

Ajuste, crisis y *default*. El FMI y la Argentina durante la gestión de De la Rúa (1999-2001)

*Pablo Nemiña**

Resumen

El presente trabajo se propone explicar el marcado cambio en la relación entre el FMI y la Argentina durante la gestión de la Alianza, que en un lapso muy breve pasó de un vínculo cooperativo, caracterizado por la aprobación de un programa en línea con lo planteado por el gobierno y el otorgamiento de elevados créditos, a uno altamente conflictivo, reflejado en la intolerancia del Fondo ante los sucesivos incumplimientos de las metas económicas y, finalmente, la suspensión del financiamiento que determinó la caída del régimen de convertibilidad a finales de 2001. Se estudian los procesos de negociación entre el FMI y el gobierno a partir de un esquema de doble nivel, que supone que las estrategias determinan la configuración y condicionan el resultado de las negociaciones. Se propone que la coincidencia de intereses contribuyó a que la relación entre el Fondo y el gobierno fuera cooperativa hasta comienzos de 2001, cuando se otorgó el "blindaje". Pero la insistencia en mantener un régimen cambiario-monetario insostenible, el endurecimiento de la política financiera de los EE. UU. y la consolidación de una posición intransigente en el FMI debilitaron la posición negociadora del gobierno y alentaron la implementación de una estrategia confrontativa por parte del organismo. Esto determinó el aumento de la conflictividad en las negociaciones y la configuración de un escenario menos favorable para la continuidad de la convertibilidad.

Palabras clave: Argentina - FMI - negociaciones - convertibilidad - *default*

Abstract

This paper explains the marked change in the relationship between the IMF and Argentina during the Alianza administration, which in a very short time went from a cooperative link, characterized by the adoption of a program in line with the Government's interests and the granting of extraordinary credits, to one highly conflicted, reflected in the intolerance of the Fund to the successive failures of economic targets and, finally, the suspension of financing which determined the convertibility regime fell in late 2001. We study the negotiation process between the IMF and the Government from a two-level scheme, which suppose that strategies determine the configuration and condition

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar

the outcome of negotiations. It is proposed that the coincidence of interests contributed to the relationship between the Fund and the Government was cooperative until early 2001, when the “blindaje” was granted. But the insistence on maintaining an unsustainable monetary and exchange regime, the tightened financial policy of the U.S. and the consolidation of an intransigent position in the IMF, weakened the bargaining position of the government and encouraged the implementation of a confrontative strategy by the organism. This determined the increase in conflicts in negotiations and established a less favorable scenario for continuing convertibility.

Key words: Argentina - IMF - Negotiations - Convertibility - Default

Recepción del original: 13/09/2012

Aceptación del original: 12/12/2012

Introducción

La relación entre la Argentina y el FMI durante la crisis de la convertibilidad es un caso sobresaliente de la historia económica reciente, ya que en un período muy breve se presentan marcados cambios tanto en los condicionantes como en sus implicancias. De presentar a la Argentina como su “mejor alumno” ante la comunidad internacional, el Fondo fue moderando su apoyo hasta asumir, en las postrimerías del régimen convertible, una postura intransigente, precisamente cuando más necesaria era su asistencia.¹

El presente trabajo se propone explicar el marcado cambio en la relación entre el FMI y la Argentina durante la gestión de la Alianza, que en un lapso muy breve pasó de constituir un vínculo cooperativo, caracterizado por la aprobación de un programa en línea con lo planteado por el gobierno y luego el otorgamiento de elevados créditos, a uno altamente conflictivo, reflejado en la intolerancia del organismo ante los sucesivos incumplimientos de las metas económicas y, finalmente, la suspensión del financiamiento que determinó la caída del régimen de convertibilidad a finales de 2001.

Gran parte de los análisis desde la economía coinciden en que el FMI fue demasiado flexible durante la década del ‘90,² al tolerar los reiterados desvíos en las metas fiscales pautadas en los acuerdos y establecer condicionalidades estructurales exiguas y blandas.³ Incorporando la dimensión política, otros autores señalan

¹ Pablo NEMIÑA, “Del blindaje a la intransigencia. Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)”, *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*, Buenos Aires, vol. 20, núm. 40, 2012.

² Mark ALLEN, “Some Lessons from the Argentine Crisis: A Fund Staff View”, J. TEUNISSEN y A. AKKERMAN (eds.), *The Crisis that was not Prevented. Lessons for Argentina, The IMF, and Globalisation*, The Hague, Fondad, 2003, pp. 120-146. INTERNATIONAL MONETARY FUND [IMF], *Lessons from the Crisis in Argentina*, Washington, IMF, 2003.

³ Se refiere a parámetros de referencia, condicionalidades indicativas cuyo incumplimiento no amerita sanciones formales. En la Segunda Sección se desarrolla la explicación de las diferentes

que esa tolerancia expresaba el interés por mostrar al mundo un caso exitoso de la aplicación de las políticas ortodoxas alentadas por el propio organismo, luego de las críticas recibidas a raíz de las crisis de México, el Sudeste Asiático y Rusia durante la segunda mitad de la década del '90.⁴ Finalmente, Setser y Gelpert indican que así como el éxito de la Argentina era funcional al organismo, el apoyo del Fondo a través de programas económicos otorgaba un sello de confianza a nuestro país que le permitía acceder a financiamiento en los mercados internacionales de capital a tasas más bajas.⁵

Los estudios citados son una referencia ineludible para caracterizar el contexto económico en que se inscribió la relación y, además, arrojan luz sobre algunos de los factores que permiten comprender la tolerancia del organismo hacia nuestro país. Sin embargo, no explican por qué a partir de comienzos de 2001 cambió su disposición hacia la Argentina hasta volverse intransigente. En este sentido, Blustein⁶ y Corrales⁷ señalan como un factor clave la consolidación de la reducción del riesgo moral como nuevo paradigma en la gestión de las crisis financieras, a partir de la asunción de la presidencia de EE. UU. por parte de Bush en 2001. No obstante, durante todo ese año el FMI renovó tres veces el acuerdo vigente con la Argentina y desembolsó casi 12.500 millones de dólares para sostener la convertibilidad.⁸

Así, se pone de manifiesto que la relación entre el FMI y la Argentina no constituyó un vínculo en el cual invariablemente el organismo impuso y nuestro país acató sistemáticamente las medidas establecidas; ni tampoco uno en el cual el Fondo se mostró inevitablemente disconforme frente a los incumplimientos locales. Toda vez que existe un margen para la negociación, la conflictividad de la relación aparece más como el resultado contingente de las estrategias implementadas, que un supuesto dado de antemano.⁹ Así, la comprensión del sentido histórico de la relación requiere analizar las sucesivas negociaciones a través de las cuales emergen y se resuelven esos conflictos, los cuales están condicionados por los intereses del Fondo y el gobierno, pero también de los actores externos y locales que procuran influir en el rumbo de la negociación.

condicionalidades.

⁴ Michael MUSSA, *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta, 2002; OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMI, *Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001*, Washington, FMI, 2004.

⁵ Brad SETSER y Anna GELPERN, "Pathways through Financial Crisis: Argentina", *Global Governance*, vol. 12, núm. 4, 2006, pp. 465-488.

⁶ Paul BLUSTEIN, *And the Money Kept Rolling in (and out). Wall Street, the IMF, and the Bankrupting of Argentina*, United States of America, Public Affairs, 2005.

⁷ Javier CORRALES, "The Politics of Argentina's Meltdown", *World Policy Journal*, vol. XIX, núm. 3, 2002, pp. 29-42.

⁸ Mariela BEMBI y Pablo NEMIÑA, *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007.

⁹ Lo cual observa con lucidez Ferrer, al señalar que cada país tiene al FMI que se merece, dependiendo de cómo negocia con él en el marco de los recursos con los que cuenta. Aldo FERRER, "Argentina y el Fondo Monetario Internacional", N. MINSBURG (coord.), *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma, 2003, pp. 23-29.

El análisis de la relación entre el FMI y los países en desarrollo como procesos de negociación encuentra sus principales antecedentes en Kahler¹⁰ y Stiles,¹¹ quienes estudian las negociaciones con diversos países durante la crisis de la deuda en los '80, y Woods,¹² quien analiza la intervención del Fondo en las crisis de México y Rusia. En relación al caso argentino, Labaqui¹³ analiza las negociaciones durante la gestión de Duhalde en 2002 y Nemiña,¹⁴ a partir de un marco conceptual de doble nivel, estudia las negociaciones entre 1998 y 2006.

El artículo se organiza en tres partes, a su vez divididas en subsecciones. En las dos primeras se desarrolla el esquema conceptual y en la tercera el análisis de las negociaciones entre el FMI y la Argentina durante la gestión de De la Rúa. Se propone que la coincidencia de intereses respecto de la orientación de las políticas económicas fundamentales y la afinidad ideológica de los funcionarios de ambos equipos contribuyeron a que la relación entre el Fondo y el gobierno fuera cooperativa hasta comienzos de 2001, cuando se otorgó el *blindaje* financiero. Desde entonces, la insistencia del gobierno en mantener un régimen cambiario-monetario insostenible, el endurecimiento de la política financiera internacional de los EE. UU. y la consolidación de una posición intransigente en la Gerencia del FMI debilitaron la posición negociadora del gobierno al tiempo que alentaron la implementación de una estrategia confrontativa por parte del organismo, la cual implicó el aumento de la conflictividad en las negociaciones y la configuración de un escenario menos favorable para la continuidad de la convertibilidad. El contraste quedó en evidencia cuando, a un año de haber aprobado un paquete de financiamiento extraordinario, el organismo suspendió su asistencia financiera y motivó la caída de la convertibilidad. Cierra el artículo un apartado con conclusiones.

Marco de análisis estratégico

El presente trabajo se enmarca en el enfoque estratégico, el cual postula que las estrategias determinan la configuración y condicionan el resultado de las negociaciones.¹⁵ Se entiende por estrategias a las acciones de los negociadores orientadas a modificar la posición del adversario en función de sus objetivos, en el marco del con-

¹⁰ Miles KAHLER, "Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries", P. EVANS, H. JACOBSON y R. PUTNAM (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 363-394.

¹¹ Kendall STILES, *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1991.

¹² Ngairé WOODS, *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2006.

¹³ Ignacio LABAQUI, "¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde", *XVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, PUC, 11-14 de junio de 2009.

¹⁴ Pablo NEMIÑA, *La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.

¹⁵ Howard RAIFFA, *El arte y la ciencia de la negociación*, México, FCE, 1991.

texto de los medios necesarios para conseguirlos.¹⁶ La orientación de las estrategias, que puede ser confrontativa o cooperativa, depende del paradigma a partir del cual el Fondo y el gobierno ajustan su comportamiento en la negociación, que puede ser de regateo o de solución de problemas. En el primero se concibe a la negociación como un *tironeo* entre ambas posiciones en la cual el beneficio de uno implica la pérdida de otro; en el segundo, en cambio, se buscan consensos a partir de los intereses comunes entre ambos (por ej., si la reducción del déficit debe lograrse priorizando una suba de la recaudación o una disminución del gasto público), alentando a través de la cooperación la búsqueda de una solución que deje satisfechas a ambas partes. Así, se comprende que las negociaciones entre el FMI y el gobierno pueden ser conflictivas o cordiales dependiendo de si los negociadores implementan estrategias confrontativas -ajustadas al paradigma de regateo- o cooperativas -orientadas por el paradigma de solución de problemas- respectivamente.¹⁷ Si una parte coopera y otra confronta, se abre la posibilidad de que se establezca una dominación de la segunda sobre la primera.¹⁸

En términos estilizados puede analizarse la relación entre un gobierno y el FMI como una negociación, en tanto ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta, pero difieren -en mayor o menor grado- respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo. En especial, qué magnitud y temporalidad debe tener el ajuste a aplicar y sobre qué sectores económicos debe recaer principalmente.

Para acceder al financiamiento del Fondo, el país debe convenir un programa de política económica donde se establecen metas cuantitativas y estructurales. En estos acuerdos los negociadores procuran obtener el mayor beneficio para ellos y su base de apoyo a través de una serie de estrategias, caracterizadas por tres variables: a) disposición a otorgar concesiones, b) disposición a implementar los compromisos asumidos y c) disposición a tolerar los incumplimientos. La primera corresponde a la primera etapa de la negociación y refiere tanto al FMI como al gobierno que solicita el financiamiento. La segunda y tercera corresponden a la segunda etapa y refieren al gobierno y al FMI respectivamente.¹⁹

Las combinaciones no son aleatorias. Que el FMI presente una alta disposición a otorgar concesiones al suscribir el acuerdo, o el gobierno una baja disposición a implementar compromisos, está en relación con dos factores que inciden sobre las estrategias: la posición negociadora y el estilo de negociación. La primera remite

¹⁶ CROUCH cit. en Graham CROW, "The use of the concept of 'strategy' in recent sociological literature", *Sociology*, vol. 23, núm. 1, 1989, pp. 1-24.

¹⁷ En una negociación nunca hay regateo puro, dado que siempre se puede crear valor modificando la agenda para facilitar la búsqueda de consensos; ni tampoco solución de problemas pura, ya que nunca se logra una total coincidencia en los temas en discusión. Por ello, tomando en cuenta que usualmente se encuentran estrategias orientadas parcialmente por uno y otro paradigma, el análisis busca determinar a cuál de los dos se asemeja más el comportamiento desplegado.

¹⁸ Pablo NEMIÑA, *La relación entre el FMI...* cit.

¹⁹ La primera etapa refiere a la negociación entre el FMI y el gobierno del país por la suscripción de un acuerdo y la segunda a la ratificación e implementación del mismo por parte del Fondo y el gobierno respectivamente. Este punto se desarrolla más adelante.

al grado de fortaleza que ostenta el negociador, lo cual se expresa en una posición negociadora fuerte o débil. La fortaleza se basa en recursos de poder, entre los cuales se destacan tres: a) los apoyos de actores que posean intereses similares, b) la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes y c) el contexto macroeconómico local e internacional.²⁰

En tanto constituyen conductas desplegadas por actores que poseen características específicas, las estrategias dependen también del estilo de negociación.²¹ Éste se caracteriza en función de la flexibilidad para adaptarse a las exigencias del adversario, la cual puede configurar un estilo flexible o inflexible, y puede evaluarse a partir de dos atributos: a) la existencia de preferencias sobre la política económica (por ej., si el presidente no posee preferencias definidas será más flexible y estará más dispuesto a cooperar, ya que posee una agenda menos definida) y b) la receptividad de las propuestas del adversario.

Por último, resta definir los dos elementos principales que integran un acuerdo con el FMI: los desembolsos y las condicionalidades. En el caso de los desembolsos, la evaluación de la disposición a otorgar concesiones por parte del Fondo requiere considerar si mostró resistencia para brindar o no el financiamiento, ya que el organismo no negocia sobre la magnitud de los montos a conceder. Respecto de las condicionalidades, la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas hace más compleja su evaluación. En primer lugar, pueden identificarse dos clases: cuantitativas y estructurales. Las primeras refieren a metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las segundas consisten en reformas del marco institucional de la economía. Aquí la variedad es mayor y se cuentan, entre otras, privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral.

Aunque la cantidad de condiciones incluidas en un acuerdo permite estimar la confrontatividad o cooperación del Fondo, una caracterización más precisa requiere complementarse con un análisis cualitativo que permita determinar qué tipo de condicionalidades -y en qué coyunturas- reciben los países y cuáles se cumplen.²² En este sentido, las condicionalidades pueden clasificarse según el tipo y grado de exigencia que imponen. El tipo refiere a los requisitos formales de cumplimiento, que pueden ir de más duros a más blandos. La condicionalidad dura incluye las acciones previas y los criterios de ejecución, medidas cuantitativas y/o estructurales cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos. En estos casos, el organismo puede otorgar un *waiver* (dispensa)²³ para que el programa continúe vi-

²⁰ La consideración del contexto como un tercer “recurso” se basa en las características del problema bajo análisis, ya que un cambio en las condiciones económicas internacionales puede alterar la relación de fuerzas entre los negociadores. Por ej., el estallido de una crisis financiera refuerza la posición negociadora del FMI, ya que puede proveer financiamiento en un contexto de restricción del crédito; al contrario, la mejora de los indicadores financieros y externos locales, refuerza la posición negociadora del gobierno.

²¹ Jeswald SALACUSE, “Lessons for Practice”, W. ZARTMAN y J. RUBIN (eds.), *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.

²² James VREELAND, “IMF Program Compliance: Aggregate Index versus Policy Specific Research Strategies”, *The Review of International Organizations*, vol. 1, núm. 4, 2006, pp. 359-378.

²³ Aunque el *staff* del organismo puede otorgar un *waiver* siempre y cuando considere que el país ha adoptado o planea adoptar medidas para corregir la desviación, en la práctica los *waivers*

gente, o no otorgarlo, lo que lleva a la suspensión del acuerdo. La condicionalidad blanda incluye las metas cuantitativas indicativas y los parámetros estructurales de referencia, cuyo incumplimiento no conlleva sanción formal. Finalmente, el grado de exigencia refiere a la magnitud del cambio que demandan las condicionalidades. No es lo mismo que el FMI exija reducir el déficit fiscal en un 25% que en un 75%, ni que exija la mera preparación o la aprobación de una ley.

Dinámica del proceso de negociación²⁴

En términos esquemáticos, las negociaciones entre el FMI y un gobierno en torno a la suscripción de un acuerdo pueden concebirse como un juego de dos niveles.²⁵ En el nivel I de negociación internacional, el director gerente del FMI y el presidente (quienes son los negociadores principales, ya que participan en los dos niveles de negociación) buscan sacar el mayor provecho para satisfacer las demandas de los grupos que ratifican sus decisiones, minimizando al mismo tiempo los compromisos internacionales que conlleven reacciones locales adversas. En el nivel II de negociación local, los actores domésticos presionan a los negociadores para que implementen políticas en su favor, mientras que éstos buscan aumentar su poder construyendo coaliciones con esos grupos. Los negociadores principales aparecen en ambos niveles y no pueden ignorar ninguno, ya que se condicionan mutuamente.

Debe distinguirse entre niveles y etapas de negociación. Los primeros refieren al ámbito en el cual se desarrolla la negociación y las segundas a su secuencia temporal. Analíticamente, las negociaciones pueden dividirse en dos etapas, en las cuales se concentran y destacan en cada una conflictos correspondientes a un nivel determinado (sin perjuicio de que, en la práctica, tengan implicancias en ambos niveles debido a la interacción existente entre la dimensión local e internacional).

En la primera etapa la disputa gira esencialmente en torno a los términos del acuerdo provisional, esto es, el financiamiento y las condicionalidades que se incluirán en la carta de intención; por lo tanto, el conflicto se manifiesta esencialmente en el plano internacional. Esta etapa comienza con el envío de una misión del FMI al país para negociar junto a los funcionarios locales. Aquí los negociadores disponen de diferentes tácticas, las cuales se ajustan a la orientación de la estrategia desplegada, ya sea cooperativa o confrontativa.

Debido a que una mayor fortaleza de la posición negociadora amplía el margen de acción y aumenta las posibilidades de éxito de la estrategia, tanto la Gerencia como el gobierno procuran obtener el apoyo de los actores con los cuales comparten intereses, o neutralizar conflictos con los actores que poseen diferentes posturas en relación a los temas en discusión. Del ámbito internacional -desde el punto de vista del gobierno negociador- intervienen los gobiernos de los países centrales y, en

suelen operar como un instrumento político a través del cual el FMI manifiesta su apoyo o desacuerdo con la gestión económica del país.

²⁴ Para una versión más desarrollada: Ignacio LABAQUI, "¿Negociando sobre..."; Pablo NEMIÑA, *La relación entre el FMI...* cit.

²⁵ Robert PUTNAM, "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, núm. 74, 1996, pp. 69-120.

menor medida, asociaciones de instituciones financieras y grupos de acreedores. Del ámbito local intervienen partidos políticos, corporaciones empresarias, asociaciones bancarias y sindicatos, entre otros.

Una vez concluida la negociación entre la misión y el gobierno, el Fondo redacta la versión definitiva de la carta de intención que será presentada por el director gerente ante el Directorio Ejecutivo para su ratificación. En términos analíticos, aquí se cierra la primera etapa de la negociación y se abre la siguiente.

En la segunda etapa la tensión se traslada al ámbito doméstico de cada negociador, quien debe obtener la ratificación del acuerdo. Dado que rara vez un acuerdo preliminar que es puesto a consideración del Directorio Ejecutivo del FMI es desechado,²⁶ en la práctica la disputa suele girar alrededor del desempeño del país respecto de la implementación de los compromisos asumidos. La ratificación del acuerdo en los países no implica una votación formal, sino su implementación.²⁷ Por ello, unos meses después el organismo envía una nueva misión para efectuar una revisión acerca del cumplimiento de las condicionalidades y recomendar al Directorio -en caso de ser necesario- el otorgamiento de *waivers* ante desvíos.

Esta instancia intensifica los conflictos relativos a la segunda etapa de la negociación y, con ellos, las estrategias del gobierno y el organismo. El proceso continúa de esta forma hasta que el acuerdo concluye en el tiempo establecido, es cancelado por el FMI ante numerosos incumplimientos, o queda suspendido por la decisión del gobierno de no avanzar en las revisiones (por lo general, para evitar cumplir compromisos que el FMI no acepta flexibilizar).

A continuación, se presenta un análisis del proceso de negociación entre el FMI y el gobierno argentino durante la gestión de la Alianza. El estudio se realiza en base al esquema antes desarrollado, a fin de ilustrar su utilidad como herramienta de análisis y comprensión de la incidencia de las estrategias sobre los procesos de negociación. Para ello, se consultan diversas fuentes documentales, periodísticas y orales, que permiten reconstruir el proceso con la mayor riqueza posible.

La Argentina y el FMI entre 1999 y 2001

Las primeras negociaciones: mutua cooperación

Durante los '90, el FMI apoyó enérgicamente la implementación de las políticas económicas ortodoxas inspiradas en el Consenso de Washington, a través de la suscripción prácticamente ininterrumpida de acuerdos desde 1989 y, en coyunturas de

²⁶ El Directorio está integrado por 24 directores que representan a los 186 países miembros, y el director gerente, quien preside las reuniones y cuenta con voz, pero no voto. En esta instancia los países centrales ostentan mayor poder de decisión, ya que poseen la mayoría de los votos (EE. UU. posee casi el 17%; lo siguen Japón con el 6%, Alemania con el 5.8% y Francia y el Reino Unido con 4.8% cada uno. Argentina ostenta el 1%). Aunque suelen darse discusiones intensas, los acuerdos avalados por el *staff* y la Gerencia son aprobados usualmente, y la forma mediante la cual tradicional -y excepcionalmente- un director demuestra su disconformidad es absteniéndose en la votación.

²⁷ Miles KAHLER, "Bargaining with the IMF..." cit., p. 388.

crisis externas, el otorgamiento de financiamiento multilateral.²⁸ Los acuerdos del Fondo otorgaban un sello de confianza que promovía el ingreso de inversión extranjera directa o de portafolio, el cual, en un contexto de déficit comercial y creciente servicio de la deuda externa, era clave para sostener el régimen de convertibilidad con tipo de cambio bajo.

La comunión de intereses entre la gestión de Menem y la comunidad financiera internacional en torno a la continuidad del programa de reformas estructurales pro mercado con convertibilidad y creciente endeudamiento externo, promovieron que ambos negociadores, aunque el Fondo de manera más pronunciada, mostraran una alta disposición a otorgar concesiones que contribuyó a configurar negociaciones con un bajo nivel de conflicto. Esto se manifestó en la aceptación de gran parte de las medidas exigidas por el organismo, junto al otorgamiento de *waivers* frente a los sucesivos incumplimientos de las metas fiscales y las reformas estructurales de mayor costo político por parte del gobierno.²⁹ No obstante, hacia el final de la década, el Fondo manifestó un leve endurecimiento de su postura, como consecuencia de un sólido convencimiento sobre la necesidad de que el país implementara reformas estructurales para mejorar la competitividad y hacer sostenible el régimen de convertibilidad en un contexto de recesión local (1999 había cerrado con una caída de 3.4% del PBI) y restricción de la liquidez externa, resultante de las crisis financieras del Sudeste Asiático y Rusia y la suba de la tasa de interés en los EE. UU.

En este marco, en diciembre de 1999 asumió la presidencia Fernando De la Rúa, en representación de una Alianza conformada por la Unión Cívica Radical y el Frepaso. Si bien venció por diez puntos al Partido Justicialista (PJ) en la elección presidencial, el desempeño modesto en las elecciones legislativas y provinciales determinó un restringido margen de acción política, dado que no tendría *quórum* propio en ninguna de las dos Cámaras, y las principales provincias -entre ellas Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba- estarían gobernadas por el PJ o fuerzas provinciales opositoras.

De la Rúa planteó como objetivo central restablecer el crecimiento económico en el marco de las posibilidades que permitieran el régimen de convertibilidad y la ortodoxia económica. Así, buscó suscribir un acuerdo con el FMI, ya que, según su diagnóstico, aumentaría la confianza de los mercados en el país, lo cual alentaría un incremento del flujo de capitales y una caída de la tasa de interés. Esto, a su vez, generaría la reactivación de la economía y un aumento de la recaudación impositiva, que permitirían afrontar con mayor holgura los servicios de la deuda y, por ende, mejorar la percepción de solvencia de la economía. Cabe señalar que, por entonces, los intereses de la deuda equivalían al 2.9% del PBI y al 14.3% de los ingresos nacionales y seguían su tendencia ascendente.³⁰ Este diagnóstico era compartido por los sectores financieros internacionales y locales, que promovían la reducción del gasto primario para garantizar el cobro de sus acreencias, y también por los países industrializados, interesados en evitar el agravamiento de las condiciones financie-

²⁸ Noemí BRENTA, *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008.

²⁹ En particular, la aprobación en 1998 de una reforma laboral "suavizada" que no incluyó las medidas sustanciales para evitar abrir una confrontación con los sindicatos. Pablo NEMIÑA, *La relación entre el FMI...* cit, p. 118.

³⁰ Datos del Ministerio de Economía, Información Económica al Día.

ras globales.

El Fondo coincidía en la preferencia por la vía ortodoxa del ajuste para restablecer el crecimiento y en la conveniencia de mantener la convertibilidad con tipo de cambio fijo. Por ende, sus exigencias durante la negociación giraron en torno a la reducción del déficit fiscal y la profundización de las reformas estructurales, en especial, la disminución del déficit en las provincias y la aprobación de una nueva flexibilización de las leyes laborales.³¹

Debido a que el régimen federal garantiza a las provincias autonomía presupuestaria, la Nación estaba imposibilitada de decidir sobre sus asuntos fiscales. En este marco, el Fondo exigió la inclusión de un compromiso en el acuerdo para que la Nación promoviera el ajuste a nivel provincial y el envío de un proyecto de reforma a la ley de coparticipación para antes de fin de año. Respecto de las reformas estructurales, exigió varias de las condicionalidades incumplidas por Menem en el acuerdo anterior (por cierto, todas como parámetros de referencia), en especial modificar la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina para facilitar la liquidación de entidades financieras insolventes, transformar al Banco Nación en una sociedad anónima, reducir las jubilaciones y aumentar la edad jubilatoria de las mujeres a 65 años y aprobar una nueva flexibilización laboral. Estas medidas contaban con el apoyo de los grandes grupos económicos, los acreedores y, en especial, los bancos. Como expresión de su estrategia cooperativa el gobierno las aceptó prácticamente todas.

El mismo día en que la misión retornó a Washington, el Fondo anunció un entendimiento para la suscripción de un acuerdo *Stand-by* por tres años, que incluiría financiamiento precautorio³² por 7.200 millones de dólares. La implementación de una estrategia cooperativa por parte de ambos negociadores, aunque de manera mucho más pronunciada en el caso del gobierno, determinó que se configurara una negociación de bajo nivel de conflicto. No obstante, la aceptación del menú de exigencias del organismo prácticamente sin reservas implicó trasladar el conflicto al plano doméstico, en especial con los sindicatos y la oposición política respecto de la flexibilización laboral y con los gobernadores -la mayoría justicialista- en relación al ajuste provincial.

Durante los primeros días de junio el FMI envió la misión correspondiente a la primera revisión del acuerdo. La coincidencia en los objetivos de política junto al muy buen desempeño en cuanto al cumplimiento de las condiciones establecidas (ver tablas 1 y 2), explica que la negociación tuviera un muy bajo nivel de conflicto.

El gobierno había aplicado un riguroso ajuste fiscal (el cual incluyó el recorte de algunas jubilaciones de privilegio y de los salarios de los empleados públicos) que le permitió cumplir todas las metas cuantitativas relativas al primer semestre de 2000, excepto la meta indicativa correspondiente al déficit provincial, sobre la cual no tenía capacidad de decisión. En relación a las seis condicionalidades estructurales, el gobierno las había cumplió todas a excepción del envío al Congreso del proyecto de reforma del régimen de coparticipación, el cual implicaba una compleja negociación

³¹ IMF, "Argentina-Request for Stand-By Arrangement", EBS/00/20, Washington, IMF, 2000, p. 25-27. *La Nación*, Buenos Aires, 07/01/2000.

³² Esto implicaba el compromiso de no utilizar el crédito a disposición, excepto que un agravamiento de las condiciones externas lo requiriera.

con las 24 jurisdicciones provinciales. La firme orientación cooperativa se hizo visible en el envío al Congreso de impopulares proyectos de ley como el de transformar al Banco Nación en una sociedad anónima y el de la reforma de la seguridad social.

Finalmente, aparecía la controvertida flexibilización laboral. Si bien la oposición del PJ bloqueó inicialmente el proyecto, el otorgamiento de 160 millones de pesos extra a los gobernadores destinados a financiar planes de desempleo, la incorporación de una cláusula que impedía bajar los salarios durante dos años y el supuesto otorgamiento de sobornos a senadores de la oposición contribuyeron a que el ejecutivo lograra la aprobación de la reforma.³³ Ésta extendió el período de prueba a seis meses, redujo los aportes patronales para los nuevos trabajadores, descentralizó la negociación de los convenios colectivos de trabajo y eliminó la ultra-actividad.³⁴ El otorgamiento de sobornos para aprobar una ley que reducía los derechos laborales de los trabajadores por parte de un gobierno que había resaltado a la transparencia como uno de los valores de su gestión, puede comprenderse a partir del interés del ejecutivo por reducir la confrontación con el FMI, uno de los pocos actores internacionales de los que recibía apoyo político y financiero.

Manteniendo su estrategia cooperativa, el Fondo no planteó ninguna objeción sobre los incumplimientos y aprobó la revisión sin agregar nuevas condicionalidades a las vigentes. No obstante, se trataba de cuatro reformas de profundidad estructural alta y, por consiguiente, alta conflictividad política: aprobar las reformas a la seguridad social, al Banco Nación, a la Carta Orgánica del BCRA y al PAMI.

Por su parte, el gobierno presentó el presupuesto para 2001 incluyendo un nuevo recorte del 10% en los salarios públicos y otro del 60% de los gastos corrientes del Estado. Con un 20% del gasto público comprometido en el servicio de la deuda (unos 11.000 millones de pesos) para el año próximo, se advertía que de no producirse una mejora las condiciones económicas externas, el gobierno tendría serias dificultades para mantener la convertibilidad, los pagos de deuda y cierto nivel de gobernabilidad.

La esperanza fugaz del blindaje

Hacia el final del año 2000 la economía fue afectada por una fuerte inestabilidad financiera que disparó el índice de riesgo país por encima del promedio general de las economías emergentes y, por primera vez desde el inicio de la recesión, produjo una caída de los depósitos privados y de las reservas internacionales, poniendo en evidencia la incertidumbre de los agentes privados sobre la capacidad del gobierno para sostener la convertibilidad y el servicio de la deuda. Factores políticos y económicos contribuyeron a generar esta situación. Respecto de los primeros, se produce la renuncia del vicepresidente *Chacho* Álvarez, en disconformidad con la

³³ Al momento de concluir este artículo, la causa judicial en la que están procesados el ex presidente De la Rúa, ex funcionarios del ejecutivo y legisladores del Partido Justicialista, se halla en pleno desarrollo.

³⁴ IMF, "Argentina-Staff Report for the 2000 Article IV Consultation, First Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria", IMF Staff Country Report 00/164, Washington, IMF, 2000.

falta de compromiso del presidente para investigar la probable compra de votos en el Senado para aprobar la flexibilización laboral. Entre los segundos, se destacan el estancamiento estructural en el que estaba sumida la economía y la incapacidad de la política del ajuste para resolverlo. Esto se comprende por dos motivos: a) cada nuevo ajuste conllevaba una caída de los ingresos públicos por la reducción de la actividad económica; b) aunque el Fondo y el gobierno se concentraban en reducir el déficit provincial, éste representaba una parte menor del déficit total del sector público consolidado. El aumento del déficit fiscal se explicaba principalmente por el servicio de la deuda pública y, en segundo lugar, por la ampliación de la brecha del sistema de seguridad social, producto de la privatización del régimen previsional realizada a mediados de los '90.³⁵

A fin de fortalecer la posición externa e infundir un *shock* de confianza, el gobierno acordó con el FMI el otorgamiento de un paquete de financiamiento extraordinario conocido como *blindaje*. El mismo incluyó una duplicación del crédito disponible con el FMI a 14.000 millones de dólares, acuerdos con el Banco Mundial y el BID sobre nuevos préstamos por 4.800 millones de dólares y un préstamo de España por 1.000 millones de dólares, lo cual totalizaba casi 20.000 millones de dólares de nuevos fondos puestos a disposición. Al incluir dudosos compromisos del sector financiero local e internacional para continuar suscribiendo bonos, el acuerdo se promocionó con la cifra de 40.000 millones de dólares con el propósito de conseguir un número lo más impactante que se pudiera para la opinión pública.³⁶ En este marco, el Fondo giró créditos a la Argentina por 5.000 millones de dólares, lo cual significó el primer desembolso realizado por el organismo hacia nuestro país en poco más de tres años.

Dos razones permiten explicar el apoyo del Fondo a la convertibilidad frente al atraso cambiario: primero, porque un cambio iba en contra de los intereses de los acreedores externos, las concesionarias de servicios públicos privatizados (en su mayoría europeas) y los bancos privados (muchos de los cuales eran europeos y estadounidenses); segundo, porque la convertibilidad contaba con el apoyo de los sectores dominantes locales, pero también de las principales fuerzas políticas y amplios sectores de la población. Loser, por entonces director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, señala al respecto: "Nadie, en la Argentina, quería devaluar. N-A-D-I-E. Eso no podíamos cambiarlo desde el FMI, donde también teníamos nuestras dudas. La opción de la devaluación no existía. Las alternativas eran: otorgar el blindaje o dejar que estallara la Argentina. Optamos por la primera."³⁷

A cambio del financiamiento el gobierno mantuvo y reforzó su estrategia cooperativa con el Fondo, con la consiguiente profundización de los conflictos sociales en el plano doméstico. El organismo combinó una alta tolerancia frente a los incumplimientos de las condiciones pautadas para la segunda revisión, pero una baja disposición a otorgar concesiones frente a los temas en discusión relativos al futuro del programa. Esto determinó que la negociación relativa a los nuevos compromisos tuviera un mayor nivel de conflicto.

El gobierno mostró un desempeño muy pobre con relación a las condicionalida-

³⁵ Mario DAMILL, Roberto FRENKEL y Martín RAPETTI, "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 45, núm. 178, 2005, p. 201.

³⁶ Paul BLUSTEIN, *And the Money...* cit.

³⁷ Loser, cit. en: Ernesto TENEMBAUM, *Enemigos*, Buenos Aires, Norma, 2004, p. 142.

des establecidas (ver tablas 1 y 2). Incumplió las metas cuantitativas más relevantes y de los cuatro parámetros de referencia pendientes sólo cumplió uno. No obstante, esto era menos el resultado de una baja disposición a implementar los compromisos por parte del gobierno, que de las restricciones económicas y políticas que enfrentaba para lograrlo. En este sentido, el desvío mínimo de la meta de gasto público expresaba el férreo compromiso con el ajuste fiscal. Asimismo, las reformas a la seguridad social, la Carta Orgánica del BCRA, la ley de entidades financieras y el Banco Nación habían sido presentadas al Congreso, pero fueron rechazadas por la mayoría justicialista.

En este contexto, la cooperación del FMI en la etapa de revisión fue decisiva para la continuidad del acuerdo. Ella se manifestó en la tolerancia al incumplimiento de las condiciones estructurales y la conversión a indicativas de todas las metas cuantitativas, lo cual evitó solicitar un *waiver* ante el Directorio. Con todo, el Fondo se manifestó exigente con relación a dos compromisos: la sanción del pacto fiscal entre la Nación y las provincias y la implementación de la reforma de la seguridad social. De hecho, estableció dos acciones previas sobre estos temas. El pacto fiscal establecía el compromiso de alcanzar el equilibrio presupuestario para 2005 y congelar el gasto público (a excepción de las erogaciones correspondientes al servicio de la deuda), a cambio de ver disminuida la tasa de interés que pagaban por el endeudamiento como resultado del *blindaje*. Luego de la presión del Fondo, que pospuso la llegada de la misión hasta tanto adhirieran al acuerdo, todas las provincias, salvo Santa Cruz, suscribieron el pacto fiscal.³⁸

La reforma de la seguridad social tenía tres medidas centrales: eliminar progresivamente el régimen de reparto, extender la jubilación de las mujeres a los 65 años y reducir las jubilaciones superiores a 600 pesos mediante la eliminación del aporte público. Debido a la presión del organismo, que condicionó el visto bueno de la segunda revisión a su aprobación, el gobierno finalmente lanzó la reforma por decreto.³⁹

El ejecutivo pareció exultante, procurando transmitir la idea del inicio de un nuevo ciclo de crecimiento económico.⁴⁰ Pero los hechos rápidamente opacaron su optimismo. Por un lado, la justicia suspendió el decreto de reforma de la seguridad social por inconstitucionalidad; por otro, los indicadores financieros se deterioraron como consecuencia de la crisis financiera en Turquía. Esto reavivó la desconfianza del sector financiero y las grandes empresas locales, que durante el primer trimestre de 2001 fugaron más de 12.000 millones de dólares para ponerse a resguardo de una posible devaluación.⁴¹

La situación precipitó la renuncia del ministro Machinea en marzo, reemplazado por Ricardo López Murphy. Éste propuso un drástico ajuste de 2.000 millones de pesos centrado en la educación que contó con el apoyo de los acreedores, el sector financiero y el FMI; pero la fuerte oposición del sector productivo, los sindicatos y todas las fuerzas de la oposición desencadenaron su renuncia a quince días de haber

³⁸ *Clarín*, Buenos Aires, 18/11/2000; *Página 12*, Buenos Aires, 21/11/2000.

³⁹ *Clarín*, 30/12/2000.

⁴⁰ Ver las declaraciones del Ministro de Economía Machinea en *Página 12*, 09/01/2001.

⁴¹ COMISIÓN ESPECIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Fuga de divisas en la Argentina: Informe Final*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2005, p. 49.

asumido.

En lo que fue interpretado como la última oportunidad para restablecer la confianza externa, De la Rúa convocó al Ministerio de Economía a Cavallo, quien contó con el apoyo de prácticamente todos los sectores dominantes y los sectores medios. En un principio Cavallo adoptó un discurso autodenominado “neokeynesiano”, desde el cual planteaba reactivar la economía mediante políticas fiscales y monetarias contracíclicas.⁴² Así, anunció intempestivamente la incorporación del euro en la paridad del peso con el dólar, lo cual implicaba una devaluación “encubierta”. Aunque la medida nunca entró en vigencia, porque no se cumplieron los requisitos establecidos,⁴³ aumentó las dudas en la comunidad financiera internacional acerca de la sustentabilidad del régimen monetario-cambiario.

En este marco, el Fondo llevó adelante la tercera revisión del acuerdo. El gobierno mostró un desempeño desparejo con relación al cumplimiento de las condicionalidades (ver tablas 1 y 2). Había cumplido prácticamente todas las estructurales, pero debido al deterioro de las condiciones económicas las metas cuantitativas habían sido casi todas incumplidas. El tema más conflictivo fue la disminución del déficit fiscal. Manifestando su creciente confrontatividad, el FMI se negó a elevar la meta anual de déficit, tal como había sucedido en los años anteriores, y reclamó medidas ortodoxas para reducir la brecha fiscal como la aprobación de un impuesto a los débitos y créditos en cuentas corrientes⁴⁴ y la aplicación de un ajuste adicional de 1.000 millones de pesos.⁴⁵ Las medidas, resistidas por los sectores productivos y sindicales, alentaron el visto bueno de la Gerencia a la tercera revisión, que fue aprobada por unanimidad en el Directorio y permitió el desembolso de 1.200 millones de dólares.

Como consecuencia de la falta de financiamiento privado, el gobierno llevó adelante un canje voluntario de deuda -conocido como megacanje- en condiciones muy desventajosas. A cambio de reducir en 12.000 millones de dólares los pagos de interés y capital entre 2001 y 2005, aumentó los pagos en los siguientes 25 años por 66.000 millones de dólares.⁴⁶ El megacanje, que aunque fue apoyado por el FMI se trató de una decisión del gobierno,⁴⁷ evidenció la extrema fragilidad de un régimen económico que llevaba más de dos años en recesión y cuya viabilidad se veía cada vez más difícil al limitarse el crédito externo.

Por otra parte, transformaciones en curso en los EE. UU. y el FMI harían aún más difícil el acceso a financiamiento y, por ende, la continuidad de la convertibilidad. En primer lugar, a partir de la asunción de Bush cobraron relevancia las propuestas de los sectores neoconservadores para reducir el riesgo moral.⁴⁸ Éstos argumentaban

⁴² *Clarín*, 08/04/2001.

⁴³ La reforma, que estableció que la moneda nacional sería convertible a la relación de un peso por el promedio de un dólar y un euro, entraría en vigencia cuando el euro alcanzara la cotización del dólar (por entonces cotizaba a una paridad de 0.85). Esto recién sucedió a mediados de 2002.

⁴⁴ Conocido como “impuesto al cheque”, estableció una alícuota del 0.6% sobre el monto de cada cheque depositado o cobrado. El impuesto sigue vigente.

⁴⁵ *Página 12*, 27-28/04/2001.

⁴⁶ Michael MUSSA, *Argentina y el FMI...* cit., p. 60.

⁴⁷ Entrevista con Jorge Baldrich, secretario de Hacienda desde abril a diciembre de 2001, 29/10/2009.

⁴⁸ Basado en la racionalidad instrumental, refiere a la idea de que la mera existencia de un seguro

que el otorgamiento de paquetes de salvataje a los países que atravesaban crisis financieras, como había sucedido en México, el Sudeste Asiático y Rusia, fomentaba el endeudamiento irresponsable de los países y las malas políticas de crédito de los acreedores privados, quienes subestimaban el riesgo de incobrabilidad de esos préstamos. En estos casos, debía encararse una reestructuración de la deuda. Se esperaba que la reducción del financiamiento del FMI propiciara la adopción de un mayor "autocontrol" y prudencia por parte de los países y del sector financiero, que no contarían con la expectativa de los créditos del organismo ante una crisis.

Paralelamente, Köhler se manifestó a favor de introducir reformas en consonancia con esos planteos. En particular, veía con buenos ojos que el Fondo se concentrara en la prevención más que en la resolución de crisis; apoyaba el establecimiento de límites al financiamiento y el involucramiento del sector privado en la resolución de crisis.⁴⁹ No obstante, consideraba que era preciso mantener los créditos a los países en desarrollo, para preservar la capacidad de intervenir sobre sus políticas económicas.⁵⁰

El último crédito y la caída de la convertibilidad

En virtud de que no disponía de financiamiento y el Fondo no estaba dispuesto a flexibilizar la meta anual de déficit, el gobierno aprobó la ley de déficit cero. El proyecto condicionó todos los gastos del Estado nacional a la evolución de la recaudación tributaria, a excepción del servicio de la deuda, cuya prioridad quedaba garantizada. Asimismo, se autoimpuso el objetivo de eliminar el déficit primario para el próximo año, una meta más restrictiva aún que la planteada por el FMI. Invocando el déficit cero, el gobierno anunció un ajuste en el gasto de 2.300 millones de pesos que se lograría a través de la reducción de las asignaciones familiares y un recorte del 13% en salarios y jubilaciones mayores a 500 pesos. Las medidas fueron bien recibidas por los acreedores y el sector financiero, pero resistidas por gran parte del arco político y todos los sindicatos y movimientos sociales. Los países centrales manifestaron su apoyo, aunque plantearon dudas respecto del margen político para implementarlas.⁵¹

La necesidad de recibir nuevos desembolsos del FMI, la creciente conflictividad social motivada por la política de ajuste constante y el cada vez menor apoyo de los países centrales al mantenimiento de un régimen económico completamente dependiente del financiamiento multilateral configuraban una débil posición negocia-

umenta la posibilidad de que ocurra el evento respecto del cual se establece el aseguramiento, dado que el seguro reduce el incentivo para que el asegurado tome las acciones preventivas necesarias. En el contexto financiero, los salvatajes financieros del FMI operarían como un reaseguro para los acreedores, quienes podrían cobrar las altas primas de riesgo que reclaman y evitar enfrentar el riesgo de incobrabilidad que conllevan sus acciones. Timothy LANE y Steven PHILLIPS, "Riesgo moral ¿Alienta el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?", *Serie Temas de Economía*, Washington, IMF, núm. 28, 2002.

⁴⁹ Horst KÖHLER, "Toward a More Focused IMF", Luncheon Address at International Monetary Conference, Paris, May 30, IMF, 2000.

⁵⁰ *New York Times*, N.Y., 29/03/2000.

⁵¹ *Clarín*, 14/07/2001.

dora para el gobierno. Esto motivó que desplegara una estrategia cooperativa en la negociación por la cuarta revisión del acuerdo. Si bien hubo un regular desempeño en las condiciones estructurales y las metas cuantitativas se cumplieron luego de que fueran ajustadas en función del deterioro de la situación económica, la disposición del gobierno a implementar los compromisos se verifica en que en el marco de una profunda crisis social, avanzó parcialmente en un proyecto para reducir las asignaciones familiares y contuvo a rajatabla el gasto primario.

La robusta posición negociadora y un estilo negociador menos flexible alentaron que el Fondo desplegara una estrategia confrontativa; pero el interés por evitar aparecer como el responsable del estallido de una inevitable crisis en el que hasta hacía poco tiempo era presentado como su “mejor alumno”,⁵² la presión de las potencias centrales para que la crisis no generara una desestabilización en las economías regionales (por entonces, Brasil y Uruguay sentían el impacto de la crisis local) y la cooperación desplegada por el gobierno motivaron que el organismo se aviniera finalmente a continuar el acuerdo. No obstante, la negociación tuvo un alto nivel de conflictividad que se manifestó en la intervención activa de los EE. UU., la manifestación de diversas posiciones al interior del organismo y los países centrales respecto de cómo proceder y en que no se discutió sobre temas en particular, sino sobre la continuidad o no del programa vigente y la entrega de un desembolso extraordinario.

Luego de una intensa negociación, con el apoyo de todos los directores del FMI a excepción de Holanda y Suiza,⁵³ que se abstuvieron argumentando que el crédito sólo demoraría el inevitable *default*, la Gerencia dio el visto bueno a la cuarta revisión, condicionada al cumplimiento del déficit cero. Ésta incluyó un aumento del crédito en 8.000 millones de dólares, llevando el crédito disponible al nivel récord de 21.800 millones de dólares, de los cuales 3.000 millones fueron destinados -por pedido de EE. UU.- a una futura operación de reestructuración de la deuda con el fin de que los acreedores compartieran los costos de la crisis.⁵⁴

El resultado mostró que ambas partes ganaron, pero también cedieron algo. El gobierno obtuvo un desembolso que le daba una última oportunidad de revertir la situación, pero bajo el compromiso de que debería reestructurar su deuda incluyendo una quita. Ese compromiso dejó conforme a la administración Bush, interesada en emitir señales concretas de que el sector privado debía involucrarse en las resoluciones de las crisis compartiendo una parte de las pérdidas. Finalmente, el FMI dejó conformes a la Argentina y a los países centrales, mientras ganaba tiempo para evitar aparecer como responsable de la crisis económica que parecía inevitable.

Los últimos meses de 2001 presentaron nuevas restricciones a la gestión de De la Rúa y, en el marco de la relación con el FMI, debilitaron aún más su posición negociadora. En el ámbito doméstico, a la creciente conflictividad social se sumó la fuerte derrota en las elecciones legislativas de octubre. En el ámbito internacional, se destacan

⁵² Paul BLUSTEIN, *And the Money...* cit., p. 145, OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMI, *Evaluación...* cit., pp. 91-95.

⁵³ Paul BLUSTEIN, *And the Money...* cit., p. 154.

⁵⁴ Por entonces, el secretario del Tesoro enunció su “célebre” declaración respecto de que “[estaban] trabajando para crear una Argentina sostenible, no para que apenas siga consumiendo el dinero de los plomeros y carpinteros estadounidenses, que ganan 50.000 dólares al año y se preguntan qué diablos estamos haciendo con su dinero”, *Página 12*, 18/08/2001.

el ingreso de Anne Krueger a la Gerencia del FMI y el atentado del 11 de septiembre sobre las Torres Gemelas en EE. UU. Krueger promovió la posición más rígida de la Casa Blanca respecto del rol del organismo en las crisis de deuda, ya que consideraba que ante una situación de crisis de solvencia como la que atravesaba el país, se debía devaluar la moneda y reestructurar la deuda. Asimismo, acentuó el fastidio de Köhler con los líderes políticos y los sectores dominantes locales, de quienes criticaba que querían gozar de los beneficios de la convertibilidad pero sin apoyar las reformas y el ajuste que requería ese régimen.⁵⁵ Por su parte, el atentado del 11 de septiembre motivó que las cuestiones de seguridad nacional tomaran prioridad por sobre la problemática financiera de los países emergentes en la agenda de política exterior de los EE. UU., lo cual determinó una menor atención de ese país a la Argentina.

Como resultado de la continua salida de depósitos y la caída de las reservas, los medios de pago fueron disminuyendo por la obligación de adecuarse a los requisitos establecidos en la ley de convertibilidad. Para evitar la suspensión de la cadena de pagos, el gobierno nacional y catorce provincias emitieron casi 9.000 millones de pesos en las llamadas cuasimonedas, títulos que fueron ampliamente aceptados para adquirir bienes y servicios.⁵⁶ Por otra parte, el gobierno lanzó un segundo canje que, a diferencia del primero, estableció un tope del 7% a la tasa de interés, lo cual implicaba una quita de hecho sobre los acreedores. Se canjearon 42.000 millones de dólares en títulos nacionales en manos de inversores locales por préstamos garantizados y 16.000 millones de dólares en títulos provinciales por bonos nacionales en pesos a más largo plazo.⁵⁷ No obstante, la posterior caída de la gestión De la Rúa impidió llevar adelante la fase internacional del canje.

La urgencia por recibir financiamiento externo llevó a que el presidente De la Rúa solicitara al Fondo y a los EE. UU. el adelantamiento del desembolso condicionado a la aprobación de la quinta revisión, pasando por alto las reglamentaciones establecidas. Pero tanto, el organismo como aquel país rechazaron el pedido.⁵⁸ La prescindencia de EE. UU. de la crisis argentina, que sentenciaba el camino a la cesación de pagos, se explicaba por factores ideológicos, políticos y, también, económicos. Además de la orientación conservadora de su política financiera internacional y la mayor relevancia de las cuestiones de seguridad nacional en la agenda de política exterior, los inversores de ese país tenían sólo el 9% del total de la deuda que sería declarada en *default*.⁵⁹

La prescindencia del país con mayor capacidad de influencia sobre el FMI reforzó la intransigencia del organismo. El Fondo desplegó una estrategia marcadamente confrontativa debido a su fortalecida posición negociadora y a su inflexible estilo de negociación. La primera se explicaba por dos motivos: sus créditos se habían vuelto decisivos para la continuidad de la convertibilidad y todas las potencias centrales

⁵⁵ Loser cit. en: Ernesto TENEMBAUM, *Enemigos...* cit., pp. 215, 251.

⁵⁶ Jorge SCHVARZER y Hernán FINKELSTEIN, "Bonos, cuasi monedas y política económica", *Realidad Económica*, núm. 193, 2003.

⁵⁷ IMF, "Argentina-Staff Report for the 2002 Article IV Consultation", IMF Staff Country Report 03/226, Washington, IMF, 2002, p. 7.

⁵⁸ *Página 12*, 08 y 12/11/2001.

⁵⁹ Eugenio BRUNO, *El default y la reestructuración de la deuda*, Buenos Aires, Nueva Mayoría, 2004, p. 182.

coincidían en la necesidad de que la Argentina devaluara y reestructurara su deuda. Por su parte, la segunda se comprendía a partir del decidido interés de la Gerencia en que la Argentina abandonara la convertibilidad.⁶⁰

Ante la salida masiva de depósitos del sistema financiero y el descenso de las reservas, a comienzos de diciembre el gobierno instauró -sin consultar con el Fondo- una restricción al retiro de depósitos, vulgarmente conocida como “corralito”, para evitar la quiebra del sistema bancario. La situación de notable desequilibrio en las cuentas públicas, que mostraba la imposibilidad de cumplir con las metas cuantitativas acordadas con el FMI, junto con la grave crisis política y social por la que atravesaba el país, motivó que el organismo suspendiera la negociación correspondiente a la quinta revisión.

En un gesto desesperado, Cavallo viajó a Washington desplegando una estrategia cooperativa extrema, al señalar que “Con tal de que venga el dinero, yo firmo cualquier carta de intención (con el Fondo Monetario) y cualquier *waiver*.”⁶¹ El Fondo exigió la aprobación de la reforma de la ley de coparticipación y de un presupuesto para 2002 que garantizara el déficit cero. La cooperación del gobierno en el nivel internacional actuó como una correa de transmisión de las demandas del Fondo, lo cual conllevó un inevitable aumento de la confrontación en el plano doméstico. En efecto, el gobierno anunció un nuevo ajuste que incluyó la suspensión del pago de aguinaldos y el recorte del 21% de los salarios públicos y giró el presupuesto 2002 con un recorte del 19% en los gastos.⁶² En breve, el estallido de diversos conflictos sociales en todo el país, junto al rechazo del PJ a integrar un gobierno de unidad, motivaron la renuncia de Cavallo y la caída, un día después, del gobierno de la Alianza. Sin crédito externo y sin el apoyo de los organismos financieros ni de los países centrales, la Argentina declaró a fin de ese año la suspensión parcial de los pagos de la deuda externa, y días después, abandonó el régimen de convertibilidad. En medio de una crisis sin precedentes en la historia argentina, en la que se sucedieron cinco presidentes en una semana, asumió la presidencia el senador Eduardo Duhalde. Con su gestión, se iniciaba una nueva etapa en la Argentina y en su relación con el FMI.

Conclusión

En las negociaciones entre el Fondo y el gobierno argentino durante la gestión de la Alianza pueden identificarse dos períodos. En el primero, que va desde la asunción de De la Rúa hasta la aprobación del *blindaje*, las negociaciones tuvieron un bajo nivel de conflicto, dado que ambos negociadores, aunque de manera más pronunciada en el caso del gobierno, desplegaron estrategias cooperativas. El estilo flexible del gobierno y el FMI, basado en la coincidencia de la preferencia por las políticas pro-mercado para restablecer el crecimiento, explica su disposición cooperativa.

En el segundo período, que se extiende durante todo 2001, las negociaciones fueron aumentando la conflictividad a medida que el FMI implementó progresivamente

⁶⁰ Entrevista con Hugo Alconada Mon, corresponsal de *La Nación* en Washington desde 2004, 26/12/2007.

⁶¹ *Página 12*, 07/12/2001.

⁶² *Ibid.*, 18/12/2001.

una estrategia confrontativa. Esto se reflejó principalmente en el endurecimiento de las condicionalidades cuantitativas, que dejaron de ser flexibilizadas, y las estructurales, respecto de las cuales el organismo demandó algunas acciones previas. Asimismo, a medida que se deterioraban las condiciones económicas en la Argentina, las exigencias del Fondo se centraron en la reducción del déficit, disminuyendo la importancia de las reformas estructurales en la agenda de las negociaciones. Así, el menor acceso a fuentes de financiamiento multilateral volvió a la agenda menos cualitativa y más cuantitativa. El fortalecimiento de la posición negociadora, resultado del apoyo de las potencias centrales y el papel decisivo de sus créditos para la continuidad del régimen convertible, y la mayor inflexibilidad de su estilo negociador permiten comprender ese giro en el FMI.

Reflejando un estilo flexible y una débil posición negociadora, el gobierno mantuvo su estrategia cooperativa, que ante la creciente intransigencia del organismo permitió consolidar una situación de dominación. Notablemente, ello no se tradujo en una mayor capacidad del organismo para imponer sus condiciones, ya que la mayor conflictividad social y el progresivo deterioro de las condiciones económicas redujeron el margen de acción del gobierno en el plano doméstico, contribuyendo a que los esfuerzos por implementar las exigentes condiciones del organismo fueran vanos. Finalmente, al llegar el final de 2001, la casi nula tolerancia del Fondo a aceptar incumplimientos y a otorgar concesiones determinó la suspensión del acuerdo y la caída de la convertibilidad.

Tabla 1
Condicionalidades estructurales incluidas en el acuerdo *Stand-By* 2000-2001.
Por Revisión, tipo y cumplimiento

Condicionalidad	Tipo	Resultado
1ª Revisión / Sep-00		
1. Implementar leyes para reforzar la administración tributaria	PR	PC
2. Implementar la ley de flexibilización laboral	PR	C
3. Implementar acuerdos de monitoreo de finanzas provinciales	PR	C
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema de seguridad social	PR	C
5. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del régimen de Coparticipación	PR	NC
6. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del Banco Nación	PR	C
2ª Revisión / Ene-01		
1. Vetar por Decreto la adición por parte del Congreso de gastos no contemplados en el presupuesto 2001	AP	C
2. Vetar por Decreto la adición por parte del Congreso de artículos que habían trabado la reforma del sistema jubilatorio y de salud	AP	C
3. Implementar la reforma del sistema de seguridad social	PR	C
4. Promulgar modificaciones a la carta orgánica del Banco Central y la ley bancaria	PR	NC
5. Convertir al Banco Nación en una sociedad anónima estatal	PR	NC
6. Completar la reestructuración del PAMI	PR	NC
3ª Revisión / May-01		
1. Emitir un Decreto para mejorar la administración impositiva y suspender las moratorias	PR	NC
2. Comenzar la implementación del Tribunal Penal Tributario	PR	C

3. Diseñar un plan nacional de auditoría tributaria, orientado a alcanzar 100.000 auditorías tributarias para el fin de 2001	PR	C
4. Implementar las reformas propuestas para la regulación del sistema jubilatorio	PR	NC
5. Preparar un plan de reestructuración de la ANSES	PR	C
6. Preparar un plan detallado de acción para eliminar el déficit del PAMI	PR	C
7. Preparar un plan de reestructuración de las asignaciones familiares	PR	C
8. Implementar regulaciones a la Ley de Protección de la Competencia	PR	C
9. Presentar un proyecto de ley sobre buenas prácticas en el sector financiero y el gobierno corporativo	PR	C
10. Publicación de reportes públicos sobre la implementación del Pacto Federal	PR	NC
4ª Revisión / Sep-01		
1. Anunciar públicamente que podrían recortarse las transferencias garantizadas a las Provincias, si fuera necesario, para cumplir la ley de déficit cero	AP	C
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	NC
3. Implementar el plan de reestructuración diseñado de las asignaciones familiares	PR	PC
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema jubilatorio	PR	NC
5. Anunciar un cronograma de eliminación del Arancel Externo Común del MERCOSUR para fin de 2002	PR	C
6. Proponer un nuevo Marco Regulatorio para el Sistema Portuario	PR	NC
7. Publicación de reportes públicos sobre la implementación del Pacto Federal	PR	C
5ª Revisión / Dic-01 – No concluida		
1. Enviar al Congreso un proyecto de ley acordado con las Provincias para reformar los acuerdos de Coparticipación	AP	NC
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	NC
3. Implementar un plan para reforzar la recaudación tributaria	PR	s/d
4. Completar 80.000 auditorías tributarias	PR	s/d
5. Implementar el plan de reestructuración diseñado de asignaciones familiares	PR	NC
6. Reforzar el cumplimiento de los requisitos de prudencia crediticia de los bancos públicos y solicitar la organización de una auditoría externa para el Banco Provincia	PR	NC
7. Implementar un nuevo Marco Regulatorio para el Sector de Telecomunicaciones	PR	C
8. Presentar un proyecto de ley para facilitar el proceso de liquidación de bancos	PR	C
9. Publicación de reportes públicos sobre la implementación del Pacto Federal	PR	s/d

PR Parámetro de referencia PC Parcialmente cumplida
 AP Acción previa C Cumplida
 NC No cumplida

Fuente: Elaboración propia en base a OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMI, *Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001*, Washington, FMI, 2004; IMF "Argentina-Staff Report for the 2000 Article IV Consultation, First Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria", *IMF Staff Country Report 00/164*, Washington, IMF, 2000; IMF, "Argentina-Second Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Augmentation", *IMF Staff Country Report 01/26*, Washington, IMF, 2001; IMF "Argentina-Third Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers and Modification of the Program", *IMF Staff Country Report 01/90*, Washington, IMF, 2001; IMF, "Argentina- Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Rephasing of the Arrangement", *EBS/01/150*, Washington, IMF, 2001; www.clarin.com, www.infoleg.gov.ar, www.senado.gov.ar.

Tabla 2
Principales condicionalidades cuantitativas incluidas en el acuerdo *Stand-By* 2000-2001.
Por revisión y cumplimiento.

Condicionalidad	Etapa	Plazos								
		Ene-Mar 00	Ene-Jun 00	Ene-Sep 00	Ene-Dic 00	Ene-Mar 01	Ene-Jun 01	Ene-Sep 01	Ene-Dic 01	Ene-Dic 02
1. Resultado acumulado del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	-2.150	-2.690	-3.435	-4.700	x	x	x	-2.800	-600
	1ª Rev - Sep-00	-2.150	-2.690	-3.850	-5.300	x	x	x	...	...
	2ª Rev - Ene-01	x	x	-3.997	-6.700	-2.100	-3.800	-5.100	-6.500	-5.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	-2.100	-4.939	-6.249	-6.500	-5.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	-5.469	-6.601	-6.500	-2.290
Resultado	-2.005	-2.263	-3.988	-6.974	-3.122	-5.339	-6.573	-10.413	s/d	
2. Gasto primario acumulado del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	13.390	26.130	39.840	53.230	x	x	x	...	...
	1ª Rev - Sep-00	13.390	26.130	39.690	52.930	x	x	x	...	...
	2ª Rev - Ene-01	x	x	39.824	52.930	13.313	26.173	39.895	53.212	...
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	13.313	26.657	40.184	53.212	...
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	26.657	39.194	50.684	...
Resultado	13.260	26.100	39.782	53.130	13.684	26.429	s/d	50.210	s/d	
3. Resultado consolidado acumulado de los Gobiernos Provinciales	SBA - Mar-00	...	-1.370	...	-2.200	x	x	x	-1.400	-900
	1ª Rev - Sep-00	...	-1.370	...	-2.900	x	x	x	-1.900	-900
	2ª Rev - Ene-01	x	x	...	-3.400	-600	-1.400	-2.000	-2.760	-2.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	-600	-1.450	-2.080	-2.760	-2.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	-1.450	-2.080	-2.760	-2.000
Resultado	n/c	-1.565	n/c	-3.200	-671	-1.448	s/d	-6.246	s/d	
4. Variación acumulada en la deuda del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	2.860	6.860	4.710	3.400	x	x	x	...	...
	1ª Rev - Sep-00	1.171	5.536	5.125	4.000	x	x	x	...	...
	2ª Rev - Ene-01	x	x	6.377	5.700	2.150	3.900	5.250	6.700	5.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	1.311	5.039	6.399	6.700	5.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	7.025	6.751	6.700	2.290
Resultado	1.667	3.198	6.192	6.408	1.791	6.973	s/d	15.418	s/d	
5. Variación acumulada en la deuda del Sector Público Consolidado	SBA - Mar-00	...	...	6.310	5.400	x	x	x	...	...
	1ª Rev - Sep-00	...	...	7.490	7.000	x	x	x	...	...
	2ª Rev - Ene-01	x	x	s/d	9.200	2.750	5.300	7.250	9.460	7.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	1.903	6.639	8.524	9.460	7.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	8.762	8.876	9.460	4.290
Resultado	n/c	n/c	s/d	9.620	2.457	8.394	s/d	22.457	s/d	

Criterio:

x = No corresponde

De ejecución

s/d = Sin datos

Indicativa

... = No se indica

Cumplimiento (resultado):

Cumplida

No Cumplida

Fuente: Elaboración propia en base a ídem Cuadro 1, más IMF, "Argentina-Staff Report for the 2002 Article IV Consultation", *IMF Staff Country Report 03/226*, Washington, IMF; MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Informe Económico Trimestral*, Tercer Trimestre de 2001.