

# **La implementación del nuevo paradigma social del FMI en los programas de financiamiento de Argentina (2018) y Ecuador (2019): un enfoque comparativo de los sistemas de protección social**

*Santiago Vanderstichel*

**Mesa 215:** Procesos de cambio social en América Latina. Pandemia, nuevas izquierdas y nuevas derechas latinoamericanas - *Poder, Conflicto, Cambio Social*

## **1. Introducción**

A partir de las crisis financieras de finales de siglo XX, se produjo el distanciamiento de los países periféricos de los programas de financiamiento del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, la crisis financiera del 2008 posicionó al organismo nuevamente como prestamista y vigilante de la economía internacional. El FMI logró adaptarse a este contexto de recesión global con una agenda renovada, en algunos casos, incoherente con las políticas neoliberales. Dentro de estos cambios, se destaca la promoción de un nuevo paradigma social, en el que reconoce los efectos sociales negativos de sus programas. En sintonía con las dinámicas periféricas de principios del siglo XXI, Ecuador y Argentina establecieron políticas de desendeudamiento y distanciamiento del FMI; a la vez que expandieron y consolidaron sus sistemas de protección social. Sin embargo, durante los gobiernos de Lenin Moreno (2017 – 2021) y Mauricio Macri (2015 – 2019) se acordaron distintos programas de financiamiento. Frente a la ausencia de investigaciones sobre la implementación de este nuevo paradigma social, a través de estrategias cualitativas, con una elección acotada de casos y un enfoque comparativo dentro de la región; resulta necesario investigar: ¿Cómo se implementó comparativamente el nuevo paradigma social del FMI en los programas de financiamiento de Argentina (2018) y Ecuador (2019), en contraste con los sistemas de protección social de cada país?

## **2. Endeudamiento externo y protección social**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es un organismo internacional de crédito instituido por los acuerdos de Bretton Woods en 1944. Desde su fundación, ha tenido un rol activo y persistente en el desenvolvimiento económico, político y social de América Latina (Nemiña y Larralde, 2018). Durante este largo período, ha logrado reinventar su arquitectura financiera, su rol y objetivos para adaptarse a diferentes condiciones históricas (Reinhart y Trebesch, 2016). A principios de la década de 1970, la financiarización de la economía global posicionó

al FMI en los países periféricos, otorgando líneas de crédito sujetas a la implementación de reformas estructurales en sintonía con las políticas del Consenso de Washington (Sgard, 2016). En la década de 1980 y 1990, las crisis externas y programas de financiamiento se acrecentaron y aceleraron, desencadenando las crisis financieras de finales de siglo y el deterioro de la legitimidad de sus programas (Mody y Saravia, 2013).

A partir del siglo XXI, los países periféricos se alejaron de los organismos internacionales de crédito y el FMI se embarcó en cambios organizacionales y la construcción de una retórica post neoliberal (Babb y Kentikelenis, 2018). A pesar de la política de desendeudamiento que predominó en este período, la crisis financiera del 2008 reubicó al organismo como prestamista y vigilante de la economía global, posicionándose nuevamente como un actor central para la resolución de esta nueva gran recesión (Joyce 2012). En este escenario, el FMI redefinió su rol y reorientó sus programas de financiamiento hacia una agenda del Post Consenso de Washington (Güven, 2018) (Ban y Gallagher, 2015); a través de diversas estrategias contradictorias e inconsistentes con el paradigma neoliberal: políticas fiscales anticíclicas, control al movimiento de capitales, entre otras (Clift, 2019) (Gallagher y Tian, 2017) (Gabel 2011). Si bien los programas de financiamiento tuvieron altos costos en la generación de pobreza y desigualdad, el FMI ha buscado reconstruir su legitimidad a partir de la introducción de políticas sociales en su agenda y objetivos. Según este nuevo paradigma social, la desigualdad tiene un impacto negativo en el crecimiento económico (Ostry, Loungani y Furceri, 2016) (Clift y Robles, 2020).

En este campo de estudio, existen divergencias sobre los alcances y limitaciones de las políticas sociales promovidas por el FMI. Por un lado, hay autores que señalan que las políticas sociales incluidas en los programas de financiamiento, tendieron a aliviar sus efectos negativos (Clegg, 2014) (Oberdabernig, 2013); por lo tanto, no existe una relación directa entre los programas del FMI y el incremento de la pobreza y desigualdad en países periféricos (Bird, Qayum, Rowlands, 2020). Sin embargo, diversas investigaciones han reconocido el enfoque limitado y superficial de las políticas sociales para contener estos efectos negativos (Lang, 2020) (Forster, Kentikelenis, Reinsberg, et al., 2019) (Kentikelenis, Stubbs y King, 2016). En efecto, en un contexto donde la agenda global promueve la universalidad de la protección social, el FMI posee un enfoque ambiguo sobre las políticas sociales. A pesar de adoptar una estrategia de pisos de protección social, reducir condicionalidades, reconocer poblaciones vulnerables y expandir sus preocupaciones por fuera de sus competencias fiscales; se observan dificultades para operacionalizar esta agenda, no se desarrollaron mecanismos o criterios estandarizados, sus programas continúan gravitando en torno a la austeridad, y predomina un enfoque selectivo y focalizado de la política social, que busca compensar a los perdedores más que transformar sus políticas (Engström, 2020) (Mariotti, Galasso y Daar, 2017) (Schutter, Dubler, Fernandez-Wulff et al. 2021) (Thomas Stubbs y Alexander

Kentikelenis, 2018). En el año 2019 el FMI definió el nuevo paradigma de política social a través del concepto gasto social, que incluye protección social, servicios de educación y salud<sup>1</sup>.

En sintonía con las dinámicas periféricas de principios de siglo XXI, Ecuador y Argentina atravesaron un período de distanciamiento y desendeudamiento de la arquitectura política y financiera del FMI (Campuzano, 2018). Paralelamente, se expandieron y consolidaron los sistemas de protección social de estos países, determinados por la capacidad del Estado, en interacción con el mercado y la sociedad, para distribuir protección frente a riesgos sociales y económicos. Estos sistemas se constituyeron en procesos larga duración y están condicionados históricamente por intereses políticos, capacidades fiscales, agendas internacionales, entre otras. (Corina Rodríguez-Enríquez, 2012)

En este escenario, signado por el auge en el precio internacional de las materias primas, los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), se erigieron como el nuevo patrón de la política social en la región. A pesar de los éxitos para contener la pobreza extrema, hay un consenso generalizado sobre las limitaciones de estas políticas de protección: no generan procesos redistributivos, se asientan en un paradigma focalizado e individual del manejo de riesgos, mercantilizan bienes y servicios esenciales, predomina una lógica asistencial material mínima, se financian a costa del medioambiente y son vulnerables a períodos de desaceleración económica (Lavina, 2013) (Piñero, 2014) (Riggirozzi, 2020).

A pesar de estos rasgos comunes, puede distinguirse un alto grado de desarrollo del sistema de protección social argentino, posibilitado por la alta capacidad de asignación de recursos del Estado, una tradición democrática sobre las instituciones que generan movilidad social, un alto grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, y políticas sociales más integradas; además, dentro de los programas de programas de TMC se destaca la Asignación Universal por Hijo, que tensiona los límites del paradigma focalizado de la política social (Costa y Hintze, 2014). Mientras que en Ecuador se observa un grado intermedio de desarrollo del sistema de protección social, caracterizado por la alta dependencia a la renta proveniente del petróleo, una estructura productiva y capacidades fiscales más débiles, instituciones que reproducen mecanismos de desigualdad, bajas capacidades técnicas, menor grado de integración y la estrecha vinculación con organismos internacionales para la implementación de los programas de TMC (Martínez Franzoni, 2007) (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014) (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017) (Osorio, 2020).

Durante las presidencias de Mauricio Macri (2015 – 2019) y Lenin Moreno (2017 – 2021) se emprendió un giro en la política económica de estos países, a través de la implementación de

---

<sup>1</sup> IMF, A strategy for IMF engagement on social spending. IMF Policy Papers, 8, 2019. Recuperado de <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019016.ashx>

un programa neoliberal que generó escenarios de vulnerabilidad y alta dependencia al financiamiento externo. En este contexto, se establecieron diferentes programas de financiamiento con el FMI. En el caso de Ecuador, el gobierno suscribió a un Acuerdo Extended Fund Facility en el año 2019, que fue ampliado en el año 2020 durante la crisis económica desencadenada por el COVID-19; Mientras que, en el caso de Argentina, el gobierno suscribió a un Acuerdo Stand By en el año 2018. En línea con el nuevo paradigma social del FMI, ambos programas incluyeron pisos de gasto social en sus condicionalidades con carácter de criterio de desempeño, con el objetivo de generar espacio fiscal para mitigar sus efectos económicos y sociales (Nemiña, Gulias y Rudistein, 2021).

Si bien existe un amplio espectro de investigaciones que indagaron estos programas centrándose en las condicionalidades sobre la política económica (King y Samaniego, 2019) (Grupo FARO, 2020) (Ávila, Espinoza y Ascencio, 2019) (Weisbrot y Arauz, 2019) (Nemiña, 2018) (Lopez, 2018) (Álvarez, 2019) (Arias y Tejada, 2020) (Alcívar, 2020) (Cantamutto y Nemiña, 2018); de los estudios descritos anteriormente, se desprende la ausencia investigaciones sobre la implementación de este nuevo paradigma social, con una elección acotada de casos, desde estrategias cualitativas y con un enfoque comparativo dentro de la región. En el estado actual del conocimiento y en un contexto de crisis internacional, donde América Latina es la región que más líneas de financiamiento ha recibido del FMI en la pandemia (Casero, Crespo, Mateo, Vidal, 2021); es necesario investigar: ¿Cómo se implementó comparativamente el nuevo paradigma social del FMI en los programas de financiamiento de Ecuador y Argentina? ¿Cómo influyeron los sistemas de protección social de cada país?

### **3. Aspectos metodológicos**

El nuevo paradigma social promovido por el FMI a partir de la crisis financiera del año 2008, orientado a mitigar los efectos sociales negativos de sus programas, fue implementado en los acuerdos Stand By de Argentina (2018) y Extended Fund Facility de Ecuador (2019) a través de pisos de gasto social incluidos en sus condicionalidades. A pesar de este rasgo común, el alto grado de desarrollo del sistema de protección social argentino posibilitó la formulación de políticas sociales con criterios autónomos y con tendencias más universales; mientras que el menor grado de desarrollo del sistema de protección social ecuatoriano, se caracterizó por la elaboración de políticas sociales focalizadas en estrecha vinculación con organismos internacionales. En términos generales, los programas de financiamiento de Ecuador y Argentina reflejan la creciente gravitación de las agendas sociales del FMI hacia países periféricos, sin embargo, su operacionalización y desempeño es activamente condicionado por los sistemas de protección social de cada país.

El diseño metodológico es cualitativo y se funda en el estudio de caso y el método comparativo. El estudio de casos tiene una fuerte orientación empírica y descriptiva, permite la particularización y comprensión de las complejidades, las contradicciones, el contexto y las secuencias temporales de un fenómeno o sistema acotado (Sautu, 2005) (Stake, 1995). Por otro lado, el abordaje comparativo es un método de control de las generalizaciones y permite comparar casos que tienen propiedades compartidas y propiedades disímiles, estableciendo similitudes y diferencias (Sartori, 1994). Esta investigación se propone indagar el nuevo paradigma social del FMI a través de la comparación de su implementación en dos casos: los programas de financiamiento de Argentina (2018) y Ecuador (2019). Ambos países de la región tuvieron experiencias progresistas recientes, emprendieron un giro político neoliberal y establecieron acuerdos de financiamiento con el FMI. Sin embargo, las condicionalidades, las características de los acuerdos y su implementación fue diferente en ambos países.

El nuevo paradigma social del FMI, como variable independiente, será descrito a partir del análisis documental de fuentes primarias elaboradas por el organismo. Por otro lado, los programas de financiamiento constituirán la variable dependiente, es decir los casos empíricos comparables que será reconstruidos a partir del análisis documental de fuentes primarias elaborada por los gobiernos de Ecuador y Argentina y el FMI. Finalmente, se determinó una variable de control, que tomará en consideración los sistemas de protección social preexistentes en cada país, que será caracterizada a partir de la revisión de investigaciones disponibles y fuentes secundarias.

#### **4. Referencias**

Alcívar, J. (2020). El regreso de Ecuador al neoliberalismo: entre la ortodoxia y heterodoxia de su relación financiera con el Fondo Monetario Internacional. En Revista de relaciones internacionales de la UNAM, N°137.

Álvarez, S. (2019). Déficit fiscal y dinámica económica del Ecuador. Salida del progresismo e implementación de un programa económico con el FMI.

Arias y Tejada, (2020). La ruta al “paquetazo” y el retorno de la economía fondomonetarista al Ecuador, en octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador. CLACSO.

Ávila, W. Espinoza, J. y Ascencio, Q. (2019). Ecuador y el FMI como socio estratégico. Universidad de Guayaquil, Facultad de ciencias económicas.

Babb, S. L., & Kentikelenis, A. E. (2018). International financial institutions as agents of neoliberalism. In D. Cahill, M. Cooper, M. Konings & D. Primrose (eds.), *The SAGE handbook of neoliberalism*, (pp. 16-27). London: SAGE Publications.

Ban, C., & Gallagher, K. (2015). Recalibrating policy orthodoxy: The IMF since the great recession. *Governance*, 28(2), 131-146.

Bird, G., Qayum, F., & Rowlands, D. (2020). The effects of IMF programs on poverty, income inequality and social expenditure in low income countries: an empirical analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-19.

Cantamutto, F. y Nemiña, P. (2018). De vuelta al status quo: Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos. En *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO.

Campuzano, A. (2018). Ecuador y Argentina en su relación con el Fondo Monetario Internacional en el Período 2006-2016. FLACSO Ecuador.

Casero, M. et al. (2021). El papel del Fondo Monetario Internacional en América Latina durante la crisis del coronavirus. *Boletín Económico de ICE*.

Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. CEPAL.

Clift, B. (2019). Contingent Keynesianism: the IMF's model answer to the post-crash fiscal policy efficacy question in advanced economies. *Review of International Political Economy*, 26(6), 1211–1237

Clift, B., & Robles, T. A. (2020). The IMF, tackling inequality, and post-neoliberal 'reglobalization': the paradoxes of political legitimation within economic parameters. *Globalizations*, 18(1), 39-54.

Clegg, L. (2014). Social spending targets in IMF concessional lending: US domestic politics and the institutional foundations of rapid operational change. *Review of International Political Economy*, 21(3), 735-763.

Costa, M. y Hintze, S. (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para

Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En Danani, C. y Hintze, S. (Coords.). Protecciones y desprotecciones, problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines: UNGS.

Engström, V. (2020). The IMF and Protection of Vulnerable Groups, *Nordic Journal of International Law*, 89(2), 209-243. <https://doi.org/10.1163/15718107-08902001>

Fernandez-Wulff, P., Dubler, N., Sosa, A., & De Schutter, O. (2021). El papel del FMI para la protección social: prometedores cambios en políticas y desafíos persistentes. *Derechos En Acción*, 18(18), 486. <https://doi.org/10.24215/25251678e486>

Forster, T., Kentikelenis, A. E., Reinsberg, B., Stubbs, T. H. and King, L. P. (2019) How structural adjustment programs affect inequality: a disaggregated analysis of IMF conditionality, 1980–2014. *Social Science Research*, 80, pp. 83-113.

Gallagher, K. P. & Tian, Y. (2017). Regulating capital flows in emerging markets: the IMF and the global financial crisis. *Review of Development Finance*, 7(2), 95-106.

Gabel, I. (2011). Not your grandfather's IMF: global crisis, 'productive incoherence' and developmental policy space. *Cambridge Journal of Economics*, 35(5), 805-830.

Grupo FARO, (2020). Compromisos del Ecuador ante la firma de un nuevo acuerdo con el FMI.

Güven, A. B. (2018). Whither the post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis. *Review of International Political Economy*, 25(3), 392-417.

Joyce, J. P. (2012). *The IMF and global financial crises: Phoenix rising?* Cambridge: Cambridge University Press.

Katiuska y Samaniego, (2019). Al abismo con las políticas de ajuste estructural del Acuerdo de Servicio Ampliado con el FMI en Ecuador. *Cuadernos de Economía*.

Kentikelenis, A. E., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2016). IMF conditionality and development policy space, 1985–2014. *Review of International Political Economy*, 23(4), 543–582.

Lang, V. (2020). The economics of the democratic deficit: The effect of IMF programs on inequality. *The Review of International Organizations*, 1-25.

Lavinas, L. (2013). Latin America. Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection. En Working Paper Series, 51. Disponible en: <http://www.nopoor.eu/publication/latin-america-anti-poverty-schemes-instead-social-protection>

López, P. (2018). El programa económico y el FMI: ¿esta vez es distinto? En *Bordes, Revista de política, derecho y sociedad*.

Mariotti, C., Galasso, N., & Daar, N. (2017). Great expectations, is the IMF turning words into action on inequality? Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2017.0872>

Martinez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

Mody, A., & Saravia, D. (2013). The response speed of the international monetary fund. *International Finance*, 16(2), 189-211.

Nemiña, P. y Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *Am. Lat. Hist. Econ.*, ene.-abr., pp. 275-313.

Nemiña, P. (2018). *Argentina y el FMI: Análisis de un nuevo acuerdo*. Escuela de gobierno.

Nemiña, P., Gulias, T., & Rudistein, F. (2021). FMI y política social desde el prisma argentino. *Derechos En Acción*, 18(18), 487. <https://doi.org/10.24215/25251678e487>

Oberdabernig, D. A. (2013). Revisiting the effects of IMF programs on poverty and inequality. *World Development*, 46, 113-142.

Ocampo, J. y Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. En *Revista CEPAL*, 122. Naciones Unidas.

Osorio, C. (2020). A comparative analysis of the adoption of conditional cash transfers programs in Latin America. En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21.



Ostry, J.; Loungani, P. & Furceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development*, 53(2), 38-41.

Piñero, F. y Fernández, E. (2014). La política social en la actualidad latinoamericana: ¿hacia una política asistencial “pos-neoliberal”. Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas. En *Revista Cátedra Paralela*, 71. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2133/4933>.

Reinhart, C. M, & Trebesch, C. (2016). The International Monetary Fund: 70 Years of Reinvention. *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), 3–28.

Riggiozzi, P. (2020). Social Policy, Inequalities and the Battle of Rights in Latin America. *En Development and Change*, 51.

Rodríguez-Enríquez, C. (2012). “Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista”, en Valeria Esquivel (ed.) *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L. (Coords.). *La comparación en las Ciencias Sociales*. Alianza.

Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Sgard, J. (2016). How the IMF did it—sovereign debt restructuring between 1970 and 1989. *Capital Markets Law Journal*, 11(1), 103-125.

Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications.

Stubbs, T., & Kentikelenis, A. (2018). Targeted social safeguards in the age of universal social protection: the IMF and health systems of low-income countries. *Critical Public Health*. <https://doi.org/10.1080/09581596.2017.1340589>

Weisbrot y Arauz (2019). “Obstáculos al crecimiento”: El programa del FMI en Ecuador. Center for Economic and Policy Research.