

2007

# El Fondo Monetario Internacional y la Promoción del Estado de Derecho en los Noventa: Condicionalidad y Estados de Excepción en Suramérica

Gabriel Garcia

*University of Wollongong, ggarcia@uow.edu.au*

---

## Publication Details

Garcia, G. 2007, 'El Fondo Monetario Internacional y la Promoción del Estado de Derecho en los Noventa: Condicionalidad y Estados de Excepción en Suramérica', *Sortuz*, vol. 1, no. 2, pp. 20-36.



## EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y LA PROMOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LOS NOVENTA: Condicionality y Estados de Excepción en Suramérica <sup>1</sup>

Gabriel García Lozada <sup>2</sup>

### I.- Introducción:

Los años noventa fueron testigos de varias crisis que afectaron particularmente, a los países en vías de desarrollo. Durante esa década, a los fines de remediar los desequilibrios producidos por esos huracanes financieros y retomar los esfuerzos tendientes a lograr un desarrollo sostenible, cobró fuerza una corriente de pensamiento que argumentaba que la adopción de una economía de mercado, un sistema democrático y un sólido Estado de Derecho era la vía más efectiva para alcanzar esa meta. Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) fueron las principales propuloras de esta idea y diseñaron sus programas de ayuda sobre las base de esta tríada (Trubek 2006).

En el caso particular del Estado de Derecho, el Banco Mundial (BM) y otras instituciones financieras regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lideraron el camino, promoviendo reformas legales y judiciales tendientes a robustecer dicha noción (Carothers 2001). EL Fondo Monetario Internacional (FMI) asumió este enfoque y si bien sus objetivos primarios estaban dirigidos hacia la materia económica y financiera, también participó activamente en el esfuerzo global por fortalecer el Estado de Derecho. El FMI justificó su posición alegando que existían aspectos institucionales que por sus efectos en el área económica debían ser tratados,

---

<sup>1</sup> Esta disertación está basada en una versión revisada de un artículo presentado en la Conferencia “*23rd Australasian Law and Society Conference*”, celebrada en la ciudad de Wollongong, Australia, en diciembre de 2006. La realización de este trabajo y mi participación en el II Congreso de Socio-Jurídico de Oñati no hubiese sido posible sin la ayuda brindada por la Facultad de Leyes y el Centro de Estudiantes de Investigación de la Universidad de Wollongong, así como al estímulo del Prof. Christoph Antons, Director the Centre for Comparative Law and Development Studies in Asia and the Pacific (CLDSAP). También debo agradecer los comentarios valiosos del Dr. Rick Mohr a una versión inicial en inglés de este trabajo, así como a la Dra. Haydee Guerra por sus acertadas observaciones.

<sup>2</sup> Abogado, Universidad Central de Venezuela. Estudiante de Doctorado, University of Wollongong, Australia. Ex-Consultor Jurídico del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES).

so pena, de fracasar en la consecución de los objetivos de sus programas. Es así, como esa Institución a través de la noción de la buena gobernanza (*good governance*), incursionó en el área del fortalecimiento del imperio de la Ley.

El FMI se concentró en la tarea de promover el Estado de Derecho mediante la imposición de un modelo cuyo supuesto irrefutable era una economía de mercado creada sobre las bases de los postulados integrados en el Consenso de Washington, de modo que las acciones orientadas hacia el robustecimiento de dicho Estado de Derecho debían a su vez facilitar el establecimiento de ese tipo de economía.

El ideal de Estado de Derecho para el mercado manejado por el FMI estuvo desconectado de otros principios como el de democracia, que las mismas IFIs habían identificado como fundamentales para el logro del desarrollo. La tensión existente entre las reformas de mercado, la democracia y el Estado de Derecho queda expuesta, si se observa la vía legal excepcional seleccionada por varios gobiernos latinoamericanos para adoptar los numerosos cambios requeridos por el FMI y que presuponía la declaratoria de estados de emergencia.

Estos poderes excepcionales acordados por los gobiernos del continente latinoamericano, limitaron y en muchos casos excluyeron la participación de factores políticos y de la sociedad civil del debate acerca del contenido de esas leyes. Como consecuencia, algunos países en lugar de lograr regímenes legales mejor consolidados y con un mayor respeto por el Estado Derecho, obtuvieron resultados opuestos, con sistemas más débiles que más tarde contribuirían a nuevos episodios de crisis institucionales.

En el presente trabajo pretendemos abordar esta problemática que nos plantea la condicionalidad del FMI como instrumento para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Hemos dividido este artículo en tres partes. En la primera sección, revisaremos como el FMI incorporó la noción de Estado de Derecho a sus programas. En segundo término, estudiaremos los casos particulares de Argentina y Perú, cuyos presidentes optaron por implementar programas económicos acordados con el FMI a través del uso de poderes excepcionales en los años noventa. En la parte final expondremos nuestras conclusiones, así como una breve mención a los cambios realizados por el FMI en el año 2002, a fin reducir las críticas contra la Institución.

## **II.- EL FMI y la Promoción del Estado de Derecho:**

En una primera etapa, cuando las IFIs empezaron a implementar sus programas para cooperar con las naciones menos avanzadas en su camino hacia el progreso, ellas orientaron sus reformas casi exclusivamente hacia el aspecto del crecimiento económico, ya que se entendía que el desarrollo se limitaba a la mejora de esa variable (Leibenstein 1957 y Mikesell 1983). Más tarde, en lo que se llamó reformas de segunda generación y bajo el impulso de los trabajos de economía institucional de Douglass North (1990), estos Organismos notaron que no bastaba con promocionar acciones tendientes a aumentar los indicadores económicos, sino que se hacía

necesario también atacar ciertos problemas estructurales que estaban afectando la eficacia de sus programas. Es así, como hacia el final de la década de los ochenta y principios de los noventa, el BM y el IMF comienzan a incorporar condiciones estructurales a sus paquetes económicos, incluyendo entre otras, las tendientes al fortalecimiento de la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

En el caso del BM, el abordaje del tema se erigió como todo un desafío, pues la Sección 10 del Artículo IV de su Acuerdo Constitutivo expresamente vedaba al Banco interferir en asuntos políticos de cualquiera de sus miembros y ordenaba a sus funcionarios a ejecutar sus funciones sobre la base de análisis estrictamente económicos. Sin embargo, los abogados del Banco alegaron que debía discriminarse entre dos tipos diferentes de gobernanza. Un primer grupo estaba vinculado con aspectos estrictamente políticos, como lo serían asuntos relacionados con el sistema político de un país. En este supuesto el Banco estaría impedido legalmente de involucrarse en estos asuntos (Shihata 1991: 79). En tanto que hay un segundo tipo de gobernanza que está estrechamente asociado con áreas que debe ser atendidas por el BM a tenor de lo dispuesto en su Acuerdo Constitutivo (Shihata 1991: 64). La falta de atención de estos temas por parte del Banco, alega Shihata, podría poner en riesgo la viabilidad de sus programas. Es así como dentro de esta noción Shihata define a la gobernanza que interesa al Banco como aquella referida a un sistema basado en reglas abstractas, que son realmente aplicadas por un conjunto de instituciones funcionales que garantizan su apropiada adjudicación. Shihata concluye indicando que esta estructura de reglas e instituciones se reflejan en el concepto de Estado de Derecho (Shihata 1991: 85).

En el supuesto del FMI, la situación jurídica no era tan compleja como la del BM, pues no existía una prohibición expresa en su Convenio Constitutivo para abordar temas políticos (FMI 1993), ello quizás, porque el Fondo originalmente fue diseñado para facilitar asistencia financiera de corto plazo y en consecuencia, tendría pocas oportunidades para influir en la parte política (Anghie 2000: 265).

EL Fondo fue creado para asegurar la estabilidad financiera mundial y de esta manera promover un alto nivel de empleo y crecimiento económico (FMI 1993). También se previó que el FMI prestara asistencia financiera a los países miembros que sufrieran problemas en su balanza de pagos. Sus Estatutos Constitutivos originales no incluían nada acerca de mejoras estructurales, ni mucho menos de gobernanza o el Estado de Derecho, nociones que se incorporaron a sus políticas con posterioridad. En una manera similar que el BM, el Fondo adujo que la justificación para atender asuntos relacionados con la noción de gobernanza se derivaba de su mandato legal de promover la estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de un crecimiento no inflacionario, lo cual no lograría sino atendía las debilidades en el área de gobernanza (IMF 2001: 8).

Inicialmente, el Fondo comenzó a finales de los ochenta a incluir condiciones orientadas a mejorar el Estado de Derecho y la gobernanza, particularmente en Europa oriental y Latinoamérica, asistiendo a muchas naciones para que adecuaran su marco legal e institucional a una economía de mercado (IMF 2004). Sin embargo, no

fue sino hasta 1996 cuando el Comité Interino del Fondo estableció de forma expresa, en la Declaración para la Cooperación por un Crecimiento Global Sostenible, que la promoción de la buena gobernanza en todos sus aspectos, incluyendo el Estado de Derecho, era un elemento indispensable para la prosperidad de la economía (IMF 1996).

Posteriormente, en el año 1997, el Directorio Ejecutivo del Fondo publicó el documento titulado “*The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*” (El Rol del FMI en Asuntos de Gobernanza: Nota Explicativa) que regulaba en más detalles, la participación del Fondo en áreas relacionadas con la noción de gobernanza. En esa Guía, el Directorio Ejecutivo ratificó las conclusiones del Comité Interino acerca de la importancia de promover todos los aspectos asociados con la buena gobernanza como fundamento esencial para el crecimiento económico sostenible y la lucha contra la pobreza. No obstante, el Directorio advirtió que el fortalecimiento de la noción era un punto que debía ser atendido primariamente por las autoridades nacionales. El personal de la Institución debía involucrarse en los aspectos de gobernanza, solo cuando las deficiencias en el área no hubiesen sido resueltas adecuadamente por el gobierno y ello afectara aspectos relacionados con los objetivos del Fondo (IMF 1997: 3).

Asimismo, esta Guía, tenía como objetivo evitar el excesivo incremento de las condiciones tendentes a mejorar estos factores en los programas del FMI. Es así, como la Guía restringía la participación del Fondo primordialmente a dos áreas: (i) mejoras en la administración de recursos públicos, a través de reformas a las instituciones del sector público; y (ii) apoyo para el desarrollo y mantenimiento de una economía estable y transparente, así como la promoción de un ambiente regulatorio que mejore la eficiencia de las actividades del sector privado (IMF 1997: 3).

Basados en estas limitaciones, durante los noventa, el FMI orientó sus esfuerzos para mejorar la gobernanza y particularmente el Estado de Derecho a través de reformas que hicieran al sistema legal más transparente y facilitador de la actividad privada, a través de la adopción de leyes e instituciones financieras “modernas” similares a aquellas existentes en países con economías de mercado ya consolidadas. Es así como a través de sus programas, el Fondo requirió que los países ejecutaran cambios legales en las áreas de comercio, inversión extranjera, laboral, quiebra, libre competencia, concesiones de servicios públicos, banca central y supervisión bancaria (IMF 2001: 10).

La Guía para los asuntos relacionados con la gobernanza, también enumera los medios a través de los cuales el FMI puede inducir cambios en esta área. Básicamente, la Institución utiliza tres mecanismos. El primero de ellos es a través de la supervisión que realiza periódicamente el Fondo de conformidad con el Artículo IV (3) de sus Estatutos Constitutivos. A través de este monitoreo, el Fondo se asegura que sus miembros cumplan con las obligaciones asumidas de conformidad al Acuerdo Constitutivo.

En segundo término, el Fondo puede prestar asistencia técnica a sus miembros. Usando este mecanismo, el Fondo ha asesorado a sus estados afiliados para que

adopten buenas prácticas y códigos en áreas tales como acceso a la información financiera del país, transparencia en las políticas fiscales y monetarias, reformas en las regulaciones bancarias y de mercado de capitales.

Finalmente, el FMI puede facilitar asistencia financiera a sus miembros a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones, entre las cuales están mejoras en el área de gobernanza y el Estado de Derecho. Este último instrumento, merece una explicación más amplia, en virtud de que ha sido el origen de la mayoría de las críticas dirigidas contra la Institución. Como veremos en este artículo, las condiciones del FMI representan un verdadero reto para los países en desarrollo y su esfuerzo para fortalecer el Estado de Derecho.

Como recordaremos, uno de los objetivos primordiales del Fondo es otorgar ayuda financieras a los países miembros que sufren de problemas en su balanza de pagos, lo cual hace a través de distintos arreglos que le permiten a un país intercambiar su moneda oficial por Derechos Especiales de Giro (DEG) u otras monedas de uso común en las transacciones internacionales (Ej.: dólar y euro).<sup>3</sup> Esta asistencia financiera está normalmente sujeta al cumplimiento de un grupo de condiciones cuantitativas y estructurales, que en su conjunto suelen llamarse condicionalidad.

La condicionalidad ha sido definida por el Fondo como un grupo de requerimientos de políticas económicas y financieras con los cuales se compromete a cumplir un país miembro, cuando obtiene recursos de la Institución (FMI 2005). De acuerdo con el FMI, la condicionalidad permite monitorear a un país para asegurarse que está resolviendo sus problemas financieros de conformidad con los Estatutos Constitutivos de la Organización, así como le garantiza la restitución de sus recursos para hacerlos disponibles a cualquier otro miembro que los requiera.

Originalmente, el FMI solo incorporó a sus programas condiciones relacionadas con indicadores macroeconómicos que no requerían de análisis subjetivos para su seguimiento como lo serían por ejemplo el nivel de reservas internacionales, inflación, déficit público, etc. (Gold 1963). Posteriormente y usando la vía excepcional prevista en los Lineamientos sobre Condicionalidad de 1979, que le permitía incluir condiciones estructurales cuando ellas tuviesen un impacto sobre los indicadores macroeconómicos; el organismo empezó a incorporar requerimientos de este tipo cuyo seguimiento era más complicado. Para verificar el cumplimiento de las condiciones, el Fondo desarrolló un sistema de instrumentos, entre los cuales se encuentran las Acciones Previas, Criterios de Ejecución, Parámetros de Referencia Estructurales y Revisiones de Programas.

Las Acciones Previas son aquellas medidas que el un estado miembro debe poner en práctica antes de la aprobación de cualquier ayuda económica por parte del Fondo o para completar la revisión de un programa. Si un estado no logra alcanzar una Acción Previa acordada con el FMI, esta organización no desembolsará ningún recurso hasta tanto ella sea lograda. En la práctica, cuando un Estado remite al Fondo su carta de

---

<sup>3</sup> DEG es un activo de reserva creado por el FMI para afrontar una crisis mundial de liquidez a finales de los setenta. EL Fondo distribuyó los DEGs entre sus miembros que pueden canjearlos por monedas de uso común en las transacciones internacionales.

intención con la descripción de las políticas económicas a seguir y la indicación de todas y cada una de las condiciones negociadas con el FMI, ya el gobierno ha cumplido con las acciones previas exigidas por esa Institución.

En otros casos, el FMI incorpora Criterios de Ejecución en sus acuerdos, lo cuales refieren a acciones que deben ser adoptadas por un país siguiendo un cronograma a cual están atados desembolsos parciales del monto autorizado por el Directorio Ejecutivo. El incumplimiento de cualquier Criterios de Ejecución puede justificar la suspensión de un programa por parte del Fondo. En algunos casos el Directorio Ejecutivo puede excusar el incumplimiento de Criterios de Ejecución y autorizar un desembolso, así como convertir un Criterio de Ejecución que no ha sido logrado, en una Acción Previa que debe alcanzarse ante de finalizar una Revisión de Programa (IMF 2005: 12).

El tercer instrumento a través del cual el FMI utiliza su condicionalidad es a través de Parámetros de Referencia Estructurales. Estos son medidas que ayudan al Fondo a monitorear los progresos realizados por un miembro en el área de reformas estructurales. Normalmente, los Parámetros de Referencia Estructurales refieren a condiciones que no puede ser supervisadas de manera objetiva pero cuya verificación garantiza que el programa se está ejecutando conforme a lo acordado. Ejemplos de Parámetros de Referencia Estructurales podrían ser la obligación del gobierno de avanzar en el proceso de privatización de determinadas industrias o iniciar el proceso de reforma de un texto legal. El incumplimiento de un Parámetro de Referencia Estructural no afecta los desembolsos del Fondo, pero eventualmente, podrían ser utilizados en contra de un país miembro en caso de renegociación de un programa.

Un último instrumento utilizado por el Fondo para monitorear su condicionalidad son las Revisiones de Programas. Con ellas, el Directorio Ejecutivo del FMI a través de una revisión amplia, repasa las condiciones cumplidas por un país y en caso de incumplimiento sugiere los ajustes a que hubiese lugar.<sup>4</sup>

Las reformas estructurales solicitadas por el FMI son traducidos en alguna de estas herramientas y su verificación es requerida en una fecha específica, de lo cual depende que un país miembro reciba o continúe recibiendo los recursos del FMI. En los noventa, muchos países cuando acudieron a solicitar la ayuda del FMI, lo hicieron porque estaban envueltos en una crisis económica y tenían escasas posibilidades de encontrar apoyo financiero en los mercados internacionales, por lo que debieron encontrar las vías legales necesarias para alcanzar las condiciones estructurales requeridas, en los lapsos definidos por el Fondo, así ello fuera a través de métodos pocos ortodoxos, como la implementación de estados de emergencia, como veremos en la sección siguiente.

---

<sup>4</sup> Los Lineamientos sobre Condicionalidad aprobados por el FMI en 2002, también incluyen como mecanismos de seguimiento las metas indicativas y las “*financing assurance reviews*”.

### **III.- El FMI en Acción: Estados de Emergencia Económica y el Fortalecimiento del Estado de Derecho:**

#### **1.- Argentina:**

Durante los noventa, el FMI dedicó gran parte de sus recursos a impulsar reformas económicas e institucionales en Argentina. Durante esa década al menos cuatro acuerdos alcanzaron el Fondo y esa nación (IMF Independent Evaluation Office 2004). Cuando Carlos Menem asumió la presidencia en julio de 1989, heredó un país en ruinas que sufría de una astronómica inflación de más de 3000% anual (IMF 1999). Asimismo, la nación estaba en mora con sus acreedores externos. Esta precaria situación hacía necesaria la implementación de cambios radicales, por ello, Menem buscó la ayuda del FMI, elemento esencial para a su vez resolver los problemas existentes con otros acreedores internacionales. Por otro lado, el Fondo a cambio de proveer recursos financieros, requería la adopción de innumerables cambios estructurales incluidos aquellos orientados a reforzar el marco jurídico a los fines de hacerlo más estable y propicio para las actividades económicas privadas (Ej. liberación del comercio, reforma del sistema tributario y privatización de empresas y servicios en manos del Estado).

Sin muchas opciones a la mano, el Gobierno argentino comenzó a ejecutar las reformas exigidas y a recibir los recursos del Ente multilateral. Para poder ejecutar este paquete ambicioso, en los términos acordados con el FMI, Menem se apoyó en unos de los más antiguos instrumentos utilizados en Latinoamérica para enfrentar tiempos difíciles, la declaratoria de estado de emergencia y la concentración de poderes en el ejecutivo. Para lograr este fin, el Gobierno utilizó dos mecanismos excepcionales: leyes de emergencia y decretos de necesidad y urgencia (Ferreira y Goretta 1998).

#### **1.1.- Leyes de Emergencias:**

En relación con la primera herramienta excepcional, apenas Menem asumió la presidencia, propuso dos proyectos de leyes a los fines de manejar la crisis. Ambos textos fueron aprobados por el Congreso. El primer instrumento se denominó "*Ley de Emergencia Administrativa*" (No. 23,696) que como su nombre indicaba, proclamaba una emergencia nacional en el sector público. Esta declaratoria permitió al Gobierno la intervención de todos los organismos y corporaciones públicas, así como la transformación de sus estructuras, inclusive su extinción. Igualmente, esta Ley facilitó el inicio de las privatizaciones a través de un proceso expedito que otorgaba amplias facultades al Ejecutivo. Finalmente, la emergencia administrativa autorizó al Estado a rescindir cualquier contrato suscrito por el sector público, así como la suspensión de la ejecución de sentencias o laudos arbitrales contra el Gobierno.

El segundo instrumento fue llamado "*Ley de Emergencia Económica*" (No. 23,697), la cual ponía "...en ejercicio el poder de policía de emergencia del estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias



económicas y sociales que la Nación padece.”<sup>5</sup> Gracias a esta mega-ley, gran parte del sistema legal que regía la economía argentina fue derogado, suspendido o modificado. La ley regulaba diversas áreas tales como incentivos industriales, inversión extranjera, banco central, minas, tributos, presupuesto nacional, combustible, gas y sus derivados, mercado de capitales y el área laboral de la administración pública. En muchos casos, la ley de Emergencia Económica otorgaba a la Administración de Menem suficiente discreción para regular estos sectores a fin de facilitar el cumplimiento de las condiciones del FMI.

### **1.2.- Decretos de necesidad y urgencia:**

Aparte de los poderes excepcionales otorgados a Menem por el Congreso argentino, su administración también dictó innumerables decretos de necesidad y urgencia. De acuerdo con Ferreira y Goretti (1998:34), estos decretos eran instrumentos cuya validez estaba basada en la existencia de una situación fáctica excepcional, pero ellos no tenían un fundamento constitucional expreso.<sup>6</sup>

Haciendo uso de estos decretos el Gobierno legisló sobre materias que no le habían sido delegadas por las leyes de emergencia y modificó de manera expeditas áreas como comercio, tributos, sistema bancario y privatizaciones. Ejemplos de estos instrumentos de necesidad y urgencia son el Decreto No. 36-90 que ordenó el pago de los depósitos a plazo fijo mantenidos por el público en instituciones financieras en bonos del gobierno; el mega-Decreto No. 435-90 que reformó distintos aspectos tributarios; y finalmente el Decreto No. 2284-91 que incluyó diferentes acciones dirigidas a la liberalización de la economía argentina.

### **2.- Perú:**

La situación de Perú cuando Alberto Fujimori ganó las elecciones en 1990, no distaba mucho de la posición argentina. Durante la primera Administración de Alan García (1985-1990), el Gobierno había intentado imponer unilateralmente un límite máximo a los desembolsos a favor de sus acreedores externos, equivalente al 10% del total de los ingresos del país y más tarde, suspendió el pago de su deuda. Como consecuencia, Perú fue expulsado de la comunidad financiera internacional, haciéndosele imposible obtener financiamiento externo para enfrentar su crisis económica. Esta situación tuvo resultados negativos en la economía, que fue afectada por una inflación que alcanzó el 7000% anual en 1990 (IMF 1999). Por otro lado, el país estaba envuelto en un conflicto armado propiciado por los grupos Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Artículo 1º, Ley No. 23.697, Ley de Emergencia Económica.

<sup>6</sup> Antes de la reforma constitucional aprobada en 1994 que incorporó la facultad del presidente argentino de dictar decretos de necesidad y urgencia, existía un intenso debate acerca de la constitucionalidad de estos instrumentos los cuales no estaban expresamente regulados.

<sup>7</sup> Entre los años 1980 y 1990, la guerrilla causó daños por la suma de US\$ 18.000 millones (Gonzales 1993: 58).

Al asumir la presidencia en julio de 1990, Fujimori rápidamente inició conversaciones con el FMI, a los fines de reinsertar al país en el contexto financiero internacional. Producto de estas negociaciones, Perú acordó con el FMI un Programa de Acumulación de Derechos que no obligaba a la Institución financiera a realizar ningún tipo de desembolso. Por el contrario, el objetivo perseguido era establecer las bases sobre las cuales el gobierno peruano debía actuar para reconstruir su credibilidad en el ámbito financiero internacional, de manera de poder acceder nuevamente a fuentes de financiamiento externos, incluidas las ofrecidas por el FMI.

A los fines de lograr este objetivo, Perú requería implementar las medidas de corte neo-liberal típicas de un programa fondomonetarista, lo que se inició en agosto de 1990. Esta tarea fue sumamente difícil para Fujimori, cuyo partido, Cambio 90 era minoría en el Congreso.<sup>8</sup> Por ello, al igual que Menem, el Presidente peruano para atacar la crisis económica y la insurgencia, optó por el uso de dos tipos de instrumentos excepcionales, a saber: delegaciones legislativas y autogolpe.

### **2.1.- Delegaciones Legislativas:**

En una primera fase que se inicia los últimos meses de 1990, la Administración de Fujimori se manejó políticamente para obtener varias delegaciones legislativas que le permitió iniciar la implementación de su plan de emergencia. Ejemplos de estas delegaciones fueron las leyes Nos. 25.279, 25.292 y 25.327 que facultaban al Poder Ejecutivo a tomar medidas para reformar el sistema tributario y financiero, así como otras orientadas a la pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión privada. Con base a estas habilitaciones, Fujimori dictó innumerables decretos que afectaban la economía peruana. Así por ejemplo los Decretos Legislativos Nos. 619 y 620 fijaban nuevos impuestos a los patrimonios empresariales y personales. En tanto el Decreto Legislativo No. 637 contenía una nueva Ley General de Instituciones Bancarias Financieras y de Seguros y el Decreto Legislativo No.755 dictaba la Ley del Mercado de Valores.<sup>9</sup>

Durante esta etapa inicial, el objetivo principal del Gobierno en el área económica, era ganar la confianza internacional para poder acceder a recursos frescos, ello a través del cumplimiento de las metas establecidas por el FMI. Las acciones iniciales del Gobierno, permitieron aumentar los ingresos y el país estuvo en capacidad de recomenzar a pagar su deuda.

---

<sup>8</sup> Los miembros de Cambio 90 representaban el 23% del total los diputados y 18% de los senadores (Comisión de la Verdad y la Reconciliación Perú 2003:70).

<sup>9</sup> Otros ejemplos lo constituyeron el Decreto Legislativo No. 662 que aprobó la Ley de Promoción de las Inversiones Extranjeras; Decreto Legislativo No. 668 que dictó las medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país; y el Decreto Legislativo No.757 que aprobó la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.

## 2.2.- El Autogolpe:

A finales de 1991, Fujimori empezó a enfrentar una creciente oposición. En esta segunda fase, el Congreso, haciendo uso de su poder de revisión de los decretos legislativos dictados por el Presidente, derogó varios de estos instrumentos y modificó otros tantos.<sup>10</sup> Por su lado, Fujimori trató de vetar varias de estas acciones del Congreso que afectaban sus decretos. En varias oportunidades, el Congreso omitió el veto ejecutivo y ratificó sus actos, como lo fue el caso de la “*Ley del Control Parlamentario Sobre la Actos Normativos del Presidente de la República*” (Ley No. 25.397). Este instrumento fue diseñado por el Congreso con la idea de imponer límites al creciente poder del Presidente, incluyendo en sus relaciones con los multilaterales. En este sentido, la Ley indicaba que el Presidente podía suscribir convenios internacionales **ejecutivos** en las áreas de su competencia, pero que no eran considerados bajo esa categoría aquellos que suponían la modificación, derogación o promulgación de normas constitucionales o legales.<sup>11</sup>

La respuesta de Fujimori a lo que él consideraba una intromisión del legislativo no se hizo esperar y en abril de 1992, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, anunció la suspensión de la Constitución. Posteriormente, el Consejo de Ministros dictó la “*Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*” (Ley No. 25.418). Este texto disolvió el Congreso peruano y puso en manos del presidente y el Consejo de Ministros sus atribuciones. Entre los fundamentos de esta “Ley” de emergencia se indicaba que era necesaria la implementación de una reforma institucional a los fines de lograr una democracia auténtica que pudiese elevar las condiciones de vida de la población, así como promover el desarrollo de una economía de mercado dentro de un marco jurídico de seguridad y estabilidad económica.

En la práctica, la disolución del Poder Legislativo y la intervención del Judicial, limpió de obstáculos el camino del Gobierno para la implementación de su programa económico, particularmente para alcanzar aquellas condiciones exigidas por actores externos y que no habían sido aprobadas por el Congreso. Es por ello, que inmediatamente después del autogolpe, el Ministro de Economía del Perú ratificaba el compromiso del Gobierno de continuar con la aplicación de las acciones acordadas con el FMI, particularmente las relacionadas con la reducción de la inflación, la estabilización de los precios y el recorte del gasto público.<sup>12</sup>

## 3.- EL FMI y los Estados de Emergencia Económica:

Si revisamos los acuerdos alcanzados por el FMI con Argentina y Perú, podremos notar que en ambos casos la Institución financiera consideró necesario la adopción de mejoras estructurales relacionadas con la promulgación de nuevas leyes o las reformas

---

<sup>10</sup> Véase por ejemplo Ley No. 25.399 de fecha 05-02-92.

<sup>11</sup> Ley No. 25.397, artículo 28°.

<sup>12</sup> Christian Science Monitor, 'International Reprisals after Coup Strain Peru's Economic Reforms', Christian Science Monitor (Boston), 14 de mayo de 1992.

de otras existentes que fueron incorporadas como condiciones para poder acceder a los recursos financieros de la Institución. Esto se hacía entre otras cosas, sobre la base de que ello ayudaría a consolidar el marco jurídico y el Estado de Derecho propicios para impulsar la actividad económica privada. Por ejemplo, a ambos países se les requirió adecuar sus estructuras legales y regulatorias para fortalecer la supervisión del sector bancario, facilitar la privatización de empresas del Estado, mejorar la recolección de tributos y reformar la normativa laboral.

Los Gobiernos de ambos países optaron por cumplir estas condiciones a través de instrumentos excepcionales, algunos contemplados en sus textos constitucionales, pero otros sin fundamentos jurídicos sólidos. Esta manera de responder a la condicionalidad del FMI nos hace pensar que la normativa ordinaria y los procesos normales de formación de leyes eran inefectivos para afrontar la situación de crisis económica, así como para implementar las reformas legislativas acordadas con ese Ente internacional conforme con el cronograma establecido. Con este proceder, Argentina y Perú se dieron a la tarea de modificar instituciones legales ordinarias a través de métodos excepcionales que concentraban poderes en el presidente en detrimento de los procesos democráticos convencionales.

Si primero nos enfocamos en las medidas extraordinarias previstas dentro del marco constitucional de Argentina y Perú veremos que; en ambos casos el legislativo otorgó amplias prerrogativas al ejecutivo, pero a su vez se reservó ciertas potestades supervisoras. En lo atinente a las relaciones entre el ejecutivo y el FMI; en el caso argentino, el Congreso en la Ley de Emergencia Económica, otorgó amplias facultades al Presidente para impulsar cualquier acción tendente a agilizar la instrumentación de los convenios internacionales destinados a cooperar con la superación de la emergencia económica (artículo 84). Por el contrario, el Congreso peruano, en la Ley del Control Parlamentario Sobre la Actos Normativos del Presidente, no concedió mayores libertades al Ejecutivo y excluyó de la definición de acuerdos internacionales ejecutivos que no requerían aprobación legislativa, los que obligaban a cualquier tipo de desarrollo legal para su cumplimiento, como lo sería por ejemplo, la aprobación de una nueva ley o la modificación de una existente.

A pesar de que en los dos casos existió cierto grado de cooperación del Poder Legislativo, ambos Presidentes consideraron insuficientes los poderes extraordinarios constitucionales del que fueron investidos, y buscaron una opción extra-jurídica para ampliar dichas facultades y así implementar varias de las medidas económicas requeridas por el Fondo. Para Menem los decretos de necesidad y urgencia fueron determinantes, y como diría Domingo Cavallo, ministro de finanzas para la época, sin los decretos de necesidad y urgencia de Menem, solo el 20% de las políticas relacionadas con la reforma económica hubiesen podido ser implementadas (Citado por Ferreira y Goretti 1998: 36).

El caso de Perú fue similar y las normas económicas dictadas por Fujimori después del autogolpe, estaban claramente alineadas con los requerimientos del FMI. En ningún caso, ellas se apartaron de los dogmas de esta Institución. Para el Ejecutivo fue mucho más sencillo avanzar sin la férrea oposición mostrada por el Congreso peruano y

gracias al autogolpe se pudo cumplir con la condicionalidad del FMI de modo de acceder a los recursos financieros.

El FMI no adoptó una posición oficial de crítica o condena frente aquellos actos dictados por los gobiernos de Argentina y Perú, en ejercicio de sus poderes excepcionales delegados, así se extralimitaran en su aplicación y excedieran cualquier racionalidad jurídica y los límites bajo los cuales se entiende el Estado de Derecho. Así por ejemplo, la Ley de Emergencia Administrativa argentina facultaba a los ministros a rescindir cualquier contrato suscrito por el sector público, situación que atentaba contra los derechos de particulares y que dudosamente podía contribuir con la creación de certeza jurídica. Tampoco el Fondo se pronunció acerca de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia emitidos por Menem y prefirió considerar cumplidas las condiciones alcanzadas a través del uso de este tipo de decreto.

En el supuesto del autogolpe, era evidente su falta de apego a la normativa constitucional, por lo que el FMI, tuvo necesariamente que adoptar una posición oficial suspendiendo su programa. Sin embargo, y oponiéndose a su política de promoción de la gobernanza, pronto el FMI reanudó su ayuda financiera al Perú cuando constató que Fujimori continuó aplicando las medidas recomendadas por esa institución financiera. El reinicio del programa ocurrió antes de la aprobación de una nueva constitución y la restitución formal del Estado de Derecho. En este sentido, el FMI aprobó un Acuerdo de Servicio Ampliado por US\$ 1.4 millardos en marzo de 1993, y fue solo en octubre de ese año cuando un referéndum aprobó la nueva constitución peruana que entró en vigencia en diciembre de ese mismo año. Inclusive, después de lograr el acuerdo con el FMI, la Asamblea Constituyente continuó otorgando a Fujimori amplios poderes para legislar y éste siguió dictando decretos leyes con los cuales modificó disposiciones que facilitaron los procesos de privatización, modernización de la legislación tributaria y aprobación de una nueva legislación bancaria.<sup>13</sup>

#### **IV.- Conclusiones:**

##### **1.- Estados de Emergencia, Estado de Derecho y la Condicionalidad del FMI:**

A pesar de que el ejercicio de poderes excepcionales por parte de Menem y Fujimori en un principio contribuyeron a la implementación rápida de los programas negociados con el FMI, así como la obtención de resultados positivos en el área macroeconómica y el transplante de cuerpos legales, aparentemente mucho mas efectivos; más tarde, fue evidente el debilitamiento del Estado de Derecho en países que como Argentina y Perú aplicaron programas del Fondo (Ver Kaufmann et al. 2006).

---

<sup>13</sup> Ver Leyes Nos. 26.202 (04-06-93), 26.206 (02-07-93), 26.224 (20-08-93), 26.229 (24-09-93), 26.249 (24-11-93); y Decretos Legislativos No.770 (28-10-93) y 771 (30-12-93).

Creemos que parte de ese debilitamiento del Estado de Derecho en los noventa se debió al fortalecimiento del poder ejecutivo frente al legislativo y el judicial, lo cual trajo consigo autoritarismo y corrupción. A pesar del deterioro del Estado de Derecho durante ese período en el cual el FMI también implementó sus programas, es difícil establecer una relación causal directa entre ambos factores. Sin embargo, si podemos afirmar que varias de las condiciones que exigían reformas legales requeridas por ese Ente multilateral, se alcanzaron mediante la utilización de poderes extraordinarios que concentraba facultades en el presidente, desestimando los mecanismos constitucionales o legales ordinarios. De modo que, se buscó fortalecer la institucionalidad incluido el Estado de Derecho, a través de herramientas excepcionales, que en su momento crearon más incertidumbre y pusieron excesiva tensión en los sistemas democráticos de esos países.

Un esfuerzo coherente por promover el Estado de Derecho supone no solo la adopción de leyes modernas que han sido efectivas en otros países, sino también la consideración de la manera en que se implementan los cambios a fin de evitar la transgresión de los principios contenidos en la noción del Estado de Derecho. Es factible que se alegue que el FMI no puede pronunciarse acerca de cómo sus países miembros alcanzan las condiciones establecidas en sus programas, porque es un juicio de contenido político que afectaría su soberanía; sin embargo, juicios políticos también son los que hace la Institución cuando exige cambios estructurales que justifican sobre la base de sus efectos en los indicadores macroeconómicos. La promoción del Estado de Derecho demanda un proceso transparente de parte del Fondo, situación que no ocurre con su enfoque actual.

## **2.- El Futuro de la Condicionalidad del FMI:**

La tensión existente en los años noventa entre la condicionalidad del FMI, el Estado de Derecho y la democracia está todavía latente en el nuevo milenio, aún después de la revisión realizada por el Fondo. Con el examen de sus procesos el FMI buscaba modificarlos, a fin de incrementar la participación del país afectado en el diseño de sus programas y así hacerlos más democráticos. El resultado de la revisión fue la emisión de unos nuevos Lineamientos de Condicionalidad aprobados en el año 2002.

El objetivo principal de este nuevo documento es fortalecer la noción de autoría nacional así como la reducción de las condiciones a solo aquellas consideradas críticas para el éxito de los programas y que están directamente relacionadas con los objetivos

primarios de la institución.<sup>14</sup> Revisemos sucintamente estos dos aspectos de la reforma por ser los más relevantes y los que más crítica han suscitado.<sup>15</sup>

En relación con el impulso de la autoría nacional de los programas promovidos por el Fondo, que atendía al llamado por una mayor participación de los países en desarrollo en el bosquejo de los planes, los nuevos Lineamientos establecen que los gobiernos de los países miembros son los responsables por la selección, diseño e implementación de las políticas económicas y financieras acordadas con el Fondo. Los lineamientos expresamente definen a la autoría nacional como la asunción por parte de los funcionarios obligados a formular y aplicar las políticas, de la responsabilidad por los programas negociados, basados en que sus metas son alcanzables y constituyen la mejor opción para el país (IMF 2002).

La nueva noción de autoría nacional del Fondo está limitada solo a los funcionarios responsables por el diseño de las políticas, pero no identifica otros participantes como podría ser el parlamento o la sociedad civil. Este es uno de los motivos por los cuales los Lineamientos de 2002 no representan un cambio radical con respecto a la normativa previa. De hecho, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI ha dicho, luego de revisar la Facilidad del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que la reforzada autoría nacional solo se limita a un reducido círculo de funcionarios directamente involucrados en la negociación de los programas, y que no ha tenido mayor impacto en promover discusiones fuera de ese ámbito que involucre a otros grupos afectados por las reformas discutidas y que propongan políticas alternativas para ejecutar cambios macroeconómicos o estructurales (IMF Independent Evaluation Office 2004b: 3).

Por otra parte, a pesar de que exista una autoría nacional “fortalecida”, el Fondo aún mantiene el poder para determinar si una propuesta de reforma económica está conforme con sus Estatutos Constitutivos, por lo que es poco probable que un país en desarrollo pueda proponer un modelo que signifique una desviación importante de los parámetros preconcebidos por esa Institución.

Además del fortalecimiento de la autoría nacional, los Lineamientos de 2002 también tratan de evitar el excesivo número de condiciones. Para ello establece que éstas deben limitarse a las estrictamente necesarias para asegurar el éxito del plan. El Fondo define como críticas aquellas condiciones necesarias para alcanzar los objetivos macroeconómicos del programa y que están directamente relacionados con las materias competencia del Fondo (IMF 2002: 9). Sin embargo, como en el caso de los

---

<sup>14</sup> Los Lineamientos sobre Condicionalidad 2002 utiliza el término “national *ownership*” para definir la identificación de los países con los programas promovidos por el FMI. La traducción literal del vocablo sería propiedad nacional. Hay otros autores que utilizan las palabras titularidad nacional (Véase por ejemplo Xavier Serra Stecher (2003) *Estado actual de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional*. 7-8 Boletín Económico-Banco de España, p. 79-93. Personalmente, prefiero utilizar la palabra autoría que está dirigida a la creación intelectual como lo sería las políticas económicas. Curiosamente, el Diccionario multi-idomas del FMI no propone ningún equivalente en castellano para “national *ownership*”.

<sup>15</sup> Adicionalmente, fueron incorporados a este nuevo modelo de condicionalidad los principios de parsimonia, “*tailoring*” o particularidad y coordinación entre entes multilaterales.

Lineamientos de 1979, los nuevos dejan una compuerta abierta para las excepciones cuando permite que el personal del FMI englobe otros requerimientos que no llenen estos extremos, siempre y cuando expliquen de manera más detallada su decisión. Como recordaremos, las condiciones estructurales, de acuerdo con los Lineamientos de 1979, estaban permitidas excepcionalmente. Todos sabemos que la excepción se convirtió en la regla y que el Fondo utilizó indiscriminadamente esta facultad discrecional. Nadie garantiza que ello no ocurra en esta oportunidad.

Desde la puesta en vigencia de los nuevos Lineamientos, los mercados internacionales han estado relativamente tranquilos y no ha explotado ninguna crisis de envergadura que los ponga realmente a prueba. Por el contrario la excelente salud financiera de muchos países en desarrollo les ha permitido repagar los préstamos al FMI para así desvincularse de su condicionalidad (Ejemplo: Argentina, Brazil, Ecuador, Filipinas, Tailandia y Venezuela). Paralelamente y dado el descontento con el Fondo, muchas naciones están trabajando para crear órganos multilaterales regionales que se erijan en una opción diferente. En el caso de Sudamérica existe una propuesta de crear el Banco del Sur, aunque recientemente se ha dicho que solo operará como banco de desarrollo. En el supuesto de Asia, luego de la crisis de 1997, los países que componen la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) más Corea, Japón y China, implementaron dentro de la iniciativa “*Cheng Mai*” un sistema bilateral de auxilio financiero que hoy día cuenta con US\$ 80.000 millones listos para ser usado en casos de crisis y siguen discutiendo los parámetros para convertir esta iniciativa en un organismo multilateral permanente.

A pesar de esta falta de crisis, los estudios preliminares llevados a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI, como indicamos anteriormente, resaltan el poco impacto de los nuevos Lineamientos en generar un verdadero fortalecimiento de la autoría nacional de los programas. Del mismo modo, este estudio reconoce que si bien han disminuido las condiciones impuestas por el FMI, lo mismo no puede decirse si se consideran a éstas en conjunto con las condiciones del Banco Mundial. De modo, que ha habido una migración de condiciones del Fondo al Banco.

## V.- BIBLIOGRAFÍA:

Anghie, A. (2000) “*Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World*”. *Journal of International Law and Politics*, 32: pp 243-290.

Carothers, T. (2001) “*The Many Agendas of Rules-of-Law Reform in Latin America*”, en Domingo, P. y Sieder, R. (eds.) *Rule of Law in Latin America: the International Promotion of Judicial Reform*. Institute of Latin American Studies: London. pp 4-14.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación Perú (2003) *Informe Final*. 2003, Comisión de la Verdad y la Reconciliación en <http://www.cverdad.org.pe/pagina01.php> [Fecha de la consulta: 19/09/2007]



Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1998) “*When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-1993*”, en Carey, J. y Soberg Shugart, M. (eds.). *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press: Cambridge. pp. 33-61.

Fondo Monetario Internacional (1993) *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional* en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/aa.pdf> [Fecha de la consulta: 13/09/2007]

Fondo Monetario Internacional (2005) *Condicionalidad del FMI/Ficha Técnica*. Washington D.C.: IMF en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm> [Fecha de la consulta: 05/06/2007].

Gold, J. (1963) “*The Law and Practice of the International Monetary Fund with Respect to "Stand-By Arrangements"*”. *International and Comparative Law Quarterly*, 12: pp 1-30.

Gonzales de Olarte, E. (1993) “*Economic Stabilization and Structural Adjustment under Fujimori*”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (2): pp 51-80.

International Monetary Fund (1996) *Summary Proceedings of the Fifty-First Annual Meeting of the Board of Governors* en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sum51/pdf/part05.pdf> [Fecha de la consulta: 12/10/2004]

International Monetary Fund (1997) *Good Governance/The IMF's Role*. Washington: IMF.

International Monetary Fund (1999) *The World Economic Outlook (WEO) Database* en: [www.imf.org](http://www.imf.org) [Fecha de la consulta: 20/06/2007]

International Monetary Fund (2001) *Review of the Fund's Experience in Governance Issues*. IMF: Washington en <http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/gov.pdf> [Fecha de la consulta: 18/05/2005]

International Monetary Fund (2002) *Guidelines on Conditionality* en: <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf> [Fecha de la consulta: 29/09/2004].

International Monetary Fund (2004) *Highlights in the Evolution of IMF Lending* en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm> [Fecha de la consulta: 16/01/2005]

International Monetary Fund (2005) *Review of the 2002 Conditionality Guidelines/Selected Issues*. IMF: Washington.

International Monetary Fund Independent Evaluation Office (2004) *Evaluation Report/The IMF and Argentina 1991-2001*. 2004, IMF: Washington.

International Monetary Fund Independent Evaluation Office (2004b) *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*, Washington, D.C.

Kaufman, Robert, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo (2006) *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005* en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBI/GOVANTCOR/0,,contentMDK:21045419~menuPK:1976990~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> [Fecha de la consulta: 18/09/2006]

Leibenstein, H. (1957) *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*. New York: Wiley.

Mikesell, R. (1983) *The Economics of Foreign Aid and Self-sustaining Development*. Boulder: Westview Press.

North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Serra Stecher, X. (2003) “*Estado actual de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional.*” *Boletín Económico-Banco de España*, 2003. 7-8. pp 79-93.

Shihata, I.(1991) *The World Bank in a Changing World/Selected Essays*. Vol. I. Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht.

Trubek, D.M. (2006) “*The 'Rule of Law' in Development Assistance: Past, Present, and Future*”, en Trubek, D.M. y Santos, A. (eds.) *The New Law and Economic Development/A Critical Appraisal*. Cambridge University Press: Cambridge. pp 74-94.