

Un Uruguay entre paradigmas de la Deuda Pública

Cartas de Intención del Fondo Monetario Internacional

Autor: Gonzalo Ubilla Fernández¹

Sumario: Introducción / Concepto jurídico de Carta de Intención del FMI / Breve reseña histórica sobre la vinculación URU-FMI / Cartas de Intención 2002, 2003, 2004 y 2005 / 15 años con un paradigma distinto / Conclusión / Referencias Bibliográficas

- Introducción

El presente texto se aboca a analizar aspectos referentes al proceso de endeudamiento por parte de la República Oriental del Uruguay. El foco se centrará en la Deuda Pública, más concretamente la Deuda Pública Externa Oficial adquirida con un organismo multilateral como es el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Desde una visión comparada se tomarán dos temporalidades distintas distinguiendo las diferencias y semejanzas en materia de adquisición de deuda y de gestión de la misma, mostrándose dos paradigmas diferenciados en materia de vinculación Uruguay-FMI.

Entendiendo primero el paradigma del ajuste estructural como el que se implementa a través de las Cartas de Intención, y por otro lado un modelo novedoso con un relacionamiento diferente para con el FMI, lo denominaremos paradigma “no condicional”.

Las fuentes primarias que servirán para realizar esta comparación serán: Cartas de Intención realizadas entre Uruguay y el FMI en los años 2002, 2003, 2004 y 2005 (esta última consagra, ilustra y cierra la cuestión de la crisis económica-financiera uruguaya, y que se centra en una receta dictada por el FMI), y el análisis del periodo de quince años posteriores a dicha carta (2005-2019).

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República. Investigador de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre Estudios de la Deuda Pública. Investigador en Espacio de Trabajo (Facultad de Derecho-UDELAR), en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Tener presente, a los efectos de explicar al lector, que este texto por tener un abordaje desde la jurídica y la historia merece aclarar algunas operaciones metodológicas sobre manejo de las fuentes y de los hechos históricos que se dan en cada una de las periodizaciones. El concepto de contexto se deslinda de la visión erudita clásica de la historiografía, propia de escuelas como la de la historia total de L'École de los Annales franceses, con la imagen del contexto como un telón de fondo. Es así que esta categoría analítica se presenta como un elemento clave en el devenir histórico, producto de una construcción multifactorial que forma parte de la operacionalización que se debe realizar para tratar el tema, teniendo presente nociones de Ginzburg.

Si bien el tratamiento de las Cartas de Intención puede ser sustraído de su contexto, en este caso se lo tratará como un documento histórico, de ahí que sea visto como fuente primaria. Se utilizará el "*gesto de poner aparte*" que hablaba De Certeau para la construcción del propio archivo y diálogo con el documento histórico.

Sobre la cuestión jurídica, teniendo en cuenta cómo el instrumento de Carta de Intención ha sido replicado casi sin diferencias en otros países, se hará uso del derecho comparado y de la dogmática nacional y exterior. Asimismo, el foco se pone en definir y calificar jurídicamente la Carta de Intención a los efectos de poder medir su alcance e impacto sobre el ordenamiento jurídico uruguayo.

- Concepto jurídico de Carta de Intención del FMI

Las cartas de intención (letters of intent en inglés) refieren a un documento que consigna puntos clave de un acuerdo entre dos partes. Estos puntos tienen espíritu compromisorio de cara al perfeccionamiento de un futuro contrato, pero no son *per se* vinculantes u obligacionales.

Observando esta definición genérica nos hayamos en la figura de las Bases de Acuerdo, es decir, una fase previa a la convención, que estructura el marco de negociación para alcanzar el posterior contrato. Este momento previo

al contrato, de las tratativas y negociaciones, Gamarra² lo califica como etapa precontractual. La relevancia de esta etapa es que no está amparada bajo la responsabilidad contractual (las premisas propuestas no son vinculantes ni exigibles, dado que no hay un contrato que produzca el sinalagma), pero sí le rigen ciertos principios propios de la responsabilidad precontractual. Las actitudes de los futuros contratantes (conducta específica) son relevantes, por lo que el principio rector de esta fase será la buena fe.

La Carta de Intención del FMI tiene similitudes con lo expuesto *ut supra* como el carácter físico dado que se trata de un documento escrito. Aunque también vemos sendas diferencias, y es que la Carta de Intención es extendida en forma unilateral por el Estado, en el caso concreto uruguayo será firmado por el Presidente del Banco Central y el Ministro de Economía y Finanzas, enviado al Director General del FMI. En este punto, vemos como no hay un acuerdo en sí mismo, dado que el organismo internacional no firma la Carta de Intención, opera como un requisito para el otorgamiento de créditos, aunque estos no requerirán ningún contrato posterior que formalice el préstamo.

Aspecto material y formal

La definición más purista de cartas de intención no se ajusta como hemos visto, y ahondaremos hacia la visión contractualista para tratar de calificar jurídicamente la figura. Dado que el formato o modelo de carta se ve replicado en muchos países, y facilitado por las delegaciones del FMI que visitan las distintas naciones, podemos ver semejanzas con los “Términos y Condiciones”. Esta expresión se asimila a un contrato prefijado, que no se negocia, y que ya está dado por una de las partes, normalmente el acreedor. Nos referimos aquí a la figura del contrato de adhesión. Cabe destacar que si nos ajustáramos a esta definición estaríamos en sede contractual, por lo que lo consignado en la Carta de Intención sería obligatorio para el Estado. Implicaría un subsunción de su soberanía nacional hacia el FMI, que conforme a lo dispuesto en la Carta, tendría al Estado en sujeción.

Esta visión del contractualismo civilista implica una serie de postulados:

² Nota: Renombrado y prolífico tratadista civil uruguayo

- 1- la Deuda nace a partir de un contrato o convención, y esta será una obligación debida por una de las partes
- 2- las partes son asimilables a un acreedor o sujeto activo (entidad que presta los montos y exige bajo ciertas condiciones su devolución) y a un deudor o sujeto pasivo (el Estado)
- 3- regirán máximas como la autonomía de la voluntad de las partes (deciden libremente contratar) y la teoría de la inmutabilidad del contrato o *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga como ley entre las partes, deberá cumplirse tal como se pactó, principio de inmutabilidad de los contratos).

La tendencia a comprender estos vínculos entre Organizaciones Internacionales (OOII) y Estados desde el contractualismo, adolece originariamente porque entiende a las partes como iguales, y además a que la voluntad de las partes es semejante a la de la persona física. Claramente, la formación de la voluntad de un Estado, resulta mucho más compleja y condicionada por parámetros del derecho público (constitucional y administrativo) en comparación con un simple particular.

Es menester del análisis jurídico corroborar que el que extiende la Carta de Intención, pues no es el Estado en sentido estricto ni amplio, sino una parte del mismo que es el Poder Ejecutivo, y que no está facultado u ostenta la potestad para dejar en sujeción de un tercero externo cuestiones como la legislación en materia económica, cambiaria, fiscal, las políticas sociales, entre otras. La Constitución uruguaya³ dispone en forma expresa en su artículo 4,

³ Nota: Corresponde mencionar que vemos soluciones semejantes en las constituciones de muchos otros países. Por ejemplo:

- La Constitución Española lo plantea en su artículo 1, "*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*".
- La Constitución Chilena lo expresa en su artículo 5, "*La soberanía reside esencialmente en la Nación...*"
- La Constitución Política de Perú, dispone en el artículo 3 el "*principio de soberanía del pueblo*".
- La Constitución Política del Estado de Bolivia contiene una redacción al respecto en su artículo 7, "*La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada...*"
- La Constitución Ecuatoriana lo plantea en el artículo 1, "*La soberanía radica en el pueblo...*"
- La Constitución Venezolana lo expresa en el artículo 5, "*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo...*"
- La Constitución Italiana lo expone en su artículo 1, "*La soberanía pertenece al pueblo...*".

que la soberanía radica en la Nación, el análisis exegético (mirando el tenor literal como expresa Jiménez de Aréchaga) de esta disposición nos lleva a interpretar nación como pueblo. El Poder Ejecutivo no es el soberano, ni tampoco nuestra *Lex Magna* le faculta para poder disponer de cuestiones como las mencionadas, menos aún a poder transarlas o comprometerse internacionalmente a que las mismas se realizarán tal como se haya consignado en la Carta de Intención.

De acuerdo a lo expuesto, la Carta conceptualizada como contrato de adhesión resulta poco adecuada, dado que no hay igualdad entre las partes desde lo fáctico (el FMI es un organismo especializado de NNUU, intergubernamental y multilateral, difiere de la otra parte que sería un Estado). La formación de la voluntad del Estado, para luego habilitar a una eficacia contractual, no es dada por un órgano facultado para ello, incluso se puede ver como una acción *ultra vires* de un gobierno. Disponer de derechos que no son nuestros (Derechos Humanos de una población) o de aspectos que no entran en la esfera de ese órgano, muestran la falta de legitimación del Poder Ejecutivo para obligarse en los términos tal como figura en las Cartas.

Aspecto subjetivo

Para tratar de solventar la arista de la diferencia entre los sujetos, además considerando el ámbito en el que se hace, debemos enfocar desde el Derecho Internacional Público (DIP). La perspectiva internacionalista nos lleva a la idea de la Carta de Intención como un tratado. La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 nos otorga una definición en su primer artículo, “*se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste de un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular*”⁴.

-
- La Constitución Nicaragüense dispone en su artículo 2, “*La soberanía nacional reside en el pueblo...*”.

⁴ Nota: Corresponde sumarle también sumarle lo dispuesto en el art. 5, por tratarse el FMI de una Organización Internacional, “*Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. La presente Convención se aplicara a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización interna nacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.*”

Este proceso de enmarcar la Carta de Intención a la rama del DIP, trae consigo cuestiones como principios del DIP y normas *ius cogens* como bien desarrollan Jiménez de Aréchaga, Arbuet y Puceiro. Asimismo, podemos plantear la idea de la inescindibilidad de los principios generales del derecho y el sistema de la deuda que desarrolla la doctrina Espeche. Se fundamenta sobre la ilicitud de la deuda externa, a razón del anatocismo, la usura y el abuso de derecho, y la responsabilidad de los Estados. Incluso plantea la nulidad de los instrumentos de la deuda, como las Cartas de Intención, a razón de que contravienen derechos superiores como la libre determinación de los pueblos, el enriquecimiento ilícito, no respeta la teoría de la imprevisión, el *favor debilis* ni la inviolabilidad de los Derechos Humanos.

En esta línea, las OOI y los Estados son sujetos del DIP. Es así, que la soberanía del Estado sobre sus cuestiones domésticas no puede ser cedida como expresan las doctrinas Calvo y Drago, tampoco se debe vulnerar el principio de la libre determinación de los pueblos. El tratado como el pacto en el Derecho de Gentes, difiere de la Carta de Intención, no reviste las solemnidades típicas (institutos como la reserva, la suscripción, la firma, la ratificación), no cuenta con firmantes que se entiendan representantes internacionales de un Estado (Presidente, Vicepresidente, Canciller o Jefes de Misión Diplomática), y además por lo que expresa el FMI la Carta no tiene la responsabilidad internacional clásica, es decir, lo expresado no es vinculante.

Aspecto obligacional (de la obligación emergente)

Esta no vinculatoriedad de lo expresado en la Carta, es relativa, y ahí entra la denominada “condicionalidad” del FMI. Ciertamente, desde lo ontológico en términos de valor jurídico lo dispuesto en la Carta no es obligatorio para ese Estado, ni el FMI está facultado para exigir su cumplimiento. Sin embargo, el préstamo que se concede estará organizado en partidas o entregas, y será condicionado al cumplimiento de lo dispuesto en la Carta conforme un cronograma de fechas. En este sentido, podemos cuestionar firmemente esa no vinculatoriedad y no intromisión en las cuestiones internas de un Estado por parte del organismo multilateral. También, hay que tener presente la enorme interdependencia que hay en el plano del sistema financiero global entre las calificadoras de riesgo, la Global

Compact como grandes inversores, y los organismos multilaterales, al punto que sus intereses pueden superponerse y por ende la condicionalidad toma dimensiones preocupantes en materia de control e intromisión en un Estado.

Otra tesis sobre la obligación devenida la traemos, por medio de la analogía, de la idea del particular como contribuyente y el Estado como creador de los tributos y oficina recaudadora (pensar desde el Derecho de las Finanzas Públicas). En el caso del sistema de la deuda, los Estados son los contribuyentes y quedan supeditados a las OOI (una traslación de poderes, que habilita hacia la supranacionalidad de la influencia de estos entes multilaterales), que serán asimilables al Fisco, Hacienda, Dirección General Impositiva, entre otros.

En esta línea, el Código Tributario Uruguayo en su artículo 14 dispone la cuestión de la obligación tributaria, y expresa algo que nos interesa para esta calificación y es el principio de especialidad de esta rama del derecho; *“(Obligación tributaria)...Su existencia no será afectada por circunstancias relativas a la validez de los actos o contratos o a la naturaleza del objetivo perseguido por las partes en éstos, ni por los efectos que los hechos o actos gravados tengan en otras ramas jurídicas, ni por los convenios que celebren entre sí los particulares”*. Se consagra así como la cuestión tributaria es autónoma, y no debe ser leída con la impronta de otras ramas del derecho, marcando la posición doctrinaria de Valdés Costa y alejándonos de autores más contractualistas como Giannini o Jarach.

Esta calificación jurídica implica como corolario la aplicación de los principios jurídicos tributarios (principios hacendísticos). La figura de la Deuda Insostenible, *“el pago implica un serio perjuicio a la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones conforme los derechos humanos. Implicando la no posibilidad de desarrollo y reducción de las condiciones de vida. Es una deuda reembolsable, pero puede ser suspendida conforme poder cumplir con los derechos humanos”*⁵. Queda respaldada conforme al principio de capacidad contributiva apoyado por las tesis de Musgrave y Blanco, enmarcado en el

⁵ Fuente: Comité para la Verdad sobre la Deuda Pública griega. En Comité para la abolición de las deudas ilegítimas (CADTM) - Conceptos de la Deuda Pública. Disponible en <http://www.cadtm.org/Definicion-de-deuda-ilegitima>

principio de igualdad, con un aspecto bifronte de cara a la creación de la carga pública (de la obligación tributaria) y de cara a poder afrontar o pagar la obligación tributaria por el contribuyente. Es decir, desplazamos el contractualismo civilista para interpretar la obligación de pagar la deuda y también los instrumentos donde se consigna, como las Cartas de Intención. A lo que se le suma, un conjunto de principios e institutos que son tendientes a definir el vínculo entre el Estado y el FMI, y el verdadero alcance que tendrían las condiciones dispuestas en la Carta de Intención.

Mencionando algunas consecuencias inmediatas de esta tesis, tenemos el principio de legalidad, deberá la Deuda estar contenida en documentos revestidos con las formalidades necesarias so pena de considerarse nula y no ser exigible, esto fundamentaría la necesidad de que haya una Carta de Intención. Por último, el principio de no confiscatoriedad, que implica que el gravamen de la carga pública no puede ser tan excesivo su cumplimiento que repercuta en el patrimonio del contribuyente (como desarrolla Villegas conectándolo con el de capacidad contributiva). En otras palabras, las condiciones impuestas para el pago de la Deuda no deben suponer una involución económica para el país, afectar a sus políticas sociales ni implicar que el Estado se vea constreñido a elegir entre pagar la Deuda o respetar los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Esta disyuntiva es reseñable, ya que se materializa reiteradamente tal como veremos *infra* al comparar los dos paradigmas, el de ajuste estructural y el no condicionado.

Conclusión

En definitiva, podemos entender la Carta de Intención como una declaración unilateral de condiciones en términos de garantía, sobre el estado económico, monetario, fiscal y político de un país. Acompañado con anexos que estructuran un plan o modelo de ajuste y reorganización para alcanzar ciertos objetivos deseables, en pro de arribar a una balanza de pagos no deficitaria⁶. Desde lo jurídico, se trata de un instrumento *sui generis* que amalgama diferentes aspectos de varias ramas jurídicas, y que muestra como

⁶ Nota: Recordar que los préstamos del FMI son tendientes a asistir a los Estados que tienen desajustes o problemas con su balanza de pagos. Estamos hablando de países que presentan problemáticas para saldar sus cuentas en materia económica.

el alcance fáctico de la Carta de Intención es mucho mayor de lo que muestra el documento. La gravitación de los distintos Estados que integran el FMI y sus órganos decisorios, impactan en la égida de control, intromisión, y afectación de la soberanía de un Estado y sus relaciones internacionales con sus pares.

- Breve reseña histórica sobre la vinculación URU-FMI

Los prolegómenos históricos a la relación entre Uruguay y el FMI, los encontramos en el periodo de 1940 a 1958. Esta temporalidad se caracteriza a nivel global con la Segunda Guerra Mundial, la posguerra (restauración de Europa y Plan Marshall) y el inicio de la Guerra Fría.

El mercado financiero mundial, los flujos monetarios y las tendencias inversionistas se concentraron en la reconstrucción de Europa. La colocación de deuda uruguaya en los mercados extranjeros resultó infructuosa y se viró hacia un modelo de ahorro interno, es decir, emisión de deuda pública hacia los residentes (capitales internos, que iban de manos “privadas” hacia las finanzas públicas para el financiamiento del presupuesto Estatal).

La emisión de deuda, siguiendo la tendencia que traía de épocas como los empréstitos colocados en plazas extranjeras en 1891, 1896 o 1905, requería un nuevo mecanismo y reestructura de endeudamiento por tratarse de un mercado interno (pequeño y limitado). Aconteció el denominado “empapelamiento”, proceso en el que la emisión de deuda pública a través de la titularización (bonos del tesoro o bonos de deuda como obligaciones negociables) se acrecentó. Debido a las características del mercado, se requería aumentar la adjudicación de deuda, para lo que se influenció a organismos públicos (jurídicamente autónomos o descentralizados, pero que fueron afectados a través de la lógica de la técnica actuarial donde se invierte para ser más rentables). Estos organismos eran principalmente las cajas de jubilaciones, que supusieron un socavamiento al modelo primario de seguridad social (centrado en un modelo de seguro social) y a los efectos fue un mecanismo para hacer fluir los capitales de las cajas hacia el erario público y solventar las finanzas estatales.

A modo ilustrativo podemos ver como la deuda interna uruguaya en 1939 implica el 51% del total del endeudamiento público, mientras que en 1958 supone el 87%⁷ de este total. Similar sucede con la deuda pública uruguaya adquirida por organismos públicos, que pasó de un 52% en 1939 a un 85%⁸ en 1959. Este modelo presentaba varios aspectos, por un lado las condiciones de los inversionistas no eran tan gravosas como las que devenían de los empréstitos extranjeros (antaño habían supuesto hasta la concesión de la administración de la aduana a los acreedores, suponiendo una reducción de la percepción de fondos genuinos por parte del Estado de cerca del 66%). Por otro lado, esta mecánica de ahorro interno mediando el endeudamiento de los entes de seguridad social aparejaba enormes problemas de insolvencia en el mediano plazo, hay todo un proceso inflacionario que repercute en la capacidad adquisitiva y el consumo, un fuerte estancamiento económico, y un obsoleto mecanismos de desarrollo por sustitución de importaciones, por lo que se requería cambiar de modelo acuciantemente.

Previo a los años sesenta (1945-1960), tenemos una etapa convulsa y transformadora de la economía mundial, el comercio y mercados transnacionales y la estructura de la deuda de los países, debido a la nueva configuración mundial. Entramos en la etapa de Naciones Unidas, y especialmente los pactos de Bretton Woods de los que se crean el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Después de una década de asimilación y de implantación del nuevo diagrama del mundo, con claras incipientes tendencias globalizadoras, el modelo de la deuda pública uruguaya muta hacia la emisión de deuda en el mercado exterior internacional.

En este momento comienza nuestra relación directa y vinculante con el Fondo Monetario Internacional. La primera Carta de Intención entre Uruguay y el FMI data de septiembre de 1960, firmada por Solano Amilibia (Presidente del Banco República⁹) y Juan E. Azzini (Ministro de Economía). El Gobierno de la época asume obligaciones como la liberalización del comercio, la estabilidad interna y externa de la moneda. Centra sus objetivos en medidas tendientes a

⁷ Fuente: Anuarios Estadísticos; Damonte, J. y Sarachaga, D. (1971); Ferrando, J. (1969)

⁸ Fuente: Bertoni, R. y Sanguinetti, C. (2003).

⁹ Nota: El Banco República era el encargado desde 1896 de las funciones de emisión y de autoridad monetaria. No sería hasta 1967 que se crea el Banco Central del Uruguay.

limitar el crecimiento del crédito y emisión. Se aplicará una política restrictiva en materia de redescuentos al sector privado, con mecanismos de encajes variables y la no aceptación de contratos de cambio. La liberalización del mercado pasaba por mantener un tipo de cambio unitario fijado por los agentes económicos del mercado (tipo de cambio libre) y un régimen liberal para el movimiento de bienes y transferencia de capitales. El equilibrio presupuestal y la financiación inflacionaria se mostraban como los puntos clave, para lo cual se propone nuevas figuras impositivas, no recurrir al crédito del Banco de la República y una autofinanciación de los entes estatales para reducir el déficit.

Este dibujo que expone el Estado implica el desarme del modelo batllista para implementar una economía neoliberal, será perpetuado concatenadamente por las diversas Cartas de Intención sucesivas. Así vemos, como en 1961 se firma la segunda Carta y se pide la elevación de los límites superiores crediticios fijados en el año anterior. En la Carta de 1962, se concluye que si bien se habían respetado las condiciones de las anteriores Cartas, se proyecta una balanza de pagos deficitaria (lo que implicaba aumentar los créditos solicitados). La política central del FMI pasaba por la liberalización cambiaria del comercio exterior e implementar mecanismos legislativos y de política pública para la estabilidad interna y externa (ajuste).

Un nuevo modelo de deuda pública, caracterizada por tener una fuerte fuente de financiamiento externo proveniente de los organismos oficiales multilaterales, con un panorama de mundo polarizado (los dos bloques, estadounidense y soviético). La necesidad desde los foros de gravitación mundiales para definir sus áreas de influencia (las denominadas regiones periféricas) de cada uno de los bloques, impactó claramente en el espíritu del modelo de ajuste estructural que implementaba el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Bando Interamericano de Desarrollo.

La deuda uruguaya pasó a ser principalmente en dólares, sometidos a los avatares de la volatilidad de los tipos de cambio. Podemos ver cómo se va dejando o reduciendo el impacto del ahorro interno, y es que en 1950 la Deuda Pública Uruguaya que estaba en manos de acreedores residentes era del 79% (con un 21% en manos de no residentes), *contrario sensu* en el año 2000 (cenit

de este modelo) la deuda pública en manos no residentes es del 67%¹⁰. Se adquirió la idea de crecimiento con deuda, y un aumento paulatino y exponencial de la Deuda Pública. Vemos cifras de deuda como 421.3 millones de dólares corrientes en 1961 y 5.227¹¹ millones de dólares en 1990.

Los organismos multilaterales de crédito tomaron la batuta en el mercado financiero internacional, implementando los programas de ajuste estructural. La globalización financiera se centró en la liberalización del mercado de capitales, plazos más cortos de amortización del crédito y tasas de interés variable o flotante, lo que implicaba una reducción de pérdidas en las ganancias del inversor por aumentos inflacionarios, pasando el Estado uruguayo a estar sometido a las fluctuaciones de la tasa de interés internacional.

La etapa de ajuste estructural comprende un temporalidad extensa, desde 1959 hasta 2004. Aunque, se puede subdividir en etapas concretas como el estancamiento productivo, la inflación y el déficit fiscal durante la década de los años sesenta (1959-1972). Seguido por una gran expansión de la deuda pública externa (1973-1981), guiada plenamente por la implementación de políticas liberales en el marco comercial y financiero. Esta etapa se enmarca en el periodo de facto, con mecanismos de dolarización de la economía uruguaya, una gran apertura financiera (mayor especulación financiera exterior). La relación Uruguay-FMI es de un gran apogeo, ya que los créditos multilaterales proliferan en gran medida, y habilitan a un aumento notorio del monto de la deuda (la deuda pública en millones de dólares se triplica entre 1970 y 1980). Etapa que comienza con la abundancia de los petrodólares a nivel mundial, y que lleva al colapso financiero de la “crisis de la deuda” (1982-1991), denominada el quiebre de la “tablita”¹².

¹⁰ Fuente: Bertino, M. y Bertoni. R (2003); Dirección de Crédito Público; BCU.

¹¹ Fuente: Anuarios estadísticos de la DGE; BCU; INE

¹² Nota: “La “tablita” fue el nombre con que se conoció popularmente el tipo de cambio preanunciado que rigió entre 1979 y 1982, en el marco de una Política Económica que – conceptualmente– procuraba alinearse al denominado “enfoque monetario de la balanza de pagos”. Este instrumento fue considerado básico para la estabilización de precios puesto que se ligaba la evolución interna de los mismos con la externa, vía arbitraje internacional.” Cita (BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto. 2005 Pág. 21).

La etapa del colapso financiero afectó a numerosos Estados deudores, en el caso uruguayo supuso diversas renegociaciones de la deuda. El FMI juega un papel clave en las negociaciones para refinanciar la deuda externa. El gobierno de facto firma con el FMI en 1983 un acuerdo centrado en el equilibrio fiscal, mayor control de la oferta de dinero y el mantenimiento de los pilares neoliberales de la economía. Estas condiciones agravan la situación, que implica mayor pauperismo en la población. En 1985, con el primer gobierno (Sanguinetti) posterior a la dictadura se firma una Carta de Intención que habilita la renegociación de parte de la deuda, y se acepta la condición de mantener el modelo de ajuste estructural. Esto desemboca en que el FMI exige el ingreso de Uruguay al Plan Brady (1991).

La última década (1991-2000) muestra una vuelta al mercado financiero internacional, a la colocación de deuda externa. La emisión de títulos tendientes a captar las inversiones extranjeras fue muy alta, considerando aspectos como que Uruguay recibió el grado inversor por las calificadoras de riesgo. La rítmica adquirida de endeudamiento fue desmesurada, ya que la deuda pasó de 5.227 millones de dólares en 1990 a 9.132¹³ millones de dólares en el 2000. Las condiciones dictadas desde el FMI, aunque también el BM y el BID, se concentraron en el ajuste fiscal, la desindustrialización, la promoción del agro, la privatización y liberalización de la economía. Las medidas en la etapa de la renegociación con el FMI (durante el gobierno de Lacalle) se centran en el ajuste estructural (acuerdos SAL I y SAL II), siendo continuista con el estancamiento salarial, la congelación de los reajustes de las pasividades o jubilaciones, la reforma de la carta orgánica del BCU, la ley de intermediación financiera, y modificaciones en políticas públicas como la enseñanza u otros aspectos sociales.

Las crisis de la deuda en los países en vías de desarrollo se vienen sucediendo desde México (1995), Rusia (1997), Brasil (1999), Argentina (2001) y Uruguay (2002). Acontece un claro cuestionamiento a un sistema financiero que propugna la no regulación (no intervencionismo), que las fallas del mercado deben ser solventadas por el mercado, y la receta de ajuste

¹³ Fuente: Anuarios estadísticos de la DGE; BCU; INE

estructural de los organismos internacionales (especialmente el FMI) se muestra infructuosa.

En el año 2002 acontece una crisis financiera que toma al Uruguay con una deuda pública que suponía el 120%¹⁴ de su PBI. Pero en esta ocasión no asistimos a un mecanismo de quiebre (moratoria, no pago, suspensión del pago) como se utilizó en 1875, 1891 o 1932. No se implementó un esquema de incumplimiento en el servicio de la deuda, sino que se optó por que la crisis (igual que en 1982) discurriera por los mecanismos endógenos del sistema. El endeudamiento subió, se reestructuró el pasivo, se renegociaron las condiciones (en busca de extender los plazos) y se canjeó deuda (se pagó deuda con deuda, en una cadena financiera que conlleva a una deuda eterna, impagable y productora de dependencia del Estado deudor).

- Cartas de Intención 2002, 2003, 2004 y 2005

La Carta de Intención del 2005, firmada por Julio de Brun (Presidente del Banco Central) e Isaac Alfie (Ministro de Economía y Finanzas), consagra el esquema de gestión de la crisis que mencionábamos más arriba. Vemos Cartas anuales entre 1999 y 2005, estas mantienen el modelo de ajuste estructural, aunque cabe destacar que la Carta de Intención de 2005 viene guiada y estructurada por las de 2002, 2003 y 2004.

El 09 de febrero de 2005 se fecha la Carta, el cambio de gobierno se da el 1 de marzo, siendo que esta Carta de Intención es extendida y firmada por el gobierno saliente (Jorge Batlle). Nótese en este punto que en enero de 2005, ya con el nuevo gobierno electo, y teniendo en cuenta sus prioridades de gobierno, se acercó al país una misión del FMI (bajo la dirección de Anoop Singh) que se reunió con el futuro gabinete, teniendo instancias de trabajo conjunto, ya que se perfilaba una etapa de renegociación de la deuda.

Las Cartas anteriores se centran en el modelo de reforma y ajuste estructural. En este sentido, se intenta desarticular y reducir la dimensión del Estado (especialmente las expresiones de bienestar social), la economía se

¹⁴ Fuente: Bertino, M. y Bertoni. R. (2004)

dimensiona abierta al mundo, el mercado doméstico es desregulado, las inversiones extranjeras son respaldadas por el gobierno con márgenes de riesgo muy altos, las cargas públicas tributarias se concentran sobre los consumidores, y hay libre movilidad de capitales. El 2002 se caracteriza por un escenario de gran desregulación del sistema bancario, una fuga masiva de capitales (que lleva al extremo de un “corralito” bancario, hay una corrida bancaria por un plaza financiera totalmente inestable, esto lleva a que los bancos no respondan a la solicitud de retiro de los depósitos bancarios, instando a reprogramarlos, y llevando a concurso a numerosas entidades financieras), un aumento exacerbado de la deuda externa, un alza inflacionaria notable (utilizada para bajar el déficit fiscal), una inestabilidad y fragilidad regional (Argentina y Brasil) muy acentuada, y una profunda devaluación.

El primer paso del gobierno uruguayo en el 2003, para la gestión de la deuda y poder negociar la misma, se basó en el canje de deuda pública. Se anunció el 11 de marzo, mostrando plena voluntad de iniciar la renegociación de la deuda pública emitida en títulos públicos (con tenedores privados nacionales y extranjeros), el monto que se pretende canjear llega a un estimado de 5.200 millones de dólares. Se centró en una operación amigable, basada en el “canje voluntario”, y consiguió una aceptación altísima por parte de los tenedores, llegando al 92,5%¹⁵ de los montos totales de los bonos circulantes. El canje se concentraba en un mecanismo de esperas, es decir, estirar los vencimientos de los bonos por cinco años más, lo que conllevaba en forma inmediata una reducción de la falta de liquidez del Estado y la posibilidad de evitar el default. Los expertos de los organismos multilaterales y los grandes bancos inversionista a nivel mundial tomaron el canje uruguayo como un caso líder para otros países (dado que implicaba la continuidad con el modelo de ajuste estructural, pero además no era rupturista con las obligaciones asumidas, no habilitaba el default, impidiendo cualquier tipo de suspensión o cesación de pagos). Esta operación era de suma relevancia, para poder comenzar las tratativas con el FMI y las otras OOI financieras, tanto es así que contó con el respaldo explícito del Fondo.

¹⁵ Fuente: Antía, F. Informe de coyuntura (2003)

La operación de canje de deuda, se centró como decíamos en esperas (sin quitas), por lo que suponía mayor tiempo pero las mismas obligaciones, una suerte de que se ocupe el gobierno siguiente. La cuestión de la deuda con privados se vislumbra hacia el periodo de gobierno (2005-2009, y posterior), por ejemplo, algunas amortizaciones comienzan en 2011, y exponen la necesidad de desembolsar más de 800 millones de dólares. A esta operación se le sumaba la necesidad de liquidez, para lo que se utilizaron los modelos de Carta de Intención y esquemas de aumentos de los servicios de deuda por parte del FMI, BM y BID (con esperas, quitas, y aumento de deuda para pagar gastos de la deuda). Aunque los vencimientos de las obligaciones contraídas, implican un yugo en la economía uruguaya, además al discurrir por el modelo de ajuste estructural lo que se perfila son nuevos límites y restricciones que impactan en la realidad del país.

En 2003 vemos como la Mesa Ejecutiva del FMI, ante la presentación de la Carta de Intención, expone su conformidad con medidas de corte macroeconómico basadas en restaurar la confianza en el sistema bancario. Se insta a disponer políticas para apuntalar el acceso continuado de Uruguay a los mercados de capital internacionales en el futuro, incentivando el financiamiento oficial (con organismos multilaterales). Es necesario el establecimiento de un fondo especializado para dar liquidez, aportando financiación y resguardos a los bancos (se insiste en la necesidad de que los bancos públicos sean reestructurados, en especial, el Banco Hipotecario). Es imperiosa la necesidad de implementar medidas de ajuste del déficit del sector público, para lo que la disminución del gasto (incluyendo salarios y jubilaciones) y una reforma de la estructura tributaria son clave para abarcar una sustentabilidad fiscal adecuada, un diagrama de flotación del dólar, ampliar las líneas para la desregularización y la privatización, y garantizar el mantenimiento de la deuda pública a mediano plazo.

Es de menester en este punto destacar algunas particularidades concretas de la vinculación entre el organismo internacional (en su contexto) y el Uruguay. La crisis en Argentina (2001), se intentó que discurriera por los mecanismos ofrecidos por el FMI, aunque el fracaso de los mismos fue flagrante. El cuestionamiento al organismo, al modelo, y las tensas relaciones

(incluso en el caso de Uruguay), muestran un panorama de desconfianza. Aclaremos esto, porque el FMI asume el caso uruguayo como un buque insignia, que sirve de expiación de los errores cometidos en otros momentos, y por tanto muestra algunas flexibilidades y acondicionamientos a los efectos de que la gestión de la crisis por medio del paradigma del ajuste estructural sea eficiente y satisfactorio.

La receta dada por el FMI debe ser analizada con su doble visión de impacto, por un lado tenemos la relación Estado – FMI y por otro la de Estado – Pueblo/Sociedad. Ciertamente, el modelo se concentra en la primera relación y los costos o esfuerzos para mejorarla son primordialmente en detrimento de la segunda relación. El escenario de la población uruguaya (del auténtico soberano como hacíamos mención al mandato constitucional) presentaba cifras preocupantes en varios indicadores. El porcentaje de personas indigentes (utilizando el umbral propuesto en el Taller Regional sobre Medición de la Línea de Pobreza en 1996) pasó de 2,03% en 2001 a 5,99%¹⁶ en 2004. Semejante situación vemos en materia de pobreza, el porcentaje de personas pobres era de 27,01% en 2001 y de 40,96%¹⁷ en 2004. El índice de salario real a marzo de cada año con base 100 = marzo 1986, es de 128,67 en 2001 y de 99,14¹⁸ en 2004.

La Carta de Intención de 2005, centrada en la relación Estado – FMI, comienza haciendo referencia al programa económico de Uruguay (SBA de sus siglas en inglés), que fuera apoyado por el FMI por una reserva de tres años, y aprobado el 01 de abril de 2002. Muestran mejoras en varios aspectos económicos como el no aumento desmesurado de la inflación o la reducción del ratio deuda-PBI, siendo estas achacadas al diagrama impuesto por el FMI de austeridad y ajuste, con límites de gastos y una afectación profunda de los sectores sociales. No olvidemos que las elecciones del 2004, en las que gana por primera vez en la historia uruguaya una coalición de izquierda (Frente Amplio), tuvieron como eslóganes de campaña la atención a la “emergencia social”, un país sin pobreza extrema y sin indigencia, entre otros. Ahí es donde

¹⁶ Fuente: INE. Pobreza y Desigualdad en Uruguay (2006).

¹⁷ Fuente: INE. Pobreza y Desigualdad en Uruguay (2006).

¹⁸ Fuente: El País. Noticia. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/economia-pasa.html>

vemos el choque visceral que se da entre la condicionalidad estructural del modelo Carta de Intención, con una visión social del Estado, un bienestar de la población garantizado por las políticas públicas.

- **15 años con un paradigma distinto**

Se trata de un período que comprende tres gobiernos uruguayos, que han mantenido un modelo de endeudamiento y vinculación con el FMI en general constante bajo lo que llamamos el paradigma no condicionado o no condicional.

Los prolegómenos de esta etapa se basamentan en el proceso de renegociación de la deuda, y el establecimiento de las relaciones entre el nuevo gobierno (2005) con el FMI. Claramente, más allá de una concepción distinta y la intención de adoptar un nuevo modelo, debe tomarse en cuenta el transcurso recorrido y las obligaciones adquiridas en las Cartas anteriores. El nuevo gobierno estaba constreñido en varios aspectos, de acuerdo a la condicionalidad estructural, que le antecedió.

El 09 de mayo de 2005, técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas y especialistas del FMI que integraban la misión en Uruguay, comenzaron los trabajos conjuntos para consolidar la información estadística del país, y usarla como base de las proyecciones. Asimismo, en paralelo se abrió una de las instancias claves de la negociación, que fue el centro de la misma, la llevada a cabo en Estado Unidos con un equipo de negociación uruguayo ante el FMI. El acuerdo final de este proceso se centró en que conforme al superávit fiscal de 2005 y 2006, se podía garantizar el pago de los intereses, alineado con un crecimiento económico del producto muy bueno y que se proyectaba en crecimiento hacia los siguientes años.

Los primeros años se concentran en respetar buena parte de los acuerdos estructurales que ya venían, siendo así que tenemos una Carta de Intención en el año 2006 (la primera y última que se extiende entre 2006 y 2019). Además, se busca diferenciar la concreción del presupuesto nacional y las obligaciones de la deuda, creando una mecánica distinta mediante la

Oficina de Deuda, donde se administra y gestiona la cuestión del endeudamiento. Se evita de esta manera que todo el presupuesto esté condicionado por la deuda, y que el gobierno pueda implementar institucionalmente algunas de sus líneas programáticas (como la reforma de las cajas de jubilaciones en el sector previsional, no conteniendo iniciativas para continuar con la desregulación y la privatización de las empresas públicas, entre otras).

Estos antecedentes que mostramos, donde hay una desarticulación por parte de las autoridades uruguayas de las recetas inflexibles y ortodoxas del FMI mediante sus Cartas de Intención, terminan de concretarse con la debacle financiera y crisis mundial que acontece en 2008. Esta enorme crisis afecta en forma crítica al mundo desarrollado, el sur de Europa fuertemente afectado (crisis del ladrillo o burbuja inmobiliaria) con situaciones como las de España, Islandia, Italia o Grecia. También Estados Unidos con la atonía especulativa de la arquitectura financiera, donde se da el quiebre con la bancarrota de Lehman Brothers y un claro cuestionamiento a todo el sistema.

La nueva tésitura mundial, permite una gran fuga de las inversiones del norte desarrollado hacia otras regiones (América Latina, Sudeste Asiático, entre otros), además hay una pérdida enorme del valor del dólar y una recesión en la economía estadounidense. El gobierno uruguayo cuenta con dos ventajas, la primera ser receptor de esos nuevos flujos de inversión y la segunda es que no está condicionado o sujetado a los esquemas del fondo (paradigma de ajuste estructural) al no tener Cartas de Intención vigentes o en ciernes.

Las consecuencias directas de este paradigma no condicionado, se centran en un Estado que puede asumir políticas más amplias y en pro de mejorar distintas facetas de la sociedad. Es así que, el mal llamado gasto social (dado que abarca Derechos Humanos, ineludibles por parte del Estado para con sus habitantes, debe ser denominado inversión social) fue creciendo y amplió el esquema asistencialista que caracterizó esta época. Así vemos la mejora de algunos indicadores, los salarios reales crecieron un 27% (en términos acumulados) entre 2005 y 2009. El porcentaje de PIB para la

educación pasó del 3.2% en 2004 al 5.2%¹⁹, similar acontece con la inversión en salud que pasa del 3.4% en 2004 al 6.8%²⁰ en 2018.

Este periodo de quince años no ha sido llano o plano, y presenta vaivenes notorios, el alza de los commodities después de 2009, pero también la revalorización del dólar en 2014 (fuga de dólares, pérdida de competitividad, y redirección de las inversiones hacia Estados Unidos). Hay problemas crónicos como el crecimiento incesante del agregado monetario ampliado y su consecuente inflación. Esta última etapa (2015-2019) se ha centrado en controlar el tipo de cambio del dólar, y reducir la inflación (que vemos que baja sutilmente entre 2016 y 2018), mediante el mecanismo de inyectar dólares. Esta política es de corto plazo y deviene en una gran pérdida de las reservas internacionales, aunque evita el impacto fuerte en la economía y en la población (situación que vemos en Argentina, especialmente a nivel cambiario y de devaluación, con su correspondiente pérdida de poder adquisitivo y caída del consumo).

Cabe destacar que Uruguay bajo este nuevo modelo no dejó de adquirir deuda, es más, sigue siendo uno de los países más endeudados de la región. En la actualidad estamos con un ratio deuda-PBI del 67%²¹, con grandes intereses de deuda (unos 2.000 millones de dólares anuales). El 75% de la Deuda es asumida por el Gobierno Central (Estado Central Uruguayo), el 20% por el Banco Central y el 5%²² por el Sector Público No Financiero. Resultando muy ilustrativa la distribución en función del tipo de acreedor, el 88,7% de la

¹⁹ Fuente: Ministerio de Educación y Cultura – Panorama de la Educación. Anuario Estadístico de Educación 2017. Disponible en <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/presentacion-panorama-educacion-2017.pdf>

²⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Estimación de la Pobreza por el método de ingreso. Año 2017. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2017/f990baaf-1c32-44c5-beda-59a20dd8325c>

²¹ Fuente: Diario La Juventud. Noticia. Disponible en <https://www.diariolajuventud.com/single-post/2019/07/30/En-Uruguay-alcanza-el-67-Arigo%C3%B3n-Deuda-p%C3%BAblica-bruta-supera-el-m%C3%A1ximo-establecido-como-normal-para-cualquier-pa%C3%ADs>

²² Fuente: Reporte trimestral preparado por la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas sobre Deuda Soberana, de septiembre de 2019. Disponible en http://deuda.mef.gub.uy/innovaportal/file/27840/2/sovereign-debt-report-octubre-2019_espanol.pdf

Informe del BCU (Departamento de Análisis Financiero) sobre Deuda Pública del Sector Público Global, de junio de 2019. Disponible en <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Endeudamiento%20Pblico/resdspg.pdf>

Deuda responde a acreedores privados y el 10,4% a acreedores oficiales en su mayoría organismos multilaterales. Un 83% de la Deuda fue emitida bajo la figura de Títulos Públicos y un 11%²³ como Préstamos Internacionales (la reducción de la dependencia mediante la condicionalidad también se manifiesta en acudir menos a los préstamos oficiales, e implementar una política de inversión extranjera privada).

Sin embargo, salir de la condicionalidad estructural le ha permitido que los tiempos de crecimiento económico reviertan en su sociedad y puedan ser invertidos en varias de las esferas de la realidad uruguaya. El Gasto Público Social, alcanza el 27.7% del PIB en 2018, lo que nos muestra una subida del 136%²⁴ desde 2005.

- **Conclusión**

El año 2019 contó con elecciones generales en Uruguay. No podemos obviar las semejanzas por analogía inversa que hay con el año 2004. Esto es debido a que después de tres gobiernos con una coalición de izquierda, el gobierno en 2020 (01 de marzo) será una coalición de derecha. En este sentido, resulta oportuno tener presente el Comunicado de prensa y la Declaración del Director Ejecutivo del FMI para el Uruguay, que fue publicado el 22 de febrero de 2019 (aun sin gobierno electo, pero con el espíritu de hacer un análisis somero de la situación del país).

El documento sostiene ideas como la resiliencia Uruguay ante un mercado adverso, la fortaleza institucional y política en relación a la inestable y turbulenta situación de la región (claramente difiere de la situación inversa que se diera en el 2004, luego de un largo período de ajuste estructural). Asimismo, expresa que la única manera para mantener esa resistencia a los avatares de las naciones vecinas pasa por fortificar su política económica en materia fiscal y monetaria, con el claro objetivo de controlar la inflación en el marco de una banda de flotación. Menciona la constante depreciación del peso, no

²³ Fuente: Ibidem

²⁴ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Informe Social. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1582>

contemplando que también hay una constante revalorización del dólar, y que a razón de esto el BCU lleva interviniendo el mercado (mencionado *ut supra*).

En este informe se realizan algunos análisis prospectivos en cuanto a algunos indicadores, por ejemplo, el desempleo el 8.7%²⁵ en el año 2019 (la cifra más alta desde hace una década), pero se proyecta que desde 2020 va a bajar año a año.

En materia de políticas públicas el informe cuestiona algunas como es el caso de los “cincuentones”, los cuales ante un sistema de jubilaciones mixto (público y privado) impuesto por ley, cierta franja etaria a razón del Derecho de la Seguridad Social (derechos adquiridos y derechos en vías de adquisición) solicitan quedarse solo en el modelo público (se les termina dando la opción de elegir). Este modelo de seguro social, de carácter contributivo, pero con sendas expresiones de asistencia social, es cuestionado por el FMI y menciona el alto envejecimiento de la población y el impacto que tiene el modelo jubilatorio sobre el aspecto económico-fiscal. Además, se recomienda para incrementar el crecimiento económico una visión más aperturista del mercado con aumento de la competitividad y de la presencia uruguaya en los distintos mercados.

Después de lo que venimos viendo, este informe del FMI consagra y sugiere nuevamente el paradigma del ajuste estructural. No es menor tener en cuenta que como es costumbre una misión del FMI se acercó en diciembre de 2019 para reunirse con representantes del gobierno electo, poniendo sobre la mesa las cuestiones expuestas en el informe que hemos analizado. El 13 de marzo Uruguay declara en forma oficial el primer caso de coronavirus en el país, y ya bajo un modelo de pandemia empiezan a manifestarse las primeras tendencias de este gobierno entrante hacia uno u otro paradigma. En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas ya ha anunciado que recibirá 1.500 millones de dólares²⁶ de organismos multilaterales para la gestión de la

²⁵ Fuente: IMF - Uruguay: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Republic of Uruguay. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/22/Uruguay-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46624>

²⁶ Fuente: La diaria. Noticia. Disponible en <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/azucena-arbeleche-anuncio-que-el-gobierno-recibira-1500-millones-de-dolares-de-organismos-internacionales/>

crisis coronavirus, aunque se aclaró que la renovación de un Stand By con el FMI no es una de las líneas que se adoptarán en forma inmediata.

El gobierno ha anunciado la imperiosa necesidad de contar con gran liquidez, desde el sector bancario y el sector público, para asistir al sector privado y también gestionar la pandemia. Este viraje hacia acudir a los préstamos oficiales nos inclina a pensar en una restauración del paradigma del ajuste estructural como una posibilidad cierta.

En definitiva, la comparación entre el paradigma del ajuste estructural y la experiencia uruguaya para explicar el paradigma del ajuste no condicionado nos muestra dos escenarios contrapuestos. Por una lado, un Estado dependiente, donde los programas de ajuste estructural no han ejemplificado en lo social sus conveniencias ni beneficios. Un modelo con grandes costes socioeconómicos, ecológicos e incluso políticos (pérdida o cesión de soberanía), ajustes que acentúan las desigualdades distributivas y un impacto flagrante sobre la inversión social de un país (afectando el desarrollo humano y sostenible de una sociedad). Por otro lado, el modelo no condicionado o sin Cartas de Intención, solventa muchas de estas cuestiones y habilita a que un gobierno tenga un margen para mejorar el nivel de vida (ciertamente el modelo solo da la posibilidad y dependerá del gobierno que esto se implante y efectivice). Este paradigma no condicionado no está exento de críticas, al igual que algunas políticas implementadas durante esos años con este modelo, pero esto excede la extensión de este texto poder ver el impacto, raigambre y alcance de esas políticas.

A los efectos de entender, explicar y ver el ejemplo histórico uruguayo que discurre entre ambos paradigmas, es que concluimos que las consecuencias de las Cartas de Intención parecen ser muy onerosas para el bienestar de una sociedad.

- **Referencias Bibliográficas**

Fuentes Primarias

Carta de Intención Uruguay-FMI de 30 de enero de 2001

Carta de Intención Uruguay-FMI de 12 de marzo de 2002
Carta de Intención Uruguay-FMI de 24 de febrero de 2003
Carta de Intención Uruguay-FMI de 12 de agosto de 2004
Carta de Intención Uruguay-FMI de 09 de febrero de 2005
Carta de Intención Uruguay-FMI de 13 de junio de 2006
Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967
Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados 1969

Fuentes Secundarias

ALONSO ELOY, Rosa; DEMASI, Carlos. Uruguay 1958 – 1968 crisis y estancamiento. Ed. EBO. Uruguay. 1986.

ANTÍA, Fernando (Coordinador). Uruguay 2002-2003. Informe de Coyuntura. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UDELAR. 2003

ASTORI, Danilo; BUCHELI, Mario; CANCELA, Walter; FAROPPA, Luis. El FMI y nosotros. Ed. EBO. Uruguay. 1983.

BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto. Más de un siglo de deuda pública uruguaya: una historia de ida y vuelta. The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol. 34: 1-2. Suecia. 2004

BLANCO, Andrés. Estudios Críticos Sobre Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Montevideo: FCU. 2013

CHIMURIS, Ramiro. La Doctrina Espeche. Su vigencia y actualidad. En CHIMURIS, Ramiro; MENEZES, José; LIBREROS, Daniel (Coordinadores). Las deudas abiertas de América Latina. RICDP. Vol. 2. Ed La Citta del Sole. Italia. 2020

DE CERTEAU, Michel - La escritura de la historia. Universidad Iberoamericana. México. 1993.

- GAMARRA, Jorge. Tratado de Derecho Civil Uruguayo. Tomo 11. Vol. 4. Ed. FCU. Uruguay. 2006.
- GIANNINI, Achille D. Instituciones de derecho tributario. Madrid: Derecho Financiero. 1957.
- GINZBURG, Carlo - Reflexiones sobre una hipótesis: el paradigma indiciario, veinticinco años después. Contrahistorias. Número 7. México. 2006-2007.
- GINZBURG, Carlo - Nuestras palabras y las suyas. Una reflexión sobre el oficio de historiador, hoy. En Cinco reflexiones sobre Marc Bloch. Ediciones desde abajo. Colombia. 2016.
- JARACH, Dino. Finanzas públicas y derecho tributario. Buenos Aires: Abeledo Perrot. 2013.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino. La Constitución Nacional. Tomo 1. Ed. Cámara de Senadores. Uruguay. 1992
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo; ARBUET-VIGNALI, Heber; PUCEIRO RIPELL, Roberto. Derecho Internacional Público. Tomo 1. Ed. FCU. Uruguay. 1993
- LORENZO, Fernando. Uruguay y el FMI: una vieja relación que perdurará. En BUQUET, Daniel (Coordinador). Entre la cooperación y la competencia. Observatorio Político. Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR. Informe de coyuntura N° 4. 2003
- LUJAN, Carlos. La Negociación de la Deuda Uruguaya con el FMI en el 2005. Revista Uruguaya de ciencia Política. Vol. 16. N° 1. Págs. 181-200. Uruguay. 2007.
- MAÑÁN, Oscar M. Uruguay: crisis, inflexión y ¿vuelta de la política? Política y cultura. N° 34. Págs, 213-236. Mexico. 2010.
- MUSGRAVE, Richard. Teoría de la Hacienda Pública. Madrid: Aguilar. 1968.
- NAHUM, Benjamín. La Deuda Externa Uruguaya (1864-1930), Montevideo, Ed. EBO. 1994.

- NAHUM, Benjamín; FREGA, Ana; TROCHÓN, Yvette; MARONNA, Mónica. El fin del Uruguay liberal. 1959-1973. Vol.8. Ed. EBO. Uruguay. 1997.
- NICOLIELLO, Ariel. Derecho de la Seguridad Social. Fundación Electra. Ed. FCU. Uruguay. 2018
- PARRA, Germán S. Las Condicionales de las Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional y su Influencia en la Modernización del Estado Ecuatoriano. Tesis de Maestría. Ecuador. 2005. Disponible en <http://hdl.handle.net/10644/2419>
- ROTONDO, Felipe. Manual de derecho administrativo. Ed. Ediciones Del Foro. Uruguay. 2017
- VALDÉS COSTA, Ramón. Curso de Derecho Tributario. Bogotá: Editorial Temis. 2001.
- VILLEGAS, Héctor – Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Buenos Aires: Depalma. 1995.
- ZABALO, Patxi. Programa de ajuste estructural. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Consultado el 07/05/2020 en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/178>