

El rol del Fondo Monetario Internacional en el inicio de la gran deuda externa: los acuerdos de Argentina y México en 1976*

*Noemí Brenta** Elsa Gracida*** y Mario Rapoport*****

INTRODUCCION

En los años '70, cuando se produjo en los países centrales (y en algunas naciones periféricas que poseían abundantes recursos petroleros) una anómala exhuberancia de liquidez internacional, México y Argentina enfrentaron simultáneamente y por diversas vías, lo que parecía ser una crisis del modo de industrialización que ambas habían seguido en las últimas décadas.

Luego de un breve lapso de coincidencias en la búsqueda de profundizar las pautas del proceso de desarrollo existente través de programas fuertemente intervencionistas -durante las presidencias de Cámpora y Perón en Argentina, y de Luis Echeverría en México- cada país empezó a recorrer un camino singular, en especial cuando la Argentina, a partir del golpe militar de 1976, implementó un programa neoliberal. No obstante, en los años 1970 ambas naciones recibieron el influjo de abundantes capitales internacionales de corto plazo, celebraron acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y atravesaron el proceso de un gran endeudamiento externo. Situación que las llevaría a la crisis de 1981-1982, cuyas consecuencias pesan aun hoy sobre sus economías. Estas semejanzas en el devenir de Argentina y México refuerzan la tesis de la gran responsabilidad de los países desarrollados y del sistema financiero internacional en el espectacular crecimiento de la deuda externa soberana y su estallido posterior.

Los ciclos de entrada de capitales en la periferia, en épocas de abundancia en los países centrales, y su retirada intempestiva, con alzas de tasas de interés, cuando el centro necesita recuperar liquidez, se han reiterado en la historia. Ya en el siglo XIX Gran Bretaña tan pronto exportaba capitales en busca de mayor rentabilidad, como los repatriaba elevando las tasas de interés del Banco de Inglaterra, dejando tras de sí países cargados con deudas impagables¹. Otro proceso de movilidad acrecentada de capitales, esta vez en gran parte especulativos y sin control en los años '20, como bien señala Aldcroft, fue una de las causas del hundimiento de la bolsa de Nueva York en octubre de 1929, que dio comienzo a la mayor depresión económica que experimentó la economía mundial en su historia². Posteriormente, en la década de 1970 y nuevamente en la de 1990, similares movimientos contaron con un agente coordinador y promotor:

* Artículo basado en una ponencia presentada en las 1eras Jornadas Latinoamericanas de Historia Económica realizadas en Montevideo en noviembre de 2007.

** Investigadora del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), Universidad de Buenos Aires-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

*** Profesora e investigadora del posgrado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

**** Director del IDEHESI. Investigador Superior del Conicet.

¹ Prebisch (1991).

² Aldcroft (1999).

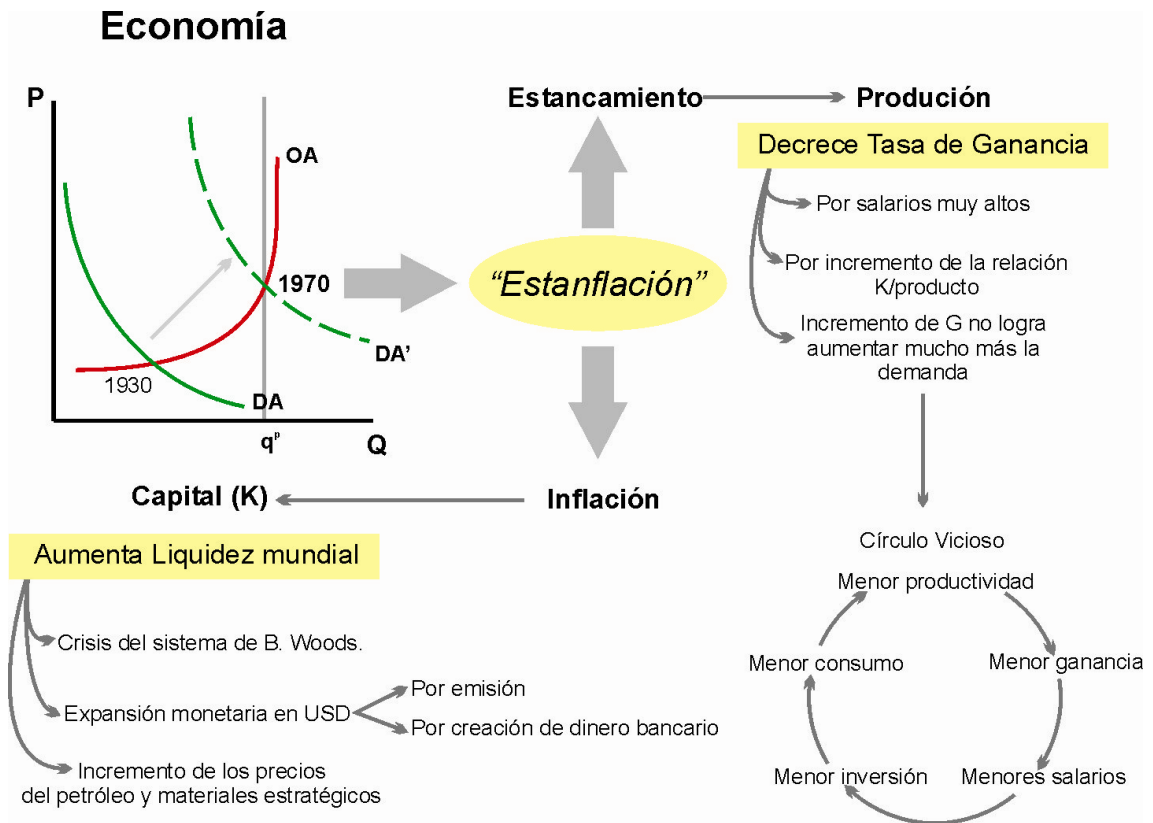
el Fondo Monetario Internacional, un prestamista de divisas de última instancia cuya falta se había lamentado en los '20. Al que se sumó subsidiariamente el accionar de otros organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y bancos multilaterales de fomento del desarrollo.

El objetivo de este trabajo, que se inscribe en una investigación más amplia, es mostrar el camino recorrido por Argentina y México en sus políticas económicas en los años setenta, con énfasis en la comparación de los acuerdos celebrados por ambos con el Fondo, y señalando las similitudes y diferencias de sus procesos de endeudamiento.

1. El inicio de la crisis de los años 1970

A finales de los años sesenta y principios de los setenta de la pasada centuria, la estrategia económica seguida en la segunda posguerra empezó a denotar su agotamiento; la llamada edad de oro del capitalismo llegaba a su fin. A partir de entonces la economía internacional inició una brusca caída de su trayectoria ascendente, adentrándose en una severa crisis, como se muestra en el Gráfico 1, que señala los cambios de desplazamiento de las curvas de oferta y demanda agregada y los elementos dinámicos de los procesos que originaron la estanflación, el exceso de liquidez internacional y la crisis resultante, y que analizaremos luego en forma más detallada:

Gráfico 1
La Crisis Internacional de la década de 1970



Como en todo período de grandes transformaciones económicas, las contradicciones asociadas a la evolución y profundización de las tendencias impulsoras del auge de la posguerra habían modificado cualitativamente las necesidades de organización y funcionamiento del sistema. Ese fue el caso de la innovación tecnológica

con su consecuente incremento en la productividad (en particular en manufacturas y comunicaciones); el avance de la internacionalización y de la interrelación de las esferas comerciales, productivas y financieras, promovido por la expansión de las empresas transnacionales; y la creciente y diversificada participación económica del Estado. A ello, se adicionaba el papel hegemónico asumido por Estados Unidos en el mundo capitalista y el ascenso de la competitividad de las economías europeas y japonesa.

1.1. La disminución de la tasa de ganancia en los países desarrollados

Una de las primeras manifestaciones evidentes de la metamorfosis que estaba ocurriendo, y del inicio de la crisis capitalista de los años '70, fue la disminución de la tasa de ganancia en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, según se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1

*Variación del costo salarial real y Rentabilidad del capital
En algunos países industrializados*

<i>País</i>	<i>Costo salarial real</i>		<i>Rentabilidad del capital</i>		
	<i>1960-73</i>	<i>1973-80</i>			
Estados Unidos	-1	+2	1966-74 -6,4	1974-77 +6,4	1977-80 -8,3
Alemania	+0,3	+0,3	1964-68 +0,1	1968-73 -6,2	1973-78 -0,7
Francia	-1,5	-0,3	1963-70 +0,8	1970-75 -8,8	1975-80 -2,8
Reino Unido	-0,6	+1,1	1963-70 -3,6	1970-75 -8,7	1975-78 -6,8
Japón	-1,7	-4,7	1965-70 +4,3	1970-75 -15	1975-80 +1,1

Fuente: C.E.P.I.I., *Economie mondiale, la montée des tensions*, Economica, París, 1983, cuadro 3.6, p. 170 y gráf. 3.1, pp. 174-75, cit. en Byé (1987), p. 1058

El fenómeno de mayor influencia en este proceso lo constituyó, sin duda, la desaceleración de la productividad. Su menor crecimiento, que ha sido explicado aduciendo razones de diferente naturaleza, tecnológicas, salariales y/o vinculadas a la intervención estatal, interrumpió lo que varios autores han llamado el círculo virtuoso de estabilidad de las décadas previas, expresado en el equilibrio entre el aumento de la producción, la capacidad de los consumidores para absorberlo y el incremento de los beneficios³.

El descenso gradual de la tasa de ganancia –y el avance tecnológico en transporte y comunicaciones– alentó, de igual modo, los primeros intentos de reestructuración de la organización del proceso productivo, impulsando su segmentación hacia diversas regiones y países con el fin de fortalecer la competitividad y disminuir los costos. Se iniciaba así, una reestructuración económica internacional, asentada en la integración regional y la globalización económica y promovida por las empresas y los capitales financieros transnacionales⁴.

³ Hobsbawm 1995, p. 287; Rapoport, 2007, pp. 605-607

⁴ Gracida, 2007, p. 75. Según la teoría de los ciclos largos de Kondratieff se iniciaría allí una fase B, recesiva, de la economía mundial, Arrighi (1994).

Asimismo, la caída de la tasa de ganancia en las naciones industrializadas incentivó la búsqueda de una compensación a través de colocaciones financieras en países en desarrollo donde se esperaba un más alto rendimiento de las mismas. Los ingresos externos por rentas de esos capitales enjugaron déficits en la cuenta corriente del balance de pagos de las potencias líderes, principalmente de los Estados Unidos, como se ve en el Cuadro 2, filas D y E.

Cuadro 2

*Inflación, tasas de interés, tipo de cambio real, cuenta corriente y balanza comercial
En algunos países industrializados. 1970-82*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>A. Inflación. Variación del índice deflactor del PBI</i>													
Estados Unidos	5,5	5,4	4,9	6,2	9,0	9,8	6,3	6,6	7,9	8,9	9,5	10,0	6,3
Alemania*	7,6	8,0	5,3	6,4	7,0	6,0	3,6	3,7	4,3	4,0	4,8	4,0	4,4
Francia	7,1	6,3	7,0	8,5	11,9	13,0	11,1	9,3	10,1	10,1	11,4	11,4	11,7
Reino Unido	7,3	9,4	8,2	7,0	14,9	27,1	15,1	13,9	11,6	14,4	19,5	11,4	7,4
Japón	7,7	5,6	5,6	12,9	20,8	7,7	7,2	5,8	4,8	3,0	4,6	3,7	1,7
<i>B. Tasa de interés de corto plazo</i>													
Estados Unidos	6,3	4,3	4,2	7,2	7,9	5,8	5,0	5,3	7,4	10,1	11,6	14,0	10,6
Alemania	9,3	7,1	5,7	12,2	9,8	4,9	4,3	4,3	3,9	6,9	9,5	12,3	8,8
Francia	8,6	6,0	5,3	9,2	13,0	7,6	8,7	9,1	7,8	9,7	12,0	15,3	14,6
Reino Unido	8,1	6,2	6,8	11,8	13,4	10,6	11,5	8,0	9,4	13,9	16,7	14,1	12,2
Japón	8,0	6,4	4,7	7,2	13,5	10,7	7,0	5,7	4,4	4,3	10,9	7,4	6,9
<i>C. Tipo de cambio de mercado, unidades de moneda nacional por dólar estadounidense</i>													
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Alemania	3,65	3,27	3,20	2,70	2,41	2,62	2,40	2,10	1,82	1,73	1,96	2,25	2,38
Francia	5,55	5,12	5,12	4,71	4,44	4,49	4,97	4,71	4,18	4,02	4,52	5,75	6,73
Reino Unido	2,39	2,53	2,35	2,32	2,35	2,02	1,7	1,91	2	2,22	2,39	1,91	1,61
Japón	358	315	302	280	301	305	293	240	195	240	203	220	235
<i>D. Balanza comercial, miles de millones de dólares</i>													
Estados Unidos	2,6	-2,3	-6,4	0,9	-5,5	8,9	-9,5	-31,1	-34,0	-27,5	-25,5	-28,0	-36,5
Alemania	*	4,5	6,0	12,5	18,6	13,7	15,3	18,5	23,3	15,1	7,9	15,4	24,1
Francia	*	*	*	*	*	1,0	-5,0	-3,4	-0,03	-3,6	-14,1	-10,1	-15,5
Reino Unido	-0,03	0,5	-1,8	-6,3	-12,2	-7,3	-7,1	-4,0	-3,1	-7,0	3,4	7,0	3,2
Japón	*	*	*	*	*	*	*	17,2	24,3	1,7	2,1	20,0	18,1
<i>E. Saldo de la cuenta corriente del balance de pagos, miles de millones de dólares</i>													
Estados Unidos	2,6	-1,0	-5,3	7,6	1,7	17,9	3,8	-15,1	-15,8	-0,1	2,2	4,8	-11,6
Alemania		0,1	0,3	4,2	9,8	3,1	3,8	3,9	9,4	-5,5	-13,3	-3,5	4,9
Francia	*	*	*	*	*	2,7	-3,4	-0,4	7,1	5,1	-4,2	-4,8	-12,1
Reino Unido	2,0	2,7	0,5	-2,4	-7,5	-3,5	-1,4	0,2	2,2	-0,8	6,9	14,1	8,0
Japón	*	*	*	*	*	*	*	10,9	16,5	-8,7	-10,8	4,8	6,9

Fuente: Elaboración propia, en base a información del FMI, IFS 1998.

Debe señalarse, que a pesar de que tanto Argentina como México comenzaban a atravesar situaciones críticas, esto no amedrentó a los prestamistas ni los indujo a recortar sus préstamos. Por el contrario, los intensificaron, con el premio de tasas de interés mucho más elevadas que las de sus lugares de origen, que reflejaban el mayor riesgo y la mayor concentración de los prestatarios, y la ventaja adicional de considerar que “los países no quiebran” y que, por ende, se trataba de colocaciones seguras, que tarde o temprano “alguien” se encargaría de pagar.

1.2. El colapso del orden monetario internacional: la inconvertibilidad del dólar estadounidense y las tasas de cambio flexibles

Otro hecho fundamental, expresión de la crisis y de las nuevas tendencias internacionales en gestación, lo constituyó el colapso del orden monetario internacional. Hasta entonces, la firmeza del dólar cimentada en la hegemonía económica, política y militar estadounidense, había hecho posible la estabilidad del sistema financiero

internacional. Sin embargo, a lo largo de los años sesenta, por diferentes vías Estados Unidos vio disminuir su supremacía productiva, monetaria y comercial frente a la acometida europea y japonesa. Como expresión del fenómeno y de su política económica interna, la balanza de pagos del país del norte se volvió crecientemente deficitaria a partir de 1958, mientras un par de años más tarde el total de los adeudos en dólares comenzó a ser superior a las reservas de oro del Tesoro norteamericano. Las consecuencias que este desenvolvimiento trajo consigo fueron trascendentales: el debilitamiento de la divisa estadounidense; la progresiva desconfianza del resto de las naciones, especialmente las industrializadas, en el dólar como medio de reserva y de pago internacional, y el desarrollo de un mercado libre de eurodólares y euro-dinero que fomentó el movimiento internacional de capitales y el rápido aumento de la liquidez internacional⁵.

Acorralado en un escenario que se conoce como el dilema de Triffin⁶, Estados Unidos continuó dando prioridad a sus objetivos de política económica y aumentando su déficit fiscal, aunque esto minara la solidez de la paridad oro-dólar. Siendo así, la principal potencia capitalista fue aumentando cada vez más su riesgo devaluatorio, y por ende, el peligro de desestabilización del régimen monetario internacional acordado en la Conferencia Monetaria y Financiera de la Naciones Unidas y Asociadas celebrada en Bretton Woods, entre el 3 y el 22 de julio de 1944.

Ya en 1961, la nación norteamericana empezó a compartir con otras economías la obligación de mantener el precio del oro a la paridad oficial de 35 dólares la onza, a raíz de la creación del Consorcio del Oro –conocido como “Gold pool” (1961-1968)- en el que participaron los bancos centrales de los principales países desarrollados⁷. Pocos años después, en marzo de 1968, las autoridades monetarias estadounidenses se retiraron del mercado libre y dejaron que el oro buscara su propio nivel de cotización, luego de la devaluación de la libra esterlina en un 14.3%, en noviembre de 1967, y de los embates especulativos a que se hallaba sometida su moneda. Posteriormente, en agosto de 1971, precedido por el empeoramiento de la balanza de pagos estadounidense y por la salida de capitales, el presidente Nixon (1969-1974), suspendió la convertibilidad del dólar, cuando anunció que su país dejaría de vender oro a otras economías:

“En las últimas semanas, los especuladores han venido haciendo una guerra sin cuartel contra el dólar norteamericano. La fuerza de la moneda de una nación se basa en la fuerza de la economía de esa nación, y la economía norteamericana es con mucho la más fuerte del mundo. Por consiguiente he dado instrucciones al Secretario de Hacienda para que tome las medidas necesarias con objeto de defender al dólar de los especuladores.

He pedido al Secretario Connally que suspenda temporalmente la convertibilidad del dólar en oro y otros activos de reserva, excepto en cantidades y condiciones que se determine sean en interés de la estabilidad monetaria y en defensa de los intereses de los EE.UU. Enterremos el espantajo de lo que se llama devaluación.”

Mediante esta decisión unilateral, Estados Unidos no sólo abandonaba la obligación que se había autoimpuesto en Bretton Woods, sino también demolía uno de los soportes fundamentales del sistema monetario internacional de la posguerra: el patrón de cambio oro que fue reemplazado por el patrón dólar. Después de más de

⁵ Aglietta y Moatti, 2002, p. 45 y Rapoport, 2007.

⁶ Postulado analítico propuesto por el economista Robert Triffin en 1960 al argumentar su desacuerdo con el empleo del dólar como moneda internacional y la necesidad de crear medios alternativos de liquidez (Triffin, 1962). Nacido en Bélgica, Triffin tomó la ciudadanía norteamericana en 1942, fue funcionario del FMI y de la Reserva Federal, miembro del Council of Foreign Relations y profesor de Yale.

⁷ Aglietta y Moatti, 2002, p. 46; Block, 1980 y Rapoport, 2007.

medio siglo, se confirmaba lo que John Maynard Keynes había advertido en 1923 cuando llamó al oro una “reliquia bárbara”: “(...) el oro tiene hoy un valor ‘artificial’, cuya evolución futura depende casi por completo de la política de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos”⁸.

La sustitución del sistema de tasas de cambio fijas -el otro gran eje del arreglo monetario de 1944-, por tasas de cambio flexibles, no tardó mucho en seguir el mismo camino. En 1973, luego de una nueva devaluación del dólar, por un monto de 10%, los países de la Comunidad Económica Europea decidieron mantener los márgenes de fluctuación entre sus monedas en 2,25%, pero permitir su flotación respecto al dólar, sistema que se conoce como la II Serpiente Monetaria Europea.

1.3. La crisis de la OPEP, el reciclaje de los petrodólares y el FMI

El descenso de la tasa de ganancia y el proceso de dislocamiento del sistema monetario internacional no fueron los únicos problemas. A ellos se agregaron el aumento del precio de varias materias primas (1972-1973), el crecimiento de los precios de los bienes de consumo a tasas de dos dígitos (1973-1975) y el primer choque petrolero (1973-1974)⁹.

Al calor de la Guerra del Yom Kippur, en octubre de 1973, los representantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de Arabia Saudita, Abu Zabi; Irán, Irak, Katar y Kuwait acordaron incrementar el precio del crudo en un 70%, disminuir su producción en un 25% y embargar el suministro del hidrocarburo a las economías occidentales. Posteriormente, el 23 de diciembre, decidieron un nuevo aumento del precio del crudo de un 13%. Con ello, en apenas dos meses, el valor del preciado elemento se había cuadruplicado. No debe perderse de vista, sin embargo, que la actuación de la OPEP sólo resultó posible porque esta política fue precedida y/o acompañada de nacionalizaciones o acuerdos que permitieron a los países miembros controlar sus reservas del hidrocarburo.

El abrupto incremento en el precio del petróleo si bien alivió la frágil situación de la balanza de pagos y de la moneda estadounidense, a causa de que la mayor parte de los excedentes de la renta petrolera se colocó en dólares, amplió aún más la liquidez del sistema monetario internacional y lanzó a los bancos comerciales receptores a una desesperada búsqueda para reciclar lucrativamente los nuevos depósitos, cuyo monto implicaba el pago de enormes intereses. Lo hacían, sin embargo, en un contexto en el cual la desaceleración económica -ahora articulada con un enérgico proceso inflacionario, lo que significó la presencia del nuevo fenómeno de la estanflación-¹⁰ había traído consigo, desde años atrás, la caída de la demanda de crédito por parte de las economías industrializadas. En estas circunstancias, las instituciones financieras privadas visualizaron a los países periféricos con desequilibrios estructurales en el sector externo como los destinatarios naturales para absorber la incrementada oferta de capital financiero internacional.

El mismo Fondo Monetario Internacional no fue ajeno a tal práctica. Frente a esta situación, y buscando evitar un mayor desequilibrio de las cuentas externas de las economías centrales y la consecuente apreciación de sus monedas, así como fomentar

⁸ Keynes, 1996, publicación original, 1924, pp. 178 y 181.

⁹ Galbraith, 1998, p. 292.

¹⁰ En su informe anual el FMI afirmaba que: “A mediados de 1974, la economía mundial contendía contra una inflación virulenta y generalizada, una desaceleración del crecimiento económico [...] y un desequilibrio masivo en los pagos internacionales. Esta situación constituye quizás el conjunto de problemas económicos más complejo y grave que hayan enfrentado los gobiernos y la comunidad internacional desde que terminó la Segunda Guerra Mundial (FMI, 1974, p.1)”

sus exportaciones de mercancías hacia las economías en desarrollo, ese organismo promovió direccionar los acrecentados flujos de capital hacia éstas, a través de canales de financiamiento distintos a los de las euromonedas¹¹. Y puso el ejemplo. Con carácter temporal, en 1974 estableció un nuevo servicio financiero, llamado Servicio de Financiamiento del Petróleo, cuyos fondos provenían de préstamos de los países exportadores de petróleo y de otros países que consideraba tenían una balanza de pagos firme. Mediante este mecanismo se reciclaron alrededor de siete mil millones de dólares.

En su discurso, sin embargo, el Fondo insistía que su objetivo era tratar de corregir el desequilibrio internacional en cuenta corriente –“de una magnitud y una naturaleza sin precedentes”- al que habían llevado en forma simultánea el superávit de los países exportadores de petróleo, el cual calculaba sería de aproximadamente 65 mil millones de dólares, y los déficits de las naciones industriales y de las productoras de materias primas no petroleras, para quienes pronosticaba incrementos en su déficit total de un 75% y un 25%, respectivamente¹². De manera adicional, en el informe se insistía que el movimiento de esas corrientes financieras debería realizarse en forma organizada¹³

En poco tiempo, el flujo de capitales se dirigió al continente latinoamericano, pero sin ningún control ni regulación por parte de las autoridades monetarias. En 1974, más de la mitad del financiamiento fue realizado a través de los mercados financieros privados, en particular del sistema bancario¹⁴. Así se iniciaba el rápido crecimiento del endeudamiento externo de la región, el cual en 1982 daría paso al estallido de la crisis de la deuda.

2. Cambios en el rol del FMI desde mediados de la década de 1970

El FMI fue pensado originariamente como un espacio de cooperación monetaria intergubernamental, para “facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional (...) alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de la política económica”¹⁵. Pero en los hechos, y desde sus primeros años de vida, este organismo funcionó como un instrumento del gobierno estadounidense¹⁶ y de las potencias de Europa Occidental, para promover sus intereses nacionales y los de sus empresas en los estados miembros que suscribieran acuerdos de préstamo, o que se acercaran al FMI debido a sus dificultades en el balance de pagos.

La idea de lanzar un *New Deal* internacional en pro de una economía mundial más próspera y justa, constituye la base a partir de la cual el presidente Roosevelt encargó a Harry White, subsecretario del Tesoro, la redacción del proyecto que culminó con los acuerdos de Bretton Woods. La figura de White, y la de los *newdealers* que lo

¹¹ Brenta, 2007. Los depósitos brutos de los países de la OPEP en los bancos del área del Banco de Pagos Internacionales ascendieron en 1974 a 26,5 miles de millones de dólares (Bekerman, 1988, cuadro 5),

¹² Sus vaticinios no se cumplieron. El deterioro de la cuenta corriente de los países subdesarrollados no exportadores de petróleo fue del 30%, mientras gracias a la recuperación económica mundial experimentada en 1974, Estados Unidos, animado también por el fortalecimiento de su moneda, registró una balanza corriente superavitaria (Banco, 1975, p. 16)

¹³ FMI, 1974 y 1975.

¹⁴ Banco, 1974.

¹⁵ FMI, Convenio Constitutivo, artículo I, inc. ii.

¹⁶ A pesar de que la normativa del FMI prohíbe a los países miembros ejercer influencia sobre cualquier funcionario del organismo en el desempeño de sus funciones, la práctica usual contradice este principio. Para una revisión de los mecanismos de influencia política en el FMI, ver Brenta, 2007, cap. 6.

acompañaban, se eclipsó con la muerte de Roosevelt, en 1945, y, poco más tarde, con el desarrollo de la Guerra Fría, los propósitos iniciales que animaron la creación de los organismos financieros internacionales fueron cambiando en forma notoria.¹⁷ El FMI –y el Banco Mundial, también creado en Bretton Woods en 1944- se transformaron en fieles representantes de los intereses financieros internacionales, con un peso decisivo en sus decisiones de la superpotencia del norte. Fenómeno que reflejaba, a su vez, el poder de voto de esta última dentro del organismo y la fortaleza de la moneda norteamericana, que había adquirido un rol hegemónico a nivel mundial al establecerse un sistema de cambios fijos basados en la relación oro-dólar. Esto implicaba que todos los países debían mantener reservas de moneda internacional en dólares, lo que aseguraba el predominio financiero de los EEUU.¹⁸

Por otra parte, el Fondo comenzaría a adoptar una creciente dureza en los requisitos exigidos a los países miembros para acceder a los recursos del organismo: las llamadas condicionalidades. Éstas combinaban medidas de política económica ortodoxa con otras que escapaban a su competencia, pero que resultaban de interés para uno o varios de los principales países miembros¹⁹.

Sin embargo, a fines de los años '60, como ya señalamos, el dólar comenzó a debilitarse y el sistema monetario presentó sus primeros signos de agotamiento llegándose a sustituir el “patrón oro-dólar” por el “patrón dólar”. Fue a partir de allí, que el aumento de la cantidad de dólares en circulación y el estancamiento de los países centrales impulsaron el incremento de la oferta de créditos hacia los países subdesarrollados²⁰.

En estas circunstancias, el FMI, cuyas funciones parecían haber decaído junto con el fin de los arreglos monetarios de Bretton Woods que le habían dado vida, y cuya incapacidad para cumplir con sus responsabilidades básicas de regulación lo habían marginado relativamente de la economía mundial, comenzó paulatinamente a desempeñar un papel mucho más activo²¹. De hecho, puede afirmarse que la institución, desde mediados de los años '70, inició una etapa de transición en concordancia con las tendencias ascendentes de la globalización financiera, donde la dirección del sistema monetario internacional por parte de los gobiernos sería sustituida por la gestión de los capitales²². Al final de ese proceso, como afirma un autor, el FMI pasará a ser “(...) el gendarme de los intereses globales de la comunidad financiera internacional²³”.

Un paso importante en tal dirección fue “(...) la creciente tendencia de los bancos comerciales a relacionar sus créditos con los acuerdos de los derechos de giro”, lo cual fue informado con beneplácito, según sus propias palabras, por Johannes

¹⁷ Para una historia del auge y caída de los *newdealers* y en particular, de Harry White, ver Rapoport y Médiçi, 2007. El objetivo de esos economistas, así como el de Keynes, era evitar que se repitan las causas que llevaron a la gran depresión de los años '30 y culminaron con la tragedia de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁸ Rapoport (2006), pp. 106-107.

¹⁹ Estas cuestiones van desde acordar ciertas facilidades a las importaciones, hasta otras totalmente ajenas a las competencias del Fondo, como desregular el mercado laboral, limitar el gasto militar, proteger el medio ambiente o la libertad religiosa, etc. (Brenta, 2007, cap. 6).

²⁰ Rapoport (2006), p. 107.

²¹ Dando cuenta del grado en que las autoridades del FMI habían sido dejadas de lado en estos años críticos, Samuel Lichtensztejn refiere que Pierre-Paul Schweitzer, Director General del Fondo en 1971, tuvo conocimiento de la trascendental decisión de los Estados Unidos de suspender la convertibilidad del dólar durante la transmisión televisiva del anuncio, mientras se encontraba en la oficina del secretario del Tesoro Norteamericano (Lichtensztejn y Baer, 1987, p. 42).

²² Aglietta y Moatti, 2002, p. 61.

²³ Lichtensztejn y Baer, 1987, p. 14.

Witteveen, director gerente del Fondo, en octubre de 1976 en la reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial, celebrada en Filipinas²⁴. Con el transcurso del tiempo, este sería el antecedente de una práctica generalizada de la comunidad financiera internacional: exigir a los países interesados en renegociar o contratar préstamos el haber establecido en forma previa un acuerdo con el Fondo, es decir, haberse comprometido a aplicar las políticas económicas recomendadas por la institución.

Vale la pena mencionar que, en la misma oportunidad, el representante del organismo internacional se refirió al hecho de que la acumulación de deuda de corto y mediano plazo, resultado del financiamiento reciente, había comenzado ya a: “(...) afectar la solvencia crediticia de algunos prestatarios y a crear la posibilidad de dificultades económicas y financieras”²⁵. Sin embargo, sus palabras no eran una advertencia a deudores y prestamistas acerca de las funestas consecuencias que su irresponsabilidad podría provocar. No, las pronunció con el propósito de justificar una mayor injerencia de la institución en la vida económica de los países miembros, la que fue aceptada en la ciudad de Kingston, Jamaica a principios de 1976, con motivo de la discusión de un nuevo régimen cambiario. Limitada estatutariamente a la orientación, “firme supervisión” y vigilancia de las políticas cambiarias, la intervención del Fondo terminó por abarcar prácticamente todas las áreas económicas, y aún las sociales y políticas²⁶.

De este modo, comparativamente con los años previos, se aumentó el número de consultas con las naciones asociadas, incluyendo la opción de realizar algunas adicionales si el FMI lo juzgaba conveniente, proporcionando en cada caso el país respectivo la información que se considerara necesaria.

También, y reforzando al mismo tiempo las razones argüidas para acreditar su creciente intervención, el organismo internacional empezó a enfatizar su visión de que los desequilibrios de la balanza de pagos eran ocasionados por la aplicación de políticas “inapropiadas en el país deficitario”; en detrimento de otras apreciaciones que los consideraba temporales y atribuibles principalmente a factores externos.²⁷ El predominio de este enfoque constituyó la base sobre la cual dio comienzo la modificación de los programas de asistencia financiera del Fondo, tanto en lo que hace a sus condicionalidades como a los tiempos de vigencia de los mismos. Fue entonces, en 1974, cuando se creó el Servicio de Facilidades Ampliadas (Extended Fund Facility) y se dio por terminado, a inicios de 1976, el servicio de financiamiento por aumento de la factura petrolera.

El primero de ellos, daba algunos indicios de la nueva dirección de la política financiera del FMI. Sin explicitarlo totalmente, el nuevo servicio se dirigía a los países en desarrollo que se comprometieran a seguir los programas del Fondo por dos o tres años, sujetos a una alta condicionalidad respecto a las medidas de política económica que deberían implementar. De manera inusual respecto a los programas anteriores, el sistema ampliado asociaba el desequilibrio en las cuentas externas con problemas estructurales de producción, comercio y precios; al tiempo que manifestaba su interés porque las economías que recurrieran al servicio consiguieran aplicar una política activa de desarrollo²⁸. No obstante, la evaluación de los programas del Fondo nunca incluyó indicadores de crecimiento ni de desarrollo, por lo que la referencia a estos temas parece

²⁴ Witteveen, 1976, p. 20.

²⁵ Witteveen, 1976, p. 19.

²⁶ FMI, 1993.

²⁷ Tal era el caso del Servicio de Existencias Reguladoras, creado en 1969; el Servicio de Financiamiento Compensatorio, establecido en 1963, y el Servicio Financiero del Petróleo, vigente entre 1974 y 1975.

²⁸ FMI, 1975, p. 61.

más retórica que operativa. El Cuadro 3 muestra las diferencias entre los acuerdos de facilidades de giro, que se mantuvieron vigentes, y los servicios de facilidades extendidas, creados en 1974.

Cuadro 3

FMI. Comparación de acuerdos contingentes y de facilidades extendidas

Tipo de Acuerdo	Derechos de giro	Facilidades extendidas	Financiamiento compensatorio	
			Granos y otros	Petróleo
Creado en	1952	1974	1963	Rigió 1974-77
Objetivo: problemas de balance de pagos	De corto plazo	Estructurales	Por caída de ingresos de exportaciones o aumento de costos de importaciones	
Vigencia del acuerdo	12 a 18 meses	3 a 4 años	12 a 18 meses	12 a 18 meses
Desembolsos	Trimestrales	Semestrales	Trimestrales	Trimestrales
Condicionalidades	Elevadas	Elevadas	Laxas, hasta 1982	
Cargos	Tasa básica + sobretasa + comisión de giro + comisión por compromiso de recursos		Tasa básica	Tasa básica

Fuente: elaboración propia en base a información del FMI

Si bien revertir el déficit en la balanza de pagos continuaba apareciendo como el objetivo central de los acuerdos, realmente su propósito era establecer las bases de la transformación de la organización económica de las naciones que recurrieran al organismo en concordancia con las tendencias globalizadoras en ascenso. Sin embargo, el Fondo no parecía tener todavía clara la estrategia económica que debería impulsar, según revelan los convenios celebrados con Kenya, Filipinas y México a mediados de los setenta. Eso ocurriría poco tiempo después, desde la crisis de la deuda, donde ya comenzaron a imponerse los cambios estructurales, con la connotación compendiada posteriormente en el Consenso de Washington, como condicionalidades fuertes de los programas, tan importantes como las restricciones fiscal y monetaria y la apertura a las importaciones, ejes sistemáticos de los acuerdos contingentes con el FMI.

Por lo pronto, fue en ese tiempo de crisis y transición de la economía mundial y del FMI, cuando Argentina y México celebraron sendos acuerdos con este organismo.

3. Las economías de Argentina y México previo a los acuerdos con el FMI de 1976

3.1. Argentina previo al acuerdo con el FMI de 1976

La Argentina de la década de 1970 estuvo signada por fuertes cambios de rumbo y por el imperio de la violencia. Luego de dieciocho años de proscripción, el peronismo retornó al poder en 1973, aunque su líder y entonces presidente, Juan Perón, falleció en julio de 1974.

En lo económico, la administración peronista procuró restablecer la alianza social que diera origen al movimiento, es decir, la conjunción entre la pequeña y mediana empresa de capital nacional y “mercadointernista” y el movimiento obrero, nucleado en la Confederación General del Trabajo (CGT). El Estado debía volver a jugar un rol decisivo a través del financiamiento de la producción nacional y de estímulos a los sectores locales por sobre el capital extranjero. La política económica del ministro de economía, José Ber Gelbard, estaba cimentada en el Pacto Social, que permitiría establecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico, la

redistribución del ingreso a favor de los asalariados, del mercado interno, las restricciones a la operatoria del capital extranjero y la industrialización²⁹.

En los primeros años de los setenta, la economía argentina registró una leve expansión, con elevado nivel de empleo, redistribución progresiva del ingreso, inflación controlada, y fortalecimiento del sector externo. En agosto de 1974 el gobierno reembolsó anticipadamente al FMI 110 millones de derechos de giro, debido al buen estado de las reservas internacionales. En el ejercicio 1974-75, este organismo amplió el número de monedas utilizadas para préstamos, e incluyó entre ellas al peso argentino gracias a la solidez de su balance de pagos³⁰.

A pesar de la violencia política -los enfrentamientos al interior del sindicalismo, el accionar de la guerrilla de diversas filiaciones, y de los paramilitares organizados en la triple A (Alianza Anticomunista Argentina)- el producto bruto argentino creció sin interrupciones hasta el segundo trimestre de 1975, en un contexto internacional caótico, el peor desde los años 1930. Pero el balance de pagos se deterioró aceleradamente: el alza de los precios del petróleo incrementó las importaciones, al tiempo que las exportaciones cayeron por desplome de sus precios internacionales. El control de precios, en un contexto de costos crecientes, indujo al agio, al desabastecimiento y al mercado negro. Entonces, los reclamos salariales arreciaron y el Pacto Social comenzó a desmoronarse.

Muerto Perón, el 1ro. de julio de 1974, su esposa María Estela Martínez (conocida como Isabel Perón) lo sucedió en la presidencia, dando acceso al poder a grupos ligados al ala derecha del justicialismo, encabezada por López Rega, ministro de Bienestar Social. Este cambio del peso de las distintas facciones del partido gobernante -que Perón había mantenido más o menos balanceadas- sesgó también la política económica. En octubre de 1974 una conducción económica más ortodoxa lanzó un plan de ajuste. El déficit fiscal, que había crecido notablemente en 1973 y 1974 debido a los incrementos del gasto público por encima de los ingresos fiscales, se profundizó en 1975 por una brusca caída de la recaudación tributaria, consecuencia de la recesión.

Culminando este proceso, en junio de 1975 el nombramiento de Celestino Rodrigo como ministro de Economía, asesorado por ideólogos de las corrientes liberales que comenzaban a predominar en el *establishment* económico, fortaleció la tendencia de la derecha liberal en el gobierno. Simultáneo a un retiro de fondos del FMI -en el tramo oro, no sujeto a condicionalidad- y del inicio de las negociaciones para obtener financiamiento por aumento de la factura petrolera, Rodrigo lanzó un plan que inauguró un largo período de alta inflación en Argentina, extendido por más de quince años.

El llamado “Rodrigazo” sacudió a la sociedad. Ese plan consistió en una fuerte devaluación del peso; el aumento de los precios de la nafta, de las tarifas de electricidad, del gas y de los transportes; la desregulación de las tasas de interés para los depósitos transferibles de plazo fijo; y la liberación general de precios, excepto en treinta productos básicos. El ministro Rodrigo, que permaneció sólo dos meses en su cargo, anunció también un ajuste fiscal, el tratamiento igualitario de las empresas extranjeras y nacionales, una reforma tributaria, la privatización de empresas estatales -excepto las de servicios fundamentales-, diversas medidas de control de las importaciones, y la firma de una carta intención con el National City Bank de Nueva York por la cual éste formaría dos “pools” de bancos a fin de reunir 250 millones de dólares para financiar la inversión en empresas públicas argentinas. El sesgo neoliberal de las políticas

²⁹ Rapoport, 2007, pp. 565-566.

³⁰ FMI, 1974, p. 92.

económicas al plasmadas desde 1976 y prolongadas durante las décadas siguientes, bajo acuerdos continuos con el FMI, se distinguen claramente en este programa.

Rodrigo mencionó, en su discurso de lanzamiento del plan, que “apoyos menores logrados en sectores internacionales” habían ayudado a pagar los compromisos externos del mes de junio, imposibles de afrontar con las exiguas reservas disponibles, y que había contribuido “significativamente a esta solución el cambio de rumbo en la política económica argentina”. Pero los sectores asalariados no aceptaron el ajuste. El shock redistributivo fue contestado con aumentos salariales negociados bajo presión sindical, que compensaron parcialmente la caída buscada del salario real³¹. Mientras que en el trimestre anterior al Rodrigazo –marzo a mayo de 1975-, la inflación mensual promedió el 7%, el shock inflacionario llevó las variaciones del índice de precios minorista, entre junio y octubre, a un promedio de 20,6% mensual. La hiperinflación arreció, las reservas siguieron cayendo y el ministro terminó siendo sustituido.

En esas dramáticas circunstancias, el 8 de octubre de 1975 el gobierno argentino presentó al FMI una solicitud de giro por 76,1 millones de derechos de giro, bajo las facilidades petroleras. La presentación de una solicitud formal al FMI siempre corona una negociación entre las autoridades nacionales y los funcionarios del organismo, que incluye usualmente adoptar ciertas medidas–devaluación y ajuste fiscal- previas a la aplicación de un programa ortodoxo, lanzado al tiempo del anuncio del acuerdo. Teóricamente, para acceder a las facilidades petroleras, el país solicitante sólo debía describir las políticas adoptadas para solucionar los problemas de balance de pagos en el mediano plazo y el Fondo evaluaría si ellas eran adecuadas³². Al mismo tiempo, el prestatario se comprometía a tomar medidas de ahorro de petróleo y de desarrollo de otras fuentes energéticas. Una misión argentina visitó al Fondo en octubre de 1975. Allí, se presentó el programa económico de ajuste, que incluía un tipo de cambio realista, aumento de los impuestos y una política de ingresos restrictiva y el día 20 el staff del organismo internacional envió su evaluación al directorio ejecutivo recomendando la aprobación del crédito.

Sin embargo, en los primeros meses de 1976, el gobierno argentino continuó negociando con las autoridades del Fondo sin lograr un solo dólar de préstamo. El 11 de marzo, el director del Departamento del Hemisferio Occidental (Latinoamérica) del FMI, Jorge Del Canto comunicó al gobierno argentino la denegatoria de acceso al último tramo de las facilidades petroleras: las políticas fiscales y de ingreso de Argentina eran inaceptables para el organismo. El Fondo exigía una caída drástica de los salarios reales, aumentar las tarifas públicas un 85%, subir los impuestos, devaluar aun más el peso y unificar el mercado cambiario, todas ellas medidas recesivas y jibarizadoras de los ingresos de los sectores populares, bases del peronismo. Los negociadores argentinos –el ministro Mondelli y Eduardo Zalduendo, presidente del Banco Central- estaban casi dispuestos a aceptarlas, pero carecían del soporte político necesario para su implementación. El memorándum del Fondo que denegó el desembolso al gobierno peronista, concluía con una frase reveladora de sus simpatías políticas: “Los militares, mientras tanto, están permitiendo que la situación se continúe deteriorando, sin embargo, hay rumores diarios de que actuarán pronto”³³. Ya se estaba esperando la intervención de las fuerzas armadas, con pleno conocimiento del gobierno norteamericano y con el apoyo directo o implícito de sectores políticos y civiles internos.

³¹ Restivo y De la Torre, 2005; Vitelli, 1986, p. 170.

³² FMI, Informe Anual, 1975, p. 60.

³³ FMI, Office Memorandum del Dto. del Hemisferio Occidental al director gerente del FMI, 11 de marzo de 1976.

El 24 de marzo de 1976 los grupos dominantes tradicionales aprovecharon la profunda crisis política y la imposibilidad de que la situación económica pudiera mejorarse tras la negativa de ayuda del Fondo, para implantar un modelo social y económico basado en una reprimarización de la economía (una vuelta al énfasis en la producción agropecuaria), el comercio agroexportador, el financiamiento externo, el desmantelamiento de la industria y la especulación financiera. El terrorismo de estado eliminó todo tipo de resistencia política y permitió aplicar medidas tendientes a destruir las conquistas sociales existentes y a disminuir los salarios reales de los trabajadores. Este gobierno se extendería, con distintos presidentes, hasta diciembre de 1983.

El 26 de marzo, dos días después del golpe militar, el Fondo autorizó un retiro al nuevo régimen dictatorial por 110 millones de derechos de giro, bajo las facilidades de financiamiento compensatorio por fluctuación de exportaciones, que acababa de denegar al gobierno derrocado. Iniciando formalmente el programa económico, el 2 de abril, Martínez de Hoz, nombrado ministro de Economía anunció las nuevas medidas, basadas en los principios de subsidiariedad del Estado y apertura de la economía. El ministro era un típico representante de la llamada oligarquía tradicional, perteneciente a una familia de grandes hacendados con orígenes coloniales **en el tráfico de esclavos** **NOTA AL PIE**, y su equipo estaba integrado por varios economistas que habían pasado por la universidad de Chicago, dispuestos a experimentar en la Argentina las políticas monetaristas y liberales de Milton Friedman –ya adoptadas en la vecina dictadura pinochetista. Se repitió, así, en la Argentina, una vez más, la paradoja del liberalismo económico, que necesita del autoritarismo político para su implementación. Toda oposición o crítica fue obliterada, a través de secuestros, desapariciones, torturas, asesinatos, exilios y terror, durante ocho años.

El objetivo económico armonizaba con una meta política: destruir la base productiva del proceso de industrialización que, según los ideólogos del régimen militar, había sido el sustento de peligrosas alianzas populistas y nacionalistas, cuya radicalización se había tornado, en los últimos años, incontrolable. Constituía una forma de solucionar de manera definitiva un problema no resuelto en el pasado con la proscripción política del peronismo y de otras fuerzas de izquierda. También contaba para ellos el ejemplo de la dictadura militar chilena. No por casualidad el FMI respaldó ambos gobiernos, el chileno y el argentino, cuyas bases ideológicas compartía. Se iban a aplicar así, en el cono sur del continente, políticas económicas neoliberales antes aún de la llegada al gobierno de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el hemisferio norte.³⁴

El apoyo de la banca internacional, henchida de eurodólares y petrodólares, fue fundamental para financiar al régimen militar y no se hizo esperar. En abril de 1976, un consorcio de bancos comerciales otorgó a la Argentina un préstamo de u\$s 300 millones, por un plazo de seis meses, y prorrogó vencimientos por u\$s 350 millones. Las reservas internacionales comenzaron a crecer rápidamente, gracias a las vinculaciones del ministro de economía con el establishment financiero internacional - una de las más importantes razones de su nombramiento- y a la confianza en la capacidad del gobierno de facto de consolidar el sector externo imponiendo el disciplinamiento social necesario para comprimir la demanda interna³⁵.

En mayo de 1976, una misión del Fondo viajó a la Argentina por tres semanas, para elaborar el informe del artículo VIII. Esta misión acordó con las nuevas autoridades un borrador de carta intención para un acuerdo contingente por 159,5 millones de derechos de giro, monto ampliado del primer tramo de crédito. El gobierno

³⁴ Rapoport, 2007, pp. 645-648.

³⁵ Schvarzer, 1986,

argentino debía aun definir el programa de crédito y el monto del acuerdo contingente, puntos que se analizan en el acápite 3.

3.2. México previo al acuerdo con el FMI de 1976

Desde una perspectiva amplia, la devaluación y flotación del peso frente al dólar y los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional de 1976, representaron para México la clausura de una estrategia, cuyo objetivo explícito eran instaurar un esquema de crecimiento con distribución de la riqueza, en un contexto de estabilidad económica, algo parecido a lo se había intentado en la Argentina con el retorno del peronismo al poder. Esta era la respuesta que, al asumir la presidencia el 1° de diciembre de 1971, Luis Echeverría había ofrecido al país para hacer frente a los significativos desequilibrios económicos con que culminaba el llamado “Desarrollo Estabilizador”.

Llevar adelante este propósito implicaba –para él- rescatar de la exclusividad de los empresarios la coordinación del proceso económico. Fue entonces, cuando arropada en la ideología de la Revolución Mexicana, una mayor presencia estatal comenzó a desplegarse en el país. Tal forma de proceder ocurría en un momento en que otras naciones latinoamericanas reivindicaban también el papel dinámico del Estado, en contraste con la tendencia mundial ascendente en la cual éste y sus instituciones habían comenzado a ser objetos de condena frente a la reivindicación del predominio irrestricto del mercado como eje de la organización económica.

Pero en el México de inicios de los años setenta todavía no se cuestionaba la intervención estatal. En realidad, al interior del grupo gobernante la polémica se concentraba en la búsqueda del camino para afrontar los desequilibrios externos e internos asociados con la estrategia hasta entonces seguida. Algunos funcionarios, en particular los del área monetaria-financiera, reivindicaban la continuidad en el empleo de instrumentos fiscales y monetarios de naturaleza restrictiva. En contraste, para los funcionarios más afines con el programa reformista, fomentar el crecimiento exigía, ante todo, ampliar el mercado doméstico, para lo cual debían fortalecerse las finanzas públicas, elevar la participación de los salarios y fomentar la inversión privada; así como también intensificar el gasto público en los sectores que estimularían el incremento de la producción.

Ambos enfoques tuvieron una gran influencia en el diseño y práctica de la política económica, lo cual, aunado a la inestabilidad de la economía doméstica e internacional, contribuyó a conducir la economía del país por un sendero de freno y arranque (stop and go), a lo largo de los primeros seis años de la década de los setenta.

Durante 1972, la inversión pública se elevó en un espectacular 41.4%. A fin de quebrar los llamados “cuellos de botella” el gobierno lanzó varios programas en sectores estratégicos, convencido de que el equilibrio debía afincarse en el crecimiento económico. Uno de estos programas, cuyo impacto en el desempeño futuro nacional era entonces inimaginable, apuntaba a restituir la autosuficiencia petrolera “para acentuar su contribución al desarrollo económico del país”³⁶. La industria de hidrocarburos mostraba al inicio del sexenio una situación de gran menoscabo exhibida entre otras anomalías, en el descenso de su producción, saturación de la capacidad de refinación, disminución de los trabajos de exploración, balanza externa deficitaria, deterioro en su estructura de precios y creciente endeudamiento externo³⁷.

Enmarcada en el “Programa de Acción, 1971-1976”, la inversión bruta fija en la industria petrolera aumentó de 4,604 millones de pesos en 1970 a 23,912 millones en

³⁶ Mercado, 1971.

³⁷ García, 1989.

1976. El resultado fue que la producción de crudo creció de 178 millones de barriles a 328 millones, en el mismo período, y, a partir de 1975, México recuperó su papel de exportador neto de petróleo. Las reservas totales pasaron de 5,568 millones de barriles a 11,160 millones, a lo cual contribuyó el descubrimiento de ricos yacimientos, localizados en Chiapas y Tabasco³⁸.

De igual significación para la trayectoria posterior de la economía nacional, pero con resultados adversos, fue la incapacidad del gobierno para llevar a buen término en 1972, ante la oposición de la cúpula empresarial, su proyecto de reforma tributaria³⁹. Insertos en una difícil relación con el sector privado a lo largo de todo el sexenio, los responsables de la economía se encontraron ante una disyuntiva vital: renunciaban a su objetivo básico de distribución, a la vez que limitaban el desempeño estatal al espacio que le imponía su reducido ahorro interno, o hacían un mayor uso de la deuda pública, lo cual significaba abandonar sus metas de finanzas públicas sanas y una situación menos dependiente con el exterior.

El espectacular crecimiento de la deuda pública externa, cuyo monto se multiplicó casi cuatro veces, al pasar de 5,065 millones de dólares en 1972 a 19,600 millones en 1976, revela la decisión adoptada y dio paso a lo que algunos autores han calificado como etapa de crecimiento sostenida por la deuda⁴⁰. A partir de entonces, el débil sector externo se tornó más vulnerable. La creciente descapitalización que para la economía del país representaban los pagos por el servicio de la deuda, alcanzaron proporciones nunca vistas, anunciando lo que en poco tiempo habría de convertirse en uno de los componentes principales de la crisis del endeudamiento externo mexicano. Entre 1973 y 1976, los intereses y amortizaciones de la deuda del sector público aumentaron de 1,337.6 a 2 474.8 millones de pesos. Esto es, a casi un tercio del ingreso por la exportación de bienes y servicios. A ello debe añadirse que, en 1976, se llegó a una situación en la cual la mitad de los nuevos créditos tenía como propósito pagar la deuda anterior y específicamente, cada vez más, los intereses por ella devengados, el 40% ese año.

No obstante, todavía en su informe presidencial de 1975, Luis Echeverría aseguró que mantener la convertibilidad con tipo de cambio (...), seguía siendo pieza vital del manejo de la política económica⁴¹. De hecho, desde 1974 al interior del grupo gobernante había quienes insistían en la necesidad de devaluar la moneda, señalando incluso que está medida debía haberse realizado a mediados de 1973, aunque todavía era oportuno hacerlo⁴². Pero por lo pronto, como sigue siendo tradicional en el quinto año de cada sexenio, el interés de los dirigentes políticos y empresariales se dirigió a tratar de influir en la designación del candidato a la presidencia de la República por parte del Partido Revolucionario Institucional, PRI; hecho puesto en práctica el 22 de septiembre de ese año cuando fue nominado el hasta entonces secretario de Hacienda, José López Portillo.

³⁸ Nafinsa, 1981, Cuadro 3.5.

³⁹ Ese año, los líderes empresariales, mediante la amenaza de llevar sus capitales al extranjero, frustraron el proyecto de la iniciativa de ley mediante la cual se pretendía eliminar, según lo sugerido diez años antes por Kaldor, el anonimato en los títulos de renta fija y en las acciones industriales. El acuerdo al que se llegó, al incluir solamente el incremento de la tasa impositiva de los títulos al portador, siguió encubriendo el monto total de los ingresos, lo cual limitaba la incidencia redistributiva y la mayor recaudación esperada a partir del impuesto global personal, establecido a principios de ese mismo año (Gracida, 2005, p.297).

⁴⁰ Hacienda, 1993.

⁴¹ Echeverría, 1975.

⁴² Tello, 1979, pp. 94-95-

Parece haber sido en ese 1975, cuando estuvo en el país “(...) una misión crítica del FMI, tan confidencial que sus integrantes se mantuvieron en el anonimato todo el tiempo de la visita”. En esa oportunidad, Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de México, reveló a E. Walter Robichek, quien encabezaba la misión, que “(...) él reconocía que tendría que devaluarse el peso, acción que el FMI favorecía pero el Gobierno de México rechazaba en forma tajante.”⁴³

Es muy probable que en la oposición por parte de las autoridades gubernamentales, hayan influido dos normas no escritas pero fielmente acatadas durante un largo periodo en el país. Una, probablemente fruto de la ahora debatida hegemonía del pensamiento estabilizador, consistía en resistir todo lo posible las presiones devaluatorias, argumentando que la estabilidad monetaria simbolizaba la fortaleza del presidente, del gobierno e incluso del sistema.⁴⁴ Otra, era la determinación de no acrecentar la inquietud política, tradicionalmente desencadenada por la designación del candidato presidencial priista y la correspondiente jornada electoral, que habría de ocurrir en el mes de julio del siguiente año.

Los resultados económicos de 1975, vistos a la luz del atraso del tipo de cambio eran evidentes. Sobrevaluada, en alrededor de un 50%, la paridad vigente, no sólo incidía en forma negativa en la competitividad de la economía, cuyo déficit en cuenta corriente era casi el 13% del PIB, sino que además estaba forzando a convertir en deuda las crecientes salidas especulativas de capital, las cuales eran para entonces equivalentes a un aproximado 20% del nuevo endeudamiento. El semanario *Money Manager*, de abril de 1976, resumía muy bien la situación cuando afirmaba que la devaluación era un hecho seguro, siendo únicamente cuándo ocurriría y en qué monto.⁴⁵

Una vez efectuadas las elecciones el 5 de julio, el entorno estaba listo para llevar adelante la postergada medida. Por dos días en el mes de agosto, Francisco Suárez, director ejecutivo del Fondo por México, y cuatro funcionarios, encabezados por Ernesto Fernández Hurtado, se reunieron con Johannes Witteveen y miembros del staff del FMI. En los encuentros celebrados en Washington, se preparó el escenario para la visita de una misión del Fondo en agosto-septiembre, cuyo cometido sería negociar el Servicio de Acuerdo Ampliado⁴⁶.

Por fin, en el anochecer del martes 31 de agosto de 1976, en una conferencia de prensa y frente a las cámaras de televisión, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta anunció:

“(...) se ha adoptado la decisión de abandonar el tipo de cambio fijo del peso mexicano frente al dólar norteamericano (...) y dejarlo flotar de tal manera que las fuerzas del mercado actúen de manera indicativa respecto del nuevo tipo que deberá establecerse en el futuro⁴⁷.”

⁴³ Robichek, 2003. p. 170. Ese sería el año en que el Fondo hace referencia a una visita de “informal” de representantes del organismo (FMI, 1976)

⁴⁴ Sin llegar a esos extremos, la belicosa expresión de Richard Nixon de “Enterremos el espantajo de lo que se llama devaluación”, arriba reproducida, parece ratificar el hecho de que el mantenimiento de tipos de cambio fijo se había convertido en una especie de fetiche del funcionamiento de la economía.

⁴⁵ Citado por Luis Suarez en un libro producto de varias entrevistas que el autor hizo a Luis Echeverría, ya por ese entonces ex presidente de México (Suárez, 1979, p. 217).

⁴⁶ FMI, 1976, septiembre 23 y octubre 20. Luis Suárez, afirmó que en el mes de agosto: “Detrás de los hechos se movió la presencia en México (...) del señor Vitteven (sic), director del Fondo Monetario Internacional (...). Se entrevistó con Beteta. Vio a Echeverría, en presencia de aquél. Se dijo que el poderoso personaje financiero les hizo visitas de cortesía. Pero se desprende que vino a pedir, a exigir, (...) la devaluación. Devaluación y préstamo de más dinero para unas finanzas agotadas de divisas, o mantenimiento de la paridad y no se conceden nuevos créditos. Ese era el ultimátum (Suárez, 1979, p. 226).”

⁴⁷ Numérica, septiembre, 1976, p. 48.

La medida, explicó Beteta, tenía el propósito de corregir el déficit de la balanza de pagos y detener la salida de ahorros al exterior. Fue así como, luego de veintidós años de vigencia de un tipo de cambio fijo, la debilidad y fragilidad del sector externo mexicano se impuso a la paridad cambiaria artificialmente mantenida. En la misma sesión, ante una pregunta expresa, se informó que ya se estaba gestionando una serie de apoyos internacionales con el FMI y la Tesorería norteamericana.⁴⁸

Como se había previsto en Washington, los elementos cuantitativos y los términos del convenio fueron acordados en la primera quincena de septiembre con una misión del Fondo, encabezada por Walter Robichek. La solicitud para acceder a los servicios del FMI y el memorándum de política económica, suscritos por el secretario de Hacienda y el director del Banco de México, se enviaron con fecha 13 de septiembre al organismo internacional. Finalmente, el 27 de octubre, el FMI comunicó que había aprobado la solicitud, sujeta a ser confirmada por la nueva administración mexicana, antes de 1° de enero de 1977⁴⁹. Al día siguiente, el Banco de México emitió un comunicado informándolo, a la vez que se refería al contenido de los acuerdos de manera general⁵⁰.

En el mes de diciembre el reciente electo José López Portillo, ratificó los convenios, luego de haber discutido la decisión con miembros de su gabinete. Según reseñó el propio mandatario, hubo una enérgica controversia en la sesión⁵¹. En ella, participaron representantes de las dos corrientes económicas que a los largo de la década habían venido disputándose la hegemonía de la conducción del país. Por una parte, los secretarios de Patrimonio Nacional y Programación y Presupuesto se opusieron porque los acuerdos obligaban a aplicar un programa que combatía la inflación por la vía recesiva de disminuir la demanda, en lugar de elevar la producción. Por la otra, los responsables de la Secretaría de Hacienda, Banco de México y Nafinsa expresaron una postura favorable sirviéndose en su argumentación de la ya mencionada reciente medida de control establecida por la banca privada internacional y aceptada por el FMI, que condicionaba el otorgamiento de nuevos créditos a un acuerdo previo con el organismo internacional. Créditos que México necesitaba para fortalecer el peso y aumentar su capacidad de pago e inversión.

Sin embargo, gracias a la explotación de los importantes recursos petroleros descubiertos en territorio nacional y a la reapertura del crédito internacional, ya en 1978 el país se liberó de la obligación de seguir aplicando el plan de ajuste, cuando hizo pagos adelantados al FMI y a la Tesorería de los Estados Unidos. A partir de entonces, México se adentró por el camino de la petrolización de su economía y el todavía más rápido endeudamiento externo. Así, el financiamiento de la expansión económica del país pasó a depender, como nunca antes, de la evolución de los mercados internacionales financieros y de hidrocarburos. Con ello, se colocó en la antesala de la crisis que estallaría en 1982.

⁴⁸ *Númerica*, septiembre, 1976, p. 61.

⁴⁹ FMI, 1976.

⁵⁰ *Númerica*, octubre 1976, p. 14. Por una razón nunca explicada, un halo secreto envolvió por mucho tiempo los términos precisos de los acuerdos. Fue a finales de 1977 que dos investigaciones periodísticas reprodujeron los textos de los convenios (Buendía, 1977 y Mendivil, 1977).

⁵¹ López, 1988, vol. 2, p. 504.

El siguiente cuadro resume, a través de los principales indicadores económicos el estado de situación de las economías argentina y mexicana entre 1972 y 1976, los años que venimos de analizar.

Cuadro 4

Argentina y México. Indicadores Económicos 1972-1976

Concepto	1972		1973		1974		1975		1976	
	Arg	Méx	Arg	Méx	Arg	Méx	Arg	Méx	Arg	Méx
Crecimiento, var. % PBI	2	8,5	3,3	8,4	5,7	6,1	-0,5	5,6	-0,2	4,2
Inflación, var. % IPC	58,5	4,9	60,3	12,1	24,2	23,8	182,8	14,9	444,1	15,8
Saldo Comercial *	36	-895	1037	-1382	296	-2810	-986	-3663	883	-2313
Variación Reservas Internac.*	121	-232	836	91	-5	35	-856	-194	1157	-195
Déficit Público, % s/PBI	5,1	3,0	7,5	4,0	7,0	3,5	14,4	3,8	8,3	4,1
Deuda Externa Pública*	3089	5065	3426	7070	4558	9975	4021	1449	5189	19600

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del BCRA, Banco de México y FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

4. Comparación de los acuerdos

4.1. Tipo de acuerdo y operaciones de México y Argentina con el FMI en 1976

En 1976 México echó mano de todos los recursos a los que tenía acceso en el FMI: el tramo de reservas (oro y super oro), el primer tramo de crédito, un préstamo de financiamiento compensatorio, y otro de facilidades extendidas para tomar el segundo tramo de crédito. Todo esto sumaba unos mil millones de dólares, pero los dos últimos préstamos, los más elevados, se desembolsarían escalonadamente. Así, en 1976 México sólo obtuvo del FMI unos 368 millones de dólares líquidos, y algo menos en 1977. Cifras menores en relación al comercio exterior mexicano o al servicio de la deuda pública, y algo más significativas en términos de las reservas internacionales.

En ese mismo año Argentina ya tenía en curso un préstamo por facilidades petroleras, y había utilizado en 1975 el tramo oro, equivalente a la cuarta parte de la cuota. Todavía podía solicitar el primer tramo de crédito –de baja condicionalidad- pero optó por tomar también el segundo tramo, debiendo así celebrar un convenio stand by, que sujetaba fuertemente la política económica a un programa ortodoxo acordado con el organismo. Este préstamo ascendió a 300 millones de dólares, de los cuales el gobierno utilizó 184, en 1976, y ni un centavo más en los años siguientes. Igual que en México, este monto era poco importante en términos del comercio exterior, pero significativo en relación a las reservas internacionales, que al momento de firmar el acuerdo se hallaban creciendo.

El gobierno militar publicitó este acuerdo con el FMI diciendo que era “el mayor otorgado a un país latinoamericano”⁵², pero esto no era verdad. México obtuvo en ese mismo año un acuerdo sustancialmente mayor, pese a que su cuota en el FMI en ese momento era inferior a la de Argentina.

⁵² Memorias del BCRA, 1976.

Cuadro 5
México

Tipo de recursos	Millones degs	% de cuota	Millones u\$s	Condicionalidad
Tramos oro y super oro	97,8	***	113	No
Primer tramo de crédito	134	36,25	155	Baja
Facilidades extendidas	518	140	598	Elevada
Financiamiento compensatorio	185	50	214	Baja
Total	837	226	966	
Cuota	370	226	427	
Cuota nueva (vigente desde mayo 1978)	535	156	618	

Solicitud de uso de recursos del FMI, carta intención del 13 de septiembre de 1976

Fuente: Elaboración propia, en base al informe del staff del FMI sobre el acuerdo mexicano.

Cuadro 6
Argentina

Solicitud de uso de recursos del FMI, carta intención del 8 de julio de 1976

Tipo de recursos	Millones degs	% de cuota	Millones u\$s	Condicionalidad
Tramos oro y super oro	0	***	0	
Stand by 1ero. y 2do. tramo de crédito	260	59	300	Elevada
Cuota	440	59	508	
Cuota nueva (vigente desde mayo 1978)	535	49	618	

Fuente: FMI.

La suma acordada al Estado argentino en el stand by acumulaba el primer tramo de crédito –que México pidió separadamente- y el segundo. Esto significa que el gobierno argentino solicitó un préstamo de condiciones innecesariamente duras, ya que podría haber pedido sólo el primer tramo -127 millones de dólares- que no requiere firmar un stand by ni someterse a sus condicionalidades. Al comienzo de las negociaciones con el Fondo, las autoridades sólo planeaban tomar el primer tramo de crédito, pero luego decidieron tomar también el segundo; en parte porque se trataba de montos mayores, pero, esencialmente, porque –según el FMI- los ayudaría en la negociación con bancos comerciales, de los que pensaban obtener préstamos de alrededor de 600 millones de dólares.⁵³ En qué medida la decisión de tomar un monto que obligaba a compromisos duros de política económica fue idea del gobierno argentino y/o presión del FMI, es difícil de precisar. Los intereses –y la ideología- de ambos coincidían: Argentina debía ser un país agropecuario, abierto al comercio internacional y a los capitales extranjeros, aun si ello significaba desindustrializar y empobrecer a la población.

México no firmó un stand by, sino un acuerdo de facilidades extendidas, similar en las condicionalidades pero de vigencia más extensa, lo cual permitía realizar el ajuste en tres años en lugar de uno. Esta fue una de las razones por las que las autoridades monetarias y financieras mexicanas solicitaron el servicio ampliado. Otra parece haber sido su interés de obligar al nuevo gobierno a aplicar una política económica ortodoxa, por un tiempo prolongado. Creado en 1974, este tipo de préstamo se destina a países

⁵³ FMI, 1976, Office Memorandum. En octubre de 1976 un consorcio de bancos norteamericanos, europeos y japoneses prestó al gobierno argentino u\$s 1.000 millones, iniciando así el vertiginoso endeudamiento externo público.

con dificultades de balanza de pagos resultantes de problemas macroeconómicos y estructurales, por lo que sus plazos son más extensos que los acuerdos de derechos de giro. Bajo este servicio ampliado, el país prestatario tiene derecho a girar una determinada cantidad de moneda de reserva en un período de tres a cuatro años. Asimismo, debe presentar un programa económico a mediano plazo, generalmente por tres años, estableciendo los objetivos generales para el período y las medidas específicas para el primer año, y anunciar anualmente en detalle las medidas de política que deberán adoptarse durante los doce meses siguientes. Los desembolsos son trimestrales o semestrales, sujetos a la observancia de criterios de ejecución y otras condiciones.

El horizonte de mediano plazo de los acuerdos de facilidades ampliadas permitió al Fondo extender su ingerencia sobre las cuestiones estructurales de las economías prestatarias. Los cargos son similares a los de los acuerdos de derechos de giro, y de hecho, éstos y las facilidades de servicio ampliado se han ido asemejando en el tiempo, ya que los acuerdos stand by comenzaron a incluir cada vez mayor número de condicionalidades estructurales.

En principio, las diferencias más visibles entre los acuerdos en análisis consisten en que mientras que México quedaba comprometido a un programa ortodoxo por tres años –continuación del plan de ajuste lanzado el 1ro. de septiembre de 1976–, la Argentina sólo se sujetaba a mantener durante un año –a contar desde la fecha del acuerdo, agosto 6–, el programa económico ortodoxo lanzado el 2 de abril de 1976.

¿Es cierto que la economía mexicana padecía problemas estructurales mientras que los de la Argentina sólo eran coyunturales? ¿El programa económico de México apoyado por el acuerdo de facilidades extendidas proponía medidas de fondo, y el argentino, asociado al stand by, sólo de corto plazo? Para responder estas preguntas es necesario examinar las condicionalidades de ambos acuerdos y los programas económicos que éstos apoyaron.

4.2. Condicionalidades de los acuerdos argentino y mexicano con el FMI, de 1976

Como es usual, las condicionalidades de ambos acuerdos consistieron en algunas medidas previas a su aprobación, y otras cuyo cumplimiento subordinaba los desembolsos del FMI: los criterios cuantitativos fiscales y monetarios, las políticas de precios relativos y de apertura a las importaciones, y el cumplimiento del comunicado de Roma⁵⁴, incluido desde 1975 en todos los convenios.

4.2.1. Medidas previas

Las medidas previas son aquéllas ya adoptadas durante el período de negociación con el FMI, en acuerdo con los técnicos del organismo. Se mencionan aquí exclusivamente esas medidas tal como fueron explicitadas en la documentación que integra los respectivos convenios con el FMI, y no la totalidad de las implementadas en el marco de los programas económicos argentino y mexicano.

En México, la medida más importante, instituida quince días antes de la carta intención al FMI, fue la flotación del peso, luego de veintidós años de tipo de cambio fijo. Un impuesto a las exportaciones mitigó el impacto sobre los precios internos y allegó ingresos al fisco, medida similar a la devaluación compensada implementada en 1967 en Argentina. Como es usual en los convenios con el FMI, las medidas previas mexicanas tendieron a facilitar las importaciones, como el progresivo desmantelamiento

⁵⁴ El Comunicado de Roma, emitido por el Comité de los Veinte, devenido en 1975 el Comité Provisional de la Junta de Gobernadores, compromete a los países miembros del FMI a eliminar las restricciones a los pagos y transferencias internacionales, de capital y de cuenta corriente, y al comercio,.

de los controles a estas operaciones y la reducción de aranceles para ciertos insumos clave de la producción doméstica. Como política antiinflacionaria y de ingresos, el gobierno mexicano mantuvo el control de los precios de los bienes de consumo esenciales y de las materias primas, y previó autorizar su ajuste en base al incremento de costos, especialmente para los productos agrícolas. Asimismo, declaró que propondría al Congreso un impuesto sobre las ganancias extraordinarias, y que anunciaría un programa fiscal y monetario para financiar el déficit público con préstamos externos y de los bancos domésticos, de acuerdo a objetivos a fijar: los criterios de ejecución, esto es, las condicionalidades cuantitativas del acuerdo, que se definirían con el nuevo gobierno.

En Argentina, las medidas previas del acuerdo de 1976 se implementaron entre abril y agosto. Estas consistieron en liberar los precios y las tasas de interés, suspender los aumentos salariales, aumentar el tipo de cambio efectivo comercial para iniciar la unificación cambiaria, aumentar las tarifas públicas, limitar la expansión del crédito público al tesoro y al sector privado, indexar las deudas tributarias y de seguridad social, y reducir los requisitos para importar. También se creó un impuesto sobre la transferencia de activos financieros y algunos créditos bancarios, y se restablecieron los impuestos sobre el capital y la riqueza neta.

Según el staff del FMI, el programa económico argentino era débil en el aspecto fiscal, porque las autoridades se negaban a gravar la tierra u otras formas de riqueza⁵⁵. Argentina atravesaba la peor recesión desde 1958 y la política implementada había reducido la producción y, por ende, los ingresos fiscales. A juicio del FMI, esta caída debía compensarse aumentando los impuestos directos a los sectores de mayor capacidad contributiva, pero los funcionarios de la dictadura y sus apoyos se negaron a hacer cualquier concesión en desmedro de sus intereses, ahora hegemónicos. Finalmente, las autoridades decidieron elevar la alícuota del impuesto al valor agregado del 13% al 16%, y crear un tributo sobre los automóviles, según la reforma propuesta por Vito Tanzi, del departamento de asuntos fiscales del FMI⁵⁶. El ajuste recayó sobre los sectores populares y la clase media.

Lo expresado hasta aquí muestra que, a pesar del tipo de acuerdo de corto plazo celebrado con el Fondo, el programa económico argentino tenía un carácter de cambio estructural mucho más acentuado que el mexicano. De hecho, la dictadura militar produjo el quiebre más importante del modelo de acumulación argentino, registrado desde la década de 1940, disolvió la central empresarial que nucleaba a las pequeñas y medianas empresas y prohibió la actividad sindical. Durante la industrialización, ese empresariado y los trabajadores habían cobrado excesiva participación en el aparato productivo y en el proceso político, a criterio de la dictadura militar y de sus simpatizantes civiles que tomaron el poder en 1976, decididos a retrotraer la organización económico-social a la década de 1920. En cambio, el plan económico mexicano que acompañó el convenio con el FMI consistió más en un ajuste de precios relativos que en un intento de cambio estructural.

Sin embargo, México firmó un acuerdo destinado a apoyar reformas estructurales y la Argentina sólo para corregir desequilibrios de corto plazo del balance de pagos. Queda pendiente comprender mejor por qué el FMI no recomendó a la Argentina un acuerdo estructural de largo plazo. La explicación salta, sin embargo a la vista. Por un lado, es claro que mientras en México se trataba de acotar el margen de acción de un gobierno más intervencionista que el saliente, las autoridades argentinas y el FMI coincidían plenamente acerca del programa económico a seguir. Aun sin las

⁵⁵ FMI, 1976-a.

⁵⁶ FMI, 1976-b.

condicionalidades del acuerdo con el FMI, el gobierno argentino hubiera implementado medidas semejantes, como de hecho ocurrió cuando, finalizado el convenio de 1977, profundizó todavía más los cambios estructurales en el marco de los criterios fijados por el FMI. Por otra parte, el frente militar en Argentina no era totalmente compacto, y el ministro Martínez de Hoz no gozaba del apoyo de los sectores más afines al proyecto de la derecha nacionalista que a la derecha liberal ligada a los intereses financieros transnacionales, que aquél representaba. Estas diferencias al interior del gobierno militar se acentuaron en 1981-82, cuando el modelo neoliberal implementado en Argentina hizo crisis.

4.2.2. Criterios de ejecución

Un criterio de ejecución es una variable o medida que los técnicos del Fondo pueden monitorear con claridad, cuya observancia o implementación se establece como condición formal para recibir un desembolso bajo un acuerdo del FMI. Su incumplimiento puede también cerrar otras líneas de crédito, como los bancarios. Los acuerdos mexicano y argentino incorporaron los criterios de ejecución típicos: límites al déficit fiscal, techo a la expansión monetaria originada en fuentes diferentes al aumento de las reservas internacionales, y un indicador de piso para éstas (el acuerdo argentino fijaba también un límite a la caída de reservas).

El comportamiento previsto en ambos acuerdos para estas tres variables –déficit fiscal, expansión del crédito doméstico del Banco Central y reservas internacionales- es consistente con el enfoque monetario del balance de pagos. El FMI desalienta la expansión monetaria basada en el crédito interno, pero no la originada en préstamos internacionales o saldos comerciales, porque en este caso la disponibilidad de divisas permite aumentar la demanda interna sin llegar al estrangulamiento externo⁵⁷, dada la mayor elasticidad de las importaciones a las variaciones del producto bruto. Por esta razón, el aumento de las reservas internacionales –y su correspondiente efecto monetario expansivo - no se limita, sino todo lo contrario, como se ve en el Cuadro 7.

⁵⁷ Diamand (1973), p. 132.

Cuadro 7
 Argentina y México
 Condicionales de los acuerdos celebrados en 1976 y 1977 con el FMI

Condicionales	Acuerdos con el FMI		
	Argentina		México
	1976	1977	1976
Medidas Previas			
Devaluación	Sí		Sí
Impuesto sobre exportaciones y suspensión de reembolsos			Sí
Facilitar importación	Sí		Sí
Ajuste de precios según costos y control precios básicos			Sí
Liberación de precios	Sí		
Aumento de tarifas públicas	Sí		Sí
Suspensión de aumentos salariales	Sí		
Indexación activos financieros y liberación de tasas de interés	Sí		
Limitación expansión del crédito público al tesoro y al sector privado	Sí		
Aumento de impuestos	Sí		Sí
Medidas p/ financiar déficit fiscal c/ crédito externo y de bancos domésticos	Sí		Sí
Criterios cuantitativos de ejecución y otras condicionales			
a) Fiscales			
Límites al déficit fiscal federal	Sí	Sí	Sí
b) Monetarios			
Techo activos domésticos del Banco Central	Sí	Sí	Sí
Piso al incremento de las reservas internacionales		Sí	Sí
Límite a la caída de reservas internacionales	Sí		
c) Deuda Pública			
Límite al endeudamiento externo del Sector Público			Sí
e) Precios y salarios			
Limitar aumentos salariales	Sí		
Mantener liberación de precios	Sí	Sí	
Aumentar tarifas públicas			Sí
f) Comercio exterior y pagos internacionales			
Reducir tarifas de importación		Sí	
No a restricciones no tarifarias s/importaciones ni intensificar las existentes			Sí
No restricciones pagos internacionales y transf. por transacciones corrientes			Sí

* Argentina: acuerdos stand by de 1976 y 1977; México: acuerdo de facilidades extendidas de 1976.

Fuente: elaboración propia en base a los acuerdos entre Argentina y el FMI.

Las metas cuantitativas establecidas en los acuerdos argentino y mexicano están expresadas en distintas magnitudes y abarcan períodos diferentes, pero con bastante esfuerzo hemos logrado alguna homogeneización a los fines comparativos. México se comprometía a reducir el déficit fiscal en 1977 al 6% del PBI y la Argentina al 7% en el segundo semestre de 1976. El esfuerzo fiscal argentino significaba disminuir el déficit en 3,3 puntos del PBI respecto del año anterior, el triple que México. En Argentina, la

expansión prevista para el déficit público superaba la del crédito doméstico en veinte puntos porcentuales, denotando que el mismo se financiaría parcialmente con deuda pública, tomada en los mercados internacionales y en los bancos locales.

El acuerdo mexicano preveía un aumento de la deuda externa pública en 1977 de u\$s 3.000 millones⁵⁸, para financiar la mitad del déficit fiscal. Esta cifra constituía un tope establecido como condicionalidad en el convenio con el FMI. En cambio, el acuerdo argentino también contaba con tomar préstamos externos para financiar una parte importante del déficit fiscal, pero no se fijaron límites a este endeudamiento, que se desbordó en los años siguientes.

4.2.3. Otras condicionalidades

Las condicionalidades no cuantitativas del acuerdo argentino incluyeron la distribución regresiva del ingreso: los precios se mantendrían liberados y los aumentos de salarios se limitarían –sin aclarar cómo ni cuánto. Esta fue la primera y única vez que un acuerdo –de los veintiuno que Argentina firmó con el FMI– explicita la reducción del salario real como condicionalidad, a la que usualmente se refiere más elípticamente. Probablemente el carácter autoritario y revanchista del gobierno militar fue responsable de esa crudeza.

El aumento de las tarifas públicas fue el único ajuste de precios relativos exigido en el acuerdo de México. El lenguaje de este convenio es mucho más cuidadoso y lleno de eufemismos que el argentino. Según expresara Francisco Suárez, participante en las discusiones, la delegación mexicana puso especial cuidado en que la retórica de los acuerdos no contrastara significativamente el discurso oficial.

Ambos acuerdos incluyeron condicionalidades para aumentar las importaciones (ver Cuadro 6), y las cláusulas del entonces reciente comunicado de Roma, que comprometían a no introducir o intensificar restricciones a los pagos y transferencias internacionales, y que se agregaron de allí en más a todos los acuerdos del FMI; y medidas para financiar el déficit fiscal con crédito externo y de bancos domésticos.

4.2.4. Compromisos de política económica de los acuerdos argentino y mexicano con el FMI.

Los memorándums de política económica anexos a los acuerdos con el FMI describen el programa económico a implementar frente a los problemas de balance de pagos que llevaron a la ventanilla del organismo. Estos documentos, consensuados entre el país miembro solicitante y los funcionarios del Fondo, explicitan condicionalidades, pero también otros compromisos de política económica cuyo cumplimiento no compromete los desembolsos tanto como las condicionalidades, pero influye en las revisiones, o se tiene en cuenta cuando el apartamiento de ellos es importante.

En su memorándum de política económica, el gobierno mexicano manifestaba que las medidas fiscales y financieras ya se habían anunciado en el plan lanzado el 1ro. de septiembre, días antes de firmar el acuerdo con el FMI, y que no preveía medidas nuevas para el futuro, adicionales a las condicionalidades ya referidas. Probablemente, el corto lapso que faltaba para la asunción de las nuevas autoridades inhibía al gobierno saliente para introducir cambios de fondo.

En cambio, el gobierno argentino, en el marco de un acuerdo mucho más breve que el mexicano, comprometía medidas estructurales profundas:

⁵⁸ Memorándum de Política Económica anexado al acuerdo, párrafo 10, pág. 9.

- Recortar las transferencias a las provincias y a empresas públicas y reducir la planta de personal del Estado.
- Reimplantar el impuesto a los ingresos brutos en las provincias y revaluar las propiedades para aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario. A pesar de tratarse de un país federal, el gobierno nacional podía comprometer a las provincias, porque los militares asumieron todos los gobiernos provinciales.
- Unificar el mercado cambiario y liberarlo.
- Reducir los reembolsos a las exportaciones promocionadas, que eran las industriales.

Estas medidas reducían el ingreso disponible, transferían corrientes de ingresos hacia los sectores ligados a la exportación de granos y carnes –la oligarquía tradicional, representada por personajes como el ministro Martínez de Hoz- e iniciaban el desmantelamiento de la industria manufacturera local de capital nacional.

4.3. Rol catalizador del FMI para tomar deuda externa pública

Usualmente, el FMI sólo provee una pequeña parte de las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos de un país. Pero sus acuerdos con los países miembros juegan el rol de catalizar otros recursos financieros internacionales⁵⁹, porque generan las condiciones macroeconómicas necesarias para garantizar que sus préstamos serán seguros y rentables. Cuando un país miembro solicita un acuerdo con el FMI, debe acreditar que al mismo tiempo está tramitando préstamos de otras fuentes internacionales, a fin de completar sus necesidades de financiamiento externo.

Ciertas visiones críticas, como Stiglitz y el Informe Meltzer⁶⁰, asocian la función catalítica de los préstamos del Fondo con su inclinación hacia los intereses financieros transnacionales, afirmando que así como sus préstamos encienden la luz verde para el ingreso de capitales, sus salvatajes prevendrían las pérdidas de los grandes jugadores. Tal como ocurrió con el plan Brady, que con el apoyo del Fondo legitimó la deuda soberana en situación irregular de diecisiete países en desarrollo, contraída con los bancos transnacionales; o las intervenciones del organismo en las crisis financieras de los años 1990⁶¹.

Los acuerdos de México y Argentina con el FMI no fueron importantes por sus montos sino justamente porque operaron como catalizadores de otros préstamos, y facilitaron el reciclaje de los eurodólares y petrodólares a través de la banca internacional. El memorándum de política económica del gobierno argentino anexo al convenio con el FMI precisaba que el Banco Central tomaría nuevos créditos a mediano plazo por unos u\$s 900 millones, para financiar el déficit del balance de pagos de 1976, amortizar la deuda existente y reconstruir las reservas a un nivel aceptable. Por su parte, el gobierno mexicano preveía tomar deuda en el mercado internacional por u\$s 3.000

⁵⁹ FMI, 2001-a, p. 29.

⁶⁰ Stiglitz, 2002, pp. 288-289. El Informe Meltzer (2000) es un documento producido por una comisión bipartidista estadounidense presidida por el economista Alan Meltzer.

⁶¹ Por ejemplo en Argentina, en agosto de 2006 el FMI desembolsó u\$s 6.000 millones –tres veces la cuota del país- que huyeron rápidamente para evitar el recorte de capital a consecuencia de la inminente devaluación del peso. Una investigación legislativa estableció que ese monto se correspondía con operaciones de fuga de capitales de los principales bancos de capital extranjero y nacional, que operaban en Argentina (Cafiero y Llorens, 2002)

millones, en 1977, y por montos algo menores en los dos años siguientes, bajo la vigencia del acuerdo con el FMI.

En síntesis, los dos países solicitaron en 1976 todos los recursos a los que podían acceder en el FMI. Pero aunque los montos utilizados fueron muy inferiores a los autorizados, y se reembolsaron anticipadamente, ambas economías quedaron sujetas a las condicionalidades del enfoque monetario del balance de pagos, comenzaron a recibir préstamos internacionales sustanciales, y a acumular deuda externa soberana, con las dramáticas consecuencias ya bien conocidas, que aun pesan sobre estas economías.

En 1977, al vencimiento del acuerdo de 1976, Argentina firmó un nuevo stand by, que no utilizó, pero que justificó el mantenimiento de un programa ortodoxo, caracterizado por una intensa apertura a las importaciones y a los movimientos de capitales, y una profunda reforma financiera favorable a la proliferación de entidades, que en 1980 comenzaron a quebrar masivamente. Por otra parte, el endeudamiento externo total (público y privado) creció en forma exponencial desde 1976, como se refleja en el cuadro siguiente, teniendo en cuenta que la deuda privada fue de hecho asumida por el Estado, por diversos procedimientos del Banco Central, en 1982.

Cuadro 8

La evolución de la Deuda Externa Argentina (pública y privada, 1973-1983)

Año	Presidente de la nación	Tipo de gobierno	Monto deuda externa total (millones dólares)	% de aumento de la deuda en relación al período anterior	Observaciones	
1973	Cámpora / Perón	CONSTITUCIONAL	4.890	+ 62%	A fines de 1975 cada habitante de la Argentina debía al exterior U\$S 320	
1974	Martínez de Perón		5.000			
1975			7.800			
1976	Videla	MILITAR	9.700	+ 364%	A fin de 1983 cada habitante debía al exterior U\$S 1.500.	
1977			11.700			
1978			13.600			
1979			19.000			
1980			27.200			
1981			Viola			35.700
1982			Galtieri			43.600
1983			Bignone			45.100

Fuente: Banco Central de la República Argentina y cálculos propios.

5. Conclusiones

En el caso de Argentina, cabe preguntarse si su economía hubiera seguido el mismo destino de haber continuado el proceso democrático. Seguramente no. El gobierno militar lanzó al país en un tobogán de desmantelamiento de la industria, distribución regresiva del ingreso, financiarización de la economía, sobrevaluación del peso, importaciones baratas, especulación financiera, destrucción del Estado y endeudamiento externo de imposible cumplimiento. El gobierno democrático sucesor de la dictadura militar recibió en sus manos la brasa ardiente de la renegociación de la deuda externa, frente a un FMI agigantado, que sumó a sus funciones la de intermediar entre los bancos acreedores y los gobiernos deudores. Y que continuó imponiendo a los países endeudados el enfoque monetario del balance de pagos que, en síntesis, sólo consiste en una argumentación teórica para que los déficits públicos se financien en los mercados internacionales de capitales.

México no sufrió una dictadura totalitaria como la Argentina, pero el incremento mayor de su deuda ocurrió entre 1979 y 1982, cuando el gobierno ya seguía la política

acordada con el Fondo desde 1976. A pesar de haberse convertido en exportador de petróleo, también se encontró a comienzos de los '80 con una deuda externa pública que no podía atender.

Igual que en México, en Argentina el incremento más acelerado de la deuda pública externa (no incluyendo la deuda privada asumida por el Estado como mencionamos más arriba) ocurrió hacia las mismas fechas. Este fenómeno refleja, a partir de 1979, el alza de las tasas de interés internacionales (ver cuadro 2) debido a la reversión de las políticas monetaria y fiscal norteamericanas, que pasaron a ser sumamente restrictivas luego de un largo período de expansión.

En el cuadro 9 se compara la evolución de la deuda pública externa en ambos países y la que experimentaron las tasas de interés en su relación con la deuda asumida por el conjunto de los países en desarrollo.

Cuadro 9
Argentina y México. Deuda
Externa Soberana y tasas de interés real, 1977-1982

Año	Deuda Externa Soberana, u\$s millones		Tasa de interés real promedio * sobre deuda en países en desarrollo
	Argentina	México	
1977	6.044	22.912	-11,8
1978	8.357	22.264	-7,4
1979	9.690	29.757	-9,7
1980	14.459	33.812	-6
1981	20.024	52.960	14,6
1982	28.600	58.874	16,7

Fuente: elaborado en base a datos del Banco Central de la República Argentina y Banco de México. Tasa de interés: Maddison (1985, p. 47), tomado de H. Reisen, Key Prices for Adjustment Towards Less External Indebteness, OECD Development Centre, 1985.

Los procesos de sobreendeudamiento de Argentina y México, para los cuales 1976 resultó un año clave por los acuerdos respectivos con el Fondo, tuvieron formas y trayectorias anteriores y posteriores diferentes por las características propias, políticas y económicas, de ambos países. Pero dieron lugar, sin embargo, a profundas crisis de naturaleza parecida a principios de la década del 80. Por otro lado, esos procesos se reprodujeron en gran parte del mundo menos desarrollado, tal como el FMI lo aconsejaba en su reunión anual de 1974, siendo América Latina la región que atrajo la mayor parte de los recursos reciclados. Al respecto, afirma Kindleberger, dando otra visión particular del tema⁶²:

“Veamos (...) la ingente deuda externa de los países en vías de desarrollo, agravada no sólo desde que tuvo lugar el aumento en el precio del petróleo sino (...) cuando los bancos multinacionales, henchidos de dólares creados mediante algún grave error en la política monetaria (es decir, dinero barato iniciado en Estados Unidos para ayudar a Nixon en su campaña de reelección a la presidencia (...)) prácticamente introdujeron dinero por la fuerza en los países menos desarrollados.”

⁶² Kindleberger, 1993, p. 42.

De todos modos, no por repetidos, los ciclos de ingreso y salida de capitales en los países periféricos en función de las necesidades de los países del centro, como lo muestran estos ejemplos históricos, tienen consecuencias menos amargas.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

AGLIETTA, Michel y MOATTI, Sandra (2002), *FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, Akal, Madrid.

ARRIGHI, Giovanni (1994), *The Long Twentieth Century*, Verso, Londres.

BIZBERG, Ilá y MEYER, Lorenzo (2003), *Una Historia Contemporánea de México*, Tomo 1, Transformaciones y Permanencias, Océano, México.

BLOCK, Fred (1980), *Los orígenes del desorden económico internacional*, FCE, México.

BRENTA, Noemí (2007), *El rol del Fondo Monetario Internacional en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política de ajuste del balance de pagos entre 1956 y 2003*, tesis doctoral, Buenos Aires, Argentina.

BYE, Maurice y DESTANNE DE BERNIS, Gerard (1987), *Relations économiques internationales*, Dalloz, París,

CAFIERO, Mario y LLORENS, Javier (2002), *La Argentina robada. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino*, Macchi, Bs. As.

GALBRAITH, John K. (1998). *Historia de la Economía*, Ariel, Barcelona.

GARCÍA PAEZ, Benjamín (1989). *La política de hidrocarburos en el proceso de reordenación económica, 1981-1983*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México.

HACIENDA (1993), *Deuda Externa Pública Mexicana*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-FCE, México.

HOBBSBAWM, Eric (1995), *Historia del siglo XX*. Grijalbo, Barcelona.

HORSEFIELD, J. Keith (1969), *The International Monetary Fund 1945-1965, Twenty years of International Monetary Cooperation*, IMF, Washington.

KEYNES, John Maynard, 1996, publicado originalmente en 1924, *Breve tratado sobre la reforma monetaria*, FCE, México.

KINDLEBERGER, Charles P. (1993), *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Ariel, Buenos Aires.

LICHTENSZTEJN, Samuel y BAER, Mónica (1987). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero*, Nueva Sociedad, Venezuela.

LÓPEZ PORTILLO, José (1988), *Mis Tiempos*. Fernández Editores. 2 vol., México.

PREBISCH, Raúl, *Obras, 1919-1948*, Tomo 1, Fundación Prebisch, Buenos Aires, 1991.

RAPOPORT, Mario (2006), *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en Argentina, América Latina y el mundo*, Norma, Buenos Aires.

RAPOPORT, Mario (2007), *Historia económica, política y social de Argentina*, Argentina, Emecé, Buenos Aires.

RESTIVO, Nestor y DE LA TORRE, Raúl (2005), *El Rodrigazo, 30 años después. Un ajuste que cambió al país*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

SCHVARZER, (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, Buenos Aires.

- SUÁREZ, Luis (1979). *Echeverría rompe el silencio. Vendaval del sistema*, Grijalbo, México.
- STIGLITZ, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- TELLO, Carlos (1979). *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI, México.
- TRIFFIN, Robert (1962). *El oro y la crisis del dólar. El futuro de la convertibilidad*, FCE, México.
- VITELLI, Guillermo (1986), *Cuarenta años de inflación en Argentina: 1945-1985*, Legasa, Buenos Aires.

ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- ALDCROFT, Derek (1999), “El problema de la deuda externa desde una perspectiva histórica”, en *Ciclos en la Historia, la economía y la Sociedad* N° 17, Buenos Aires, pp. 3-28.
- BEKERMAN, Marta (1988), “Los Flujos de Capital hacia América Latina y la Reestructuración de las Economías Centrales” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 111, pp. 425-455.
- BRENTA, Noemí y RAPOPORT, Mario (2003), “El FMI y la Argentina en los años 90. De la hiperinflación a la hiperdesocupación”, en MINSBURG, Naúm, *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Norma, Buenos Aires, pp. 67-109.
- GRACIDA, Elsa (2007).”Reflexiones sobre el pensamiento económico en México, 1970-1986”en *Iberoamericana*, Berlín, N° 26, junio, pp. 69-87
- GRACIDA, Elsa M (2005). “La década de 1970 en México. Etapa de la Transición del Pensamiento Económico” en María Eugenia Romero. *Historia del Pensamiento Económico en México. Problemas y Tendencias (1821-2000)*, Trillas, México, pp. 283-332.
- MARICHAL, Carlos (1999), “La deuda externa: el manejo coactivo en la política financiera mexicana, 1895-1995”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 17, Buenos Aires, 1er. semestre, pp. 29-45.
- RAPOPORT, Mario y MÉDICI, Florencia (2007), “Corazones de izquierda, bolsillos de derecha. El *New Deal*, el origen del FMI y el fin de la alianza norteamericano-soviética en la posguerra”, en *Desarrollo Económico*, N° 184, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 505-537.
- ROBICHEK, Walter (2003). “Testimonio del Sr. Walter Robichek funcionario del FMI, sobre el Lic. Ernesto Fernández Hurtado” en *Banco de México. El sistema financiero y el desarrollo económico de México. Ensayos y testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, Banco de México, México.
- SCHVARZER, Jorge (1987), *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*, Documento del CISEA N° 90, CISEA, Buenos Aires.

DOCUMENTOS

- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Memorias*.
- BANCO DE MÉXICO, *Informes Anuales*, 1974 y 1975.
- ECHEVERRÍA, Luis, *V Informe Presidencial*, <http://cronica.diputados.gob.mx/>. 8 de julio de 2007.
- ECHEVERRÍA, Luis. *Discurso de toma de posesión*, <http://cronica.diputados.gob.mx/>. 8 de julio de 2007.

FMI (1993), *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*, <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>, 24 de junio de 2007.

FMI, *Informes Anuales*, 1974, 1975, 1976, 1978 y 1979

FMI (1976). EBS/76/424. Septiembre 23 y octubre 20 de 1976. Washington. Archivo del Fondo Monetario Internacional.

FMI (1976-a), Office Memorandum de Jack Guenther al Director Gerente, *Misión a la Argentina*, Washington, junio 15, Archivos del FMI.

FMI, (1976-b), Office Memorandum de Jack Guenther al Director Gerente, *Visita a la Argentina y Uruguay*, julio 6 de 1976, Archivos del FMI

FMI (2001), Diciembre 18. *Organización y Operaciones Financieras del Fondo Monetario*. Nro. 450 S, 6ta. Ed, Washington.

MELTZER, Alan y otros (2000) *Informe de la Comisión de Asesoramiento del Congreso de los Estados Unidos para las Instituciones Financieras Internacionales*, Washington, Estados Unidos.

MERCADO DE VALORES (1971), Año XXI, n. 33, agosto 16 de 1971. Carreño p. 48.

NAFINSA (1981). *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, México

NUMÉRICA (1976), *La nueva situación cambiaria del peso mexicano*, reproducido en Numérica, México, Septiembre, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 48-66.

WITTEVEEN, Johannes (1976), "Panorama de la economía mundial" en *Numérica*, México, Octubre, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pp. 16-21.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

BUENDÍA, Manuel. "Sol y Sombra", El Sol de México, 18 de septiembre de 1977.

MENDÍVIL, Leopoldo. "Confidencial", en El Heraldo de México, 27 de noviembre de 1977.

ENTREVISTAS PERSONALES

SUÁREZ DAVILA. Agosto de 2007.

TELLO, Carlos. Agosto de 2007