hacia estudios macroeconómicos y financieros. Por ejemplo, la Red Latinoamericana de Investigaciones asociada al BID, incluye instituciones académicas reconocidas a nivel regional e internacional, como la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Universidad Torcuato Di Tella, Universidad CEMA en Argentina; CIESS-Econometric SRL en Bolivia; Facultad de Economía e Administração en Brasil; Instituto de Economía

de la Pontificia Universidad Católica, Universidad de Chile; Centro de Análisis y Difusión Económica del Paraguay; y Facultad de Ciencias Empresariales y Economía de la Universidad de Montevideo, Uruguay, por mencionar algunas.

Tabla 3.2 Principales BMD y sus grupos asociados en América Latina

Grupo del Banco Mundial	Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD)	Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)
Asociación para el Desarrollo Internacional(ADI)	Corporación Interamericana de Inversiones
Corporación Financiera Internacional	Instituto de Desarrollo Social
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, siglas en ingles)	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI)	Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas
	Red de Centro de Investigación de América Latina
	Red de Mercados de Capital en América Latina y Asuntos Financieros
	Red Financiera Latinoamericana (LFN, siglas en ingles)

Fuente: Basada en información oficial del BID

### *El BID cambia en la década de 1990*

La década de 1990 trajo consigo una modificación sustancial en el papel, las políticas crediticias y las áreas estratégicas del BID, con el propósito de promover una agenda de desarrollo pro mercado. Este cambio se vio reflejado en la ampliación del departamento financiero del Banco, así como en la creación de un nuevo conjunto de instituciones hermanas (FMI y CII). Este fue creado para reforzar el papel del BID en promo-

cionar la acumulación regional de capital privado, principalmente por la introducción de unos “créditos a condición de reformas políticas” con el fin de inducir a los gobiernos latinoamericanos a adoptar reformas neoliberales. Con esto, el nuevo papel, políticas y objetivos del BID, junto con las demás IFI, evolucionaron hasta convertirse en un complejo sistema transformativo de incentivos y castigos con el propósito de promover la integración financiera global y los lineamientos del Consenso de Washington.

En este periodo, el mandato del BID para el desarrollo estuvo dominado por dos perspectivas complementarias que guiaban oficialmente las acciones del Banco: los Programas de Ajuste Estructural (PAE) desarrollados en primera instancia en el periodo 1990-1994, y la Segunda Generación de Reformas (SGR) entre 1996-2001, creadas por el FMI. Los PAE y la SGR fueron un resultado dialéctico de los cambios estructurales que estaban ocurriendo en la economía regional y global. Estos fueron recibidos en unos países con mucho entusiasmo y en otros con resistencia, ya que las mismas condiciones de la economía global hacían posible superar lo que se había considerado como el principal obstáculo para el desarrollo: estados inflados y mercados subdesarrollados.

El remover este obstáculo significaba reducir la intervención del gobierno en la economía, sobre todo por medio de las privatizaciones; incrementar la movilidad del mercado, en especial a través de la reducción del estado de bienestar (BID/OES, RE-287, 2003: 1-2). Por lo tanto, el esquema del desarrollo se concentró en políticas macroeconómicas implementadas a través del Programa de Ajuste Estructural. Estos programas se consideraban positivos por los buenos resultados que habían tenido al reducir la inflación y aumentar la exportación, pero al mismo tiempo fueron objeto de una vasta crítica ya que aseguraban el pago de la deuda por medio de la apertura, la reducción del gasto en bienestar y la afectación negativa de las condiciones sociales de los países receptores. De acuerdo a la evidencia, durante toda la primera década los PAE tuvieron un impacto negativo sobre el desempleo y la pobreza mientras las importaciones aumentaban. Las redes de seguridad social no fueron capaces de compensar las fallas introducidas por los PAE (Deacon, 1997; Welch y Oringer, 1998). Estos



programas seguían una misma receta, diseñada sin una seria referencia a las condiciones sociales de los países receptores; el resultado fueron severas consecuencias en la financiación al desarrollo y la producción de bienestar (Dasgupta y Ratha, 2000; Taylor y Ros, 2000; Taylor, 2001, Stiglitz, 2002; BID/OES, RE-288, 2003).

Los PAE desarrollaron los principios básicos de las IFI relativos a la orientación hacia el mercado de las intervenciones encaminadas a estimular el lado proveedor de la economía. En consecuencia, el desarrollo estaba bloqueado por desequilibrios fiscales, regulaciones económicas distorsionadas y formación de capital generada por industrias subsidiarias y protección del mercado laboral. El punto central de esta perspectiva era el problema fiscal, dada su ineficiencia y corrupción; la solución era privatizar el sector público, reducir la escala de gasto gubernamental y abandonar toda política que “altere cualquier precio que de otra forma pueda ser establecido por las fuerzas impersonales del mercado” (Leys, 1996; 18).

La segunda perspectiva del BID acerca del desarrollo en la década de 1990 fue la Segunda Generación de Reformas (SGR). La SGR no modificó los principios macroeconómicos de los PAE sino que los aumentó al poner más énfasis en los factores microeconómicos, instituciones y en la organización del bienestar, todo esto fundado en una más amplia, y a la vez mayor, limitación de la participación del estado. La SGR emergió como resultado de la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994 –seguido, unos años más tarde, por la crisis financiera del Este Asiático y Rusia (BID/OES, RE-287, 2003: 3).

Para 1994, las IFI (incluido el BID), llegaron a asumir que lo faltaba en el modelo de los PAE era la poca importancia que le daba al sector bancario y de mercados de capitales, y de la imperativa prudencia fiscal y sólidas políticas monetarias. En esencia, esta estrategia aseguraba de manera directa un ambiente favorable para la inversión internacional al elevar la confianza en el mercado y reformar y reducir el gasto en salud, educación y los militares, que fue definida principalmente por el FMI y los BMD y adoptada por el BID (Wood, 1997; BID/OES, RE.287). Tras una década de créditos internacionales dirigidos hacia reformas estruc-

turales, el BID reconoció oficialmente que “ha creado un sorprendente volumen de deuda cuyo servicio... constituye una importante obligación fiscal para la mayoría de los prestatarios” (BID/OES, RE-300, 2004: 4). De hecho, el flujo de créditos multilaterales hacia América Latina durante la década de los noventa fue casi igual a las obligaciones de pago de los países receptores (*ibid.*)

La Tabla 3.3 ilustra las dos perspectivas principales del BID en los años noventa; presenta una tipología de los PAE y la SGR, identificando sus principales características y elementos: los mecanismos a través de los cuales estos recursos son distribuidos, sus objetivos de desarrollo, el actor clave o generador de desarrollo, los objetivos de los créditos que busca el BID, y las políticas macroeconómicas exigidas a los países receptores antes de que éstos puedan acceder a los créditos. Es de notar que los dos modelos muestran un fuerte énfasis en la deconstrucción de la intervención del estado en la financiación al desarrollo y la producción de bienestar, considerando esto como la clave para activar el papel del mercado en el desarrollo.

Tabla 3.3 Modelos de desarrollo económico y los objetivos de los créditos del BID (1990-2001)

Elementos	1990-1995 Programas de Ajuste Estructural (PAE) “Nuevo Modelo Económico”	1995-2001 Segunda Generación de Reformas (SGR) “Nuevo Modelo de Gobernanza”
Mecanismo de colocación de recursos	Libre mercado	Libre mercado; se permite una intervención selectiva del estado que al realizarse no impacte sobre el déficit fiscal
Objetivo estratégico	Estabilidad macroeconómica	Estabilidad financiera Incremento de la competitividad

Percutor del desarrollo	Sector privado	Mayoritariamente privado pero en combinación con esfuerzos del sector público
<b>Objetivos de los créditos para el crecimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas del estado</li> <li>• Privatización de los bienes del estado</li> <li>• Privatización de bancos oficiales</li> <li>• Promoción de la participación del sector privado en el desarrollo (jugadores claves)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la participación del sector privado en el desarrollo</li> <li>• Reforma del estado</li> <li>• Transparencia institucional</li> <li>• Rendición de cuentas gubernamental</li> <li>• Privatización de los bienes del estado</li> <li>• Reformas al mercado laboral</li> <li>• Servicio civil federal</li> <li>• Reformas de los estados provinciales</li> <li>• Emergencia</li> </ul>
<b>Políticas macroeconómicas exigidas a los países receptores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina fiscal</li> <li>• Libre comercio</li> <li>• Liberalización de los precios y las tasas de interés</li> <li>• Privatización</li> <li>• Liberalización de las inversiones</li> <li>• Eliminación de los subsidios para la industria nacional</li> <li>• Protección del derecho económico privado y de las inversiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en políticas orientadas a la competitividad</li> <li>• Las mismas medidas macroeconómicas que el modelo de los PAE</li> <li>• Fortalecimiento de la autorregulación del mercado</li> <li>• Inversión en recurso humano/nueva capacitación</li> <li>• Reforma del mercado laboral</li> <li>• Reforma del sistema de pensiones</li> </ul>
<b>Objetivos de los créditos en el estado de bienestar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización del mercado laboral.</li> <li>• Descentralización nacional en la salud, educación, políticas básicas de asistencia a la familia y la niñez</li> <li>• Programas para trabajadores desplazados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización nacional de la salud y la educación</li> <li>• Reformas al sistema de pensiones</li> <li>• Reducción de la pobreza</li> <li>• Flexibilización del mercado laboral</li> <li>• Programas para jóvenes, mujeres y gente nativa</li> </ul>

Fuente: Basado en varios Informes BID/OES y entrevistas

La perspectiva sobre el desarrollo que dominaba definió la nueva misión del BID en el periodo, y al hacerlo, el Banco fue adaptado para abordar los nuevos cambios introducidos en la región a través de nuevas áreas e instituciones: el Departamento del Sector Privado (DSP), establecido en 1994; la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), creada en 1988; y el Fondo Monetario Internacional (FMI), establecido en 1992. Junto con las innovaciones institucionales, un ejército de economistas llegó a tomar y subordinar las áreas que tradicionalmente se consideraban piezas claves para el desarrollo social. Desde ese entonces, el DSP ha proporcionado financiamiento a largo plazo para infraestructura, en especial sin garantías gubernamentales, lo que indicaba la capacidad del BID de relacionarse de forma directa con los actores nacionales.

La CII fue creada con el fin de proporcionar créditos a pequeñas y medianas empresas y financiar inversiones en acciones, sin garantías gubernamentales, complementada por el FMI, a cargo de promover reformas a las políticas de inversión y la expansión del sector privado. Este último también recibió el apoyo del Mecanismo de Cooperación Técnica (MCT), encaminado a facilitar la transición hacia la economía de mercado a través de reformas a las leyes de inversión, leyes a la propiedad intelectual, leyes comerciales, sistema de impuestos y leyes laborales. Complementando todo esto, el Mecanismo de Recursos Humanos (MRH) creó fondos para gobiernos e instituciones educativas con el fin de apoyar el desarrollo del recurso humano necesario en la expansión del sector privado, por ejemplo esquemas de entrenamiento para facilitar las privatizaciones o la reducción del tamaño del sector público. Por último, el Mecanismo para Pequeñas Empresas (MPE) otorgaba préstamos e inversiones en acciones a microempresas.

El BID operaba otorgando financiamiento de la deuda a largo plazo a través de créditos para proyectos individuales encaminados a crear bienes productivos por medio de transferencias netas de recursos. Las operaciones del BID fueron clasificadas, según sus diferentes características, en cuatro instrumentos estratégicos o canales financieros: (1) créditos de inversión para promover la participación del sector privado en el desarrollo; (2) préstamos a condición de reformas políticas estruc-

turales para usos variados; (3) créditos concesionales con tasas preferenciales, accesibles sólo para países de bajo ingreso; (4) créditos de emergencia cuya aprobación requería el respaldo del Banco Mundial y del FMI, para países que enfrentaban problemas de liquidez en el periodo de reformas o turbulencia internacional. Originalmente, los préstamos condicionados a reformas políticas (PRP) fueron diseñados para desembolsarse rápidamente con el fin de probar que los cambios políticos eran adecuados.

Los PRP estaban dirigidos hacia dos objetivos, las reformas políticas y el financiamiento, con el fin de que los países equilibren sus necesidades de pago (BID/OES, RE-300, 2004). Los créditos de emergencia son una variante de los PRP creados en 1998 para situaciones extremas, y tenían una tasa de interés más elevada (más de 400 puntos sobre las tasas LIBOR). En todos los casos, los proyectos son diseñados junto con las autoridades del país y ejecutados por el prestatario. En 1989 el BID creó un nuevo instrumento crediticio –préstamos sectoriales– que especificaba las reformas políticas que iba a financiar mientras evitaba que los préstamos sean utilizados para importación de productos (BID/OES, RE-300, 2004). Tanto los PRP y los Créditos de Emergencia fueron construidos sobre la base de proliferas “condiciones” políticas, definiendo detalladamente los cambios en las leyes, regulaciones o instituciones que el país receptor estaba obligado en emprender. Además, cada PRP y Crédito de Emergencia tenía que demostrar “el cumplimiento de un marco macroeconómico satisfactorio” (BID/OA-330, 1998) y probar que no condujo a un incremento en las importaciones (BID/AB-1704).

Sin embargo, al tiempo que la naturaleza del BID es intervenir en el desarrollo, el elemento económico político central era la ubicación de su gobernanza corporativa. La Tabla 3.4 nos proporciona un resumen de las ubicaciones, enfoques, instrumentos y fuentes del poder. Lo que se puede derivar de la tabla es que hay una división estructural entre estos instrumentos, definidos por la gobernanza financiera internacional (complejo BID-IFI), y aquellos definidos a nivel regional por el complejo BID-estado miembros, con ambos centros coexistiendo y definiendo la compleja naturaleza de la gobernanza corporativa del BID.

Tabla 3.4 BID, dinámica global-regional de los instrumentos, gobernanza y enfoques sobre el desarrollo

Elementos	Definidos globalmente	Definidos regionalmente
Enfoque sobre el desarrollo	Definido en cualquier parte y encaminado a respaldar, promover y legitimar la inclusión-expansión de la economía global	Definido en casa y encaminado a respaldar, promover y legitimar la inserción global, cohesión regional y estabilidad política
Recurso financiero	Mercados de Capitales y el G-7	Mercados de Capitales y países miembros
Eje de la gobernanza	Fundado en la inter-coordinación entre FMI y BM definida por el G-7	Definido interiormente en un proceso de negociación sujeto al tamaño del país y a las relaciones entre los países prestamistas y prestatarios
Instrumento político clave	Créditos sectoriales y de emergencia (con alto condicionamiento político)	Políticas y créditos de inversión (definidos en acuerdo mutuo con el país soberano)
Fuente de legitimidad	Relaciones externas entre estados con el G7 y el respaldo del FMI y el BM	Relaciones regionales entre estados y respaldo nacional

Fuente: Basado en varios Informes del BID y entrevistas

*Los objetivos de los créditos del BID y las áreas estratégicas para el desarrollo nacional*

Debido a la creciente importancia de los flujos de capital hacia la financiación del desarrollo de las economías latinoamericanas en los años noventa, las IFI, los gobiernos comprometidos con las reformas pro mercado y los economistas de la corriente predominante se habían preocupado durante mucho tiempo por las interconexiones entre el flujo de capital y los créditos multilaterales. En este asunto, el principal tema de contención era saber si los préstamos oficiales habían tenido un impacto positivo o negativo en

la administración del movimiento de capital, la financiación al desarrollo y la reestructuración del bienestar (Rodrik, 1995; Garret y Mitchell, 1999).

La perspectiva multilateral económica define estas relaciones positivamente en términos de financiamiento anticíclico, es decir préstamos multilaterales anticíclicos volátiles frente a los flujos de capital privado, sobre los cuales la economía política de las tasas de cambio se convierte en el tema macroeconómico clave en la relación entre la economía nacional e internacional (Frieden y Stein, 2001; Titelman, 2002; Sagasti et al., 2001). Por otro lado, una visión mucho más pesimista —encabezada por académicos desarrollistas— encuentra que no existe una correlación directa entre en flujo de capitales y los créditos multilaterales. Argumentan que, de hecho, los créditos multilaterales siguen el flujo del capital global, llegando cuando los tiempos son buenos y pendientes de la retirada en tiempos de crisis severas, con un impacto negativo general en el financiamiento al desarrollo y la producción de bienestar (Rodrik, 1995; Stiglitz, 2002; Weisbrot y Baker, 2002; Frenkel, 2003).

Tratar estos temas complejos va más allá del alcance de esta investigación. No obstante, se asume que puesto que el Banco tiene acceso privilegiado a los mercados de capitales globales, el crédito multilateral puede ejercer un mayor efecto positivo o negativo sobre los flujos de capital; éstos son configurados por las condiciones y tendencias del mercado que han sido puestas en marcha por los actores económicos tanto a nivel nacional como internacional.

Este punto es vital para la presente investigación en dos sentidos. Primero, muestra la dimensión ideológica de los créditos multilaterales del BID. Esto es porque dado que el mandato del BID y los BMD es impulsar un desarrollo rápido en los países receptores, la cambiante noción sobre el desarrollo que configura los objetivos y políticas del BID acerca del desarrollo debe ser comprendida si deseamos entender la *efectividad* de las políticas del BID sobre las áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Segundo, expresa la dimensión estructural de los créditos multilaterales, dado que muestra el carácter inter-gobernado internacional-nacional de los fundamentos del papel del BID, así como en sus capacidades para despolitizar y economizar los temas de desarrollo.

Al haber identificado la evolución del concepto de desarrollo que guía las políticas del BID en América Latina, es necesario ahora identificar las áreas principales abordadas por las políticas crediticias y de asistencia del BID y su relación con aquellas áreas estratégicas que definen la organización del financiamiento al desarrollo y la producción de bienestar. Algunos académicos de visión optimista acerca del papel del BID y otros BMD y BRD en el desarrollo, argumentan que estas instituciones juegan un rol efectivo y positivo en tres formas. La primera es proporcionando a los países receptores un mejor acceso a los mercados de capitales. Otra es teniendo un rol anticíclico en momentos cuando el capital privado internacional sea escaso. Por último, otros consideran que estas instituciones facilitan el acceso a fuentes financieras externas que permiten un alto retorno y la reorganización del bienestar (Culpeper, 1999; Sagasti *et. al.* 2001; Titelman, 2002). En concordancia, el BID ha identificado tres áreas estratégicas principales:

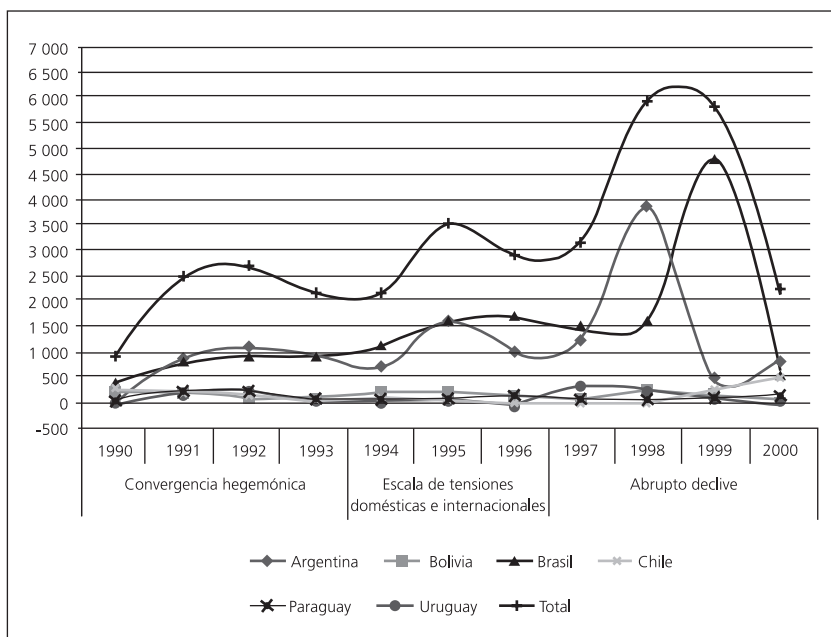
- Inversiones en el sector productivo; infraestructura incluyendo agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología; e infraestructura que abarca energía, transporte y comunicaciones;
- Producción del bienestar; que involucra sanidad, desarrollo urbano, educación, salud, inversión social, ambiente y microempresas;
- Reformas estatales; en especial la retirada del estado de los mercados de producción y laboral; descentralización del estado; cambios en las leyes y las instituciones y, en particular, desmantelamiento de las regulaciones del estado sobre el mercado.

El resultado es que aquí el papel del BID en el desarrollo es evaluado por medio de las contribuciones que alcancen a tener impacto positivo o negativo, a corto o largo plazo, en áreas claves relacionadas con el desarrollo de la producción financiera y del bienestar. Más que el énfasis en la proporción de los préstamos, se centra en la orientación que se busca en áreas claves para el desarrollo, aunque las gráficas que se presentan a continuación son indicativos importantes de los objetivos de las políticas aplicadas por el BID y los gobiernos receptores.



El Gráfico 3.1 muestra la evolución de los créditos del BID en la región y su distribución por país durante este periodo. Lo que es interesante en esta gráfica es la significativa correlación entre los ciclos crediticios de BID y las tres etapas identificadas en la cambiante economía política de América del Sur y Argentina durante los años noventa, tal como fue analizado en los capítulos segundo y tercero. El primer periodo, de convergencia hegemónica entre 1990 y 1994, se caracterizó por una convergencia hegemónica internacional y regional de los intereses dominantes que forjaron cooperaciones estratégicas entre el estado y las IFI, tras dos décadas de cambio económico.

Gráfico 3.1 Créditos aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo América del Sur (1990-2000) (en millones de dólares)



\* Los préstamos aprobados reflejan los montos aprobados, que no son necesariamente iguales a los desembolsos para ningún año, ya que una operación de aprobación podía ser desembolsada hasta el siguiente año.

Fuente: Basado en Informes Anuales del BID.

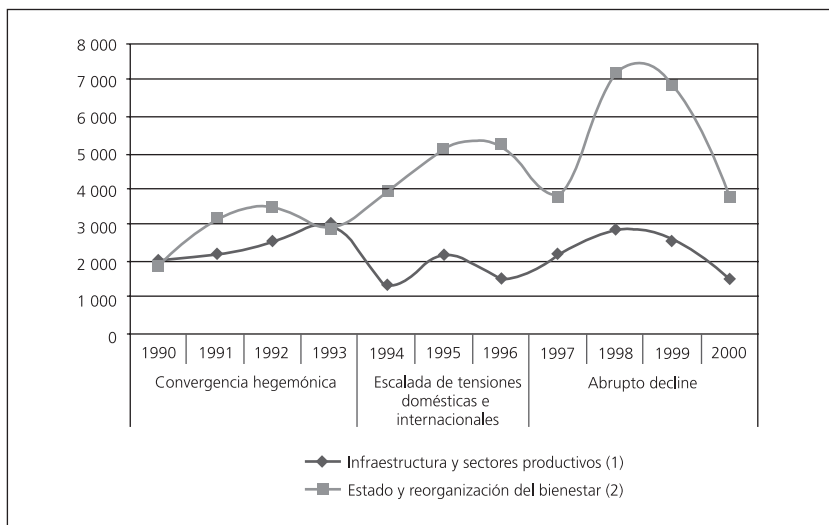
El segundo periodo, 1994-1996, se caracterizó por la escalada en las tensiones nacionales e internacionales resultado del aumento de la diferenciación estructural entre lo nacional y lo internacional. Finalmente, la tercera fase entre 1997 y 2000, muestra un acelerado declive en las políticas neoliberales, flujo de capital y créditos multilaterales y el surgimiento de crecientes tensiones sociales. Además, la influencia dominante de Brasil y Argentina en el ciclo crediticio del BID es evidente, como en el hecho de que la financiación a los países más pequeños como Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, fue realmente insignificante.

Es importante notar que la serie de etapas mencionadas, en lugar de hacer puntos de inflexión aislados, significa la presencia de cambios nacionales e internacionales en la economía política de América del Sur y en sus principales instituciones financieras, definidas por Brasil y Argentina en términos de accesos a créditos multilaterales y por su influencia en los créditos y políticas del BID. Un reconocimiento similar de estas etapas puede encontrarse en varios informes del Banco con respecto a la evolución de la noción de desarrollo concebida por el BID, y a las dinámicas cambiantes de sus préstamos a países como Argentina (BID/OES, RE-260, 2002; BID/OES, RE-288, 2003; BID/PES, RE-299, 2004). Lo que sobresale en estos informes es que el Banco reconoce su fracaso en articular un concepto claro de lo que es “desarrollo” y la ausencia, durante este periodo, de informes detallados de los países (BID/OES, RE-260, 2002; RE-288, 2003).

Como lo muestra el Gráfico 2.2 en el segundo capítulo, la evolución histórica de objetivos de los créditos de BID en las áreas estratégicas del desarrollo mencionadas, reveló una aguda transformación en la década de 1990 en comparación con décadas previas, con una significativa concentración en la producción de bienestar y reorganización del estado. A continuación, el Gráfico 3.2 muestra evidencia más empírica de esta transformación, al ilustrar la evolución de los créditos del BID en relación con las dos áreas estratégicas más abarcadoras como la promoción del sector de la producción y la reforma del estado, esta última incluía la reforma al bienestar. Como revela el gráfico, la colocación de créditos para la reorganización del estado y del bienestar creció de forma considerable en los

años noventa, a pesar de haber estado marcado por dos dramáticas caídas anteriores a 1994 y una en 1997, coincidiendo con las crisis Mexicana y Asiática, y una caída abrupta después de 1999 derivada de la crisis en Argentina. La colocación de créditos para los sectores de la producción e infraestructura se redujo en el periodo 1994-1996, sólo para recuperar su promedio después de 1997. El resultado más sobresaliente que se desprende de los datos, es que los objetivos de los créditos del BID parecen estar dirigidos principalmente hacia la reorganización del estado en armonía los modelos de desarrollo de los PAE y la SGR en lugar de hacia la promoción de los sectores productivos.

**Gráfico 3.2 Préstamos del Banco Interamericano del Desarrollo según los objetivos de reorganización de la producción y reforma del estado en América del Sur (1990-2000) (millones de dólares)**



(1) Incluye: Agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología, y energía, transporte y comunicaciones.  
 (2) Reforma y modernización del estado; financiación de la exportación; pre-inversión y otros. Bienestar incluye sanidad, desarrollo urbano, educación, inversión social, salud, ambiente, microempresas (también micro turismo) (en ocasiones servicios de la deuda y reprogramación, analizado en más detalles en el capítulo.

Fuente: basado en Informes Anuales del BID.

### **El papel del BID en las etapas político-económicas de América del Sur en la década de 1990**

Con nuevos fondos y un respaldo político renovado luego del difícil proceso de la Séptima Reposición (1989), a principios de 1990 el BID ejecutó una modificación sustancial en su enfoque del desarrollo, áreas institucionales y políticas y objetivos de los créditos para el desarrollo, aumentando su influencia en el desarrollo regional como se presentó anteriormente. A lo largo de este periodo, el papel del Banco en el desarrollo se vio reforzado por tres elementos ya descritos. El primer elemento fue incorporar sus políticas y fuentes crediticias dentro de las estrategias del FMI y el BM, lo que acrecentaba el poder del BID en los países receptores. El segundo factor detrás de esto fue el liderazgo del Banco sobre instituciones financieras regionales más pequeñas, centros de estudio, centros de investigación y centros académicos y su prestigio entre los políticos fundado en la experticia técnica; esto incrementó su capacidad de producir consenso alrededor de las demandas de la economía global. El factor final fue la nueva capacidad del BID de condicionar el acceso de los países a sus fuentes; condicionamiento ligado a su participación en el Plan Brady y a la reprogramación de la deuda. Al hacer esto, el BID añadió algo que ninguna otra institución financiera regional había tenido antes, esto es, poder político para garantizar la ejecución, por parte de sus prestatarios, del nuevo conjunto de políticas globales (ver Tabla 3.3 y 3.4).

Esta nueva capacidad se tradujo en un conjunto de instrumentos capaces de proveer un más amplio poder político a los BMD, con el propósito de hacer efectivos los PAE y la SGR en los países receptores a través de desplegar un proceso de dos-vías, en el cual los países se beneficiaban del acceso a los flujos de capitales internacionales a cambio de ajustes internos (Griffith-Jones, 1994; Birdsall, 2002). La dinámica de este poder político se fundaba en relaciones complejas entre el Banco y los principales países donantes y receptores, dentro de los cuales las naciones más grandes, como Brasil y Argentina, sobresalían como países capaces de negociar con la institución con respecto a la imposición de orientaciones de política pública. Así, las condiciones y reformas que involucraban la participación del Banco fueron resultado de acuerdos entre los gobiernos que adoptaban

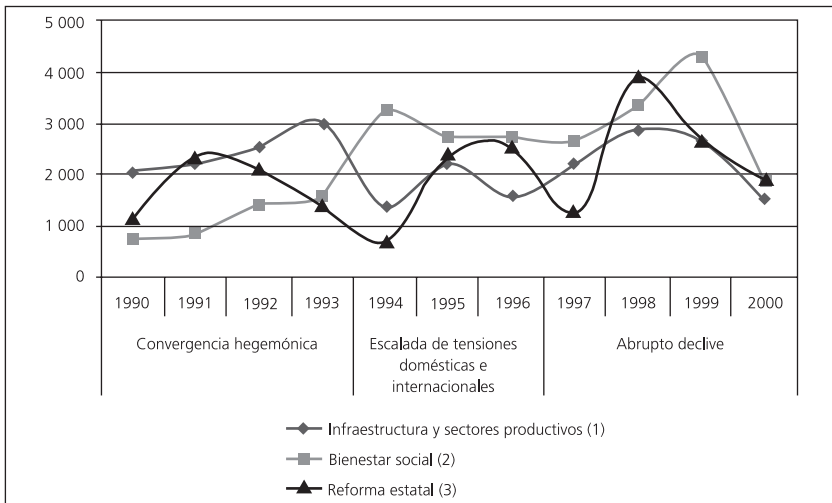
los programas de reforma y las instituciones de Bretton Woods, comprometidas con el respaldo financiero y técnico.

El proceso inició, por parte de los gobiernos, con la inclusión de reformas estructurales en sus estrategias de desarrollo y su traducción en políticas nacionales. El proceso implicó, primero, negociaciones y acuerdos definidos previamente, entre altos funcionarios, ministros de finanzas y el personal del BID. Segundo, el diseño de la instrumentalización por parte de las autoridades del BID, para posteriormente ser acordado y ratificado por las autoridades del gobierno y el personal técnico del país receptor. Por medio de un diagnóstico multilateral, los dos lados fueron informados de las causas del estancamiento y de los obstáculos regionales que permanecían en la vía hacia el desarrollo (BID/OES, RE-260, 2002; RE-288, 2003). En consecuencia, se asumió de forma oficial que los principales obstáculos para el desarrollo eran “estados inflados y mercados subdesarrollados”; por lo tanto, las intervenciones del BID estuvieron dirigidas hacia “reducir el margen de actividad e intervención económica del estado, y proveer un ambiente regulatorio que incentive y promueva la participación de la economía privada” (BID/OES, RE-260, 2002: 9). No obstante, una mirada cercana a la evolución de los créditos del BID no muestra un patrón constante en la dirección de las reformas establecidas por los modelos de los PAE y la SGR. Al contrario, esta presenta una forma diferente marcada por el surgimiento y el declive en la colocación de los créditos del Banco en el bienestar, estado, infraestructura y sectores productivos, asociados muy de cerca a los principales eventos de la economía global de la década de 1990.

De hecho, el patrón constante y los objetivos cambiantes de los créditos del BID surgen relacionados con las cambiantes dinámicas, naturaleza y objetivos de las finanzas y la gobernanza global. El Gráfico 3.3 ilustra la distribución de los créditos del BID por sectores objetivo en los años noventa –sectores productivos e infraestructura física, producción de bienestar y reforma estatal. La importancia del gráfico es la correlación entre las etapas político-económicas identificadas para la región y el cambio de énfasis en varios objetivos del desarrollo por parte del BID. Puede verse en el gráfico que, en términos relativos, la reforma estatal y la producción de bienestar ocupan el centro de

las políticas del BID en este periodo. Asimismo, el rumbo de las “reformas al estado”, objetivos del Banco, sigue el mismo patrón que las condiciones fluctuantes de la economía global, definida por el impacto de la crisis financiera en México en 1994 y en Asia en 1997. Además, las políticas del BID encaminadas hacia la “producción de bienestar” muestran un crecimiento continuo a lo largo de dos décadas, con dos picos, cada uno inmediatamente después de las principales crisis financieras, y un abrupto declive en 1999 y 2000. Por último, es importante notar que aunque “el sector de la producción y la infraestructura” eran objetivos centrales del Banco y los gobiernos, la realidad es que las reformas del estado y la producción de bienestar representaron los principales objetivos del desarrollo, concentrando una parte importante del financiamiento durante la década de 1990.

Gráfico 3.3 Distribución de los créditos del BID por sector  
América del Sur, década de 1990  
(millones de dólares)



(1) Agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología.

(2) Sanidad, desarrollo urbano, educación, inversión social, salud, ambiente, microempresas.

(3) Reforma y modernización del estado, finanzas, comercio (en ocasiones servicios de la deuda y reprogramación de la deuda).

Fuente: basado en Informes Anuales del BID.

Tabla 3.5 Resumen de las principales políticas, objetivos y dispositivos del BID para la financiación al desarrollo y el bienestar (1999-2000)

Temas	1990-1994	1994-1996	1997-2000
El papel del BID y políticas crediticias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definido en coordinación con el Banco Mundial y el FMI</li> <li>• Dirigido a promover reformas en función del mercado y políticas de los PAE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos anticíclicos</li> <li>• Acceso del países a mercados de capitales</li> <li>• Políticas de la SGR</li> <li>• Reformas del estado</li> <li>• Promoción del sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos anti cíclicos</li> <li>• Políticas de la SGR</li> <li>• Préstamos de emergencia</li> <li>• Reforma del estado</li> <li>• Promoción del sector privado</li> <li>• Reforma para la producción de bienestar</li> </ul>
Papel del estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del papel del estado en el desarrollo</li> <li>• Desarrollo en función a los mercados y el sector privado</li> </ul>	Reducción del papel del estado en el desarrollo, ahora dirigido por los mercados financieros y el sector privado	Acciones selectivas del estado para contener el conflicto social durante la transición
Instituciones estatales / Áreas a transformar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de la función pública federal</li> <li>• Privatización de los bienes del estado y los bancos oficiales</li> <li>• Derechos de propiedad</li> <li>• Legislación laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos Regionales</li> <li>• Reforma judicial</li> <li>• Sector fiscal regional y federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema nacional de retiros y pensiones</li> <li>• Servicio público federal</li> </ul>

<p><b>Fuentes de financiamiento al desarrollo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización</li> <li>• Flujos de capital (a corto plazo)</li> <li>• Préstamos multilaterales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flujos de capital (a corto plazo)</li> <li>• Comercio, adquisiciones y fusiones corporativas</li> <li>• Préstamos multilaterales</li> <li>• Préstamos a condición de reformas políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamos multilaterales</li> <li>• Préstamos de emergencia</li> <li>• Flujos de capital (a corto plazo)</li> </ul>
<p><b>Enfoque del gasto</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfocado en la reducción del gasto fiscal y los subsidios económicos</li> <li>• Descentralización fiscal del estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas del estado</li> <li>• Sectores social y de infraestructura</li> </ul>	<p>Desarrollo social y emergencia</p>
<p><b>Cambios en la estructura social del bienestar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desregulación del mercado laboral</li> <li>• Descentralización fiscal</li> <li>• Asistencialismo</li> <li>• Conversión de los recursos humanos</li> <li>• Microempresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundización de la desregulación del mercado laboral</li> <li>• Sistema pensional regional</li> <li>• Descentralización de la salud, educación, y políticas de asistencia básica relacionadas con la familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema nacional de pensiones</li> <li>• Desempleo</li> <li>• Descentralizar el bienestar en las municipalidades</li> </ul>

Fuente: Basado en Informes anuales del BID y el OES.

### *Convergencia dentro de la nueva hegemonía global (1990-1993)*

Durante el periodo 1990-93, el papel de las políticas crediticias del BID y de los gobiernos en América del Sur muestra, en términos de agencia, un alineamiento ambiguo al Consenso de Washington y a las políticas de desarrollo expresadas en la forma de PAE. El periodo se caracterizó por una



histórica convergencia de intereses y sólidas alianzas basadas en un diagnóstico de las causas del estancamiento, que fue compartido por actores nacionales e internacionales.

La etapa se caracteriza por un extendido optimismo de los intermediarios financieros internacionales, inversionistas, sectores industriales nacionales y autoridades gubernamentales en Washington y América del Sur, acerca de que las reformas en función al mercado permitirían la restructuración y la integración de actores económicos dentro de las nuevas tendencias globales, impulsando un crecimiento más rápido e incrementando el bienestar (BID/OES, RE-260, 2002; Krugman, 1995). La reforma del estado –en su mayoría expresada en reducción del gasto público y privatizaciones– llegó a ser clave para la lucha en contra de la inflación y el logro de la estabilidad macroeconómica necesaria para atraer flujos de capital. En resumen, esta regla económica adquirida de las economías desarrolladas llegó a ser la regla racional y absoluta del desarrollo, bajo la cual los países intentaban reorganizar su economía política (Lora *et al.*, 2004).

Esta atmósfera ideológica positiva fue alimentada por dos elementos. El primero fue el resultado positivo de las reformas neoliberales en los países de OCDE y en particular en el Chile de Pinochet, respaldadas por la administración Reagan y por un flujo financiero masivo desde los BMD (Griffith-Jones, 1994). El segundo fue el repentino aumento de los flujos de capital hacia América Latina luego de 1989, determinado por oportunidades de ganancia de alto rendimiento –concentradas principalmente en Brasil y Argentina– que se terminaron abruptamente con la crisis financiera de México. Estos flujos de capital estuvieron en su mayoría compuestos por fondos a corto plazo y un portafolio de inversiones con una baja porción de IED (Kaminsky *et al.*, 2001). Sin embargo, a pesar de todo esto, el peligro de una crisis fue desestimado y se dio poca consideración al contagio de la crisis a los mercados internacionales de capital causada por un movimiento internacional en masa (Frenkel, 2003: 41).

Dado el empoderamiento del BID, tanto por el Consenso de Washington como por su capacidad histórica de acceder a los actores nacionales en la región, en la década de 1990 el BID fue capaz de entrar en áreas de crédito que hubiesen sido inconcebibles bajo los modelos desarrollista de

la ISI de la CEPAL. El BID estaba ahora apuntando hacia los mercados laborales, seguridad social, fondos de pensión, descentralización del estado, diseño de instituciones financieras, reforma judicial del comercio, rendición de cuentas del estado y corrupción (Espinoza Carranza, 2002). Durante este periodo, los préstamos y políticas del BID estaban dirigidos a forjar un nuevo papel del estado en el desarrollo, un rol definido por la reducción de su papel en el crecimiento y el bienestar y basado en reformas pro mercado. En consecuencia, los objetivos claves del BID fueron las privatizaciones, descentralización fiscal hacia gobiernos locales, reforma del servicio público federal, privatización de los bienes del estado y bancos oficiales, eliminación de los subsidios, derechos de propiedad y desregulación del mercado laboral.

Con el fin de reorganizar el financiamiento al desarrollo, las reformas se concentraron en el comercio y las finanzas, concretando el desmantelamiento de los subsidios industriales y utilizando a las privatizaciones como medios para reducir el déficit fiscal, atraer flujos de capital y promover la participación del sector privado en el desarrollo (BID/RE-258, 2002). Como resultado, la privatización de los bienes del estado y el flujo de capital se convirtieron en el centro alrededor del cual las políticas del BID promocionaron la reorganización del financiamiento al desarrollo. Impulsadas por supuestos económicos, las políticas del BID subordinaron la producción de bienestar a las limitaciones fiscales o coyunturales de las transformaciones conducidas por el mercado. A este respecto, sus políticas se tradujeron en políticas dirigidas a la desregulación de mercado laboral, descentralización, la reducción del gasto fiscal en salud y educación y políticas sociales compensatorias, como los programas de capacitación para trabajadores desplazados y microempresarios.

En consecuencia, a pesar del tamaño de los préstamos del BID a la región, sus créditos y políticas jugaron un papel significativo en el desarrollo de América del Sur. Vale la pena notar que cuando se reiniciaron los flujos de capital en la región a inicios de 1990, los portafolios de inversión a corto plazo y sensibles a los intereses representaban en 66 por ciento del total de ingresos, comparado con el 26 por ciento en Asia; mientras la IED en América Latina era sólo del 30 por ciento del ingreso total, comprado

con el 45 por ciento de Asia (BID/FMI/GN-78, 2003). De esta forma, durante el periodo de convergencia, la reorganización del financiamiento al desarrollo estuvo guiada por una combinación explosiva de flujos de capital a corto plazo e ingresos procedentes de la privatización. Además, la dependencia excesiva en fuentes externas de financiamiento promovida por el BID, no sólo presentó limitaciones cuantitativas sobre los países receptores, e.g. por instituciones reguladas por el mercado, sino que mostró un aumento en la ya excesiva exposición de los países a los cambios externos, en la medida en que los flujos de capital eran altamente impredecibles y sujetos a las condiciones y tendencias de la economía política global (BID/OES, RE-260, 2002).

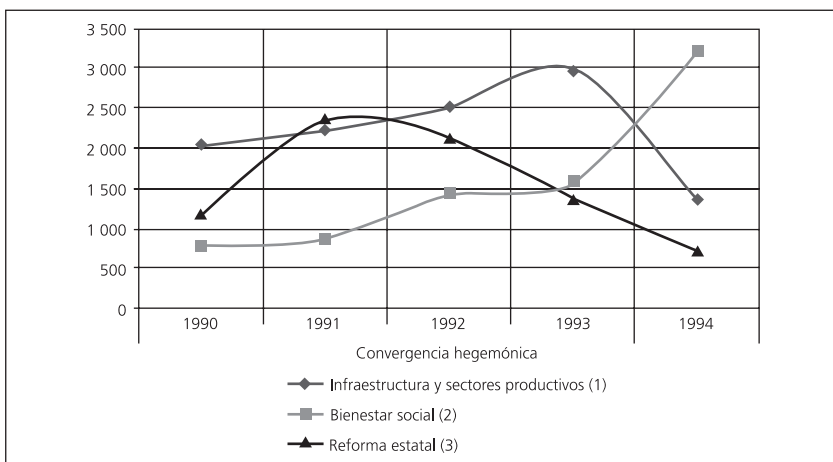
Lo que siguió fue la apertura económica de las cuentas de capital de los países, que junto con el financiamiento al desarrollo atado a la privatización y al comportamiento de las finanzas globales, tuvieron serias implicaciones para el desarrollo de la región (Eatwell y Taylor, 1999; Ocampo, 2002; Kaminsky *et al.*, 2001). En términos de financiamiento al desarrollo, las primeras etapas de este periodo muestran el impacto positivo de las políticas del BID, ya que estas contribuyeron a la solvencia de los países en los mercados de capitales internacionales (Griffith-Jones, 1994). El efecto se amplió con el proceso de privatización, al tiempo que los países de la región obtenían ingresos nacionales significativos destinados a las reformas financieras y a aguantar los costos sociales y el servicio de la deuda. Estos resultados inspiraron optimismo entre las autoridades del Banco y gubernamentales acerca del potencial de la participación del sector privado en el desarrollo, que se expresaba en el apoyo continuo a los sectores productivos y en los objetivos de infraestructura, así como lo muestra la Gráfica 3.4 (BID/OES, RE-287, 2003; RE-303, 2004).

La alta liquidez financiera de la economía y las nuevas reformas crearon un contexto positivo para la convergencia económica, política y social de los intereses nacionales e internacionales. Los bancos e inversionistas internacionales y los mayores intereses industriales nacionales se beneficiaron de la apertura, al tomar ventaja de las privatizaciones y de las garantías creadas por la ingeniería financiera del Plan Brady. La apertura financiera y comercial estimuló el consumo de la clase media y alta, y los políticos se

beneficiaron de una legitimidad renovada y un respaldo social impulsados por la estabilidad económica.

Sin embargo, fueron en su mayoría grandes jugadores nacionales y domésticos quienes se favorecieron, y la desregulación comercial y financiera había comenzado a perjudicar a las pequeñas y medianas empresas debido a una apertura indiscriminada a las importaciones, aunque el impacto social aún no había empezado a dispersarse. Las altas tasas de interés, inducidas por las reformas políticas y sobrevaluadas tasas de cambio, garantizaron enormes ganancias, trayendo a la región un masivo flujo de capital a corto plazo. El declive del precio del dólar de los bienes de consumo importado, inducido por la reducción del arancel, sobrevaluó las monedas y los salarios en dólares, lo que desencadenó un consumo de lujo por parte de la clase media y alta en países como Brasil y Argentina pero ocultó el deterioro de las condiciones laborales (Palma, 1998; Taylor y Ros, 2000).

**Gráfico 3.4 Evolución de los créditos del BID en América del Sur según objetivos claves del desarrollo 1990-1993 (en millones de dólares)**



(1) Agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología;

(2) Sanidad, desarrollo urbano, educación, inversión social, salud, ambiente, microempresas;

(3) Reforma y modernización del estado, finanzas, comercio (en ocasiones servicio de la deuda y reprogramación del de deuda).

Fuente: Basado en Informes Anuales del BID

Mientras los países sudamericanos se desplazaban desde un proteccionismo hacia una apertura económica, el BID aceptó el diagnóstico de que los contratos laborales y la calidad del empleo, garantizados por la regulación del estado, también habían cambiado y se habían dirigido hacia la regulación del mercado laboral. La noción economicista de considerar a los recursos humanos como un medio económico para el crecimiento reemplazó al concepto social del trabajo como agente y generador de un bienestar colectivo, con dos políticas orientando el cambio: desregulación del mercado laboral y privatización. La desregulación del mercado laboral fue considerada vital para las necesidades del desarrollo pro mercado, por medio de la cual las existentes legislación laboral, instituciones y el acceso al poder político crearon rigidez económica (BID/OES, FMI/GN-78-8, 2003). El credo de la flexibilización laboral se convirtió en un elemento clave de las condiciones del BID; éste vino a promocionar la revisión y eliminación de regulaciones laborales históricas y la adopción de la idea de flexibilidad en la regulación laboral. En casos como los de Argentina, este enfoque fue seguido con entusiasmo por los gobiernos y justificado por la necesidad de ejecutar la privatización de los bienes del estado.

Ahora, las nuevas compañías privatizadas tenían el derecho a contratar sólo a aquellos trabajadores calificados, funcionales a sus estrategias competitivas, reconfigurando las condiciones de la fuerza de trabajo. Por un lado, esto debilitó el poder de los sindicatos de influir en las acciones de las compañías que afectaban a los trabajadores, incluyendo salarios, beneficios sociales y condiciones laborales. Por el otro lado, tuvieron lugar el creciente surgimiento de un nuevo estrato de personas fuera del mercado laboral y cambios en la composición de la fuerza de trabajo, donde el creciente desempleo y la mayor preponderancia de trabajadores poco calificados estuvieron asociados al proceso de desindustrialización que afectó a los trabajadores calificados (Frenkel, 2004; Ros, 2004).

Surgió un nuevo segmento social marginalizado, que comprendía a aquellos que habían fracasado en vincularse ya sea a las nuevas condiciones laborales demandadas por el mercado o a las microempresas y programas de reconversión profesional promovidos por los gobiernos centrales y locales, el BID y el BM. La creciente presencia política de este nuevo sector

mejoró de forma temporal gracias a los efectos económicos de las indemnizaciones laborales otorgadas por el estado con el apoyo financiero de los BMD, así como también por el despegue del consumo que luego surgiría como uno de los temas sociales asociados a la reforma.

A pesar de estos elementos socavando las bases de las políticas gubernamentales y del BID, cuatro eventos importantes mantuvieron el entusiasmo en las reformas estructurales neoliberales a comienzos de la década de 1990. Estos fueron:

- La exitosa implementación del Plan Real en Brasil.
- El Plan de Convertibilidad en Argentina, que rápidamente redujo la inflación a niveles de los países desarrollados, en una de las economías más grandes de América Latina.
- La incorporación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) junto con Canadá y Estados Unidos.
- Crecimiento del comercio regional en América del Sur al caer las barreras arancelarias.

El entusiasmo se agotó en 1994 con la crisis del Tequila en México que, pese a su severo impacto sobre Argentina, no aminoró la confianza en las instituciones de Washington ni en los economistas más importantes en el tema de reformas pro mercado (Lora *et al.*, 2004). El fin del periodo se caracterizó por un agudo declive en el sector productivo y en las políticas del BID orientadas hacia la infraestructura, y por un aumento de la atención del Banco al bienestar y las reformas estatales como áreas claves para el desarrollo.

Influenciados por los trabajos de Calvo, Leiderman y Reinhart (1993), la idea dominante en el BID era que si algunos países sometidos a profundas reformas estructurales eran capaces de sobrellevar el shock e incluso crecer –como en el caso de Chile y los países de la OCDE– los factores externos debían jugar un papel fundamental en minimizar los infortunios de algunos países. El problema era la volatilidad macroeconómica, aunque las reformas nacionales aún podían aislar al país y absorber los shocks externos. Los países debían buscar reformas estructurales más profundas, incluyendo denominar la deuda en moneda extranjera y vincular, de forma más cercana, la deuda con el gasto fiscal (Lora *et al.*, 2004). Autoridades

nacionales en países como Brasil y Argentina estuvieron de acuerdo con el diagnóstico; eran necesarias más reformas; en particular, la cuenta de capital debía ser liberalizada con el fin de atraer flujo de capital y mantener la estabilidad macroeconómica requerida para poder financiar el desarrollo. La fórmula era una completa profundización de cambios pro mercado fundados en más reducciones arancelarias, bancos centrales independientes actuando sobre la inflación, un sistema bancario sólido, desregulación del mercado laboral y más privatizaciones.

*Aumento de la inestabilidad financiera y las tensiones sociales (1994-1996)*

En el periodo 1994-1996, el papel del BID en el desarrollo de la región fue definido por un agotamiento progresivo del modelo de financiamiento al desarrollo fundado sobre flujos de capital y las privatizaciones, con una creciente diferenciación en los intereses de la comunidad política y económica en la base de los modelos de desarrollo. El proceso también presentó un deterioro continuo de las condiciones sociales, como resultado del impacto de las reformas enfocadas hacia el mercado y el desmantelamiento del bienestar, con un sistema político atrapado entre el éxito de la estabilidad económica y el creciente deterioro social. Como resultado, la función de desarrollo del BID cambió nuevamente producto de la llamada crisis del Tequila, pero dentro del mismo patrón pro mercado; esto profundizó su papel financiero, que en esta ocasión, asumió un denominado papel anticíclico por medio de salvatajes financieros.

Los paquetes de salvatajes coordinados por las IFI y los gobiernos estuvieron dirigidos, principalmente, hacia la neutralización de los trastornos financieros regionales y globales que surgieron de la globalización de las economías nacionales, y arrastraron al Banco Mundial y al BID hacia un involucramiento más profundo en la región. En todos los casos, las intervenciones multilaterales parecían dirigidas a evitar la moratoria en las obligaciones de la deuda en dólares así como a eludir inversiones dañinas, y en consecuencia, superando la liquidez de dólares a corto plazo y previniendo una diseminación contagiosa hacia otros mercados emergentes. En este

sentido surgió el nuevo papel anticíclico del BID, definido y subordinado a los imperativos políticos y económicos de evitar los riesgos que acompañaban la globalización del financiamiento al desarrollo y que emergían de las imperfecciones de los mercados de capital globales. Este cambio fue exigido por los estados industrializados más grandes e implementado por las IFI. Un ex director del BID ofrece una interpretación similar:

Para entender el nuevo papel del BID luego de la crisis del Tequila, es necesario entender cómo funciona realmente la gama de instituciones multilaterales en Washington y las prioridades de los estadounidenses y los europeos en el Banco... Detrás de las justificaciones macroeconómicas del nuevo papel anticíclico se encuentran intereses reales... De hecho, generalmente las justificaciones técnicas tomaron forma sólo después de que medidas como esta fueron implementadas. (Entrevista anónima, 05/2004)

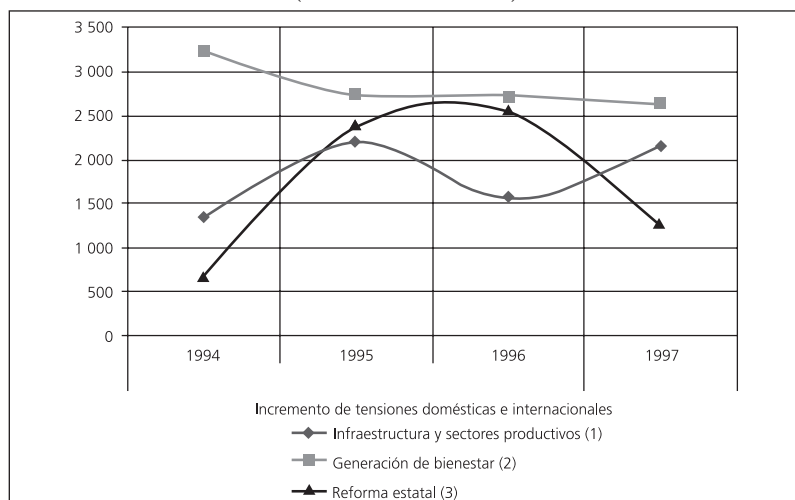
La crisis del Tequila representó un fuerte retroceso en la reforma del financiamiento de los flujos de capital, un fenómeno que también se expresó a nivel regional, afectando el proyecto TLCAN de EEUU y sus intereses económicos y políticos en la región (Rodrik y Velazco, 1998). En breve, el repentino acceso a altos montos de financiamiento externo había inflado la burbuja mexicana, conduciendo al país a una crisis de liquidez al agotar sus reservas de dólares en un intento por cumplir con sus deudas, lo que puso seriamente en riesgo la estrategia de EEUU del TLCAN (Palma, 1998; Krugman, 1995). El paquete de salvataje de México, Argentina y otros países, desató un debate acerca del papel anticíclico de las IFI con el ala derechista de EEUU encabezando las críticas.

No obstante, siguiendo las ideas dominantes en Washington, el BID interpretó la crisis de la deuda de México de 1994 como un problema de balanza de pagos, resaltando la vulnerabilidad de los países importadores de capital frente a cambios drásticos. La volatilidad había reducido el crecimiento económico (Lora *et al.*, 2004). El FMI certificó el camino hacia la recuperación apoyando más reformas pro mercado, que durante el periodo se expresaron en una significativa ampliación de los objetivos de los créditos para reformas estatales y un constante apoyo a la reorganización del bienestar, tal como lo ilustra el Gráfico 3.5.



Como resultado del impacto de los salvatajes a México, los académicos emitieron un juicio positivo acerca de la eficacia de los paquetes oficiales de salvataje como una fuente considerable de apoyo y como una forma de evitar la moratoria, planteando el tema de la importancia de resolver la crisis, tanto para formuladores nacionales e internacionales de política (Calvo *et. al.*, 1996; Cline, 2002; Lora *et al.*, 2004). De esta forma se desmintió la posibilidad de que las políticas y enfoques de los BMD y las IFI contengan fallas inherentes, y se asumió el divorcio entre la economía global y nacional. En la misma línea, un error en el diagnóstico del BID fue considerar que la volatilidad del flujo de capital y de las tasa de interés internacionales fuera la causa principal que amenazaba el crecimiento regional, y que los cambios en las instituciones nacionales deberían desde ahora jugar un papel mayor (BID/OVE, RE-258, 2002).

Gráfico 3.5 Evolución de los créditos del BID en América del Sur según objetivos claves para el desarrollo (1994-1997) (en millones de dólares)



(1) Agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología;

(2) Sanidad, desarrollo urbano, educación, inversión social, salud, ambiente, microempresas;

(3) Reforma y modernización del estado, finanzas, comercio (en ocasiones servicio de la deuda y reprogramación del de deuda).

Fuente: Basado en Informes Anuales del BID

La introducción de la SGR definió aún más el camino de recuperación al incluir en el modelo de objetivos factores microeconómicos, trabajo, instituciones judiciales y nuevos reguladores financieros; y en particular al especificar reformas en la organización del bienestar, cambios en el sistema de pensiones provincial y federal y descentralización de la salud y la educación. Además, se prestó mucha más atención a la eficiencia del sector bancario y al esencial impacto de la prudencia fiscal y la política monetaria sobre el financiamiento al desarrollo. Implícitamente, el interés de la SGR era las finanzas, y por lo tanto buscaron, directa o indirectamente, asegurar y garantizar un ambiente fiscal sólido requerido por los inversionistas nacionales e internacionales. De forma significativa, el BID, en un intento por mejorar la dominante ortodoxia social liberal, ahora consideraba que la reforma social debía estar en el centro de la reforma económica (Wood, 1997; BID/OES, RE-287). En consecuencia, en julio de 1994, el BID creó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (IIDS), dirigido a capacitar al sector público y a los trabajadores de las organizaciones no gubernamentales, con el fin de reforzar la administración del sector social y de promover la participación de las ONG en la política social.

Sin embargo, en la medida en que el desarrollo se desplazaba hacia reformas pro mercado más profundas, las consecuencias sociales negativas de la reorganización del bienestar, la creciente distribución regresiva del ingreso y las tensiones sociales, se ampliaron cada vez más debido a la descentralización o desconcentración de las áreas públicas claves, particularmente en la prestación de servicios de salud y educación (BID/OES, RE-250, 2001).

Las presiones fiscales, esa era la sensación, mostraban la vulnerabilidad de gobiernos centrales grandes y creó incentivos para que los actores políticos y sindicales apoyen las reformas económicas internas. No parece que la descentralización haya seguido un patrón común en la región o que en su lugar haya sido definida por las principales fuerzas políticas y las condiciones estructurales de cada país, tal y como demuestran los casos de Chile y Argentina. En el caso de Chile, el proceso estuvo encaminado a reducir circunscripciones regionales y concentrar el poder alrededor del capital. Por su parte, Argentina se enfocó en reducir el déficit fiscal central y en involucrar a las provincias y municipalidades en la coalición neoliberal a

través de concederles responsabilidades –en todos estos procesos el BID jugó un papel esencial (Willis *et al.*, 1999).

Poco a poco empezó a emerger en el Banco una contradicción entre los resultados económicos y los costos sociales. La lectura que se dio a los resultados macroeconómicos e institucionales de las reformas fue que las reformas del Banco fueron exitosas, ya que estas implicaban “un cambio en la ley y la regulación, [tratando] de mejorar el desempeño de la economía como un todo”, cambios que estaban vinculados a las condiciones del BID (BID/OES, RE-258, 2002: 22). En 1994, el Banco empezó a percibir el creciente deterioro social, comprendiéndolo como un costo transitorio de las reformas y el resultado de la rigidez del mercado laboral.

El Banco respondió reforzando los mandatos sociales encaminados a “promover equidad social”, y priorizando las inversiones dirigidas reducir de la pobreza (BID/OES, RE-288, 2003). No obstante, durante este periodo el BID parecer estar más preocupado por la promoción de políticas pro mercado y cambios institucionales que por los resultados. La presencia del respaldo financiero y técnico del BID dentro de las administraciones federales o provinciales se convirtió en sinónimo de gobierno. Y “gobierno” vino a significar políticos y profesionales en armonía con el nuevo viento de cambio: modernismo, eficiencia, compromiso con las reformas y, sobretodo, posesión de los recursos para lograr el cambio.

Las políticas del BID ayudarían a eliminar las distorsiones en los precios del mercado y, por lo tanto, a mejorar la eficiencia en el uso productivo de los recursos, incluyendo recursos humanos; por consiguiente, el estado y la producción de bienestar deberían necesariamente ser los principales objetivos de sus créditos y políticas. El Gráfico 3.5 presenta la evolución de los créditos del BID en América del Sur según objetivos de desarrollo en el periodo 1994-1997. Tal y como muestra el gráfico, las mayores contribuciones del BID fueron dirigidas hacia la producción del bienestar, mientras que las reformas del estado aumentaron entre 1995-96. Vale la pena notar que a pesar de que el Banco estaba autorizado a realizar préstamos directos al sector privado, esta área no muestra un crecimiento significativo en comparación con los créditos dirigidos hacia la producción de bienestar y las reformas estatales (BID/OES, RE-303, 2004).

En cuanto a las opciones políticas tomadas por los países más grandes –Brasil y Argentina– el periodo 1994-1997 fue un tiempo de creciente influencia y diferenciación entre intereses económicos regionales. A diferencia de Argentina, donde las políticas destinadas a la desindustrialización fueron cada vez más discriminadas, Brasil dio prioridad al estímulo del comercio regional, en particular con Argentina, a través de mayores incentivos fiscales y financieros a los sectores industriales. Argentina por su parte, siguió una estrategia de apertura comercial y financiera que favoreció un proceso masivo de fusiones y adquisiciones entre corporaciones nacionales e internacionales, y el desarrollo del sector de servicios (Kulfas, 2001; Nochteff, 2001; Basualdo, 2001, 2003).

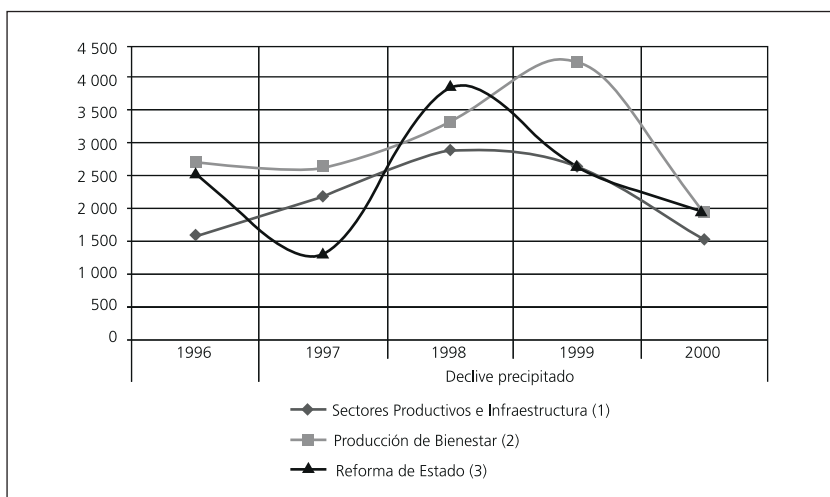
En 1997, sucedió lo inesperado, y los países del Este y Sudeste Asiático, que habían buscado una rápida liberalización de las finanzas nacionales y de las cuentas de capital a través de conectar el financiamiento al desarrollo a las dinámicas de los flujos de capital y la economía global, colapsaron repentinamente. Las políticas macroeconómicas y la estabilidad monetaria no pudieron prevenir la vulnerabilidad sin imponer otros costos sobre el bienestar (Stiglitz, 2002). La nueva crisis financiera rápidamente puso fin al milagro asiático, diseminando problemas a otros países –como Rusia, Brasil, y por último, Argentina– cuyas estrategias de financiamiento al desarrollo conllevaban una alta exposición a los flujos de capital.

#### *El declive del transformismo (1997-2000)*

Durante el periodo 1997-2000, el papel del BID en el desarrollo de la región es definido por tres elementos. El primero es la inercia política resultante de sus supuestos y diagnósticos acerca de los orígenes de la crisis y el deterioro social, dentro de los cuales sobresalen dos mejoras en sus políticas: préstamos de emergencia y estrategias para reducir la pobreza. El segundo elemento es la subordinación a las acciones guía de las IFI y el respaldo a sus políticas. El elemento final es el desarrollo de compromisos regionales del BID, como si hubiese llegado a percibir el creciente deterioro social producido por reformas enfocadas hacia el mercado y, sobre todo, por el impacto del desmantelamiento del estado.

El periodo ha sido evaluado en dos formas opuestas: como el tiempo de una dirección flexible por parte del Banco (BID/OES, RE-299, 2004), y como el tiempo de mayores compromisos con América del Sur. Una mirada al Gráfico 3.6 muestra la continuidad e incremento en los créditos del BID y de sus políticas de producción de bienestar, las cuales experimentaron una abrupta caída en el 2000 siguiendo la tendencia de los flujos de capital a converger en los países más grandes de la región. Tras la crisis asiática, parece que el objetivo de la reforma del estado recibió un impulso renovado por parte del Banco, algo en concordancia con el diagnóstico sobre el papel positivo de las reformas. Algo parecido ocurre con el sector productivo y con la infraestructura, ambas parecen recobrar sus dinámicas de inicios de la década de 1990 para repentinamente decaer en el 2000 junto con los demás objetivos de los créditos del BID.

Gráfico 3.6 Evolución de los créditos del BID en América del Sur según objetivos claves del desarrollo (1997-2000) (en millones de dólares)



(1) Agricultura, pesca, industria, minería, turismo, ciencia y tecnología;

(2) Sanidad, desarrollo urbano, educación, inversión social, salud, ambiente, microempresas;

(3) Reforma y modernización del estado, finanzas, comercio (en ocasiones servicio de la deuda y reprogramación del de deuda).

Fuente: Basado en Informes Anuales del BID

Para la macroeconomía neoliberal, incluyendo la visión dominante del BID, el diagnóstico de las causas que desataron la crisis asiática se centró en la repentina interrupción de los flujos de capital, lo que perjudicó a la actividad económica de los países que estaban implementando las reformas. Fue evidente que la estructura de la deuda tenía algo que ver con la incapacidad de estos países de flotar libremente sus tasas de cambio, diagnosticada como un “temor a la flotación” (Lora *et al.*, 2004: 10; Calvo y Reinhart, 1999). Esta idea llevó a dos tipos de respuestas políticas; ambas favorecían tácitamente a diversos intereses internacionales y regionales. La primera sugirió que la credibilidad del mercado sólo podía ser restaurada por medio de la dolarización de la economía; algo que era criticado oficialmente ya que incrementó los incentivos para otorgar y recibir préstamos en moneda extranjera (Hausmann, 1999; Sachs y Larrain, 1999; Calvo, 2000a). Claramente, esta opción beneficiaba a los inversionistas extranjeros en particular al eliminar el riesgo monetario. La segunda opción estaba encaminada a mejorar las defensas de los mercados emergentes de los países al crear una cesta de obligaciones con el propósito de controlar los ataques especulativos (Eichengreen y Hausmann, 2004). Esta opción fue tal vez la más favorable para el comercio, los estados de la región y los grandes actores industriales.

Sin importar la opción políticas, el BID, en tanto institución multilateral, estaba capturado en una trampa financiera generada por reformas enfocadas al mercado que él mismo había promovido, y en medio de la interacción de intereses seccionales internacionales y nacionales. El financiamiento al desarrollo basado en financiación externa, privada u oficial, tendió a generar un colapso fiscal ya que la prima por el alto riesgo país encareció aún más la financiación al desarrollo (Frenkel, 2003: 41). La reorganización del bienestar junto con los lineamientos sociales liberales exacerbó otras contradicciones, en particular aquellas experimentadas por sectores sociales desprotegidos de los grandes distritos urbanos, en especial trabajadores, niños, mujeres y tercera edad (Deacon *et al.*, 1997: 62; Yeates, 2005: 5). Vale la pena señalar que a pesar del crecimiento de percepciones y evaluaciones de riesgo negativas sobre los mercados de capital internacionales, y pese al gradual distanciamiento

del FMI y del BM, en este periodo el BID asumió una postura mucho más agresiva en términos de respaldo a la región, particularmente a los países en problemas. Esta postura ejemplifica el papel más importante a ser jugado por el BID en el desarrollo de la región; algo que no encaja bien en el enfoque de su personal técnico.

Para 1998, la crisis de las finanzas internacionales se había convertido en crónica, afectando en particular a los países emergentes que intentaban financiar el desarrollo a través de los mercados de capitales. Dentro de este contexto, los países industrializados y las IFI diseñaron un conjunto de medidas a ser coordinadas por el FMI y los BMD, con el propósito de rescatar a los países en caída libre. En esencia, las medidas estaban dirigidas, en primer lugar, a proveer liquidez a los países en dificultades con el fin de evitar una caída bancaria o el éxodo de capital, de esta forma reducían la presión sobre las monedas nacionales y el desarrollo. El segundo objetivo era asegurar el financiamiento de programas sociales básicos vitales para reducir los conflictos sociales y, al mismo tiempo, intentar lograr consenso entre los principales actores acerca de la profundización de los programas de ajuste (BID/OES, RE-251, 2001: 3-17). La Asamblea de Gobernadores del BID autorizó, para los países que habían caído víctimas del contagio, el despliegue de una nueva variante de préstamos a condición de políticas caracterizados por un rápido desembolso, un dispositivo que también se hizo condicional para las reformas estructurales (BID/OES, RE-300, 2004). La Tabla 3.6 ilustra los préstamos de emergencia aprobados para América Latina. Más significativo que el tamaño de los préstamos, es la presencia de los países más grandes de la región, Argentina y Brasil, lo que denota su importante presencia en la configuración de las políticas del BID.

En 1997, el BID introdujo, como pieza central de su política, la “Estrategia para la reducción de la pobreza” (BID/GN-1894-5), que según la evaluación de autoridades del BID carecía seriamente de “una sección de diagnóstico” y de “una discusión analítica de los asuntos sobre la pobreza que enfrentaba la región”, y sobredimensionó la administración de los recursos en lugar de fijarse en la efectividad de los objetivos sociales. Esto “puso en duda si las intervenciones propuestas” eran las más apro-

piadas para la región o si sólo reflejaban un marco general aplicado a la región (BID/OES, RE-288, 2003: 5). El BID argumentó que “una estrategia para eliminar la pobreza es ayudar a los pobres a ganarse su salida de la pobreza” (BID/OES, RE-288, 2003: 5); con el fin de lograr esto, la economía debe crear las condiciones necesarias para que los trabajos estén disponibles para los pobres.

Tabla 3.6 Préstamos de emergencia del BID  
América Latina, década de 1990  
(billones de dólares)

Año	1998		1999					
País	Argentina	Colombia	Brasil	Brasil	Perú	Jamaica	Colombia	Colombia
Monto	2.50	0.35	1.20	2.20	0.31	0.01	0.35	0.31

Fuente: BID/OES, RE-300 (2004: 42)

En resumen, en términos de producción de bienestar, los esfuerzos del BID estuvieron dirigidos hacia la generación de empleo, entendido como el subproducto de la actividad del sector privado. Por lo tanto, cualquier esfuerzo por incrementar el bienestar debería estar dirigido hacia la promoción de la participación del sector privado en el desarrollo, la desregulación de los mercados laborales y la privatización de la seguridad social, con el estado jugando un papel compensatorio o mínimo (BID/OES, RE-288, 2003). Resaltando el carácter de red de protección dado a la política social, el BID reconoció de manera oficial que “una de las características principales de la estrategia de 1997 es reflejar claramente un consenso pro mercado que surgió en los ochenta, en el cual las intervenciones gubernamentales eran necesarias únicamente como mecanismos compensatorios, y para asegurar los estándares mínimos de vida” (BID/OES, RE-288, 2003: 6).

Sin embargo, el golpe maestro de estas reformas de bienestar fue la promoción de la reforma estructural del sector de pensiones (Barrientos, 2004; Haagh y Helgo, 2002; Gough y Wood, 2004; Mesa-Lago, 1996,



2004; Mesa-Lago y Muller, 2004). La “nueva ortodoxia en pensiones” demandaba un involucramiento nacional masivo y un gran respaldo y coordinación financiera con el Banco Mundial y el FMI en la región (Mesa-Lago, 1996). La nueva política estructural estaba orientada a presionar a los gobiernos para que desarrollen un marco legal, regulatorio e institucional adecuado, que motivaría la participación del sector privado, lo que generalmente terminaba en manos de grandes operadores financieros internacionales (Huber y Stephens, 2000). Las políticas estaban encaminadas a reemplazar planes de pensión pública completamente capitalizados por sistemas de cuentas de pensión capitalizadas individualmente.

El cambio, fundado en la “exitosa” experiencia chilena de la década de los ochenta y partiendo de una racionalidad económica, se dio a través de la posibilidad de transformar un sistema de seguridad social pública en uno con esquema nacional, esto con el fin de promover aún más el crecimiento económico. Las privatizaciones de los sistemas de pensión, como las llevadas a cabo durante los años noventa, fueron promocionadas por los BMD, BRD y los gobiernos. De hecho, una gran controversia continúa rodeando a la privatización del sistema de pensiones, incluyendo discusiones sobre el impacto de tales reformas en la crisis de la década de 1990, ya que se las acusa de debilitar al sector fiscal y ampliar el deterioro del bienestar social. Según las evidencias, tales reformas socio-estructurales llevaron al declive del alcance de la fuerza laboral, al fracaso en el pago de contribuciones, a una competencia imperfecta entre los más grandes fondos de pensión, a un dudoso impacto en el ahorro nacional, y a altas y prolongadas transiciones y concentraciones de portafolios de inversión (Hernández, 2003; Mesa-Lago, 2003; Mesa-Lago y Muller, 2004).

## Conclusiones

El propósito de este capítulo era explorar la relevancia y analizar el papel del BID en los procesos de reformas neoliberales, promovidas por el complejo IFI-estado que administraba al economía global y que fueron

aplicadas por los países Sudamericanos en la década de 1990. Se avalúa la influencia del BID primero dentro de la economía política regional y luego en relación con sus distintas etapas, identificadas en el capítulo segundo, con el fin de inspeccionar su papel en el desarrollo regional. El capítulo ha intentado evaluar la naturaleza político económico de las políticas del Banco al examinarla dentro del contexto de los procesos históricos político-económicos que han definido el desarrollo regional en este periodo. Este enfoque fue escogido en preferencia a uno alternativo: abstraer al BID de este contexto y examinar sus mecanismos y discursos internos.

En consecuencia, ha intentado entender la naturaleza multilateral del BID al dar cuenta de sus influencias cualitativas y cuantitativas sobre el desarrollo, a la luz de un enfoque de EPI más integral. Recurriendo a la noción de hegemonía y de indisolubilidad de las relaciones nacionales-internacionales y económicas-políticas, el capítulo ha resaltado la naturaleza transformativa de la hegemonía político-económica del BID. Se ha argumentado que esta naturaleza tiene sus raíces en la generación de consenso, en la región y en los países receptores, alrededor de las demandas de la economía global, a través de un proceso ideológico y al hacer énfasis en áreas estratégicas para el desarrollo.

A este respecto, se han descrito las relaciones dinámicas entre el BID y los estados receptores, identificando los principales enfoques del desarrollo aplicados a lo largo del periodo, y su traducción en objetivos y políticas crediticias como un método de evaluar su capacidad de influencia en áreas claves para el desarrollo –reformas del estado, promoción de sectores productivos y producción de bienestar. El resultado: la naturaleza interdependiente de sus políticas recibió especial atención, en particular, el financiamiento al desarrollo y la producción de bienestar.

La parte final del capítulo estuvo dedicada al papel del BID en el desarrollo durante cada una de las etapas político-económicas regionales identificadas en capítulos precedentes. Esta sección mostró la cambiante naturaleza de las políticas del BID y cómo éstas respondieron a los cambios en las dinámicas del desarrollo internacional-nacional y económico-político de América del Sur, que consistió en el surgimiento, consolidación y grave

declive de las reformas pro mercado en la región a la luz de los cambios estructurales y de agencia.

En consecuencia, se ha mostrado un cambiante patrón histórico y social en las orientaciones del BID hacia el desarrollo. Desde la entusiasta adopción de las reformas neoliberales, como resultado de la alineación de los países de la región con el Consenso de Washington, al surgimiento de los problemas de las finanzas internacionales que incrementaron las fallas de las reformas, y finalmente hacia una constante desaceleración en las reformas y un distanciamiento por parte de los gobiernos de las estrategias globales de integración enfocadas hacia el mercado. Es significativo que este hecho haya desencadenado el lado político de la institución fundado en sus compromisos con la región, aunque no abandonando los existentes paradigmas del desarrollo. Todo el proceso estuvo marcado por el debilitamiento del transformismo y el peligro regionales, en su mayoría debido a un significativo deterioro social que permitió a los países separarse de la gobernanza global al tiempo que se extendía la crisis financiera.

## Capítulo IV

# Argentina dentro de la economía política de las Américas

La relación exacta entre los factores económicos y políticos que condujo a Argentina a la crisis financiera de 2001 es aún motivo de controversia. A pesar del vasto conjunto y diversidad de trabajos académicos, las visiones más populares y dominantes se centran en el análisis de dos factores. Primero, la mala administración macroeconómica de la economía, centrándose en la rigidez de la junta de convertibilidad/monetaria (The Economist, 2002). El segundo factor es la inherente debilidad del sistema para mantener una disciplina fiscal, y los obstáculos que ésta imponía en la consolidación de un ambiente económico estable y abierto (Mussa, 2002; Loser, 2006). Los dos conjuntos de literatura académica comparten la apreciación del divorcio entre la dinámica de las esferas política y económica y los factores internacionales y nacionales, escisión que juega un papel en la debacle; algo similar puede observarse con respecto a la influencia de factores hemisféricos y regionales. Este capítulo discute, en una perspectiva crítica histórica, las relaciones entre hegemonía, regímenes económicos y sistema político, y su impacto en la organización del financiamiento al desarrollo como elementos centrales parte de la misma base de la crisis financiera de 2001.

Siguiendo el marco teórico desarrollado en el capítulo segundo, este capítulo explora la economía política de Argentina con el fin de desarrollar una comprensión crítica de las preguntas planteadas por esta investigación. La primera es en qué medida la nueva EPI de América del Sur puede decirnos algo diferente acerca de las etapas de desarrollo que este país ha

compartido con sus vecinos de la región, i.e. sobre las dinámicas económicas y políticas en los ámbitos nacionales, regionales e internacionales, como elementos que definieron la economía política del país. La segunda cuestión es hasta qué punto las opciones y organización del financiamiento al desarrollo, en cada una de las etapas, estaban subordinadas a uno u otro de los polos de estas complejas e inseparables dinámicas y a sus configuraciones específicas de las fuerzas sociales y las formas del estado. Finalmente, y en particular, en qué medida las reformas neoliberales de la década de 1990 pueden explicarse en relación con las tendencias regionales que habían comenzado a desplegarse desde la década de 1970. Esto es relevante ya que a largo plazo, para finales del siglo XX, estos procesos terminaron en medio de crecientes tensiones y contradicciones, con un agudo declive de las reformas neoliberales y una significativa participación de las IFI.

El capítulo identifica tres etapas históricas principales en la economía política de Argentina que dieron forma a la organización del financiamiento al desarrollo desde la década de 1940 hasta el 2000. La primera es la transición histórica entre la hegemonía Británica y el surgimiento y consolidación de la hegemonía de EEUU en la región, que en Argentina coincidió con el surgimiento del Peronismo. La sección siguiente aborda la segunda etapa, proceso que duró entre la caída del Peronismo y la instauración de la dictadura en 1970, que marca la llegada del llamado periodo desarrollista, el surgimiento de la dictadura y la transición democrática en la década de 1980. La sección tres describe la consolidación, apogeo y declive del transformismo argentino y la manifestación de la hegemonía neoliberal-conservadora; un periodo que incluye las administraciones de Menem y De la Rúa y que termina en la crisis de 2001. La sección enfatiza las principales tendencias estructurales y de agencia que definieron la organización del financiamiento al desarrollo durante el transformismo argentino. Examina el surgimiento de las tensiones y contradicciones que llevaron a su declive, el colapso del régimen de convertibilidad y la caída de la administración de la Alianza. Por último, en la conclusión se ofrece un breve resumen de los principales elementos relacionados con el análisis de la economía política de Argentina y el financiamiento al desarrollo, a la luz de lo que aquí se ha denominado la nueva economía política de América del Sur.

## Argentina bajo la hegemonía hemisférica de Estados Unidos

### *La coalición peronista o desarrollismo criollo en una nación conservadora*

De 1910 a 1940 fue un periodo clave en la definición de la economía política de Argentina y el surgimiento de nuevas configuraciones sociales, políticas y económicas que darían forma, dentro del contexto de cambio de hegemonía regional en las Américas, a la estructura y dirección de Argentina hasta la década de 1980 (ver Anexo III). La hegemonía liberal oligarca que controlaba la nación llegó a su fin en la década de 1930. Terminó luego de cuatro temporadas de una democracia formal limitada y reformas liberales, con la hegemonía convirtiéndose en dominación a través de la “restauración oligárquica” encabezada por las fuerzas armadas y las élites conservadoras, lo que dio inicio al periodo conocido como “*La Década Infame*”. El proceso aparece como una reacción estructural, un intento de regresar al orden liberal caracterizado por la inserción económica basada en una estructura de exportación primaria (Díaz Alejandro, 1970, 2000; Rock, 1987; 163-212; Rapoport, 1988, Lewis, 2003; Halperin Donghi, 1993: 215-223; Bulmer-Thomas, 2003; 232-235).

Paradójicamente, este periodo se caracteriza por una represión, corrupción política y deterioro social sin precedentes en el país y una inesperada recuperación económica tras la Gran Depresión de 1929. El cambio fue estimulado por la sustitución de las importaciones tradicionales gracias a procesos industriales emergentes, un movimiento que comenzó en la década de 1910 y que, durante las décadas siguientes, marcó el ascenso de los trabajadores industriales como una fuerza social y política (Díaz Alejandro, 1970; Villanueva, 1972; Rapoport, 2002: 225).

Debido a su flirteo con políticos fascistas y nazis, el régimen de la vieja coalición conservadora-liberal de la década de 1930 aumentó las tensiones y contradicciones al interior del modelo, ayudando así a provocar la convergencia histórica de varias fuerzas sociales y a forjar un movimiento nacional fundado en los trabajadores, sectores populares, organizaciones empresariales y militares (Díaz Alejandro, 1970: 107-108; Murmis y Portantiero, 1971; Rock, 1987: 175). Para 1943, y tras varios golpes de es-

tado, una nueva coalición de fuerzas políticas superó a los conservadores, cuando las fuerzas armadas y otras élites dirigentes encontraron su lugar dentro de la nueva coalición nacional emergente. El cambio fue la chispa de un nuevo rol para el estado en la economía y el bienestar, caracterizado por la mayor distribución de ingreso en la historia del país, un rápido crecimiento a través de la industrialización, la organización del trabajo y las reformas sociales –un proceso acompañado por prolongadas relaciones inestables entre Argentina y EEUU.

Al mismo tiempo, con la supremacía de EEUU, la América entera fue presionada hacia un proceso de reajuste en concordancia con las nuevas tendencias y las nuevas instituciones establecidas por el poder de Estados Unidos. Como resultado, los países de América del Sur estuvieron muy subordinados a las funciones fortalecidas y ampliadas de la Organización Panamericana, institución auspiciada por EEUU como medio para asegurar su hegemonía hemisférica sobre la seguridad, las finanzas y el comercio (Varas, 1992; Halperin Donghi, 1993: 215; Rapoport, 2002). No obstante, el proceso no fue indiscutible, con una gran resistencia por parte de aquellos países que competían contra EEUU en el comercio de exportaciones primarias, masivos procesos de migración y un desarrollo significativo de un sector manufacturero orientado hacia el mercado doméstico y de una fuerza laboral con fuertes vínculos históricos con Europa. En este marco, Argentina no representó ningún caso especial, excepto por el trato más severo por parte de EEUU en comparación a otros países, “a pesar de su gran contribución a la causa Aliada” (MacDonald, 1980: 365).

El periodo peronista fue un tiempo de movimiento contra-hegemónico fundado en una coalición poli-clasista en la cual los trabajadores y empleados estaban unidos por arreglos corporativistas que buscaban regular tanto la economía nacional como sus relaciones con la economía internacional (Murmis y Portantiero, 1971). El gobierno peronista fue distributivo e industrial más que uno dirigido hacia la sustitución de importaciones, y no estaba tan interesado en la industrialización vía la inserción internacional como en la reorganización del trabajo nacional y el fortalecimiento de la industria nacional (ver Anexo III). En este marco, el estado jugó un papel fundamental en la distribución de los recursos y la prestación de servicios

públicos importantes como transporte, educación, salud primaria y seguridad social, y un amplio acceso a energía eléctrica, gas y otros servicios públicos (Franco, 2002: 131; Rapoport, 1988).

A pesar de los errores económicos de la administración peronista, algunos hechos son indiscutibles: entre 1946-1952, los salarios se incrementaron alcanzando el 56 por ciento anual; 70 por ciento de la fuerza laboral disfrutaba de protección social. En síntesis, el país tenía los mayores estándares de vida de la región; y la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso alcanzó el 51 por ciento (Lanata, 2003: 77). Externamente, en los diez años posteriores a 1946, las relaciones entre Argentina y EEUU estuvieron caracterizadas por una secuencia de conflicto, distanciamiento y nuevamente conflicto. A este respecto, la postura de EEUU hacia la administración peronista pasó de agresiva a cauta, y una vez más hacia la intervención en los asuntos internos de Argentina, con el fin de evitar que el Peronismo retorne al gobierno en 1955. Argentina estaba fuera de la zona de influencia de la doctrina Monroe estadounidense y, así como otros países de América del Sur, competía comercialmente con el sector primario estadounidense (MacDonald, 1985: 413; Rapoport, 2002: 227; Escude, 2000).

En resumen, este fue un desarrollismo *criollo* –internamente alimentado y engendrado por una mezcla de diferentes culturas con todas sus tensiones, contradicciones y limitaciones. Una alianza multi-clasista de trabajadores, inmigrantes y nuevos empresarios impulsó las políticas nacionalistas y populares como el incremento del consumo, empleo, protección social y seguridad económica para las masas (Díaz Alejandro, 1970: 126; Murmis y Portantiero, 1971). La estrategia de desarrollo seguida por Argentina representaba una opción alternativa para países con un nivel de desarrollo similar, como Australia y Canadá, aunque en comparación a estos países, tomó un enfoque diferente en su integración internacional y su desarrollo nacional. El Peronismo estuvo dirigido fuertemente hacia el bienestar y el consumo familiar y dio un énfasis particular a su no alineación a EEUU; esto es muy relevante, en adición a los factores internos, para un entendimiento más completo del colapso de la estrategia peronista de desarrollo (Di Tella y Dornbusch, 1989; Rapoport, 2020; Halperin Donghi, 1993).



El Plan peronista se basó en un diagnóstico errado del escenario post II Guerra Mundial, que impactó directamente sobre el cuello de botella que confrontaría la estrategia económica peronista: su necesidad de financiamiento externo para el desarrollo (Di Tella y Dornbusch, 1989: 19). Este se dio porque la ISI con base nacional y los sectores rurales eran incapaces de abastecer los niveles de industrialización y distribución del ingreso exigido por la estrategia (Rock, 1987: 262-319; Díaz Alejandro, 1989: 86-88). Al optar por esta estrategia, la administración peronista amplió la hostilidad ya existente de EEUU hacia la región de América Latina y su renuencia a apoyar a Argentina. Aislada del comercio de postguerra, limitada a su concepción de soberanía económica en un hemisferio cada vez más controlado por Estados Unidos e internamente debilitada y dividida, a mediados de la década de 1950 la administración peronista quedó a merced de la oposición liberal-conservadora. La nueva alianza se fundó sobre una nueva configuración de las fuerzas sociales representada por la alianza de algunos sectores de las fuerzas armadas, grupos exportadores tradicionales, banqueros, intelectuales liberales y la poderosa Iglesia Católica (Franco, 2002).

La administración peronista quiso encontrar una nueva economía política, evitando tanto el puro capitalismo anglosajón como los modelos comunistas soviéticos (Portantiero, 1989: 16-26; Di Tella y Dornbusch, 1989). Buscó refundar el país sobre la base de la justicia social, independencia política y soberanía económica, lo que definió la denominada “Tercera Posición”. El proyecto político representaba la legitimación e industrialización de décadas pasadas de luchas internas hacia la autonomía internacional y la expansión del bienestar. Se fundó en una economía coordinada y regulada por el estado, un sistema político inclusivo basado en relaciones corporativistas y un régimen de bienestar; todo esto reflejaba la organización de base de su estructura social, mediada y controlada por los sindicatos de trabajadores (Repetto y Alonso, 2004).

Durante la II Guerra Mundial, Argentina fue el obstáculo más grande para las intenciones de EEUU de organizar el respaldo a sus objetivos bélicos, con Buenos Aires impidiendo en repetidas ocasiones las propuestas estadounidenses (Halperin Donghi, 1993: 216). La respuesta de EEUU

fue buscar medios alternativos para derrocar a la administración de Perón, lo que terminó en largos conflictos combinados con presiones diplomáticas y económicas (MacDonald, 1985: 405). No obstante, en EEUU las opiniones sobre el Peronismo estaban divididas. Para quienes estaban en contra, como Spruille Braden, Secretario del Departamento de Estado (1945-1947), Perón era un nacionalista anticapitalista, un Eje simpatizante que estaba pavimentando la vía hacia el comunismo o proveyendo las bases para una cooperación argentino-soviética en contra de EEUU (*Ibid.*, 406). Para otros, como Messersmith, Bruce y Griffis, sucesivos embajadores de los EEUU en Buenos Aires luego de 1946, “no había una alternativa aceptable más que Perón” (*Ibid.*, 407). Desde su mirada, la oposición juntaba a los “elementos más irresponsables” del país, y cualquier gobierno alternativo sería un “régimen reaccionario militar” atacando el programa social de Perón, facilitando de esta forma el camino hacia el comunismo (*Ibid.*, 407). Además, el programa peronista ofrecía una oportunidad única ya que solamente EEUU podía proporcionar los bienes de capital y las inversiones necesarias para el Plan Quinquenal (*Ibid.*). Para mediados de 1947, la nueva posición había triunfado, y la administración peronista fue invitada a unirse al nuevo pacto de seguridad hemisférica en la Conferencia de Río en 1947 (ver Anexo III).

Sin embargo, Washington se mantuvo hostil frente a aspectos claves de la administración peronista, en particular su “Tercera Posición”, desafiando de esta forma la autoridad de EEUU sobre el hemisferio. La Tercera Posición fue en ese entonces una respuesta internacional pragmática hacia la hostilidad económica y política de Estados Unidos, así como una manera de poner en claro al nuevo bloque de la Unión Soviética la orientación regional independiente por parte del país. Empeorando la situación, el Peronismo había desarrollado su tercera posición en el ámbito económico a través del bilateralismo, aranceles altos, protección industrial, redistribución del ingreso y protección laboral y, sobretodo, por medio de un comercio estatal a través del Instituto Argentino para el Intercambio (IAPI). En la cúspide de todo, Argentina se rehusaba firmemente unirse al BM, el FMI o el GATT (siglas en inglés), evitando adquirir préstamos del sistema financiero gracias a sus masivas reservas

(MacDonald, 1985: 407). En Washington se consideraba que la mayor parte de la culpa estaba en el “ala extremista” del Peronismo, representada por Evita Perón y Miranda, directora del IAPI, posición que debía ser desacreditada y debilitada.

La oportunidad de Washington llegó en 1947: el gobierno argentino había puesto en riesgo el futuro de su Plan Quinquenal, y la ayuda financiera de EEUU podría ser utilizada para debilitar a los extremistas (MacDonald, 1985: 408). A cambio de apoyo financiero, Washington exigió restricciones para el IAPI, mejores condiciones para las inversiones y ratificación del Tratado de Río (Rock, 1987: 274-276). Como el país no estuvo de acuerdo, a comienzos de 1948 EEUU excluyó a Argentina de los beneficios comerciales del Plan Marshall; esto resultó en que Europa sería provista únicamente con grano estadounidense, canadiense y de otros países de la mancomunidad británica, mientras Argentina podría proveer sólo a mercados secundarios como España o Brasil (Rock, 1987: 292).

En 1950, las relaciones Argentina-EEUU mejoraron con el apoyo del Departamento de Estado de los EEUU a la aplicación de la administración Peronista a un crédito del Eximbank de US\$125 millones (Rock, 1987: 301). En respuesta a esta nueva postura, la administración argentina empezó a alinearse con EEUU, pero reafirmó su Tercera Posición al comenzar la Guerra de Corea, terminando la luna de miel que duró tres años (1947-1950). A continuación, EEUU inició una política de “inacción magistral” hacia aquellos que apoyaban la Tercera Posición o proponían una vía intermedia entre las estrategias de desarrollo capitalista y comunista (MacDonald, 1985: 412). A pesar del viraje en la posición Peronista en sus últimos años, nada garantizaba que retomaría nuevamente la Tercera Posición, y era claro para sus sucesores que una posición intermedia no sería aceptada en el hemisferio. Tal y como muestra la historia, la Revolución Liberadora y las administraciones de Frondizi, respondieron a esta política con una entusiasta unión a las instituciones de Bretton Woods, cooperando de manera cercana con la OEA y la CEPAL, acogiendo a Wall Street y llevando al país hacia el endeudamiento (Rapoport, 1988).

## El estancamiento hegemónico se convierte en dominación y coerción

### *Democracia para las minorías y dictadura en la Guerra Fría*

El 20 de septiembre del 1955, la administración peronista fue derrocada por una coalición civil-militar dirigida a restaurar el sistema conservador-liberal de la década de 1930 a través de la transformación de algunos elementos de la coalición peronista y por medio de la subordinación de otra fuerzas; con estos dos movimientos buscaba asegurar la integración de Argentina al sistema interamericano diseñado por EEUU (Halperin Donghi, 1995; Escude, 2000: 11; Ramos, 1983: 176-177). El periodo entre 1955 y 1983 marcó un momento crucial en la historia de la economía política de Argentina, una época caracterizada por la integración económica internacional del país dentro del esquema de la Guerra Fría (ver Anexo III). Hacia el interior, el proceso mostró un estancamiento hegemónico existente desde la Revolución Libertadora o Restauración Oligárquica hasta la dictadura de 1976 (Franco, 2002: 145).

Este estancamiento hegemónico, o el “régimen imposible”, resultó de la lucha indefinida de la coalición liberal-conservadora civil-militar contra la coalición populista peronista y sus pilares organizacionales principales, la Confederación General Económica (CGE), la Central General de Trabajadores (CGT) y las fuerzas de izquierda. A este respecto, el régimen de bienestar era la pieza central de ambos, populistas y desarrollistas, ya que nutrió, en parte, tanto a las estructuras sociales como a las coaliciones, y definió los límites políticos del financiamiento al desarrollo en Argentina en las décadas subsiguientes (Portantiero, 1973; O'Donnell, 1973, 1997).

La restauración del proyecto conservador-liberal se dio a través de una purga política y social caracterizada por la persecución a cualquier elemento peronista dentro de las fuerzas armadas, la disolución y proscripción del Partido Peronista y la intervención militar en la CTG. También proscribió cualquier organización social relacionada con la seguridad social y prohibió toda insignia o slogan peronista –incluyendo el simple hecho de mencionar el nombre de Perón. Se decretó el congelamiento salarial, cientos de líderes sindicales fueron arrestados y puestos en prisión, y más

de 60 000 fueron expulsados o excluidos (Rock, 1987: 334-335; Ramos, 1983: 177-179). Luego de Perón, y con la nueva alineación económico-militar de Argentina al sistema interamericano, sobrevino un largo periodo de crecientes divisiones políticas y sociales, con la coalición militar-civil luchando por retomar la prosperidad y crecimiento y mantener la proscripción y la persecución al movimiento peronista (Basualdo, 2001: 30; Portantiero, 1973).

El proceso llevó lentamente a una suerte de diferenciación entre la política y la economía, en tanto que el progreso económico devino incompatible con un gobierno representativo y los derechos sociales, y el control militar intervino frecuentemente para mantener la hegemonía conservadora. El resultado final fue la inestabilidad política, violencia y represión que, para la década de 1970, convulsionó al país. Esta etapa marca el comienzo de la externalización del financiamiento para el desarrollo argentino, la internacionalización de su economía y la subordinación del estado a los lineamientos de las más grandes IFI. Argentina estaba ahora dentro del marco de la hegemonía de EEUU y aplicaba la nueva estrategia desarrollista. El periodo desarrollista duró entre 1955 y 1972 (Rapoport, 1988; Aspiazu *et al.*, 1989; Franco, 2002).

Hasta 1943, Raúl Prebisch fue el director del Banco Central de Argentina. En 1955, como secretario general de la CEPAL, la Revolución Libertadora le encargó sugerir reformas económicas. La sorpresa fue que el plan presentado por Prebisch no fuera desarrollista sino que tuviera un fuerte enfoque liberal que hacía énfasis en la desregulación de la economía y la integración internacional direccionada por el mercado. Es notable que sus propuestas hayan incluido la integración del país a las instituciones de Bretton Woods, la promoción de un comercio internacional a través de liberalizar el uso de la devaluación y completar en desmantelamiento del IAPI. Adicionalmente, se extendió hacia la privatización de los bienes del estado y los bancos públicos, reducción del gasto gubernamental, cesación del control de precios, subsidios e impuesto a la exportación y la promoción de la IED y créditos multilaterales (Scalabrini Ortiz, 1998; Rock, 1987; Rapoport, 1988; Escude, 2000).

Para 1956, la mayoría del programa se había cumplido y Argentina había logrado ser admitida en el sistema Bretton Woods (Rock, 1987: 335; Ramos, 1983: 180-183). Con esto, el país dio marcha atrás en su estrategia de desarrollo con el fin de regresar a la estrategia tradicional de desarrollo agroexportador, reposicionando a las tradicionales élites liberales y su “intelligentsia” en el poder, con el firme propósito de dismantelar el corporativismo estatal peronista (Escude, 2000; Szusterman, 1989; Ramos, 1983: 183). Todo esto significó que los militares habían derrocado del poder a un gobierno democrático pero no a las estructuras ni a las relaciones sociales que lo sostenían.

A pesar del éxito de Aramburu de lograr un superávit en la balanza de pagos –en especial gracias a la devaluación, congelamiento de los salarios y el ingreso desde el extranjero de capital a corto plazo, que incentivó la exportación de productos primarios– la profundización de una nueva estrategia de desarrollo con orientación externa no pudo despegar hasta la administración de Frondizi. Prometiéndole legalizar al Peronismo, Frondizi llegó al poder en 1958; su estrategia era sinónimo de desarrollismo, con la industrialización basada en el capital extranjero para acelerar el crecimiento en sectores estratégicos tales como metalurgia, energía, químicos pesados, transporte y comunicaciones. La estrategia desarrollista puesta en marcha por la administración de Frondizi llevó a la expansión del gasto público, lo que desató una significativa inflación como resultado de una lucha alrededor de la distribución del ingreso (ver Anexo III). Se controló el déficit con la emisión de moneda y los préstamos externos que transferían los recursos de las actividades primarias hacia el subsidio del sector industrial; además, estos controles permitían, al mismo tiempo, la repatriación de las ganancias de las compañías transnacionales, consolidando el sector industrial con orientación externa impulsado principalmente por las inversiones de EEUU y Europa (Rapoport, 1988: 556-559; Azpiazu *et al.*, 1989).

Por lo tanto, la administración de Frondizi adoptó un programa desarrollista fundado en los lineamientos establecidos por la CEPAL y las instituciones de Bretton Woods (Halperin Donghi, 1993). Era claro para la administración de Frondizi que el Presidente Kennedy quería acceso para la IED estadounidense y el respaldo de Bretton Woods para llegar a los

aliados regionales en países que fueran leales a EEUU y se comprometían con reformas moderadas. En 1963 fue cada vez más claro que Alianza para el Progreso era aún clave, y que la idea del nuevo desarrollismo cepalino dirigido hacia la seguridad hemisférica y la integración económica todavía era el modelo a seguir (Rock, 1987: 340). Para la administración de Frondizi, la ISI de la CEPAL garantizaba el respaldo de EEUU y el acceso a la IED y a la asistencia militar, todos instrumentos claves para apoyar la transformación y absorción de los sectores industrial y laboral que tradicionalmente habían sido parte de la coalición peronista.

Sin embargo, Europa y el Este Asiático se habían convertido en el centro de la IED; la administración desarrollista respondió ante la ausencia de capital para impulsar un rápido desarrollo industrial, accediendo, con el apoyo de EEUU en el FMI, BM y BID, a la asistencia oficial en forma de créditos que alcanzaron los US\$329 millones encaminados a apoyar la nueva estrategia de desarrollo (Escude, 2000: 31). Dado el tamaño del BID, no sorprende que su participación en tal operación no haya sido la misma que los grandes bancos oficiales; por eso los créditos del BID se concentraron principalmente en la modernización del sector agrícola y en el apoyo a la infraestructura pública, proporcionando el 70 por ciento de estos préstamos.

Tampoco sorprende que para 1961 Argentina necesitara reducir las deudas acumuladas (Díaz Alejandro, 1970: 196). A la sombra de la alineación hemisférica de Argentina, la administración de Frondizi había desarrollado en el país un gran proceso de internacionalización de la producción, caracterizado por la llegada de un gran número de empresas como Ford, Renault, FIAT, Peugeot, Citroën, y más tarde Duperial, Firestone y Coca-Cola, cuyos intereses estaban definidos por el acceso o control de los segmentos industriales claves para el mercado interno (Rock, 1987: 328; Kosacoff, 1999: 56; Escude, 2000).

Una mirada a la Tabla 4.1 muestra que de estas inversiones extranjeras las más prominentes llegan desde Suiza, Gran Bretaña, Alemania e Italia. Pronto la nueva política industrial que favorecía a la IED fue la causa de nuevos desacuerdos entre la administración de Frondizi y el Peronismo. Pero esta no era la única razón detrás de la ruptura de esta alianza. Otra

fueron las condiciones relacionadas con los préstamos internacionales asociados con el desarrollo de la ISI de la CEPAL, y en particular, su deuda con las instituciones de Bretton Woods. De hecho, los préstamos oficiales llegaron con demandas significativas en cuanto a cortes en el gasto gubernamental, altas tasas de interés, altos precios en los servicios públicos, cesación de los subsidios y amplias medidas orientadas hacia la liberalización de la economía y a la corrección de las irregularidades en los precios relativos que distorsionaban la distribución del ingreso a favor del trabajo.

En resumen, no tomó mucho tiempo para que las políticas que acompañaron la estrategia de financiamiento externo llevaran a la recesión, desempleo y caída de la participación y los salarios —estabilizando, tal vez, la balanza de pagos pero renovando la inestabilidad política e incrementando el endeudamiento del país, adicional a los problemas políticos que por sí mismo Frondizi generaba. En 1962, cuando el partido de Frondizi perdió las elecciones del congreso frente a un resurgido movimiento peronista, la reacción de las fuerzas armadas fue inmediata, declarando ilegal el proceso electoral nacional, disolviendo el congreso y derrocando a Frondizi (Halperin Donghi, 1993: 314).

Tabla 4.1 Origen de la Inversión Extranjera Directa (1958-1965)  
(porcentaje del total)

País	Estados Unidos	Suiza	Reino Unido	Alemania Occidental	Italia	Holanda	Francia	Canadá	Otros	Total
%	55,1	9,8	8,1	6,7	5,6	5,3	3,7	2,2	3,5	100,0

Fuente: Martorelli (1969: 107), citado por Escude (2000: 39).

El periodo de 1963-1976 estuvo marcado por el carácter inestable y violento de la lucha al interior de la coalición militar-civil, y también por la respuesta que la coalición nacional y popular daba a cada lado. Una característica prominente de esta conmoción fue la confrontación entre conservadores y liberales, apoyados por diferentes facciones de las fuerzas



armadas que buscaban ocupar y controlar el poder dejado por el proscrito movimiento peronista. Ahora ellos estaban enfrentando a la nueva generación de militantes y organizaciones peronistas que también estaban inspiradas en la Revolución Cubana y los hechos de Mayo de 1968 en Francia. Este proceso terminó en la reacción hegemónica de 1976, dando inicio al periodo más oscuro de la historia argentina: la dictadura.

Para 1964 era claro que la incorporación de Argentina, y de otras naciones americanas, dentro del orden hemisférico, demandaría algo más que incrementos en la ayuda oficial al retomar el Plan Marshall. Los gobiernos reformistas como los de Frondizi e Illia habían demostrado que no era posible lidiar con el malestar social; la nueva administración de Johnson en Washington, empezó a favorecer a los dictadores derechistas sobre los reformistas liberales, y en Argentina fue sencillo encontrar colaboradores (ver Anexo III).

La nueva “Doctrina Nixon”, basada en el Informe Rockefeller (1965), legitimó abiertamente el uso de la coerción militar, abusos a los derechos humanos y el desmantelamiento del estado de bienestar y las políticas industriales con el fin de resolver el estancamiento hegemónico (Nef, 1994: 408). Pero lejos de producir estabilidad, el régimen militar y las políticas de libre mercado hicieron de Argentina un país ingobernable. En 1965, los incentivos económicos y el apoyo externo no fueron suficientes, ahondando la ya deteriorada situación política. Entre las fuerzas militares y el sector industrial de orientación externa agrupados en la Unión Industrial Argentina, el miedo aumentó porque temían que las concesiones gubernamentales a los sindicatos de trabajadores y la creciente presencia de sindicatos empresariales peronistas, la CGE, abrirían la puerta para el regreso del Peronismo (Escude, 2000).

Desde ese entonces hasta 1973, la vida política de Argentina llegó a caracterizarse por tres periodos de intentos militares para alcanzar un equilibrio entre crecimiento, estabilidad política y alineación internacional, todos en una permanente lucha interna que tenía el propósito de evitar el resurgimiento del movimiento peronista. El primer periodo, 1966-1970, durante la administración de Juan Carlos Onganía. El segundo periodo, 1970-1971, en la administración de Roberto Levingston. El

tercer periodo, 1971-1973, bajo el gobierno de Alejandro Lanusse. Es interesante que los tres gobiernos militares demostraran un compromiso intransigente a mantener relaciones cercanas con EEUU y el combate al comunismo (Escude, 2000). Para comienzos de la década de 1970, el país estaba fracasando en mantener el control institucional; la lucha armada llegó con cuatro grupos envueltos en la insurgencia armada y que se disputaban el escenario: los Montoneros, las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP).

### *La dictadura como la solución final y un nuevo comienzo*

En 1972 el gobierno militar convocó a elecciones, y a pesar de que a Perón no se le permitió participar, fue autorizado a retornar de su exilio. Trabajadores, sindicatos de trabajadores y empresariales, fuerzas de izquierda y derecha y todas las clases sociales previeron una suerte de restauración de finales de la década de 1940. Finalmente, con el 60 por ciento de los votos, a la edad de setenta y ocho años, en medio de la mayor pugna política del país, Perón inició en 1973 su tercer periodo presidencial. Luego de fallar en su intento de restaurar el núcleo de las pasadas políticas peronistas basadas en la distribución del ingreso, pleno empleo y reforma social, apoyando a la CGT y la CGE, y marginalizando a los sectores izquierdistas de su movimiento, Perón murió en 1974, acontecimiento que socavó el sistema político (ver Anexo III).

Para finales de 1975, el gobierno fue totalmente repudiado debido tanto a la crisis económica como a la continua lucha armada. Frente a un gobierno aislado y sin respaldo, el 24 de mayo de 1976 las fuerzas militares se embarcaron en un nuevo gobierno. No obstante, en esta ocasión ellas tenían el firme objetivo de dismantelar la fuente del poder del estado peronista, rompiendo adicionalmente la estrategia desarrollista de ISI, e imponiendo un nuevo modelo económico basado en las finanzas y la supremacía del capital sobre el trabajo (Rock, 1987: 366; Basualdo, 2001). El plan no era ni peronista ni desarrollista. En términos de economía política,

el periodo fue testigo de la transición desde la hegemonía hacia la dominación y coerción a través de la cual los sectores conservadores y liberales que habían experimentado un estancamiento hegemónico lo superaron, esto con el fin de levantar a la coalición nacional y popular y desarrollista desde sus raíces. Este cambio estructural vendría a jugar un papel importante en la transición democrática de la década de 1980, y en la reemergencia de la coalición neoliberal-conservadora y su convergencia con el surgimiento de la gobernanza financiera global (Basualdo, 2001; O'Donnell, 2001).

La administración de EEUU vio a Martínez de Hoz, Ministro de Economía, como una garantía para la política económica estadounidense en la región, y al General Videla como un factor estabilizador (Escude, 2000). La nueva estrategia de la dictadura estaba compuesta por dos proyectos complementarios e inseparables, el programa económico y la guerra militar contra la “subversión y el terrorismo”, lo que llevó a la desaparición y asesinato de 30 000 personas (Franco, 2002). La dictadura obtuvo un inesperado respaldo en el país, como el del Partido Comunista y otras fuerzas políticas (Rock, 1987; Lewis, 2000).

El plan económico, siguiendo las teorías monetarias de Chicago y adoptando cada vez más las provenientes de las IFI, fue el primer intento ortodoxo y monetarista por dismantelar al estado como fuente de empleo y poder sindical, así como también por terminar su papel como agente principal en la distribución de los recursos. El plan se basó en bajar y congelar los salarios, eliminar los impuestos a los bienes agrícolas, reducir los aranceles para productos industriales importados y eliminar los subsidios. Además, el gobierno eliminó las compensaciones sociales y los gastos en vivienda y salud, incrementando los precios de los servicios públicos y, especialmente, la liberalización de los mercados de capital, el financiamiento del gasto público a través de créditos externos y la privatización de los bienes del estado (Escude, 2000). El plan neoliberal terminó apoyándose fuertemente en préstamos e inversiones externas. Los bancos comerciales jugaron un papel primordial, así como también las instituciones financieras oficiales y privadas deseosas de apoyar el experimento. Entre estas están el FMI, el BM, el BID, el Banco Exportador-Importador (Eximbank), bancos austriacos, Interunion-Banque, Atlantic International Banque Ltd.,

Canadian-American Bank S.A., Centrale Rabobank, European-Arab Bank S.A., Marine Midland Bank, Tokai Bank, Bank of Boston, Deutsche Bank, Citibank, Bank of America y Chase Manhattan (Escude, 2000).

Para 1983, el 68,5 por ciento de la deuda externa argentina estaba en manos de los bancos comerciales, mientras que la deuda bajo el control de las instituciones Bretton Woods ascendía a 15,9 por ciento, como lo ilustra la Tabla 4.2. Esto significó que todos juntos, bancos comerciales y las instituciones del Bretton Woods, controlaban el 84,4 por ciento del total de la deuda del país. Cabe resaltar que la evolución de la deuda argentina tomó forma bajo una combinación de modelos fundada en el financiamiento externo y el crecimiento a partir de la exportación, lo que reflejaba la coalición de fuerzas que sostenía a la dictadura (Rock, 1987: 370; Azpiazu *et al.*, 1989; Bulmer-Thomas, 2003). La deuda externa de Argentina saltó de 18,6 por ciento del PIB –heredado de la época desarrollista– a 60 por ciento durante la dictadura en 1982, con un papel importante jugado por el equipamiento de las fuerzas militares anterior al conflicto de la Malvinas/Falklands, como lo muestra la Tabla 4.3.

Tabla 4.2 Composición de la deuda externa según el acreedor (1983)  
(millones de dólares)

Tipo	Monto	Porcentaje
Bilateral	1.654	3,7
Multilateral	1.760	3,9
FMI	1.173	2,7
Bonos	4.208	9,3
Bancos comerciales	30.899	68,5
Otros	5.393	12,0
<b>Total</b>	<b>45.087</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Bouzas (ed.) (1988; 73), citado por Escude (2000: 50).

Tabla 4.3 Relación entre deuda externa y PIB (1975-1985)  
(millones de dólares)

Año	Deuda total (Pública más Privada millones de dólares)	Deuda/PIB (Porcentaje)
1975	7 875	18,6
1976	8 279	18,6
1977	9 679	19,2
1978	12 496	23,9
1979	19 034	30,2
1980	27 162	37,3
1981	35 671	48,1
1982	43 634	60,3
1983	44 781	59,5
1984	47 821	60,5
1985	48 312	64,5

Fuente: Dornbusch y de Pablo (1988: 191), citado por Escude (2000: 51)

En pocos años, la reestructuración iniciada por la dictadura había ayudado a alterar de forma profunda las condiciones sociales y económicas del país. La dictadura había logrado un modelo agroexportador diversificado, aunque no consolidado, impulsado por la liberalización financiera, pero era un modelo que producía recesión, generalizaba el desempleo y aumentaba enormemente la deuda externa. Los trabajadores asalariados recibían el 43 por ciento del ingreso nacional en 1974; para 1977 este se había reducido al 31 por ciento (Lozano, 2001; Altimir *et al.*, 2002).

Para finales de la década de 1980, los efectos recesivos del experimento neoliberal eran obvios y, dejando de lado la represión militar, el debilitamiento de la economía a raíz de la apertura comercial y financiera, así como el alto costo del rearme militar, empeoraron la situación económica y llevaron al sistema financiero al borde del colapso (Rock, 1987: 372-374). Las empresas renegociaban sus deudas para sobrevivir, una ola de

bancarrotas empezó, la devaluación desencadenó una salida de capitales de cerca de US\$2 billones y los intereses de la deuda llegaron a representar el 30 por ciento de las exportaciones. En marzo de 1982, la CGT organizó una huelga con la consigna “Paz, Pan y Trabajo”, pero sufrió una atroz represión con 1 800 trabajadores detenidos.

La dictadura había impuesto su poder con la primitiva táctica de enfrentar a un enemigo interno y externo, y ahora buscaba transformar una demanda diplomática legítima de soberanía versus derechos coloniales en una guerra entre una dictadura y una democracia. La dictadura había estado buscando un objetivo nacional con el fin de contener la oposición popular, empezando con una campaña en contra de la subversión interna, como en Chile; finalmente, esperaba que la recuperación de las Islas Falklands/Malvinas les proporcionara un tiempo político necesario para reorganizar su hegemonía. Pero la realidad definiría una historia diferente y paradójica, ya que la derrota militar en las Islas Falklands/Malvinas marcó el inicio del fin de la dictadura, y frente a los crecientes disturbios sociales, el gobierno militar no tardó en verse obligado a convocar a elecciones. No obstante, la derrota del gobierno militar no significó un cambio en la configuración de las bases de las fuerzas sociales, las mismas que extenderían su influencia y proyecto hacia la década siguiente (Rock, 1989: 374-379; Franco, 2002).

### *Surgimiento neoliberal-conservador como trasfondo de la transición democrática*

Desde un punto de vista político-económico, es claro que, a pesar de la caída de la dictadura argentina, los sectores y las coaliciones dominantes que surgieron durante la década de políticas conservadoras y represivas fueron capaces de articular nuevas alianzas; éstas convergieron con las tendencias globales, lo que definió las condiciones de la transición democrática (ver Anexo III). Por lo tanto, ellas ayudaron a producir el transformismo argentino, una hegemonía fundada en alianzas nacionales-internacionales capaces de cooptar sectores subalternos y llevar a cabo

el ajuste de la sociedad argentina a las nuevas condiciones de acumulación que emergían a nivel internacional y regional dentro de un sistema democrático (Cox, 1996b: 130; Basualdo, 2001; O'Donnell, 2001; Taylor, 2005). De esta forma, la apertura democrática de Argentina se caracterizó por la transformación de las coaliciones dominantes, rezagos de la dictadura, que se alineaban con los sectores externos. Esta nueva configuración de fuerzas convergió alrededor de un diagnóstico similar respecto a la forma en que la nueva democracia, en su reestructuración, debía implementar los ajustes necesarios para que la sociedad argentina se adapte a las nuevas condiciones globales y a las transformaciones del sistema político (Rapoport, 1988; Basualdo, 2001).

Este periodo se caracterizó por la crisis de la deuda y el flujo de capital, y por la consolidación de una estructura financiera dependiente impulsada por el conflicto entre grupos económicos, capital externo y bancos. Dentro de este marco, la economía osciló entre el estancamiento y la crisis económica encabezada por un sistema político atrapado dentro de una visión realista pesimista de lo probable, como única alternativa nacional para el desarrollo. Es decir, un sistema político cuyas estrategias hacían con mansa resignación lo que el consorcio entre los intereses financieros externos y las IFI le indicaba. Esto dio lugar al surgimiento de una particular estructura hegemónica transformista, un complejo que era capaz de encauzar lo nacional hacia los lineamientos internacionales del capital en expansión por medio de un proceso político democrático. En resumen, durante toda la etapa de transformismo que emergió en la transición democrática, es clara la permanente influencia dominante de los sectores económicos sobre el sistema político, en particular los llamados *capitanes de la industria* –la base económica y social que había surgido bajo la sombra de la dictadura (Kosacoff, 1999; Basualdo, 2001: 43-50; Rapoport, 2002).

La transformación post dictadura se caracterizó por su capacidad de subordinar cada vez más las políticas de las principales instituciones democráticas a los nuevos patrones de acumulación e integración global, profundizando la participación de Argentina en una creciente economía globalizada, al tiempo que cooptaban las demandas de sectores subalter-

nos. Además, al ser los partidos políticos los motores institucionales de la democracia, reflejaban las principales tendencias de este cambio social histórico. Entonces, no sorprende que los partidos políticos de Argentina jueguen un papel central en el proceso de ajuste nacional a la economía global. Estos fueron las primeras instituciones políticas en experimentar los efectos de la globalización, y llevaron adelante alteraciones claves de la base peronista y desarrollista, con el propósito de redefinir y legitimar la reorganización del financiamiento al desarrollo.

Los vínculos entre los líderes económicos y los principales partidos políticos, incluyendo la máquina electora del Peronismo, fueron temas constantes durante el periodo de cambio ideológico, dentro del cual los sectores políticos dominantes y las empresas económicas integraban cada vez más a los sectores intelectuales. Como resultado de décadas de persecución y aniquilación, ningún cuerpo político tenía el poder suficiente para dirigir el sistema político. Es así que fueron los sectores económicos, aquellos vinculados a las concentraciones internas de capital y a las finanzas, quienes asumieron el primer lugar en la labor de condicionar a los partidos políticos que administraban el gobierno, jugando así un papel mucho más importante que los créditos externos o las IFI (Verbitsky, 1993a, b; Basualdo, 2001: 50-51).

Es aquí que las ideas globales neoliberales finalmente empatan con el proyecto nacional conservador, con el posterior inicio de una visión donde sólo la reestructuración del estado, a través de las privatizaciones y la apertura financiera y comercial, podía incentivar el crecimiento necesario. Condicionado por las nuevas configuraciones financieras globales, el gobierno no podía seguir impulsando el desarrollo nacional controlando el déficit fiscal como la había hecho en el periodo desarrollista. En 1989, la expectativa de una devaluación provocó una corrida cambiaria contra el dólar y desencadenó una crisis hiperinflacionaria que destruyó tanto los planes económicos como al gobierno constitucional. Vale la pena destacar que la crisis hiperinflacionaria no representó una típica crisis cíclica relacionada ya sea con la sustitución de importaciones o a las estrategias redistributivas, sino que fue una crisis que tenía dos elementos. El primero se dio a causa de la remoción de elementos estructurales –principalmente el



estado de la economía. El segundo estaba vinculado a la integración global del país en concordancia con los lineamientos de las IFI, lo que nutría el creciente poder de los sectores financieros, que emergieron en la dictadura, sobre el sistema político (Bouzas y Keifman, 1990; Basualdo, 2001: 54; Repetto y Alonso, 2004).

Para finales de la década de 1980, la administración de Alfonsín ya había cambiado su economía política a lo que denominó “ajuste positivo”, esto es, una estrategia basada en la expansión de las exportaciones y la liberalización de los mercados nacionales encaminada a atraer IED, que se consideraba la única forma de pagar la deuda externa y alcanzar el crecimiento económico (Basualdo, 2001: 41-42). Desde esta perspectiva, la crisis financiera y política parece relacionada con la imposibilidad de remover las restricciones estructurales sobre el nuevo modelo económico, debido a la lucha por el control y dirección del desarrollo entre sectores dominantes y diferenciados. Así, la crisis y la caída del gobierno democrático en 1989 descansan sobre los intentos de los grupos hegemónicos por fortalecer las condiciones estructurales necesarias para consolidar su posición, aunque esta crisis política parece desatada por una trama económica dirigida por actores dominantes. El resultado fue que la crisis hiperinflacionaria representó otro paso hacia realinear lo nacional a lo internacional. De hecho, los años subsiguientes llevaron a una convergencia histórica y sin precedentes entre sectores dominantes industriales y financieros, y al desprendimiento del sistema político de la sociedad supervisado por un sistema bipartidista conformado por dos partidos políticos principales, los Radicales y los Peronistas.

### **El transformismo argentino y el orden neoliberal-conservador**

Es habitual analizar la administración de Menem como un cambio abrupto en la política económica de Argentina, producto de las presiones externas y de la adopción interna de las políticas del Consenso de Washington, por necesidad más que por convicción (Murillo, 2001). No obstante, desde una perspectiva crítica es claro que la administración de Menem fue un

paso más hacia la internacionalización liberal del país. La administración representó la consolidación del proceso hegemónico neoliberal y conservador que había venido dándose en Argentina y en otros países de América del Sur –por ejemplo, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia– desde mediados de la década de 1970. Y del mismo modo, es claro por qué la posterior administración de De la Rúa no fue una alternativa real a las administraciones previas sino que representaba su continuidad; y por qué, atrapado por las circunstancias, sus intentos de construir una alianza social diferente fracasaron.

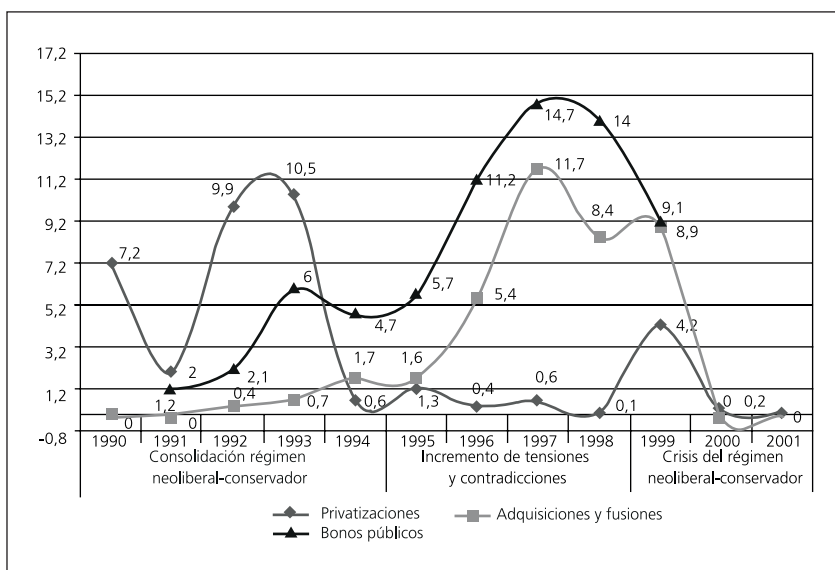
Un análisis crítico de los cambios estructurales en el periodo 1981-2001 revela la presencia de cuatro etapas claves que llevaron al desarrollo de la hegemonía neoliberal-conservadora y al desarrollo de una estrategia para Argentina. El proceso se caracteriza por la continuidad en la integración financiera global dirigida cada vez más por la colaboración gobierno-IFI que se llevó a cabo desde el fin de la dictadura hasta el colapso de la convertibilidad. El cambio merece particular atención si uno quiere comprender el carácter social del desarrollo, consolidación y colapso de este nuevo régimen en sus relaciones con el surgimiento de la gobernanza global y el papel de las IFI, incluido el BID.

El primer periodo identificable va desde 1989 a 1991; representa el surgimiento del transformismo argentino, un proceso que inicia con el declive de la dictadura. La segunda etapa (1991-1994) constituye el periodo de consolidación de este orden y régimen. La tercera etapa (1994-1998) fue testigo de la disolución de la coalición político-económica y el surgimiento de las tensiones y contradicciones del régimen de convertibilidad, aunque la etapa final (1998-2001) representa el periodo de declive y colapso del modelo de desarrollo neoliberal-conservador.

El Gráfico 4.1 presenta la evolución del financiamiento al desarrollo durante todas las etapas mencionadas. Como se puede observar, cada etapa está marcada por el dominio de una fuente central de financiamiento al desarrollo. Por ejemplo, la privatización surge como la fuente central en la etapa de consolidación del régimen de convertibilidad. Fusiones y adquisiciones dominaron la segunda etapa de surgimiento de tensiones al interior del régimen, y las dos declinaron en su papel de fuentes prin-

principales de financiamiento durante la última etapa de declive y crisis. El gráfico también es relevante ya que muestra la presencia creciente de los bonos públicos o endeudamiento público en el financiamiento al desarrollo durante todo el periodo, un elemento clave que se ha considerado como la raíz de la crisis financiera que, desde la segunda etapa, sobrepasa a las otras fuentes.

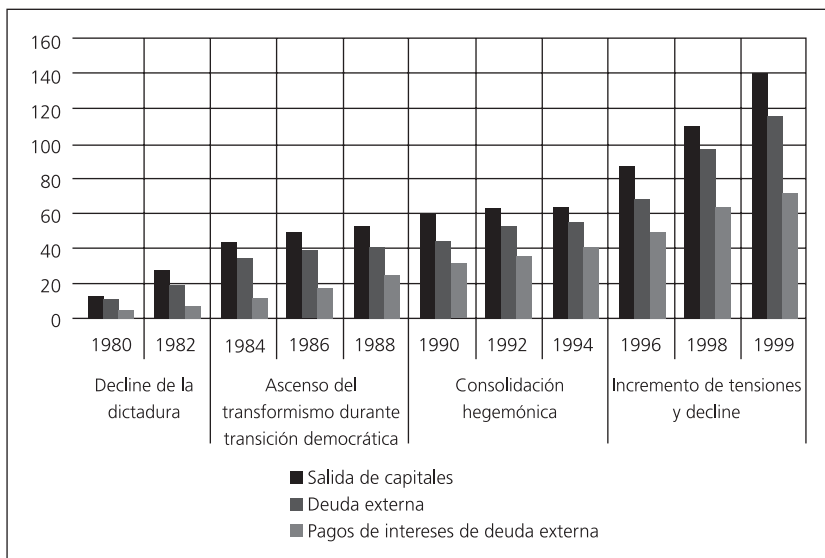
**Gráfico 4.1 Argentina, evolución del financiamiento al desarrollo según su fuente principal (1990-2011) (billones de dólares)**



Fuente: Basado en Basualdo (2001); Dal Din (2000) y Ministerio de Economía del Gobierno Argentino.

Uno de los factores definitivos en el condicionamiento de la organización del financiamiento al desarrollo, notable a lo largo de todas las etapas, fue la creciente importancia de la transferencia hacia el exterior de recursos financieros, que aumentó en casi la proporción de la deuda externa bruta y los pagos de interés sobre ésta, como lo muestra el Gráfico 4.2.

Gráfico 4.2 Argentina, salida de capital, deuda externa y pago de intereses (1980-1991)  
(billones de dólares)



Fuente: Basualdo (2001: 37) e información económica.

## Hacia la hegemonía neoliberal-conservadora

La primera etapa, entre 1989 y 1991, fue testigo del final de la transición hacia el nuevo transformismo neoliberal-conservador que inició a mediados de la década de 1970. El periodo se caracterizó principalmente por la convergencia de intereses entre grupos dominantes nacionales e internacionales vis-à-vis el estado y las IFI con elementos diferenciales que definían la participación del BID, tal como veremos en los capítulos quinto y sexto. La etapa estuvo marcada por el cambio en el sistema político argentino, conforme a sus compromisos con el transformismo dominante neoliberal-conservador que empezó a desvincular al estado de sus configuraciones histórico sociales y las redefinió. La etapa también se caracteriza por una

profunda crisis de reestructuración que se manifestó en shocks hiperinflacionarios que sacudieron el sistema político.

La naturaleza del transformismo en Argentina se caracterizó por su capacidad de absorber, adaptar, enmarcar y legitimar el proyecto de convertibilidad. Creó y se fundó en sí mismo sobre una compleja coalición pro globalización de intelectuales, fuerzas políticas, actores económicos, sindicatos laborales y gobiernos locales. Esta fue una confluencia histórica con tres elementos claves que dieron forma a la hegemonía neoliberal y a la cooperación entre estado-IFI en el país. El primer elemento fue el surgimiento de una gobernanza político-económica global que siguió al declive de la hegemonía de EEUU. El segundo factor fue la subordinación del sistema político a las direcciones establecidas por actores económicos, pero especialmente por actores financieros tanto nacionales como internacionales. El elemento final fue el cambio en la reorganización del financiamiento al desarrollo, un elemento crucial en el ajuste de la economía nacional a las exigencias de la economía globalizada (Cox, 2002: 81; Basualdo, 2001: 63).

Cabe anotar que en sus inicios la administración de Menem buscó el respaldo de los sectores económicos en los momentos de mayor lucha entre poderosos actores económicos nacionales e internacionales, con el gobierno apoyando de manera firme a los actores nacionales. Un ejemplo de esto fue la designación de un miembro prominente del grupo económico nacional Bunge y Born, Miguel Roig, como Ministro de Economía, lo que institucionalizó el enfrentamiento (Azpiazu, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2002). No obstante, abrumado por las presiones externas por parte de las IFI, acreedores y actores nacionales, la administración de Menem emprendió un conjunto de reformas dirigidas a reorganizar el sector público y a transferir los recursos del estado hacia el sector privado (Basualdo, 2001: 59). La primera medida a este respecto fue la Ley de Emergencia Económica (25.561) cuyo primer paso se materializó en la apertura de la cuenta de capital y, acompañada por la erradicación de los subsidios, en la apertura de las importaciones y a la eliminación de cualquier otra forma de incentivo industrial por parte del estado. La segunda fue la Ley de Reforma del Estado, interviniendo en cada compañía pública con el fin de establecer un cronograma para la transferencia de los bienes del estado al sector privado.

Pero al ver que las medidas no detenían la salida de capital ni la hiperinflación, la transición del régimen conservador a favor de los actores económicos nacionales se detuvo en marzo de 1991. De forma sorpresiva, el proceso llevó a la conformación de una coalición más amplia entre los actores económicos nacionales e internacionales, abriendo la puerta para la convergencia de dos elementos institucionales. El primero fue el Plan de Convertibilidad de Domingo Cavallo (Ley 23.098) cuya convergencia con partidarios externos del Plan Brady permitió que los bienes del estado sean transferidos al sector privado nacional e internacional, eliminando el conflicto de intereses entre el sector industrial nacional y el sector financiero externo. El segundo fue la reforma y extensión de la adherencia de la Corte Suprema de Justicia, una reforma vital que permitió al Ejecutivo legitimar su concentración de poder político y su control a través de decretos oficiales (Levitsky, 2003; Levitsky y Murillo, 2005).

En este punto, vale la pena resaltar que este periodo representa una transición hacia el aseguramiento de las relaciones internas-externas sobre las relaciones estado-IFI. Esto, junto con una convergencia entre las medidas puestas en marcha por la administración de Menem y aquellas establecidas por la gobernanza financiera global que actuaba por medio del Plan Brady, definieron las condiciones para la etapa siguiente, 1991-1994. Esta convergencia estaba fundada en el diagnóstico y esfuerzos internacionales y nacionales compartidos, orientados hacia la reposición y re inserción del país dentro del sistema financiero internacional e impulsado por la alianza con la administración Clinton y su apoyo a las instituciones de Bretton Woods. El impacto fue inmediato, y en un corto tiempo Argentina había ganado acceso a créditos oficiales y privados externos con el respaldo de la comunidad financiera internacional. Convencido por la idea de que esto había definido el comienzo de un nuevo camino hacia el desarrollo liderado por mercados autorregulados, el gobierno sólo tenía que permitir a los inversionistas extranjeros y nacionales usar la deuda pública en forma de bonos con el fin de adquirir los bienes estatales. Todo el proceso marcó un periodo de bonanza financiera sin precedentes, marcado por transferencias masivas de bienes del estado hacia el sector privado nacional e internacional. Este periodo se caracterizó por la internacionalización y regionaliza-

ción de los servicios públicos, un proceso subordinado a la privatización de los bienes del estado con una participación significativa de las IFI y en particular del Banco Mundial y el BID. Para este entonces, la cooperación dinámica entre el gobierno y las IFI reflejó una profunda alianza o colaboración basada en la globalización financiera y fundada en ideas comunes respecto a los cambios en los lineamientos centrales del desarrollo. En síntesis, el proceso fue impulsado y acompañado por poderosas fuerzas sociales nacionales y regionales detrás de los principios de un desarrollo liderado por mercados autorregulados.

También para este estudio fueron notables los cambios institucionales que siguieron a este proceso. De hecho, ya que los partidos políticos jugaron un rol esencial en la democracia, el sistema político experimentó un cambio profundo, puesto que fue sujeto al proceso de ajuste interno a las nuevas condiciones de la economía global. La transformación del sistema político se convirtió en una pieza central del proceso, ya que permitió al gobierno materializar una estrategia de globalización dentro de un marco democrático. Tácitamente, el cambio estaba dirigido a expandir el poder del capital pero limitaría la inclusión social con el fin de definir una nueva estructura social, una nueva Argentina (Palermo, 1994). Los partidos políticos se convirtieron en máquinas electorales reorganizadas bajo lineamientos empresariales; estaban encabezados por élites de operadores políticos que eran reclutados teniendo en cuenta su influencia y el acceso a áreas y sectores estratégicos, como el sector empresarial, militar, sindicatos de trabajadores, provincias, la iglesia y los intelectuales. Así, los principales partidos políticos llegaron a ser instituciones definidas por reglas contractuales verticales que reemplazaron los vínculos sociales e ideológicos. Al interior de esto, el estado y las IFI actuaban como fuentes de poder, produciendo una gran transformación política. Convirtieron a los políticos o militantes en miembros de una nueva profesión, los operadores políticos, y a la política en una cuestión de marketing político y análisis del discurso. El resultado: el sistema político terminó alineado y subordinado al proceso intergubernado de la globalización financiera del país (Basualdo, 2001; Levitsky, 2003).

Esta tendencia estuvo acompañada por el surgimiento de una particular atmósfera ideológica, caracterizada por un conjunto de creencias subor-

dinadas a supuestos económicos específicos que fueron popularizados por el gobierno, los medios de comunicación y las fuerzas sociales dominantes. Una de estas poderosas creencias era que sin apoyo externo oficial y financiero no habría forma de mantener el financiamiento al desarrollo. Corolario de lo expuesto anteriormente, la imposibilidad de proteger a los mercados laborales se convirtió en una idea dominante, por lo cual el estado ya no podía financiar derechos universales como el acceso a la educación y la salud. Otra idea promovida fue que, dado el fracaso histórico de los políticos en el manejo de país, se debía invitar a nueva experiencia externa y técnicos extranjeros a reestructurar y administrar los asuntos de estado en el espíritu de un nuevo comienzo nacional y la necesidad de olvidar el pasado. Dada la profundidad de la crisis hiperinflacionaria y la responsabilidad del mal manejo estatal, el desarrollo debía ser redefinido, pero en esta ocasión en concordancia con los lineamientos de la nueva estrategia de desarrollo. Inspirado por el Consenso de Washington, el nuevo enfoque del desarrollo reconocía que una creciente economía globalizada había dejado al país con sólo una opción: apertura e integración en asociación con los países desarrollados (Rock, 2002: 65).

### *Apogeo de la hegemonía neoliberal-conservadora*

El proceso de consolidación del transformismo neoliberal-conservador tuvo lugar durante la administración de Menem (1991-1994), periodo caracterizado por las estrategias, políticas y perspectivas de la coalición internacional y nacional pro reformas. Este fue un tiempo de grandes cambios estructurales en Argentina, definido por una reorganización externa del financiamiento al desarrollo y la reestructuración de la fuerza laboral, acompañado de un proceso de cambios basado en el estado de clases y la diferenciación de estatus.

En la base del cambio estaba la alineación y la interdependencia entre el régimen de convertibilidad y el Plan Brady, que también se reflejó en la interdependencia y estrategias coordinadas entre el gobierno argentino y las IFI. Los cambios fueron de tal magnitud estructural, que al anclar el



financiamiento nacional a los mercados internacionales, mientras se globalizaban y regionalizaban los servicios públicos, el financiamiento al desarrollo se convirtió en algo dependiente de la habilidad del transformismo argentino de lograr apoyo externo para el proceso de reformas y control y para la cooptación de cualquier oposición interna. Este era un proceso político gobernado e interdependiente, a través del cual el financiamiento al desarrollo del país llegó a estar atado a las dinámicas de los mercados internacionales de capitales y a la globalización de la economía, generada por una asociación con las IFI en las cuales los BMD y el BID jugaban un papel significativo (Vitelli, 2001; Kulfas y Schorr, 2003).

La primera garantía implementada por la administración de Menem para impulsar la colaboración internacional-nacional fue restringir el control del dinero, una opción con dos implicaciones importantes. La primera fue subordinar el nivel de actividad económica al crecimiento del superávit fiscal. La segunda fue que dicho superávit podía ser alimentado sólo a través de un superávit comercial, ingresos de capital o créditos externos provenientes de los mercados internacionales de capitales y/o las IFI, en las cuales el elemento clave era el costo del crédito externo. En las negociaciones del Plan Brady con los bancos comerciales y las IFI, incluyendo el BID, era vital para el gobierno mantener bajo el riesgo país en lugar de reducir la deuda (Vitelli, 2001; Rapoport, 2002).

Para Argentina, el costo directo de la renegociación bajo el Plan Brady fue de US\$3.4 billones de los cuales US\$2.9 billones fueron prestados por las IFI, incluyendo el BID, en su mayoría a cambio de privatizaciones. El Plan Brady no implicó un impacto significativo en la reducción de la deuda, pero su transformación proporcionó al estado de un mayor control sobre su administración. De hecho, el impacto principal fue la conversión de los compromisos de los acreedores bancarios en obligaciones públicas de largo plazo, en la modalidad de bonos a 30 años asegurados por bonos del Tesoro estadounidense, que ahora los inversionista podían adquirir por sus valores nominales para comprar bienes públicos a precios reales. El gobierno usó las privatizaciones para administrar la deuda interna y externa del país y el déficit fiscal vía canje de deuda por capital (Damill, 2002; Damill *et al.*, 2005). En este canje deuda-capital, las deudas de los bancos

fueron cambiadas por una inversión de capital. Por ejemplo, privatizar los bienes del estado se usó a cambio de la deuda pública externa de los acreedores extranjeros.

Como resultado, la característica de este periodo fue una transferencia masiva de los bienes del estado hacia grupos nacionales e internacionales a través de las privatizaciones. Este proceso fue llevado a cabo con la sustancial presencia financiera y política del BM y el BID y los mercados de capitales, con el fin de transferir la propiedad y amortiguar el impacto social de estos cambios. El proceso se caracterizó por los altos niveles de coordinación entre las autoridades nacionales e internacionales para sincronizar sus acciones. Fue sólo entonces cuando, ante una desarticulada respuesta interna y al haber removido los obstáculos institucionales y estructurales en el camino de la integración neoliberal global, históricamente se lograron los cambios estructurales que empezaron en la dictadura (Azpiazu, 2002; Stiglitz, 2002; Rapoport, 2002; Rodrik, 2003).

Entre 1991 y 1994, la alianza neoliberal-conservadora alcanzó el nivel de hegemonía institucional y estructural necesaria para la refundación del país sobre la nueva base neoliberal-conservadora. En este sentido, representa un intento histórico emprendido con el fin de cambiar las relaciones estado-economía-sociedad en las cuales el financiamiento al desarrollo sería mediado por las fuerzas del mercado. Esta fue una convergencia histórica con el consenso, a nivel nacional e internacional, acerca de la necesidad de un cambio estructural que consistía en la transferencia de los bienes del estado hacia el sector privado a través de una profunda reforma estatal y apertura económica, con una integración económica global como el objetivo central. En términos de agencia, hubo una confluencia entre los principales pilares del Plan de Convertibilidad, el Plan Brady y las nuevas políticas del Consenso de Washington, junto con las políticas crediticias y la asistencia multilateral subordinadas a los lineamientos del FMI (Escude, 2000). El Plan Brady fue básicamente el puente para regresar y acceder al financiamiento internacional del desarrollo a través del canje de deuda por privatizaciones, al Consenso de ideología legitimada y a la estrategia de alianzas nacionales e internacionales del Plan de Convertibilidad —tres elementos inseparables del mismo proceso de globalización (Rodrik, 2003).

Para 1990, había una firme convicción entre las élites argentinas que, tras la Guerra Fría, el desarrollo liderado por mercados autorregulados atado a las tendencias financieras internacionales actuaría como motor del crecimiento económico, siempre y cuando el país se ajuste al proceso internacional. Este supuesto también complementaba los intereses de grupos nacionales, para quienes dichas reformas permitirían el acceso a aquellas fuentes necesarias para mejorar su capacidad competitiva en lo que fue considerado una globalización económica neoliberal imparables (Kosacoff, 1999).

Uno de los mayores avances institucionales hacia la convergencia hegemónica de lo nacional y lo internacional fue dado por la promulgación, el 27 de marzo de 1991, de la Ley de Convertibilidad (23.928). Esto, junto con la Ley de Emergencia y la Ley de Reforma del Estado, representaron un conjunto de medidas integrales y complementarias que establecieron los pilares del nuevo régimen neoliberal-conservador. Todo esto complementó un conjunto de medidas encaminadas a atar y unir institucionalmente lo nacional a lo internacional: fijar el Peso al dólar, lo que se conoció como la paridad Peso-Dólar; garantizando la libre convertibilidad del Peso a cualquier moneda extranjera; una prohibición a la emisión de moneda sin reservas reales; y la independencia del Banco Central.

La estrategia estuvo acompañada por la libertad del poder ejecutivo para disponer de la privatización de cualquier bien del estado, su control sobre la Corte Suprema de Justicia y el Congreso, la apertura económica al comercio internacional y la incontrolable transferencia de las ganancias y la repatriación de las inversiones extranjeras (Fanelli y Machinea, 1994; Pou, 2000). En resumen, el Plan de Convertibilidad hizo del manejo de la moneda nacional una variable exógena, más allá del control del gobierno nacional, un sistema conocido como un “consejo monetario”, emulando los mecanismos monetarios del periodo del patrón oro británico utilizado por países con alto riesgo monetario (Rapoport y Cervo, 2002; Hanke, 2002; Damill *et al.*, 2005). No obstante, a pesar de la rigidez del consejo monetario, la administración de Menem tenía una salida en caso de que el sistema fallara, a saber, el uso de bonos públicos y de su colocación en los mercados internacionales de capitales, con el fin de mantener las reservas monetarias (Ley 23.928/artículo 4).

En este escenario, el sistema político como un todo, y los partidos políticos dentro de este, llegaron a jugar un rol esencial como agentes de cambio en el proceso argentino, revelando la pérdida de identidad histórica y compromiso social a favor de las posturas globales. El proyecto encontró poca resistencia debido a la ausencia de liderazgo y organización social que habían sido desvanecidos durante la dictadura. En el periodo entre 1991 y 1994, el proceso de desprendimiento del sistema político de su identidad cultural y bases sociales que inició durante la transición democrática de 1980, alcanzó su punto máximo.

La etapa presenta una alineación final de las mayores fuerzas políticas de Argentina con las tendencias puestas en marcha por el nuevo transformismo neoliberal-conservador. Es usual que se identifique a este proceso como una transformación progresiva desde un sistema político dominado por dos partidos durante el final de la década de 1980, hacia una hegemonía política Menemista en los años 1990 (Di Tella, 1998; Mainwaring y Sully, 1995; García Delgado, 1994). Al tiempo que los partidos políticos desertaban de la alianza neoliberal-conservadora, se convirtieron en máquinas electorales en función de los principios del mercado, acarreado un profundo proceso de diferenciación social y estatus en sus bases. Por medio de la agencia de los partidos políticos, el estado actuó para transformar las bases del sistema político, guiado por una nueva visión mundial del desarrollo. Fue un proceso direccionado desde el mercado, caracterizado por un quiebre entre el presente y el pasado y un fuerte apoyo a las nuevas reformas y políticas Menemistas que contaban con el respaldo internacional.

El proceso de transferencia económica estuvo atado por mecanismos financieros en los cuales el estado y las IFI aseguraban políticamente los mercados nacionales e internacionales. Combinado con un respaldo directo por parte del sistema político, propició un rápido proceso de privatización. Únicamente en el periodo de 1990 a 1994, los ingresos a causa de las privatizaciones de los bienes estatales argentinos alcanzaron los US\$25.563 millones (Basualdo, 2001: 69; Azpiazu: 2002). De esta forma, la energía eléctrica, petróleo y gas (producción y distribución), telecomunicaciones, transporte, puertos y bancos públicos, fueron privatizados, pasando a manos de inversionistas españoles, franceses, estadounidenses

y chilenos con un rol activo en el proceso por parte de los BMD. Luego de las críticas acerca de la transparencia del proceso, la privatización de la energía eléctrica fue considerada, nacional e internacionalmente, como un proceso ejemplar y acelerado resultado de los esfuerzos coordinados entre el gobierno y el BID. En 1991, en medio de una transición percibida como mágica hacia la estabilidad y el crecimiento, EEUU cayó en recesión, desencadenando una salida de capital desde los mercados globales de capitales hacia las llamadas economías emergentes, acompañada por un apoyo masivo de las IFI.

En consecuencia, algunos indicadores sociales y económicos, inflación sobretodo, muestran una notable mejoría. No obstante, las dinámicas entre crecimiento y la generación de empleo empezaron a mostrar una creciente brecha, que no fue aparente de forma inmediata porque el ingreso de capital expandió la base monetaria y crediticia, desatando un masivo incremento en el consumo (Damill *et al.*, 2005: 6). En síntesis, hasta 1994 la economía mostró un periodo de crecimiento en el cual el consumo interno y el crédito fueron los factores dinamizadores, pero con un creciente déficit en la balanza de pagos y el aumento de la pobreza y de los sectores informales (Frenkel y González Rozada, 2002; Damill *et al.*, 2005; Rapoport, 2002).

En otras palabras, la situación económica empezó a deteriorarse como consecuencia de una cada vez más evidente doble inconsistencia, inherente al modelo neoliberal-conservador. La primera fue la sobreexposición del ámbito nacional a los cambios globales, puesto que el financiamiento al desarrollo era ahora reorganizado alrededor de las privatizaciones, el ingreso de capital y el pago de la deuda externa (Basualdo, 2001; Weisbrot y Baker, 2002; Frenkel y Ros, 2004). La segunda fue que dado que la acumulación estaba fundada en el poder adquisitivo nacional atado a una moneda internacional, en términos económicos no había un incremento en importación de manufacturas y el ingreso de capital debilitaba la producción local (impactando la balanza de pagos). El resultado fue que, en términos sociales, el nuevo boom del consumidor y la estabilidad de los precios dio lugar al surgimiento de la sabiduría popular entre las clases media y alta que, dado su acceso a servicios internacionales –fi-

nanzas, turismo y educación— y a productos de consumo, el país se había convertido en parte de la nueva globalización mundial (Frenkel, 2004). Esto, en contrapartida, incrementó la sensación común, reforzada por el gobierno, de que sin la convertibilidad el país recaería en los abismos del caos (Rock, 2002).

Sin embargo, a pesar del boom consumista del periodo 1991-1994, la reestructuración económica afectó en sentido negativo a la generación de empleo, acarreado una creciente pérdida de trabajos en el sector industrial nacional; éste experimentó el incremento en los costos en comparación a la década pasada ya que los salarios eran calculados en dólares (Damill *et. al.*, 2005: 7; Frenkel y Ros, 2004). El deterioro en la distribución del ingreso constituyó el principal factor detrás del crecimiento continuo de la pobreza e indigencia durante los años subsiguientes, todo eclipsado por el fenómeno de consumo y el acceso popular al crédito.

#### La economía política de la privatización

La privatización de los servicios públicos en Argentina representó el factor central en el proceso de consolidación del Régimen de Convertibilidad y la fuente principal del financiamiento al desarrollo basado en la transferencia de bienes del estado hacia el sector privado. El proceso fue liderado por el orden político y caracterizado por la consolidación de mercados monopólicos, garantías estatales en la transferencia de ganancias extraordinarias, débil supervisión y regulación y la concentración de capital que favorecía a los actores nacionales, regionales e internacionales. En síntesis, la consolidación de un orden político transformista a través de las privatizaciones hizo viable un predominio sin precedentes del capital sobre el trabajo (Bassualdo, 2001; Azpiazu, 2002; Etchemendy, 2005).

El proceso impulsó la emergencia de una nueva comunidad empresarial regional y nacional, cuyas mayores discrepancias radicaban en la dimensión de las transferencias y en quién debía mantener el control final de los diferentes bienes estatales. No obstante, fue el orden político, más que las empresas, quien tomó estas decisiones y las definió de acuerdo al tipo de servicio público a ser transferido y el rol esperado de cada actor nacional

e internacional involucrado. A nivel nacional, los principales beneficiarios fueron aquellos actores que estaban a favor de las transformaciones neoliberales iniciadas hacia finales de la década de 1970; ellos permanecieron en el centro del proceso de privatizaciones respaldado por el gobierno y siendo los jugadores claves en la coalición neoliberal (Basualdo, 2001; Etchemendy, 2005).

La política pública que se implementó fue determinada de forma política, en el sentido de que el objetivo fue beneficiar a grupos empresariales específicos y favorecer a determinadas relaciones extranjeras dentro de cada factor a través de la adjudicación directa y políticas compensatorias; esto con el fin de ganar el respaldo internacional, garantizar la reprogramación de la deuda, reestructurar el gasto fiscal y fortalecer la coalición de base (Azpiazu, 2002; Etchemendy, 2005). Las estrategias compensatorias fueron una característica distintiva del transformismo argentino y su proceso intergubernado nacional-internacional sobre la base de las capacidades de absorción y de persuasión del orden político para integrar o cooptar a las fuerzas de oposición. Ejemplos y evidencia empírica de las políticas compensatorias son amplios y pueden encontrarse en diferentes áreas, apuntando a una amplia gama de actores tales como empresas nacionales e internacionales, sindicatos de trabajadores, gobiernos provinciales, la iglesia y el sector intelectual. En el caso de las empresas, por ejemplo, estas fueron favorecidas por privatizaciones puntuales, regímenes arancelarios especiales o subsidios indirectos. Los sindicatos de trabajadores, por su parte, se beneficiaron por el lado de los pagos, participación en el control, administración de los fondos de pensión o programas de propiedad en compañías privatizadas (Azpiazu, 2002; Etchemendy, 2005).

La formulación del programa de privatizaciones delineó un marco legal en el cual el capital extranjero, en asociación con grupos económicos nacionales específicos, jugaría un papel esencial, lo que configuró una comunidad empresarial nacional-internacional. Al ser la reducción de la deuda el principal propósito de la privatización, la participación de las IFI en su diseño, ingeniería institucional y organización, fue significativa, aunque variaba de acuerdo a los objetivos del gobierno definidos por la importancia financiera o política del sector. Es así que las mayores ganancias por la

privatización fueron obtenidas de las áreas de energía, petróleo, gas y comunicaciones. Ahí, los mayores fondos desembolsados fueron en energía y empresas extractoras, absorbiendo el 69 por ciento del total, seguido por transporte y comunicación con el 24 por ciento, mientras que el sector nacional concentró el 9,3 por ciento y el gobierno provincial el 7 por ciento de las operaciones (Kulfas, 1999).

La Tabla 4.4 presenta las relaciones entre los sectores de mayor contribución en términos de los ingresos provenientes de las privatizaciones para el país, y por el porcentaje controlado por compañías nacionales o extranjeras. Como se puede ver en la tabla, un promedio del 66 por ciento de estos sectores pasó a ser controlado por manos extranjeras privadas, con el caso significativo de la energía eléctrica y las comunicaciones, de las cuales su propiedad ascendía al 73 y 70 por ciento respectivamente.

Tabla 4.4 Propiedad nacional y extranjera de los sectores privatizados (1990-1998)(porcentaje)

Sector	Extranjero (*)	Nacional (*)	Porcentaje total
Energía eléctrica	73	27	28
Petróleo y gas	60	40	26,6
Comunicaciones	70	30	19,9
Gas	63	37	13,5
Transporte	63	37	4,5
Petroquímica	66	34	2,5
Otros	n/a	n/a	5
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>

\*Porcentaje estimado del total del sector

Fuente: Basado en Kulfas (1999: 10)

En un contexto de tasa de cambio al alza, desregulación general de los aranceles y presión sobre la necesidad del canje de deuda por privatizaciones para reducir la vulnerabilidad financiera externa y ganar respaldo internacional, el régimen, de forma coordinada con las IFI, compensó a grupos empresariales nacionales en los sectores de extracción petrolera, petroquímicos, autos y acero, a través de diferentes medios. Una manera



de hacerlo fue con adquisiciones más o menos directas de los servicios públicos. Otra forma fue ralentizando la desregulación y permitiendo la participación de sus empresarios en el diseño de las políticas de desregulación que los afectarían. Otra manera de compensación fue facilitarles el acceso a la privatización de servicios públicos específicos, i.e. energía eléctrica.

La razón de por qué el gobierno favoreció a estos grupos nacionales radica en las características estructurales y dominantes de estos grupos. De hecho, existieron empresas que habían operado en sectores mixtos, i.e. sectores con participación privada y pública, representadas en las anteriores áreas de desarrollo de la ISI y quienes había jugado un rol esencial desde el inicio del proceso y eran ahora actores estratégicos en la coalición pro reformas (Azpiazu, 2002; Etchemendy, 2005: 69). Otra característica importante de estos procesos es que, como resultado del apoyo gubernamental, estas empresas se diversificaron cada vez más al tiempo que accedían a sectores a veces extraños a sus actividades centrales e históricas (e.g. energía eléctrica, agua, transporte y gas).

Debido a los objetivos político económicos de las privatizaciones, la participación de las IFI representó un factor clave en su éxito. El gobierno y las instituciones multilaterales actuaron de forma coordinada a lo largo de toda la etapa, aunque el grado de participación de las IFI varió de acuerdo a la importancia estratégica que cada sector tenía para el régimen, que a su vez, produjo una suerte de división del trabajo de la participación de las instituciones multilaterales en las privatizaciones. A este respecto, es posible observar una coordinación de alto nivel entre la autoridad ejecutora, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, con un importante papel para el Banco Mundial y una menor participación del BID, en la privatización de los sectores claves (e.g. petróleo, gas y comunicaciones). Aunque en otros sectores, las privatizaciones surgen con un control político menor por parte de la unidad ejecutora central que no supervisaba o coordinaba el proceso a favor de grupos privados específicos (e.g. energía eléctrica). En este contexto, los ministerios y las instituciones multilaterales asumieron un mayor papel, y entre estos ministerios se establecieron comités espaciales de privatización bajo el

control del personal técnico de los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Ministerio de Economía, así como también asesores y consultores financieros del sector privado (GAO, 1996: 6).

Dentro de este esquema, la privatización del servicio público de energía eléctrica en Argentina representa un caso significativo para el estudio del rol político económico del BID en la consolidación del Régimen de Convertibilidad; esto por tres razones. La primera, porque este fue un evento clave necesario para el éxito del gobierno en su búsqueda de ganar la credibilidad internacional dentro del proceso de reducción de la deuda y la reinserción internacional. La segunda, porque durante la etapa este fue el caso más importante en el cual intervino el BID. La razón final de su relevancia es porque el caso fue mirado, entonces y ahora, como un ejemplo sólido de una privatización positiva, por ser un proceso menos politizado y más técnico que otros. El capítulo quinto examina a profundidad el caso y el papel del BID en el proceso.

#### *Surgimiento de contradicciones y tensiones*

Para finales de 1994, el periodo de crecimiento económico llegó a su fin y una nueva etapa –1995-1998– comenzó. Ésta estuvo caracterizada por cambios estructurales significativos y el aumento de la debilidad nacional e internacional de la convertibilidad como una estrategia de desarrollo. Una vez que la economía política de la privatización decayó, la organización del financiamiento al desarrollo implicó un proceso masivo de transferencia de bienes nacionales hacia manos extranjeras. Este movimiento fue marcado por su conversión a bienes financieros, todo facilitado por el régimen de convertibilidad y motivado por una mejor posición externa del capital extranjero. Un factor clave de esta etapa, con un profundo impacto en la sustentabilidad del financiamiento al desarrollo, fue el proceso que privatizaba la seguridad social y su impacto negativo sobre el gasto fiscal y el financiamiento al desarrollo (Kosacoff, 1999; Kulfas, 2001; Basualdo, 2001: 78; Azpiazu, 2002; Weisbrot y Baker, 2002).

Adicionalmente, otro cambio estructural parece haber jugado un rol importante en la configuración del nuevo regionalismo abierto en América del Sur, ya que la mayoría de las nuevas sucursales extrajeras favorecidas por las condiciones regionales se convirtió en la base para que estas compañías exporten a los demás países del MERCOSUR (Kosacoff, 1999; Kulfas, 2001). Así, como el periodo de 1990-1994 marcó la consolidación de la hegemonía neoliberal-conservadora basada en la configuración de una comunidad de sectores empresariales y políticos, esta nueva etapa se caracteriza por la disolución, primero estructural y luego institucional, de la cohesión de la coalición internacional-nacional pro reformas.

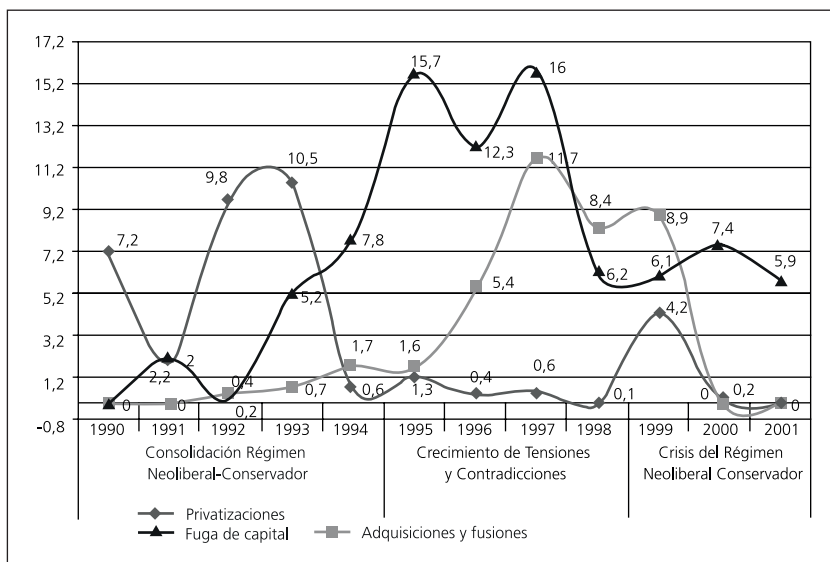
En consecuencia, en el periodo de 1994 a 1999, la compra por parte de compañías extranjeras y sus fusiones con las nacionales adquirieron un papel central en la estrategia de financiamiento al desarrollo, elevándose en el periodo a US\$37.7 billones (ver Gráfico 4.1). Entre los mayores objetivos de inversión estaban aquellas compañías privatizadas o concesionadas, concentradas en sectores como energía eléctrica, gas, agua, transporte y telecomunicaciones, donde los inversionistas internacionales tenían la garantía de ganancia en divisas (Kulfas, 1999, Kosacoff, 2000, Chudnovsky y López, 2000, Basualdo, 2003). Durante este periodo de fusiones y adquisiciones de plataformas de exportación para penetrar los mercados de América del Sur, compañías estadounidenses, españolas, chilenas y británicas jugaron un rol en particular sobresaliente; compañías como Repsol, Exxel, Group, Coto, Disco, Banco Bilbao Vizcaya, HSBC, Bank of Nova Scotia, Danone, Nabisco, Nestle, Grand Metropolitan, Luksic, Etex y Solvay (Kulfas, 1999: 14-15).

A este profundo proceso de transferencia de bienes nacionales privados a manos extranjeras, le correspondió un proceso complementario de salida de capitales que alcanzó un pico en el periodo 1995-1997, como lo ilustra el Gráfico 4.3. Una mirada cercana a este gráfico también muestra cómo, paralelamente al creciente proceso de fusiones y adquisiciones de las compañías nacionales, la salida de capital aumentó de US\$5.2 billones en 1993 a US\$16.0 billones en 1997, antes de caer a US\$6.1 billones en 1999. Este hecho describe las dinámicas de la organización del financiamiento

al desarrollo durante el periodo y muestra continuidad con el proceso de privatización de 1990-1994 (Kulfas, 2001).

Ya que el sistema de convertibilidad funcionaba de forma similar al antiguo patrón oro usado por los gobiernos conservadores de Argentina anteriores a 1930, el argumento de la administración de Menem fue que al ser el Peso equivalente al dólar, el sistema necesariamente atraería flujos de capital, creando un sistema de crédito sólido. No obstante, la revaloración del dólar frente a otras monedas hizo de las exportaciones argentinas menos competitivas. Favorecido por tasa de interés internacional, el sistema funcionaba bien y estaba además apoyado por la receta de la privatización.

**Gráfico 4.3 Argentina, evolución del financiamiento al desarrollo por las privatizaciones, fusiones y adquisiciones y por salida de capital (1991-2001) (billones de dólares)**



Fuente: Basado en Basualdo (2003: 22)

Sin embargo, cuando las condiciones externas influenciaban de manera desfavorable, los desequilibrios de la balanza de pagos y comercio internacional se profundizaron, las tasas de interés de las deudas aumentaron en respuesta a la crisis financiera y el desempleo creció, y de esta forma magnificó el carácter altamente recesivo y excluyente de la convertibilidad en cuanto sistema. Además, y como resultado del escalamiento de la crisis financiera (comenzando con la decisión de la Junta de la Reserva Federal de los EEUU de incrementar las tasas de interés en febrero de 1994, seguido de las crisis en México, Tailandia y Rusia), se produjo otro impacto financiero externo sobre el modelo: los pagos de intereses de la deuda externa se incrementaron de US\$2.5 billones en 1991 a US\$9.5 billones en 2000, o de 1,2 a 3,4 por ciento del PIB.

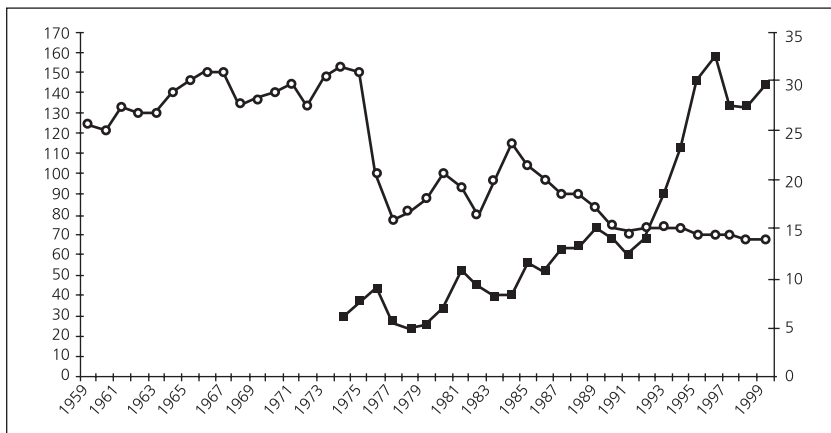
Empeorando la situación aún más, en 1994 el gobierno empezó a profundizar en el proceso de privatización del sistema de seguridad social, primero a nivel nacional y luego al provincial, con todo el apoyo financiero e institucional del FMI, el BM y el BID. Para la administración de Argentina, la privatización de la seguridad social fue una necesidad estratégica. Tras la crisis de 1995, y de forma dolorosa, el gobierno se dio cuenta de las crecientes presiones por parte de los mercados de capitales cada vez más globalizados. Debido a la escasez de capital del país, la volatilidad creada en el país por las reformas neoliberales y la elevada dependencia de alta liquidez, los flujos privados de capital generaron una profunda vulnerabilidad hacia los shocks del mercado financiero externo.

La administración de Menem lo reconoció en 1995, acelerando el diseño y la aplicación de reformas estructurales en la seguridad social, con el fin de reducir la vulnerabilidad externa a largo plazo y, al mismo tiempo, mantener la confianza de los inversionistas y ampliar la base de la coalición de apoyo. La reforma del sistema, implementada en alianza con las IFI, agravó el problema que supuestamente debía resolver y añadió nuevos, incluyendo la acentuación de desigualdades de género y económicas y la erosión de la solidaridad, con significativas consecuencias sociales (Barrientos, 2002; Mesa-Lago, 2004). En resumen, la reforma social debe ser analizada de forma extenuante, en especial por su impacto directo sobre la crisis financiera y el declive del régimen que se estaba desencadenando.

La transformación del sistema de seguridad social de Argentina que se inició en 1994, como otras reformas similares en la región, encontró su inspiración en las reformas efectuadas por la dictadura chilena en 1981. La pieza central de este modelo, aplicado luego en toda la región, fue la Segunda Generación de Reformas (SGR) promovida y cofinanciada por el FMI, el BM y el BID, que en el caso de las reformas al sistema de pensiones siguió la experiencia chilena (961/OC-AR). Las principales limitaciones sobre la adopción del país de la liberalización del bienestar fueron el impacto negativo del déficit fiscal, la necesidad de generar un mercado de capital nacional y las contribuciones al sistema de la formalización del empleo (Lousteau, 2003: 127). La dimensión económico política de la privatización de la seguridad social en Argentina estuvo ligada, indisolublemente, a una etapa crítica del transformismo argentino y su régimen de convertibilidad: esto es, la reorganización de los actores económicos y su base, y la necesidad de que recursos financieros y el ingreso sean transferidos al sector privado en espera de una recuperación económica.

La campaña electoral del 1995 marcó el inicio del surgimiento de las tensiones y contradicciones en la base fundacional del régimen de convertibilidad. En cuanto a lo que le quedaba a la administración de Menem, el periodo muestra unas relaciones cercanas de alto nivel entre las autoridades del país y las del BID, incluso a veces movilizándose de un lugar a otro. No obstante, a pesar de los poderosos mecanismos institucionales y discursivos puestos en marcha junto con las instituciones multilaterales, el impacto negativo de los cambios estructurales fue mayor de lo que esperaban, en particular en la afectación a la fuente de producción de la vida material de las personas: a saber, empleo y bienestar público. Los salarios de los trabajadores habían tenido un agudo declive después de 1976; luego de una recuperación parcial en 1985 estos volvieron a caer en 1994. Esto revela quiénes fueron los perdedores del proceso. Esto puede observarse en el desempeño de la variable de desempleo y subempleo, como lo ilustra el Gráfico 4.4, que pasó de 6 por ciento en 1979 al 34 por ciento en 1997. El efecto particular de la convertibilidad puede mirarse en su aumento significativo durante el periodo 1994-1998.

Gráfico 4.4 Evolución de los salarios y el desempleo en Argentina (1959-1999)



(Salario 1976=100, desempleo y subempleo como porcentaje de la población económicamente activa)

Fuente: Basado en Basualdo (2001: 76)

Sin embargo, la administración de Menem no sólo reformó la economía sino que reconfiguró el sistema político y el escenario de Argentina. Para 1995, la hegemonía ya había demostrado su capacidad de controlar a las poderosas fuerzas armadas y de desarticular cualquier oposición al dismantelar a los históricos sindicatos de trabajadores e integrar a la oposición. Hacia las fuerzas militares, la administración de Menem adoptó una compleja política de transformación basada en la “reconciliación nacional y el perdón”, actualizando sus estándares profesionales e involucrando a las fuerzas armadas en las operaciones de los cuerpos de paz de la ONU/EEUU en Croacia, Somalia, Chipre, Kuwait, Haití y Angola.

Con relación a los sindicatos de trabajadores, la administración de Menem se vio favorecida por la división de la Confederación General de Trabajadores (CTG) en aquellos que favorecían y los que se oponían a la transformación neoliberal-conservadora, lo que llevó a la formación y surgimiento de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (Rock, 2002: 75; Levitsky, 2003). Frente a esto, la administración optó por una política clara con respecto al sindicalismo, recompensando a aquellos líderes y organizaciones que apoyaban a las privatizaciones y las reformas, y aplicando

todo tipo de exclusión en contra de quienes no lo hacían, en particular la CTA. Estos sindicatos de oposición jugarían posteriormente un rol central en las barricadas organizadas por los *piqueteros* durante el 2002, grupo que estaba fuera del sistema político formal.

En realidad, la única expresión de disidencia se manifestó en 1995 en la llamada “Alianza”, constituida por el Frente Grande y el Partido PAIS, ambos fueron inhabilitados por un diagnóstico superficial que sugería que el incremento en el deterioro social era resultado exclusivo de las acciones de los especuladores financieros, que el partido era la raíz de la corrupción y que su derrota electoral restablecería una nueva alianza social (Basualdo, 2001: 80). A pesar de la Alianza, la poderosa administración de Menem no tenía contrincante; además, había transformado el sistema político argentino. Ahora, en lugar de abordar a la gente por medio de las organizaciones sociales, la nueva maquinaria política se acercaba a ellos como individuos, amas de casa y consumidores a través de los medios de comunicación y operadores políticos locales (Levitsky, 2003).

Con el Congreso y la mayoría de los gobiernos provinciales bajo control, y con la aprobación y respaldo de la comunidad internacional, la administración de Menem llevó a cabo tres cambios estratégicos para enfrentar las tensiones internas y externas resultantes del régimen de convertibilidad. La primera, en julio de 1996, fue el reemplazo del poderoso Ministro de Economía, Domingo Cavallo, por Roque Fernández, y la designación de un fiel menemista, Pedro Pou, en el Banco Central, cuya emisión de bonos públicos en los mercados de capitales le garantizaría el control del déficit financiero ante el aumento de los shocks externos. La segunda fue la reforma a la Constitución Nacional, con el propósito de permitir al gobierno cambiar el sistema de Coparticipación Financiera para reducir el gasto público, tal cual lo exigía el FMI, y ganar un nuevo periodo presidencial. Con todo esto a la mano, ahora el gobierno estaba en la posición de iniciar unas reformas históricas a las pensiones, dirigidas a fortalecer la organización privada del financiamiento al desarrollo y reducir la influencia de un sistema corporativo estatal supuestamente insuficiente para la provisión social (Basualdo, 2001; Levitsky, 2003).



Estas estrategias pronto desencadenaron una serie de enfrentamientos políticos entre el partido de gobierno y la oposición y, como resultado, la hostilidad social se acrecentó y el gobierno enfrentó numerosas denuncias sobre su corrupción. En breve, la oposición contra el orden neoliberal-conservador estaba aumentando, aunque caracterizada por su heterogeneidad social y falta de organización. De hecho, la oposición estuvo sujeta por su discurso moral en contra de la administración de Menem, al sobre-dimensionar la lucha contra la corrupción y la persecución de autoridades en lugar de articular propuestas sociales más amplias como alternativas al modelo existente.

### *Crisis de la convertibilidad y la caída de la administración de la Alianza*

Durante el último periodo de la convertibilidad, de 1998 a 2001, el proceso estructural llevó a un incremento en el deterioro del sector fiscal desatado por la reforma a la seguridad social, un creciente pago de la deuda y el surgimiento de dos propuestas claramente diferenciables para tratar con las reconocidas fallas inherentes del régimen.

La Tabla 4.5 muestra el impacto de la privatización del sistema de pensiones y la deuda externa sobre las cuentas nacionales y provinciales en el periodo 1994-2001. Esta tabla es de cierta manera reveladora con respecto a la influencia de los costos de la transición en la reforma social y el pago de los intereses de la deuda sobre la situación fiscal. Como podemos ver, la deuda pública acumulada durante el periodo fue de US\$68.7 billones y la transferencia de fuentes hacia AFJP (administradores privados de fondos de pensión) representó US\$26.3 billones en transferencias públicas, US\$11.1 billones en intereses y US\$35.8 billones en costos fiscales directos. El costo de la transición fue de alrededor de US\$47 billones, representando el 68 por ciento de la deuda pública.

De acuerdo a la evidencia, para financiar la transición, el estado, respaldado por las IFI, buscó constantemente financiar el déficit colocando más deuda pública en los mercados de capitales (US\$31 billones), con una importante participación por parte de los Administradores de Fondos

de Jubilación y de Pensión (AFJP). A causa de la expansión de la crisis, el incremento de los intereses del pago de la deuda fue constatante, lo que empeoró la situación. En consecuencia, debido a la expansión del riesgo en la prima de las economías emergentes y a estos costos pasivos de la deuda, los intereses fueron cada vez más costosos de lo esperado, elevando serias dudas sobre la habilidad del gobierno para mantener el régimen de convertibilidad y cumplir con las deudas internacionales (Weisbrot y Baker, 2002; Lousteau, 2003: 121-146).

**Tabla 4.5 Argentina: Impacto de la privatización de la seguridad social y pago de los intereses de la deuda externa sobre la deuda pública (billones de dólares)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Acumulado
Deuda pública	4.513	5.781	6.012	7.828	8.049	10.106	12.117	14.282	68.688
Transferencia de las fuentes a AFJP	784	2.328	2.855	3.603	4.126	4.350	4.308	4.014	26.369
Intereses	73	288	585	954	1.377	1.903	2.457	3.528	11.164
Costo fiscal total	802	2.509	3.294	4.376	5.291	6.016	6.510	7.043	35.842
(1) Costo fiscal total en % del PIB	0,3	1,0	1,2	1,5	1,8	2,1	2,3	2,6	
(2) Pago de intereses de la deuda externa como % del PIB	1.22	1.58	1.69	1.96	2.23	2.90	3.40		
Total (1) + (2) como % del PIB	1,25	2,58	2,89	3,46	3,03	5,0	5,7		

Fuente: Basado en Martin Lousteau (2003: 121-146), Weisbrot y Baker (2002) e información económica, Ministerio de Economía del Gobierno de Argentina.

En términos político-económicos, el proceso estuvo acompañado por la diferenciación en la coalición pro mercado que respaldaba el régimen de convertibilidad. El primer proyecto estuvo asociado con los intereses de una coalición extranjera –bancos extranjeros, sucursales de compañías extranjeras, compañías extranjeras en control de servicios públicos– que buscaba profundizar la convertibilidad a través de la dolarización total de la economía. Esto proveería la seguridad de que las ganancias mantendrían su valor en dólares y permitiría a los inversionistas extranjeros mantener sus plataformas de exportación estratégicas en el MERCOSUR. La segunda coalición estuvo compuesta por intereses nacionales y extranjeros cuyo objetivo fue abandonar la convertibilidad por medio de una aguda devaluación. Esta propuesta era altamente respaldada por los exportadores tradicionales nacionales de bienes, ya que esto implicaba una transferencia masiva de recursos hacia ellos (Basualdo, 2001: 86; Basualdo, 2003: 29).

Las dos coaliciones buscaban mantener el orden hegemónico por medio del sistema político que absorbió las demandas populares y distendió el creciente descontento social. A medida que se intensificaban sus diferencias, acompañadas por un deterioro de la situación social con serias limitaciones en el alcance de la provisión de bienestar, las tensiones y contradicciones de la convertibilidad y del orden conservador empezaron a reflejarse en el debate nacional. Es notable que, en la medida en que las instituciones democráticas estaban limitadas en términos de representación social, la integración global estuviera generando pobreza y exclusión social, la cooperación internacional no estaba conduciendo al crecimiento y los gobiernos locales eran débiles e incapaces de contener el descontento social. En resumen, el debate creciente empezó a expresar la búsqueda argentina de un desarrollo a largo plazo, equilibrado y justo.

Dentro de este contexto, agravado por el modo de acumulación global que produjo crisis financieras continuas, la crisis argentina debe ser entendida como el fin de la convertibilidad, tanto como modelo de acumulación financiera así como un régimen político desvinculado de la sociedad. La permeabilidad de la Alianza ante los intereses conflictivos de la coalición llevó, en primer lugar, a que la nueva administración apoye el nombramiento de Machinea como Ministro de Economía, un economista fuertemente vincu-

lado con los grupos industriales nacionales como Techint, así como a otros miembros del gabinete. No obstante, quienes respaldaban la opción nacional fracasaron en bloquear la adopción de enfoques ortodoxos como los representados por López Murphy, un economista ortodoxo vinculado al instituto estadounidense CATO, que abogaba por más ajustes estatales, apuntando además hacia los beneficios recibidos por los miembros del régimen neoliberal. Finalmente, y como resultado del fracaso del Plan Murphy, el control de la economía nacional fue tomado por Domingo Cavallo, cuyas medidas económicas buscaron nuevamente favorecer a los intereses nacionales, aunque no a los sectores sociales afectados por la convertibilidad.

Sin embargo, por su sesgo industrial, las medidas despertaron expectativas positivas, a pesar de la incorporación de exigencias por parte de los intereses financieros para la reducción del gasto público. El primer cambio de Cavallo fue vincular al Peso a una cesta de divisas fuertes, abriendo la puerta a una devaluación indirecta acompañada por una tasa de cambio flotante. No obstante, y con el aumento en el riesgo de la prima, las restricciones impuestas por la situación externa forzaron a una renegociación de la deuda externa con las IFI. Se emitieron nuevos bonos públicos con tasas de interés masivas para ser utilizados por el sector público, demandando a cambio una nueva reducción de los salarios públicos, agravando aún más la situación social en el país. Por último, luego de un periodo de tensas negociaciones con las IFI, caracterizadas por su intransigencia con respecto a la necesidad de más ajustes con el fin de mantener la reserva de los inversionistas, compañías extranjeras y tenedores de la deuda pública argentina, las IFI retiraron su apoyo, negando préstamos que habían sido acordados para financiar el déficit público ampliado por el incremento en los costos del servicio de la deuda.

En un contexto de tasas de cambio fijas, la continua fuga de las finanzas públicas para el servicio de la deuda, con una creciente tasa de interés, y con una situación económica que causaba descontento social, el colapso de las negociaciones con el FMI amplió el deterioro de la situación económica y social del país, produciendo dos resultados. El primero fue generar incertidumbres en la prima de riesgo país. El segundo fue que al cortar gastos primarios el gobierno finalmente desencadenó

una pérdida de ahorros y una crisis social y política generalizada (Weisbrot y Baker, 2002; Frenkel, 2003; Damill *et al.*, 2005; O'Donnell, 2001; Lozano, 2001).

En resumen, la crisis del 2001 reveló el resultado de un largo proceso, conducido bajo la hegemonía neoliberal-conservadora, de la integración global del país. Un proceso que involucró la transferencia de capital hacia el exterior y la redefinición de la estructura social de Argentina. Estos procesos llegaron a su fin cuando los ajustes internos a las condiciones globales causaron el incremento de las tensiones y estos fueron socialmente objetados, causando el colapso de los sistemas político y financiero que habían soportado el proceso desde la transición democrática. Al interior de este largo proceso, son significativas las dinámicas de la asociación IFI-gobierno que evolucionó, desde una asociación directa hacia un acompañamiento y luego a un distanciamiento entre las IFI y el gobierno, en una compleja relación fruto de la aplicación de la estrategia de la globalización.

A lo largo del declive del régimen de convertibilidad, las dos coaliciones de intereses que se diferenciaron intentaron apropiarse y reorientar, hacia sus intereses particulares, las demandas sociales, transformándolas y asumiéndolas como si fueran propias. La nueva administración de la Alianza osciló entre una y otra, atrapada en un discurso moralista pero con una similar estrategia de crecimiento que la adoptada por Menem. De hecho, siguió la misma estrategia pero fue acompañada por un intento de revivir la vieja alineación histórica argentina con Europa Mediterránea en lugar de con EEUU y las instituciones de Bretton Woods. Por un lado, las instituciones de Bretton Woods respaldaron el proyecto de dolarización, incorporando la idea dentro de su discurso acerca de las soluciones a la crisis, justificando el papel de las IFI en el último periodo.

Las propuestas multilaterales vinieron a repetir el mismo credo de los quince años anteriores, añadiendo al discurso la dolarización. Como consecuencia de esto, el país colapsó a causa de un excesivo gasto público; más ajustes, apertura comercial y financiera y eficacia en la asistencia social eran necesarios, un diagnóstico que las instituciones Washington aún mantiene a pesar de que las evidencias dicen lo contrario (Mussa, 2002; Loser, 2006). No obstante, más allá de esto, las dinámicas diferenciadas en la

asociación gobierno-BID son notables. Con el fin de comprender esto, el siguiente capítulo analiza cómo el papel y función de desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo convergen con las etapas de consolidación, declive y crisis del transformismo argentino.

## Conclusiones

Este capítulo ha dado cuenta de las etapas claves de la economía política de Argentina a la luz de una economía política crítica de América del Sur, desarrollada en el capítulo segundo, y ha hecho énfasis en las principales tendencias y fuerzas en una dinámica histórica estructural-agencial que ha definido cada etapa desde 1940 a 2001. En particular, el capítulo analizó las dinámicas complejas de la economía política de Argentina en el proceso de liberalización de la década de 1990, en el contexto de la cambiante hegemonía hemisférica (y luego global) de EEUU. El propósito del presente capítulo fue primero describir en qué medida la nueva EPI de América del Sur puede decirnos algo nuevo acerca de las dinámicas entre la economía y la política, y entre lo nacional e internacional, como elementos que dan forma a la economía política de Argentina durante estas etapas claves de su desarrollo. En segundo lugar, el capítulo estuvo encaminado a investigar en qué medida la cambiante organización del financiamiento al desarrollo en cada etapa estuvo asociada o subordinada a estas complejas e inseparables dinámicas. Y finalmente, cómo las reformas neoliberales en particular, en la década de 1990, encuentran su explicación en las tendencias regionales que tuvieron lugar desde la década de 1970 y que terminaron, en medio de crecientes tensiones y contradicciones, en un agudo declive que llevó al colapso de la convertibilidad en el 2001.

Como se vio en el estudio de la economía política de América del Sur detallada en el capítulo segundo, en este apartado es posible encontrar nuevamente un patrón de desarrollo al interior de Argentina y que es similar en toda la región. Esto es, el surgimiento, consolidación, intentos de confirmación y declive de la hegemonía de EEUU; y el impacto

posterior en el surgimiento y consolidación de una hegemonía global y una gobernanza global. El capítulo hace hincapié en la medida en que el Peronismo, en tanto fenómeno social histórico, representó una respuesta tanto a los fundadores del conservadurismo liberal de Argentina como a la hegemonía de EEUU en la región; y cómo tras su caída hubo una convergencia entre una coalición nacional y una hegemonía hemisférica que en ese entonces asumió la forma de un estancamiento hegemónico y terminó en una reacción de hegemonía coercitiva con la dictadura en la década de 1970.

El estancamiento hegemónico marca, en consecuencia, el periodo de internacionalización de la producción en Argentina, la llamada etapa desarrollista, como en otros países de América del Sur ahora definidos por la Guerra Fría y los órdenes políticos militar-civil. Esta etapa terminó con la reacción coercitiva de la coalición conservadora a través de la dictadura que, a su vez, marcó la nueva etapa que culminó en el 2001 con el surgimiento del transformismo argentino y el colapso de la coalición neoliberal-conservadora. Es significativo que la nueva hegemonía esté caracterizada por un elemento ausente en las etapas anteriores del desarrollo, esto es, la alianza gobierno-IFI o el complejo estado-IFI, como una de las fuerzas promotoras de una forma de globalización liderada por el estado y anclada a los lineamientos financieros y neoliberales.

En síntesis, se ha demostrado cómo las dinámicas complejas entre los eventos hemisféricos, internacionales y nacionales, dieron forma a la economía política del financiamiento al desarrollo a través de hegemonías cambiantes y hasta el colapso de la convertibilidad en el 2001. En consecuencia, la continuidad y evolución de las condiciones estructurales que definieron los cambios en el sistema político de Argentina han sido reveladas, una continuidad que empezó antes del advenimiento del Consenso de Washington. La investigación también ha resaltado cómo el surgimiento del transformismo argentino y su consolidación durante la administración de Menem, con una activa participación de las IFI, proporcionó las bases para la estrategia de desarrollo de la convertibilidad y su continuidad durante la administración de De la Rúa. A continuación, el análisis mostró el proceso político-económico que llevó a un agudo deterioro del régimen de convertibilidad

y de la asociación gobierno-IFI, lo que terminó socavando la organización neoliberal del financiamiento al desarrollo llevándola hasta la crisis.

En consecuencia, el capítulo ha buscado esquematizar las configuraciones de las fuerzas sociales, las formas de estado y los órdenes políticos que definían los vínculos nacionales e internacionales entre el Consenso de Washington y el régimen de convertibilidad. Como se mostró, fue un gobierno intergubernado liderado por el complejo IFI-estado caracterizado por una forma particular de coaliciones pro reforma, la comunidad empresarial internacional y nacional. A este respecto, hemos resaltado dos etapas centrales en la evolución del régimen de convertibilidad, mostrando dos profundos cambios en este proceso intergubernamental y el papel de las IFI: la consolidación del régimen definido por canjes de deuda-capital por privatización de los servicios públicos; y su declive y colapso caracterizado por la privatización de la seguridad social y los salvatajes financieros internacionales para mantener el régimen. Estas dos etapas representarán el marco central para estudiar a profundidad la economía política del cambiante papel del BID en la consolidación y declive de la Convertibilidad; temas que serán abordados en los dos siguientes capítulos empíricos.



## Capítulo V

# El papel del BID en la internacionalización de los servicios públicos de energía eléctrica argentinos

Hasta ahora se ha intentado explorar la economía política del BID y de Argentina concentrándonos en el proceso histórico social que definió el papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el desarrollo de América Latina al aplicar el nuevo enfoque de la Economía Política Internacional (EPI). El presente capítulo se acerca al tema de una forma más empírica, con el fin mostrar el complejo rol del BID en las etapas de consolidación del régimen de convertibilidad. De este modo, el capítulo analiza la función del Banco y sus intervenciones en el proceso de externalizar el financiamiento al desarrollo, llevado a cabo por la colaboración entre el gobierno y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) examinada en el capítulo cuarto. Esta fase se fundó sobre la estrategia de la globalización de los servicios públicos a través del canje de la deuda externa por capital en empresas privatizadas, configurando una serie de colaboraciones privadas internacionales y nacionales vitales para la sostenibilidad del régimen de convertibilidad. En este sentido, el capítulo pone de manifiesto el papel del BID en el canje de deuda por servicios públicos de energía eléctrica, intervención que ha sido reconocida oficialmente por el Banco como la más importante durante el período de consolidación del Régimen de Convertibilidad en el país (Tussie 1994: 125-129). Es necesario tener presente que el canje de deuda por servicios públicos de energía eléctrica no define por sí solo la consolidación del régimen, pero representa en su complejidad un caso de estudio relevante capaz de probar los conceptos principales de la nueva versión del enfoque de la EPI.

No obstante, la importancia del estudio de caso sobrepasa sus fronteras nacionales ya que, hasta la fecha, la privatización de la energía eléctrica argentina es considerada una de las reformas más sustanciales y exitosas fundadas en los modelos del mercado chileno y británico al interior del Consenso de Washington. Este capítulo desarrolla el argumento de que las transformaciones basadas en el mercado fueron de hecho exitosas en términos de su agencia; sin embargo, su política económica sentó las bases de futuras limitaciones y dificultades.

A comienzos de la década de 1990, Argentina fue uno de los líderes mundiales en la introducción del modelo neoliberal bajo el auspicio del FMI y una activa participación del BID. En particular, y así lo han reconocido importantes académicos, lo que en primera instancia fue una fórmula universal subordinada a la noción de la eficiencia del financiamiento externo se convirtió, una década después, en el centro de una controversia nacional y regional respecto a la capacidad del mercado energético y de las compañías extranjeras para impulsar el crecimiento, garantizar un acceso social justo, apoyar la integración regional y disminuir el deterioro ambiental (Millan et al. 2011; Millan y von der Ferh, 2003; Birdsall y Rojas-Suárez, 2004).

Por lo tanto, el caso de canje de deuda por la privatización del sector eléctrico y el modelo de mercado introducido en Argentina, necesariamente nos remite a la intervención del BID dentro del proceso en coordinación con los demás bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y a su colaboración con el gobierno argentino. El caso es significativo en dos formas. La primera, porque provee una ventana hacia las dinámicas político-económicas que subyacen la función de desarrollo del BID en su interacción con estrategias de desarrollo específicas tales como el Plan de Convertibilidad; éste se sustenta en la globalización del financiamiento del país para el desarrollo y en la colaboración y apoyo nacional e internacional. La segunda razón es que el estudio de este período, i.e. la consolidación del Régimen de Convertibilidad, nos permite conocer las condiciones, la configuración de fuerzas y las dinámicas de poder internacional y regional-nacional que acompañaron a las intervenciones del BID definidas, subordinadas y coordinadas con las principales IFI.

Este capítulo argumentará que la naturaleza compleja y evasiva del BID en el proceso de consolidación del Régimen de Convertibilidad, caracterizado por el canje de deuda por privatizaciones de los servicios públicos, como en el caso del sector eléctrico, puede entenderse si nos enfocamos en sus capacidades de desarrollo. Éstas son las capacidades que tiene el BID para adaptar, formular, justificar y legitimar proyectos político-económicos específicos subordinados y en armonía con particulares lineamientos financieros globales para el desarrollo. La primera sección analiza el papel del BID en el proceso de canje de deuda argentina por la privatización de servicios públicos –proceso que marcó en el país el cambio del financiamiento al desarrollo hacia fuentes externas, donde el rol del BID es esencial. La segunda sección se centra en la habilidad del BID para apoyar y justificar las reformas del sector eléctrico a través de lograr un consenso por medio del diálogo pro mercado con la opinión profesional y pública de la región, tal como lo han manifestado los documentos y programas del BID. La tercera sección examina los resultados políticos y económicos de la privatización a la luz del modelo legitimador de estrategias utilizadas por el Banco-colaboración gubernamental. Finalmente, el capítulo cierra con una conclusión general de los principales hallazgos.

### **Privatización del servicio público de energía eléctrica y financiamiento externo**

Todo intento por comprender de manera integral el papel del BID en las reformas pro mercado en el sector de energía eléctrica en Argentina, debe colocar estas reformas dentro de un marco regional de globalización de los servicios públicos aplicadas bajo la dirección de las principales IFI a inicios de la década de 1990. Este punto es vital, puesto que hay un gran número de literatura que resalta los peligros acarreados por la búsqueda de la integración global y el financiamiento externos a través de sobredimensionar la liberalización financiera al centrarse en las privatización de los servicios públicos (Rodrik, 2003; Stiglitz, 2002; Birdsall y Rojas-Suárez, 2004).

Las intervenciones del BID en la privatización del sector público de energía eléctrica durante el período estuvieron marcadas por tres elementos centrales. Primero, la adaptación de la tendencia hegemónica en energía eléctrica para el desarrollo seguida por el BM y el BID, esto es, la emulación de las tendencias y estrategias seguidas por los países industrializados, en particular Estados Unidos. El segundo fue el papel del Banco en el proceso de enmarcar las políticas sobre energía eléctrica dentro de los postulados del Consenso de Washington. El tercero fue la introducción del modelo de transformación pro mercado a nivel regional y nacional como condición para lograr acceso al respaldo externo oficial y a los instrumentos financieros del complejo proceso de calear la deuda por las privatizaciones dentro del marco del Plan Brady.

El estudio de la intervención del BID a la luz de estas tendencias muestra claramente un papel complejo jugado por el Banco caracterizado por su capacidad de enmarcar, construir consenso y apoyar a las coaliciones pro mercado involucradas en la consolidación del proyecto de convertibilidad. Esta intervención estuvo subordinada al objetivo de expansión de capital promovido por la arquitectura financiera global en coordinación con la administración Menem, presentándola como el lineamiento predominante en política pública y la única alternativa para la transformación del sector.

La capacidad transformacional, presente en todos los BRD y BMD, caracterizada por la amalgama del poder de las ideas y las finanzas, se refiere directamente a la capacidad de transformación de la economía global a través de la asimilación y absorción de las economías nacionales (Taylor, 2005: 126). En el centro se encuentran dos mecanismos institucionales: su pregonada experticia técnica, que proporcionaba al Banco con una racionalidad independiente con relación a sus miembros; y su –autoproclamada– autonomía política de los gobiernos, lo que facilitaba un monitoreo despolitizado y una función de asesoría, lo que le permitía coaccionar a los gobiernos a través de la imposición de condiciones (Rodrik, 1995). Todos estos elementos están presentes y pueden rastrearse en el caso de las reformas del sector de energía eléctrica en Argentina a inicios de la década de 1990.

*Canje de deuda por capital y privatización de la energía eléctrica*

Como se vio en el capítulo tercero, la introducción en la región del modelo neoliberal para la energía eléctrica estuvo atada a las políticas compensatorias de EEUU y las IFI para los gobiernos aliados, como en el caso de la dictadura chilena, o como una condición para acceder al financiamiento externo a través del canje de deuda programado por el Plan Brady (Stiglitz, 2002; Millan, 2006: 60). Condiciones y compensaciones, incluso cuando existían políticas diferentes, representaron dos elementos inseparables de la misma estrategia transformacional, algo que era particularmente claro en el caso de la privatización de la energía eléctrica. En consecuencia, el país podía o no estar de acuerdo con la condición –privatización– establecida para el financiamiento externo o para el acceso a los mercados de capitales, pero si acordaban, estaba en la obligación de seguir los lineamientos multilaterales.

Como la implementación del modelo exigía que los gobiernos logren cambios importantes con un significativo costo social, sus políticas transformativas fueron una función vital de los BRD. Para impulsar el proceso, los poderes de instituciones regionales como el BID fueron extendidos, dándole al Banco un papel más activo en el desarrollo regional como nunca antes había tenido. En síntesis, en estas circunstancias el respaldo financiero externo del Banco podía fortalecer la legitimidad nacional e impulsar el apoyo a la coalición pro reforma (Benavides, 2003; EIA, 1997; Murillo, 2001, 2002; Herz *et al.*, 2005).

El objetivo central de la privatización de la energía eléctrica era lograr acceso al financiamiento externo; para alcanzarlo el canje de deuda y la privatización eran elementos político-económicos complementarios. Como se mencionó en páginas anteriores, la privatización de la energía eléctrica argentina fue direccionada por motivaciones políticas específicas; a pesar de esto, esta constituyó otro ejemplo significativo del proceso estructural a través del cual la forma cómo el país financiaba su desarrollo terminó anclada a fuentes externas basadas en la internacionalización de los servicios públicos. Un alto economista del BID lo pone en estas palabras:

Que las privatizaciones fueron positivas o negativas depende de quién habla...pero la verdad es que para ese entonces existía un modelo exitoso a seguir, ya probado... Además, había un diagnóstico compartido; el Banco tenía una estrategia sólida y todos los recursos financieros necesarios para convertir a la histórica tercerización en la forma que la región necesitaba para producir en un crecimiento genuino a través de las privatizaciones, las reformas estatales y la competencia del mercado. (Cobas, entrevista 27/04/2004)

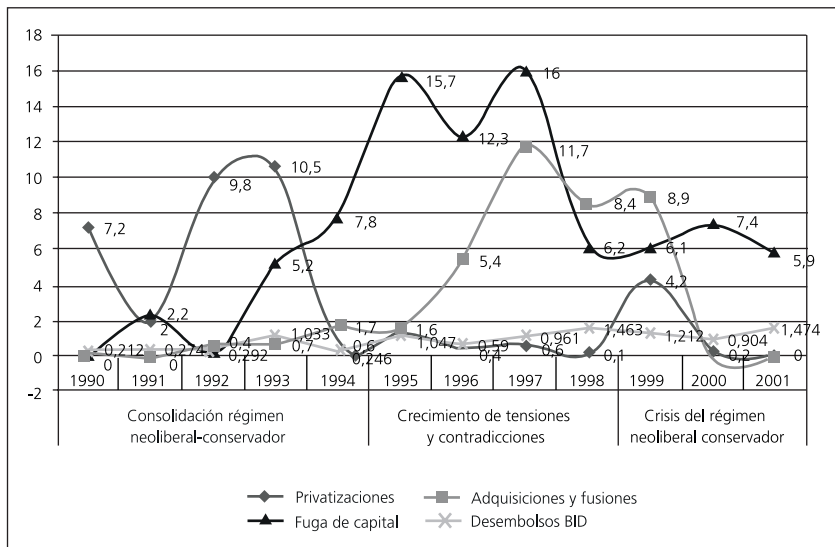
Como resultado, en 1992 el BID llegó a jugar un papel activo en los programas de la deuda o reducción del servicio de la deuda (DRSD). La DRSD fue establecida como una condición institucional para que el país acceda a los programas de rápido desembolso del Banco, cuyas operaciones estaban limitadas a profundizar la coordinación con el Banco Mundial (BID, Deuda y Servicio de la Deuda, Lineamientos Operacionales, 1991). En la década de 1990, las principales operaciones del BID relacionadas con la deuda fueron aplicadas en Argentina, donde la coordinación entre el BID, el Banco Mundial y el FMI contribuyó a la reestructuración a largo plazo de la deuda argentina de US\$20.9 billones, i.e. la mitad de la deuda pública con garantía. La participación del BID en coordinación con las principales IFI fue central, ya que por sí mismo el Banco hubiese estado en riesgo debido a la alta exposición financiera. No obstante, el riesgo financiero que acompañaba la reprogramación de la deuda fue atenuado por un programa argentino de conversión/privatización masiva de la deuda con una activa participación de BID y del Banco Mundial en la internacionalización de los servicios públicos (Tussie, 1994: 129-130).

Como se mostró en el capítulo cuarto, en la década de 1990 el financiamiento externo como fuente principal del financiamiento al desarrollo nacional se convirtió en una característica central del régimen de convertibilidad, y el Plan Brady fue de tal magnitud que al anclar el financiamiento del desarrollo nacional a los mercados internacionales, con un respaldo activo de las IFI, la estructura de financiamiento argentino consolidó un cambio a largo plazo. Sin embargo, el cambio trajo consigo otro elemento que jugaría un rol esencial en la crisis del sistema. De esta forma, al pro-

ducir este cambio estructural en las finanzas, el transformismo argentino se volvió dependiente de la habilidad del régimen de mantenerse por sí mismo con financiamiento externo. El cambio estructural fue un proceso político gobernado e interdependiente a través del cual el financiamiento al desarrollo del país llegó a estar atado a las dinámicas de los mercados de capitales internacionales y al apoyo multilateral, así como a la globalización de la economía por medio de la generación de asociaciones nacionales-internacionales y regionales dentro de las cuales el BM y el BID jugaban un rol significativo.

El Gráfico 5.1 ilustra la relación entre las principales fuentes de financiamiento al desarrollo para cada una de las etapas y créditos otorgados por el BID y el Banco Mundial (préstamos de los BMD) a lo largo del periodo. Este gráfico es pertinente en tanto, primero, muestra que los préstamos de los BMD siguieron un patrón similar a las principales fuentes de financiamiento al desarrollo –i.e. privatizaciones, fusiones y adquisiciones (F&A). Segundo, es relevante porque las acciones del Banco durante el periodo estuvieron subordinadas y dirigidas en colaboración con el FMI en Washington. En este sentido, la evidencia muestra la complementariedad, en términos de objetivos y políticas, entre los instrumentos del BID controlados por las principales instituciones financieras –el FMI y el Banco Mundial– y aquellas sobre las cuales el BID, junto a los países prestatarios, mantuvieron autonomía a través de préstamos de inversión y asistencia técnica (BID/OEV, RE-299, 2004: 15). Como se puede observar en el gráfico, el crecimiento de los préstamos multilaterales fue constante casi hasta 1998, seguido de una abrupta caída entre el periodo de las privatizaciones y las F&A, que se explica por la participación del Banco en el salvataje financiero global del país en las postrimerías de la crisis mexicana. Además, sorprende que los créditos multilaterales, en tanto fuente de financiamiento anticíclica, empiecen una caída constante luego de 1998-1999, a la par del debilitamiento de los ingresos por motivo de las F&A. Esto se da justo cuando los mercados internacionales de capitales, para Argentina las fuentes más importantes para el financiamiento del desarrollo, empezaron de forma drástica a agotarse, un tema estudiado en el capítulo sexto.

Gráfico 5.1 Argentina, financiamiento externo según su fuente principal.  
Década de 1990  
(billones de dólares)



Fuente: Basado en Basualdo (2003), BM e informes del BID

Como se observa aquí y en otros capítulos, es posible afirmar que la participación del BID, en lugar de ser una intervención sólo financiera o cuantitativa, parece estar en su mayoría vinculada a la capacidad político-económica del Banco de apoyar el acceso del país al financiamiento externo. En este sentido, la participación del BID fue mucho más activa en términos de generación de consenso alrededor de las reformas implementadas como elementos centrales de su papel en el desarrollo. En una evaluación llevada a cabo por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, Griffith-Jones (1994: vii) señala que:

El BID contribuyó al...retorno de la solvencia crediticia. Esto se había realizado por medio de dos líneas de acción. Una fue por medio de un “ejercicio en optimismo” difundido de forma extensa a través de conferen-



cias especiales y discursos de directivos elite del BID. La segunda línea... fue respaldar y promover cambios... que ayudaran a atraer flujos privados extranjeros... [El] BID... desarrolló un énfasis especial, al concentrarse en sectores particulares... y dentro de los sectores, que conocían íntimamente, como el de energía.

### *Transformación del sector*

Una de las características más sorprendentes de la privatización de la energía eléctrica en Argentina fue la rapidez de su transformación. Existen dos interpretaciones acerca de las causas de este hecho. Para algunos, era parte de un proceso de transformación caracterizado por la ausencia de una convicción clara acerca de la importancia de las reformas pro mercado. En este sentido, el proceso de transformación es visto como impulsado por la necesidad del gobierno de lograr respaldo externo oficial con el fin de acceder a los mercados de capitales y, al mismo tiempo, patrocinar conglomerados empresariales nacionales (Gerchunoff y Canovas, 1996; Schamis, 1998; Murillo, 2001; Pollitt, 2004). Otros argumentan que, aunque los elementos mencionados están presentes, estos sólo explican su agencia, la misma que debe ser relacionada a sus factores estructurales. En este sentido, la transformación estuvo asociada y fue parte de un proceso mucho mayor de canje de deuda por privatizaciones que definió la necesidad del transformismo argentino de consolidar su estrategia de integración global. A este respecto, la privatización estuvo dirigida a dar una señal externa e interna sobre la voluntad del gobierno de transformar un sector deteriorado, hasta entonces un símbolo histórico del estatismo y proteccionismo argentino (Nochteff, 1998, 2001; Basualdo, 2003). No obstante, desde un punto de vista político-económico, la característica más importante radica en la configuración de fuerzas que acompañó al proceso y a la flexibilidad del modelo neoliberal para adaptarse a las necesidades nacionales de los diferentes proyectos político-económicos en la región, como se indicó en el capítulo tercero.

Un hecho significativo de la privatización de la energía eléctrica es que aún en aquellos países que implementaron reformas similares a la energía bajo el modelo neoliberal con la intervención del BID, los resultados políticos y económicos son en extremo variados, oscilando entre una amplia presencia de compañías extranjeras –e.g. en Bolivia– al uso de la privatización con el fin de crear apoyo nacional –e.g. Chile– tal como se detalló en el capítulo tercero. En el caso de Argentina, el proceso presenta dos características significativas e interrelacionadas. La primera característica es que el proceso de reformas pro mercado y la participación del Banco se acoplaron al proceso de reestructuración económica a largo plazo que se dio desde la década de 1970, encabezado por el transformismo argentino en alianza con las IFI (Basualdo, 2001). La segunda característica es que el resultado de la reforma a la energía eléctrica sugiere una forma particular de globalización de los servicios públicos, en la cual el BID parece jugar un papel significativo al apoyar la creación de una opción intermedia entre un mayor control extranjero y un control privado nacional. Esto es central para nuestro caso, ya que el proceso dio paso al surgimiento de colaboraciones nacionales-regionales y nacionales-internacionales que monopolizaron, en particular, la generación y distribución de energía eléctrica en las principales áreas urbanas. El resultado fue que la transformación del sector estuvo acompañada por la consolidación de poderosas coaliciones pro reformas tanto regionales como internacionales. Adicionalmente, hubo un notorio cambio estructural desde un sector energético orientado a lo nacional hacia un mercado energético orientado a la región; esto trajo importantes consecuencias para el futuro del desarrollo del país (AIE, 1997; Millan, 1999; Herz *et al.*, 2005).

El sector energético en Argentina, anterior a las reformas de 1992-93, se caracterizaba por el dominio de compañías de propiedad pública tanto a nivel federal como provincial. Las empresas privadas integraban y controlaban verticalmente su participación en la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en los principales centros del país. Las provincias más grandes operaban sus propias compañías eléctricas junto con cooperativas locales; éstas se convirtieron en el primer objetivo del proceso liderado por la alianza IFI-gobierno. Atracción de inversión de capital, promoción de la

competencia y retirada del estado de sector, fueron los principales objetivos y para lograrlo todos los esfuerzos estuvieron dirigidos a hacer de estas compañías empresas atractivas financieramente a través de elevar las tarifas, recortar la estructura y reducir el riesgo patrimonial (Bouille *et al.*, 2001; Millan, 1999; Herz *et al.*, 2005). A finales de la década de 1980, antes de la introducción del modelo de mercado y la reorientación del sector hacia un comercio basado en una energía a gas, Argentina tenía reservas de gas para 35 años; para 2006 las reservas apenas llegaban 8 años.

Para mediados de los años noventa, Argentina se había convertido por sí sola en el proveedor estratégico de gas para Bolivia y de energía eléctrica para Chile, Uruguay y Brasil (Millan, 1999; Herz *et al.*, 2005). El cambio se dio gracias a tres factores diferentes: la prominencia de gas en la matriz energética del país; la estrategia seguida para su administración; y el papel influyente del BID y el Banco Mundial en la configuración de un regionalismo abierto. Así, a inicios de la década de 1990, el sector empezó a experimentar un proceso crítico de concentración de mercado, seguido posteriormente por interrupciones continuas en la provisión de los servicios (Maldonado y Palma, 2004). Como resultado, para finales de 2001, serias limitaciones estructurales empezaron a surgir en las reformas lideradas por la colaboración gobierno, BM y BID, en la medida en que compañías recientemente privatizadas no expandían sus inversiones ni introducían más tecnología ni servicios a pesar de las grandes ganancias, importantes concesiones estatales y descontento público con los servicios y las tarifas (Bouille *et al.*, 2001: 14; Millan, 2003; Calderón y Servén, 2004; Herz *et al.*, 2005).

### **Respaldando y justificando la privatización de la energía eléctrica**

Un elemento central del papel político-económico del BID en las reformas a la energía eléctrica fue su habilidad de respaldar, justificar y legitimar la privatización de la energía eléctrica al lograr la hegemonía para un conjunto particular de ideas o un modelo de reformas que definieron las opciones disponibles para el sector. La justificación y legitimación consti-

tuyeron procesos sociales centrales, a través de los cuales el Banco ejerció su principal función hegemónica, a saber, la generación de un consenso alrededor de lineamientos económicos específicos. En su mayoría, esta función hegemónica se expresó en la forma cómo se enmarcaban las opciones políticas, circunscribiendo de esta manera sus acciones (Cox, 1992: 179; Taylor, 2005). Créditos, asistencia técnica y las ideas centrales de la base del proyecto devinieron inseparables y subordinadas a los elementos del mismo proceso hegemónico.

Puesto que las capacidades del Banco representan una amalgama de capacidades materiales e ideológicas, sus capacidades generalmente se manifestaban en las ideas que respaldaban el modelo de reforma y en el proceso que acompañaba su justificación y legitimación. Esto es relevante ya que la identificación de estas ideas y procesos nos permitiría rastrear tanto el consenso nacional-internacional sobre las condiciones necesarias bajo las cuales la participación del sector privado debería llevarse a cabo, así como las áreas en las que el BID fue más allá de su influencia financiera. Además, esto nos ayudaría a indagar las intervenciones del Banco encaminadas a defender y legitimar el proyecto político de la asociación gobierno-IFI acerca del sector. La preocupación sobre la capacidad del BID de intervenir y promover el desarrollo en los países prestatarios no es un tema nuevo; además, ha sido consiente de este poder que puede encontrarse ampliamente y en diferentes formas en los informes oficiales. Un ejemplo de esto está en el documento Estrategia para el Sector de Energía que manifiesta:

El Banco puede remitirse a una variedad de experiencias, instrumentos, políticos y campos de acción para orquestar un conjunto de actividades complementarias y hacer un uso óptimo de sus ventajas institucionales... [El] Banco es un jugador regional influyente con una habilidad probada para convocar conferencias, reuniones y otros foros para discutir temas importantes y alcanzar consenso... [El Banco] también cuenta con una red de oficinas en toda la región que le permite aprovechar las ventajas de su experiencia en el sector energético para adaptar sus servicios a las nuevas circunstancias. (BID/Estrategia para el Sector Energético, 2000: 15)

El diseño de la privatización de la energía eléctrica en Argentina representó un proceso a través del cual la asociación BID-gobierno convirtió una opción particular de reforma –fragmentación, privatización del sector y competencia– en una opción de política pública única, universal y legítima. El sello del Banco en la privatización del sector –basado en las experiencias chilena y británica– fue ampliamente desarrollado por medios tecnocráticos y consensuales, en los cuales el modelo multilateral vino a ser adaptado y adoptado, a comienzos de la década de 1990, a las necesidades estratégicas del transformismo argentino. Los resultados de esta investigación sugieren que la capacidad del Banco está compuesta por la combinación de diferentes fuentes. Es notable que a través de ellas la perspectiva ideológica sea codificada de manera gradual y concretizada por medio de intervenciones, negociaciones, condicionalidades, y se logre realizar concesiones hasta llegar a un consenso, permitiendo que “los intereses seccionales más representativos...sean desplegados como el interés común” (Taylor, 2005: 127).

### *Intervención en las reformas y la privatización*

La intervención del BID en la privatización de la energía eléctrica argentina tuvo lugar dentro del marco de una estrategia en marcha de internacionalización de los servicios públicos y globalización financiera de la economía argentina, dirigida por la asociación entre las IFI y la administración de Menem. En este momento, las dinámicas cooperativas entre el gobierno y las IFI reflejaron una profunda alianza fundada sobre intereses compartidos e ideas concernientes a los cambios en los lineamientos centrales del desarrollo, promovidos por poderosas falanges nacionales y regionales de fuerzas sociales organizadas detrás del desarrollo liderado por mercados autónomos. Al interior de esto, el diseño de la privatización de la energía eléctrica se dio a lo largo de dos procesos interrelacionados. El primero es el desplazamiento hacia políticas pro mercado y la alineación internacional acogida por la administración de Menem como la única opción para el desarrollo del país, algo que hasta ese momento era impensable para la

administración Peronista (Palermo, 1994: 314; Levitsky, 2003: 150). El segundo es el proceso por el cual el Banco, en concertación con las IFI, dio forma a esta opción nacional dentro de un modelo particular de privatización y que la presentó junto con el Banco Mundial como una alternativa técnica universal. No sorprende que los dos procesos en los cuales el gobierno y el Banco aparecen guiados por una fe ciega en la eficiencia de los mercados sin regulación y por la perspectiva de que el papel del estado debería ser reducido a una mínima intervención en este proceso.

La privatización de la industria nacional de energía eléctrica puede explicarse por cinco hechos centrales que también explican el involucramiento del Banco en el proceso. Primero, es el hecho de que el sector estaba en un estado crítico tras dos décadas de gobiernos democráticos y dictatoriales, shocks externos y repetidos intentos de restructuración bajo las reglas del mercado. En consecuencia, para finales de la década de 1980, el profundo deterioro del sector fue descrito de forma oficial por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) como:

Crisis energética, deterioro administrativo... Condiciones de ineficiencia, burocracias gigantes, falta de control, falta de profesionalismo en su manejo, politización e incapacidad de su administración que contribuyen a una crisis energética de gran magnitud. (CAMMESA <http://www.cammesa.com/inicio.nsf/marcomem>)

Segundo, el gobierno estaba enviando una señal a las IFI y a los mercados de capitales de su compromiso con los nuevos postulados globales del desarrollo. Este fue un elemento central, ya que las recientes privatizaciones habían sido criticadas por su falta de transparencia, y el gobierno necesitaba mejorar su imagen externa en medio del mayor canje de deuda pública bajo el Plan Brady (Nochteff, 2001; Murillo, 2001). Tercero, la administración tenía una necesidad urgente de acceder al financiamiento externo con el fin de mejorar su situación fiscal y mantener la transformación. Cuarto, fue la señal de que la administración Peronista era capaz de seguir los principios pro mercado al privatizar lo que para los Peronistas tradicionales era un ícono: el sector público de energía eléc-

trica (Basualdo, 2003). Por último, pero no por eso menos importante, la privatización de la energía eléctrica hubiera sido una promesa libre de problemas de la política exterior de Menem dirigida a ganar el respaldo de Europa a las reformas (Escude y Cisneros, 2000). Estos cinco hechos representan elementos interrelacionados que explican la importancia del control técnico del proceso en manos del personal del Ministerio de Economía y del Banco, y las condiciones particulares bajo las cuales el BID ingresó al proceso.

En 1991, la urgente necesidad financiera de Argentina por fondos frescos para llevar a cabo los cambios exigidos por la estrategia de convertibilidad, abrió la puerta para la intervención del Banco en las reformas del país. El BID se concentró en “préstamos de rápido desembolso” (altamente condicionados a las políticas), en coordinación con la supervisión del FMI y el Banco Mundial, dentro de un marco de consenso y relaciones cooperativas entre la administración y las IFI (Tussie, 1994: 124). Es así como en 1992 Washington y Argentina delegaron al BID entregar un respaldo financiero “tan prono como el Plan de Convertibilidad se ponga en marcha” (BID/OC-AR-682, 1992), con el fin de acompañar a las reformas económicas. En consecuencia, tres problemas percibidos como centrales fueron abordados: la reducción del déficit fiscal, reformas federales y la privatización de los bienes públicos. En este escenario, y en muy poco tiempo, la participación del BID en las reformas fue mucho más amplia que la del Banco Mundial. Para ese momento, las reformas estatales y provinciales y la privatización de la energía eléctrica fueron aspectos inseparables dirigidos por la intervención del Banco (ver Anexo IV).

Dos de los programas del Banco apuntaban a la privatización de la energía eléctrica: el Programa Provincial Energético (BID/OC-AR/863, 1991) y la Reforma de los Servicios de Energía Eléctrica (BID/OC-AR/682, 1992). Ambos créditos incluían el apoyo para el desarrollo de capacidades institucionales en la forma de componentes no rembolsables dirigidos a contratar consultores, llevar a cabo evaluaciones financieras concernientes a la viabilidad de la reforma, entre otros. Los dos programas, a su vez, estaban atados a dos programas centrales para la reforma del estado en asociación con el Banco Mundial: la Reforma del Sector

Público (BID/OC-AR/633, 1991) y el Programa de Desarrollo de las Provincias (BID/OC-AR/619, 1991). Aquí, la justificación del BID para la privatización de la energía eléctrica se expresa como un enfoque despolitizado y tecnocrático compartido por el Ministerio de Economía que domina su discurso acerca de las raíces económicas de las malas fortunas de las décadas pasadas, como está estipulado claramente en un documento oficial del BID:

El deterioro de la economía es atribuido principalmente a un crecimiento descontrolado del sector público y su resultante ineficiencia. La expansión del sector público y la erosión de la disciplina fiscal dieron paso al surgimiento de un déficit fiscal crónico... llevando a la inflación, altas tasas de interés, pérdida de confianza hacia el sector privado... y a la incapacidad de alcanzar las altas obligaciones externas. (BID/OC-AR/633, 1991: 1.2)

El texto manifiesta la supremacía de los postulados neoclásicos dentro del Banco y la creencia implícita que los estados, debido a la política, eran por naturaleza incapaces de una responsabilidad fiscal y de cumplir con las obligaciones financieras externas. No obstante, el documento oficial va más allá de esto, definiendo las raíces y los objetivos de las reformas en el sector público:

El déficit general del sector público está...al centro de las dificultades económicas de Argentina...[que] se originan en...(i) el mismo Gobierno Central; (ii) el sistema de seguridad social; (iii) la empresas del sector público; (iv) los gobiernos provinciales; y (v) las pérdidas (netas) del Banco Central...Argentina debe enfrentar todas estas fuentes [generando] un superávit primario suficiente para cumplir sus obligaciones de la deuda e incrementar el ahorro nacional; elementos esenciales que...mejorarán las perspectivas de inversión. (BID/OC-AR/633, 1991: 1.3)

El planteamiento es bastante revelador ya que muestra dos importantes elementos normativos a los cuales la concepción del BID estaba subordinada. El primero es la idea de que el origen del problema era la misma estructura del estado. Segundo es la concepción de que el crecimiento del



país dependía solamente o principalmente de los elementos del mercado externo tales como la percepción racional de los inversionistas acerca de la capacidad del país de cumplir con su deuda externa. Analizando la participación de las IFI en la transformación de Argentina, Rodrik sintetiza esta perspectiva multilateral de la siguiente manera:

Mirado desde esta perspectiva...el crecimiento económico requiere de capital extranjero. El capital extranjero requiere eliminar el riesgo soberano y eliminar el riesgo soberano requiere un compromiso de no jugar con el dinero de otra gente... [La esperanza del gobierno] era que [éste] sería recompensado con una aguda reducción del “riesgo argentino”, lo que conduciría a grandes ingresos de capital y a un rápido crecimiento” (2003: 17)

En resumen, emerge que el objetivo central detrás de las reformas y las privatizaciones, tanto para el BID como para el gobierno, no fue tanto la transformación de una estructura anticuada de los servicios públicos sino promover la credibilidad financiera internacional. Esto fue el elemento central de la globalización del financiamiento al desarrollo bajo la alianza IFI-gobierno.

### *Definiendo y justificando la privatización*

El diseño, justificación e implementación del modelo de privatización de la energía eléctrica fueron llevados a cabo de forma coordinada por el personal de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía, los principales BMD y un pequeño grupo de consultores financieros, legales y técnicos (Murillo, 1999; Bouille *et al.*, 2001). Figuras claves en el proceso y posteriormente en la defensa de la reforma fueron Carlos Bastos, ex Secretario de Energía, y Agustín León Tapia, un ingeniero civil chileno con una impresionante carrera dentro de la industria, entre otros consultores. Jugando un papel primordial, también estuvieron Harold Smartt, del Departamento de Operaciones Regionales del BID; Jaime Millan, un economista elite del BID especializado en el sector energético; Jaime Sujoy,

un economista del Banco y figura clave en el departamento de operaciones regionales del BID; Ignacio Pérez-Arriaga, de origen español y profesor de ingeniería electrónica en MIT; y un consultor inglés KPMG y Merz y MacLellan, quienes jugaron un rol central en la reorganización del estado financiero de las compañías antes de la privatización.

El BID acompañó y apoyó, en general, el liderazgo de Bastos, aun cuando, en la etapa inicial, algunos miembros del personal técnico del Banco eran escépticos sobre el resultado final del proceso. El BM y el BID consolidaron el poder institucional y político de Bastos, acordaron un estatus más alto que el de Subsecretario de Recursos Energéticos sobre otros actores, incluyendo gobiernos provinciales. El acuerdo proporcionó al equipo de Bastos de una independencia respecto al sector público, permitiéndole supervisar entidades provinciales y compañías privadas beneficiarias de los créditos, y desarrollar una estructura autónoma y paralela poderosa en términos financieros y legales. Entre las condiciones establecidas por el BID para el desembolso de fondos para la reforma del gobierno, el Banco también exigió la creación de la Unidad Central de Ejecución (UCE) en el departamento de la Subsecretaría:

Dotada de personal, autonomía financiera... y los siguientes instrumentos legales: 1) el acuerdo de garantía que debía ser suscrito entre la Subsecretaría y las entidades de energía...2) el acuerdo crediticio que sería firmado entre la Subsecretaría y las entidades de energía... [La UCE tomaría] todas las medidas necesarias...para que las tarifas del servicio eléctrico produzcan suficientes ingresos y ganancias para cubrir los gastos del servicio [para los nuevos propietarios privados]. (BID/OC-AR/863, 1991: Anexo I, Anexo III)

Al haber creado la estructura organizacional, el Banco concentró sus esfuerzos hacia dos frentes. Primero, apuntó hacia la reorganización de las empresas públicas que se estaban preparando para su privatización (Bouille *et al.*, 2001: 14). Segundo, se enfocó en transferir experiencia al traer figuras claves del proceso chileno y británico para desarrollar vínculos técnicos y privados de la nueva UCE. Esto incluyó la contratación posterior,

por parte de gobierno, de León Tapia, un ex ingeniero de la compañía de electricidad pública chilena, ex director financiero de Endesa-Chile, y consultor de BID con una importante participación en otros procesos de privatización en la región –i.e. en Bolivia y Ecuador. La opinión del Banco acerca del proceso fue resumida en una declaración hecha por un bien posicionado economista de su equipo:

La privatización de la energía eléctrica en Argentina fue buena, a pesar de algunos asuntos sobre cómo fueron adjudicados los contratos...en ningún otro lugar encontrarás un mejor ejemplo del agotamiento del viejo modelo basado en el control estatal y los subsidios que en el caso argentino...Con Cavallo hubo una dinámica excelente y Bastos era un profesional ambicioso quien entendió que un sector de propiedad privada y competitivo era la única oportunidad de la industria...Nosotros trajimos la experiencia y los contactos chilenos y ayudamos a Bastos a conocer más del proceso británico así como a conseguir la mejor gente para el equipo. (Entrevista anónima, 20/04/2004)

Un papel central del BID en el proceso de privatización de la energía eléctrica fue la justificación y legitimación de las reformas. El proceso de justificación se dio a través de la estrategia política de despolitizar el tema energético y la economización del modelo alternativo impuesto por la asociación IFI-gobierno. Es sorprendente que lo que posteriormente se justificó como la introducción de un modelo económico, técnico, ambiental y socialmente viable para el sector, discrepó considerablemente de lo que esta investigación encuentra como la verdadera justificación (Millan, 2006).

Despolitización o la extracción de cualquier dimensión política obvia del tema, y la economización del asunto y su presentación como una propuesta técnica, son partes inseparables de la estrategia institucional del Banco en el proceso. Ambos elementos se materializaron a través de medios técnicos institucionales del conjunto formado por el BM, el BID y el gobierno. El proceso se basó en la presentación del modelo como una solución técnica para el desarrollo, y en la repetición continua de dos afirmaciones de hecho convertidas en principios normativos: primero,

la incapacidad del viejo monopolio de estado para alcanzar las nuevas exigencias tecnológicas del desarrollo; segundo, la incapacidad financiera inherente del estado para administrar la industria energética, en contraste con el dinamismo de los mercados (Millan, 1999; BID, 2001; Millan y von der Fehr, 2003; Littlechild y Skerk, 2004). Según un académico experto en el tema:

La estrategia utilizada...fue presentar a las alternativas como impracticables, las reformas radicales como inevitables y a las compañías propiedad del estado como empresas con baja credibilidad y prestigio. (Bouille *et al.*, 2001: 12)

Las afirmaciones de hecho acerca de la incapacidad del viejo modelo que emergieron en el discurso del Banco y del gobierno, estuvieron ligadas a dos elementos centrales. Uno fue el principio normativo de que el estado debía retirarse del sector con el fin de evitar futuros problemas económicos para el país; otro fue la necesidad del BID de apoyar y trabajar dentro del marco de las reformas de privatización ya definidas por el Banco Mundial y el FMI. Esto se manifiesta claramente en un documento el Banco para la reforma del servicio nacional de energía eléctrica:

El principal objetivo de las reformas es reducir el déficit del sector público por medio de grandes cortes en el gasto gubernamental... [En] concordancia con las estrategias del gobierno, el Banco considerará operaciones diseñadas para promover la participación del sector privado en la economía. (BID/OC-AR/682, 1992; 1.7-1.8)

Dentro de este objetivo general, la justificación para la privatización de la energía eléctrica surge de la documentación del BID a través de la descripción de cuatro inconvenientes localizados en la misma base de las problemáticas compañías nacionales subordinadas, como ellas eran, al desempeño de las finanzas públicas. La característica distintiva de estas afirmaciones de hecho es que éstas estaban fundadas en argumentos financieros con muy poca referencia a su contexto político económico y ambiental o a su origen técnico. La primera fue que el nivel de las tarifas

de las compañías nacionales “por mucho tiempo habían sido demasiado bajas para cubrir sus necesidades” (*Ibid.*, 3.6). La segunda fue que la decisión sobre las tarifas había sido congelada en repetidas ocasiones por razones sociales y fueron fijadas centralmente por una autoridad arbitraria desde el gobierno nacional y provincial, debilitando el desempeño del sector. En el mismo sentido, el resultado fue que las compañías se volvieron cada vez más incapaces para “cumplir con los intereses de pago de la deuda en los que ellas habían incurrido”, recayendo en “garantías otorgadas por el gobierno nacional y [resignándose] a una situación de permanente morosidad vis-à-vis con el sistema financiero y su propio gobierno” (*Ibid.*, 3.15).

Esta comprensión economicista del sector nacional, presente en prácticamente todos los documentos oficiales, parece fundada en una descripción empírica de las circunstancias coyunturales de las tres compañías nacionales más importantes –Hdriñor, AyEE y SEGBA. Es de notar que este diagnóstico economicista fue extendido a todas las compañías de energía eléctrica del país e identificado como la representación de un problema financiero estructural que fue la premisa central del diagnóstico y la justificación que tanto el Banco como el gobierno manifestaron de la privatización. Además, esta descripción empírica vino a ser la pieza central de un argumento justificando y demostrando de forma técnica por qué “el modo tradicional de abastecimiento, basado en el monopolio del estado y en subsidios indiscriminados a los consumidores, había llegado a su fin” (BID/ Estrategia para el Sector Energético, 2001: 1). Más sorprendente aún es que el análisis de la documentación oficial del BID durante el periodo, no revela ninguna investigación de sustento acerca del sector energético nacional o algún estudio de experiencias internacionales que justifiquen por qué la fragmentación y el control privado eran la única vía para reestructurar el sector. De hecho, en la documentación oficial la mayoría de las referencias se remite al desempeño de la transformación de los mercados en países en desarrollo y en particular a los sectores energéticos estadounidense, británicos y chilenos. Lo que en su lugar aparece es un marco despolitizado y economizado de las opciones políticas que están más preocupadas en justificar los compromisos del gobierno con las IFI que en atender a los

asuntos estructurales del desarrollo. En el Banco, dos de sus especialistas en el sector, Jaime Millan y Nils-Henrik von der Fehr, llegaron a la misma conclusión:

Se esperaba que al introducir capital privado y al liberar las fuerzas del mercado en los mercados energéticos, se produjera un sector energético más comercial, eficiente y consiente del servicio al cliente que fuera menos politizado... [La] privatización... fue vista como una excelente forma de llenar las arcas vacías. [Y] las fuentes de financiamiento multilateral, entusiasmadas por el éxito chileno en atraer nuevas inversiones privadas para cumplir con la demanda energética creciente, se volvieron cada vez más reuentes a financiar un sector público “impertinente” (2003: 1-2).

El enfoque que estos especialistas del Banco criticaban no es otro que el modelo del Banco Mundial para las privatizaciones del servicio público de energía eléctrica en la región, que el BID había adoptado, adaptado y puesto en marcha bajo la supervisión del BM en la década de 1990. El modelo definía algunos pasos necesarios para la privatización: aprobación parlamentaria; establecimiento de una comisión de privatizaciones independiente; preparación para aprobar legislaciones y decretos que garanticen la protección del sector privado; contratación de consultores técnicos, legales y financieros; definición de unidades de negocios separadas; reestructuración laboral y esquemas de jubilación voluntaria; preparación de documentos vinculantes y transferencia de contratos; precalificación de potenciales licitadores; expedición de convocatoria para concesiones; evaluación de las licitaciones; otorgamiento; activos de las compañías con valor; disposición de acciones para las minorías; y organización de programas para la participación accionaria de los trabajadores (EIA, 1997: 81).

Más allá del énfasis en la transferencia hacia el sector privado, el esquema técnico y la justificación del Banco cambiaron posteriormente durante los años noventa hacia abordar temas más regulatorios; desde un énfasis en las tarifas y el gasto público hacia el papel del estado, incentivos a la eficiencia y debilidad institucional. No obstante, el modelo ex-

presa el consenso excluyente entre el Banco, la red regional pro mercado y el gobierno acerca de que “el estado ya no era capaz de llevar a cabo las tareas de planificación, inversión y administración de la energía eléctrica” (Bouille *et al.*, 2001: 10). Como en toda reforma de primera generación, la definición negativa es la que domina oficialmente, el Banco hizo un llamado a que “el estado se retire completamente de la industria energética y de gas... [Y él mismo estaba preocupado por] su capacidad de atraer inversión privada”. El argumento central era que los esfuerzos debían concentrarse en hacer de estos bienes algo más atractivo para los inversionistas con el fin de “reducir los riesgos de inversión” (Bouille *et al.*, 2001: 4).

Estas perspectivas no eran un discurso multilateral aislado generado por el Banco y otras instituciones multilaterales. De hecho, este enfoque también fue presente y fundado en la perspectiva del gobierno sobre las reformas del sector energético. En lugar de reflejar una convergencia de las opciones de política entre el gobierno y las IFI, expresó la visión dominante de la asociación entre IFI y el transformismo argentino. El gobierno estaba profundamente comprometido a una estrategia de la cual la administración de Menem no dudó incluso cuando enfrentó a sus propios miembros del partido opuestos a la reforma, presentando no sólo una defensa de la privatización sino también un completo enfoque pro mercado para la historia argentina, que hasta ese entonces era impensable para el Peronismo:

Por qué se me acusa de [ser un] liberal...Existen estatistas...una mentalidad que el mismo Perón había descartado en 1954, cuando puso en marcha el proceso de desregulación petrolera y condenó, en general, por su ineficiencia y deficiencia, a las empresas estatales...Hasta 1952 solíamos vivir casi sin trabajar...Frondizi fue el único que asumió una actitud de cambio...[y] Rapanelli no se animó a poner en marcha nuestra propuesta de liberalización del mercado. (Citado por Palermo, 1994: 314-315)

La justificación de las reformas fue inscrita dentro del discurso hegemónico dirigido a redefinir valores colectivos por medio de resignificar de

forma negativa el pasado e igualar el progreso a las reformas pro mercado y al apoyo multilateral. El proceso se fundó en continuas invocaciones al oscuro pasado estatista, favorecido por un claro liderazgo de la opinión pública y por la ausencia de una resistencia significativa entre los actores políticos dentro y fuera del partido político oficial (Palermo, 1994: 315). El esquema de ruptura entre el pasado y el nuevo presente fue una característica central de la alianza gobierno-IFI, en la cual el Banco estaba especialmente preocupado por enmarcar las opciones políticas, circunscribir las acciones y legitimar las reformas, y por lo tanto alinearse con el régimen de convertibilidad.

### *Fragmentación y competencia*

Otro asunto central en la privatización de la energía eléctrica fue el papel del estado y la transformación de la estructura federal, que posteriormente en los años noventa sería definida de manera explícita como uno de los pilares del modelo y justificación regional de la liberalización de la energía eléctrica utilizado por BID (Millan, 2006). Es sorprendente que un breve estudio de la documentación oficial del Banco de comienzos de la década de 1990 no revele ninguna mención al papel y estructura del estado argentino en el sector, al cual se refiere de forma negativa e indirecta al mencionar sus aspectos económicos y técnicos. En la justificación oficial del proceso hay una ausencia de análisis sobre su origen político. Considerando su papel estratégico financiero, económico y social, es sobresaliente la inexistencia de uno de los temas políticos centrales: la lucha política sobre el control de la industria energética por parte de los estados provinciales. En términos políticos, el control de la provisión de energía eléctrica había representado para las provincias una fuente poderosa que reforzaba su relativa independencia política frente al abrumador poder nacional estatal (Bouille *et al.*, 2001: 10; Etchemendy, 2005).

Las empresas públicas de energía eléctrica habían sido factores históricos en el conflicto político entre el gobierno nacional y las provincias. Esto



representa un elemento político; también es un hecho sorprendente que subyace a las reformas y a la participación activa del BID, que las reformas no empezaron en el nivel nacional sino provincial. A este respecto, la justificación multilateral basada en el modelo británico y chileno coincide con un objetivo político central que la administración de Menem buscaba: reorganizar y transformar el panorama político federal. Investigaciones sobre esto revelan cómo el papel del BID en las reformas implicó el ejercicio de otra función hegemónica aplicada conjuntamente con el gobierno en apoyo al proyecto político económico del transformismo argentino, a saber, la capacidad del Banco de respaldar la cooptación hegemónica y la absorción de las fuerzas de oposición al reforzar las estrategias de compensación de la administración de Menem para las provincias y para sindicalizar a los trabajadores. En este proceso, la cooptación hegemónica, las tácticas de compensación y la segmentación de la industria parecen estar claramente alineadas detrás de los objetivos políticos nacionales. Algunos indicios pueden encontrarse en la opinión de un miembro importante del personal del Banco:

Con Cavallo y su personal la relación fue excelente y el Banco trabajó bien mientras él estuvo ahí...Él tenía dos problemas. Primero, ajustar la inflación; lo que hizo con la convertibilidad, y luego, dominar a aquellos que más dinero querían, i.e. las provincias... En este punto el Banco actuó a través de diferentes medios, que en su mayoría buscaba respaldar a las reformas por medio de la reorganización de la situación fiscal de las provincias y privatizando, así como en el caso de la energía eléctrica...La regla era simple, si las provincias llevaban a cabo reformas fiscales, la nación abriría la puerta a fuentes internacionales para financiar las inversiones, así de simple...existiría apoyo financiero pero a cambio de reformas...Cavallo... tenía un control firme y las instituciones de Washington lo respaldaban. (Cobas, entrevista 27/04/2004)

Es interesante ver que, más allá del reconocimiento de control político que el Ministro de Economía tenía sobre el proceso, la justificación multilateral toma una forma especialmente diferente, con un énfasis en dos conceptos normativos –fragmentación y regulación– derivados de la teoría de los in-

centivos del mercado. Resumiendo el discurso oficial del BID, Millan y von der Fehr señalan:

El razonamiento era que la competencia efectiva podría alcanzarse si el peso de las empresas individuales era reducido, en consecuencia incrementando el número de jugadores interdependientes. En la medida en que no se podía sustentar sobre la competencia directa, se podría facilitar la competencia del mercado al reducir o eliminar las barreras de entrada... De esta forma, los mercados podrían ‘obtener el precio justo’, y por lo tanto proporcionar incentivos para la expansión eficiente y óptima del sistema. (2003: 3)

Millan, el principal economista energético del Banco y, al comienzo, el más renuente representante del BID involucrado en la introducción de reformas puras para un mercado no regulado, amplió su perspectiva y profundizó la justificación oficial a inicios de la década de 1990, al afirmar en el 2006:

[Las] reformas buscaban fortalecer los escasos incentivos para la eficiencia, movilización de recursos financieros, y liberar al estado de pesadas cargas financieras, sin olvidar de atender las necesidades de los pobres... [P] promocionaban la participación del sector privado... mientras al mismo tiempo se ocupaban de la reestructuración del sector, separándolo vertical y horizontalmente... Un regulador independiente protegería a los inversionistas de intervenciones oportunistas por parte de los gobiernos y defendería los intereses de los consumidores de posibles abusos de los proveedores del servicio. (2006: 35)

La separación vertical y horizontal del sector fue justificada bajo un consenso técnico de que existían dos prerequisites para la creación de un mercado competitivo. El primero era separar los segmentos del mercado posiblemente competitivos (y por lo tanto atractivos a los inversionistas) de aquellos que constituían un natural monopolio –la “indisociable cadena productiva” (Bouille *et al.*, 2001: 6). Este concepto estaba atado a la idea de que los mercados están guiados por las expectativas racionales de los

actores, un dogma de fe que es el punto de partida para toda perspectiva económica neoclásica (Foley, 2002, 2003). El segundo prerequisite fue la adopción de un principio regulador donde “los generadores no podían actuar como distribuidores o participar en transmisión [de energía] al mismo tiempo” (Bouille *et al.*, 2001: 6; Herz *et al.*, 2005). En síntesis, cuanto más grande el segmento de la cadena productiva, vertical u horizontal, más posibilidades de involucrar a jugadores del mercado; así, la segmentación y regulación del mercado se convirtieron en supuestos regulatorios bases de las estrategias del Banco en la región.

Sin embargo, así como el papel de estos conceptos normativos son importantes en la defensa y justificación de la privatización, también se da el caso de que estos conceptos reflejaron, así como lo hace todo discurso, el escenario de la acción política o la hoja de ruta del proceso. El modelo BID-gobierno, al definir lo que las reformas debían o no debían ser, también reflejó los límites de los medios de legitimación de esos actores dentro del escenario. Es importante tener presente que en el centro del proceso había un elemento central: la estructura federal y su actor principal, es decir las provincias en las cuales el BID estaba alineado con el proyecto nacional. El discurso y las acciones del Banco y el gobierno nuevamente aparecen como complementarios, puesto que las provincias representaban tanto obstáculos en el camino hacia un mercado energético orientado al comercio como importantes actores políticos en el transformismo argentino. Creado y respaldado por el gobierno y el BID como un estado paralelo, el equipo de Bastos tenía la autonomía financiera para administrar los fondos del Banco y los nacionales, el poder legal para imponer reformas y el respaldo político directo de la administración de Menem, a través de sus operadores políticos regionales, para presionar a las provincias hacia el proceso.

La justificación del BID, al apelar a los principios de necesidad, fragmentación y competencia como mecanismos para promover la eficiencia económica y a la creación de un regulador independiente, separando al estado de su actividad, claramente fue mucho más allá de una simple justificación y aparecen, igualmente, contribuyendo a legitimar la economía política de la privatización de la energía eléctrica. La fragmentación del

sector y su regulación tal vez eran supuestos normativos incuestionables y base del modelo sectorial. No obstante, traducido a la realidad, estos pueden terminar en resultados políticos contrarios a aquellos esperados o al menos a aquellos declarados por la promoción oficial.

### **Transformando y legitimando el sector energético**

El equipo de Bastos estuvo a cargo del diseño, las decisiones principales y la ejecución del proceso de privatización de la energía eléctrica. El grupo de trabajo y los consultores, con el continuo apoyo del BID y el BM, tuvieron el objetivo general de “realizar la preparación para la disociación y venta de las compañías de energía eléctrica federal, y construir el nuevo marco legal y mercantil para el sector” (Bouille *et al.* 2001: 11). El discurso oficial sostenía que el sector energético estaba cerca del colapso, un mensaje que fue amplificado por el uso de los medios de comunicación por parte del gobierno con el fin de presentar una dicotomía entre el abismo y la privatización. Una característica sobresaliente del proceso fue que nadie fuera del equipo de IFI-gobierno tomó parte en las discusiones acerca de este tema de desarrollo estratégico, mientras que algunas discusiones con la capacidad de oponerse a las privatizaciones fueron cooptadas y/o compensadas y asimiladas dentro de la estrategia de convertibilidad.

En enero de 1992, la ley energética fue aprobada, estableciendo una estructura legal para la estructuración y privatización del sector. Ese mismo año Argentina y Estados Unidos firmaron un Tratado de Inversión Bilateral que otorgaba a las compañías estadounidenses el derecho a invertir en el país bajo términos favorables como aquellos acordados para las compañías argentinas. El proceso realizó una subasta pública “en la cual los licitantes se encontraban en la posición de fijar el nivel deseado de rentabilidad” (Bouille *et al.* 2001: 6). El BM, el BID y el sector privado modificaron las tarifas que fueron ajustadas antes de la subasta, y los precios fueron simplemente fijados con contratos de precios establecidos a ocho años, con el fin de garantizar la rentabilidad de

las compañías y reducir el riesgo de la inversión privada. Resumiendo, por la privatización de todo el sector las compañías extranjeras y nacionales pagaron US\$330 millones en efectivo y emitieron US\$1 160 billones en bonos de deuda al estado argentino por las empresas de energía eléctrica. Esto significa que los nuevos propietarios pagaron (en promedio) por el 22,13 por ciento de las compañías con un desembolso real, mientras el 77 por ciento de la compra fue ejecutada a través de bonos (AFJP, 2006: 8).

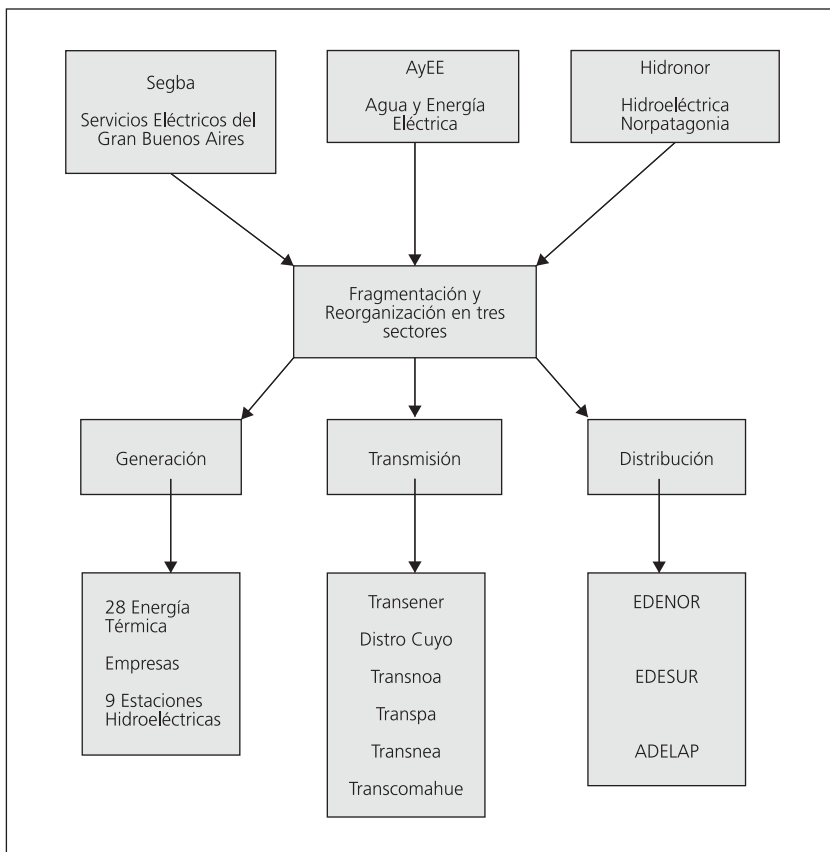
La transformación del sector consistió en una disociación y separación vertical y horizontal de las funciones de generación, transmisión y distribución. El criterio de regulación estuvo basado en prohibir a las compañías ser responsables de más de una función simultáneamente, aunque no existía una regulación respecto a la expansión de la inversión. El mercado mayorista sería regulado por la competencia bajo la supervisión de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA). Por su parte, el mercado minorista fue dividido en un segmento regulado y un segmento sujeto a la competencia entre los proveedores. El segmento regulado garantizó el monopolio al distribuidor a quien fue garantizada la concesión. Los contratos de concesión especificaban la obligación de los titulares de las concesiones solo en términos de la calidad técnica y comercial de los servicios (AIE, 1997: 65; Murillo, 2001; Bouille *et al.*, 2001: 6), aunque no hacía ninguna referencia a la expansión o nuevas inversiones en infraestructura y tecnología. Las estaciones generadoras fueron divididas en más de veinte compañías generadoras. La transmisión fue asignada a una nueva compañía, Transener. Segba, la línea de distribución rentable del estado, fue dividida en tres compañías, cada una con 99 años de alquiler (AIE, 1997).

La supervisión general de la industria argentina de energía eléctrica pasó a manos del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el nuevo regulador independiente privado-público. Por otra parte, el gobierno federal –la rama ejecutiva– mantuvo el poder de tratar todas las actividades que involucraban el comercio internacional e interprovincial y la distribución de energía eléctrica al interior de la conurbación de Buenos Aires-43 por ciento de la demanda nacional de electricidad.

Las responsabilidades de la administración central también incluyeron el control de la generación de poder canalizado a través del mercado mayorista y de una red de transmisión de electricidad de alto voltaje, mientras que el papel de las provincias fue reducido al control de la distribución dentro de sus jurisdicciones. La empresa nacional más importante del sector permaneció en Comahue –una subregión ligeramente al sur del centro nacional cercano a la frontera chilena– también bajo la influencia del gobierno nacional. Comahue fue estratégica en el comercio de energía con Chile debido a sus grandes reservas de gas y a la introducción de una nueva tecnología CCGT de producción de electricidad por medio de gas. Para mediados de la década de 1990, Comahue se había convertido en la fuente central de provisión para la demanda chilena de energía (Bouille, *et al.*, 2001: 7; Littlechild y Skerk, 2004).

Las primeras tres compañías federales de energía eléctrica privatizadas fueron Segba, AyEE y Hidronor, que producían el 80 por ciento de la provisión nacional de energía y tenían la mayor cantidad de consumidores. En Abril de 1992, parte de Segba fue vendida a compañías chilenas y en mayo la parte restante fue vendida a compañías estadounidenses. En 1993 un nuevo decreto gubernamental fue aprobado, eliminando cualquier restricción aún existente para las inversiones extranjeras, permitiendo así que el 100 por ciento de las compañías argentinas estén en manos extranjeras y la total repatriación de ganancias y capital hacia los países de origen de los inversionistas extranjeros. El Gráfico 5.2 ilustra la etapa inicial de la reestructuración del sector y los principales beneficiarios privados de la reforma. Es sorprendente, más allá de los resultados positivos en la diversificación de la propiedad de generación y transmisión de energía, que se haya dado una concentración de la distribución de energía eléctrica de las principales fuentes de ingreso en manos de tres compañías – Edenor, Edesur y Adelap.

Gráfico 5.2 Estructura de la energía eléctrica federal argentina (1991-1994)



Fuente: Basado en informes de la Administración de Información Energética (AIE, 2006)

El proceso de privatización de la energía eléctrica pública dirigido por el BM, el complejo BID-gobierno, estableció un claro papel y división del trabajo entre dos de los más grandes bancos multilaterales participantes. El BM, inicialmente el donante más fuerte, permaneció a cargo de las mejoras internas de las compañías públicas y la negociación con el gobierno, mientras las funciones del BID fueron más amplias y estuvieron dirigidas

hacia la reorganización de las áreas de control nacional y provincial, tomando un activo papel trabajando en colaboración con el equipo de Bastos a nivel provincial y “garantizando las condiciones para el sector privado” (Bouille *et al.*, 2001; Littlechild y Skerk, 2004).

En ambos casos, las funciones del BM y del BID estuvieron enfocadas a garantizar las condiciones para la participación del sector privado. El BID y el Banco Mundial jugaron un papel central en la inspiración e inicial implementación de privatizaciones de la energía eléctrica, aunque posteriormente el Banco Mundial reduciría sustancialmente su participación. Luego de esto, el financiamiento del BID fue principalmente para el fortalecimiento de la ley y las regulaciones así como para el intercambio regional técnico y empresarial. Ellos proveyeron al sector con fondos para preparar a las compañías públicas para los cambios y respaldar al gobierno cuando este enfrentaba severos déficit fiscales al tiempo que el nuevo plan macroeconómico aún no llegaba a consolidarse. El BID y el Banco Mundial estaban particularmente preocupados con el mejoramiento del desempeño operacional y administrativo de Segba, Hidronor y AyEE. Los fondos también fueron asignados para el pago de los consultores y el personal de apoyo bajo la restructuración de la Secretaría de Energía (Bouille *et al.*, 2001).

### *Compensaciones para las provincias*

A comienzos de la década de 1990, la respaldada estrategia de convertibilidad tanto a nivel internacional como nacional, y los poderes políticos de Menem habían hecho políticamente ilógico o imposible para los gobiernos provinciales mantenerse fuera del proceso hegemónico de transformación y sus políticas. De hecho, ser parte de esto era una oportunidad política y una forma de supervivencia. Tanto por necesidad, convicción o coerción todas las provincias más grandes fueron blanco de la estrategia y tarde o temprano se alinearon con el régimen. El proceso de absorción y cooptación de las provincias constituyó un elemento central en el transformismo argentino en la primera mitad de la década de 1990 (Eaton, 2005: 89), y un componente central de la privatización de la energía eléctrica. En



estos años, desafiar la reforma de Menem acarreaba un alto costo político para un gobernador provincial, aunque una respuesta menos riesgosa y más efectiva para los gobernadores era firmar los pactos al tiempo que simultáneamente hacían lobby por pagos adicionales o negociaban compensaciones nacionales diferentes.

Los pagos adicionales fueron instrumentos centrales de compensación de la administración central. Estos incluyeron una amplia gama de instrumentos por parte de los fondos del Tesoro Nacional para acceder a fondos multilaterales bajo un estricto control de la rama Ejecutiva y del Ministro de Economía. La estrategia duró mientras el gobierno nacional gozó del apoyo de las IFI y mientras la convertibilidad otorgaba una estabilidad macroeconómica, otorgando condiciones favorables para presionar por más reformas y compensar a las provincias que las adoptaron. Sin embargo, la asistencia financiera multilateral estaba atada a las reformas, y una vez que la asistencia fue retirada hacia finales de los años noventa, el sistema mostró sus debilidades intrínsecas, en particular tras el desmantelamiento de la estructura federal. Estas debilidades emergentes fueron el resultado de años de transformación pro mercado de los servicios públicos, bienestar social y el respaldo nacional de las provincias subordinadas a la asociación entre IFI–gobierno y a los buenos oficios.

Las provincias fueron ambivalentes acerca del privatización, porque “las provincias estaban perdiendo una importante fuente de ingreso y participación en los ingresos tributarios, dadas las permanentes reformas fiscales federales que se estaban llevando a cabo en complicidad con los compromisos internacionales de las IFI” (citado por Eaton, 2005: 99). De esta forma, la transformación del sector energético requirió un mayor uso de instrumentos compensatorios con el fin de disciplinar a las provincias. Acciones realizadas por el BID a nivel provincial con el fin de asegurar el financiamiento de la privatización de energía eléctrica representaron sólo una parte de un proceso mucho más amplio de reorganización fiscal de las provincias (BID/OC-AR/619, 1999).

El programa estuvo encaminado hacia el fortalecimiento de las capacidades institucionales, financieras y operacionales de las entidades provinciales que administraban los servicios públicos de energía eléctrica antes de

la privatización (BID/SF-AR/863, 1991). La inclusión y transformación de la estructura federal fue llevada a cabo a través de estrategias de compensación por las cuales las provincias pro reforma fueron compensadas financieramente y recompensadas políticamente. Las compensaciones se convirtieron en el elemento clave de cooptación y absorción de los principales espacios políticos provinciales por parte del transformismo argentino (Basualdo, 2001; Etchemendy, 2001; Murillo, 2001; Levitsky, 2003). Esto está claramente expresado por un ex miembro de un gobierno provincial:

A nivel provincial, todos sabían que sólo había una vía para sobrevivir políticamente. Eso era aceptar las reformas, o de lo contrario ellos te dominaban con sus poderes nacionales... ellos daban dinero y acceso a instituciones multilaterales a cambio de reformas. Si uno acordaba con Bastos significaba que se abría una puerta y conseguías apoyo... Él tenía el respaldo de Cavallo, Menem y había poderosos operadores nacionales como Bauza, Mazón y Manzano detrás de ellos, quienes podían cerrar o abrir acceso a posiciones estratégicas en el Partido Justicialista, el Congreso y el Estado a nivel nacional y provincial. Así es que uno tenía que escoger estar con Roma o en contra de Roma. (Entrevista anónima 28/08/2004)

El uso de estrategias de compensación por parte del gobierno en la privatización de la energía eléctrica, así como en otras áreas públicas, también involucró la participación de estos socios multilaterales quienes institucionalizaron estas prácticas por medio de acuerdos internacionales con el gobierno nacional. Esto se puede observar en el documento oficial acordado entre el gobierno y el BID para las reformas de las provincias en 1991:

Uno de los riesgos más importantes para la ejecución del programa [puede ser la] resistencia de los gobiernos provinciales en relación con su autonomía institucional...Para superar el riesgo...la operación ha sido subordinada a los esfuerzos que en términos de reformas pueden ser acarreados por las provincias...[Así] la participación de las entidades provinciales es condicional...[al hecho] de que...la provincia haya sido declarada elegible para participar en el Programa de Reorganización Financiera y Desarrollo Económico. (BID/OC-AR/618, 1991: 1.12-1.13)

El objetivo del programa del BID mencionado anteriormente, en coordinación con el BM y bajo el control del Ministerio de Economía, fue aplicar las reformas nacionales y subordinar las entidades provinciales a la autoridad nacional. En palabras oficiales:

Transformar los gobiernos provinciales de generadores de déficit público a generadores de superávit... [Y para ser elegibles, las provincias] deben satisfacer ciertos criterios acordados con el Gobierno Federal... (*Ibid.*)

Los criterios para tales acuerdos fueron la implementación de las reformas exigidas a nivel nacional y la aceptación de las medidas compensatorias. Por ejemplo, el BID/OC-AR/619 era sobretodo un instrumento compensatorio a cambio de reformas al cual el programa de inversiones del BID estaba atado y subordinado. La autoridad del Banco y de las instituciones de Washington está claramente definida en el Programa de Reorganización Financiera y Desarrollo Económico (OC-AR 619), que establecía:

[Una vez definida por los beneficiarios] la información proporcionada por el UEC [será] remitida al Banco para su aprobación. La revisión que se debe efectuar en Washington será realizada en coordinación con el Banco Mundial y se hará un registro escrito para cualquier aspecto que requiera atención especial. (*Ibid.*, 3.60)

El BID/OC-AR 619 tenía tres componentes centrales que revelan los objetivos políticos detrás del apoyo del BID y su relación con la estrategia nacional de privatización. Primero, era fortalecer la Unidad de Ejecución Central (UEC) en el Ministerio de Economía. Segundo, desarrollar capacidades institucionales –más personal técnico– involucrado en las reformas a nivel provincial. Tercero, mantener el funcionamiento del sistema de servicio público (*Ibid.*, 4). En resumen, parece justo inferir que el programa, en lugar de ser una reforma fiscal por sí misma, estuvo más orientada hacia desarrollar, a nivel provincial, áreas paralelas alineadas con la estrategia nacional como una forma de facilitar las reformas y evitar obstáculos burocráticos y políticos. El diseño institucional conectado a las estrategias

sugiere la creación de un estado paralelo, comprendido por áreas subordinadas al complejo IFI-gobierno, de esta forma extendiendo el poder de cooptación y asimilación del régimen de convertibilidad.

### *Seleccionando a la participación privada*

Una de las características más sobresalientes de la capacidad multilateral para enmarcar las opciones del desarrollo y la justificación de los proyectos políticos ha sido la inherente flexibilidad de sus instrumentos y discursos, permitiéndole adaptarse a diferentes estrategias pro mercado de globalización. Así como diseñar y definir un modelo de fragmentación y regulación del sector, las instituciones multilaterales y el BID participaron en la definición de los criterios de selección y supervisaron el proceso, y al hacer esto, legitimaron la asignación de contratos y la selección de los beneficiarios. A este respecto, Argentina representa un caso paradigmático en la región de cómo el BM y el BID legitimaron un plan políticamente predefinido para la participación privada y respaldaron la cooptación gubernamental de los opositores.

Como se vio en el capítulo cuarto, la estrategia de Argentina para la globalización de los servicios públicos presenta dos elementos. El primero fue favorecer y generar asociaciones internacionales para el control de las áreas estratégicas de desarrollo. El segundo fue el reemplazo –a nivel federal y provincial– de los monopolios estatales por empresas privadas, concentrando las partes más rentables en sus manos. Este proceso fue llevado a cabo por la asociación IFI-gobierno que creó posiciones y rentas privilegiadas para importantes aliados estratégicos internacionales y nacionales (Nochteff, 1998; Schvarzer, 1998; Murillo, 2001; Schamis, 1998). La selección y concentración de las compañías privadas y la legitimación de la transformación del sector energético aparecen como los principales reclutados del papel del Banco al interior de la asociación IFI-gobierno.

La privatización de la energía eléctrica expone un carácter más que todo selectivo y con orientación política en la asignación de los contratos. Un análisis de los resultados del proceso revela tres direcciones políticas claves.

La primera es que los actores centrales del proceso fueron los actores principales en el orden hegemónico que comenzó a la sombra de la dictadura, como son los mayores grupos industriales. La segunda es que una significativa proporción de las compañías favorecidas eran de origen europeo y sudamericano, promoviendo la integración nacional-regional e internacional de coaliciones pro reforma. Y por último, junto con el sector privado, reconocidos dirigentes sindicales estuvieron en los primeros lugares de las listas de beneficiarios (Kulfas, 1999, 2001; Murillo, 2001, Azpiazu y Basualdo, 2002; Etchemendy, 2005). Este patrón de selectividad y transformación no es exclusivo de la experiencia Argentina pero puede ser rastreado en experiencias diversas y variadas como las de Chile, Colombia, Perú y Bolivia (AIE, 1997). Jugadores industriales bien establecidos, las compañías extranjeras y los sindicatos dominantes, fueron los principales beneficiarios de la coalición de reforma tanto en el transformismo argentino como en el resto de la región. Estos fueron favorecidos por políticas gubernamentales, compensados con débiles regulaciones y privilegiados con condiciones de acceso; además, estuvieron activamente involucrados en el borrador del marco legal en conjunto con el BM y el BID con el fin de promover la participación del sector privado en las reformas (Etchemendy, 2005).

La Tabla 5.1 muestra la participación de los mayores conglomerados económicos argentinos en el proceso de privatización del sector. Como se puede ver en la tabla, Pérez Companc, Techint, Astra (Repsol), CEL Citicorp Holdings, Loma Negra y Soldati, están presentes. Además, vale la pena resaltar que todos estos conglomerados habían sido proveedores tradicionales del estado y los mayores deudores a finales de la década de 1970 y 1980, y en todos los casos habían participado en asociación con las compañías transnacionales y los fondos de inversión (Murillo, 2001; Azpiazu y Basualdo, 2002). Todas estas compañías solían monopolizar las principales actividades en el sector nacional durante la dictadura, y en la transformación de la década de 1990 llegaron a tomar control de los sectores ajenos a ellas, tales como electricidad y otros sectores, y todos estos grupos nacionales de base industrial fueron compensados por los cambios en la estructura resultantes del proceso de liberalización (Etchemendy, 2005: 67).

Tabla 5.1 Participación de los principales grupos económicos en el proceso de privatización según sector  
Década de 1990 (a)

Sector	Pérez Companc	Techint	Astra (Repsol)	CEI; Citicorp; Holdings	Loma Negra	Soldati
Energía eléctrica (distribución)	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	
Energía eléctrica (generación)	Δ	Δ		Δ		Δ
Energía eléctrica (transporte)	Δ					Δ

(a) Incluye las mayores participaciones de los conglomerados en la privatización, aunque hay que considerar que una parte importante de estas fue posteriormente transferida a través de fusiones y adquisiciones.

Fuente: Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo (2002: 14)

La segunda orientación en la economía política de la privatización de la energía eléctrica es la evidente concentración de propiedad privada en manos de compañías extranjeras específicas, en donde la presencia europea y chilena es significativa. Por ejemplo, Electricité de France adquirió el 80 por ciento de la nueva Edesur; Endesa, la poderosa multinacional española, se apropió del 72 por ciento de Edesur. Enersis, el grupo multinacional chileno, adquirió participación tanto en Edenor como en Edesur Y finalmente, AES Corporation, una compañía estadounidense, tomó el control mayoritario de Adelap. En la mayoría de los casos, los beneficiarios extranjeros surgieron en asociación con poderosos conglomerados nacionales como las asociaciones entre Endesa y el grupo nacional Astra que tenía el control del Edenor; y AES Corp y el grupo Soldati en el caso de Adelap. Vale la pena recalcar que las multinacionales chilenas y europeas adquirieron las compañías que dominaban la distribución nacional de energía eléctrica, mientras que las empresas estadounidenses tomaron control de

compañías de generación menor (AIE, 1997; Verbitsky, 2003). Este es el caso de AES, una compañía controlada por ex altos funcionarios del gobierno de los EEUU y del Banco Mundial. AES fue criticada por su papel en la crisis de California de 2001 (Hall, 2004, 2005).

Las compañías extranjeras y los inversionistas buscaban invertir en la privatización de la industria energética argentina por razones estratégicas. La predicción de las oportunidades de crecimiento del sector argentino era de una expansión a una tasa promedio anual de 8 por ciento durante el periodo entre 1994-2000. De esta forma, Argentina representó un escenario prometedor más que un laboratorio para probar la forma de operar en un mercado sin regulación, tal y como muestra la tendencia. Era una oportunidad de oro en particular para aquellos involucrados activamente en el control y expansión del mercado de gas natural. Por lo tanto, invertir en Argentina era significativo para aquellas compañías que buscaban posicionarse con el fin de expandirse posteriormente hacia inversiones en las industrias energéticas de otros países de la región. Último pero no menos importante, la asociación IFI-gobierno ofrecía una cobertura óptima para aquellos inversionistas extranjeros capaces de entrar en asociaciones y tratos con conglomerados empresariales nacionales (AIE, 1997).

Vale la pena resaltar en la asignación de los contratos, la escasa participación de las multinacionales estadounidenses dada su preconizada experiencia en el sector, contrario a las compañías multinacionales chilenas, españolas y francesas. La participación de EEUU se redujo a establecer pequeñas compañías e importantes entidades financieras buscando tomar posiciones financieras (AIE, 1997). Esto se explica por el hecho de que más allá de su fuerte participación en el BM y el BID, el experimentado sector privado estadounidense era renuente a adquirir mayores participaciones. De hecho, la presencia de empresas estadounidenses aparece asociada a una estrategia para ganar un posicionamiento financiero enfocado a futuras privatizaciones en la región y experiencias en el sector. En consecuencia, es importante notar la concentración de activos de propiedad, en los cuales una gran parte del sector público de energía eléctrica pasó a manos de consorcios financieros compuesto por varias compañías argentinas aliadas con grupos nacionales e internacionales. De esta forma la participación de las

transnacionales estadounidenses estuvieron concentradas en la administración financiera de los activos pero pronto abandonaron sus participaciones en las empresas públicas de energía eléctrica (GAO, 1996). En palabras de un corredor de bolsa de Wall Street:

La razón por la cual las poderosas compañías de energía eléctrica de EEUU no participaron en el proceso es realmente simple. Las empresas públicas eran baratas pero habían demasiados compromisos del gobierno con las europeas... todos en Wall Street sabía que existía un acuerdo político del gobierno argentino con los bancos multilaterales que estaban ayudando en el proceso... No hay otra forma de explicar la ausencia de las compañías estadounidenses y el bajo perfil y limitada experiencia de muchas compañías que adquirirían a las compañías argentinas más importantes de energía eléctrica. (Entrevista anónima, 17/05/2004)

A pesar de las mínimas barreras impuestas a la participación en la privatización y valor de los bonos de deuda argentinos –70 por ciento más bajos que el valor nominal– en lugar de ampliar la participación extranjera el proceso condujo a la asignación de contratos a actores con vínculos específicos con aliados extranjeros del gobierno, un hecho que se entiende mejor en el marco de la estrategia de globalización de Argentina. Este es el caso de la multinacional española Endesa, cuya participación no era fuerte sólo en Argentina sino también en Chile bajo la dictadura. El involucramiento de Endesa en las reformas había sido promovido de manera oficial por las administraciones de Menem y González a la luz de unas renovadas relaciones con España. Para la administración argentina, España era la puerta hacia vastos fondos europeos. La administración argentina no hizo ningún esfuerzo en ofrecer a los inversionistas o compañías españolas, como Endesa, una relación beneficiosa rentable y de largo plazo (Escude y Cisneros, 2000; González, 2006).

Otro caso especial es el de la Electricité de France, que muestra características similares al actuar bajo la sombra de la relación estado-estado, teniendo al gobierno como el mayor agente haciendo cabildeo (Escude y Cisneros, 2000). Por último, está el caso de la compañía multinacional



chilena Enersis con participación en Edenor y Edesur; su participación en la privatización argentina no puede justificarse a través de su perfil y experiencia en el sector. Enersis representa un ejemplo clásico de una compañía de creación estatal y que estaba encaminada a reforzar y ampliar la coalición política de Pinochet al recompensar a sus partidarios (Murillo, 2001). La participación favorable de Enersis y sus adquisiciones en Argentina aparece principalmente relacionada a los vínculos entre las coaliciones de Pinochet y los partidarios de Menem.

### *Cooptando y absorbiendo a la fuerza laboral*

El elemento final en la economía política de la privatización de la energía eléctrica fue la cooptación y absorción del movimiento obrero a través de medidas compensatorias implementadas y legitimadas por el complejo gobierno-IFI, en el cual el BID también tomaba partido. Las políticas compensatorias estaban dirigidas principalmente a la dirigencia sindical y a los trabajadores del sector formal, lo que generó una profunda división entre quienes estaban dentro o fuera del movimiento (Rock, 2002). Estas estrategias fueron facilitadas por una dirigencia laboral burocratizada que, al ver que las reformas eran inevitables, optaron por preservar el poder corporativo y legitimar la privatización de la energía eléctrica a cambio de compensaciones corporativas, políticas y financieras. En Argentina, como en la mayoría de la región –en especial Chile– el control sobre los fondos de pensión y las participaciones de los trabajadores representaron las principales políticas diseñadas para cooptar a los empleados dentro del proceso y minimizar la resistencia de los sindicatos laborales (Basualdo, 2001; Levitsky, 2003; Etchemendy, 2005; Hall, 2005).

Sin embargo, aunque la compensación fue central en la privatización, esta fue complementada y reforzada por otras reformas nacionales como la fragmentación de la cadena productiva del sector, y fue también facilitada y acompañada por reformas encaminadas a desregular el mercado laboral. Acuerdos de negociación colectiva que cubrían a los trabajadores fueron reemplazados por negociaciones separadas al interior de cada compañía.

La adhesión al sindicato se dividió y se permitió que las compañías privadas redujeran prácticamente lo que ellas desearan, lo que sumado a los despidos y las cesaciones, fueron utilizados para reducir de forma sistemática la fuerza de trabajo y los costos laborales e incrementar la flexibilidad laboral (Hall, 2005). Para alcanzar la transformación del trabajo en el sector energético, el complejo gobierno-IFI, incluyendo el BID, abordó al movimiento obrero –y en especial a los dirigentes sindicales– con el fin de absorberlo dentro de la coalición reformista a través de cuatro medios identificados por diferentes académicos (Bouille *et al.*, 2001; Hall; AFRP, 2006): proteger a aquellos dirigentes sindicales alineados con la estrategia nacional; garantizar a los sindicatos posiciones privilegiadas en el mercado privado de pensiones; garantizar a los trabajadores una participación en la privatización; y garantizar el retiro voluntario.

La relación entre la administración nacional y los sindicatos de trabajadores encuentra su explicación dentro del marco de la consolidación del transformismo argentino y su absorción del sistema político y las bases estructurales de las principales fuerzas políticas como el Partido Justicialista (PJ). Dos décadas de represión y la consolidación de burocracias al interior de los sindicatos, el descrédito del sector energético a causa de su pasado, la transformación económica que ya estaba en marcha y la falta de protección para los derechos laborales –todo esto permitió a la administración nacional, en un corto lapso de tiempo, asimilar a aquellos alineados con las reformas y aislar y marginalizar a aquellos que presentaban alguna oposición. Según Murillo (2002), esto debe entenderse en el contexto de la búsqueda de protección por parte de los sindicatos y su organización en un tiempo en el que sus capacidades de enfrentamiento en las arenas industriales y políticas estaban disminuyendo. En la medida en que el PJ estaba desindicalizándose de forma intensa, era relativamente fácil para la administración de Menem, en comparación con otras reformas, controlar y compensar a los dirigentes burocráticos de lo que alguna vez fue uno de los más combativos sindicatos en el país (Rock, 1987; Brennan, 1995).

A inicios de la década de 1990, el gobierno empezó a diseñar e implementar la privatización del sistema de pensiones (ver capítulo sexto). En el curso de este proceso el gobierno, bajo la presión de las dirigencias

sindicales, modificó el proceso y aceptó la idea de que los sindicatos de trabajadores pudieran crear sus propios fondos de pensión y asociarse con actores privados para competir en el mercado, así como en el modelo chileno. En el caso de los sindicatos de energía eléctrica, una gran mayoría de estos dirigentes llegó a controlar FUTURA (la AFJP), un administrador de fondos de pensión privado. Para el 2000 la mayoría de los sindicatos había vendido sus acciones en el mercado de pensiones y sólo FUTURA mantuvo alguna relación con el sindicato original.

Durante la privatización, el sindicato de trabajadores de la energía eléctrica también fue compensado con un porcentaje de la participación accionaria de las nuevas compañías privatizadas, replicando la experiencia de capitalismo popular de Pinochet en la cual el BID también jugó un papel activo. El Programa de Participación Accionaria para Empleados (PPAE), creado por el gobierno nacional, institucionalizó la compensación de los trabajadores en el sector. La característica central del programa nacional fue que el gobierno y los dirigentes sindicales leales negociaron el porcentaje de acciones a ser incluido en la PPAE, y el gobierno estuvo de acuerdo en que los sindicatos se apoderaran del programa en casi todas las compañías privatizadas, a pesar de la ausencia de cualquier mención de esto en el decreto (Etchemendy, 2005; AFRP, 2006).

Por último, el retiro anticipado y voluntario de los trabajadores, cofinanciado por el BID, el BM y el gobierno nacional, estuvo dirigido a reducir aún más el tamaño de la estructura de las recientes compañías privatizadas. Es casi imposible rastrear en qué medida el BID intervino en este proceso, puesto que las contribuciones del Banco aparecen únicamente como apoyo a las reformas macroeconómicas, aunque algunos entrevistados estuvieron de acuerdo en que su papel fue realmente significativo. Estos pagos, equivalentes al monto de los salarios hasta la fecha del retiro, eran mucho más altos que aquellos realizados bajo circunstancias normales. La mayoría de los empleados optaron por el esquema de utilizar los fondos para convertirse en empleados independientes y establecieron pequeños negocios como taxis, servicios de entrega y pequeños comercios —la mayoría de ellos no duraron más allá de un corto o mediano plazo. Los empleados antiguos pronto llegaron a incrementar las tasas de desempleo o a formar parte de

las grandes masas de empleo informal, ambos reflejaron la tendencia de redistribución regresiva que acompañaba las reformas (Frenkel y González Rozada, 2002). Según algunos especialistas, para 1998 el número total de cesados, retirados u otros que fueron sacados del sector llegó a 350 000 (Bouille *et al.*, 2001: 24).

## Conclusiones

El propósito del análisis precedente fue entender la función político-económica del BID dentro del proceso de liberalización jalonado por el transformismo argentino en asocio con las IFI durante las década de 1990. Este estudio ha mostrado que el Banco no fue un jugador importante; sin embargo, fue un participante activo en el proceso de reformas actuando bajo los lineamientos y políticas de la asociación IFI-gobierno. Además, el estudio ha intentado comprender la naturaleza del papel e intervenciones del BID analizando eventos político-económicos seleccionados fundamentales para la consolidación del régimen de convertibilidad: a saber, el caso del canje de deuda por la privatización del sector de energía eléctrica.

Regresando al argumento central establecido al comienzo de este estudio —que vinculado al marco de política de colaboración entre las instituciones de Washington y el gobierno, el Banco jugó un papel político-económico hegemónico en la privatización de la energía eléctrica del país, esto se puede comprender al examinar los cuatro principales elementos inherentes de su función político-económica. Ahora es posible afirmar que, en gran medida, el BID, en su asociación con el BM y el gobierno, funcionó para fortalecer el capital y respaldar la expansión internacional y regional del capitalismo en una clara alineación de sus instrumentos financieros, condiciones y enfoques con las instituciones de Washington. No obstante, es necesario señalar una importante *salvedad* a este respecto. Esta es que la conclusión que se logró está limitada a las acciones y colaboración del BID con el gobierno argentino, y esto no puede extenderse a otros casos regionales debido a las especificidades de las intervenciones del

BID en la región, como hemos visto en el capítulo cuarto. En resumen, este estudio ha mostrado que el papel y las políticas del Banco en un país miembro importante fueron condicionados de forma estructural por el carácter hemisférico de la institución y su participación dentro de la gobernanza financiera global.

La primera sección estuvo dedicada completamente a estudiar la capacidad del Banco de adaptar y respaldar las tendencias hegemónicas globales a los lineamientos regionales y nacionales del desarrollo, y a estudiar los resultados de los esfuerzos por privatizar la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica en la región. El estudio examinó el poder institucional del BID para construir una opción hegemónica del desarrollo, un modelo de reformas para los países miembros. El capítulo muestra cómo el BID adoptó el modelo neoliberal de reformas pro mercado para el sector energético definido por el Banco Mundial, lo adaptó e incorporó dentro de su estrategia regional; y cómo esta tendencia fue institucionalmente transformada, convirtiéndose en el modelo para la energía eléctrica de la región. El principal hallazgo de este capítulo es que la capacidad de adaptación del Banco fue operacionalizada a través de dos medios institucionales basados en principios técnicos, definidos como el poder del BID para economizar y despolitizar el tema y transformarlo en una suerte de opción racional y universal para el desarrollo.

La segunda sección continuó con el análisis de la capacidad del Banco para introducir la opción pro mercado del desarrollo para la energía eléctrica, y limitar las opciones de reforma del gobierno de acuerdo con el modelo hegemónico y su agencia, la alianza IFI-gobierno. El estudio demostró cómo la habilidad del Banco para justificar las reformas neoliberales se expresó a través de la introducción y diseño de sus opciones de política derivadas de un particular modelo de reformas compuesto por los siguientes elementos esenciales: la crítica a la propiedad pública, la naturaleza económica y financiera de la reforma, la fragmentación del sector para proporcionar las bases para la competencia de mercado, la separación del estado del sector y la creación de un regulador independiente y, siempre y cuando fuera posible, la transferencia del sector hacia manos privadas.

Continuando el análisis bajo la premisa de que las instituciones multilaterales enmarcan las opciones ideológicas y políticas y, al hacer esto, circunscriben las acciones y legitiman escenarios, la tercera sección analiza el traspaso del modelo de mercado hacia la economía política de la transformación del sector energético. Esta sección se centra en el análisis de la relación entre el modelo y la orientación estratégica del régimen de convertibilidad como elementos esenciales del carácter transformativo hegemónico de la asociación Banco-gobierno. Central para este estudio fue la identificación de dos procesos inherentes de transformación hegemónica: cooptación y absorción vía la legitimidad y compensación de los principales actores involucrados –las provincias y los sindicatos de trabajadores. Por último, la sección explora el papel del BID en la selección y legitimación de la participación de los sectores privados nacionales e internacionales. A este respecto, es importante notar que aun cuando el Banco no desempeñó un papel directo en la asignación de los activos privatizados, sí jugó un rol central en la construcción de su marco y en el proceso de legitimación.

## Capítulo VI

# El papel del BID en el desarrollo y su rol en el declive del Régimen de Convertibilidad

Hasta ahora, el estudio ha mostrado que el desarrollo histórico de la función del BID no ha sido inmutable. Como parte de la estructura de la economía política de la región, el papel del Banco ha cambiado a lo largo del tiempo a la par que las instituciones regionales emergían y nuevos problemas de desarrollo confrontaban a las instituciones regionales con nuevos desafíos. A inicios de 1990, como se vio en el capítulo cuarto, el papel del BID en el desarrollo fue dominado por la integración económica global objetiva subordinada a los lineamientos financieros globales, con las funciones financieras y técnicas del Banco integradas y dirigidas hacia apoyar, defender y legitimar las reformas del estado y la privatización de los servicios públicos. No obstante, desde mediados de la década de 1990, la dinámica entre la evolución de los mercados financieros globales y el declive del régimen de convertibilidad impulsaron un nuevo cambio en el papel del BID, caracterizado por un incremento en la separación entre sus funciones técnicas y financieras de desarrollo. En este proceso, caracterizado por el dominio *in crescendo* de las finanzas en el mandato para el desarrollo, el papel financiero del BID de promover la integración global económica ensombreció su mandato técnico del desarrollo nacional.

Este hecho se hace más relevante a causa de la evaluación oficial del Banco en la mediana en que la “programación entró en un periodo de confusión...y luego, en el periodo de crisis dejó de ser consistente con la misión del Banco...en un momento en que no había otra alternativa que

proporcionar liquidez” al país (BID/OEV-RE 299, 2004: iv). Esto abre una ventana útil para ver la naturaleza político-económica del BID, revelando el cambio en su función de desarrollo, desde un rol legitimador en la consolidación del proyecto político-económico del régimen de convertibilidad hacia intervenciones inconsistentes, y en ocasiones contradictorias, dirigidas a respaldar la supervivencia del régimen. El cambio en la función de desarrollo del Banco es definido por el divorcio entre los intereses internacionales y nacionales que habían cimentado la coalición pro reforma durante la consolidación del régimen de convertibilidad. Sin embargo, con la fragmentación de esta coalición y el declive de la convertibilidad, el BID enfrentó un desafío institucional de dos formas, preservando los lineamientos internacionales y las demandas de los intereses extranjeros, y al mismo tiempo, respaldando a la coalición nacional y a los aliados políticos e intelectuales pro reforma.

El argumento del presente capítulo es que las cambiantes e inconsistentes intervenciones del BID durante el periodo fueron consecuencia de la financiarización de su mandato para el desarrollo. Este hecho debe ser examinado considerando un contexto más amplio, las presiones ejercidas sobre el BID por dos fuerzas elementales: el creciente poder de los mercados de capitales globales en el financiamiento al desarrollo y el aumento de las tensiones al interior, y el constante declive del régimen de convertibilidad resultante de las reformas estructurales que el BID había ayudado a establecer. Se argumenta que este proceso llevó al divorcio entre los diferentes componentes en el centro mismo de la función de desarrollo del BID. Esto se manifiesta en el contraste persistente y creciente entre aquellas intervenciones del Banco dirigidas hacia la promoción, apoyo y legitimación de las reformas estructurales, por un lado, y la estabilidad política necesaria para la supervivencia del régimen de convertibilidad, por el otro. Estos elementos presionaban en direcciones diferentes, generando una inconsistencia entre las acciones del Banco y su misión, agravando la tensión entre el BID como banco y como agente de desarrollo.

Este capítulo está organizado en tres partes. La primera discute el impacto de los principales cambios hacia un financiamiento del desarrollo con base en el mercado ejecutado por los bancos multilaterales del desa-



rollo y el BID. Este proceso incrementó el poder de los actores financieros en aquellos países que buscaban modelos de integración global orientados hacia el mercado, acrecentando aún más su vulnerabilidad externa y desencadenando una redefinición del papel de las IFI en el desarrollo y en particular el del BID. La segunda analiza el papel del Banco en la privatización de la seguridad social, un evento fundamental que impactó al BID y que fue asociado al surgimiento de tensiones y contradicciones que marcaron el declive del régimen de convertibilidad. Tercero, investiga el surgimiento de tensiones y contradicciones en el mandato del BID para el desarrollo en tanto la inestabilidad financiera global crecía y el régimen de convertibilidad se volvía cada vez más insostenible. La sección final resalta la falta de consistencia en las políticas del BID para el país, a pesar de haber permanecido comprometido –contrario a lo que hicieron las IFI que se distanciaron del país durante el peor periodo de la crisis.

### **El dominio de las finanzas en la misión de desarrollo del BID**

Como se mostró en el capítulo cuarto, el profundo proceso de globalización de la economía política argentina en la década de 1990 obligó al liderazgo de la asociación estado-IFI a cooptar, asimilar e integrar un vasto conjunto de fuerzas, y a generar una coalición internacional-nacional sin romper la existente estructura hegemónica nacional expresada en el régimen de convertibilidad. Este transformismo hegemónico definió, a su vez, una división del trabajo compleja y dinámica entre los actores de esta alianza, consolidando su hegemonía y poderes transformativos entre 1989 y 1995. Este escenario, como se vio en los capítulos anteriores, circunscribió a los desafíos del desarrollo y limitó la capacidad del BID para cumplir su mandato para el desarrollo, definir un papel específico basado en su capacidad de enmarcar las opciones políticas, proporcionar apoyo financiero y legitimar el proyecto político de convertibilidad en Argentina.

Como se mencionó en el capítulo tercero, de 1995 hasta la crisis del 2001, un nuevo conjunto de cambios internacionales y nacionales redefinieron nuevamente la relación IFI-gobierno y el papel del gobierno dentro

de esta. El proceso profundizó las funciones bancarias del BID a la par que su misión de desarrollo, la primera llegó a ser crítica para la supervivencia del proyecto de globalización y para la continuidad de la expansión del capital durante la decadencia de la convertibilidad. El rol del BID cambió en respuesta a las crecientes tensiones entre la arquitectura financiera internacional que necesitaba esta habilidad para la expansión de capital versus las necesidades nacionales del desarrollo.

Este cambio, producido principalmente por factores políticos, empezó a mediados de la década de 1990 con cinco cambios fundamentales que dieron forma al panorama político y económico. Uno de estos es lo que Drucker llamó la “revolución invisible” (1976) de inversiones masivas impulsadas por los países de la OCDE, con la explosión financiera de pensiones y fondos de cobertura e inversionistas institucionales —el nuevo poder global y fuente de financiamiento del desarrollo. Otro factor fue la crisis del Tequila, un evento directamente relacionado con el optimismo prevalente en las IFI que, después de la liberalización, creían que los flujos de capital impulsarían un crecimiento sostenible (Griffith-Jones, 2003). No obstante, serían las mismas IFI que a pesar de su excesivo optimismo acerca de la globalización financiera, triunfarían en detener la expansión de la crisis del Tequila a través de los salvatajes financieros. Otro evento clave fue la decisión de la administración argentina de profundizar las reformas estructurales y la integración global, como se reflejó en el reemplazo de Domingo Cavallo, el Ministro de Economía y aliado de poderosos grupos nacionales industriales, por Roque Fernández, un economista educado en Chicago y amigo de los financistas. Por último, el periodo de la administración de la Alianza, marcada por su fracaso para mantener el régimen de convertibilidad, buscó un proyecto político y económicamente débil que condujo a su ruptura con las principales IFI.

### *Rescate financiero y papel anticíclico*

Para 1995, la alta proporción de la deuda externa a corto plazo con relación a las reservas desencadenó inesperadas salidas de capital desde las llamadas

economías emergentes, convirtiéndose en la causa principal de “contagio”, el rápido despliegue de la crisis financiera de un país a otro. Las primeras víctimas de la crisis del Tequila en Argentina fueron el sector financiero y la seguridad social, luego se extendió hacia el mercado laboral (Rodrik y Velazco, 1999; Radelet y Sachs, 1988). Hasta entonces, Argentina cubrió su déficit fiscal a través de las ganancias producidas por las privatizaciones, IED y –de forma significativa– a través de portafolios de inversión, de tal forma que sin mayores reformas y privatizaciones el país apenas podría navegar su salida de la crisis y mantener el régimen de convertibilidad (ver capítulo cuarto).

La perspectiva compartida entre Buenos Aires y Washington era que el problema era esencialmente una falta temporal de liquidez (definida como una “crisis de confianza”) y que la solución exigía la profundización de reformas, en particular a la banca pública (para reducir el riesgo moral) y a la seguridad social (para ampliar las fuentes de financiamiento). Este fue el diagnóstico de la administración de Clinton que estaba dispuesta a respaldar a su aliado regional, la administración de Menem. A este respecto, el gobierno de Clinton representó la continuidad de la visión e iniciativas para América Latina de la administración de G.W. Bush, y ayudó a mantener e inclusive a aumentar un sentimiento de amistad y alianza entre Argentina y Estados Unidos. No obstante, la prueba más importante de esta relación llegó con la crisis del Tequila, cuando la administración de Clinton reaccionó ante la crisis proporcionando apoyo bilateral y multilateral al gobierno de Menem. Como resultado, el gobierno argentino estaba firmemente convencido que el largo periodo de relaciones estables con Estados Unidos estaba comenzando (Cavallo, 2004b: 142-144).

Sin embargo, no todos compartían esta perspectiva, y al interior de las IFI otros la comprendieron como el resultado de las condiciones coyunturales internacionales y regionales. La naturaleza política del rescate financiero de las IFI a la convertibilidad fue expresada de manera más cruda por un miembro del equipo del BID quien estuvo involucrado en la operación:

Si tú tienes al Departamento del Tesoro presionando al Fondo (FMI) y al Banco Mundial, más dos de los principales accionistas en el BID respaldados por los prestamistas europeos todos a favor del rescate...hay un rescate...en 1995 las reformas dependían de la supervivencia política de administración de Menem...no existía espacio para ninguna devaluación estilo mejicana, la convertibilidad simplemente tenía que ser rescatada. (Entrevista anónima, 05/2004)

Como muestra la evidencia, la idea de un rescate era, por encima de su importancia económica, un objetivo político compartido por los gobiernos de Estados Unidos y Europa y todas las instituciones multilaterales, incluyendo el Banco. Además, como se mencionó anteriormente, 1995 fue también un año electoral en Argentina; una derrota de la administración hubiese podido socavar la convertibilidad, impactando de forma negativa sobre los intereses globales de EEUU. No obstante, como señala Cavallo, la administración de Clinton reaccionó positivamente jugando un rol significativo en el salvataje del país y ejerciendo su poder de negociación al interior de las IFI. Más allá de esto, vale la pena recalcar que el salvataje fue combinado con condiciones específicas que buscaban garantizar la expansión del capital, evitar una solución al estilo mejicano (devaluación) y promover una profunda transformación de la banca pública y de la seguridad social, todo con el fin de evitar la vulnerabilidad de la convertibilidad ante condiciones externas.

La crisis del Tequila dejó varias marcas en el país. La primera en el sistema bancario, con 34 bancos cerrados y varios más en expectativas de fusión o de ser adquiridos por otras instituciones. La segunda en las reformas a la seguridad social, como resultado de la caída tanto de las ganancias estatales como de la financiación del sistema. El último efecto fue un marcado aumento del desempleo. En marzo de 1995, el gobierno argentino solicitó una extensión de los acuerdos existentes con el FMI, recibiendo US\$5 billones en ayuda financiera de las IFI, proporcionando la liquidez necesaria para cumplir todas sus obligaciones financieras, consideradas vitales para restablecer la confianza de los inversionistas en el régimen de convertibilidad. En general, el BID contribuyó con un cuarto de los créditos de emer-

gencia: US\$750 millones para el Programa de Apoyo a la Privatización de los Bancos Provinciales (BID/865/OC-AR, 05/1995), complementado por un préstamo de US\$750 millones por parte del Banco Mundial, y US450 millones al Programa Sectorial en Apoyo a los Ajustes Fiscales y Reformas Sociales (BID/871/OC-AR, 05/1995). Como lo señaló un funcionario de alto nivel de BID:

Para un crédito de emergencia se necesita la aprobación del Fondo [FMI], cuya gobernanza corporativa está en manos del G-7 y donde el BID no tiene en absoluto ningún poder...Luego de la crisis del Tequila, la comunidad internacional entendió que Argentina necesitaba consolidar la profundización de las reformas macroeconómicas, y de las reformas del sector bancario y de las seguridad social. (Entrevista anónima, 05/2004)

Los dos préstamos mencionados arriba y la opinión citada expresan la esencia del papel anticíclico jugado por las IFI y la menor, aunque significativa, posición del BID en el plan para el rescate financiero del régimen de convertibilidad. La operación de rescate añadió una nueva función al papel del BID y aumentó en gran medida su poder político. Mientras priorizaba la provisión de liquidez para mantener el régimen de convertibilidad, demandó reformas específicas al sector bancario y a la seguridad social.

De hecho estas intervenciones financieras representan en gran medida una oportunidad única para introducir grandes reformas estructurales en el sistema bancario provincial y municipal, encaminadas a reformar el sector público provincial y el sector financiero. La fórmula era simple: el financiamiento sería canalizado a las provincias elegibles para cubrir sus necesidades de liquidez a corto plazo, hasta que los bancos provinciales pudieran ser privatizados. En consecuencia, el financiamiento sería utilizado para devolver los depósitos privados, liquidar los avances a corto plazo realizados por el Banco Central Argentino y cubrir los costos asociados a la contratación de consultores y asesores para las privatizaciones (BID/865/OC-AR, 05/1995: 1-2).

El texto oficial acordado entre el BID y el gobierno muestra la naturaleza dual del nuevo papel dado al BID y adoptado por él: proveer apoyo

financiero para la profundización de las reformas encaminadas a reforzar la estrategia para la globalización del país; proporcionar liquidez al sector bancario para permitirle el cumplimiento de sus contratos fundados en la convertibilidad; y reforzar la confianza de los inversionistas. Con el salvataje a la mano, el gobierno reaccionó rápidamente, estableciendo un Fondo Fiduciario para la privatización de los bancos provinciales y la reestructuración de los bancos privados, este préstamo de emergencia fue crucial para la rápida restauración de la confianza de los inversionistas.

Sin embargo, estos préstamos de emergencia y el papel anticíclico del banco también fueron entendidos como necesarios para la promoción, por medio de las reformas del estado, de los gastos sociales y de esta forma ayudaba a reforzar la estabilidad macroeconómica. Este fue el papel de Programa Sectorial en Apoyo al Ajuste Fiscal y a la Reforma Social (BID/871/OC-AR, 05/1995), dirigiéndose en esta ocasión al corazón mismo del gasto público en programas sociales enfocados hacia las poblaciones pobres y vulnerables (*Ibid.*, 2). En consecuencia este programa se concentró en un grupo específico de objetivos: proporcionar un rápido desembolso de recursos para financiar las medidas gubernamentales dirigidas a mantener la estabilidad macroeconómica del país; asegurar niveles adecuados de gasto público en programas que distribuían servicios sociales básicos enfocados a grupos de bajo ingreso; y paralelamente, asesorar en la implementación de mayores reformas de los sectores de servicios sociales, salud, trabajo y educación (*Ibid.*).

El programa al que nos referimos en el párrafo anterior es ilustrativo para comprender la evolución de la cambiante función del BID, al tiempo que buscaba “mantener un enfoque integrado del gasto social”, conservando el vínculo entre las reformas macroeconómicas y enfocándose en minimizar “el costo social de los ajustes fiscales” (*Ibid.*, 1). El Programa Sectorial en Apoyo al Ajuste Fiscal y a la Reforma Social (BID/871/OC-AR, 05/1995) sobresale entre las intervenciones del BID; este marca una comprensión y reconocimiento crecientes por parte del Banco de que el impacto social de las reformas estaba convirtiéndose cada vez más en un tema central del desarrollo para el régimen de convertibilidad. Como lo afirmó un miembro del equipo del BID:

[Todos] los problemas de la asistencia financiera estaban vinculados a más reformas fiscales... [Y] sin asistencia financiera no podían haber reformas... El modelo dependía del financiamiento externo y no estaba generando sus propios recursos financieros o el efecto de goteo como Cavallo siempre había supuesto... Pero en 1995, Cavallo y todo el gobierno se empezaron a dar cuenta. (Entrevista anónima, 05/2004)

En síntesis, las condiciones nacionales e internacionales dentro de las cuales se dieron las intervenciones del BID lo llevaron a enfocar sus capacidades institucionales en el préstamo como un componente central para su función de desarrollo, subordinando su rol a sostener la frágil estabilidad macroeconómica, condición para la ejecución de las principales reformas. Además, la creciente financialización de la función en el desarrollo del BID parece haber sido forzada por los cambios nacionales, con la administración de Menem redefiniendo sus relaciones con las IFI y los BMD en el momento en que empezaba un período financiero y político crítico en el cual su supervivencia estaba en riesgo. No obstante, a pesar de que la función financiera del BID llegaba a ser cada vez más subordinada a las políticas de las principales IFI, el Banco, paradójicamente, intentó desarrollar un papel separado e independiente al enfocarse más en los temas de desarrollo y en el apoyo político.

### *Profundizando su misión bancaria*

Vale la pena anotar que aun cuando la disrupción financiera global desató el surgimiento del papel financiero anticíclico del BID, fue un cambio interno el que lo profundizó. Con el fin del boom de consumo y del crecimiento económico en el tercer semestre de 1994, los intereses de la comunidad nacional e internacional que habían sido consolidados por el régimen de convertibilidad empezaron a resquebrajarse, trayendo consigo nuevos desafíos y cambios en el transformismo argentino que impactaron el papel del BID. La victoria electoral de Menem y su éxito en tratar la crisis del Tequila, ayudado por las IFI y el BID, fortalecie-

ron su administración y su convicción de que tenía un mandato claro para profundizar las reformas y la integración global (Levitsky, 2003: 182-183). No obstante, con la erosión de la influencia de los sindicatos; la derrota electoral de la coalición Bordonista (el único partido de oposición para ese entonces) y la consolidación del orden político, el poder y el papel de las provincias aumentó, ya que estas habían contribuido significativamente a estos éxitos nacionales. Pero con la recesión afectando negativamente las economías regionales y dentro de un creciente desempleo, la estructura política federal empezó a diferenciarse de la administración nacional, con demandas al gobierno de crecientes compensaciones a gran escala para aquellos afectados negativamente por las reformas (*Ibid.*, 177-181).

Por lo tanto, en 1995 la administración de Menem enfrentó dos paradojas estratégicas que significaron colocarse en una carrera contra el tiempo. La primera fue si fortalecía sus alianzas nacionales o globales; y la segunda fue cómo reducir la vulnerabilidad financiera externa a largo plazo sin perder la confianza externa a corto plazo. La opción que escogió fue arriesgarse aún más –incrementar el liderazgo político sobre la estrategia del desarrollo con el fin de aumentar la flexibilidad y mejorar su poder de negociación, haciendo de este una prioridad sobre las consideraciones técnicas. La estrategia del todo o nada de la administración de Menem impactó sobre las intervenciones del BID en tres formas (Palermo, 1994: 322; Levitsky, 2003): el remplazo de Cavallo por el ex presidente del Banco Central Argentino Roque Fernández; la redefinición de las relaciones con las IFI; y la reformulación de la privatización de la seguridad social. La importancia de este cambio estratégico fue reconocida por José Bordón, por entonces, embajador argentino en los Estados Unidos y líder de la coalición electoral de 1995, quien afirmó:

Ya en 1994, empecé a advertir que era deseable y necesario, utilizando la oportunidad presentada por la victoria electoral, utilizar los mecanismos del mercado para salir de la convertibilidad de manera gradual. Pero ciertamente, las organizaciones multilaterales y los países industrializados respaldaban el modelo...ellos conocían los riesgos...La administración continuó



tomando más riesgos, llevando a cabo reformas sociales que empeoraron la ya vulnerable economía. (Entrevista 05/2004)

Es significativo que una opinión similar pueda encontrarse en un informe oficial del BID sobre el país (BID/OES, RE-299, 2004: iii, iv). En este informe, la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco concluyó que claramente ninguno de los actores involucrados, nacional o internacionalmente, deseaba asumir responsabilidad por cambiar el régimen prevaleciente. De hecho, el régimen de convertibilidad se había convertido en intocable dentro de la estrategia de desarrollo del país; junto con las demás IFI el BID asumió la sustentabilidad de la convertibilidad más allá de cualquier cuestionamiento. El resultado de esto fue que la totalidad del complejo IFI-estado estuvo encaminada a concentrarse en temas macroeconómicos, que se convirtieron en dominantes a partir de 1996 en adelante, reduciendo las intervenciones del BID a sus contribuciones financieras e incrementando el papel de los políticos nacionales (BID/OES, RE-299, 2004: iii, iv).

Dentro de este contexto, la agencia gubernamental responsable por la implementación de la estrategia nacional fue afectada profundamente: Cavallo fue despedido y reemplazado por un economista educado en Chicago, Roque Fernández, un economista más alineado a un enfoque ortodoxo de la gobernanza global y los actores financieros. El reemplazo de Cavallo fue saludado como una victoria para los políticos que lideraban al personal técnico de la administración que controlaba el proceso de reforma (Levitsky, 2003). Como resultado de la politización de la estrategia, el gobierno reasignó roles para las IFI, asignándoles apoyo para el gobierno nacional y sus obligaciones con la deuda del FMI y el BM, mientras que al BID se le dio la tarea de reemplazar las reformas estructurales nacionales, en particular al nivel provincial. El nuevo rol del BID fue resumido por un miembro de su personal de la siguiente manera:

Hasta 1995, toda interacción con las instituciones de Washington fue coordinada por Cavallo y su equipo técnico del Ministerio de Economía... En 1996 las relaciones...cambiaron de técnicas a políticas...Para ellos, el

BID debía jugar un papel anticíclico y de rescate financiero en el evento de una crisis y la fuente natural de financiamiento deberían ser los mercados de capitales...Luego el proceso de reformas se detuvo. (Entrevista anónima, 05/2004)

Esta interpretación del cambio también es confirmada por una evaluación oficial del BID, que consideraba “el aumento en la participación por parte de la *Jefatura de Gabinete* como un factor que afectaba el diálogo con el país”, y que era influenciado por tres elementos. Primero, consideraba que el Ministerio de Economía asignó a los bancos multilaterales un papel anti crisis”. Segundo, hizo evidente “una falta de compromiso con respecto a perseverar en las reformas pendientes”. Por último, consideró que la “demanda por iniciativas de inversión adolecía de un liderazgo para la estrategia institucional unificada” (BID/OES-299, 2004: 14). Estas ideas fueron corroboradas por el hecho de que tanto el Ministerio del Interior y la Jefatura de Gabinete eran componentes centrales de la administración de Menem, con el encargo político de construir las coaliciones nacionales, en particular las coaliciones federales, ya sea a través de compensación o cooptación (Levitsky, 2003). En otras palabras, el gobierno nacional definió el papel del Banco de acuerdo con su estrategia política nacional que a cambio politizó la función de desarrollo del BID.

La nueva división del trabajo entre las IFI claramente definida por el gobierno, removió al BID del debate acerca de los temas del desarrollo que confrontaban el régimen de convertibilidad. Esto se confirma en la siguiente declaración de un miembro del BID:

Todas las instituciones de Washington jugaron un rol de muy bajo perfil... o es mejor decir un papel deplorable –empezando por el Fondo, que nunca hizo una evaluación real de los riesgos de la convertibilidad. Su única preocupación era la estabilidad macroeconómica y la profundización de las reformas sociales en medio de la caída internacional de los precios, una caída en las exportaciones y el aumento del desempleo. (Entrevista anónima 05/2004)

Dentro de este esquema, la consecuencia fue que el Banco perdió su autonomía y delegó la responsabilidad de evaluar la situación al Fondo, quien también llegó a definir la aprobación de las operaciones sectoriales y de los préstamos de emergencia con el BID relegado a jugar un papel secundario. El cambio es significativo puesto que lleva la discusión del desarrollo hacia un debate acerca de la macroeconomía y la liquidez financiera involucrando sólo al gobierno, al Fondo y a los países industrializados (*ibíd.*).

### Legitimando las contradicciones

Debido al curso adoptado por el gobierno, el costo fiscal y el control político de la privatización del sistema público de pensiones se convirtieron en un tema particularmente importante para la administración de Menem (Torres y Gerchunoff, 1999; Weisbrot y Baker, 2002; Rofman, 2003; Basualdo, 2003; Frenkel y Ros, 2004). La reforma del sistema de pensión y su impacto en la situación fiscal del gobierno marcó el comienzo de un proceso constante de declive del régimen de convertibilidad, reasignando un papel legitimador y financiero al BID que estaba particularmente dirigido a la reforma del estado en detrimento de su habilidad para enmarcar la política pública y cumplir con su función de desarrollo. Según el Banco, durante esta etapa “la programación entró en un período de confusión (1996-1998)”, convirtiéndose en un “ejercicio formal, con una validez de corto plazo, y que en cualquier caso fue alterado para acomodarse a los requerimientos fiscales [del gobierno]” y sus demandas políticas (BID/OES-299, 2004: iv). La importancia del período y de la reforma social la expresa de forma sucinta José Bordón quien afirmó:

Las acciones confusas de la administración buscaban mantener la estabilidad financiera con un programa de desarrollo y la calidad de las instituciones políticas con la privatización. Ellos optaron por privatizar el sistema de pensión en lugar de flexibilizar la convertibilidad y asumir la responsabilidad fiscal de evadir más deuda...En este escenario, el papel del BID fue respaldar al gobierno con préstamos y legitimar sus acciones. (Entrevista, 04/2004)

Más allá de los peligros del régimen de convertibilidad al momento de la reforma de la seguridad social, las ideas o supuestos dominantes que dirigían el proceso de privatización impactarían mucho más adelante su sustentabilidad. Aunque no es posible afirmar que la reforma fue llevada a cabo por las IFI, no hay duda de que el criterio seguido por el Banco estuvo alineado al modelo universal que los BMD participaban activamente en definir (Torres y Gerchunoff, 1999; Frenkel y Ros, 2004; Rofman, 2004; Barrientos, 2004; Uthoff, 2006). En consecuencia, a pesar de adaptarse a las necesidades políticas del régimen de convertibilidad, el modelo de reformas materializaba contradicciones estructurales. Estas fueron, en primer lugar, el supuesto de que Argentina, así como otros países en la región, podía atraer IED a través de desarrollar un mercado de capital sin importar la inestabilidad y volatilidad introducidas por esta reforma, en particular su dependencia a capitales de corto plazo (Uthoff, 2006). Segundo, Argentina aún era un país de ingresos intermedios, a pesar de que vastos sectores de su población habían caído bajo la línea de pobreza y que el aumento del desempleo impactó negativamente sobre las contribuciones y la cobertura (Frenkel y Ros, 2004). Tercero, es la debilidad institucional de la capacidad del país de regular y supervisar al nuevo conjunto de actores financieros y la dirección de sus inversiones (Torres y Gerchunoff, 1999).

Auspiciado por el BM y el BID, en 1991 el gobierno inició el análisis y diseño de la reforma a la pensión pública, aunque no fue hasta 1993 que el gobierno firmó un compromiso con el FMI para impulsar la reforma en el Congreso. El proceso tuvo dos etapas claramente definidas y fue sólo en la segunda etapa que el BID entró en escena con su función de apoyo financiero y legitimador para las reformas determinadas por la administración nacional que funcionaba a nivel federal. El primer período fue liderado por Cavallo, quien organizó un equipo de expertos reclutados del sistema político, con el claro objetivo de adaptar el modelo chileno de privatización de la energía eléctrica (en esto, él estuvo apoyado por el FMI, el BM y el BID). La segunda etapa estuvo dominada por la reformulación de la propuesta de tener en cuenta las preocupaciones financieras y las luchas políticas entre el gobierno y los sindicatos de trabajadores y las provincias. Pese a los intentos por reorganizar el bienestar de acuerdo a los principios

liberales, el resultado final fue un sistema mixto compuesto por pilares públicos distributivos y un sector privado administrando una capitalización individual. En síntesis, fue un híbrido, un compromiso que en lugar de mejorar el viejo sistema lo agravó, al adicionar nuevos problemas financieros que demandaron mayor ayuda financiera por parte de las IFI y del BID (Torres y Gerchunoff, 1999; Rofman, 2004; Barrientos, 2004).

Las reformas, como en el caso de las privatizaciones, estuvieron presionadas por el BM y el BID, coordinadas con el gobierno y financiadas a través de la transferencia de ingresos desde las estructuras estatales-laborales hacia los actores financieros nacionales-internacionales. Las dos instituciones contribuyeron con US\$640 millones, demostrando una clara división del trabajo en la cual el BM apoyó las reformas gubernamentales a nivel nacional y el BID a nivel provincial, con el fin de transferir el sistema de seguridad provincial a la esfera nacional. Firmado en el Ministerio de Asuntos Económicos y Trabajo Público (Mayos) y la Administración de Seguridad Nacional (Ansas), el Programa de Reforma Sectorial de la Seguridad Social Provincial (BID/OC-AR: 961, 1996) se fundó en contribuciones de US\$320 millones por parte del BID y de US\$320 millones del Banco Mundial.

Este fue un programa estratégico dadas las frágiles condiciones financieras del país y el rápido deterioro de sus condiciones sociales. La idea central era que el programa ayudaría a controlar los desbalances fiscales provinciales, que eran considerados como parte del problema fiscal argentino, y a consolidar un sistema de seguridad social fundado en el mercado. La fórmula fue que, presionados por los ahorros privados y las inversiones con el apoyo del estado y las IFI, los empleados se unirían en masa al nuevo sistema de Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Por otra parte, la contribución financiera del Banco ayudaría a equilibrar los presupuestos provinciales a través de reducir la importancia del impacto de los déficits financieros provinciales administrados por los fondos provinciales de retiro. Además, el programa del BID apoyaría al fortalecimiento de la administración de las Ansas y de los controles para prevenir el fraude y la evasión dentro del sistema consolidado (BID/OC-AR: 961, 1996). Al evaluar el papel del Banco en esta reforma un miembro del BID manifestó:

La reforma a la pensión es el primer caso importante de cómo la relación entre el Banco y un país terminó politizada... El Banco era y no era un participante, ya que respaldaba la formulación de políticas pero no intervenía en ella... El desempeño del BID en la reforma fue mediocre... Sin control, sin monitoreo, sin investigación acerca de si los principales supuestos y estimados eran correctos. (Entrevista anónima 05/2004)

En 1993, las proyecciones oficiales del Ministerio de Economía previeron un crecimiento masivo de las contribuciones al nuevo sistema –fundadas en el nivel de empleo en cada sector– mucho más allá de lo que sucedió en la realidad. Este crecimiento suponía una tasa de desempleo del 5 por ciento y una tasa moderada de evasión entre los trabajadores autónomos y la industria y los servicios. En consecuencia, luego de un corto período vaciando sus finanzas, se esperaba que el sistema alcanzara el equilibrio fiscal para 2002, pero el déficit fiscal del sistema provisional privatizado era mucho mayor del que habían calculado. En resumen, la liberalización del bienestar representó un costo extra para las cuentas públicas, teniendo un profundo impacto en el ya desigual esquema de coparticipación federal y empeorando aún más el equilibrio fiscal de Argentina (Lousteau, 2003). Al hablar sobre el tema, un economista del equipo del BID manifestó:

El hecho de que el Banco se apoye en su administración política es una ventaja... porque en casos como éste, el Banco no tiene que tomar grandes riesgos financieros... El riesgo es político... En términos técnicos, es claro que el riesgo de las reformas era evidente y visto por muchos, pero había una decisión política de continuar a pesar de todo, donde el Fondo condujo la dinámica entre los bancos multilaterales y el país. (Entrevista anónima, 05/2004)

Como ha sido corroborado por diferentes especialistas (Rodrik, 2003; Frenkel y Ros, 2004; Quijano, 2004) y como vimos en el capítulo cuarto, la reforma a la pensión denotó un agudo declive en el régimen de convertibilidad. Al ser consultado acerca del papel del gasto fiscal en este proceso, Eugenio Díaz Bonilla, Director Ejecutivo del BID para Argentina y Haití, presenta un panorama diferente al manifestar que:

En el origen de la crisis no hubo gasto excesivo; el gasto público argentino era más o menos estable como porcentaje del PIB a lo largo del período. Lo que empezó a aumentar fueron las tasas de interés de la deuda, junto con una caída en los ingresos con transferencias masivas al sector financiero... La reforma social fue llevada a cabo sobre la base de supuestos malentendidos, echándole la culpa de todo al gasto fiscal, y en particular a las provincias y los sindicatos (Entrevista, 05/2004).

Vale la pena recalcar que la transferencia de fuentes públicas hacia la AFJP también tuvo un impacto significativo en las cuentas fiscales provinciales, puesto que los déficits resultantes de la privatización de la seguridad social también fueron financiados por las deducciones de la coparticipación provincial, acumulando en el período unos US\$20 billones. Por lo tanto, las transferencias hacia el sector privado – AFJP, no solamente afectaron las finanzas nacionales sino también las finanzas provinciales, en un período donde el déficit fiscal del país representó el 1,8 por ciento del PIB, y el de las provincias el 1,1 por ciento del PIB. Sin los costos de transición y transferencias hacia el sector privado, estos déficits hubiesen sido del 1,0 por ciento y de cero para el país y sus provincias respectivamente.

### *Perdedores y ganadores en la privatización del sistema de pensiones*

A pesar de los esfuerzos concertados a nivel financiero, fiscal y multilateral para crear incentivos destinados al sector privado, la reactivación económica y la generación de empleo no sucedió. En su lugar, el desempleo aumentó y con él la cantidad de trabajadores en el sector informal, empeorando aún más el predicamento fiscal del nuevo sistema de pensiones (Weisbrot y Baker, 2002; Frenkel y Ros, 2004; Quijano, 2004). El verdadero impacto a nivel político y económico fue que los más grandes beneficiarios de la reforma social eran los actores financieros y un puñado de sindicatos de trabajadores fieles cuyos intereses estuvieron alineados a las reformas que habían sido promovidas por las IFI. Aunque no puede argumentarse que el papel del BID condujo el proceso, es importante reconocer que el Banco,

al priorizar la reforma del estado para beneficiar a la confianza de los inversionistas, al establecer condiciones para ella y financiarla, legitimó una estrategia gubernamental que estaba atrapada por las contradicciones que desde entonces emergían del escenario político económico del régimen de convertibilidad. Como lo afirmó José Bordón:

El Banco tenía que ajustarse a las demandas políticas y a las ideas más novedosas que dominaban la escena de Washington... así como en el caso de las reformas a la seguridad social... Porque el Banco estaba atado a la estructura financiera internacional, así que en lugar de interpretar un papel de inversión y desarrollo, el Banco se convirtió en una herramienta para financiar la estabilidad financiera, legitimando el régimen en decadencia en detrimento de los intereses nacionales. (Entrevistas, 05/2004)

La reforma de la pensión, que consolidó la internacionalización del sistema, redefinió el panorama político y económico y, además, se convirtió en una fuente estratégica de financiamiento para la convertibilidad. El poder y la presencia crecientes de esta nueva dimensión de la coalición pro mercado llevaron al incremento de la diferenciación de intereses al interior del poderoso sector industrial, un proceso reflejado en el surgimiento, a finales de la década de 1990, de alternativas opuestas a la convertibilidad (ver capítulo cuarto).

La Tabla 6.1 presenta una lista de los principales accionistas en las cinco AFJP más grandes de Argentina hasta septiembre de 1998. Como se puede ver, la mayor AFJP fue Siembra, de propiedad del Citibank, con una importante participación de los sindicatos de trabajadores de las industrias de telecomunicaciones, petróleo y gas. La segunda más grande AFJP fue Previnter, el 90 por ciento era propiedad del Bank of Boston y también estaba asociada con los mismos sindicatos de trabajadores aunque con diferentes socios financieros. Es claro que los sindicatos de trabajadores argentinos pro régimen se convirtieron en participantes importantes en la propiedad de las AFJP y también de un amplio margen de empresas financieras incluyendo centros turísticos para trabajadores y centros de salud. Bancos, seguros, sindicatos de trabajadores y compañías administradoras de salud



formaban la mayoría de las AFJP en las cuales el BID jugaba un papel activo, en consecuencia del fracaso del proyecto BM-Cavallo-Schulthes.

Tabla 6.1 Principales accionistas de las AFJP argentinas más grandes  
Septiembre, 1998

AFJP (*)	Mayor propietario	Porcentaje del capital	2 <sup>nd</sup> mayor propietario	Porcentaje del capital
Siembra	Grupo Siembra	99,0	Citibank-US	1,0
Previnter	Bank of Boston AIG	90,0	Bansud	10,0
Consolidar	Banco Francés	53,9	Banco de Galicia	26,9
Orígenes	Banco Provincia Buenos Aires	40,7	BSCH-España	39,8
Máxima	HSBC Banco Roberts	17,0	Banco Quilmes	17,0

(\*) Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

Fuente: Basado en la Superintendencia de AFJP, Gobierno Argentina y Salomon Smith Barney (1998).

La participación significativa de los sindicatos de trabajadores, junto con otros actores financieros en el control y la administración de las AFJP, llevó a que el BID funde un proyecto conjunto argentino/chileno para fortalecer la participación de los sindicatos de trabajadores y ampliar la experiencia hacia otras organizaciones; la AFJP Futura por ejemplo, cayó en manos de los sindicatos de trabajadores de energía eléctrica luego de la privatización del sector, mientras que en el 2002 los sindicatos de los empleados municipales y los trabajadores de la seguridad social tomaron el control de las administradoras de pensiones más pequeñas. La AFJP Claridad permaneció en su mayoría bajo en control de los trabajadores de la construcción y de la salud. Las cuatro AFJP más grandes –Consolidar, Máxima, Siembra y Orígenes– representaban el 69 por ciento y pertenecían en su mayoría a compañías extranjeras –en especial empresas financieras españolas, norteamericanas, alemanas, italianas y británicas. El patrón de la concentración industrial en Argentina es sorprendente. En 1994, había 26 fondos, que cayeron a 18 a inicios de 1998 y a 15 luego de fusiones posteriores.

La privatización de la seguridad social, y el conjunto complementario de medidas económicas promovidas por las IFI y el gobierno encaminado a motivar el crecimiento, ciertamente constituyeron un evento importante cuyo primer resultado fue beneficiar a los conglomerados económicos nacionales. Pero también fueron significativos en la medida que vincularon la participación de los actores financieros al desempeño fiscal y a la deuda nacional. Según el BID, “[La] economía no sólo se volvió altamente dependiente de los flujos de capitales sino que también era sostenida por la deuda” (BID/OES-299, 2004: 4). Esto es evidente tanto en la participación extranjera como en la inversión enfocada en las AFJP. La Tabla 6.2 presenta la asignación de los activos de las AFJP según área de inversión. Como se puede observar, el sector privado nacional no fue el objetivo principal de las inversiones de las AFJP, en su lugar fue la deuda gubernamental y el capital de las corporaciones extranjeras. Muy poco se asignó para hipotecas, bienes raíces o desarrollo local y capital de riesgo.

Tabla 6.2 Asignación de activos de las AFJP de los fondos privados de pensión en Argentina (1994-1998)  
(porcentajes)

Activos/Años	1994	1995	1996	1997	1998
Títulos gubernamentales	50	53	53	43	50
Bonos hipotecarios	0	0	0	0	0
Depósitos a plazo	28	25	14	24	21
Participaciones	2	6	19	21	18
Fondos de inversión	5	2	2	5	7
Bonos corporativos	6	9	8	3	3
Títulos extranjeros	0	1	0	0	1

Fuente: Basado en la Superintendencia de AFJP, Gobierno argentino

*Perdiendo la trayectoria hegemónica*

Entre 1996 y 1998, el inconsistente papel jugado por el BID reflejó un agudo declive de un modelo basado en endeudamiento y en hacer frente a las crecientes limitaciones externas e internas. Este proceso condujo a las instituciones regionales a actuar más como un banco que como una institución financiera para el desarrollo, así como también a asumir un carácter político mucho más pronunciado. Al interior de este marco, con las principales IFI exigiendo una mayor profundización de las reformas y del régimen de convertibilidad, lo que subordinaba su papel a objetivos políticos de corto plazo, las intervenciones del Banco empezaron rápidamente a perder el carácter integral que éstas habían desplegado hasta mediados de la década de 1990. El BID empezó a desempeñar dos roles separados dentro del complejo BID-IFI, uno era acentuar la estabilidad macroeconómica a través de inyecciones masivas de fondos a cambio de importantes compromisos en la reforma con el fin de garantizar la confianza a las inversiones; otro era apoyar la estabilidad política del régimen por medio del incremento de sus inversiones y asistencia técnica. La creciente tensión entre la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y mayores reformas por un lado, y la brusquedad de la estabilidad política en un contexto de grandes conflictos sociales por otro, fueron los elementos centrales que dieron paso al surgimiento de las inconsistencias del papel del BID durante este periodo.

Como resultado, para 1998 el papel del BID parecía oscilar entre la sociedad FMI-BM y el gobierno, y estar cada vez más sujeto y dependiente de los factores políticos que dirigían el régimen de convertibilidad. De acuerdo a la evaluación técnica oficial, “[la] ‘reacción del Banco’ frente a los cambios políticos y económicos fue ‘de una manera positiva ante las emergencias...Sin embargo, el riesgo inherente que este comportamiento tendría en futuros desarrollos de la situación financiera del país no fue evaluado con instrumentos crediticios no fueron bien integrados” (BID/OEV-299, 2004: v). Dando una perspectiva política a este hecho, un miembro del personal del BID afirmó:

[Los] miembros de la región tienen más autonomía sobre las inversiones que sobre los préstamos sectoriales donde los prestamistas poseen un grado mayor de control...Hasta 1996, la dinámica entre las inversiones en el desarrollo y las reformas estuvo integrada, pero desde 1996 estas empezaron a divergir, reflejando las modificaciones y perspectivas heterogéneas de los jugadores. (Entrevista anónima, 05/2004)

Es notorio que al comparar las asignaciones de los créditos sectoriales y de inversión del Banco durante el periodo, los préstamos sectoriales o el apoyo a las reformas estructurales y la estabilidad macroeconómica, superaron por mucho las inversiones del BID en el país (US\$4 020 billones a US\$1 423 billones –ver Tabla 6.3 en la sección siguiente). Estos datos proporcionan un indicador cuantitativo de la magnitud de la financiarización del papel del BID durante un periodo caracterizado por una creciente disociación entre la reforma estructural y la política de inversión, con los créditos sectoriales predominando sobre los préstamos de inversión. Este hecho fue el resultado de los paquetes de rescate diseñados por las IFI durante la crisis del Tequila y las crisis Asiática y Rusa, y también revelan la prioridad de asegurar la estabilidad financiera sobre cualquier otra función.

Esto demuestra las dinámicas que subyacen la creciente financiarización del papel del BID y la creciente inconsistencia, conforme a la evolución oficial, entre los préstamos sectoriales y los préstamos de inversión. De hecho, como lo ha reconocido oficialmente el Banco, “[Luego] de 1996, las operaciones aprobadas no correspondieron a aquellas programadas... Esto llevó a que una considerable proporción de los recursos no fueran utilizados para sus propósitos originales... como resultado de no tomar en cuenta a la heterogeneidad en las instituciones a nivel subnacional” (BID/OES-299, 2004: vi). En consecuencia, los préstamos sectoriales presentaron resultados positivos “cuando éstos estaba vinculados a reformas estructurales y cuando el país estuvo comprometido con estas reformas. Al contrario, los resultados no cumplieron las expectativas cuando el objetivo de liquidez predominó y el país estaba en una situación económica débil” (*Ibid.*, x). Una situación similar, aunque de cierta manera más positiva, puede encontrarse en las inversiones al desarrollo donde las acciones logra-

ron bajos resultados en la parte financiera y resultados mixtos en términos de reformas al mercado laboral.

La evolución en la promoción hecha por el BID de las reformas estructurales y su provisión de inversiones durante este periodo, refleja el papel crucial jugado por las IFI en proporcionar los recursos financieros para mantener la financiación de la convertibilidad (ver capítulo cuarto). Esta tendencia aparece acompañada por una continua reorientación de las intervenciones del BID hacia la promoción de reformas estructurales aún más profundas, alineada con la economía ortodoxa que controlaba la SGR que en este periodo se concentró en la liberalización financiera y la flexibilidad laboral (ver capítulos tercero y cuarto). Ejemplos de estos lineamientos incluyen la privatización de los bancos provinciales (BID/OC-AR, 865), desregulación del mercados laboral (871/OC-AR), privatización de los fondos de pensión provincial (961/OC-AR) y ayuda alimentaria de emergencia (1118/OC-AR).

A su vez, estas acciones, con excepción de la privatización de los bancos provinciales, estuvieron caracterizadas por un desvío de los objetivos acordados entre las IFI y el gobierno, y una reorientación, en no pocos casos, hacia la cobertura de las necesidades financieras fiscales frente a las crecientes restricciones de acceso a los mercados internacionales de capital resultantes de la ola de crisis financieras (BID/OES, RE-299, 2004: 30, 35). Por otra parte, los préstamos de inversión sujetos a la asociación BID-gobierno empezaron un descenso constante en su tamaño durante este periodo, revelando inconsistencias entre sus varios objetivos.

Por ejemplo, esto fue verdad en el caso del “fortalecimiento institucional”, un componente presente en la mayoría de los programas del Banco pero que generó “beneficios dudosos” (BID/OES, RE-299, 2004: 12). Este componente ha sido criticado por desarrollar estructuras paralelas a aquellas burocracias estatales, debilitando su posición política con el fin de facilitar las reformas (Basualdo, 2001). No obstante, este componente tuvo resultados positivos cuando fue aplicado a sectores con estructuras institucionales débiles, en particular en las áreas sociales municipales y en salud (BID/OC-AR, 1164; BID/OC-AR, 1111). Una tendencia similar se puede observar en aquellas acciones dirigidas a promover la flexibilidad del

mercado laboral, donde no es posible ver una correlación empírica entre las reformas y la mitigación de la pobreza (BOD/OES, RE-299, 2004: 12). Las consideraciones técnicas que justifican esto son claras en la siguiente declaración:

Entre 1996 y 1998 el banco empezó a desarrollar un portafolio independiente, canalizando inversiones de una manera mucho más improvisada... La mayoría de los desembolsos fueron de proyectos no programados motivados por los problemas fiscales del país. El Banco optó por concentrarse en profundizar y consolidar las reformas estructurales y en hacer extensivas las reformas hacia las provincias y los municipios, ignorando erróneamente el creciente endeudamiento. (Entrevista anónima, 05/2004)

La inconsistencia en la programación del BID está presente de forma amplia en la opinión obtenida de las entrevistas con miembros del personal técnico del BID. Por consiguiente, la agenda social detrás de estos programas era inconsistente con la naturaleza de los problemas reales de la economía política argentina. Los programas dirigidos al desarrollo y a las reformas estructurales fueron detenidos, y la atención se centró en los síntomas sociales del cambio a través de programas orientados de forma fragmentaria hacia las mujeres, juventud y grupos indígenas. A este respecto, la interpretación técnica es que el BID, en lugar de promover las reformas estructurales, empezó a financiar la mitigación de la pobreza, distorsionando la verdadera misión de desarrollo del BID (Entrevista anónima, 05/2004).

En 1997, el gobierno de Argentina asignó responsabilidad primaria a la Jefatura de Gabinete para conducir las negociaciones con el BID, y designó al Ministerio de Economía como el ejecutor de los créditos. Durante este periodo un total de once programas fueron aprobados; éstos no fueron planeados al momento de las discusiones con el Banco y su programa para el país. Siete de estos programas fueron operaciones con el sector privado y otros proyectos incluyendo finanzas regionales, préstamos multisectoriales y programas de emergencia para generación de empleo. La mayoría de estos cambios fueron provocados por la abrumadora crisis financiera externa de 1997 y 1998 en Asia y Rusia (BID/OES. 246, 2001: 8), crisis que des-

encadenaron un nuevo periodo en el papel del BID dentro del país. Además, como parte del despliegue de un rol más independiente para las IFI, el BID empezó a hacer un mayor uso de instrumentos técnicos con el fin de fortalecer su respaldo al país en áreas de política social. Luego de 1996 el BID organizó diecisiete estudios, servicios de consultoría y conferencias relacionadas con el papel del Banco en el país, aunque ocho fueron evaluaciones de la OES (BID/OES, 299, 2001: 6). El Banco publicó su primer estudio acerca de la pobreza y el desarrollo en 1997, proporcionando al Banco de una imagen comprensiva de lo que había sucedido en el país.

Las prioridades establecidas en la estrategia del BID para el país fueron la asignación del 30 por ciento de los préstamos para el estado, 20 por ciento para impulsar la competitividad del sector privados y 30 por ciento para enfrentar la pobreza y aumentar los estándares de vida. No obstante, debido a los crecientes problemas financieros y a la necesidad del régimen de convertibilidad, la asignación del apoyo del Banco se alejó significativamente de lo que se había acordado con el país. De esta forma, la reforma del estado concentró el 55 por ciento de los préstamos aprobados (casi el doble de los fondos programados), mientras que el sector privado recibió sólo el 15 por ciento y la mitigación de la pobreza un 30 por ciento. El resultante desvío de los préstamos del Programa Especial de Emergencia para el Ajuste Estructural y el Fortalecimiento del Sector Bancario llegó a US\$2.5 billones (BID/OES, 246, 2001: 8). Más allá de esto, y continuando a partir de su agenda cada vez más independiente para el país, el BID fue capaz de impulsar catorce proyectos en áreas sociales, incluyendo infraestructura social: grupos desfavorecidos (BID/OC-AR, 1021), capacidad de empleo (empleabilidad) (BID/OC-AR, 1031), atención a niños y adolescentes en riesgo (BID/OC-AR, 1111), de los cuales el 68 por ciento fue ejecutado a nivel provincial.

### **Más que un Banco**

La dinámica del papel del BID en Argentina en el periodo 1998-2001 muestra el agotamiento de su función financiera como agente de transformación

en respaldo a la integración del capital global, y el surgimiento de su función política al interior de crecientes contradicciones entre los intereses globales y nacionales. El proceso estuvo caracterizado por las altas tensiones entre la creciente renuencia de la comunidad financiera internacional a proporcionar más liquidez al modelo sin que este haya implantado mayores reformas o una dolarización que garantice la confianza de los inversionistas y las fuerzas nacionales impacientes —exigiendo la devaluación de la moneda nacional— la misma que el sistema político fragmentado y clientelista no estaba en capacidad de contener. A su vez, esta dinámica fue amplificada por una rápida descomposición del sistema político y la ausencia de una clara estrategia y un manejo efectivo por parte del gobierno para enfrentar la inminente crisis política. El resultado fue una escisión en la coalición que respaldaba el régimen de convertibilidad, ya que los diferentes intereses de sus miembros los condujo a proyectar alternativas contrarias para remplazar el sistema. Sobre la base de trabajos de campo, ha sido demostrado que el Banco no permaneció neutral en este proceso, pero al mismo tiempo no abandonó su compromiso político hacia el país.

El proceso inició con un desplazamiento del BID desde reducir su provisión de liquidez hacia ejercer una mayor función política puesto que buscaba evitar una completa ruptura entre el país y las principales IFI. Análisis de este proceso revelan el cambio del BID hacia un papel que cada vez más exigía en involucramiento de su cuerpo *político* o de su gobernanza corporativa regional, ya que como en 1998 hubo una divulgada percepción internacional de que el tiempo de la convertibilidad había llegado a su fin (Meltzer, 2004). Luego de los préstamos de emergencia de 1998, el apoyo financiero del Banco, junto con el de las IFI, experimentó un agudo declive.

La Tabla 6.3 presenta un resumen de los principales flujos netos del Banco hacia el país en la forma de inversiones incluyendo préstamos de emergencia. Como muestra la tabla, entre 1995 y 1998 hubo un pico en el apoyo financiero, alcanzando los US\$4 billones, lo que indica la financiación del papel del BID. El último periodo, 1999-2001, durante el cual las variables del país empeoraron, el apoyo financiero del BID descendió de forma abrupta a US\$1.4 billones. El desplome del apoyo financiero estuvo acompañado de la retirada de los mercados de capitales de la eco-



nomía del país y el creciente desacuerdo entre las IFI y el gobierno acerca de cómo implementar las mayores reformas exigidas por las IFI y los países industrializados (ver capítulo cuarto).

Tabla 6.3 Créditos sectoriales del BID y créditos de inversión por etapas (1991-2011)  
(billones de dólares)

Tipos de créditos / Etapas	Consolidación del régimen (1991-1994)	Aumento de las tensiones (1995-1998)	Declive del régimen y crisis (1999-2001)
Créditos sectoriales (sujetos a la gobernanza de las IFI)	1.375	4.020	1.400
Créditos de inversión (sujetos a la asociación BID-gobierno)	1.859	1.423	0.364
<b>Total</b>	<b>3.234</b>	<b>5.443</b>	<b>1.764</b>

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004)

Un miembro del personal del BID ofreció esta interpretación del declive en el apoyo financiero:

El proceso de reformas ya se había detenido en 1996, y nadie en el país fue capaz de presionar para lograr las reformas necesarias o dismantelar la convertibilidad...Entonces las crisis Asiática y Rusa llegaron y el riesgo país se elevó, produciendo una salida de capital. Finalmente, la devaluación brasilera llegó como un duro golpe, colocando al país fuera del juego de los mercados de capitales. (Entrevista anónima, 05/2004)

La interpretación del periodo de 1998-2001 es aún un asunto controversial. Sobre la base de trabajos de campo se ha demostrado que las percepciones al interior y al exterior del Banco no son uniformes con relación al papel jugado por el BID. Esto se agrava por la ausencia de información oficial, de hecho la evaluación técnica afirma: “[no] ha sido posible verificar la existencia de documentación que analice de forma consistente la

crisis o de propuestas alternativas discutidas o acordadas con el país” (BID/OES, 299, 2001: 9).

La decisión del BID de apoyar a la nueva administración a pesar de la difundida percepción de un inminente cambio o colapso del régimen de convertibilidad, presenta luces y sombras en esta relación con el país con respecto a su naturaleza desarrollista y su papel en el proceso. Sobre la base de trabajo de campo, es posible identificar tres diferentes, y tal vez complementarias, opiniones relacionadas a la racionalidad detrás de esta decisión, que resaltan en cada caso una porción del complejo del BID y su naturaleza política mixta.

La primera es la interpretación técnica que está representada por el personal técnico y con vínculos más grandes con la red de consenso hemisférico identificada en el capítulo tercero. Este estrato recalca la subordinación de la función de desarrollo del BID en la promoción de las reformas necesarias para la integración económica global de los países miembros bajo los lineamientos de las IFI. Esta perspectiva subraya el fracaso del papel anticíclico de las intervenciones financieras del BID como resultado de la inconsistencia entre un programa de desarrollo estable y predecible para el país y el financiamiento durante la emergencia financiera. La convertibilidad era inconsistente con las políticas necesarias para resolver los problemas fiscales del país, ya que el modelo estaba fundado en el endeudamiento y una fuerte dependencia del financiamiento externo. Este hecho, a su vez, fue agravado por el manejo por parte del Banco de las relaciones con el país, puesto que el BID no evaluó de manera adecuada los riesgos implicados y en su lugar priorizó los objetivos políticos de las principales IFI sobre las consistencia técnica de su función de desarrollo (varias entrevistas, 05/2004).

Coincidiendo con esta interpretación e ilustrándola, la evaluación técnica del BID del periodo 1998-2001 manifiesta:

En este contexto, tanto el BID como el Banco Mundial respaldaron el papel del Fondo como prestamista de última instancia...Y a partir de ese momento, los dos bancos subordinaron la mayoría de su apoyo al desarrollo a la necesidad de proporcionar liquidez. Después del 1998, la estrategia

escogida estuvo basada en incrementar los préstamos con el fin de mantener el flujo de caja y así garantizar el pago de la deuda. (BID/OES, 299, 2004: 9)

Sin embargo, esta interpretación contrasta con la opinión multilateral de aquellos que resaltan más la pertinencia del Banco para la arquitectura financiera internacional y sus deficiencias. Esta perspectiva es expresada por el estrato de funcionarios y economista vinculados a las operaciones regionales del BID y sus negociaciones con los países miembros en la región; sus opiniones están más influenciadas por las dinámicas políticas de los países miembros prestatarios. Ellos consideran que el elemento central en el limitado impacto de la intervención financiera del BID está definido por dos hechos centrales. Primero, dado el tamaño de Argentina, la arquitectura financiera internacional no estuvo a la altura de la crisis. Segundo, la inestabilidad política nacional redujo y limitó la capacidad del gobierno de llevar a cabo cualquier cambio a favor de las principales reformas. Al interior de este marco, la posición del BID fue justa y permaneció correctamente junto al gobierno con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis internacional y nacional en forma coordinada con la arquitectura financiera internacional y con el apoyo del G-7. Desde esta perspectiva, tanto el BID como las principales IFI llegaron a percatarse del agotamiento de la convertibilidad sólo antes de la crisis brasilera, pero ellos mantuvieron la confianza en que el gobierno introduciría mayores reformas fiscales con el propósito de evitar la crisis (Entrevista anónima, 05/2004).

La tercera perspectiva muestra un enfoque de *realpolitik* expresado por su junta y las autoridades del país en el centro mismo de la gobernanza corporativa del Banco. Esta perspectiva gira en torno al papel de los estados en el proceso de negociación que tuvo lugar dentro de la estructura de toma de decisiones del BID. Su visión evidencia un claro distanciamiento de las tradicionales discusiones técnicas y conceptuales acerca del papel del BID en el desarrollo, y es determinada por una interpretación realista del día a día en la construcción política del desarrollo. En consecuencia, ellas hacen énfasis en que los hechos deben ser entendidos a la luz de los direcciona-

mientos de las políticas de EEUU y Europa hacia Argentina dada su frágil condición económica y política (la posición de EEUU, influenciada por el debate Meltzer en Washington finalmente prevaleció). Al reflexionar sobre este enfoque político dominante dentro de la institución, un ex funcionario del BID lo resume de esta manera:

Ellas y el Departamento del Tesoro decidieron lo que se debía hacer con los fondos de emergencia... Siempre y cuando el país trabajara con ellos, el dinero era accesible; y cuando esto sucedía, el BID se involucraba... El Banco está políticamente sujeto a ellos y ellas se dieron cuenta que el apoyo para el país estaba terminando en manos de los bancos privados, que estaban haciendo inversiones libres de riesgo, así que la solución fue detener la ayuda financiera. (Entrevista anónima, 05/2004).

### *La última ayuda financiera*

La función financiera del BID alcanzó su apogeo en 1998, cuando el Banco aprobó un gran crédito de emergencia para el país, el préstamo más grande en la historia del Banco. Una vez más, este evento se caracterizó por la intervención de las principales IFI en respaldo a la convertibilidad, azotada por la turbulencia internacional y por un extendido descontento social con las reformas, en medio de una complicada confrontación electoral y un creciente debate alrededor de si abandonar y cómo la convertibilidad. El rescate financiero de US2.5 billones otorgado a la administración de Menem (BID/OC-AR, 1163) fue cofinanciado por el Banco Mundial y coordinado entre el FMI y el gobierno argentino para “tratar las consecuencias de una virtual cesación de los ingresos de capital”, y fue motivado por la necesidad de mantener la confianza de los mercados de capitales (BID/OES, 246, 2001). El préstamo tenía un periodo de amortización de cinco años, un periodo de gracia de tres años y una tasa de interés LIBOR de más 400 puntos básicos, e incluyó 112 condiciones no declaradas, diseñadas para desmotivar el uso indebido del préstamos y promover las reformas (BID/OC-AR, 1163, 1998; BID/OES, 299, 2004). A criterio de un miembro del BID:

El paquete de recate de 1998 fue... acordado entre el Fondo y el gobierno... sobre la base de supuestos falsos. [Sus autores] pensaron que la misma fórmula que fue aplicada en la crisis del Tequila funcionaría nuevamente... Ese fue un grave error... porque ni el tamaño del problema financiero ni la debilitada capacidad política del gobierno permitiría una buena intervención. (Entrevista anónima, 05/2004)

La crisis internacional produjo un aumento en el riesgo país y en las tasas de interés, lo que se tradujo en un agudo declive de la actividad económica, con un impacto directo sobre el empleo y las condiciones sociales. A lo largo de 1997 y 1998 la deuda externa de Argentina se incrementó en US\$17 billones, su salto más grande desde 1995, agravando el peso fiscal de país, debido en particular a la necesidad de financiar la reforma del sistema de pensiones (ver capítulo cuarto).

El resultado de esta intervención fue haber dado surgimiento a interpretaciones divergentes acerca de la importancia e impacto sobre el desarrollo, de la función y capacidades financieras del BID. A este respecto, la evidencia del trabajo de campo muestra duros contrastes y diferencias entre las opiniones de los miembros del equipo técnico, miembros del personal involucrados en las operaciones en el país y altos funcionarios o miembros de la junta del BID. Es así como el personal entrevistado consideró que “el rescate financiero de 1988 empeoró las cosas puesto que el gobierno ya no era capaz de comprometerse en llevar a cabo las reformas para cambiar el sistema” (Entrevista anónima, 05/2004). La lógica de esta posición es que la administración argentina enfrió la relación con el Banco y al mismo tiempo optó por un curso de acción errado. La administración de la Alianza asignó al Banco el mismo papel anticíclico que tuvo en 1995 y el Banco se mantuvo políticamente con el gobierno a pesar de las inconsistencias técnicas de su política económica. Si el BID llevó a cabo su estrategia de compromiso político con el país o si fue por su propio beneficio financiero es, según los miembros de personal, un asunto controversial, pero el Banco recibió importantes ganancias de este préstamo de emergencia y nadie en la institución calculó que estos instrumentos financieros generarían problemas posteriores para la estabilidad del país (*Ibid.*).

Contrario a esta posición técnica, la opinión de los economistas y miembros de personal responsable de las operaciones regionales parece ser más positiva. Según un economista del Banco:

La asistencia financiera fue a tiempo y el país se benefició de ella porque eliminó los temores acerca de la situación financiera de Argentina y motivó a que se reanuden los flujos de capital...Decidimos apoyar el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el acceso al financiamiento externo...En el corto plazo, sería costoso para el país, pero únicamente si no llevaba a cabo las reformas. (Entrevista anónima, 05/2004)

Respaldando esta interpretación político/institucional del evento, las entrevistas a los funcionarios del Banco rindieron una interpretación más realista de la función financiera del BID. Por lo tanto, con el fin de entender la relevancia de dichas intervenciones es necesario colocarlas dentro de un marco más amplio de alternativas a la convertibilidad y de los potenciales beneficiarios de estas alternativas. En este sentido, los funcionarios reconocieron que la ayuda financiera fue ejecutada a cambio de grandes reformas fiscales y sociales, tal y como lo manifiesta un ex funcionario:

Era seguro que los préstamos de emergencia hubiesen sido más beneficiosos para el país, porque un préstamo de emergencia es mejor que cualquier otro instrumento financiero multilateral pero uno tiene que hacer las reformas. Estos préstamos van a la reserva del país, acrecentando la liquidez sin aparecer en el déficit debido a la forma en que el Fondo mide el superávit primario...un truco contable...El problema llega cuando uno tiene que pagar el préstamo y cumplir con algunas condiciones. (Entrevista anónima, 05/2004)

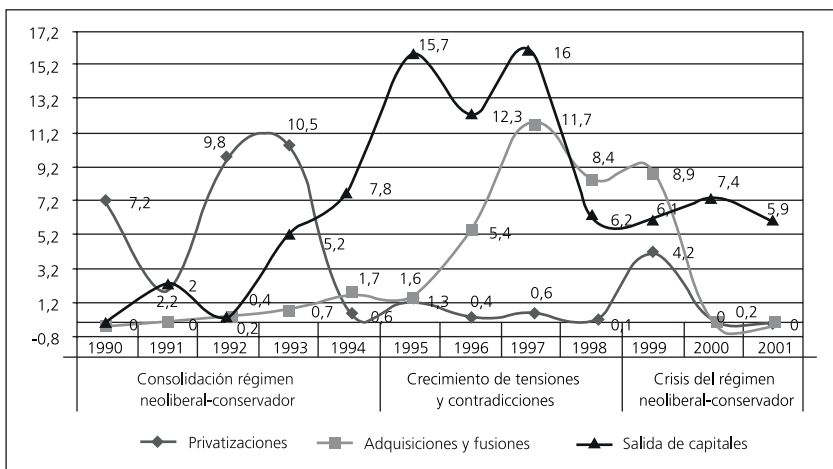
En la medida en que crecían los problemas, para comienzos de 1999 el FMI y el gobierno estuvieron involucrados en prolongados debates relacionados con las formas de lidiar con el creciente déficit fiscal en la cuenta corriente. El debate sobre cómo tratar las limitaciones de la convertibilidad pronto resultó en una propuesta técnica emanada del círculo de economistas ortodoxos que logró un amplio consenso en el complejo IFI-gobierno:

la dolarización de la economía (ver capítulo cuarto). En febrero de 1999, Roque Fernández presentó oficialmente la propuesta de dolarización, lo que atrajo serios cuestionamientos por parte de Brasil. Un mes después, Alan Greenspan, el jefe de la Reserva Federal de los Estados Unidos, rechazó la idea argumentando que “el Banco Central de los Estados Unidos no podía manejar la política monetaria y económica de otros países” (La Nación, 25-27/02/2009). En la misma línea, Fernando De la Rúa, líder de la oposición, protestó diciendo que el proyecto era “poco serio” y el ex presidente Raúl Alfonsín la llamó “ridícula” (Clarín 24-25/02/1999 y 28/02/1999).

### *Retirada financiera y compromiso político*

Durante el periodo 1999-2001, las intervenciones del BID en el país mostraron una creciente tensión de las relaciones entre las IFI-gobierno relacionadas con formas alternativas de dismantelar gradualmente el sistema de convertibilidad. Esta etapa fue el resultado de dos factores. Primero, una gran escalada en los problemas financieros de Argentina, debido a que el vencimiento de los bonos emitidos bajo el Plan Brady, el pago de los préstamos de emergencia y el constante crecimiento del déficit del sistema de pensiones, coincidieron y juntos pusieron al régimen de convertibilidad bajo el peso masivo de la deuda. El segundo factor fue las siempre insatisfechas necesidades sociales, la profunda ausencia de legitimidad del sistema político y la oposición institucional liderada por las provincias y facciones del Congreso alineadas con el Partido Justicialista (Levitsky y Murillo, 2003). Estos hechos dieron forma al escenario político económico dentro del cual los actores nacionales e internacionales buscaron imponer condiciones y lucharon por promover sus alternativas a la convertibilidad. El Gráfico 6.1 presenta el desempeño de Argentina en el financiamiento al desarrollo a lo largo de la década de 1990. Como podemos observar, los préstamos de los BMD en la etapa final de la convertibilidad, incluyendo al Banco Mundial y al BID, siguieron el mismo patrón que el retiro de los mercados de capitales privados. Este hecho se explica por el complejo escenario internacional-nacional.

Gráfico 6.1 Argentina: Ingreso de capital a causa de las privatizaciones, F&A y préstamos de los BMD. Década de 1990 (billones de dólares)



Fuente: Basado en Basualdo (2003), varios informes del Banco Mundial y del BID

Luego del préstamo de emergencia de 1998, el papel del BID sufrió un gran cambio, desde un constante declive en su apoyo financiero hacia un incremento, puesto que la institución buscaba evitar la ruptura entre el país y el sistema global de gobernanza financiera. A lo largo de este periodo fue claro que la función financiera del Banco estuvo subordinada tanto a las prescripciones del FMI como a las relaciones políticas entre las IFI y el gobierno. El BID abordó las reformas estatales a través de tres préstamos relativamente pequeños: US\$400 millones para el Equilibrio Fiscal y la Administración Social (BID/OC-AR, 1295); un préstamo de US\$500 millones para Servicios Financieros (BID/OC-AR, 1324); y US\$500 millones para el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (BID/OC-AR, 1341). Este breve periodo de apoyo financiero estuvo acompañado por el enfriamiento de las relaciones entre el BID y la administración de la Alianza, puesto que el nuevo gobierno daba prioridad a sus relaciones con la comunidad financiera internacional. A este respecto, los objetivos establecidos pueden verse de cierta forma en los préstamos



otorgados ya que estos proporcionan algunas pistas acerca de las preocupaciones del Banco, entre ellas: reformas fiscales federales y reforma de los sistemas de seguridad social y pensiones (BID/OES, 299, 2004).

El trabajo de campo ha generado interpretaciones similares sobre las razones detrás del papel asumido por el BID durante este periodo, indicando que un cambio radical en la estrategia del país bajo la administración de la Alianza llevó al deterioro de las relaciones con el Banco. De hecho, como se vio en el capítulo cuarto, la estrategia de la administración de la Alianza se preocupó principalmente de las relaciones con el FMI y buscó apoyo en países europeos con el fin de distanciarse de las relaciones cercanas que la administración de Menem tenía con la administración de EEUU. Desde la perspectiva del personal del BID, este fue un error estratégico y estuvo acompañado por otro error central, su falta de voluntad para dolarizar la economía. En consecuencia, en este escenario los últimos tres préstamos recibidos por la administración no fueron la solución sino que al contrario crearon más problemas fiscales y políticos a nivel nacional, compuestos por dos elementos. Primero, en 1999 el mercado de capital ya había dicho “no” a cualquier forma de financiamiento internacional hasta que los inversionistas tuvieran la garantía de que no habría devaluación y recibieran una clara señal de su efectividad desde Washington. El segundo elemento fue que en Washington todos los préstamos estaban dirigidos a la protección de las inversiones extranjeras a la expectativa de una eventual salida de la convertibilidad.

Al interior de este marco, una entrevista con una autoridad del BID revela la interpretación pragmática y dominante de este escenario. Según el ex funcionario del Banco:

No había un único factor en juego en la crisis, y desde este punto de vista el Banco hizo lo que pudo... Sus instrumentos financieros están sujetos a las principales instituciones de Washington y al G-7... El Banco empezó a cumplir un papel de promotor político bajo la dirección de Don Enrique Iglesias, más allá de la oposición de Washington liderada por los conservadores, con el fin de diligenciar más paquetes de rescate (Entrevista anónima, 06/2004).

Como podemos observar en esta opinión, las intervenciones del BID empezaron a desplazarse hacia una posición más política respecto a las relaciones del país con el sistema de gobernanza financiera internacional. No cabe duda de que la explicación de todo esto descansa en la naturaleza político-económica de su gobernanza corporativa: a pesar de incluir a los prestatarios, no prestatarios y al FMI, en tiempos de crisis financiera parece inclinarse a favor de este último, con sus miembros prestatarios atomizados y marginalizados. No obstante, es importante saber que a pesar del distanciamiento entre la comunidad financiera internacional y el gobierno hubo dos diagnósticos diferentes guindados por supuestos realistas acerca de la mejor forma de salir de la convertibilidad. “Para los conservadores, [Argentina] era un caso perdido sin otra solución excepto moratoria y dolarización... Para los europeos, debido a sus inversiones, una devaluación no era apropiada... y para la región, no debería haber daños colaterales” (Entrevista anónima, 05/2004).

No sorprende encontrar una interpretación realista similar en las opiniones de ex funcionarios del gobierno, quienes hacen énfasis en el aislamiento del gobierno y sus relaciones conflictivas con las principales IFI respecto al futuro de la convertibilidad. Es posible que esto sea uno de los temas más delicados, ya que se remite a la función de desarrollo del BID y a sus intervenciones en los países miembros regionales en tiempos de crisis y de turbulencia financiera. No obstante, debido a las implicaciones institucionales de este tema, ex funcionarios reconocieron el apoyo del BID pero lo vieron más como un acto simbólico y de poca relevancia e impacto debido a la ubicación de las tensiones políticas (relaciones gobierno-FMI). La interpretación es que el Banco estaba impedido de actuar externamente en cualquier forma a causa de los vínculos entre el BID y las IFI. Según un ex miembro de la administración, “el país ya estaba por cuenta propia... y en moratoria política y financiera con los mayores actores financieros del mundo” (Entrevista anónima, 06/2004).

Por otra parte, miembros del personal del BID y ex funcionarios enfatizaron en que, debido a la importancia institucional de los miembros de la región, el Banco respaldó al país incluso a las puertas de un conflicto mayor

con el Banco Mundial y el FMI, poniendo a la institución misma en riesgo. En consecuencia, incluso buscar la supervivencia institucional fue un factor determinante, el Banco se vio en la obligación de apoyar al país por razones financieras y políticas claves: “hubo un firme deseo en la Dirección Ejecutiva por buscar formas por las cuales la crisis no afectaría otros miembros regionales del Banco” (Entrevista anónima, 06/2004). Consistente con este argumento, otro factor fue que el portafolio del Banco está compuesto en su mayoría por activos regionales, el impacto de la crisis argentina necesariamente afectaría los diferenciales del Banco. El argumento político es que “Argentina es uno de sus miembros más grandes” y por lo tanto cualquier acción del BID impactaría internamente a la institución (*Ibid.*).

Resumiendo, en la medida en que el apoyo de las IFI declinaba de forma abrupta, junto con el retiro de los mercados de capitales, el apoyo del BID se desplazó hacia un compromiso político mucho más profundo encaminado a evitar la ruptura final de las relaciones del país con la gobernanza financiera global. Tal y como muestra el trabajo de campo, este proceso estuvo liderado directamente por el presidente del BID, Enrique Iglesias, y la Junta de Directores, quienes lograron mantener su respaldo al país mientras éste se tambaleaba al borde de la crisis.

## Conclusiones

Este capítulo ha dado constancia del surgimiento y declive de la financiazación del papel del BID en Argentina durante el periodo 1995-2001 y las razones subyacentes para esto. Regresando a la pregunta planteada al inicio del capítulo, ahora es posible afirmar que al rastrear las dinámicas y factores nacionales e internacionales y estructurales y agenciales, se puede lograr una comprensión integral de los elementos que dieron forma a la dinámica del papel del BID en el desarrollo. El análisis sugiere que después de mediados de la década de 1990, el BID entró en un periodo de tensión y gradual disociación de su función de desarrollo, como resultado de los cambios en las finanzas internacionales y las emergentes contradicciones en el régimen de convertibilidad y su posterior declive.

Dos hallazgos lógicos emergen de este capítulo. Primero, dada la convertibilidad, que es una estrategia particular de globalización, las contradicciones entre el financiamiento de las reformas por un lado y las inversiones para el desarrollo por otro, agravaron y trastocaron las intervenciones del BID, generando inconsistencias con su mandato de promover la integración económica global. Segundo, que el efecto transformativo de su función financiera, como factor facilitador de la expansión económica e integración global, llegó a agotarse debido a las crecientes necesidades nacionales y a la fragmentación y descomposición del orden político.

El estudio ha estado de cierta manera dirigido hacia un mejor conocimiento de la naturaleza político-económica del BID. Ha demostrado cómo las transiciones, cambios y las crisis en las finanzas internacionales nacionales cobran gran relevancia para una u otra de las tres dimensiones de esta institución multilateral regional. Estas tres dimensiones que han sido rastreadas son los lados técnico, financiero y político de la institución. Este concepto refuerza la idea sugerida en otros capítulos que la naturaleza económico-política del BID se expresa en su papel dual en tanto banco regional y como agencia para el desarrollo, dos funciones reunidas en su eje por una gobernanza corporativa. En tiempo de estabilidad global y nacional, estas tres dimensiones institucionales se manifiestan en la integridad de su papel y en la congruencia de sus funciones técnicas y financieras de desarrollo. En tiempos de turbulencia y crisis, como en la última etapa del periodo en Argentina, esta integridad da paso al dominio de su dimensión financiera y a grandes tensiones políticas con los países receptores.

## Conclusiones

Este estudio ha buscado investigar la economía política del banco regional de desarrollo líder mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo. Aplicando una versión de la EP del desarrollo, explora la naturaleza cambiante de su misión de desarrollo y el carácter de sus intervenciones en la región subordinado a los proyectos financieros neoliberales de desarrollo y a los principales actores del desarrollo. A este respecto, se ha mostrado cómo la lógica de los proyectos neoliberales, su gobernanza e instrumentos que impulsan al Banco tienen un papel en la caída del régimen de convertibilidad al promover sus reformas neoliberales y respaldar al gobierno. De hecho, la naturaleza político económica del Banco no podía llevarlo a ningún otro lugar más allá de sus compromisos regionales, demostrando que más que un banco latinoamericano, el BID está condicionado en su estructura y agencia por las dinámicas de la gobernanza financiera neoliberal global del desarrollo. La naturaleza del banco es su supervivencia financiera y política que exige la promoción de un regionalismo abierto y tiende a dividirse en tiempos de crisis internacional, priorizando la supervivencia y la gobernanza financiera global.

Este trabajo ha buscado develar las dinámicas del desarrollo que definen las acciones del Banco; para esto se implementó un enfoque crítico para comprender las complejas fuerzas y dinámicas nacionales-internacionales y estatales-sociales detrás de este actor del desarrollo, así como la naturaleza global-regional de su gobernanza, instrumentos y enfoques del desarrollo. A este respecto, se han explorado e identificado las condiciones especí-

ficas de la globalización neoliberal y la hegemonía, y las configuraciones de fuerzas internacionales-nacionales que históricamente han acompañado los éxitos o fracasos de las intervenciones de Banco en el desarrollo nacional. Para rastrear esto, el estudio explora de manera crítica el papel en la consolidación, declive y crisis del régimen de convertibilidad en Argentina, uno de los proyectos políticos más aplaudidos en la región por la comunidad financiera internacional y liderado por la democracia en la década de 1990. Al mismo tiempo, ha buscado desarrollar y operacionalizar un marco teórico capaz de abordar estos temas como una contribución al estudio de la nueva EPI. Este capítulo de conclusiones es útil para revisar en qué medida se han alcanzado los objetivos planteados.

La primera sección presenta una revisión general de los hallazgos de la investigación y la contribución general que este trabajo ha hecho al estudio de la economía política de los bancos regionales de desarrollo. La segunda parte intenta retomar los aspectos teóricos planteados en el capítulo primero sobre la base de los hallazgos mencionados anteriormente. El capítulo termina considerando los temas más significativos que surgen de esta investigación y que podrían ser útiles para futuras investigaciones.

### Hallazgos

El propósito de esta investigación fue abordar tres grupos de preguntas en relación a la cambiante naturaleza político-económica del BID. La primera pregunta se refería a la medida en que la nueva EPI es capaz de informar y entender la naturaleza político económica de los bancos regionales de desarrollo. Como se ha visto, es una naturaleza político-económica compleja definida por órdenes políticos mundiales, y altamente regionales, vinculados en formas particulares con la globalización, regionalismo y multilateralismo. Segundo, estaba interesada en la importancia para el desarrollo de los papeles e intervenciones del BID en el desarrollo regional y nacional, especialmente en relación con los proyectos político-económicos promovidos por sus intervenciones técnicas, financieras y políticas. Por último, se refería a la medida en que el marco teórico utilizado se ajustó a esta investi-

gación. A continuación, se detallan los hallazgos de cada capítulo, excepto el capítulo primero, al que se lo trata de forma separada en esta sección.

Como el estudio de la hegemonía contemporánea, instituciones multilaterales, regiones y transformismo, demanda una reflexión crítica directa fundada en los cambios de los contextos históricos del desarrollo; el capítulo segundo comienza con una revisión histórica y crítica del prolongado proceso histórico de la economía política de las Américas y de América Latina, que dan forma a la creación, surgimiento y consolidación del BID. En particular, se prestó atención al proceso que dio forma y definió la misión de desarrollo del BID y su rol en el financiamiento al desarrollo y que definió los resultados en el bienestar. Recurriendo a una versión coxiana del materialismo histórico, el capítulo argumentó que la naturaleza política económica del BID ha sido hemisférica más que latinoamericana, y ha sido definida por dos procesos históricos relevantes, globalización de la producción y financiera. Estos procesos fueron impulsados por el liderazgo regional de Estados Unidos y sus preocupaciones en seguridad y política económica hacia la región, definiendo dos mandatos no escritos pero claramente históricos para las instituciones regionales. El primero de estos definió el papel del Banco desde su origen hasta la crisis de la deuda en la década de 1980, y estuvo encaminado a la promoción de la integración hemisférica dentro de la hegemonía de Estados Unidos a través de la expansión de la IED estadounidense, ayuda financiera para los gobiernos leales en la lucha contra la amenaza comunista, y proveer liderazgo intelectual para el llamado *desarrollismo*. El segundo proceso, que va desde el final de la década de 1980 hasta el fin de la década de 1990, definido por la globalización financiera, estuvo encaminado a reestructurar y preparar a la región para la integración impulsada por el mercado hacia una economía global, lo que cambió de forma radical el financiamiento regional al desarrollo y al bienestar junto con las líneas neoliberales y liberales.

Sobre la base de estas relecturas, el capítulo avanzó a identificar cuatro etapas históricas fundamentales y a clarificar los principales elementos estructurales que han dado forma al mandato del BID para el desarrollo y a sus intervenciones en el desarrollo regional. La primera etapa identificada ha sido la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en las Américas y

la transformación de la Unión Panamericana en el Sistema Interamericano —dos elementos que definieron el carácter del estado y la orientación liderada por Estados Unidos de las principales instituciones multilaterales regionales. El período analizado ha sido testigo del proceso de hemisferización del estado y la reacción regional ante éste. El período marca el arranque del BID como una agencia cooperativa para el desarrollo bajo el rígido control de EEUU. En consecuencia, el análisis enfatiza no solo el carácter estatista del BID sino también la complejidad de sus relaciones Banco-estado. La tercera etapa descrita ha sido el declive de EEUU y el fin del sistema Bretton Woods. De acuerdo al análisis la etapa estuvo acompañada por la reacción regional en forma de dictaduras y en la internacionalización de la producción y el financiamiento al desarrollo, que marcaron un activo papel desarrollista del BID. La etapa final identificada fue el periodo de la crisis de la deuda, que produjo el cambio histórico en el BID, de ser una agencia de desarrollo a convertirse en un banco regional de desarrollo, con EEUU actuando para reafirmar su hegemonía económica en la región a través del Consenso de Washington y el nuevo “regionalismo abierto”.

Este proceso de cambio marcó el nuevo mandato de la institución para el desarrollo, esto es, la promoción de la integración económica global a través de los nuevos poderes del BID sobre las nuevas economías regionales. Estos se manifestaron inicialmente en su capacidad para promover la globalización y la mercantilización de los servicios públicos, y tras la reforma de la seguridad social, por medio de enmarcar las alternativas de política, lo que contribuyó al incremento de la capacidad de absorción del orden político y el ejercicio de influencia nacional. En resumen, estas capacidades de absorción y ejercicio de influencia nacional constituyeron elementos centrales de la misma base del efecto de legitimación del equilibrio del poder del BID, que respaldó proyectos político económicos específicos alineados con los lineamientos globales del desarrollo. El capítulo finaliza presentando el tema específico investigado en este estudio y que fue desarrollado en los capítulos subsiguientes: 1) ¿En qué medida puede una nueva EPI del BID decirnos algo diferente acerca de la naturaleza política económica de los bancos regionales de desarrollo?; 2) ¿Cómo puede ser entendida la naturaleza política económica del BID y cuáles son las principales capacidades que definen su



papel en el desarrollo en diferentes configuraciones políticas regionales?; 3) ¿Son la misión y el papel del BID en el desarrollo definidos por elementos políticos, tecnológicos o financieros?; 4) ¿Cuál fue el resultado de las intervenciones en el desarrollo regional y nacional?

El capítulo tercero continuó investigando el papel del BID en el proceso de reformas neoliberales promovidas por el complejo IFI-estado que administraba la economía global e implementaba en los países de América del Sur en la década de 1990. En lugar de abstraer al BID de su contexto y examinarlo a la luz de los mecanismos internos y su eficiencia institucional y programática, el capítulo se centró en identificar los vínculos entre sus políticas financieras, técnicas y políticas y sus especificidades. En vez de esto, los vínculos fueron comprendidos concentrándonos en las dinámicas sociales y las estrategias de desarrollo aplicadas por los países en la región bajo el auspicio y liderazgo de las principales IFI y los estados desarrollados. El enfoque fue central ya que nos permitió comprender la naturaleza diferencial de las intervenciones del BID con relación a las principales IFI.

El capítulo comprendió la naturaleza multilateral del BID al evaluar su influencia cuantitativa y cualitativa en el desarrollo dentro del marco del regionalismo abierto. Lo hizo apelando y operacionalizándolo la noción de hegemonía y la necesidad de reconocer la indisolubilidad de las relaciones entre lo nacional y lo internacional y entre la economía y la política con el propósito de develar la naturaleza del Banco. Se argumentó que la naturaleza política económica del BID descansa sobre el carácter complejo del Banco – estado que define su efecto de legitimación del equilibrio de poder. Este poder se manifiesta en la capacidad del BID para generar consenso, en toda la región y en los países receptores, alrededor de las demandas de la economía global a través de un proceso ideológico y por medio de su énfasis en áreas estratégicas del desarrollo y en áreas particulares del financiamiento al desarrollo.

El capítulo avanzó identificando las relaciones complejas y dinámicas entre el BID y los estados receptores, ubicando las conexiones ideológicas, políticas y económicas entre las estrategias del desarrollo implementadas a través de los objetivos y políticas crediticias del Banco y su impacto sobre el desarrollo. Por último, el capítulo analizó el papel del

BID en cada una de las etapas del desarrollo regional, mostrando cómo su misión de desarrollo dentro de los lineamientos financieros globales cambió en concordancia con el surgimiento, consolidación y declive de la reforma pro mercado en la región. Los resultados centrales incluyen, primero, el papel entusiasta jugado por la institución en la promoción y legitimación de las reformas neoliberales; segundo, su reacción frente a la turbulencia financiera y los problemas sociales acarreados por estas reformas; y finalmente el distanciamiento del BID de las reformas puras con orientación hacia el mercado, desplazando a la institución hacia sus principales compromisos políticos regionales (aunque sin abandonar los paradigmas del desarrollo existente).

En el capítulo cuarto, se investigó el otro lado de nuestro estudio de caso. Se estudió la economía política del desarrollo de Argentina a la luz de la economía política de América del Sur, desarrollada en el capítulo segundo, y en particular el proceso de liberalización de la década de 1990 en el contexto de la hegemonía cambiante de Estados Unidos a nivel hemisférico y global. El propósito de este capítulo fue, primero, analizar cómo las dinámicas entre economía y política y lo internacional y lo nacional dieron forma a la economía política Argentina a la luz de las principales etapas del desarrollo de América del Sur. Segundo, buscó investigar cómo estas dinámicas definieron la economía política del desarrollo, financiamiento y resultados.

La investigación encontró los elementos comunes entre los patrones del desarrollo argentino y regional, en especial relacionados con el surgimiento, consolidación, reafirmación y declive de la hegemonía de EEUU en la región; y posteriormente en el íntimamente desarrollado proceso de la gobernanza global. Se recalcó la respuesta nacional contra hegemónica manifestada en el surgimiento y caída del Peronismo, la convergencia entre las hegemonías nacional y hemisférica y el período de estancamiento terminando con la reacción coercitiva que tomó la forma de la dictadura en la década de 1970.

Se demostró que el período de reacción coercitiva acompañó el fin del sistema Bretton Woods y el surgimiento de otro fenómeno histórico que duraría por tres décadas, el transformismo y su coalición neoliberal-conservadora. Es notable que la nueva hegemonía haya estado caracterizada

por un elemento ausente en las etapas anteriores al desarrollo, esto es, la alianza gobierno-IFI o el “complejo estado-IFI”, como la fuerza motora de la globalización liderada por el estado anclada en las finanzas y los lineamientos neoliberales.

Los principales hallazgos de estos capítulos revelan, primero, la continuidad y evolución de las condiciones estructurales que dieron forma a las estrategias del desarrollo, desde la década de 1970 por medio de la dictadura, y la convergencia, una década después, con el Consenso de Washington. Segundo, reveló que estas condiciones estructurales se ampliaron a lo largo de toda la administración de De la Rúa. El tercer hallazgo es la estrategia intergobernada y el proceso de integración económica global implementada en todo el país, anclando su financiamiento al desarrollo en fuentes externas volátiles y en la absorción del orden político nacional. Finalmente, es la capacidad del transformismo argentino para cooptar y absorber las alternativas de la oposición y de los actores a nivel económico, ideológico, laboral y político.

El capítulo cinco tomó un enfoque más empírico, investigando el papel del BID en la etapa de consolidación del régimen de convertibilidad, de conformidad con su mandato para el desarrollo de promover la integración financiera global. El capítulo investigó la política económica del BID dentro del proceso de mercantilización de los servicios públicos liderado por el gobierno y las IFI, enfocándose en el caso del canje de deuda por la privatización del sector de la energía eléctrica. El estudio de caso fue relevante por dos razones. La primera, mostró cómo la asociación Banco-gobierno promovió, fortaleció y legitimó el proyecto político económico dirigido hacia la expansión del capitalismo regional y a la construcción de asociaciones privadas internacionales y especialmente regionales-nacionales como una forma de impulsar la globalización. La segunda, el estudio de caso mostró que, en un período de desarrollo gobernado claramente desde los niveles internacional-nacional, los aspectos políticos, técnicos y financieros de los poderes del BID permanecieron integrados y coordinados y facilitaron la expansión del capital independientemente del desarrollo social.

El capítulo identificó las complejas manifestaciones de la capacidad del BID de legitimar el equilibrio de poder en el desarrollo doméstico que fue utilizado para combinar los instrumentos técnicos, financieros y políticos.

El primer poder del BID identificado fue su capacidad de respaldar tendencias globales hegemónicas y adaptarlas a los lineamientos del desarrollo nacionales y regionales. La investigación examinó el poder institucional del Banco para enmarcar opciones de políticas de desarrollo a través de medios basados en aspectos técnicos orientados a despolitizar y economizar los temas del desarrollo y a transformarlos en opciones racionales y universales para el desarrollo.

El capítulo continuó con el estudio de la introducción de modelos de desarrollo pro mercado para la energía eléctrica, y la compleja operación política que los presentó como la única alternativa racional para el país y para la transformación el sector. El análisis avanzó en centrarse en las relaciones entre el modelo introducido y la orientación estratégica del régimen de convertibilidad, los principales elementos del carácter transformativo hegemónico de la asociación Banco-gobierno durante el periodo. En consecuencia, en el proceso de cooptación y absorción por medio de la legitimación y compensación de los principales actores involucrados, se reconocieron dos elementos y tácticas del transformismo argentino: los sindicatos de trabajadores y las provincias, y el proceso de selección de actores privados nacionales e internacionales como participantes.

En el capítulo sexto la atención se dirigió hacia el cambiante papel del BID a partir de mediados de la década de 1990 y sus intervenciones en el declive del régimen de convertibilidad. Como hemos visto, la etapa estuvo caracterizada por dos tendencias. Primera, un creciente dominio de las finanzas al interior del mandato del BID para el desarrollo, generando una subordinación de los imperativos técnicos y políticos a las preocupaciones de los inversionistas internacionales respecto al aumento de las tensiones en el país. Segunda, es la creciente inconsistencia y, a veces contradicción, en las intervenciones del Banco.

El capítulo argumenta que este cambio en el mandato del BID para el desarrollo, a saber, la financiarización de su misión de desarrollo, expresó el poder de los mercados de capital y de los estados industriales sobre el modelo de financiamiento al desarrollo que el mismo Banco había ayudado a implementar. El capítulo resalta cómo el papel y las intervenciones del BID fueron atrapados en medio de creciente tensiones entre los mandatos

globales y los imperativos nacionales de supervivencia del transformismo. Su análisis se fundó en entrevistas a altos funcionarios del BID, centros de estudio de Washington y a ex funcionarios del gobierno argentino. Por lo tanto, el capítulo se enfoca en las intervenciones del BID sobre las privatización de la seguridad social y su impacto en el financiamiento al desarrollo, el impacto de la crisis financiera internacional sobre las cuentas públicas, y las relaciones financieras y políticas entre el Banco y el gobierno durante el último periodo crítico del régimen de convertibilidad que condujo a la crisis de 2001.

La conclusión fue que dadas las contradicciones entre el financiamiento de las reformas, enmarcar las políticas y el efecto legitimador de las intervenciones del BID y las IFI, el mandato del Banco para el desarrollo llegó a trastocarse y su función financiera a agotarse debido a las crecientes necesidades nacionales, la privatización de la seguridad social y la fragmentación y descomposición del orden político. El capítulo muestra cómo, dada la naturaleza global y regional del Banco, cambios estructurales en las finanzas globales y el desarrollo nacional impulsaron el dominio de una de las tres dimensiones de las capacidades del BID (capacidades financieras, técnicas y políticas).

En síntesis, este estudio ha añadido un número significativo de explicaciones a nuestra comprensión de la cambiante naturaleza de la economía política del BID. Utilizando y desarrollando el marco teórico de una nueva versión de la EPI, la investigación ha mostrado cómo las dinámicas económico-políticas y las dinámicas políticas y económicas internacionales-nacionales definieron la estructura-agencia del papel del BID en tanto legitimador del equilibrio de poder en el desarrollo por medio de sus capacidades políticas, financieras y técnicas. Con relación a esto, el estudio ha demostrado las formas por las cuales las reconfiguraciones nacionales, hemisféricas y globales de la economía política del desarrollo, en particular el financiamiento al desarrollo, han dado forma a la naturaleza del BID y han definido sus intervenciones en política intrarregional y las opciones estratégicas tomadas por su gobernanza corporativa. En la siguiente sección, nuestra atención se centrará en la contribución de esta investigación a la nueva EPI, en particular, respecto

al marco teórico desarrollado en el capítulo primero y desplegado en los capítulos subsiguientes.

### Contribuciones teóricas

La discusión teórica adelantada en el capítulo primero desempeñó dos grandes funciones. La primera, nos dotó con los enfoques dominantes respecto a la economía política de los BRD, contrastándolos con la perspectiva de la nueva EPI adoptada para este estudio. La segunda, y más importante, estableció un terreno conceptual y teórico mucho más específico sobre el cual las preguntas de la investigación fueron abordadas. Esta fue la perspectiva más importante, ya que seguimos un enfoque metodológico dirigido a refinar el marco teórico a través del descubrimiento de las dinámicas del proceso logrado por medio de la investigación de las preguntas planteadas. Con este fin, el capítulo primero se remitió al método de las estructuras históricas desarrollado por Cox para introducir el nuevo enfoque de la EPI como una forma de abordar cinco temas acerca del desarrollo en la globalización –estado, transformismo, instituciones internacionales, regionalismo y multilateralismo y la nueva EPI de los BRD.

#### *El estado*

En el proceso de elaborar un enfoque crítico para el tema de esta investigación, se prestó particular atención al concepto de estado, o el surgimiento o prevalencia de formas de autoridad política –formas internacionales, regionales y nacionales del complejo estado/sociedad– que históricamente han expresado equilibrios específicos de las fuerzas sociales en diferentes tiempos y espacios. Estas entidades se convirtieron en el material de nuestro análisis encaminado a comprender las conexiones desarrollistas entre el poder en el estado, el poder en la producción y el poder en la región. De igual manera, fue importante porque nos dio un panorama de la particular configuración de fuerzas e interrelaciones en los ámbitos económico, político y social, y

nos sirvió de un marco capaz de tratar con la separación teórica clásica entre política y economía, y atrajo a los ámbitos internacional, regional y nacional hacia una comprensión de la economía política de los BRD.

En este aspecto, un punto teórico central fue, que en términos históricos, la hegemonía creada por diferentes equilibrios de las fuerzas sociales había excedido las puras fronteras domésticas y que, aún más, éstas habían sido amoldadas regional e internacionalmente, en particular en las últimas décadas, por la internacionalización del estado. El argumento fue que la internacionalización del estado nunca está completa y es impugnada constantemente por tendencias nacionales y regionales contrarias. Esto es central para comprender por qué la internacionalización de la producción y la globalización de las finanzas podrían asumir formas diferentes en regiones diferentes y a su vez definir diferentes contextos y misiones de desarrollo de los BRD.

El primer y fundamental punto sobre la relación de este enfoque político-económico es que, de hecho, como método descriptivo logra entender la especificidad del desarrollo en las Américas y en particular de América del Sur. La lectura crítica presentada en los capítulos segundo, tercero y cuarto, seguramente parecería confirmar dos argumentos centrales de esta investigación. Primero, la etapa desarrollistas de América Latina, desde la década de 1940 hasta 1980, fue determinada por una forma particular de internacionalización de la producción dominada por los intereses y preocupaciones de EEUU acerca del tema de seguridad. Es el esquema de la Guerra Fría el que más adelante promovería regímenes antidemocráticos alineados con la hegemonía y que definió la misión de desarrollo del BID como una agencia cooperativa para el ayuda al desarrollo, dominada por el enfoque desarrollista y que dirigía su apoyo principalmente hacia países leales a la hegemonía. El estudio de caso fue ilustrado por el proceso que llevó a la creación, surgimiento y consolidación del BID como la principal institución multilateral regional en América Latina; y por la determinación, por parte de la hegemonía hemisférica, de sus enfoques y políticas.

Segundo, la nueva etapa del cambio internacional que empezó en la década de 1970 estuvo acompañada por un desplazamiento hegemónico desde las preocupaciones de seguridad hacia las financieras, que poco a poco dio paso al surgimiento de una nueva forma de autoridad política a nivel

internacional, regional y nacional. Esta nueva forma de régimen de desarrollo encuentra similitudes significativas con la noción del materialismo histórico de la revolución pasiva y en particular la configuración del poder denominada transformismo —el poder político de enmarcar políticas alternativas y cooptar y absorber las fuerzas de oposición en desarrollo. Nuestro caso de estudio, el transformismo argentino, parece confirmar claramente el argumento, dado su carácter nacional, regional e internacional asumido en la década de 1990 a través del régimen de convertibilidad.

A este respecto, la investigación prestó particular atención y análisis detallado a la reforma estatal internacional-nacional y orientada hacia el mercado llevada a cabo en sectores estratégicos para el desarrollo como energía eléctrica, seguridad social y reforma federal en Argentina, y de las cuales el BID fue parte. Los aprendizajes directos que es posible extraer de estas reformas son importantes. El primero es que contraria de la idea economicista de que mercantilizando los sectores de desarrollo tales como energía eléctrica, seguridad social y fuerza laboral, los países se tornan estratégicos para la eficiencia económica y sostenible en términos de desarrollo, la realidad de las décadas pasadas presenta otro aspecto. Tras décadas de esta tradicional creencia, la renovada importancia de la energía eléctrica, protección del consumo interno, uso interno de las mercancías y protección a las fuerzas laborales parecen vitales para mantener la estabilidad nacional y la sustentabilidad de cualquier estrategia de desarrollo. El tema estratégico, después de décadas de fracasos neoliberales, no parece persistir en el intento de ser parte de la economía global sino de la regional. Otro aprendizaje central es que las reformas del estado promovidas por este tipo de bancos regionales escasamente habían sido sustentadas y consistentes técnicamente o fundadas en el conocimiento histórico y experticia de estas instituciones en la región. En resumen, las reformas fueron promovidas por motivaciones ideológicas y políticas en lugar de basarse en su conocimiento de la región. En este sentido, la investigación reveló la naturaleza político-económica de algunos de estos procesos denominados exitosos (e.g. el caso chilero de reformas neoliberales y la privatización de la energía eléctrica argentina) y sus vínculos y papeles como actores sociales que emergieron durante los tiempos de la dictadura, y sus posteriores



relaciones y vínculos con los órdenes democráticos. El aprendizaje final es que cualquier tipo de reforma del estado requiere condiciones políticas específicas y un entorno político específico que debe producirse reforzando o fragmentando el orden nacional en particular, bajo los lineamientos neoliberales del desarrollo. En el caso de Argentina, esto está marcado por la consolidación y el declive del transformismo. La naturaleza de las reformas radica en la misma base de la descomposición política del régimen, en la medida que las reformas llevaban el orden hacia una ruptura de sus compromisos nacionales y a la subordinación del país a la gobernanza financiera global del desarrollo.

### *Instituciones internacionales*

En el capítulo primero se argumentó que la noción de transformismo ayudaría a comprender la forma hegemónica del actual orden global y las dinámicas históricas interconectadas de la inseparable relación internacional-nacional. El orden internacional fue definido como mediado institucional y socialmente, donde el estado no se yuxtaponía sino que se integraba, unas veces de forma armónica y otra conflictiva, a un complejo inseparable.

Este concepto probó ser útil para capturar la naturaleza del proceso intergubernado nacional-internacional del desarrollo y sus especificidades a lo largo de las diferentes etapas de la economía política de las Américas, América del Sur y en particular Argentina durante el siglo pasado. Se pudo observar que el proceso intergubernado nacional-internacional y regional de interdependencia puede encontrarse en todas las etapas y lugares en la región, y mostrando, en América del Sur, una marcada presencia desde la década de 1980. La interacción intergubernada nacional-regional aparece como una característica central de las estrategias de globalización implementadas por varios países, reflejando a su vez diferentes relaciones de poder a través de formas diversas de cooperación o conflicto entre alianzas políticas nacionales.

Basado en reflexiones proporcionadas por una variedad de estudios acerca de la economía política de las Américas y su relectura a la luz del nuevo enfoque de la EPI, el capítulo segundo y cuarto presentan las principales

características del proceso intergubernado del desarrollo a nivel regional y en Argentina. Sobre esta base, el trabajo ha intentado entender el tema del desarrollo en los complejos regionales y nacionales al colocarlos dentro de un contexto empírico, con un enfoque más integral que el proporcionado por las perspectivas de la economía y ciencia política tradicionales.

El capítulo segundo, por ejemplo, no se apoyó en una separación dicotómica entre las perspectivas de la política y la economía y de lo nacional e internacional del desarrollo en América Latina; al contrario, proveyó una descripción basada en la medida en que las dinámicas hegemónicas entre EEUU y los gobiernos regionales dieron lugar a órdenes políticos nacionales y a estrategias de desarrollo en la región diferentes y segmentados. El resultado del análisis demostró ser relevante para entender las relaciones e interacciones entre las diferentes estrategias del financiamiento del desarrollo utilizadas por los países, órdenes políticos internos y la misión del BID y sus resultados en el desarrollo. En particular, es importante a este respecto apreciar las diferentes sendas del desarrollo seguidas por los estados más grandes (Brasil, México, Argentina), medianos (Colombia, Chile) y pequeños (Bolivia, Perú) al interior de la internacionalización de la producción y la globalización del financiamiento al desarrollo en las etapas del desarrollo estudiadas.

La otra contribución esencial de esta sección fue la noción de que todos los procesos de desarrollo intergubernado nacional-regional están anclados en el complejo IFI-estado, puesto que el primero permanece vinculado a las estructuras políticas y agencia que las originaron y mantienen, como se demostró en el caso del BID. El estudio de caso fue presentado en los capítulos segundo y tercero por medio del análisis de las relaciones al interior de la gobernanza corporativa del BID entre EEUU y los miembros prestatarios desde la creación hasta el periodo de globalización. El análisis encontró que la relación BID-estado proporciona de forma clara un efecto distributivo del poder sobre el desarrollo regional y nacional, y de esta forma enmarca las alternativas del desarrollo, favoreciendo a los intereses de actores o coaliciones específicas y legitimando proyectos político-económicos alineados con la administración de la economía global. El poder de desarrollo de los BRD, y en nuestro caso del BID, está definido por

su capacidad de enmarcar las alternativas políticas, asimilar las posiciones opuestas, justificar y defender un particular proyecto político-económico, y legitimar aquellas transformaciones paralelas a los lineamientos del desarrollo establecidos por la administración de la economía global. Por lo tanto, el tema central para la agenda de investigaciones futuras sobre los bancos regionales de desarrollo debería centrarse en el alcance, puesto que al anclar su estructura de gobernanza a fuerzas regionales bajo proyectos de desarrollo similares, las dinámicas de estas instituciones podrían realmente promover el desarrollo con justicia social.

### *Regionalismo, multilateralismo y BRD*

Contrario a la tradicional disputa entre perspectivas unilaterales y multilaterales del regionalismo, el capítulo primero abordó las relaciones entre regionalismo y multilateralismo en el contexto general de cambio de hegemonía, definiendo su coexistencia y a veces sus conflictos. Se argumentó que, dentro del interés de esta investigación, el regionalismo ha estado más asociado con el llamado regionalismo abierto, una manifestación de la globalización económica y de las formas prevalecientes de hegemonía que definen el papel de los BRD y del BID.

Incluso ampliamos las críticas a los estudios sobre la naturaleza político-económica de los bancos regionales de desarrollo y en particular del BID, al manifestar que estas se han enfocado en su naturaleza multilateral y su papel dentro del esquema de regionalismo abierto (Birdsall y Rojas, 2004; Sagasti, 2002; Bezanson *et al.*, 2000; Bulmer-Thomas, 1996; Tussie, 1995, 2003). El fundamento de las observaciones fue el carácter economista y empírico de estas perspectivas, que la mayor parte del tiempo ocultan una interpretación ingenua y despolitizada de las realidades regionales del desarrollo. El trabajo de Sagasta y Bezanson claramente reflejan esta posición, y una postura similar puede encontrarse en Birdsall y Rojas. En este punto, es importante reconocer, más allá de cualquier crítica, que el trabajo de Diana Tussie sigue siendo el esfuerzo académico más importante por abordar en términos más amplios a la economía política de BID, y

que su mayor debilidad es que su trabajo no pudo ir más allá del control institucional.

El capítulo sostuvo que las regiones formalmente organizadas han sido definidas por diferentes formas dominantes de amplias redes de organizaciones de marcos interestatales. En consecuencia, aunque las funciones de los BRD estén bajo los lineamientos globales de las IFI, estas varían en términos estructurales ya que son definidos por diferentes configuraciones BRD-estado y complejos estado-sociedad en cada región. El concepto fue vital puesto que demostró ser capaz de tratar tanto con las especificidades y el carácter multilateral del BID. A este respecto, el capítulo tercero presentó una detallada descripción y análisis de las relaciones estatales dentro de las estructuras y agencia del BID, sus tensiones y cambios en su mandato para el desarrollo durante la internacionalización de la producción y la etapa de globalización de la financiación al desarrollo en América del Sur.

El concepto fue óptimo, ya que parece comprender la naturaleza político-económica del BID y su contexto histórico y geográfico en dos formas. Primera, al capturar las diferentes mezclas y equilibrios de ideas y fuerzas que definieron su misión e intervenciones en el desarrollo de acuerdo a su región específica. Segunda, al comprender las principales dimensiones de sus estructuras (financiera, técnica y política) así como también de la complejidad y el real carácter político-económico de sus instrumentos de desarrollo, el concepto ha permitido comprender la naturaleza de su papel.

En consecuencia, la primera característica que define al BID es su ubicación dentro de la región de las Américas y en presencia de EEUU. Esto ha sido central, primero porque América Latina ha sido configurada en relación con las formas cambiantes de la autoridad estadounidense; segundo, por su propia configuración como región, con la consecuente absorción de México en la región de América del Norte y el surgimiento de América del Sur. La segunda característica es la participación de miembros prestatarios en la gobernanza corporativa del Banco, que en lugar de hacer del BID un banco subregional lo convirtió en una institución financiera vinculada a EEUU.

En concordancia con esta perspectiva, esta investigación encontró que la comprensión de los BRD, dentro del contexto de relaciones entre globa-

lización, regionalismo y multilateralismo, debería integrar tres elementos. Primero, su carácter consensual y tecnocrático así como su relativa autonomía de los gobiernos. Segundo, su relación con las estructuras estatales que le dieron origen. Tercero, la presencia de los países de la región en su gobernanza corporativa. Para tratar el problema, se argumentó que los BRD juegan un papel vital en la hegemonía, asegurando la continuidad de un particular proyecto político-económico a través de las funciones de mediación, construcción de consenso y legitimación que estos desempeñaron. El capítulo tercero, quinto y sexto ilustraron de manera empírica estos argumentos.

Por ejemplo, el capítulo tercero proporcionó un claro ejemplo de la capacidad del BID para enmarcar las políticas por medio del estudio de su papel en el canje de deuda por privatizaciones y en particular en la privatización de los servicios públicos de energía eléctrica en Argentina. El capítulo mostró que es a través de enmarcar las negociaciones y las condiciones y de asimilar a las posturas nacionales contradictoras como el Banco construyó consenso entre el gobierno y los poderes corporativos para el manejo de las economías regionales. Los estados, las organizaciones internacionales, actores económicos y formas específicas de conocimiento ejercieron poder y enmarcaron la misión de desarrollo de estas entidades y del BID en particular. Históricamente el BID ha reflejado las relaciones de poder prevaletentes al interior de sus escenarios y los valores dominantes. El Banco ha jugado un papel complejo y variado en la región, que parece haber sido definido por una particular amalgama de recursos materiales e ideológicos que sobrepasaron por mucho sus propios límites institucionales a través de canales, instrumentos y redes regionales políticas, técnicas y económicas que evaluaron las áreas nacionales y a sus actores.

La investigación demostró la existencia de tres dimensiones del papel del BID en el desarrollo, reflejando la compleja naturaleza político-económica de esta entidad regional del desarrollo: las dimensiones política, técnica y financiera que pueden rastrearse en sus mandatos organizacionales, constituciones y estrategias. La dimensión política contempla sus relaciones con EEUU, las principales IFI y los miembros prestatarios en América

Latina, permitiéndoles participar directamente en las estrategias intergubernamentales de la integración global adoptadas por los países miembros. La dimensión técnica es definida por los mecanismos centrales de consenso a través de los cuales el BID ha contribuido a su papel consensual hegemónico, despolitizando ideas específicas del desarrollo y operacionalizándolas en forma de reglas, procedimientos y programas. La dimensión financiera abarca su capacidad tanto de canalizar recursos privados y públicos con el fin de apoyar un proyecto político-económico, y de proveer acceso a los mercados de capitales por medio de evaluar solvencia crediticia y respaldar de manera oficial las estrategias y políticas del país. En la cúspide del BID está su compleja gobernanza corporativa, que ha sido ampliamente vista como su principal ventaja estratégica. La gobernanza corporativa del BID expone una naturaleza político-económica dual, o una interdependencia integrada, definida tanto por las relaciones del BID y el FMI como por la relación entre el BID y los países prestatarios miembros.

Debería estar claro que este trabajo no procura proporcionar una descripción total de las dinámicas hemisféricas del desarrollo; por el contrario, ha buscado respuestas empíricas a las preguntas derivadas de las contribuciones de la nueva EPI con el fin de depurar un conjunto de conceptos y contribuir con respuestas a un pequeño grupo de inquietudes acerca del desarrollo a un nivel regional. De hecho, esta investigación ha buscado posicionar el estudio acerca del BID dentro de un análisis más amplio de la economía política de la globalización, el regionalismo y el multilateralismo tal y como ha sido desarrollada por la nueva EPI.

### **Agenda para futuras investigaciones**

Este estudio ha desarrollado una agenda de investigación apropiada para comprender la cambiante naturaleza política y económica de los Bancos Regionales de Desarrollo sobre la base de una investigación del papel del BID en el desarrollo de Argentina en la década de 1990. En este punto se propondrá, de forma tentativa, varias posibilidades para investigaciones que el uso futuro de este enfoque tiene que ofrecer.

*Una economía política comparada de los Bancos Regionales de Desarrollo*

Más allá de las contribuciones al entendimiento del BID en tanto líder mundial de los BRD, lo que falta demostrar es el grado en el cual este marco de la nueva EPI puede aplicarse exitosamente en la comprensión de otros BRD. Esto es importante en especial porque las mayores instituciones del sistema post 1945, el FMI, el Banco Mundial y la ONU, están quedándose atrás en sus esfuerzos globalizadores de la comunidad internacional. La creciente turbulencia mundial que acompaña a la globalización ha impulsado tanto a los países en desarrollo como desarrollados a encontrar soluciones regionales y a comprometerse en juntar esfuerzos alrededor de iniciativas e instituciones regionales. Un proyecto de investigación podría enfocarse en el aspecto central de este nuevo juego político económico: el papel de los Bancos Regionales de Desarrollo y los mecanismos político-económicos que dan forma a su poder regional, a su misión de desarrollo y su papel en América del Sur y Europa. Esta investigación podría examinar dos casos de estudio: el líder mundial de los BRD, el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BIAD), y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD).

Los objetivos principales de esta investigación podrían ser: (1) lograr un mejor entendimiento del papel de los BRD en el financiamiento al desarrollo; (2) proveer un mapa claro de los diferentes mecanismos económico-políticos que definen las orientaciones e intervenciones en el desarrollo de los BRD; (3) clarificar sus marcos institucionales en relación con los órdenes internacionales –las mayores instituciones mundiales– y en particular con los estados miembros y los mercados internacionales –ambos son las mayores fuentes de financiamiento para los BRD; y (4) identificar los principales temas políticos que enfrentan en términos de incorporar o no a los estados y los mercados en las estructuras de toma de decisiones del desarrollo y financiamiento global.

Tres hipótesis principales deberían guiar esta investigación. Primera, la misión de desarrollo de los BRD está definida estructuralmente por la interdependencia del complejo banco-estado, definiendo el marco de los bancos, legitimación y sus capacidades para equilibrar el poder y construc-

ción de coaliciones. Segunda, los BRD muy rara vez irán más allá de sus factores estatales estructurales que definieron su misión original; aunque, dada la combinación que forma su gobernanza corporativa, los elementos que construyen estas gobernanzas corporativas podrían tomar diferentes direcciones políticas, financieras y técnicas, generando tensiones significativas al interior de las políticas y los programas de los BRD. Tercera, los BRD son desafiados cada vez más por los países en desarrollo a reformular sus misiones de desarrollo o a ser reemplazados por nuevas instituciones regionales.

### *Proyectos regionalistas y multilateralismo en América del Sur*

En las últimas tres décadas las Américas han sido testigos de un creciente surgimiento de configuraciones subregionales que desafían al antiguo sistema multilateral regional creado en las décadas de 1950 y 1960. El desplazamiento de diferentes gobiernos, tras su descontento con las recetas multilaterales, hacia una mayor autonomía respecto de las instituciones financieras internacionales y de Estados Unidos amenaza a las principales instituciones regionales con el peligro de ser reemplazadas por nuevos marcos institucionales regionales. Este tipo de proyecto de investigación podría examinar los desafíos regionales que la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BIAD), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), enfrentan ahora como resultado de los cambios regionales liderados por Venezuela, Brasil y Argentina.

Los principales objetivos de esta investigación podrían ser: (1) lograr un mejor entendimiento de los tres mayores pilares institucionales de la economía política de América Latina en sus relaciones con los estados más grandes; (2) clarificar su marco institucional con las instituciones internacionales; (3) identificar las tendencias multilaterales en conflicto con las tendencias regionales y las probabilidades de que estas instituciones puedan ser redefinidas o reemplazadas por nuevos marcos y acuerdos institucionales regionales emergentes.



Brevemente, tres premisas podrían conducir esta investigación. Primera, la configuración subregional definida por Venezuela, Brasil y Argentina es reducir el antiguo sistema multilateral regional a una mínima expresión política, por dos razones, por la fortaleza de esta tendencia regional y para desviar la atención de Estados Unidos hacia otros temas mundiales. Segunda, dado el papel dominante de Estados Unidos en su gobernanza corporativa, es probable que estas instituciones sean reemplazadas en el futuro por acuerdos regionales y otros esquemas interestatales regionales. Tercera, todos los factores mencionados anteriormente pueden ser detectados en las crecientes tensiones entre sus papeles políticos, técnicos y financieros y en sus intervenciones en la región como resultado del surgimiento de un nuevo orden político regional.

*Tendencias en la economía política del financiamiento  
al desarrollo en América del Sur*

Tras dos décadas de reformas pro mercado y crisis, América del Sur está experimentando un proceso de profundas reformas. Ya sea hacia una nueva forma de neo-populismo o neo-desarrollismo, la dirección del desarrollo de América del Sur traerá profundas implicaciones para los asuntos internos y externos de la región en el futuro cercano. Sin importar el resultados, es indudable que cualquier dirección cambiará o reforzará las dos características históricas de la región: la fuerte dependencia del financiamiento al desarrollo con respecto a mercancías y capital extranjero; y la histórica brecha social entre aquellos que tienen y los que no, con profundas consecuencias políticas. Este proyecto de investigación podría enfocarse en la economía política del financiamiento al desarrollo de América del Sur y su impacto social. Como estudio de caso, esta investigación podría examinar a Argentina, Brasil y Bolivia de forma individual y en sus interrelaciones.

Los principales objetivos de esta investigación podrían ser: (1) identificar cualquier cambio sustancial o nueva tendencia en el financiamiento al desarrollo y la distribución del ingreso como resultado de la nueva tendencia política regional; (2) lograr un mejor entendimiento del real impacto

político de las nuevas configuraciones políticas sobre el financiamiento al desarrollo y compararlo con décadas pasadas; (3) determinar cómo impacta cualquier cambio sobre la política interregional del desarrollo.

Dos hipótesis principales podrían guiar esta línea de investigación. Primera, los órdenes políticos regionales emergentes necesariamente acarrearán cambios al financiamiento para el desarrollo, acrecentando formas sustantivas de desarrollo. Segunda, el surgimiento de órdenes políticos regionales debe estar fundado en arreglos corporativos a nivel social, económico y tecnológico con el fin de garantizar autonomía política interregional. Tercera, los países pequeños deben ser una prioridad y un foco estratégico de cualquier substanciación de regionalismo si se desea que este proyecto perdure.

### Conclusión

Para resumir, las sugerencias expuestas arriba ofrecen algunas maneras ilustrativas que han surgido de los temas sustantivos de este estudio, y el nuevo enfoque de la economía política internacional que este ha desplegado, puede ser delineado a futuro. Adicionalmente, el estudio ha demostrado que este marco conceptual y metodología puede entregar reflexiones tangibles cuando es aplicado a áreas específicas. En este caso particular, ha arrojado alguna luz sobre la cambiante naturaleza político-económica del Banco Interamericano de Desarrollo que tiene como telón de fondo la internacionalización de la producción y la globalización del financiamiento al desarrollo al interior de relaciones más amplias entre globalización, regionalismo y multilateralismo. En consecuencia, ha mostrado los factores estructurales y agenciales que dan forma a la misión e intervenciones del BID en el desarrollo a nivel regional y nacional. De este modo, también ha revelado los factores detrás de la creación, surgimiento y consolidación de esta poderosa institución regional, y la medida en la cual sus políticas han respondido a las oportunidades y limitaciones establecidas por el desarrollo de América del Sur. Ahora, sólo falta que otros investigadores establezcan si estas reflexiones pueden ser verificadas por futuros estudios de caso y análisis comparativos.

# Bibliografía

- Abel, C. y Lewis, C. (eds.) (1985). *Latin America, economic imperialism and the state: the political economy of the external connection from independence to the present*, London: Institute of Latin American Studies.
- (eds.) (2000). *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*, London: Institute of Latin America Studies, University of London.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (2000). 'Distribución del ingreso en la Argentina', in D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *La Argentina en los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas, Vol. 1*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires y oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- y Rozada González, M. (2002). 'Income distribution in Argentina, 1974-2000', *CEPAL Review*, 78 (diciembre): 53-82.
- APJAE (2006). 'Privatización de la energía en la República Argentina: Pérdidas y ganancias', Trabajo de investigación realizado por la Asociación del Personal Jerárquico del Agua y Energía, Buenos Aires, República Argentina.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2002). Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía Argentina. En Azpiazu, D. (ed.) *Privatizaciones y poder económico: La consolidación de una sociedad excluyente* (Buenos Aires: FLACSO y Universidad Nacional de Quilmes).
- Arestis, P. (1992). *The Post-Keynesian Approach to Economics*, Aldershot: Edward Elgar.

- Argentine Ministry of Economy, 'Economic Information', <http://www2.mecon.gov.ar.infoeco>.
- Arico, J. (1988). *La cola del diablo* (Buenos: Puntosur).
- Artana, D. (1997). 'Los desafíos económicos de la Argentina para el año 2000', *Revista del Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos*, no. 1 (Buenos Aires).
- Artana, D. y Dorn, J. (eds.) (2003). *Crisis financieras internacionales: ¿Qué rol le corresponde al gobierno?*, Buenos Aires: CATO Institute y FIEL.
- Astorga, P., Berges, A. y Fitzgerald, V. (2002) 'The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century', *Discussion Papers in Economic and Social History*, 54 (marzo).
- Azpiazú, D. (ed.) (2002). *Privatizaciones y poder económico: La consolidación de una sociedad excluyente*, Buenos Aires: FLACSO.
- y Basualdo, E. (2002). El Proceso de Privatización en la Argentina: La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias. Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina.
- , Basualdo, E. y Khavisse, M. (1989). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires: Legasa.
- Baker, S. y Weiner, E. (1992). 'Latin America', *Business Week*, 15 de junio, <http://www.businessweek.com/>.
- Balassa, B. (1980). *Tie process of international development and alternative development strategies*, Princeton: Princeton University Press.
- Barrientos, A. (2004). 'Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime'. En I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press: 121-168.
- Basualdo, E. (2001). *Modelo de Acumulación y Sistema Político en Argentina: Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2003) 'Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa: El auge y la crisis de la valorización financiera', *Revista Realidad Económica*, 200 (diciembre).

- Beccaria, L. y López, N. (1996). 'El debilitamiento de los mecanismos de integración social', *Sin Trabajo: Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, Buenos Aires: Unicef/Losada.
- Ben-Artzi, R. (2005). 'Political Aid: Is Multilateral Lending Strategic?', trabajo no publicado, Browne Center for International Politics, University of Pennsylvania.
- Benavides, J. (2003) '¿Es posible hacer reformas sostenibles? Consideraciones de análisis y diseño para el sector eléctrico', *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bennett, A. y George, A. (1997). 'Research Design Tasks in Case Study Methods', trabajo presentado en el MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, 17-19 de octubre.
- Bergsten, F. (1997) 'Open regionalism', *World Economy*, 20: 91-123.
- Bezanson, K. et al. (2000). 'A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks', preparado para el Institute of Development Studies en la University of Sussex, Reino Unido y Ministerio de Relaciones Exteriores, Suecia.
- Bielschowsky, R. (1998). 'CEPAL cincuenta años: reflexiones sobre América Latina y el Caribe', *Revista CEPAL*, número extraordinario, octubre, Santiago de Chile: CEPAL.
- Birdsall, N. (2003). 'Why It Matters Who Runs the IMF and the World Bank', Documento de Trabajo no. 22, Washington, DC: Center for Global Development.
- y Rojas-Suarez, L. (2004). *Financing Development: The Power of Regionalism*, Washington, DC: Center for Global Development.
- Boås, M. y McNeill, D. (eds.) (2004). *Global Institutions and Development: Framing the World*, New York: Routledge.
- Bonilla, E. y Schamis, H. (2001). 'From redistribution to stability: The evolution of exchange rate policies in Argentina, 1950-98'. En J. Frieden y E. Stein (eds.), *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Bank, Latin American Research Network: 21-64.

- Bouille, D., Dubrovsky, H. y Maurer, C. (2001). 'Reform of the Electric Power Sector in Developing Countries: Case Study of Argentina', Trabajo para el Instituto Económico de Energía, Fundación Bariloche, World Resources Institute.
- Bouzas, R. y Keifman, S. (1990). 'Deuda externa y negociaciones financieras en la década de los ochenta: una evaluación de la experiencia argentina', *FLACSO Documentos e Informes de Investigación*, 98.
- Brennan, J. (1995). 'Industrial sectors and union politics in Latin American labor movement: Light and power workers in Argentina and Mexico', *Latin American Research Review*, 30 (1): 39-68.
- Bronstein, A. (1995). 'Societal change and industrial relations in Latin America: Trends and prospects', *International Labour Review*, 134 (2): 163-187.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.) (1996). *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, London: Macmillan.
- (ed.) (2001). *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, Great Britain: Institute of Latin American Studies.
- (2003). *The Economic History of Latin America since Independence*, 2da. ed., Cambridge University Press.
- Burgess, R. (ed.) (1982a). *Field Research: A sourcebook and field manual*, London: Routledge.
- (1982b). 'The role of theory in field research', in R. Burgess (ed.), *Field Research: A sourcebook and field manual*, London: Routledge, pp. 209-212.
- Burgos, R. y Pérez, C. (2002). 'The Gramscian Intervention in the Theoretical and Political Production of the Latin American Left', *Latin American Perspectives*, 29/1, pp. 9-37.
- Buxton, J. y Phillip, N. (1999). *Development in Latin American Political Economy: States, markets and actors*, New York: Manchester University Press.
- Caballero, R. (2000) 'Macroeconomic volatility in Latin America: A conceptual framework and three case studies', *Economía*: 31-88.

- y Dornbusch, R. (2002). 'The Battle for Argentina', Documento, Massachusetts Institute of Technology.
- Calderón, C. y Servén, L. (2004). 'Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001', World Bank Policy Research, Documento de Trabajo no. 3401.
- Calvo, G. (1996). *Capital Flows, and Macroeconomic Management: Tequila Lessons*, mimeo, Center for International Economics (CIE), University of Maryland.
- (2000a). 'The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance', mimeo, University of Maryland.
- (2000b). 'Capital Market and the Exchange Rate: With Special Reference to the Dollarization Debate in Latin America', mimeo, Center for International Economics (CIE), University of Maryland.
- y Reinhart C. (1999). 'Fear of Floating: Theory and Evidence', mimeo, University of Maryland.
- Calvo, G., Leiderman, L. y Reinhart, C. (1993). 'Capital inflows and real exchange appreciation in Latin America: The role of external factors', *Documentos del equipo del FMI*, 40 (1): 108-151.
- (1996). 'Inflows of capital to developing countries in the 1990s', *Journal of Economic Perspectives*, 10 (2) (Spring): 123-139.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
- Cavallo, D. (2004a). 'América Latina y el Consenso de Washington', Módulo no. 1, Department of Economics, Harvard University.
- (2004b). 'Argentina and the IMF during the two Bush Administrations', *International Finance*, 7 (1): 137-150.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-ONU) (1983). *Latin America*, Report, Santiago de Chile: CEPAL.
- (1990). *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P). Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: S.90.II.G.6.
- (1994). *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity*, LC.G.1801, SES 25.

- (2000). *Globalization and Regionalization: A View from Latin America and Caribbean*. Accessible at <http://www.eclac.org/>.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2000). 'El boom de inversión extranjera directa en Argentina en los años 1990: Características, determinantes e impactos'. Trabajo presentado a la Conferencia Regional ¿Cuál es el futuro del Mercosur?, Buenos Aires, 20-30 de noviembre.
- Clarín, periódico. Varios artículos disponibles en <http://www.clarin.com/>.
- Cline, W. (2002). 'Financial Crisis and Poverty in Emerging Market Economies', Documento de Trabajo No. 8, Center for Global Development, junio.
- Cox, R. (1981). 'Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory', *Millennium Journal of International Studies*, 10 (2): 126-155.
- (1987). *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press.
- (1989). 'Middlepowermanship: Japan and the future world order', *International Journal*, 44 (Autumn): 826-827.
- (1992). 'Multilateralism and world order', *Review of International Studies*, 18 (2): 161-180.
- (1996a). 'Social forces, states, and world orders: Beyond international relations theory'. En R. Cox y T. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press: 85-123.
- (1996b). 'Gramsci, hegemony, and international relations. An essay in method'. En R. Cox y T. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press: 124-143.
- (2000). 'Political economy and world order: Problems of power and knowledge at the turn of the millennium'. En R. Stubbs y G. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Canada: Oxford University Press: 25-37.
- y Schechter, M. (2002). *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on power, morals and civilization*, London: Routledge.
- y Sinclair, T. (1996). *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.



- Culpeper, R. (1993). *The Regional Development Banks, vol. 5, Titans or Behemoths?*, Boulder, CO: Rienner.
- (1999). ‘Long-Term Financing for Development in the Presence of Market Instability’, Ponencia en la Reunión Anual del Central American Bank for Economic Integration, 28 de octubre.
- (2000). ‘Systemic Reform at a Standstill: A Flock of “Gs” in Search of Global Financial Stability’, preparado para la Commonwealth Secretariat/World Bank Conference sobre ‘Developing Countries and Global Financial Architecture’, Marlborough House, London, 22 y 23 de junio.
- Dal Din, C. (2000). ‘La Apertura Financiera Argentina de los ’90. Una visión complementaria de la balanza de pagos’, *FIEL Documento de Trabajo*, no. 64.
- Damill, M. (2002). ‘El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad’, Documento Cedes, Centro de Estudios del Estado y la Sociedad.
- , Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005). ‘La deuda Argentina: historia, default y reestructuración’, Documento Cedes, Centro de Estudios del Estado y la Sociedad.
- Dasgupta, D. y Ratha, D. (2000) ‘The role of short-term debt in recent crisis’, *Finance and Development*, 37 (December): 54-57.
- Deacon, B., Hulse, M. y Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage.
- DeLong, B. (2004) Website, disponible en: <http://www.j-bradford-delong.net/>.
- Devlin, R. y Castro, L. (2004). ‘Regional banks and regionalism: A new frontier for development financing’. En N. Birdsall y L. Rojas-Suarez, *Financing Development: The Power of Regionalism*, Washington, DC: Center for Global Development: 41-82.
- Diaz Alejandro, C. (1970). *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, London: Yale University Press.
- (1989). ‘Comment on two (or more) Peronisms’. En G. Di Tella y R. Dornbush (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, London: Macmillan y Saint Antony’s College, Oxford: 86-88.

- (2000). 'Latin America in the 1930s'. En R. Thorp (ed.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Vol. 2: Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, London: Palgrave: 15-42.
- Díaz-Bonilla, E. y Schamis, H. (2001). 'From redistribution to stability: The evolution of exchange rate policies in Argentina 1950-98'. En J. Frieden and E. Stein (eds.), *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank: 65-118.
- Di Tella, T. (1998). El futuro de los partidos políticos en la Argentina, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario: 343-350.
- y Dornbush, R. (eds.) (1989). *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, London: Macmillan and Saint Antony's College, Oxford.
- Dornbush, R. (1996). *Currency Crises in the Aftermath of Reform*, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- (1999) *The Brazil Problem: V-Shaped Recovery and Beyond*, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- y Edwards, S. (1991). *The Macroeconomic of Populism in Latin America* (Chicago: Chicago University Press).
- y Mearman, A. (2006). 'Retroduction as mixed-methods triangulation in economic research reorienting economics into social science', *Cambridge Journal of Economics*, abril: 1-23.
- Drucker, P. (1976). *Unseen Revolution: How Pension Fund Socialism Came to America*, New York: Harper y Row.
- Eaton, K. (2005). 'Menem and the Governors: Intergovernmental relations in the 1990s'. En S. Levitsky y M. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness: Argentine Democracy*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press: 88-114.
- Eatwell, J. (1996). *International Financial Liberation: The Impact on World Development*, New York: United Nations Development Programme.
- y Taylor, L. (1999) 'Towards an effective regulation of international capital markets', *Politik und Gesellschaft, International Politics and Society*, 3.
- Edwards, S. (1998). 'Openness, productivity and growth: What do we really know', *Economic Journal*, 108 (44) (marzo): pp. 383-398.

- (2000). *Twenty-Five Years of Stabilization Programs in Latin America: The Exchange Rate Connection*, Documento del National Bureau of Economic Research, Anderson Graduate School of Management, University of California y Universidad Austral.
- Eichengreen, B. y Hausman, R. (2004). 'The mystery of original sin'. En B. Eichengreen y R. Hausmann (eds.), *Other People's Money*, University of Chicago Press.
- Energy Information Administration (EIA) (1997). *Electricity Reform Abroad and US Investment*, Washington, DC: US Department of Energy, disponible en: <http://www.eia.doe.gov/>.
- Epstein, G. (2006).. *Financialization of the World Economy*, Aldershot: Edward Elgar.
- Escude, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores (Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior).
- Espinosa Carranza, J. (2002). 'Enrique Iglesias: reto y respuesta', in IDB Más que un banco: Banco Interamericano de Desarrollo, 40 años, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo: 129-192.
- Etchemendy, S. (2005). 'Old actors in new markets: Transforming the populist/industrial coalition in Argentina, 1989-2001'. En S. Levitsky y M. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness: Argentine Democracy*, Pennsylvania: Pennsylvania University Press: 62-87.
- Fanelli, J. y Machinea, J. (1994). 'Capital Movements in Argentina', *Documento CEDES, Serie Economía*, disponible en: <http://www.cedes.org/>.
- Farnsworth, C. (1988). 'Restructuring planned by Latin Aid Bank', *New York Times*, 20 December: 20.
- Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.) (1995). *Regionalism in World Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Ffrench-Davis, R. (2002). 'Financial Crises and National Policy Issues: An Overview', *WIDER Documento para la Discusión*, no. 81, August.
- Ffrench-Davis, R. y Larrain, G. (2002). 'How Optimal are the Extremes? Latin American Exchange Rate Policies during the Asian Crises', *WIDER Documento para la discusión*, no. 18, enero.

- FitzGerald, V. (2002). 'The Instability of the Emerging Market Assets Demand Schedule', WIDER *Documento para la discusión*, no. 80, August.
- FMI (2001). 'Emerging Market Debt: Quarterly Report on Development and Prospects', Washington, DC: FMI, August.
- FONDAD (2003). *The Crisis That Was Not Prevented: Argentina, the IMF, and Globalization*, disponible en: : [www.fondad.org](http://www.fondad.org).
- Foley, D. (2002). 'The Strange History of the Economic Agent', Documento, Department of Economics, New School University, New York.
- (2003). 'Rationality and Ideology in Economics', documento preparado para el Department of Economics, Graduate Faculty, New School University, New York.
- Franco, M. (2002). *Fases y momento actual de la estructura social Argentina*, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Frenkel, R. (2004) 'Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico', documento preparado para la reunión del G24, borrador.
- y González Rozada, M. (2002) 'Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa', *Nuevos Documentos CEDES*, Área económica.
- y Ros, J. (2004) 'Unemployment, Macroeconomic Policy and Labor Market: Argentina', *Documento de trabajo* no. 309, February, Kellogg Institute.
- Frenkel, J. y Schmukler, S. (1998) 'Crises, contagion, and country funds: Effects on East Asia and Latin America'. En G. Reuven (ed.), *Managing Capital Flows and Exchange Rates: Perspectives from Pacific Basin*, New York: Cambridge University Press: 232-266.
- Frieden, J. y Stein, E. (eds.) (2001). *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*, Washington: Inter-American Bank, Latin American Research Network.
- Gamble, A. (2003). 'States and world order'. En J. Busumtwi-Sam y G. Kelly (eds.), *Turbulence and New Direction in Global Political Economy*, London: Palgrave Macmillan: 49-66.
- y Payne, T. (1996). *Regionalism and World Order*, London: Palgrave Macmillan.

- y Payne, T. (2003). 'The world order approach'. En F. Söderbaum y T. Shaw, *Theories of New Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 43-62.
- García Delgado, D. (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editor de América Latina.
- Garret, G. y Mitchell, D. (1999). 'Globalisation and the Welfare State', mimeo.
- General Accounting Office, United States, GAO (1996) Budget Issues: Privatization Practices in Argentina, informe al Honourable Scott Klug, House of Representatives. Washington, DC: General Accounting Office.
- Gerchunoff, P. y Canovas, G. (1996). 'Privatization: the Argentine experience', in G. William (ed.), *Bigger Economies, Smaller Governments. Privatization in Latin America*, Boulder: Westview Press.
- y Llach, L. (2005). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de Políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Ariel.
- Germain, R. (1997). *The International Organization of Credit: States and Global Finance in the World-Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2002). 'Reforming the International Financial Architecture: The New Political Agenda', documento preparado para el Department of International Politics, University of Wales, Aberystwyth.
- Giddens, A. (1996). 'Globalization: A keynote address', *UNRISD News*, 15.
- Gill, S. (1993). Epistemology, ontology, and the 'Italian school. En S. Gill (ed.) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (New York: Cambridge University Press): 21-48.
- Gill, S. (2000). Knowledge, Politics, and Neo-Liberal Political Economy. En R. Stubbs y R. Underhill (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*, Sec. Ed. Canadá: Oxford University Press: 48-59.
- (2000). The constitution of global capitalism, Ponencia presentada en el Panel: The Capitalist World, Past and Present, en la Convención Anula de la Asociación de Estudios Internacionales, Los Ángeles, disponible en: <http://www.theglobalsite.ac.uk>

- Glaser, B. (1982). 'Generating formal theory'. En R. Burgess (ed.), *Field Research: A sourcebook and field manual*, London: Routledge: 225-232.
- Glick, R., Moreno, R. y Spiegel, M. (2001). *Financial Crisis in Emerging Markets*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstein, M. y Turner, P. (1996). 'Banking crises in emerging economies: Origins and policy options', *BIS Economic Papers*, 46.
- González, E. (2006). 'La verdad sobre Endesa', *Libertad digital*, <http://www.libertaddigital.com>, visitado el 19 de septiembre, 2006.
- Gough, I. and Wood, G. (eds.) (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, ed. and trans. Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, London: Lawrence and Wishart.
- Gray, J. (1998) *The False Dawn*, London: Granta.
- Griffith-Jones, S. (1984). *International Finance and Latin America*, New York: St. Martin's Press.
- (ed.) (1988). *Managing World Debt*, London: Harvester Wheatsheaf.
- (1994). *Assessment of the IDB Lending Programme, 1979-92*, Sussex: Institute of Development Studies.
- (2002a). 'Capital Flows to Developing Countries', *WIDER Documento para la discusión*, disponible en: <http://www.stephanygj.com/papers>.
- (2002b). 'Governance of the World Bank', documento preparado para DFID, disponible en: <http://www.stephanygj.com/papers>.
- (2003). 'The Context for Capital Account Liberalisation; Where Goes the International Financial System?', Institute of Development Studies, University of Sussex, disponible en: <http://www.stephanygj.com/papers>.
- y French-Davis, R. (eds.) (1995) *Coping with Capital Surges. The Return of Finance to Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Grugel, J. (1996). 'Latin America and the remaking of the Americas'. En A. Payne y A. Gamble (eds.), *Regionalism and World Order*, London: Macmillan: 131-167.
- (ed.) (1999). *Democracy without Borders. Transnationalisation and conditionality in new democracies*, London: Routledge.
- Gurria, J. y Volcker, P. (2001) 'The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies', Findings of the Commission on the Role of the MDBs in Emerging Markets, Washington, DC: Inter-American Dialogue.
- Haagh, L. y Helgo, C. (eds.) (2002). *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*, New York: Palgrave Macmillan.
- Haber, S. (ed.) (2002). *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Hall, S. (1982). 'The Rediscovery of Ideology'. En M. Gurevitch *et al.* (eds.) *Culture, Society and the Media* (London: Methuen).
- Hall, D. (2004). 'Electricity in Latin America 2004', Public Services International Research Unit (PSIRU), <http://www.psiru.org>.
- Hall, D. (2005). 'Electricity privatisation and restructuring in Latin America and the impact on workers', Public Services International Research Unit (PSIRU), <http://www.psiru.org>.
- Hanke, S. (2002). 'Currency Boards', *Paper Cato Institute*, no. 579, enero, disponible en: <http://www.elcato.org/>.
- Halperin Donghi, T. (1993). *The Contemporary History of Latin America*, 3ra. Ed., Durham, NC: Duke University Press.
- Hartwell, C. (2001). 'The case against capital controls: Financial flows, crises, and the flip side of the free trade argument', *Policy Analysis*, 14 de junio, 403.
- Hausmann, R. (1999). 'Should there be five currencies or one hundred and five?', *Foreign Policy*, 116: pp. 65-79.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*, Houndmills: Palgrave.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics and Culture*, Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca: Cornell University Press.

- Hernández, D. (2003). 'Political process and the outcome of structural reforms in pension systems', Seminario de Evaluación de las Reformas de la Seguridad Social, Montevideo *CLAEH*, 27 y 28 de abril.
- Herrera, F. (1970). 'A decade of achievements', discurso del Sr. Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo en la Onceava Reunión de la Junta de Directores del Banco en Punta del Este, Uruguay, 20-24 de abril, Washington.
- Herring, H. (1955). *History of Latin America from the Beginnings to the Present*, New York: Alfred Knoff.
- Herz, R., Kappen, J. y Monari, L. (2005). 'Study on Investment and Private Sector Participation in Power Distribution in Latin America and the Caribbean Region', *ESMA Technical Paper* no. 089, World Bank Group.
- Hettne, B. (2003). 'The new regionalism revisited'. En F. Söderbaum y T. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan: 22-42.
- Hettne, B. y Inotai, A. (1994). *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, Helsinki: United Nations University World Institute for Development and Economic Research.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (1999). 'Rethinking development theory: Guest Editors Introduction', *Journal of International Relations and Development*, 2 (4): 354-357.
- Higgott, B. (1994). 'International political economy'. En A. Groom and M. Light (eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, London: Pinter.: 69-114.
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hobson, J. y Ramesh, M. (2002). 'Globalisation makes of states what states make of it: Between agency and structure in the state/globalisation debate', *New Political Economy*, 7 (1): 5-22.
- Hobson, J. (2003). 'Disappearing taxes or the 'race to the middle'? Fiscal policy in the OECD. En L. Weiss (ed.) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, Cambridge: Cambridge University Press.



- y Seabrooke, L. (2006). *Everyday International Political Economy: Non-Elite Agency in the Transformations of the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, E. y Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
- Huntington, S. (1993).. ‘The clash of civilizations’, *Foreign Affairs*, 72 (3) (verano): pp. 22-28.
- Iglesias, E. (2004). ‘Comments’. En N. Birdsall and L. Rojas-Suarez (eds.), *Financing Development: The Power of Regionalism*, Washington, DC: Center for Global Development: 83-86.
- Inter-American Development Bank (1991) ‘Debt and Debt Service Reduction Facility: Operational Guidelines’ (GN-1686-7), 22 de marzo, Washington, DC: IDB.
- (1997). ‘Strategy for Poverty Reduction’ (GN-1894-5) (IDB Board), Washington, DC: BID.
- (1998). ‘Sector loans-specific rules: Bank Operations Administration Manual’ (OA-330), febrero, Washington, DC: BID.
- (1998). ‘Elementos estratégicos para el sector energía en América Latina y el Caribe’ (SDS/ENV), Washington, DC: BID.
- (1999). ‘Evaluation Report: Action Plan for Group C and D Countries’ (OVE, RE-242), Washington, DC: BID.
- (1999). ‘Summary Report: Evaluation of the Policy-Based Loan Portfolio-Phase III’ (OVE: RE-239), Washington, DC: BID.
- (2000). ‘Report of an Independent Consultant on the Development Impact and Credit Quality of the Private Sector Department Portfolio’, presented at an informal meeting of the Board of Executive Directors (CS-3292-5), Washington, DC: BID.
- (2001). *Energy Sector Strategy (SDS)*, Washington, DC: BID.
- (2001). ‘Summary of Findings – Decentralization and Effective Citizen Participation: Six Cautionary Tales’ (OVE: RE-250), Washington, DC: BID.
- (2001). ‘Evaluation Report: Emergency Loans’ (OVE, RE-251), Washington, DC: BID.

- (2002). ‘Evaluation of Bank Action and Strategy for Small and Medium Enterprise (1990-2000)’ (OVE, RE-273), Washington, DC: BID.
- (2002). ‘Competitiveness: The Business of Growth: Report Economic and Social Progress in Latin America’ (RS) (Research Department), Washington, DC: IDB.
- (2002). ‘Development Effectiveness Report’ (OVE: RE-260), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Synthesis of OVE evaluations of Bank action for private sector department’ (OVE, RE-287), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Poverty Reduction and the IDB: An Evaluation of the Bank’s Strategy and Efforts’ (OVE: RE-288), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Modernization of the State: Strategy Document’ (IDB Board), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Evaluación de los préstamos de emergencia del BID: 1998-1999, 2001’ (OVE: RE-251), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Modernization of the State: Strategy Document’ (SDS), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Oversight Note on the Performance Criteria for Allocating Concessional Resources’ (OVE, RE-279), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Modernization of State: Strategy Document’, SDS (Sustainable Development Department), Washington, DC: BID.
- (2003, 2004). ‘Evaluation of MIF Projects’ (Multilateral Investment Fund), Washington, DC: BID.
- (2003). ‘Evaluation of Microfinance’ (OVE, MIF/gn-78-3), Washington, DC: BID.
- (2003) ‘Financial Reform and Capital Markets’ (OVE, MIF/ GN-78-4), Washington, DC: IDB.
- (2004). ‘Country Program Evaluation (CPE) Argentina 1990-2002’ (OVE-RE-299), Washington, DC: BID.
- (2004). ‘Evaluation of the Bank’s Direct Private Sector Lending Program 1995-2003’ (OVE, RE-303) (Office of Evaluation and Oversight), Washington, DC: BID.

- (2004). 'Independent Evaluation Report to the IIC Board of Executive Directors CII/RE-1, CII/RE-2, and CII/RE-3 (2001-2003)', Washington, DC: BID.
- (2004). 'A Decade of Development Thinking' (RES), Washington, DC: BID.
- (2004). 'Human Resources and Labor Market Projects' (OVE, MIF/GN-78-8), Washington, DC: BID.
- (2004). 'Private Participation in Infrastructure' (OVE, MIF/GN-79-9), Washington, DC: BID.
- Jones, C. (1991). 'Qualitative Interviewing'. En A. Graham (ed.), *Handbook for Research Students in the Social Sciences*, London: Falmer Press: 203-212.
- Kaminsky, G. y Reinhart, C. (1999). *Financial Crises in Asia and Latin America: Then and Now*, Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.
- (2000). 'On crises, contagion, and confusion', *Journal of International Economics*, 51 (1) (junio): 145-168.
- (2002). 'The Center and the Periphery: The Globalization of Financial Turmoil', mimeo, Washington, DC: George Washington University.
- Kaminsky, G., Lyons, R. and Schmukler, S. (2001). 'Managers, investors, and crises: Mutual fund strategies in emerging markets', *The World Bank Economic Review*, 15 (2): 315-382.
- Kennedy, J. F. (1962). News Conference, Historical Resources, John F. Kennedy Presidential Library, disponible en: [http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Press+Conference/s/003POF05Pressconference38\\_07051962.htm](http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Press+Conference/s/003POF05Pressconference38_07051962.htm)
- Keynes, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- Kosacoff, B. (1999). 'Las multinacionales argentinas', *Boletín Informativo Techint*, no. 300, disponible en: <http://www.boletintechint.com/boin/index.asp>.
- (ed.) (2000). *Corporate Strategies under Structural Adjustment in Argentina*, London: Macmillan.

- Krueger, A. (2002). 'Why crony capitalism is bad for economic growth'. En S. Haber (ed.), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stanford: Hoover Institution Press: 1-24.
- Krugman, P. (1991). 'Regional blocs: The good, the bad and the ugly', *International Economy*, noviembre/diciembre: 54.
- Krugman, P. (1995). 'Dutch tulips and emerging markets', *Foreign Affairs*, 74 (julio): 28-38.
- Kulfas, M. (1999). *Características de la inversión extranjera en Argentina en la década del noventa*, Buenos Aires: CEP.
- Kulfas, M. (2001). *El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2003). 'Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual: Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación', *Revista Realidad Económica*, 198 (agosto-septiembre): 1-21.
- Kuwayama, M. (1993). 'Regionalización abierta de América Latina para su adecuada inserción Internacional', *Documento de Trabajo*, 20 (septiembre), CEPAL.
- Kuwayama, M. (1999). 'Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: A survey of the literature', *Series comercio internacional CEPAL*, diciembre.
- Lanata, J. (2003). *Argentinos, Vol. 2: Desde Yrigoyen hasta la caída de De la Rúa*, Buenos Aires: Ediciones B.
- La Nación, Periódico, varios artículos disponibles en: <http://www.lanacion.com.ar/>.
- Larrain, J. (1983). *Marxist Theories of Ideology* (London: Hutchinson).
- Lawson, T. (2003). *Reorienting Economics*, London: Routledge.
- Levine, R. y Zervos, S. (1996). 'Stock market development and long-run growth', *The World Bank Economic Review*, 10 (2): 323-339.
- Levinson, J. y de Onis, J. (1970). *The Alliance That Lost Its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress*, Chicago: Quadrangle.
- Levitsky, S. (2003) *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentina Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Levitsky, S. y Murillo, M. (2003). 'Argentina weathers the storm', *Journal of Democracy*, 14 (October): 152-166.
- Levitsky, S. y Murillo, M. (eds.) (2005). *The Politics of Institutional Weakness: Argentine Democracy*, Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Lewis, C. (2000) 'The Political Economy of Macroeconomic Stability: History, democracy and the rule of the economic game in the Argentina', no publicado.
- (2003). 'Estado, Mercado y Sociedad: políticas e instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1900', sin publicar.
- Lewis, P. (1988) 'Latin's fighting US bid for veto power at bank', *New York Times*, 12 de enero: D3.
- Leys, C. (1996). *The Rise and Fall of Development Theory*, Bloomington: Indiana University Press.
- Leys, C. (1996). 'The Crisis in "Development Theory"', *New Political Economy*, 1(1), 41-58.
- Littlechild, S. y Skerk, C. (2004). 'Regulation of transmission expansion in Argentina Part 1: State ownership, reform and the Fourth Line', *Cambridge Documento de trabajo en Economía*, CWPE 0464.
- Llach, J. (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires: Ariel.
- Lora, E., Pages-Serra, C., Panizza, U. y Stein, E. (2004). *A Decade of Development Thinking*, Washington, DC: Research Department, Inter-American Development Bank.
- Loser, C. (2006). 'Argentina's Turnaround', on NPR's 'Kojo Nnamdi Show', Washington, DC.
- Lousteau, M. (2003). *Hacia un federalismo solidario*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Lozano, C. (2001). *Highlights of Labor Market Conditions in Argentina*, Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación.
- Lucioni, L. (2003). 'Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias', *Revista CEPAL*, serie estudios y perspectivas, no. 17.
- MacDonald, C. (1980). 'The Politics of Intervention: The United States in Argentina, 1941-1946', *Journal of Latin American Studies*. 12, 2 (mayo): 365-396.

- (1985) 'The US, the Cold War and Peron'. En C. Abel and C. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London: Institute for Latin American Studies: 405-414.
- Mainwaring, S. y Sully, T. (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Maldonado, P. y Palma, R. (2004). 'Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur', *Series recursos naturales e infraestructura*, 72, Santiago de Chile: CEPAL.
- Mann, M. (1997). 'Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?', *Review of International Political Economy*, 4 (3): 497-513.
- May, T. (2001) *Social Research: Issues, Methods and Process*, 3rd ed., Open University Press.
- McGrew, A. (ed.) (1997). *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press.
- Meltzer, A. (1998). 'Financial Structure, Saving and Growth: Safety nets, regulation, and risk reduction in global financial markets', documento preparado para la First International Monetary Conference of the Bank of Korea, Seoul, Korea, 22 de junio.
- Meltzer, A. (2001). 'Reforming the International Financial Institutions: A Plan for Financial Stability and Economic Development', paper, Carnegie Mellon University.
- Meltzer, A. (2002). 'Argentina and the IMF', Testimony before the Committee on Financial Structure Subcommittee on International Monetary Policy and Trade, U.S. House of Representatives, 5 de marzo.
- Meltzer, A. (2004), 'Comments'. En N. Birdsall y L. Rojas-Suarez (eds.), *Financing Development: The Power of Regionalism*, Washington, DC: Center for Global Development: 216-220.
- Meltzer Report (2000). International Financial Institutions Commission, Report, March, Washington, DC.
- Menem, C. (2000). 'Dollarization: A Common Currency for the Americas?', documento, Federal Reserve Bank of Dallas.
- Merton, R. (1957). *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.

- Mesa-Lago, C. (1996). 'Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations', *Revista CEPAL*, 60: 73-98.
- Mesa-Lago, C. (2004). 'Experiences in the Americas with social security pensions and their reform: Lessons for workers and unions', *Social Protection: What Workers and Trade Unions should know, Labour Education*, 121 (abril), ILO.
- Mesa-Lago, C. y Muller, K (2004). *La política de las reformas de pensión en América Latina después de dos décadas*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Millan, J. (1999). *Elementos estratégicos para el sector energía en América Latina y el Caribe*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Millan, J. (2006). *Entre el mercado y el Estado: Tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Millan, J. y von der Fehr, N. (eds.) (2003). *Keeping the Lights on: Power Sector Reform in Latin America*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Millan, J., Lora, E. y Micco, A. (2001). 'Sustainability of the Electricity Sector Reforms in Latin America', documento preparado para el Seminario Toward Competitiveness: The Institutional Path, Reunión Anual de la Junta Directiva del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación de Inversiones Interamericanas, Santiago de Chile, 16 de marzo.
- Mistry, P. (1995). *Multilateral Development Banks*, FONDAD.
- Morton, A. (2007). *Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy*, London: Pluto Press.
- Murillo, V. (2001). 'Conviction versus Necessity: Public Utility Privatization in Argentina, Chile and Mexico', documento preparado para la 97va Reunión Anual de American Political Science Association, San Francisco, 30 agosto–2 septiembre.
- Murillo, V. (2002). 'Political bias in policy convergence: Privatization choices in Latin America', *World Politics*, 54 (julio): 462-493.
- Murillo, V. y Finchelstein, D. (2004). 'Privatización y poder de Mercado: el caso de la generación de energía eléctrica en la Argentina', *Desarrollo Económico*, 44 (173) (abril-junio): 131-144.

- Murmis, M. y Portantiero, J. (1971). *Estudios sobre los orígenes del Peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Murphy, C. y Tooze, R (eds.) (1991a). *The New International Political Economy*, Boulder: Lynne Rienner.
- (1991b). 'Introduction'. En C. Murphy y R. Tooze (eds.), *The New International Political Economy*, Boulder: Lynne Rienner: 1-7.
- (1991c). 'Getting beyond the "common sense" of the IPE orthodoxy'. En C. Murphy and R. Tooze (eds.), *The New International Political Economy*, Boulder: Lynne Rienner: 11-31
- Murphy, R., Artana, D. y Navajas, F. (2003). 'La crisis económica argentina'. En Artana, D. y Dorn, J. (eds.) *Crisis financieras internacionales: ¿Qué rol le corresponde al gobierno?*, Buenos Aires: CATO Institute and FIEL.
- Mussa, M. (2002). 'Argentina and The Fund: From Triumph to Tragedy', *Documento de trabajo*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Naim, M. (1999). 'Washington Consensus or Washington Confusion?', documento de trabajo, borrador preparado para la Conferencia sobre las Reformas de Segunda Generación, FMI, Washington, DC.
- Nef, L. (1994). 'The political economy of inter-American relations: A structural and historical overview'. En R. Stubbs and G. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, New York: Oxford University Press: 404-418.
- Nochteff, H. (1998). 'Neoconservadorismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía Argentina'. En H. Nochteff (ed.), *La Economía argentina a fin de siglo*, Buenos Aires: Eudeba.
- (2001) *La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competitividad sistémica*, FLACSO Área de Economía y Tecnología.
- O'Brien, T. y Rother, L. (2004). 'The Pinochet money trial', *New York Times*, December.
- Ocampo, J. (2000). 'Recasting the International Agenda', *CEPA Documento de trabajo Series III*, no. 19.
- (2002). 'Capital Account, and Counter-Cyclical Prudential Regulations in Developing Countries', *WIDER Documento para la discusión*, no. 2002/82, August.



- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South America Politics*, Berkeley: Institute for International Studies.
- (1997). *Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976*. En *Contrapunto: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.
- (2001). 'Comments'. En E. Basualdo, *Modelo de Acumulación y Sistema Político en Argentina: Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes: 57-73.
- Overbeek, H. (1993). *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The Rise of Transnational Neo-Liberalism in the 1980s*, New York: Routledge.
- Página 12, diferentes artículos disponibles en: <http://www.pagina12.com.ar>.
- Palermo, V. (1994). 'El Menemismo, Perdurará?'. En A. Iturrieta (ed.), *El Pensamiento Político Argentino Contemporáneo*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano: 309-345.
- Palma, G. (1998) 'Three and a half cycles of "mania, panic, and [asymmetric] crash": East Asia and Latin America compared', *Cambridge Journal of Economics*, 22: 789-808.
- Palumbo, A. y Scott, A. (2003). 'Weber, Durkheim and the sociology of the modern state'. En T. Ball y R. Bellamy (eds.), *The Cambridge History of Twentieth-Century Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press: 368-391.
- Payne, A. (1996). 'The United States and its enterprise for the Americas'. En A. Payne y A. Gamble (eds.), *Regionalism and World Order*, London: Macmillan: 93-129.
- (2000) 'Reframing the Global Politics of Development', *Journal of International Relations and Development*, vol. 2, 4: 369-79
- (2001). 'The global politics of development: Towards a new research agenda', *Progress in Development Studies*, 1 (1): 5-19.
- (2004). *The New Regional Politics of Development*, New York: Palgrave.
- (2005). *The Global Politics of Unequal Development*, London: Palgrave.

- y Gamble, A. (eds.) (1996). *Regionalism and World Order*, London: Macmillan.
- Phillips, N. (1999). 'Global and regional links'. En N. Phillips y J. Buxton (eds.), *Development in Latin American Political Economy: states, markets and actors*, Manchester: Manchester University Press: 72-92.
- Phillips, N. y Buxton, J. (eds.) (1999). *Development in Latin American Political Economy: states, markets and actors*, Manchester: Manchester University Press.
- Platt, D. (1985). 'Dependency and the historian: further objections'. En C. Abel and C. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London: Institute for Latin American Studies: 29-39.
- Polanyi, K. (1975). *The Great Transformation*, New York: Octagon.
- Pollitt, M. (2004). 'Electricity Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries', *Cambridge Documento de trabajo in Economics*, CM 52.
- Portantiero, J. (1973). 'Clases dominantes y crisis política', *Pasado y Present*, 1 (abril- junio).
- (1989). 'Political and economic crises in Argentina'. En G. Di Tella y R. Dornbush (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, London: Macmillan and Saint Antony's College, Oxford: 16-26.
- Pou, P. (2000). 'La Reforma Estructural Argentina en la década de 1990', *Finanzas y Desarrollo*, 37 (1): 13-15.
- Poulantzas, N. (1975). *Classes in Contemporary Capitalism*, London: NLB.
- Powell, W. y DiMaggio, W. (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago.
- Prebisch, R. (1971). *Change and Development – Latin America's great task: Report Submitted to the Inter-American Development Bank*, New York: Praeger.
- Quijano, J. (2004). 'La Cabaña del tío Tom', *Entrevista, Página 12*, 21 de agosto.
- Radelet, S. y Sachs, J. (1988). 'The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects', documento preparado para el Panel Brookings, Washington, DC.

- Ramos, J. (1983). *La Era del Peronism: 1947-1976*, Buenos Aires: Ediciones del Mar Dulce.
- Rapoport, M. (1988). 'El modelo agroexportador argentino'. En M. Rapoport (ed.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires: Tesis.
- (2002). 'El Plan de Convertibilidad y la Economía Argentina: 1991-1999', disponible en: <http://www.historiared.com/Articles>.
- y Cervo, A. (eds.) (2002). *El Cono Sur: Una historia común*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- y Madrid, E. (2002). 'Los países del Cono Sur y las grandes potencias'. En M. Rapoport y A. Cervo (eds.), *El Cono Sur: Una historia común*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: 225-280.
- Ratha, D. (2001). 'Complementary between Multilateral Lending and Private Flows to Developing Countries', Investigación Política, *Documento de trabajo* no. 2746, World Bank.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). 'La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización', *Series políticas sociales*, no. 97, CEPAL.
- Rock, D. (1987). *Argentina, 1516-1987: From Spanish Colonization to the Falklands War and Alfonsín*, London: Tauris.
- Rock, D. (2002). 'Racking Argentina', *New Left Review*, 17 (septiembre-octubre): 56-86.
- Rodríguez-Rozic, O. (1999). 'Antonio Ortiz-Mena: continuidad y cambio'. En *BID Más, que un Banco: Banco Interamericano de Desarrollo, 40 Años*, Washington, DC: Banco interamericano de Desarrollo: 59-129.
- Rodrik, D. (1995). 'Why is there Multilateral Lending?', *Documento de trabajo* no. 5160, National Bureau of Economic Research, junio.
- (1997). 'Has Globalization Gone Too Far?', mimeo, Washington, DC: Institute for International Economics.
- (2002). 'Reform in Argentina, take two. Trade rout', *New Republic*, 2 de enero.
- (2003). 'Argentina: A case of globalisation gone too far or not far enough?'. En FONDA D, *The Crisis That Was Not Prevented: Argentina, the IMF, and Globalisation*, en <http://www.fondad.org>.

- y Velazco, A. (1999). 'Short-Term Capital Flows', documento preparado para the 1999 ABCDE Conference at the World Bank.
- Rofman, R. (2004). 'The Economic Crisis in Argentina and its Impacts on the Pension System', *Documento de trabajo*, FMI.
- Rojas-Suarez, L. (2005). 'Domestic Financial Regulation in Developing Countries: Can they Effectively Limit the Impact of Capital Account Volatility?', Center for Global Development, *Documento de trabajo* no. 59, mayo.
- Ros, J. (2004). 'Latin America's unemployment experience in 1990', mimeo.
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostow, W. (1960). *The Stages of Economic Growth: a non-Communist Manifesto*, London: Cambridge University Press.
- Sachs, J. y Larrain, F. (1999). 'Why dollarization is more straitjacket than salvation', *Foreign Policy*, 116: 80-92.
- Sagasti, F. (2002). 'La banca multilateral de desarrollo en América Latina', *Series financiamiento del desarrollo*, no. 119, Santiago de Chile: CEPAL Unidad de Estudios Especiales.
- y Alcalde, G. (1999). *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa: International Development Research Centre.
- , Bezanson, K. y Prada, F. (2001). *The Future of Development Financing: Challenges, Scenarios and Strategic Choices*, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.
- Sally, R. (2000). 'Developing country trade policy reform and the WTO', *CATO Journal*, 19 (3).
- Salomon Smith Barney (1998). *Private Pension Funds in Latin America: 1998 Update. Latin America Equity Research. Industry Report*, New York: Salomon Smith Barney.
- (2001). *Private Pension Funds in Latin America: 2001 Update. Latin America Equity Research. Industry Report*, New York: Salomon Smith Barney.
- Sánchez, A. (2006). 'América Latina y la búsqueda de un nuevo paradigma energético Mundial', *Nueva Sociedad*, julio-agosto: 39-49.

- Scalabrini Ortiz, R. (1998). 'La República de Otaria. En Bases para la Reconstrucción Nacional, Tomo 2, Editorial Plus Ultra', en <http://ar.geocities.com/raulscalabriniortiz/esc08.htm>, visitado el 27 de enero, 2006.
- Schamis, H. E. (1998). 'The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America', *Documento de trabajo* no. 150, febrero, disponible en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/250.pdf>.
- Scheman, R. (1997). 'Banking on growth: The role of the Inter-American Development Bank', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Spring, disponible en: <http://www.jstor.org/journals/00221937.html>.
- Schuler, K. (2002). 'Fixing Argentina', *CATO Policy Analysis*, 445.
- Schvartz, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires: Editora.
- Schwartz, A. (1998). 'International financial crises: Myths and realities', *CATO Journal*, 17 (3).
- Sinclair, T. (1996). 'Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order', in R. Cox and T. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-18.
- Söderbaum, F. (2003). 'Introduction: Theories of new regionalism', in F. Söderbaum and T. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 1-21.
- Söderbaum, F. y Shaw, T. (eds.) (2003) *Theories of New Regionalism*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Stalling, B. (1992). 'International influence on economic policy: Debt, stabilization, and structural reform'. En S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.
- (ed.) (1997a). *Global Change, Regional Response: The new international context of development*, New York: Cambridge University Press.
- (1997b) 'The new international context of development'. En B. Stalling (ed.) *Global Change, Regional Response: The new international context of development*, New York: Cambridge University Press: 349-387.

- y Streeck, W. (1997). 'Capitalism in conflict? The United States, Europe, and Japan in the post-cold war world', in B. Stalling (ed.), *Global Change, Regional Response: The new international context of development*, New York: Cambridge University Press: 67-99.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*, London: Penguin Books.
- Strange, S. (1970). 'International economics and international relations: a case of mutual neglect', *International Affairs*, 46 (2): 304-315.
- (1971). 'Sterling and British Policy: A Political View', *International Affairs* 47 (2): 302-315.
- (1982). 'Cave! Hic Dragons: A critique of regime analysis', *International Organization*, 36 (2): 479-496.
- (1987). 'The persistent myth of lost hegemony', *International Organization*, 41 (4): 551-574.
- (1988) *Estates and Markets*, second edition, London: Pinter.
- Stubbs, R. and Underhill, R. (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*, 2da ed. Canadá: Oxford University Press.
- Swank, D. (2003). 'Withering welfare? Globalisation, political economic institutions, and contemporary welfare states'. En L. Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, New York: Cambridge University Press: 58-82.
- Szusterman, C. (1989). 'The "Revolution Libertadora"'. En G. Di Tella y R. Dornbush (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, London: Macmillan and Saint Antony's College, Oxford: 89-103.
- Taylor, I. (2001). 'Multilateralism, Neo-liberalism and Security in Asia: The Role of the Asia Pacific Economic Co-operation Forum', Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, *Documento de trabajo* no. 19, diciembre.
- (2005). 'Hegemony, neoliberal "good governance" and the International Monetary Fund'. En M. Bøås y D. McNeill (eds.), *Global Institutions and Development: Framing the world?*, New York: Routledge: 124-136.
- Taylor, L. (ed.) (2001). *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, New York: Oxford University Press.

- (2004). *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- and Ros, R. (2000). *Balance of Payments Liberalization in Latin America: Effects on Growth, Distribution and Poverty*, New School University.
- Thelen, K. (1999). 'Historical institutionalism in comparative politics', *Annual Review of Political Science*, 2.
- Thompson, E. (1963). *The Making of the English Working Class*, London: Gollancz.
- Thorp, R. (1985). 'Introduction', in C. Abel and C. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, London: Institute for Latin American Studies: 397-404.
- (ed.) (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Vol. 2: Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Houndmills: Palgrave.
- , Ocampo, J. y Cárdenas, E. (eds.) (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Vol. 3: Industrialization and the State in Latin America*, Houndmills: Palgrave.
- Titelman, D. (2002). 'Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility', *Series Financing of Development*, no. 121, Special Studies Unit, Executive Secretariat Office, CEPAL.
- Tomassini, L. (1999). 'La Visión de Felipe Herrera: más que un banco', En *BID Más que un Banco: Banco Interamericano de Desarrollo, 40 Años*, Washington, DC: BID:1-58.
- Torres, J. y Gerchunoff, P. (1999). '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', *Documento de trabajo R-349*, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Tussie, D. (1994). 'Argentine case study'. En S. Griffith-Jones, *Assessment of the IDB Lending Programme, 1979-92*, Sussex: Institute of Development Studies, pp. 118-141.
- (1995). *The Inter-American Development Bank*, series The Multilateral Development Banks, Ottawa: North-South Institute.

- (2003). 'Regionalism: Providing a substance to multilateralism?'. En F. Söderbaum y T. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan: 99-116.
- Underhill, G. (2000). 'State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter?) discipline', *International Affairs*, 76: 805-824.
- Underhill, G. y Zhang, X. (2001). 'Global Structures and National Imperatives: In Search of Normative Underpinnings for International Financial Order', documento preparado para From Naples to Genoa: A New World of Finance and Development, Italian Treasury, Rome, 31 mayo-1 junio.
- UNDP (UN Development Programme) (2001). United Nations Human Development Report, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>, 26 de abril.
- Uthoff, A. (2006). 'Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina', *Revista de la CEPAL*, no. 89, agosto: 9-29.
- Vaca, A. y Cao, H. (2001). 'Gasto público, ¿Es la solución un ajuste en la administración pública nacional?', *Revista Realidad Económica* (Buenos Aires), 180 (mayo-junio): 33-39.
- van der Pijl, K. (1993). Soviet Socialism and passive revolution. En S. Gill (ed.) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (New York: Cambridge University Press): 237-258.
- Varas, A. (1992). 'From coercion to partnership: A new paradigm for security in the Western hemisphere?'. En H. Schoultz y A. Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990s*, London and Chapel Hill: University of North Carolina Press: 46-65.
- (1995). 'Latin America: toward a new reliance on the market'. En B. Stalling (ed.), *Global Change, Regional Response: The new international context of development*, New York: Cambridge University Press: 273-308.
- Vásquez, I. (2003). 'Reparación de la relación acreedor-deudor en el mercado financiero Internacional'. En D. Artana y J. Dorn (eds.), *Crisis financieras internacionales: ¿Qué rol le corresponde al gobierno?*, Argentina: CATO Institute.
- Verbitsky, H. (1993a). De eso no se habla, *Página 12*, 5 de diciembre.



- (1993b). *Hacer la Corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control*, Buenos Aires: Planeta.
- (2003) 'Los primeros dos meses de Kirchner', *Página 12*, 27 de julio, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar>.
- Villanueva, J. (1972). 'El origen de la industrialización argentina', *Desarrollo Económico*, 12 (47), Buenos Aires: Institución de Desarrollo Económico y Social.
- Vitelli, G. (2001). 'Los Resultados de la Convertibilidad', *Realidad Económica*, 181 (agosto), IADE, Buenos Aires.
- Volcker Report – Findings Commission on the Role of the MDBs in Emerging Markets: The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies; José Ángel Gurria y Paul Volcker; Carnegie Endowment for International Peace; EMP Financial Advisors, LLC, The Inter-American Dialogue, disponible en: <http://www.thedialogue.org>.
- Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1993) *Historical Capitalism*, London: Verso.
- Walter, A. (2002). 'Understanding Financial Globalisation', paper for the Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. United States: McGraw Hill.
- Weaver, F. (2000). *Latin America in the World Economy: Mercantile Colonialism to Global Capitalism*, Boulder, CO: Westview Press.
- Weisbrot, M. y Baker, D. (2002). 'What Happened to Argentina?' *Briefing Papers*, Washington: Center for Economic and Policy Research.
- Weiss, L. (2003a). 'Is the state being "transformed" by globalisation?'. En L. Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, Cambridge: Cambridge University Press: 293-317.
- (ed.) (2003b). *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Welch, C. and Oringer, J. (1998). 'Structural adjustment programs', *Info-cus Foreign Policy*, 2 (3) (abril).

- Williamson, J. (2000). 'What should the World Bank think about the Washington Consensus', *The World Bank Research Observer*, 15 (2) (agosto): 251-264.
- (2004) 'The Washington Consensus as Policy Prescription for Development', Practitioners in Development Lecture, World Bank, 13 de enero, disponible en: <http://www.worldbank.org/>.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). 'Decentralization in Latin America', *Latin American Review*, 34 (1).
- Wood, A. (1997). 'The IMF's Final Frontier? Assessing "Second Generation" Reforms', Bretton Woods Project, June.
- World Bank (1993). *Argentina's Privatization Program: Experience, Issues, and Lessons*, Washington, DC: The World Bank.
- (1998). *Global Development Finance*, Washington DC.: World Bank.
- Wyplosz, C. (1999). 'International Financial Instability'. En I. Kaul, I. Grunberg y M. Stern (eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: United Nations Development Programme: 152-189.
- Yeager, L. (2001). 'How to avoid international financial crises', *CATO Journal*, 17 (3).
- Yeates, N. (2005). "'Globalization" and Social Policy in a Development Context: Regional Responses', Social Policy and Development Programme, UNRISD, Paper no. 18, abril.

## Anexos

### Anexo I

#### Etapas de la economía política (EP) y los gobiernos de las Américas

Tabla: Presidentes de Estados Unidos y Argentina y Ministros de Economía por etapas hemisféricas de la economía política (1958-2000)

Años	Etapas hemisféricas de la EP	Etapas de la EP, Argentina	Administraciones de Estados Unidos	Administraciones de Argentina
1920-1940	Transición desde la Unión Panamericana hacia el Sistema Interamericano	Hegemonía conservadora		
1943	Guerra Fría e Internacionalización del Estado	Desarrollo Criollo	Harry Truman	Pedro Ramírez
1944				Edelmiro Farrell
1945				Juan Domingo Perón
1946				Juan Domingo Perón
1952		Democracia para las minorías y Dictadura para las mayorías	Dwight Eisenhower	José Molina Gómez
1953				Eduardo Lonardi
1955				Pedro Eugenio Aramburo
1958 Mayo				Arturo Frondizi
1959 Mayo				
1961 Abril			John Kennedy	

Anexos

1962 Enero Marzo Abril Mayo Diciembre	Guerra Fría e Internacionalización del Estado	Democracia para las minorías y Dictadura para las mayorías	John Kennedy	José Guido	
1963 Mayo Octubre Diciembre			Lyndon Johnson		Arturo Illia
1964				Richard Nixon	Juan Carlos Onganía
1966 Junio					
1967 Enero					
1969 Junio	Declive de la hegemonía de EEUU y surgimiento de la Gobernanza Global	Dictadura: Solución final y nuevo comienzo	Gerald Ford	Héctor Campora Raúl Lastiri Juan Domingo Perón	
1970 Junio Octubre					Roberto Levingston
1971 Marzo Junio Octubre				Alejandro Lanusse	
1972 Octubre					
1973 Mayo Julio Octubre			Isabel Perón		
1974 Julio Octubre					

Fuente: Basado en diversas fuentes

## Anexo II

### Intervenciones financieras del BID según etapa de la economía política (EP)

Tabla. Proyectos de inversión del BID en Argentina (1990-2000)

Número del préstamo	Fecha de aprobación (dd/mm/aa)	Nombre del proyecto	Área del proyecto	(*)	Monto desembolsado a diciembre de 2002
618/OC-AR	6/3/1991	Proyecto de Servicios Agrícolas	Sector Productivo	x	41.127,38
619/OC-AR	6/3/1991	Programa para el Desarrollo de las Provincias	Reforma del Estado	x	198.664,52
621/OC-AR	28/03/1991	Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado	Sector Productivo		98.668,99
862/OC/AR	31/07/1991	Cirugía Cardiovascular y Trasplante	Organización del Bienestar		2.700,00
863/SF-AR	25/09/1991	Programa Provincial de Generación de Energía	Sector Productivo		0.806,29
	30/10/1991	Crédito Global para Pequeñas Empresas y Microempresas	Sector Productivo		44.110,26
740/OC-AR	13/01/1993	Programa de Pre inversión Multisectorial	Reforma del Estado		20.683,02
768/OC-AR	22/09/1993	Desarrollo Institucional Ambiental	Reforma del Estado		29.600,99
795/OC-AR	1/12/1993	Corredores de Autopistas Nacionales	Sector Productivo		243.147,89

Anexos

797/OC-AR	8/12/1993	Limpieza del Río Reconquista	Organización del Bienestar		136.065,72
798/OC-AR	8/12/1993	Programa de Crédito Multisectorial	Sector Productivo		40.502,93
802/OC-AR	16/12/1993	Programa de Modernización Tecnológica	Sector Productivo		81.705,21
816/OC-AR	29/06/1994	Apoyo para Reestructuración Productiva	Sector Productivo		144.073,21
826/OC-AR	9/11/1994	Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público	Reforma del Estado		46.466,06
830/OC-AR	16/11/1994	Inversión Social Municipal	Organización del Bienestar	x	166.119,94
845/OC-AR	7/12/1994	Reforma e Inversión en el Sector de Educación	Organización del Bienestar		298.619,79
857/OC-AR	11/1/1995	Etapas V: Agua potable y alcantarillado	Sector Productivo		180.020,91
899/OC-AR	8/11/1995	Servicio Agrícola Provincial I	Sector Productivo	x	91.098,32
925/OC-AR	17/04/1996	Préstamo de Pre-inversión para Cooperación Técnica	Reforma del Estado		13.240,32
940/OC-AR	17/07/1996	Mejoramiento de Vecindarios y Lotes con Servicios	Organización del Bienestar		35.008,24
962/OC-AR	30/10/1996	Modernización del Puerto	Sector Productivo		28.484,38
979/OC-AR	11/12/1996	Programa de Apoyo a la Provincia de Buenos Aires	Reforma del Estado	x	336.024,37

El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal

989/OC-AR	15/01/1997	Apoya para la Reestructuración de Negocios	Sector Productivo		21.429,39
1021/OC-AR	9/7/1997	Atención a Grupos Vulnerables	Organización del Bienestar		20.993,11
1031/OC-AR	1/8/1997	Apoyo a la productividad de la juventud y Empleabilidad	Sector Productivo		244.081,79
1034/OC-AR	17/09/1997	Apoyo para la Institucionalización de las AFJP	Reforma del Estado		79.720,01
1059/OC-AR	25/11/1997	Recuperación Ecológica Matanza-Riachuelo	Organización del Bienestar		30.262,79
1060/OC-AR	25/11/1997	Reforma a la Educación Superior no Universitaria	Sector Productivo		19.382,54
1068/OC-AR	3/12/1998	Inversiones en grandes Ciudades	Reforma del Estado	x	20.675,35
1082/OC-AR	28/01/1998	Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia	Reforma del Estado		1.760,14
1107/OC-AR	10/6/1998	Apoyo para la Reforma Fiscal del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Reforma del Estado	x	57.900,78
1111/OC-AR	29/01/1998	Atención para Niños y Adolescentes en Riesgo	Organización del Bienestar		8.677,05
1118/OC-AR	5/8/1998	Préstamo Alimentario de Emergencia	Organización del Bienestar		205.830,17
1134/OC-AR	28/11/1998	Programa de Apoyo para la Reforma de Agua Potable	Organización del Bienestar		8.401,50

Anexos

1133/OC-AR	28/11/1998	Programa Federal para Mujeres	Organización del Bienestar		1.615,33
1164/OC-AR	16/12/1998	Reforma y Desarrollo de los Municipios de Argentina	Organización del Bienestar	x	18.828,50
1192/OC-AR	4/8/1999	Programa de Crédito a Microempresas II	Sector Productivo		24.272,58
1193/OC-AR	11/8/1999	Reforma a la Atención Primaria en Salud	Organización del Bienestar		14.974,09
1201/OC-AR	22/09/1999	Modernización Tecnológica II	Sector Productivo		42.330,63
1206/OC-AR	6/10/1999	Fortalecimiento Institucional para la Política de Comercio Exterior	Reforma del Estado		205,33
1279/OC-AR	22/10/2000	Fortalecimiento Institucional del Ministerios de Relaciones Internacionales	Reforma del Estado		378,00
1287/OC-AR	6/12/2000	Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba	Reforma del Estado	x	35.835,63
1307/OC-AR	31/01/2001	Mejoramiento de Vecindarios en Rosario	Organización del Bienestar		2.162,50
1325/OC-AR	13/06/2001	Apoyo TC para el Servicio del Sector Financiero	Organización del Bienestar		227,28
<b>TOTAL</b>					<b>3'136.883,19</b>

(\*) Descentralización

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004)



Tabla. Proyectos de inversión del BID en Argentina (1990-1994)  
Consolidación del Transformismo

Número del préstamo	Fecha de aprobación (dd/mm/aa)	Nombre del proyecto	Área del proyecto	(*)	Monto desembolsado a diciembre 2012
618/OC-AR	6/3/1991	Proyecto de Servicios Agrícolas	Sector Productivo	X	4.,127,38
621/OC-AR	28/03/1991	Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado	Sector Productivo		98.668,99
863/SF-AR	25/09/1991	Programa Provincial de Generación de Energía	Sector Productivo		806,29
643/OC-AR	30/10/1991	Crédito Global para Pequeña y Microempresa	Sector Productivo		44.110,26
795/OC-AR	1/12/1993	Corredores de Autopistas Nacionales	Sector Productivo		243.147,89
798/OC-AR	8/12/1993	Programa de Crédito Multisectorial	Sector Productivo		40.502,93
802/OC-AR	16/12/1993	Programa de Modernización Tecnológica	Sector Productivo		81.705,21
816/OC-AR	29/06/1994	Apoyo a la Reestructuración Productiva	Sector Productivo		144.073,21
					694.142,14
619/OC-AR	6/3/1991	Programa de Desarrollo de las Provincias	Reforma del Estado	X	198.664,52
740/OC-AR	13/01/1993	Programa de Pre-inversión Multisectorial	Reforma del Estado		20.683,02
768/OC-AR	22/09/1993	Desarrollo Institucional Ambiental	Reforma del Estado		29.600,99

## Anexos

826/OC-AR	9/11/1994	Reformas Administrativa y Financiera del Sector Público	Reforma del Estado		46.466,06
					<b>295.414,58</b>
862/OC-AR	31/07/1991	Cirugía Cardiovascular y Trasplante	Organización del Bienestar		2.700,00
797/OC-AR	8/12/1993	Limpieza del Río Reconquista	Organización del Bienestar		136.065,72
830/OC-AR	16/11/1994	Inversión Social Municipal	Organización del Bienestar	X	166.119,94
845/OC-AR	7/12/1994	Reforma e Inversión en el sector de Educación	Organización del Bienestar		298.619,79
<b>TOTAL</b>					<b>603.505,45</b>

(\*) Descentralización

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004)

**Tabla. Proyectos de inversión del BID en Argentina (1995-1998)**  
Incremento de las tensiones

Número del préstamo	Fecha de aprobación (dd/mm/aa)	Nombre del proyecto	Área del proyecto	(*)	Monto desembolsado a diciembre 2012
857/OC-AR	11/1/1995	Etapas VI: Agua potable y sanidad	Sector Productivo		180.020,91
899/OC-AR	8/11/1995	Servicios Agrícolas Provinciales I	Sector Productivo	X	91.098,32
962/OC-AR	30/10/1996	Modernización del Puerto	Sector Productivo		28.484,38
989/OC-AR	15/01/1997	Apoyo para Reestructuración de Negocios	Sector Productivo		21.429,39

**El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal**

---

1031/OC-AR	1/8/1997	Apoyo para la Productividad de la Juventud y Empleabilidad	Sector Productivo		244.081,79
1060/OC-AR	25/11/1997	Reforma de la Educación Superior no Universitaria	Sector Productivo		19.382,54
					584.497,33
925/OC-AR	17/04/1996	Préstamos de Pre inversión para Cooperación Técnica	Reforma del Estado		13.240,32
979/OC-AR	11/12/1996	Programa de Apoyo a la Provincia de Buenos Aires	Reforma del Estado	X	336.024,37
1034/OC-AR	17/09/1997	Apoyo a la institucionalización de la AFJP	Reforma del Estado		79.720,01
1068/OC-AR	3/12/1998	Inversión en grandes ciudades	Reforma del Estado	X	20.675,35
1082/OC-AR	28/01/1998	Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia	Reforma del Estado		1.760,14
1107/OC-AR	10/6/1998	Apoyo para la Reforma Fiscal del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Reforma del Estado	X	57.900,78
					509.320,97
940/OC-AR	17/07/1996	Mejoramiento de Vecindarios y Lotes con Servicios	Organización del Bienestar		35.008,24
1021/OC-AR	9/7/1997	Atención a grupos vulnerables	Organización del Bienestar		20.993,11
1059/OC-AR	25/11/1997	Recuperación Ecológica Matanza-Riachuelo	Organización del Bienestar		30.262,79

Anexos

1111/OC-AR	29/01/1998	Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo	Organización del Bienestar		8.677,05
1118/OC-AR	5/8/1998	Préstamo Alimentario de Emergencia	Organización del Bienestar		205.830,17
1134/OC-AR	28/11/1998	Programa de Apoyo para la Reforma del Agua Potable	Organización del Bienestar		8.401,50
1133/OC-AR	28/11/1998	Programa Federal para Mujeres	Organización del Bienestar		1.615,33
1164/OC-AR	16/12/1998	Reformas y Desarrollo de los Municipios en Argentina	Organización del Bienestar	X	18.828,50
<b>TOTAL</b>					<b>329.616,68</b>

(\*) Descentralización

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004)

**Tabla. Proyectos de inversión del BID en Argentina (1999-2001)  
Declive y crisis de la convertibilidad**

Número de préstamo	Fecha de aprobación (dd/mm/aa)	Nombre del proyecto	Área del proyecto	(*)	Monto desembolsado a diciembre 2012
1192/OC-AR	4/8/1999	Programa de Crédito a Microempresas II	Sector Productivo		24.272,58
1201/OC-AR	22/09/1999	Modernización Tecnológica II	Sector Productivo		42.330,63
1206/OC-AR	6/10/1999	Fortalecimiento Institucional para la Políticas de Comercio Exterior	Reforma del Estado		205,33

1279/OC-AR	22/10/2000	Fortalecimiento Institucional para el Ministerio Relaciones Exteriores	Reforma del Estado		378,00
1287/OC-AR	6/12/2000	Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba	Reforma del Estado	x	35.835,63

1307/OC-AR	31/01/2001	Mejoramiento del Vecindario en Rosario	Organización del Bienestar		2.162,50
1325/OC-AR	13/06/2001	Apoyo de Cooperación Técnica para el Sector de Servicios Financieros	Organización del Bienestar		227,28
1193/OC-AR	11/8/1999	Reforma a la Atención de Salud Primaria	Organización del Bienestar		14.974,09

(\*) Descentralización

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004).

Tabla. Resumen de préstamos del BID por sector a Argentina (1991-2002)

Préstamos	Año	Monto (Millones de dólares)	Número de condiciones	Número de reformulaciones	Áreas de actividad
Reforma del sector público (633/OC-AR)	1991	325	49	0	Administración y política fiscal, reformas al servicio civil federal, Banco Central
Reformas nacional a los servicios de generación de energía eléctrica (682/OC-AR)	1992	300	71	0	Sector de generación de energía eléctrica

Anexos

Sector de préstamos de inversión (733/OC-AR)	1992	350	60	1	Participación del sector privado y del tesoro provincial
Reducción de la deuda y servicios (734/OC-AR)	1992	400	4	0	Deuda externa
Privatización de los bancos provinciales (865/OC-AR)	1995	750	19	0	Banco provinciales
Ajuste fiscal y reformas sociales (871/OC-AR)	1995	450	14	0	Sectores sociales y laborales
Reforma a los fondos de pensión provinciales (961/OC-AR)	1996	320	40	0	Sector fiscal y sistema de pensiones provincial
Ajuste estructural y seguridad en el sector bancario (1163/OC-AR) "PRÉSTAMO DE EMERGENCIA"	1998	2,500	112	2	Relaciones fiscales con las provincias y sectores financieros, monetarios, sociales y de infraestructura
Equilibrio fiscal y administración social (1295/OC-AR)	2000	400	20	3	Seguridad social, servicio civil federal, Mercado laboral, desarrollo social
Servicios financieros (1324/OC-AR)	2001	500	23-27	4	Retiros y pensiones, seguros, mercados de capital

## El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal

Compromiso federal con el crecimiento y disciplina fiscal (1341/OC-AR)	2001	500	22-24	4	Relaciones fiscales con las provincias, manejo fiscal
<b>TOTAL</b>		<b>6,795</b>	<b>434-440</b>		

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004: 31).

**Tabla: Resumen de préstamos del BID por sector a Argentina (1991-1994)  
Consolidación del transformismo**

Préstamo	Año	Monto (millones de dólares)	Número de condiciones	Número de reformulaciones	Áreas de actividad
Reforma del sector público (633/OC-AR)	1991	325	49	0	Control y política fiscal, reforma del servicio civil federal, Banco Central
Reforma a los servicios de generación de energía eléctrica (682/OC-AR)	1992	300	71	0	Sector generador de energía eléctrica
Sector de préstamos de inversión (733/OC-AR)	1992	350	60	1	Participación del sector privado y tesoro provincial
Reducción de la deuda y servicios (734/OC-AR)	1992	400	4	0	Deuda externa
<b>TOTAL</b>		<b>1375</b>	<b>184</b>		

Fuente: Basado en BID/OES, RE-299 (2004: 31).

**Tabla. Resumen de préstamos del BID por sector a Argentina (1991-1994)**  
**Incremento de las tensiones**

Préstamo	Año	Monto (millones de dólares)	Número de condiciones	Número de reformulaciones	Áreas de actividad
Privatización de los bancos provinciales (865/OC-AR)	1995	750	19	0	Bancos provinciales
Ajuste fiscal y reformas sociales (871/OC-AR)	1995	450	14	0	Sectores social y laboral
Reforma a los fondos de pensión provincial (961/OC-AR)	1996	320	40	0	Sector fiscal y sistema provincial de pensiones
<b>TOTAL</b>		<b>1520</b>	<b>73</b>		

**Fuente:** Basado en BID/OES, RE-299 (2004: 31)

**Tabla. Resumen de préstamos del BID por sector a Argentina (1991-1994)**  
**Declive y crisis de la convertibilidad**

Préstamos	Años	Monto (millones de dólares)	Número de condiciones	Número de reformulaciones	Áreas de Actividad
Ajuste estructural y aseguramiento del sistema bancario (1163/OC-AR) 'PRÉSTAMO DE EMERGENCIA'	1998	2,500	112	2	Relaciones fiscales con las provincias y sectores financieros, monetarios, sociales y de infraestructura
Equilibrio fiscal y gestión social (1295/OC-AR)	2000	400	20	3	Seguridad social, servicio civil federal, desarrollo social



## El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal

---

Servicios financieros (1324/OC-AR)	2001	500	23-27	4	Retiros y pensiones, seguros, mercados de capital
Compromiso federal con el crecimiento y disciplina fiscal (1341/OC-AR)	2001	500	22-24	4	Relaciones fiscales con las provincias y manejo fiscal
TOTAL		3,900	132		

**Fuente:** Basado en BID/OES, RE-299 (2004: 31)

## Acrónimos

AID	Asociación Internacional de Desarrollo
ACR	Acuerdos Comerciales Regionales
AyEE	Agua y Energía Eléctrica
AFJP	Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensión
AIE	Administración de Información Energética, estadísticas oficiales sobre energía, Gobierno de los EEUU.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANSS	Administración Nacional de la Seguridad Social
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BCIE	Banco Central para la Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
BRD	Bancos Regionales de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Nacionales
CARICOM	Comunidad del Caribe

CAMMESA	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico
CEG	Compañía de Energía Eléctrica de Guyana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CGE	Confederación General de Empresas
CGT	Confederación General de Trabajadores
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
DSP	Departamento del Sector Privado
DDS	Departamento para el Desarrollo Sostenible
EAI	Enterprise for the Americas Initiative
EIA	Empresa para la Integración Americana
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
EPI	Economía Política Internacional
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ESOP	Programa de propiedad de trabajadores de la empresa
EEUU	Estados Unidos
CPP	Fondos Provinciales de Retiro
FAP	Fuerzas Armadas Peronistas
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
FEF	Foro para la Estabilización Financiera
FFPS	Fondo Fiduciario para el Progreso Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMII	Fondo Multilateral de Inversiones
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IAPI	Instituto Argentino para el Intercambio
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IFD	Instituciones Financieras de Desarrollo
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones.

## Acrónimos

---

IIALC	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MCT	Mecanismo de Cooperación Técnica
MRH	Mecanismo de Recursos Humanos
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MPE	Mecanismo para Pequeñas Empresas
NPI	Nuevos Países Industrializados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OES	Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interno Bruto
PJ	Partido Justicialista
PPM	Países Prestatarios Miembros
PRP	Préstamos a condición de Reformas Políticas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RFLA	Red Financiera Latinoamericana
RU	Reino Unido
SGR	Segunda Generación de Reformas
SIA	Sindicato Industrial de la Argentina
TGCC	Turbina de Gas de Ciclo Combinado
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCE	Unidad de Ejecución Central
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Este libro se terminó de  
imprimir en abril de 2013  
en la imprenta Rispergraf C.A.  
Quito-Ecuador



Este libro es el resultado de una investigación sobre el rol en el desarrollo, tanto nacional como regional, de los bancos regionales o multilaterales (BRD), con énfasis en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo y su papel en el proceso ascenso, consolidación y pérdida de sus roles durante la crisis de la convertibilidad en Argentina en los años noventa.

Los BRD fueron actores regionales clave en la Guerra Fría y, al mismo tiempo, promotores del desarrollismo en las décadas de 1960 y 1970; mientras que, en la década de 1990, fueron líderes en la promoción de reformas pro mercado en Latinoamérica. Creados en el contexto de la geopolítica de los EEUU y sus aliados durante la Guerra Fría, los BRD fueron el resultado de la acción de las elites y gobiernos regionales, quienes buscaban la integración internacional y acceso al apoyo financiero y político de Estados Unidos. Este trabajo investiga cómo la priorización de lo económico sobre lo social, el desarrollo y la estabilidad de un país pueden generar intervenciones de un banco regional que ahondan los peligros de crisis políticas y sociales.



**FLACSO**  
ECUADOR