

SUMARIO

01

EDITORIAL

ARTÍCULOS

02

La primavera árabe y sus derivaciones
en Bahrein.

Ornela Fabani

COMENTARIOS

08

Las condicionalidades políticas en los
préstamos del Banco Mundial en países
y espacios subnacionales. Argentina y
Santa Fé.

Lucrecia Maldonado

Revista Integración y Cooperación Internacional

Publicación trimestral de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional - Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) , Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 - 3º piso oficina 301 - 2000 Rosario, República Argentina.
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

Directora: Master Marta Graciela Cabeza
Editora: Master Lidia Virginia Gatti

Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna - Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Danu A. Fabre Platas - Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Canadá

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Graciela Zobelzú - Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Diseño: Martin E. Nunes - martin.nunes@live.com

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista.



Estimados lectores :

Es grato presentar este número 8 de nuestra Revista de Integración y Cooperación Internacional que en esta oportunidad recoge dos trabajos de investigación que abordan temáticas actuales.

En la **Sección Artículos** la Magíster Ornela Fabani presenta su trabajo *“La primavera árabe y sus derivaciones en Bahrein”* en el que plantea un estudio detallado del sistema político del Reino – indisolublemente relacionado con la división entre sunníes y shííes. Este análisis permite comprender cabalmente las particularidades de las revueltas producidas en el país en el contexto de una “primavera árabe” caracterizada por reclamos de respeto de los derechos humanos, las libertades civiles, la participación política y justicia económica. Aborda, asimismo, el potencial desestabilizador de estas protestas para las petromonarquías del Golfo Pérsico, factor que determinó el accionar militar del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo a través de su fuerza conjunta, y cuyo corolario fue un escenario en el que, hasta la fecha de la edición, y según la autora, y a pesar de los reclamos iniciales, “las medidas anunciadas por el gobierno se corresponden más con concesiones económico-sociales que con disposiciones tendientes a una gradual reforma política”.

En la **Sección Comentarios** la Maestranda Lucrecia Maldonado en su trabajo *“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales: Argentina y Santa Fe”*, realiza un estudio de caso sobre las condicionalidades im-

puestas por el Banco Mundial para el otorgamiento de préstamos. Después de estudiar la evolución y los tipos de condicionalidades de la cooperación al desarrollo - en tanto medios complementarios de coerción política - dispuestos por los organismos multilaterales de financiamiento desde su creación por los acuerdos de Bretton Woods, la autora analiza los vaivenes de la relación crediticia de nuestro país con el FMI y el BM y posteriormente se centra en el estudio del préstamo suscripto por la Provincia de Santa Fe destinado a la reestructuración del gobierno e inversión en infraestructura.

Frente a la necesidad de discernimiento en los tiempos de cambio que nos tocan vivir estamos convencidos que los diálogos académicos ofrecidos por este espacio colaboran aportando herramientas de análisis y reflexión. Es por esto que renovamos la invitación al intercambio de artículos y comentarios entre quienes producen y utilizan la revista – profesores, editores, magísteres y maestrandos- para seguir manteniendo vigorosa esta propuesta de comunicación.

Mter. Lidia Gatti
Editora

“La Primavera Árabe y sus derivaciones en Bahrein”



por **Ornela Fabani***

Artículo

Resumen

A escasos días de haberse iniciado el 2011 una serie de acontecimientos sorprendentes ganaron la primera plana de los diarios alrededor del mundo. Se hace referencia a las revueltas en el mundo árabe, movimiento que ha sido denominado “primavera árabe”.

Estos levantamientos se iniciaron en Túnez para luego propagarse hacia otros Estados del Norte de África y Medio Oriente, entre estos Bahrein. El objetivo del presente trabajo es describir la naturaleza de las revueltas que se han producido en el Reino, analizar sus causas, las implicancias regionales de las mismas y cómo éstas han evolucionado, esto en el marco de un fenómeno de mayor magnitud que de una u otra forma ha afectado a la región en su conjunto.

Palabras Clave: Bahrein - primavera árabe levantamientos - demandas políticas

Abstract

A few days after the beginning of 2011 a series of unexpected events got to the front page of the newspapers all over the World. It is being made reference to the revolts in the Arab world, movement that has been called “Arab spring”.

This uprisings began in Tunisia and then spread to other States in the North of Africa and Middle East, between them Bahrain.

The aim of this paper is to describe the nature of the revolts that have taken place in the Kingdom, analyze its causes, its regional implications and how they have evolved, this in the context of a phenomenon of bigger magnitude that in one or another way have affected the region as a whole.

Key words: Bahrain - Arab spring uprisals - political demands

Introducción

A escasos días de haberse iniciado el 2011 una serie de acontecimientos sorprendentes ganaron la primera plana de los diarios alrededor del mundo. Se hace referencia a las revueltas en el mundo árabe, movimiento que ha sido denominado la “primavera árabe”.

En efecto, estos levantamientos que se iniciaron en Túnez para propagarse hacia otros Estados del Norte de África y Medio Oriente –léase Egipto, Siria, Libia, entre otros tantos países donde las protestas han sido de menor magnitud- tuvieron por fin reclamar el respeto de los derechos humanos, las libertades civiles y la participación política.

No obstante, las poblaciones árabes que se manifestaban en las calles no sólo deseaban impulsar cambios políticos, también pretendían justicia económica. Es decir, el reclamo en pos de la liberalización, la apertura, en definitiva, la reforma política, ha ido de la mano de demandas a favor de mejores condiciones de vida, de empleo y de satisfacción de las necesidades básicas¹.

Ocurre que, de acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Humano Árabe del PNUD, la mayoría de estos Estados ha fracasado a la hora de introducir un gobierno democrático e instituciones representativas que aseguren la inclusión y una equitativa distribución de la riqueza entre los distintos grupos sociales, respetando asimismo su diversidad cultural².

Al respecto, el documento alude a una tendencia en los Estados árabes a impedir la libertad de opinión y de expresión, a la prohibición que aun rige en seis países a la conformación de partidos políticos, y manifiesta que la independencia judicial se encuentra permanentemente amenazada.

De igual forma, desde una perspectiva económica, el desempleo es otro de los males sobre los que pone el acento –la tasa general de desempleo en los Estados árabes ronda en 14.4%- destacan-

dose al desempleo juvenil como un gran desafío a afrontar por parte de estos Estados.

Por otra parte, si bien el informe no desconoce los altos ingresos que algunos de estos países reciben en función de sus ventas de petróleo, también presenta la otra cara de la moneda al hacer hincapié en el importante porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, porcentaje que no obstante varía de Estado a Estado.

Ahora bien, a poco más de seis meses de las primeras manifestaciones, las revueltas en Medio Oriente y el Norte de África han dejado por saldo la caída del Presidente Ben Ali, luego de 25 años a cargo del gobierno en Túnez, y la salida del poder de Hosni Mubarak, quien controló los hilos del poder político en Egipto por tres décadas. Además de fuertes enfrentamientos en Siria y en Libia que aun hoy se perpetúan, y que en el caso del Libia han derivado incluso en una intervención de la OTAN.

Sin embargo, más allá de que algunos especialistas vaticinaban el advenimiento de una ola democratizadora en la región esto no ha ocurrido. Por el contrario, hasta el momento han primado las concesiones por sobre la reforma política. Sólo por citar algunos ejemplos, el gobierno argelino ha presentado un proyecto de reforma constitucional asumiendo el compromiso de levantar la ley de emergencia, mientras que en Jordania se ha puesto de manifiesto que ya no se necesitará un permiso para poder llevar a cabo marchas de protesta, esto sin hacer mención a las beneficios económicos y sociales con los que los diferentes gobiernos de la zona han intentado aplacar los reclamos de la población.

Algunos de los interrogantes aun hoy pendientes giran en torno a si estas sociedades están preparadas para instaurar regímenes democráticos y a las características que estos regímenes deberían asumir en Medio Oriente y el Norte de África. La pregunta que se desprende respecto al último punto sería entonces si estos regímenes podrían efectivamente convertirse en democracias a la occidental.

*Licenciada en Relaciones Internacionales y Magíster en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario); Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

1. BARRAÑEDAS, Isaías (2011), “La complejidad de atender las demandas socioeconómicas”, Observatorio: Crisis en el mundo árabe, N° 8, Real Instituto Elcano, España, 21 de febrero. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_isaias_barrenada_demandas_socioeconomicas

2. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (PNUD), (2009), “Arab Human Development Report: Challenges to Human Security in the Arab Countries”. Traducción libre del autor.



“La primavera árabe y sus derivaciones en Bahrein”

Al respecto, por un lado se encuentran aquellos que afirman que estos Estados no están en condiciones de instaurar regímenes democráticos³ ya sea en virtud de que se encuentran rezagados en términos de desarrollo económico, respeto de los derechos humanos, libertades civiles, participación política e igualdad de géneros, o en función de la existencia de estructuras sociales tribales, convirtiéndose el análisis sobre la compatibilidad del Islam y la democracia en un tema de debate en sí mismo⁴.

Patrick Basham⁵ sostiene que una democracia liberal requiere de tres condiciones: un sistema de gobierno representativo; un marco de normas y valores políticos liberales; y pluralismo social e institucional. Y agrega que hoy en día Medio Oriente carece de condiciones tales como: una historia política democrática, un alto nivel de vida, y altas tasas de alfabetismo, para cumplir con dichos requerimientos.

Por otra parte, David Bukay señala que Medio Oriente no está listo para la democracia en función de que los liderazgos en el mundo árabe islámico tienen un carácter patrimonial, autoritario y coercitivo. A lo que agrega que principios tales como soberanía, legitimidad, participación política, libertad y pluralismo no existen en un sistema donde el Islam es la fuente última de la ley⁶.

Sin embargo, están los que sostienen que hay que acabar con el estereotipo de que Medio Oriente no puede ser democrático⁷ y ponen como ejemplo las protestas y movilizaciones de los últimos meses para señalar que Medio Oriente está listo e incluso deseoso de un cambio.

Otros apuestan al optimismo y se conforman con mencionar cuáles son los factores aun pendientes para que sea posible avanzar en pos de la conformación de regímenes democráticos, tales

como el fortalecimiento de los grupos de oposición y la posibilidad de que los mismos transformen sus demandas en programas políticos.

Entre los pesimistas Lev Grinberg⁸ afirma que la democracia no necesariamente llevará a una resolución de los problemas vinculados a la pobreza y a la desigualdad económica extendidos en la región. Al respecto, advierte que cuando no hay un equilibrio de poder entre las distintas clases sociales, ni una identidad nacional única y consensuada, la instauración automática de los principios democráticos formales podría incluso derivar en un agravamiento de la situación vigente.

Por último, es interesante la opinión de quienes sostienen que Medio Oriente está listo para una democracia pero que la misma no debe pensarse en términos occidentales sino que, por el contrario, en virtud de las particulares características de estas sociedades, la democracia en Medio Oriente tendrá su propia dinámica⁹.

Tras esta breve introducción, el objetivo del presente trabajo es describir la naturaleza de las revueltas que se han producido en el Reino de Bahrein, analizar sus causas, las implicancias regionales de las mismas y cómo éstas han evolucionado, esto en el marco de un fenómeno de mayor magnitud que de una u otra forma ha afectado a la región en su conjunto.

La situación de Bahrein

Ubicado en un punto estratégico en el Golfo Pérsico, frente a las costas de Arabia Saudita, Bahrein es el país más pequeño de la Península Arábiga. El Reino está compuesto por 33 islas, y se extiende en una superficie de 678 km². Respecto a su población, el Reino posee alrededor

de 1.000.000 de habitantes, de los cuales un 70% profesa el Islam shíi.



Por su parte, la familia real –que profesa el credo sunní– pertenece a la dinastía Al Khalifa que controla estos territorios desde finales del siglo XVIII.

Su régimen político oficialmente es definido como una monarquía constitucional hereditaria, sin embargo, en función de los poderes que receipta el Rey no parece que en este Estado exista algo diferente a una monarquía absoluta. En efecto, el Rey es Jefe de Estado, quien designa y destituye al Primer Ministro y al gabinete. También nombra a los miembros del Consejo Consultivo. Es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y preside el Alto Consejo Judicial,

3. Para mayor información sobre este punto ver: SANSAR, Saliba (2000), “Can Democracy Prevail?”, *Middle East Quarterly*, March. Disponible en: <http://www.meforum.org/40/can-democracy-prevail>

4. Para profundizar en este debate ver: BUKAY, David (2007), “Can There Be an Islamic Democracy?”, *Middle East Quarterly*, Spring. Disponible en: <http://www.meforum.org/1680/can-there-be-an-islamic-democracy>; ESPOSITO, John, VOLL, Voll (2001): “Islam and Democracy”, *Humanities*, Volume 22/Number 6, november/december. Disponible en: <http://www.neh.gov/news/humanities/2001-11/islam.html>

5. BASHAM, Patrick (2003), “Jugando con la historia: Democracia en el Medio Oriente”, *Cato Institute*, Washington. Disponible en: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-10-23.html>

6. BUKAY, David, Op. Cit.

7. Ver: HAMMOND, Andrew (2011), “El listado de estereotipos que las rebeliones destruyeron”, *La Nación*, Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1351506-el-listado-de-estereotipos-que-las-rebeliones-destruyeron>, KRISTOF, Nicholas (2011): “Unfit for democracy?”, *The New York Times*, 26 of February. Disponible en: http://www.nytimes.com/2011/02/27/opinion/27kristof.html?_r=2&partner=rssnyt&emc=rss, FRIEDMANN, Thomas, “If not now when”, *The New York Times*, 22 of February. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/02/23/opinion/23friedman.html>

8. GRINBERG, Lev (2011), “Democracy is no panacea”, *Aljazeera*, 28 of February. Disponible en: <http://english.aljazeera.net/indepth/opinion/2011/02/2011225181951493541.html>

9. PFOH, Emanuel (2007), “¿Es posible la democracia occidental en Medio oriente?”, en: CONSANI, Norberto, ZERAOUI, Zidane, *Sobre Medio Oriente*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, p. 79.



“La primavera árabe y sus derivaciones en Bahrein”

amén de designar a los jueces que lo conforman. Puede introducir leyes vía decreto y disolver la Asamblea. También tiene derecho de enmendar la Constitución, proponer, ratificar y promulgar leyes.

El Primer Ministro, Jefe de Gobierno, propone al gabinete de Ministros. El Khalifa bin Salman Al Khalifa, tío del actual Rey, ejerce el cargo desde 1971.

El Consejo de Ministros es presidido por el Primer Ministro y sus miembros son escogidos por el Rey. Cabe señalar que de los veintinueve miembros que posee este gabinete diez pertenecen a la familia real.

De acuerdo a la Constitución de 2002, el poder legislativo recae en el Rey y en la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional fue constituida en 1972 mas en 1975 fue disuelta, hasta que la Constitución de 2002 reestableció su funcionamiento. Actualmente es un órgano bicameral compuesto por el Consejo Consultivo y la Cámara de Diputados. Ambas cámaras cuentan con cuarenta miembros; sin embargo, mientras los miembros de la primera son escogidos por el Rey, los miembros de la segunda son electos vía sufragio universal.

Asimismo, cada órgano puede proponer, enmendar o rechazar una ley. Una ley se considera ratificada luego de haber pasado seis meses de que ésta haya sido enviada al Rey sin que éste la haya devuelto para su consideración. También existe la posibilidad de que el Rey veto la ley que ha presentado la Asamblea, la cual con un voto de sus dos terceras partes puede contrarrestar dicho veto. Sin embargo esto nunca ha ocurrido, es más, resulta paradójal que hasta el momento todas las leyes aprobadas han sido a iniciativa del gobierno y no de la Asamblea.

El sistema judicial es una mezcla de la ley británica, la ley islámica, leyes tribales y demás códigos y tradiciones. Al respecto, aunque la Constitución prevé un poder judicial independiente, en la práctica no puede hablarse de una independencia del mismo en lo absoluto, partiendo de la base de que el Rey es quien designa a los jueces, quienes asimismo se ven sujetos a constantes presiones del gobierno.

Como es evidente en virtud de lo hasta aquí planteado, el Rey detenta un poder práctica-

mente incontestable ejerciendo, en el mejor de los casos, una fuerte influencia sobre las ramas legislativa y judicial, y en el peor, una injerencia constante, a raíz de un profundo involucramiento del ejecutivo en lo que atañe a la redacción de leyes y al accionar judicial.

No obstante, si bien el Rey posee una enorme cuota de poder, en Bahrein, tal como ocurre en las demás monarquías del Golfo, la familia real se encuentra íntimamente relacionada con el proceso de toma de decisiones, que en definitiva se centraliza en unos pocos privilegiados por nacimiento y no por sus méritos personales. En efecto, los cargos más importantes –aquellos vinculados a las relaciones exteriores, la seguridad y la economía– permanecen en manos de miembros de la familia real, dando por resultado una simbiosis entre ésta y el Estado.

De igual forma, las redes de poder se definen por el amiguismo y el nepotismo. Aquellos que detentan cargos políticos, o que se encuentran bien posicionados por sus vínculos con el poder suelen “alimentar” una red de “amigos” a quienes suelen retribuir con distintas compensaciones, surgiendo de esta forma relaciones netamente clientelares sumamente útiles en momentos tales como las elecciones en los cuales se vuelve necesario apoyar a la elite en el poder.

Por otro lado, en estos Estados tampoco existe rendición de cuentas, los abusos de poder, la corrupción, y el despilfarro están a la orden del día, sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos de los Estados del Golfo los ingresos del petróleo van directamente a las arcas de la familia real

En Bahrein los partidos políticos son ilegales, sin embargo, las sociedades políticas -que operan como partidos de facto- han sido autorizadas en 2001. La importancia de las mismas reside en su posibilidad de elegir candidatos electorales, tanto como de actuar como bloques parlamentarios, celebrar elecciones internas, realizar reuniones y hacer campañas para recabar apoyo público.

De hecho, en el Reino la oposición ha ido ganando cada vez mayores espacios. Allí las citadas sociedades políticas y diversos movimientos populares han solicitado la legalización de los partidos políticos, mayores facultades legislativas, entre otras demandas. Sin ir más lejos, tras la puesta en vigor en 2002 de la Constitución de

1973 -previa modificación- han existido continuos reclamos tanto respecto a la forma en que se implementaron dichas modificaciones como en relación a su contenido. En efecto, el mencionado instrumento jurídico confirma al Rey como depositario de fuertes poderes e introduce una segunda cámara legislativa designada. Como consecuencia, parte de la oposición boicoteó las elecciones parlamentarias que se realizaron en 2002, incluso se reunieron firmas para solicitar al Rey introducir cambios a la Carta Constitutiva, acción que se repitió en 2003 y 2005. En 2004 el cierre del Centro de Derechos Humanos y el apresamiento de activistas motivaron fuertes protestas y manifestaciones en las calles, sólo por citar algunos acontecimientos que ponen sobre el tapete las tensiones reinantes al interior del Reino y el accionar de las fuerzas de oposición.

No obstante, más allá de las protestas y de algunos avances superficiales que éstas han propiciado, la liberalización política no ha tenido mayor alcance. Al respecto, Jill Crystal¹⁰ plantea que existe un límite a la liberalización que hasta el momento se ha dado en las sociedades del Golfo, puesto que realmente no hay un movimiento hacia la conformación de monarquías constitucionales.

En términos económicos, Bahrein es un país de altos ingresos, gracias a los beneficios que reportan sus reservas de gas y petróleo -en 2008 su PBI se aproximaba a los 21.900 millones de dólares, mientras que el PBI per capita alcanzaba en 2009 los 25.000 dólares¹¹. De hecho, si bien el país ha realizado importantes esfuerzos en pos de la diversificación económica, hasta el momento los hidrocarburos continúan siendo la principal fuente de sustentación económica del Reino. Sin ir más lejos, el petróleo y el gas son responsables del 80% de las exportaciones, correspondiéndose los ingresos del petróleo con el 75% de los ingresos del Estado¹².

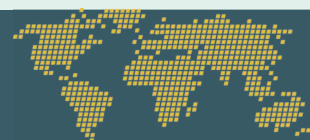
En este sentido, a diferencia de otros Estados árabes, Bahrein dispone de importantes ingresos; sin embargo, allí también existe una problemática socioeconómica que en este caso gira en torno al alto índice de desempleo y al amplio déficit habitacional.

En materia de empleo es dable destacar que la tasa de desempleo ronda el 15%, siendo un 44%

10. CRYSTAL, Jill (2005), “Political Reform in the GCC States”, *FRIDE*, mayo, p. 1. Disponible en: http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=717&zoom_highlight=challenge

11. OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN RIAD, SECRETARÍA DE ESTADO TURISMO Y COMERCIO (2010), “Informe Económico y Comercial: Bahrein”, p. 6 y 9. Disponible en: <http://www.comercio.mityc.es/tmpDocsCanalPais/133EB73E32C77A647557CC27021E54DB.pdf>

12. *Ibidem*, p. 9.



“La primavera árabe y sus derivaciones en Bahrein”

de los desempleados menores de 25 años¹³.

Una particularidad de este pequeño Estado es que prácticamente la mitad de los trabajadores que allí residen no son de nacionalidad bahreiní sino extranjeros. Por otro lado, si bien la mayor parte de la fuerza laboral nacional es de origen shií este grupo tiene denegado el acceso a cargos en las fuerzas del orden y en la administración pública, puestos que en gran proporción ocupan trabajadores extranjeros sunníes, ocasionando un fuerte descontento de los ciudadanos shiíes que como ya se ha puesto de manifiesto representan el 70% de la población. Básicamente, estos últimos acusan al gobierno de perseguir una manipulación demográfica vía la naturalización de trabajadores extranjeros sunníes en su afán de debilitar a la mayoría shií.

En consonancia, cabe señalar que otra de las lamentables consecuencias de los desarrollos recientes ha sido que a lo largo de las revueltas se han incrementado notablemente los hechos de discriminación y violencia contra trabajadores extranjeros.

Génesis de la Revuelta

Tan sólo días después de la renuncia de Hosni Mubarak –el ex Presidente egipcio–, más precisamente el 14 de febrero de 2010, y coincidiendo con las movilizaciones en otros países árabes, se convocaron las primeras manifestaciones bahreiníes.

Ahora bien, más allá de las problemáticas socio-económicas previamente señaladas, el eje de las protestas en el caso de Bahrein giró claramente en torno a la reforma política. En pro de la misma el pueblo de Bahrein se lanzó a las calles en Manama para congregarse en la Plaza de la Perla.

De allí en más se propagaron los enfrentamientos entre las fuerzas policiales –que luego serían relevadas por destacamentos militares del Reino– y distintos grupos de manifestantes. Entre estos, cabe destacar el caso de aquellos agrupados en la Alianza Nacional –liderada por al-Wafaq, pero de la que también forma parte al-

Wa’ad, agrupación liberal sunní– que abogaban por la instauración de una verdadera monarquía constitucional que aboliese la Constitución de 2002 como principal demanda, seguida de la necesidad de constituir una Asamblea Constituyente que diese vida a una nueva Constitución y de la celebración de elecciones para un Parlamento con auténticos poderes legislativos¹⁴. Por otro lado, también puede citarse el caso de grupos shiíes más radicales al-Haq, al-Wafa’a, y el Movimiento por la Libertad que a días de haberse iniciado las manifestaciones formaron una alianza denominada Coalición para la República que aboga incluso por el fin de la monarquía.

El saldo de estos enfrentamientos, que se extendieron durante los meses de enero y febrero, es de un importante número de muertos, heridos y detenidos, de los cuales algunos están siendo juzgados en estos días acusados de participar en protestas y asambleas ilegales.

Sin embargo, lejos de estar dispuesto a realizar concesiones políticas el Rey Hamad anunció el lanzamiento de un paquete de beneficios sociales con el objetivo último de “aquietar las aguas”. Entre estos se prometió un aumento de los salarios, y la construcción de 50.000 viviendas de bajo costo.

No obstante, más allá de estas prerrogativas, las protestas sólo lograron diluirse gracias a la fuerte represión operada por las fuerzas del régimen que asimismo contaron con el apoyo de fuerzas extranjeras que ingresaron en el territorio del Reino.

Se hace referencia a las fuerzas que desde mediados de marzo llegaron allí enviadas por Arabia Saudita y Emiratos Árabes siendo parte del Peninsula Shield Force, una fuerza militar creada en el marco del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo¹⁵ (CCG), bloque compuesto por Qatar, Omán, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita del cual también Bahrein forma parte.

Repercusiones regionales del caso

El porqué de la intervención de esta fuerza conjunta del bloque podrá comprenderse cabalmente al considerar que para los Estados del Golfo, y muy especialmente para Arabia Saudita, la estabilidad de Bahrein resulta crítica, pues aquello que más temen estos países vecinos –y socios en el marco del CCG– es un posible efecto dominó que dé por resultado la desestabilización de la Península Arábiga en su conjunto.

Las familias reales de los seis Estados Parte del CCG han sabido mantenerse en el poder por siglos, gobernando Estados fuertemente autoritarios y obteniendo sendos beneficios por su “labor” –sobre todo considerando que estos países se encuentran entre los grandes productores de petróleo a nivel mundial–. Esto explica por qué las petromonarquías no ven con buenos ojos una apertura política en el pequeño Reino.

Pues, de introducirse reformas políticas profundas en Bahrein, esto podría tener graves repercusiones en sus Estados vecinos, sumado a que Bahrein es el único entre los Estados Miembros del CCG con mayoría shií, por ende cualquier reforma que implicase que este grupo étnico ganase un mayor peso político dentro del Reino a su vez podría tener implicancias regionales. En este sentido, quien se siente más amenazada es Arabia Saudita que teme una desestabilización en sus provincias orientales donde se condensa no sólo el mayor número de población shií del Reino sino también grandes reservas de petróleo.

Esto explica que Arabia Saudita haya sido el Estado que haya asumido un mayor compromiso frente a la crisis en Bahrein enviando más de 1.000 hombres al Reino que bajo el paraguas del *Peninsula Shield Force* cruzaron la carretera que une ambos Estados en auxilio del pequeño país insular. Ocurre que para Arabia Saudita brindar apoyo a Bahrein, implica no sólo proteger a las monarquías del Golfo en su conjunto y enviar un mensaje a su propia población shií sino también contener la influencia iraní en la zona¹⁶.

13. OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN RIAD, SECRETARÍA DE ESTADO TURISMO Y COMERCIO (2009), “Informe Económico y Comercial: Bahrein”, p. 8.

14. ALBAREDA, Adria (2011), “La revuelta fallida”, United Explanations. 18 de abril. Disponible en: <http://www.unitedexplanations.org/2011/04/18/bahrein-la-revuelta-fallida/>

15. El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo es un organismo subregional conformado en 1981, que surge con el objetivo por parte de sus miembros de hacer frente a una serie de amenazas que hacia principios de la década del ochenta debían afrontar estos seis Estados del Golfo, entre las cuales se destacaba la Revolución Islámica en Irán.

16. OTTAWAY, Marina (2011), “Bahrain: Between the United States and Saudi Arabia”, *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=43416#>



“La primavera árabe y sus derivaciones en Bahrein”

Al respecto, los gobiernos del Golfo juzgan a Irán responsable de las movilizaciones mientras sostienen que la República Islámica se apoya en los agravios a las poblaciones shiíes para proyectar su influencia y desestabilizar a los regímenes sunníes del Golfo, de la misma forma que ha actuado en Irak, Líbano y Palestina¹⁷.

Por su parte, la respuesta de las autoridades iraníes ha sido hacer oídos sordos a estas acusaciones y condenar el envío de tropas saudíes a Bahrein calificándolo de intervención en los asuntos internos de otro Estado.

En lo que respecta a los Estados Unidos, la gran potencia observa con atención lo que ocurre en Bahrein. El Reino es considerado un Estado pivote para la estrategia de seguridad norteamericana en la zona, desde que la base naval de Juffair se convirtió, en 1995, en sede de la V flota norteamericana¹⁸. Además, en 2002 Estados Unidos designó a Bahrein como un aliado importante extra-OTAN.

Sucede que su posición ha sido extremadamente difícil ante este conflicto, pues de presionar en pos de las reformas en Bahrein esto tensaría aun más sus relaciones con Arabia Saudita –ya maltrechas tras la caída de Hosni Mubarak- y asimismo podría poner en peligro su presencia en Bahrein. Por otra parte, de apoyar al régimen ignorando las protestas y la violenta respuesta a las mismas esto favorecería una mejora de sus relaciones con Arabia Saudita, y le permitiría asegurarse su acceso a la base de Juffair. Sin embargo, esta postura no resultaría acorde a su prédica a favor de la democracia. Ante esta difícil disyuntiva Washington ha permitido que esta vez sea Arabia Saudí quien tome la iniciativa e intervenga¹⁹. Y una vez más, salvaguardando sus propios intereses, se ha limitado a reclamar sin demasiado ímpetu una resolución pacífica del conflicto.

Reflexiones finales

A poco más de seis meses de haberse originado las protestas en Bahrein, éstas han sido sosegadas gracias al accionar de fuerzas militares nacionales y extranjeras que recién fueron retiradas del pequeño Reino a principios de julio último. Sin embargo, la población en Bahrein no ha visto satisfechas sus demandas. Por el contrario, hasta el momento las medidas anunciadas por el gobierno se corresponden más con concesiones económico-sociales que con disposiciones tendientes a una gradual reforma política que podría afectar los intereses no sólo de la minoría sunní en el gobierno, sino también de sus vecinos del Golfo.

No obstante, a fines de junio último el gobierno ha abierto un proceso de diálogo nacional, donde se encuentran representadas distintas asociaciones políticas y grupos de la sociedad civil, con vistas a introducir cambios en el sistema político. Como resultado de este proceso la oposición espera que el país se encamine hacia una monarquía constitucional.

¿Estarán dadas las condiciones, será el momento de un cambio político en Bahrein? Esta pregunta podrá responderse en breve pues una vez cerrado este proceso el gobierno deberá optar ya sea por introducir las reformas que reclama la población, entre las que se encuentra la instauración de una monarquía constitucional donde el Primer Ministro sea electo por la mayoría –lo cual implicaría cesar en su cargo al tío del Rey-, adoptar una vez más medidas cosméticas o hacer oídos sordos a los reclamos del pueblo.

Para concluir, si bien entre los Estados parte del CCG Bahrein conjuntamente con Kuwait parecen ser aquellos que en mejor instancia se encuentran para comenzar a transitar un arduo y lento proceso de reforma y apertura política nada hace pensar que en el corto o mediano plazo estén dadas las condiciones para que este Reino pueda avanzar en la instauración de un régimen democrático.

Es más, entre los Estados en los que se han sucedido manifestaciones, en este país en particular la prédica generalizada –con excepción de algunos grupos más contestatarios- es en favor de una monarquía constitucional. De cerrarse positivamente el proceso recientemente iniciado, sólo con años de maduración y una vez superado el problema de discriminación en virtud del origen étnico de la población parece viable pensar que Bahrein podría avanzar hacia la conformación de un régimen democrático que, por otra parte, llegado el momento, tal como plantea Phof²⁰, deberá amoldarse a las particulares características de este Estado.



17. ARTEAGA, Félix (2011), “La situación de seguridad en Bahrein”, Observatorio: Crisis en el mundo árabe, N° 16, Real Instituto Elcano, España, 17 de marzo. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_arteaga_seguridad_bahrei

18. Vale recordar que, la V flota es responsable de las fuerzas navales norteamericanas en el Mar Rojo, el Mar Arábigo y el Golfo Pérsico, y un instrumento de apoyo desde el punto de vista naval para todas las operaciones del USCENCOM.

19. OTTAWAY, Op. Cit.

20. PHOF, Op. Cit., p. 79.



BIBLIOGRAFÍA

- ALBAREDA, Adria (2011), “La revuelta fallida”, *United Explanations*. 18 de abril. Disponible en: <http://www.unitedexplanations.org/2011/04/18/bahrein-la-revuelta-fallida/>
- ARTEAGA, Félix (2011), “La situación de seguridad en Bahrein”, *Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, N° 16, *Real Instituto Elcano*, España, 17 de marzo. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_arteaga_seguridad_bahrein
- BARRAÑEDAS, Isaías (2011), “La complejidad de atender las demandas socioeconómicas”, *Observatorio: Crisis en el mundo árabe*, N° 8, *Real Instituto Elcano*, España, 21 de febrero. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_isaias_barrenada_demandas_socioeconomicas
- BASHAM, Patrick (2003), “Jugando con la historia: Democracia en el Medio Oriente”, *Cato Institute*, Washington. Disponible en: <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2003-10-23.html>
- BUKAY, David (2007), “Can There Be an Islamic Democracy?”, *Middle East Quarterly*, Spring. Disponible en: <http://www.meforum.org/1680/can-there-be-an-islamic-democracy>
- CRYSTAL, Jill (2005), “Political Reform in the GCC states”, *FRIDE*, mayo, p. 1. Disponible en: http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=717&zoom_highlight=challenge
- ESPOSITO, John; VOLL, Voll (2001), “Islam and Democracy”, *Humanities*, Volume 22/Number 6, november/december. Disponible en: <http://www.neh.gov/news/humanities/2001-11/islam.html>
- FRIEDMANN, Thomas, “If not now when”, *The New York Times*, 22 of February. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/02/23/opinion/23friedman.html>
- GRINBERG, Lev (2011), “Democracy is no panacea”, *Aljazeera*, 28 of February. Disponible en: <http://english.aljazeera.net/indepth/opinion/2011/02/2011225181951493541.htm>
- HAMMOND, Andrew (2011), “El listado de estereotipos que las rebeliones destruyeron”, *La Nación*, Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1351506-el-listado-de-estereotipos-que-las-rebeliones-destruyeron>
- KRISTOF, Nicholas (2011), “Unfit for democracy?”, *The New York Times*, 26 of February. Disponible en: http://www.nytimes.com/2011/02/27/opinion/27kristof.html?_r=2&partner=rssnyt&emc=rss
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN RIAD, SECRETARIA DE ESTADO TURISMO Y COMERCIO (2009), “Informe Económico y Comercial: Bahrein”.
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN RIAD, SECRETARIA DE ESTADO TURISMO Y COMERCIO (2010), “Informe Económico y Comercial: Bahrein”. Disponible en: <http://www.comercio.mityc.es/tmpDocsCanalPais/133EB73E32C77A647557CC27021E54DB.pdf>
- OTTAWAY, Marina (2011), “Bahrain: Between the United States and Saudi Arabia”, *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=43416#>
- PFOH, Emanuel (2007), ¿Es posible la democracia occidental en Medio oriente?, en: CONSANI, Norberto, ZERAOUI, Zidane, *Sobre Medio Oriente*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- SARSAR, Saliba (2000), “Can Democracy Prevail?”, *Middle East Quarterly*, march. Disponible en: <http://www.meforum.org/40/can-democracy-prevail>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (PNUD), (2009), “Arab Human Development Report: Challenges to Human Security in the Arab Countries”.



“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”



por *Lucrecia Maldonado**

Comentarios

Resumen

Desde su creación los organismos multilaterales de financiamiento han concedido préstamos y establecido condicionalidades con el objeto de imponer la construcción de un capitalismo que en el imaginario teórico funcionaría bajo las pautas de la teoría ortodoxa. A partir de 1989 esto se redefinió como neoliberalismo. Este documento analiza las condicionalidades de los préstamos del Banco Mundial particularmente a partir de la década del '90, análisis que es bajado al nivel de un espacio subnacional en un país federal, tomando como caso la provincia de Santa Fe. Así, queda puesto en evidencia el concepto general de las condicionalidades ejemplificado con el caso particular de un país y de una provincia.

Palabras Clave: organismos multilaterales de crédito – Banco Mundial – condicionalidades desarrollo capitalista – espacio subnacional

Abstract

From the beginning, the international financial institutions have granted loans and have established conditionalities in order to impose the construction of a capitalism under the guidelines of the orthodox theory. Since 1989 it was redefined as neoliberalism. This paper analyzes the loan conditionalities of the World Bank particularly since the 90's. This analysis is lowered to the level of a subnational space in a federal country – the case of the province of Santa Fe –, in order to see the general concept of conditionality and its application both in the case of a country and a province.

Key words: Loan Multilateral Organizations World Bank – conditionalities capitalist development – subnational space

Introducción

Los préstamos de los organismos de financiamiento internacional se enmarcan dentro la cooperación internacional al desarrollo. Los mismos operan con bases en presupuestos teóricos que refuerzan, a través de las condicionalidades impuestas, la construcción de un capitalismo concentrado y excluyente. Estas condicionalidades se manifiestan, explícitamente, en los contratos de ejecución y/o, los contratos mismos pasan a ser los condicionantes de las decisiones públicas.

Las metas y los objetivos de los organismos de financiamiento internacional, han ido cambiando con el tiempo, planteando nuevas operatorias crediticias, trasladando responsabilidades en la realización de las obras a los organismos ejecutores, lo cual puede verse como una nueva forma de condicionalidad. En este sentido, puede encontrarse un giro en las posturas de los organismos como, por ejemplo, enfatizando las salvaguardas sociales en el territorio afectado.

1. Préstamos y condicionalidades: una doble forma de influenciar

La cooperación internacional al desarrollo se ha caracterizado por procurar conseguir una amplia gama de objetivos, que pueden ir desde propósitos desarrollistas y solidarios, hasta aquellos de carácter político, económico o geoestratégico. Ello se ha puesto en marcha por diferentes actores del sistema internacional, como instituciones de financiamiento internacionales, países donantes, organizaciones internacionales, etc.

En el marco de la Guerra Fría, sus propósitos fundamentales consistieron en apoyar la reconstrucción de los países europeos devastados a causa de la guerra y procurar afianzar y/o expandir las alianzas político-ideológicas promovidas por los dos bandos enfrentados, mediante ciertas estrategias que procuraban fortalecer el crecimiento económico de los países apoyados.

En este contexto, los diferentes actores del sistema internacional encontraron en la ayuda un método complementario a la tradicional coerción política y militar, eficiente, capaz de permitirles mantener su presencia e influencia en sus ex colonias y áreas de interés geopolítico. En diversas ocasiones, la ayuda al desarrollo, además de cumplir con objetivos a favor de los receptores, también fue utilizada como un instrumento discrecional de poder, cuya finalidad consistía en influir para que los receptores se comportasen conforme a ciertos lineamientos impuestos por los donantes, a través de una vinculación constructiva, o sanciones a la ayuda; en los casos de incumplimiento, estas acciones se han denominado por varios estudiosos del tema como un neocolonialismo, es decir, la continuidad de los lazos de dependencia y sumisión.

De ello puede inferirse que, en principio, había una aparente coincidencia en los objetivos perseguidos por la cooperación con los que anhelaban los países receptores, pero se ocultaba el cómo, esto es, la reconstrucción de sus economías devastadas por la guerra. La coincidencia de los objetivos entre los prestamistas y el prestatario, no ha tenido desde entonces tal clara coincidencia en el qué hacer. En algún momento histórico, los caminos se bifurcaron, los organismos multilaterales de crédito siguieron planteando objetivos y soluciones de desarrollo sustentado técnicamente en enfoques ortodoxos, de libre mercado, en tanto los países receptores de los mismos podían estar estableciendo objetivos e instrumentos de desarrollo en marcos teórico-políticos diferentes.

Sin embargo, la coincidencia vuelve a darse en los '90, con el auge del neoliberalismo, donde los países receptores, Argentina por ejemplo, se inscriben políticamente y desarrollan políticas económicas internas con claro contenido ortodoxo. En este sentido, se podría decir que las condicionalidades impuestas serían redundantes, a menos que se pensara que con el afianzamiento de sus reformas estructurales se garantizaría el no retorno.

Podemos definir entonces, la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo¹ como un instrumento de persuasión, cuyo objetivo final es

*Licenciada en Economía y Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario).



“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”

que el receptor se comporte como lo estipule el donante. Se refiere a las reformas económicas y a los cambios políticos solicitados por las agencias donantes de ayuda, que un gobierno receptor debe instrumentar, con la finalidad de obtener o mantener el apoyo otorgado por el donante. En general, las condicionalidades operan mediante dos estrategias fundamentales: la condicionalidad positiva o vinculación constructiva, que consiste en el estímulo; o la gratificación a través de actividades de colaboración entre donante y oferente y la segunda, se refiere a los castigos, ejercidos mediante sanciones a la ayuda internacional en contra del receptor, si no se cumple con lo acordado².

Así, en el caso de la condicionalidad política a la ayuda al desarrollo, la coerción consiste en “la utilización de la fortaleza o capacidades financieras para promover en otros países los objetivos del donante”. “Una condición ligada a un préstamo o a una donación financiera impone un requerimiento de cierta acción por parte del gobierno receptor, la cual no sería efectuada sin la concesión de la asistencia (financiera) (Hewitt y Killick, 1996:131). En tal sentido, puede ser definida como “los cambios políticos solicitados como un prerrequisito para la aprobación o la continuación de la ayuda a préstamos, concesiones o asistencia” (Killick, 1997: 487).

En la actualidad, las nuevas propuestas de los organismos de financiamiento internacional, señalan en su discurso que la cooperación internacional al desarrollo se ha transformado redefiniendo sus objetivos con menos dureza ortodoxa y procura hacer de la ayuda un instrumento renovado y más eficaz. La misma, exige e incentiva el libre mercado, la democracia, el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y el buen gobierno en los receptores, cabe la pregunta que dejaremos sin respuesta ¿no hay contradicción entre estos objetivos?

2. Dos organismos claves de financiamiento internacional: FMI y BM (primos hermanos)

Las organizaciones de financiamiento internacional, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), utilizan la lógica de las condicionalidades políticas a los países, instituciones, organizaciones, en pos de lograr estabilidad y crecimiento económico, según su concepción y según las políticas que ellos instrumentan dentro de su marco teórico neoliberal. Para comprender esta lógica, es necesario explicar, al menos brevemente, el contexto histórico, político y económico en que surgen ambas instituciones.

En 1944, cuando aún no había concluido la Segunda Guerra Mundial y mientras se desarrollaban las negociaciones previas a su conclusión, se reunieron en Bretton Woods (EEUU) representantes de países centrales, con el objetivo de discutir medidas monetarias y cambiarias a ser adoptadas en la posguerra. De ellas resultó el convenio constitutivo del FMI y BM lo que hoy conocemos como el “Sistema Financiero de Bretton Woods”, con el objetivo de instalar un nuevo orden económico mundial, integrado por dos instituciones pilares de las políticas de desarrollo, que se llevaron adelante desde la segunda mitad del siglo XX.

El FMI tendría la misión de corregir desequilibrios transitorios en los balances de pagos, con el fin de evitar fluctuaciones bruscas en los tipos de cambio. El BM fue creado con el propósito de ayudar a los países devastados por la guerra. Con el tiempo, amplió sus funciones principalmente orientadas al fomento del desarrollo, y su colaboración con políticas aplicadas por los países subdesarrollados para lograr una disminución en los niveles de pobreza. Entre esas políticas, se encontraban las de desregular el mercado, la privatización de las empresas públicas, etc.

Ambas instituciones fueron el resultado de acuerdos, de negociaciones, principalmente entre la Gran Bretaña y los EEUU. Por un lado, los ingleses proponían el Plan Keynes, basado en las recomendaciones del economista inglés John Maynard Keynes, consistente en un Banco Cen-

tral Mundial y una unidad mundial responsable del cambio de divisas, es decir, una unión internacional de clearing propuesta para un sistema de administración de divisas. Los norteamericanos proponían el Plan White, diseñado por Harry Dexter White, que consistía en establecer el oro como instrumento de reserva internacional. Al adoptarse finalmente este plan, se confirmaba así, la hegemonía estadounidense en ese momento.

El pensamiento económico dominante de la época, basado en la economía neoclásica, que arranca a mediados del siglo XIX perdura con distintas variantes y matices hasta nuestros días, a pesar de la Teoría general de Keynes de 1946 y el interregno del New Deal de Roosevelt.

La década de los ochenta se caracterizó por una fuerte caída del PIB de los países en desarrollo, particularmente, en África y en América Latina, tras décadas de crecimiento continuo; fue denominada por la CEPAL la “década perdida”. Los países en desarrollo tenían una enorme deuda externa, onerosos intereses al alza, un creciente deterioro del comercio internacional, así como importantes reducciones en la producción y consumo de bienes y servicios a nivel interno.

En este contexto macroeconómico, atribuido al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, los bancos acreedores privados dejaron de conceder nuevos préstamos a los países en desarrollo, en virtud de su incapacidad para pagar los altos costos financieros provocados por las altas tasas de interés vigentes en esta época.

Esta coyuntura generó un clima favorable para que los organismos financieros multilaterales trazaran los lineamientos de la nueva condicionalidad política. Así, instituciones financieras, como el FMI y el BM, según su mirada particular, determinaron que las causas principales de la crisis financiera se debían a distorsiones políticas y económicas de los países en desarrollo. Entre ellas se encontraban los excesivos gastos gubernamentales -y eventual endeudamiento interno-, la generación de déficit presupuestarios, inflación, tipos de cambio sobrevaluados y mayor necesidad de importaciones con respecto a las exportaciones.

De ello, se responsabilizó al intervencionismo estatal en el plano económico. Así se justificó, el subdesarrollo de los países, en tanto el Estado

1. Para ampliar el concepto, ver una clasificación de las condicionalidades y un análisis de las mismas a quince países europeos, ver informe de EURODAD “La condicionalidad del Banco Mundial y el FMI: una injusticia para el desarrollo”, junio 2006

2. LALLANDE PRADO, Juan Pablo, *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, mayo 2005



“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”

intervencionista obstaculizaba la posibilidad de un desarrollo de largo plazo, que sólo podía estar sostenido por el sector privado.

De allí, se infería que las reformas estructurales promovidas por los organismos de financiamiento, debían dejar al mercado como el principal encargado de establecer el orden, la estabilidad y el crecimiento, otorgando a los gobiernos sólo algunas funciones públicas.

Resulta paradójico que desde la visión de las instituciones financieras multilaterales, el Estado era el causante de la crisis económica mientras que, a su vez, era también la pieza fundamental capaz de emprender las reformas estructurales necesarias con vistas a resolver la situación. Como lo ha señalado Peter Evans, “las recetas económicas ortodoxas, a pesar de su desdén por la sensatez de los políticos, contenían la paradójica expectativa de que el Estado (la raíz del problema) sería de algún modo capaz de convertirse en el agente iniciador e instrumentador de los programas de ajuste estructural (o sea, sería la solución del problema)” (Evans, 1996: 530).

Precisamente, en el marco de las crisis económicas, los organismos de financiamiento internacional han exigido a los gobiernos de los países en desarrollo la instrumentación de programas de ajuste estructural. Esto es, aplicar las políticas de corte neoliberal, en pos de lograr un desarrollo económico sustentable. A grandes rasgos, una política fiscal agresiva, orientada hacia la reducción de la intervención estatal en la economía, siendo el gasto social uno de los sectores más afectados.

Las condicionalidades establecidas por el FMI y el BM para el otorgamiento de créditos consistieron, en términos generales, en políticas neoliberales: políticas fiscales para reducir el gasto público, políticas monetarias y crediticias restrictivas, con el fin de disminuir la expansión monetaria, para controlar la inflación y devaluar el tipo de cambio. Todo ello repercutió en los países con un alto costo social, especialmente, en los sectores sociales más desprotegidos.

3. Tipos y evolución de las condicionalidades impuestas por el BM

La orientación de las condicionalidades del BM no ha permanecido constante a través del tiempo. En una primera etapa, a inicios de la

década de los ochenta, el Banco consideraba al Producto Interno Bruto y al salario real como los principales indicadores de progreso. No es casualidad que las condicionalidades políticas se correspondieran con las tendencias de política económica planeadas por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher del Reino Unido y de Ronald Reagan de Estados Unidos. Tenían como eje central, reducir la intervención del Estado en los asuntos públicos, mientras se permitía que el mercado, por sí mismo, regulase la economía de los países en desarrollo.

En 1979, el presidente del BM, Robert McNamara propuso por primera vez, condicionar la ayuda del Banco para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo mediante la vinculación de la asistencia financiera condicionada a la adopción de una gama de políticas “recomendadas” por la dicha institución. Así, se instalaron los ajustes estructurales a través de una gama de estrategias económicas de carácter ortodoxo.

A grandes rasgos, por reforma estructural se entiende al “conjunto de cambios que tienen por objetivo disminuir gradualmente el rol del Estado en la economía como ente regulador”. Ellos se encuentran en BM, a través de la Estrategia de Asistencia al País (EAP), o en el FMI, en la Carta de Intención (Dávalos, 2003). Las principales acciones impuestas bajo recomendación de los organismos fueron: privatizaciones, cambios institucionales del sector público, seguridad social, reformas laborales y apertura comercial (CEPAL, 2001: 51).

El objetivo fundamental, en un principio, era hacer frente al pago de la deuda externa, por lo que los países endeudados debían liberar la mayor cantidad de recursos posibles para poder cancelar dicha deuda. Durante el decenio de 1980, en suma, el Banco tuvo que dirigir su atención a cuestiones muy diversas. A comienzos del decenio, debió enfrentar dificultades macroeconómicas y problemas de reestructuración de la deuda; más adelante, el centro de atención fueron las cuestiones sociales y ambientales, por lo que las políticas se dirigieron principalmente a esos sectores.

A partir de los años '90, el BM recomienda reformas de ajuste estructural basadas en el “Consenso Washington” (1989), como se denomina al conjunto de políticas neoliberales a aplicar en los países subdesarrollados. Implicó una profunda liberalización comercial, desregulación de la economía y la privatización de las empresas pú-

blicas de los países.

A estos cambios estructurales se los denominó de primera generación, y se convirtieron en condicionalidades que los países se comprometían a cumplir en pos de recibir los apoyos correspondientes. Se las explicitaban en las cartas de intención y en las estrategias de asistencia país.

Sin embargo, en el informe del BM de 1994³, se reconoció que “existe una importante preocupación por el hecho de que las reformas llevadas a cabo a la fecha han resultado frágiles y han ocasionado que África esté retornando al patrón de reducido crecimiento de los sesentas y setentas”. El mismo informe, sostiene que los ajustes estructurales “fueron trazados con objetivos irreales”.

La respuesta que otorgó el BM, luego de dicho informe, fue que los países en que se habían aplicado las políticas de ajuste estructural, no habían generado un clima de legalidad y seguridad para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. De esta manera, temas como la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho y la propia democracia, comenzaron a ser considerados por el BM como precondiciones para el otorgamiento de nuevos créditos.

En este sentido, entonces, la década de los '90 ha sido un período controvertido, oscilando entre un discurso continuista de las reformas de ajuste estructural y otro algo distinto al sugerir tratar el tema de la pobreza. Sin embargo, continuaron recomendando políticas de ajuste, aunque con cierta tendencia a modificar el mensaje, asumiendo paulatinamente una línea más acorde con el paradigma del desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴.

3. World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Año 1994, pág. 2-15



“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”

Ante la crisis mexicana en 1994, autores como Paul Krugman y Joseph Stiglitz señalaron que el BM debía modificar sus políticas, con la finalidad de considerar una visión más realista y humana del crecimiento y el desarrollo.

Así, Stiglitz en 1997 sostuvo que, “durante mucho tiempo el desarrollo había sido visto como un mero aumento al del Producto Bruto Interno (PIB). Hoy en día tenemos una gama de objetivos más amplios (...) no debemos perder la perspectiva (...) el incremento del PIB no es un fin en sí mismo, o al menos no el único fin. El incremento del PIB es esencial para conseguir otros objetivos” (Stiglitz, 1997:20). En este marco, surge desde el BM la propuesta de impulsar programas de ayuda -con su respectiva condicionalidad- a favor del combate a la pobreza mediante la denominada condicionalidad de la ayuda a favor de los pobres (*pro poor aid conditionality*)⁴.

Se da una nueva percepción del papel del Estado, comienza a percibirse como promotor del desarrollo, fruto de los cambios que trajo consigo el inicio del establecimiento del llamado nuevo orden internacional y las crisis financieras de la década de los '90. En tal sentido, se considera relevante e importante propagar sistemas políticos y sociales a escala global, sustentados en la democracia, los derechos humanos y la liberalización económica.

En el año 2000, el BM estableció nuevos objetivos, los cuales pretenden ayudar a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁶. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 “Lucha contra la pobreza”, señaló que es imprescindible brindar el apoyo a la superación de la pobreza, y es necesario orientarse a los países más pobres del planeta. Asimismo, advirtió que lo anterior “... debería ser sólo una parte de los criterios para la asignación de ayuda. Es también fundamental contar con un marco adecuado de políticas e instituciones que permitan

combatir la pobreza con eficacia” (Banco Mundial, 1999:41).

De ahí que el nuevo papel de los gobiernos debía ser “redefinido” en aras establecer un “ambiente propicio” para impulsar el libre mercado, así como para proveer determinados bienes públicos elementales como educación, salud, seguridad, etc.

Las fórmulas del desarrollo y del combate a la pobreza fueron reorientadas hacia la relación entre el mercado, el Estado y sus instituciones. Se considera al crecimiento del sector privado como motor del desarrollo, lo que requiere de instituciones gubernamentales eficientes, capaces de proveer un clima de inversión seguro y estable, así como facilitar los servicios básicos de distribución de la riqueza y de bienestar social.

Sin embargo, el BM propone cambios operativos pero que no modifican la sustancia; son pura apariencia. Así, la EAP para Argentina 2010-2012 está fuertemente orientada a resultados. Se estudian los proyectos y su aporte a los resultados previstos por el país. Además, coordina sus programas con otros organismos de financiamiento internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Si bien se pone énfasis en la inclusión social, a fin de mitigar los efectos de la crisis económica mundial, el BM recomienda “realizar esfuerzo para fortalecer el clima de la inversión, respaldar el desarrollo del sector privado y garantizar la presencia en un entorno institucional y jurídico previsible” (Banco Mundial, EAP:11). La historia cambia para no cambiar nada.

4. Argentina y el BM en la década del '90

Nuestro país no pudo, no supo, o no quiso abstraerse del dominio de la concepción neoliberal del capitalismo de los '90.

Un rasgo importante del proceso de reformas en Argentina en este período fue la activa intervención del FMI y del BM, expresada en el financiamiento de numerosos proyectos de ajuste y reforma institucional.

Es importante entender que toda reforma del Estado es un proceso político, y como tal requiere de decisiones políticas para ser instaurada. No es la mera y automática implementación de esquemas técnicos tendientes a lograr dicha reforma.

En tal sentido, la intervención del BM debe situarse en este contexto histórico de transformación de las condiciones económicas nacionales e internacionales y de las cambiantes relaciones de fuerza entre los sujetos, directa o indirectamente involucrados en el desarrollo de las mismas.

A mediados de los '70, se comenzaron a instaurar políticas económicas inspiradas en un neoliberalismo que establecía una disciplina monetaria y fiscal, estímulo al ingreso de capitales y a las exportaciones y el aumento de la rentabilidad capitalista mediante la reducción de los costos laborales, etc.

En un contexto global de liquidez monetaria, se fueron eliminando, en Argentina, los obstáculos al movimiento de capitales y se elevaron las tasas de interés, convirtiéndola en un destino atractivo para inversores financieros. Tras la crisis de la deuda externa de México, Argentina estableció mecanismos con el fin de obtener divisas y hacer frente a los compromisos derivados de la deuda externa. Luego, el Estado nacional asumió la deuda externa privada y renegoció con los acreedores y el FMI. Esta deuda asumida por el Estado, limitó los márgenes de acción, y fue una de las claves de la crisis de fines de los '80 y de las razones que legitimarían las reformas de los '90.

Después de la recuperación de la democracia en 1983, el gobierno argentino aceptó la intervención del FMI, la cual se tradujo en compromisos de ajuste fiscal y externo y, a partir de

4. Según el PNUD, el Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades. <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>

5. Esta particular condicionalidad consiste en que, para otorgar créditos a ciertos países, el BM solicita al gobierno receptor de préstamos destinar parte de los mismos a programas de combate a la pobreza, ocasionada en buena medida como efecto colateral tras la puesta en marcha de las reformas estructurales. LALLANDE Prado, Juan Pablo, Op. Cit

6. Los OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) es una iniciativa de carácter global que se creó en el año 2000 a partir de la Declaración del Milenio en las Naciones Unidas firmada por 189 países. La Declaración del Milenio identifica preocupaciones, valores y principios relacionados con el desarrollo.

Sobre la base de esta Declaración se estableció un conjunto conciso de objetivos y metas cuantificables a alcanzarse en el año 2015 con los correspondientes indicadores numéricos internacionalmente convenidos a partir de los cuales se puede evaluar el progreso general. <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/index.html>



“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”

1987, comenzaron a definirse diversos proyectos de reforma estructural del Estado y la economía. En este marco, el BM otorgó un préstamo para el ajuste estructural (Structural Adjustment Lending – SAL). El mismo consistía en rápidos desembolsos tendientes a mejorar la balanza de pagos, a cambio del compromiso de liberalizar el comercio exterior y los mercados financieros, privatizar las empresas públicas, mejorar la competitividad de los sectores de la economía Argentina, la agricultura y la industria, y reducir el gasto público. Se comenzaron a profundizar entonces las políticas de corte neoliberal.

Este programa de ajuste estructural no logró equilibrar la economía pero, de alguna manera, aumentó la influencia del Banco en el país y contribuyó a instalar la reforma del Estado y el ajuste estructural como un tema prioritario de la agenda pública. En este sentido, en un documento del Banco se justificaba la continuidad de la asistencia, explicando que la institución había asumido un ‘riesgo calculado’ (Banco Mundial, 1996:24).

En 1989, atribuyendo la hiperinflación y el estancamiento económico al tamaño exagerado del aparato del Estado, a una intervención económica estatal ineficiente y excesiva y al gasto público desmedido, se legitimó la necesidad de llevar adelante una reforma estructural del Estado y crear oportunidades para el ingreso de capitales privados en áreas que previamente eran responsabilidad de aquel. El nuevo Presidente anunció su intención de aplicar políticas en pos de reducir el aparato del Estado, eliminar definitivamente el problema de la deuda pública, limitar el gasto público, restringir la intervención estatal en la economía y crear oportunidades atractivas para inversores privados y para el desarrollo de los mercados⁷. Se intensificaron, así, las reformas recomendadas por los organismos de financiamiento.

Argentina relanzó con énfasis, entonces, un proceso de reformas económicas e institucionales, inspiradas en las premisas neoliberales de privatización de activos públicos, desregulación de los mercados -incluido el mercado de trabajo-, apertura comercial y financiera y disciplina fiscal y monetaria.

En los primeros años de la década del ‘90, la mayoría de las empresas públicas fueron privatizadas, se modificó la estructura de la admi-

nistración pública, se redujo el número de empleados públicos, se transfirieron servicios a las administraciones provinciales y se redefinieron las relaciones fiscales entre la administración nacional y las provincias, se privatizó parcialmente el sistema de seguridad social, se desreguló un conjunto importante de actividades económicas, se eliminaron diversos impuestos, se liberalizó el mercado de capitales y se flexibilizaron las relaciones laborales⁸.

Estas medidas le permitieron al gobierno atraer flujos de capitales durante los primeros años de la década del ‘90. La situación se fue deteriorando generando sucesivas crisis, fundamentalmente, por la pérdida de competitividad de la economía, por la apertura comercial y la sobrevaluación de la moneda, el incremento de la desocupación y la caída de los salarios reales.

Como respuesta a esta situación de conflicto permanente, a mediados de los ‘90, se planteó la necesidad de una ‘segunda reforma del Estado’, donde se establecieron nuevos objetivos y prioridades, esta vez, en un marco de revalorización teórica del rol del Estado, es decir, se fortalecían las capacidades del Estado mientras se mantenía el gasto público bajo control. De esta manera, se recuperaba la confianza de los inversores y aliviaban las situaciones sociales más críticas. En 1996, el gobierno anunció el inicio de la denominada ‘segunda reforma del Estado’ con el objetivo de potenciar el crecimiento económico y favorecer el desarrollo y la equidad social, se proponía entonces, a profundizar los procesos de apertura y desregulación económica y mejorar la capacidad de las instituciones estatales, es decir, una sociedad regida por la lógica del mercado, pero con un Estado que lo favoreciera.

Esta revalorización del rol del Estado se inscribió en el marco de un debate intelectual internacional en el que destacaba la importancia del Estado como promotor del desarrollo y como sustento legal e institucional necesario para el funcionamiento de los mercados. Como lo mencionamos en el punto anterior, se daba la paradoja que el Estado era, al mismo tiempo, el problema y la solución. El Estado debía entonces, crear las condiciones institucionales capaces de estabilizar las expectativas de los decisores económicos y atender a los grupos que quedaban excluidos del mercado, mediante políticas de

combate a la pobreza, fortalecimiento de la sociedad civil y desarrollo del capital social.

Las novedades introducidas no cumplieron sus fines explícitos de lograr un desarrollo sustentable, ni garantizaron la protección de los grupos sociales afectados por las transformaciones económicas. Las condicionalidades estaban contenidas en los objetivos de los mismos préstamos. Los organismos de financiamiento, por un lado, otorgaban préstamos en pos de privatizar determinadas empresas públicas, como así también, se exigía en los contratos de préstamos, la necesidad de privatizar determinadas empresas para obtener el financiamiento requerido para realizar la reforma.

El BM planteaba la necesidad de un Estado que tuviera una perspectiva favorable al mercado (Banco Mundial, 1998). Los proyectos financiados por dicho organismo, establecían como clave para alcanzar el crecimiento económico y la inclusión social en el mediano plazo, políticas de corte neoliberal, más allá de los costos inmediatos que las mismas podían llegar a ocasionar. Estaban destinados a: asistir a los desempleados, brindar apoyo alimentario a grupos considerados vulnerables, mejorar la calidad de la enseñanza media y universitaria, reestructurar los sistemas de salud y de seguridad social, y planteaban, explícitamente, reformas económicas como ser, la apertura económica, la reducción de costos para el capital, privatización, etc.⁹

Los últimos años de la década de los ‘90 se caracterizaron por la caída de la recaudación tributaria y las elevadísimas tasas de interés que el Estado debía pagar para refinanciar su abultada deuda pública. Las dificultades fiscales del Estado se enmarcaban en una economía recesiva, de caída de las inversiones, reducción de salarios y niveles de desempleo y pobreza inéditos (KATZ, 2001)¹⁰.

En 1998, el FMI otorgó a Argentina un préstamo ‘precautorio’, el cual podría utilizarse sólo en caso de que las consecuencias de la crisis asiática lo hicieran necesario. A su vez, el BM aprobó un préstamo contingente y un Préstamo Especial de Ajuste Estructural, que tenían por objeto mitigar las consecuencias de la crisis financiera internacional iniciada en el sudeste asiático en 1997.

Estos préstamos, condicionaban al Estado argentino a mantener redes de protección so-

7. FELDER, Ruth (2009). Reformas institucionales e integración global. La intervención del Banco Mundial en Argentina durante los ‘90. Revista de Sociología e Política [en línea] 2009, vol. 17. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=23814276005>. ISSN 0104-4478.

8. FELDER, Ruth ... Op Cit

“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”

cial y a avanzar en las reformas de los sistemas de educación y salud, profundizar el ajuste fiscal, reestructurar el sistema bancario, privatizar el Banco de la Nación, otorgar inmunidad legal a los directores del Banco Central, avanzar en la flexibilización de las relaciones laborales con el fin de reducir el costo del trabajo, abrir el sistema público de salud a la participación de actores privados, racionalizar los programas de asistencia social y reducir el déficit de los Estados provinciales. Estas medidas le permitían al Banco Central asistir a los bancos privados amenazados por movimientos especulativos y cubrirían las necesidades de financiamiento del Estado durante 1999 (Banco Mundial, 1999)¹¹. Todas las políticas neoliberales quedaban así expresadas sin tapujos.

Como el Estado nacional no podía imponer ajustes sobre las administraciones provinciales, el BM y el BID ofrecieron créditos a aquellas provincias que aceptaran realizar este tipo de ajustes. Así, en pos de obtener recursos adicionales, varios gobiernos provinciales se comprometieron a llevar adelante los programas de reducción de gastos exigidos por el Ministerio de Economía nacional. Las políticas públicas nacionales y subnacionales quedaban así bajo el manto neoliberal.

5. El BM y la Provincia de Santa Fe: un caso subnacional

En diferentes provincias se comenzaron a preparar y operar préstamos de ajuste¹², de forma estructural. En 1997, las provincias de Sal-

ta, Tucumán, Córdoba, Buenos Aires, Catamarca, Río Negro, y San Juan, a través de un Crédito Directo implementaron los programas de ajuste recomendados por el BM, en pos de asegurar un suministro eficiente y apropiado de los servicios públicos, específicamente servicios sociales para los pobres y mejorar, al mismo tiempo, las cuentas fiscales. Asimismo, pretendían aumentar la eficiencia de los gastos de educación y salud¹³.

En el 2001, la Provincia de Santa Fe se enmarca dentro de este tipo de préstamos, por el cual, suscribió con el BM -por medio de un Convenio Subsidiario con Nación- el Convenio de préstamos de Reforma Provincial de Santa Fe¹⁴. Primero se firmó un Convenio de Préstamo entre la República Argentina y el BM, que obligaba a Nación a celebrar luego un Convenio de Préstamo Subsidiario con la Provincia de Santa Fe.

La aprobación del préstamo requirió encuadrarlo en normas constitucionales, legales y reglamentarias, e interconectarlas y aprobar determinadas normas de sustrato negocial en pos de cumplir con los requerimientos establecidos por el BM¹⁵, para poder acceder a un préstamo de éste en un espacio subnacional.

El objeto de este Convenio fue una asistencia financiera para que la Provincia lleve a cabo un programa de “medidas, objetivos y políticas diseñado para lograr el ajuste de las finanzas públicas, la administración pública y el sector social”¹⁶.

Este programa se enmarcaba dentro de la política nacional relativa a las reformas provinciales, concertado entre Nación y Provincias en acuerdo del 17 de noviembre de 2000, donde se expresaba que las mismas debían perseguir los objeti-

vos en pos de: lograr y mantener presupuestos equilibrados del sector público provincial, reducir la relación entre el gasto en personal del sector público provincial y los ingresos corrientes del mismo, mantener o reducir la relación entre las tenencias de deuda del sector público provincial y los ingresos corrientes, no contraer deudas para financiar el gasto corriente del sector público provincial, mejorar la disciplina fiscal, financiera, contable y presupuestaria, etc.

La asistencia financiera del BM se materializó mediante el otorgamiento del préstamo de U\$S 330.000.000.- a la Nación, en tres tramos, quien a su vez se comprometió a prestar los montos equivalentes, en moneda local, a la Provincia de Santa Fe. Los tramos del préstamo estaban asociados al logro de ciertos objetivos y metas acordados por la Provincia y el Banco. Los primeros dos tramos se ejecutaron para realizar la reestructuración del gobierno y el tercer tramo, con el remanente no utilizado, se redireccionó, desde el préstamo de ajuste, hacia un préstamo de inversión de infraestructura, cuyo principal proyecto fue la transformación en Autovía de la Ruta Nacional N° 19¹⁷.

Los diferentes desembolsos de los tramos fueron en etapas y, siempre y cuando el Banco se encontrara “convencido”, según el procedimiento establecido, de los avances alcanzados por la Provincia en la realización del Programa. La misma debía cumplir las metas establecidas en el contrato de préstamo y las descriptas en los Apéndices 3 y 4 del mismo.

En el contrato se establecieron las Condiciones Generales, las definiciones de los términos utilizados y el proceso en caso de Suspensión (en Artículo IV), la fecha de entrada en vigencia (en

9. BANCO MUNDIAL (1998). *Argentina Special Repurchase Facility Support Loan (REPO)*. Washington: World Bank.

10.-KATZ, C. 2001. La crisis económica argentina: interpretaciones y propuestas. Trabajo presentado no Encuentro de Economistas de Izquierda, Buenos Aires. <http://www.geocities.com/economistas_de_izquierda/claudiokatzlacrisis.htm>. Acceso: 03 octubre 2011

11. Banco Mundial (1999), Evaluación de la Ayuda al Desarrollo, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Mundi Prensa México, Banco Mundial, México.

12. Según el BM en el Informe de Evaluación Social de Impacto y Programa de Mitigación, los préstamos de ajuste son operaciones de rápido desembolso condicionados al cumplimiento de objetivos específicos en ámbitos macroeconómico y sectorial, con el fin de lograr estabilidad económica y crear un entorno adecuado para la inversión y el crecimiento. Estas metas, de estabilidad y crecimiento, son claves para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza.

13.-Fichas técnicas de los proyectos de reforma estructural provinciales.

14. Esta operatoria, se encuadró en las autorizaciones legales conferidas al Poder Ejecutivo (Leyes 11.696, 11.876 y 11.878) y finalmente refrendado por el Decreto Provincial 2.400/01

15. El préstamo de Reforma Provincial de Santa Fe se encuadra dentro del art. 75 inciso 11 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, donde se habilita al Poder Ejecutivo a celebrar contratos con autorización o ad feréndum de la Legislatura, y en el inciso 12 a celebrar convenios o tratados con la Nación -entre otros- con aprobación de la Legislatura. Además, por Ley 11.696. Asimismo, por Ley el N° 11.878, aprobó el Acuerdo Bilateral inscripto el 3 de Noviembre de 2000 entre el Gobierno Nacional y la Provincia de Santa Fe. El Decreto Provincial 008/01 expresa el compromiso de la Nación para acelerar la tramitación que la Provincia viene efectuando ante el BM dentro del Programa de Préstamos para Programas de Reformas; y en el art. 1° aprobó el convenio.

16. Convenio de Préstamo N° 4634-AR



“Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe”

Artículo V), se determinaron los representantes de cada parte (en Artículo VI), los Gastos Excluidos (en Apéndice 1) y el calendario de Amortizaciones (en Apéndice 2).

En los Apéndices 3 y 4, se establecieron las medidas o metas a cuyo cumplimiento la Provincia¹⁸ se sometió en el marco del Préstamo, antes del desembolso del segundo y tercer tramos respectivamente. Es decir, las condicionalidades que debía cumplir la provincia en pos que el Banco libere los recursos. Las mismas debían responder a lo siguiente:

- Finanzas y Administración -metas fiscales, gestión financiera, inversión pública, reforma y administración tributaria, Privatización de la Empresa Pública de Distribución de Electricidad -EPE;
- Protección Social;
- Educación -gasto en educación, administración de recursos humanos, gestión pedagógica o institucional, fortalecimiento de los institutos de formación docente, aumento de la equidad en las subvenciones a escuelas privadas;
- Salud -fortalecimiento de la atención primaria para las personas sin seguro, mejora de los hospitales públicos, fortalecimiento de la función reguladora del Ministerio de Salud, Empresa Aseguradora Provincial -IAPOS).

En el Dictamen de Fiscalía N° 1.001 del 2001 se estimó que estas metas o condiciones que enmarcaban los desembolsos eran de razonable cumplimiento y que las metas a cumplir eran condicionantes para la liberalización de los tramos de desembolso del préstamo, por lo que el endeudamiento efectivo a asumir por la Provincia era consecuencia del cumplimiento de los objetivos acordados.

El gobierno entonces, legitimaba y legalizaba con el Informe de Fiscalía las condicionalidades que imponía el BM para el otorgamiento del crédito.

Conclusiones

A lo largo de los años se ha demostrado que las condicionalidades del BM y el FMI han obstaculizado, en vez de contribuir, a la capacidad de los países pobres para luchar contra la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tal como puede verse en el informe de Eurodad.

Con sus condicionalidades, el BM ha ayudado a construir un capitalismo que funciona dentro de un esquema teórico ideal contrapuesto al capitalismo real regido por la lógica de la acumulación del capital que J. Schumpeter llamó la destrucción creadora.

Las condicionalidades, empapadas de políticas neoliberales, orientan el accionar de los países que toman los préstamos, en lugar de que los países armen sus políticas públicas en pos de mejorar la situación económica y social con autonomía y respondiendo a las necesidades y al control de sus ciudadanos. Esto es, la búsqueda de un desarrollo económico y social autónomo. Es necesario, entonces disminuir tales condicionamientos, darle mayor flexibilidad en la determinación de las políticas públicas. De esta manera, los países podrán tomar las medidas que consideren necesarias para lograr un desarrollo equitativo, y una mejor distribución de la riqueza.

Si bien los organismos de financiamiento internacional han cambiado, propositivamente, los objetivos de su razón de ser, no se han verificado los logros presupuestados en el diseño de las políticas impuestas por las condicionalidades.

En tal sentido, una de las razones podría ser que, al ser las instituciones los hombres que las forman, esos cambios sustantivos no se encuentran plasmados en los contratos de préstamos, por la inercia ideológica de sus funcionarios. Dichas propuestas, no se han verificado en el diseño de los programas que imponen las condicionalidades y las condicionalidades mismas.

La provincia de Santa Fe no fue ajena, como espacio subnacional, a los despropósitos de las políticas neoliberales y a las condicionalidades impuestas por el BM. Por las primeras se quedó sin su banco público, instrumento fundamental para el financiamiento del desarrollo, y por las segundas, la frustrada privatización de la empresa provincial de la energía (EPE), dejó una empresa desguazada en sus recursos humanos y en su capacidad instalada.

La razonabilidad de las metas, expresadas en el dictamen de Fiscalía visto en el punto anterior, y la rapidez de las medidas tomadas por la Provincia²⁰ dan muestras claras de que las políticas provinciales se enmarcaban en las políticas nacionales enumeradas, de corte neoliberal, a su vez, alineadas a la ideología del BM²¹.

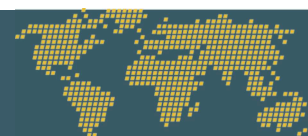
17. Vale señalar que con deuda que toma la provincia de Santa Fe, se construye en una ruta de jurisdicción nacional, ejecutada entre 2008/2011.

18. Dictamen de Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe 1.001/2001

19. Eurodad: “La condicionalidad del Banco Mundial y el FMI: una injusticia para el desarrollo”, junio 2006

20. Se pueden observar en los distintos decretos, leyes, notas y dictámenes que la Provincia de Santa Fe ha realizado en pos de agilizar el préstamo.

21. En el mismo sentido, se enmarca la privatización del Banco de Santa Fe, como puede verse en el informe publicado por el Gobierno de Santa Fe: La privatización del Banco de Santa Fe. Historia y consecuencias, marzo 2001



BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1996), *Argentina, The Convertibility Plan: Assessment and Potential Prospects*, Washington
- WORLD BANK (1996), *Argentina Country Assistance Review*, Washington
- BANCO MUNDIAL (1998), *Argentina Special Repurchase Facility Support Loan (REPO)*. Washington
- BANCO MUNDIAL (1999), *Evaluación de la Ayuda al Desarrollo, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Mundi Prensa México, México
- BANCO MUNDIAL (1999), *Argentina Policy Based Guarantee Operation*, Washington
- BANCO MUNDIAL (2009), *Estrategia Alianza con Argentina 2010-2012*, Disponible en Internet: <http://siteresources.worldbank.org/ARGENTINA/SPANISH/EXT/Resources/EstrategiadeAlianzaconArgentina.pdf>
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001), *Impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, CEPAL- Fondo de Cultura Económica, México
- DAVALOS, Pablo (2003), “Banco Mundial, reforma estructural y neoliberalismo”, *La Insignia*, octubre, http://www.lainsignia.org/2003/agosto/econ_019.htm
- EURODAD (2006), *La condicionalidad del Banco Mundial y el FMI: una injusticia para el desarrollo*, junio 2006
- EVANS, Peter (1996), “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 140, vol. 35, Buenos Aires, IDES, enero-marzo
- FELDER, Ruth (2009), “Reformas institucionales e integración global. La intervención del Banco Mundial en Argentina durante los ‘90’”, *Revista de Sociología e Política* [en línea], Vol. 17. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=23814276005>. ISSN 0104-4478
- HEWITT, Adrian; KILLICK, Tony, “Bilateral Aid Conditionality and Policy Liverage”, en STOKKE, Olav (Ed), *Foreign Aid Towards The Year 2000*
- KATZ, C. (2001), *La crisis económica argentina: interpretaciones y propuestas, Trabajo presentado no Encuentro de Economistas de Izquierda*, Buenos Aires. <http://www.geocities.com/economistas_de_izquierda/claudiokatzlacrisis.htm>, Acceso : 03 octubre 2011
- KILLICK, T. (1997), “Principals, Agents and the Failings of Conditionality”, *Journal of International Development*, Vol. 9, N° 4, London
- LALLANDE PRADO, *Juan Pablo (2005)*, *La condicionalidad política de la cooperación al Desarrollo*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, mayo 2005
- STIGLITZ, Joseph, H (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 140, Vol. 35 enero- marzo 1996, Argentina

Páginas web consultadas

BANCO MUNDIAL (BM): www.bancomundial.org

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL): www.eclac.org

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): www.undp.org.ar/

NACIONES UNIDAS (UN): www.un.org/es/

