



EL FMI Y LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA

PABLO NEMIÑA*

1. Introducción

A 30 años del restablecimiento de la democracia y a 7 años de *impasse* en la relación entre el Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) y la Argentina ¿qué significó aquel para la economía política argentina? Desde el ingreso de Argentina al FMI en 1956 hasta la cancelación por anticipado de la deuda de casi 10 mil millones de dólares que nuestro país mantenía con el organismo en 2006, el organismo tuvo una participación destacada y casi permanente en la vida política argentina. Naturalmente, la relación no ha estado exenta de conflictos: varios acuerdos fueron suspendidos antes del tiempo establecido, y en tres ocasiones, considerando la indicada precedentemente, Argentina canceló anticipadamente la deuda que poseía con el organismo con el objetivo de ampliar los márgenes de autonomía para el diseño de la política económica.

Buena parte de la literatura acerca de la relación con el FMI puede dividirse en dos grupos: unos, la conciben como expresión de la dominación política de las potencias internacionales sobre nuestro país, y otros, la suponen como un vínculo de carácter eminentemente técnico donde el organismo se limita a hacer sugerencias de política económica. Sin embargo, la historia muestra 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 reclamadas, al tiempo que la acción del organismo se orienta evidentemente por criterios políticos.

En este sentido, proponemos que se trata de un vínculo cambiante que cobra sentido en cada contexto histórico. En las próximas páginas presentamos un repaso de las vicisitudes que caracterizaron la relación entre el FMI y la Argentina desde sus comienzos hasta la actualidad. El trabajo se divide en tres secciones. En la primera se pasa revista a la evolución histórica del organismo y en la segunda se analizan las transformaciones que se sucedieron en la relación a lo largo del tiempo. Cierra el trabajo un apartado de reflexiones finales.

2. El FMI en clave histórica

Contra las interpretaciones que lo conciben como una institución meramente técnica, la política estuvo presente en el Fondo Monetario Internacional desde el momento mismo de su creación junto al Banco Mundial en la conferencia de *Bretton Woods* de 1944. Dos años antes de la capitulación de los Países del Eje, los Aliados habían comenzado a consensuar proyectos para reformar el sistema monetario internacional (Eichengreen, 2000). La negociación principal fue protagonizada por los Estados Unidos, el hegemon ascendente, y el Reino Unido, su inmediato predecesor. Los planes de White y Keynes, negociador americano y británico respectivamente, acordaban en la necesidad de establecer reglas monetarias internacionales comunes a todos los

* Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina. E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar.



Estados con el fin de evitar la vuelta a las fluctuaciones bruscas de los tipos de cambio, que habían destruido el patrón oro y hundido los intercambios comerciales; sin embargo, presentaban importantes diferencias. Mientras que los EE.UU., país emisor de la moneda de reserva mundial, priorizaban la libre movilidad de capitales y proponían la creación de un organismo con reducida capacidad de financiamiento; el Reino Unido, interesado en avanzar rápidamente en la reconstrucción de su economía, promovía mayor flexibilidad cambiaria, la conformación de un organismo con mayor capacidad de financiamiento y la división en partes iguales entre países deudores y acreedores de la responsabilidad de reducir los desequilibrios externos (Aglietta y Moatti, 2002: 14-15).

El diseño de la estructura y misión original del FMI se basaron principalmente en la propuesta norteamericana, aunque también tomaron elementos del plan británico. En línea con los intereses de EE.UU., se estableció que la misión original del organismo sería asistir transitoriamente a los países que mostraran desequilibrios en sus balanzas de pago mediante la entrega de créditos, garantizar el cumplimiento del compromiso por parte de los países de no imponer controles de cambios ni prácticas cambiarias discriminatorias, y, en especial, contribuir al establecimiento del principio de responsabilidad para la gestión del orden monetario internacional. Asimismo, respondiendo a la demanda británica, la magnitud de sus recursos iniciales casi duplicó la meta de 5.000 millones de dólares propuesta por los norteamericanos (Nemiña, 2010a).

Desde entonces, el organismo atravesó por sucesivas transformaciones, reflejando los roles que ocupó en el sistema económico internacional. Durante sus primeros años de existencia, el Fondo otorgó créditos de baja magnitud tanto a países industrializados como en desarrollo, en el marco de programas de ajuste cuyas condicionalidades se restringían a establecer metas cuantitativas sobre variables como la expansión monetaria, el saldo fiscal y la balanza comercial. Las restricciones a los movimientos de capital y el patrón dólar-oro limitaban la profundidad de los desequilibrios externos, y con ello, la magnitud de las inyecciones de capital necesarias para mitigarlos (Arceo, 2002).

A comienzos de la década de 1970 el sistema de *Bretton Woods* fue reemplazado por otro basado en la desregulación de los mercados financieros internacionales y los tipos de cambio flexibles. En este sistema, la disciplina que imponían los tipos de cambio fijos fue reemplazada por la del mercado privado de capitales, a través de la amenaza de un retiro masivo de fondos. Los Estados, por su parte, con el fin de garantizar las condiciones de estabilidad y rentabilidad exigidas por el capital financiero, se vieron comprometidos a implementar políticas monetarias y fiscales restrictivas para asegurar el control de la inflación y el equilibrio de las cuentas públicas. Esto marcó el inicio de lo que se conoce como proceso de erosión o crisis del Estado nacional, que se manifiesta en una pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas, burocráticas y administrativas necesarias para realizar normalmente las funciones que le son propias, esto es, establecer el derecho, garantizar la protección de los derechos adquiridos y el orden público, cuidar los intereses de salud, pedagógicos y político-sociales y proteger las fronteras (Bauman, 1999).

El estallido de la crisis de la deuda en la década de 1980, motivó que el Fondo centralizara su relación con los países de la periferia, otorgando créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural. Ello implicó la inclusión de condicionalidades estructurales de orientación neoliberal como privatizaciones, desregulaciones, liberalización total de la cuenta de capital y flexibilización del mercado laboral, con el fin de garantizar que los países endeudados aumentaran los recursos disponibles para hacer frente al creciente servicio de la deuda. La profundización de la globalización financiera durante la década de 1990 aumentó la proporción y velocidad de circulación de los flujos de capital, lo cual motivó el estallido de crisis financieras



profundas y repentinas, y que en muchas ocasiones, excedieron las fronteras de los países en los cuales se iniciaron (Chudnovsky, López y Pupato, 2003). En esta etapa el Fondo, en tanto institución multilateral responsable de manejar los episodios de crisis financieras, se constituyó en un cuasi prestamista de última instancia, para lo cual incrementó paulatinamente sus recursos, y con ello, su capacidad de intervención en la definición de la política económica de esos países. Así, en muchas ocasiones condicionó sus desembolsos al cumplimiento de políticas de orientación neoliberal que profundizaron el impacto recesivo de las crisis, afectando en especial a los sectores más vulnerables (Stiglitz, 2002).

Las consideraciones previas ponen de manifiesto que la relación entre el Fondo y los países tomadores de crédito refleja, en una importante medida, las transformaciones operadas en la estructura económica mundial. Sin embargo, también deben tomarse en cuenta las características que asume el vínculo con el país en cuestión. La centralidad de la política del país tomador de créditos en la determinación del rumbo que toma la relación con el Fondo se comprende toda vez que, más allá de la posible importancia que posea el financiamiento que pueda poner a disposición, el Fondo no puede implementar sus propios programas (Kahler, 1993: 376).

3. La relación entre el FMI y la Argentina

3.1. De la posguerra a la crisis de la deuda

Como represalia a la neutralidad mantenida durante gran parte de la II Guerra Mundial, los EE.UU. excluyeron a la Argentina de la célebre conferencia de *Bretton Woods* de julio de 1944, en la cual, además de establecerse las reglas para las relaciones comerciales y financieras de posguerra, se crearon el FMI y el Banco Mundial. Así, el ingreso de nuestro país a esas instituciones debió esperar doce años, una vez derrocado el gobierno constitucional de Juan Perón.

Hasta ahora, la historiografía consideraba esos años como un período de desencuentros entre dos actores con concepciones económicas y políticas prácticamente opuestas. Mientras el FMI promovía políticas pro mercado y aparecía como un instrumento de los intereses de las potencias centrales, la Argentina llevaba adelante un programa económico desarrollista que implicaba una amplia intervención del Estado y una fuerte regulación del capital privado (Rapoport, 2008). Sin embargo, investigaciones recientes muestran que el Gobierno peronista y el FMI estuvieron mucho más cerca de lo que se creía. En efecto, poco después de la asunción de su primera presidencia, Perón no sólo estuvo interesado en que la Argentina ingresara a los “gemelos” de *Bretton Woods*, sino que llevó adelante varias negociaciones reservadas para lograr tal objetivo. Pero la negativa de EE.UU. a aceptar el ingreso de lo que consideraba un país “populista” y la baja disposición del gobierno argentino a otorgar concesiones determinaron el fracaso de tales conversaciones (Kedar, 2012).

Desde el ingreso de Argentina al FMI en 1956, el organismo ha tenido una participación destacada y casi permanente en la vida política de nuestro país. Tal como se observa en el cuadro 1, sólo en doce de los cincuenta años comprendidos en el período 1956-2006, Argentina no estuvo bajo acuerdos de algún tipo con el Fondo (Brenta, 2008: 271). Si se considera que los acuerdos están contemplados para otorgar financiamiento transitorio, se pone de manifiesto que lo excepcional, en el caso de la relación del Fondo con la Argentina, se convirtió en norma.



Cuadro 1: Argentina. Acuerdos con el FMI: tipo, duración y financiamiento (1956-2006). *En millones de dólares corrientes.*

Acuerdo	Desde	Hasta	Monto	
			Acordado	Girado
<i>Stand-by</i>	4-dic-58	nov-59	75	43
<i>Stand-by</i>	24-nov-59	dic-60	100	100
<i>Stand-by</i>	9-dic-60	dic-61	100	60
<i>Stand-by</i>	22-nov-61	mar-62 /1	100	0
<i>Stand-by</i>	6-jun-62	mar-63	100	100
<i>Stand-by</i>	18-mar-63	sep-63	50	s/d
<i>Stand-by</i>	1-may-67	abr-68	125	0
<i>Stand-by</i>	15-abr-68	abr-69 /1	125	0
SFC	1-mar-72	s/d	354	69
SFP	20-oct-75	s/d	92	92
SFC	23-dic-75	mar-76	133	133
SFC	18-mar-76	s/d	127	127
<i>Stand-by</i>	6-ago-76	s/d	300	185
<i>Stand-by</i>	16-sep-77	s/d	187	0
<i>Stand-by</i>	24-ene-83	s/d	1.603	642
SFC	24-ene-83	s/d	556	556
SFC	28-dic-84	s/d	282	282
<i>Stand-by</i>	28-dic-84	30-jun-86	1.528	1.212
SFC	23-feb-87	s/d	500	500
<i>Stand-by</i>	23-jul-87	30-sep-88	1.439	1.034
SFC	26-feb-88	s/d	313	313
<i>Stand-by</i>	10-nov-89	31-mar-91	1.414	648
<i>Stand-by</i>	29-jul-91	30-mar-92	1.067	601
SAF	31-mar-92	30-mar-96	5.660	5.660
(aumentado en abr-95)				
<i>Stand-by</i>	12-abr-96	11-ene-98	1.045	889
SAF	4-feb-98	10-mar-00	2.820	0
<i>Stand-by</i>	10-mar-00	dic-01 /1	21.933	12.635
(aumentado en ene y sep -01)				
<i>Stand-by</i>	24-ene-03	31-ago-03	3.230	3.230
<i>Stand-by</i>	20-sep-03	ago-04 /1	13.337	6.194

SFC: Servicio de Financiamiento Compensatorio; SFP: Servicio Financiero del Petróleo; SAF: Servicio de Financiamiento Ampliado.
/1 suspendido

Fuente: elaboración propia en base a Brenta (2008: 280), García Heras (2008) y datos del FMI.

Naturalmente, la relación no ha estado exenta de conflictos: varios acuerdos fueron suspendidos antes del tiempo establecido, y en tres ocasiones, Argentina canceló anticipadamente la deuda que poseía con el organismo con el objetivo de ampliar los márgenes de autonomía para el diseño de la política económica. Esta decisión se tomó a finales de 2005 bajo la gestión Kirchner, en 1974 bajo el mandato de Perón, y en 1968 bajo el régimen dictatorial de Onganía (García Heras, 2008). Resaltando la complejidad del vínculo con el Fondo, la determinación de pagar por anticipado la deuda -que en las tres ocasiones fue presentada como una manifestación de soberanía nacional- fue llevada adelante por Gobiernos tanto civiles como militares.



Aunque con algunos matices, a lo largo de estos cincuenta años el FMI condicionó la entrega de financiamiento a la implementación de programas ortodoxos en materia económica. Así, durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, alentó la liberalización del comercio exterior y los movimientos de capitales, la limitación del gasto público y la no inclusión de controles cambiarios. Posteriormente, en 1976, el Fondo contribuyó al debilitamiento del Gobierno constitucional de Isabel Perón, al negar un desembolso ante una situación de desequilibrio externo promovida por la disminución de los precios de las materias primas; y poco después aprobó un acuerdo de financiamiento para apoyar el programa económico ortodoxo y regresivo de Alfredo Martínez de Hoz (Di Tella, 1986). La alta liquidez internacional alentó el inicio del primer ciclo de endeudamiento local, el cual permitió sostener un tipo de cambio atrasado que promovió importaciones y el deterioro del entramado productivo local. Sin embargo, la posterior suba de la tasa de interés en EE.UU. restringió el ingreso de capitales foráneos y determinó la implementación de una fuerte devaluación de la moneda. En ese momento, los créditos del FMI permitieron mantener al día los pagos de una deuda pública externa que, luego de la estatización de buena parte de la deuda externa privada, alcanzaba más de 43.000 millones de dólares (Basualdo, 2006).

3.2. Democracia y restricción externa

Con la vuelta de la democracia y ya con los acreedores externos como actor destacado dentro de los sectores dominantes locales, el Fondo se constituyó en garante del repago de esa deuda contraída principalmente con bancos comerciales de EE.UU. Para ello condicionó la entrega de financiamiento a la implementación de programas de ajuste del gasto y la inversión pública; pero los planes económicos apoyados por el FMI fracasaron sistemáticamente en el intento de reestablecer el crecimiento sostenido, dado que proponían políticas de estabilización orientadas a resolver desajustes de corto plazo, pero no atacaban los dos desequilibrios estructurales -en el sector externo y fiscal- que afectaban a la economía (Fanelli y Frenkel, 1990: 180).

Esos desequilibrios reflejaban la manera en que se había desarrollado el proceso de endeudamiento y cómo se había afrontado la crisis de la deuda. El desequilibrio estructural del sector externo era el resultado del elevado monto de intereses y *stock* de deuda que el país mantenía con acreedores externos, que no era compensado por un ingreso de divisas equivalente a través de inversión extranjera o superávit comercial. La capacidad de generar divisas se veía disminuida debido a que gran parte de ese endeudamiento no había contribuido a ampliar la estructura productiva, sino a proveer las divisas necesarias para financiar el proceso de fuga de capitales (Basualdo, 2006). A su vez, estos crecientes pagos establecían una presión sobre las cuentas públicas que, sumadas a las ingentes transferencias hacia el capital local concentrado en la forma de subsidios y otro tipo de alicientes, determinaban la existencia de un desequilibrio fiscal estructural que sólo podía resolverse mediante reducciones en el gasto y la inversión pública, la disminución de las transferencias hacia el capital concentrado local o una reestructuración de la deuda. Si bien en una primera etapa el Gobierno de Alfonsín buscó avanzar en una renegociación de la deuda junto al resto de las naciones deudoras de América Latina, las desavenencias entre esos países sumadas a la presión del gobierno de EE.UU. y los organismos internacionales obturaron cualquier camino en ese sentido. Las necesidades de corto plazo y las limitaciones estructurales para la implementación de una política que afectara los intereses de los grupos económicos locales, contribuyeron a que el Gobierno -con apoyo del FMI- priorizara la búsqueda de equilibrio fiscal mediante el ajuste. Sin embargo, la reducción del gasto disminuía la actividad económica y, por ende, la recaudación tributaria. Así, todo ahorro era compensado negativamente



con una reducción en los ingresos, lo cual ponía de manifiesto la limitación de los instrumentos de estabilización de corto plazo para resolver desequilibrios estructurales (Ortiz y Schorr, 2006).

Por entonces, la inflación comenzó a manifestarse cada vez con mayor intensidad. La misma era consecuencia de la expansión monetaria destinada a financiar el déficit fiscal, pero también de la existencia de una estructura productiva con elevada concentración, en la cual los grupos económicos detentaban un ostensible poder sobre la determinación de los precios domésticos (Ortiz y Schorr, 2006: 306). El Gobierno intentó controlarla mediante el Plan Austral, que combinó medidas ortodoxas –como la restricción a la emisión monetaria– con otras heterodoxas –como un acuerdo de precios y salarios–, pero fracasó luego de un fugaz éxito. Hacia el final de la década del ochenta la profundización de los desequilibrios fiscales y externos llevó al Gobierno a plantear una moratoria de hecho sobre la deuda externa pública, lo cual aumentó la presión devaluatoria sobre la moneda local. La retirada del Banco Central del mercado de cambios ante una marcada disminución de las reservas alentó una pronunciada suba en la cotización del dólar, la cual motorizó el estallido de la hiperinflación (Damill y Frenkel, 1990: 38-39). Esta situación de crisis alentó la asunción anticipada del presidente Menem, en mayo de 1989.

3.3. La etapa neoliberal

Durante los años noventa, el FMI apoyó enérgicamente la implementación de políticas económicas de liberalización inspiradas en el Consenso de Washington, a través de la suscripción prácticamente ininterrumpida de acuerdos desde 1989 y, en coyunturas de crisis externas, el otorgamiento de financiamiento multilateral. En 1991 se sancionó la ley de convertibilidad, que estableció un tipo de cambio fijo subvaluado de un peso por un dólar, obligó a respaldar la base monetaria con divisas, impidió emitir moneda sin respaldo y prohibió cubrir el déficit fiscal a través de la emisión, condicionando la política monetaria al ciclo de entrada y salida de capitales. La estabilización produjo una atracción masiva de fondos externos –similar a la burbuja de 1977/80– esta vez debida a la combinación de la búsqueda de financiamiento para participar del proceso de privatizaciones, del *boom* de consumo, de los altos rendimientos financieros y de la fuerte valorización de los activos. Al no tener el techo de la competencia externa y ver aumentada su demanda rápidamente, los productos no transables incrementaron sus precios en mayor medida que los transables, lo cual determinó una fuerte transferencia de ingresos y rentabilidad del sector industrial al sector de servicios y de bienes transables protegidos (por ejemplo, la industria automotriz) (Nochteff, 1999).

La implementación de la convertibilidad logró consolidar técnica y políticamente el programa económico del Gobierno en la medida que concilió las demandas e intereses de las nuevas fracciones dominantes: los grandes conglomerados locales, las empresas transnacionales y los acreedores externos. Sin embargo, es necesario separar analíticamente la convertibilidad con tipo de cambio fijo del resto de las reformas estructurales, ya que, desde un punto de vista estrictamente técnico, se podría haber aplicado el mismo esquema cambiario-monetario sin realizar las demás transformaciones regresivas en forma de “shock” (Nochteff, 1999: 7).

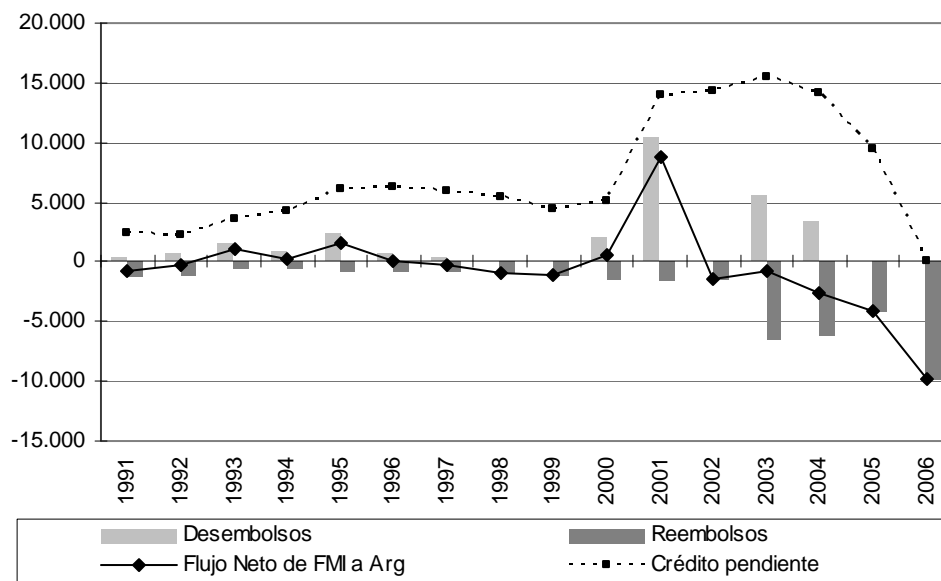
Esta idea se ve reforzada por dos motivos. En primer lugar, la convertibilidad contradecía directamente la recomendación de implementar un tipo de cambio flexible y alto para promover las exportaciones, incluida en el Consenso de Washington. De hecho, al momento de su lanzamiento enfrentó la resistencia del Gobierno de EE.UU. y el FMI (Heredia, 2010). En segundo lugar, la convertibilidad fue cobrando mayor importancia para la estrategia económica del Gobierno a medida que se consolidó como elemento articulador de consenso político. A su vez,



esta transformación se reflejó en los textos de los sucesivos acuerdos suscriptos con el FMI durante la década del noventa. Así, el acuerdo de 1991 concebía a la convertibilidad como un “instrumento” –entre otros- del programa de estabilización, orientado a disminuir la inflación a corto plazo. Posteriormente en la extensión del acuerdo en 1995, con la economía sufriendo los efectos de la crisis mexicana, aparecía junto al mantenimiento del equilibrio fiscal y financiero como uno de los dos “principios rectores” del programa, por consiguiente, un objetivo a conseguir *per se*. Finalmente, en el acuerdo de 1998 se consolidó la centralidad de la convertibilidad como eje del plan económico al “fagocitar” simbólicamente al programa de reformas estructurales bajo el rótulo de “Plan de Convertibilidad” (Bembi y Nemiña, 2007).

En este marco, los acuerdos del Fondo otorgaban un sello de confianza que promovían el ingreso de inversión extranjera directa o de portafolio, que en un contexto de déficit comercial y creciente endeudamiento externo, era clave para sostener el régimen de convertibilidad con tipo de cambio bajo. El Gobierno se comprometía a cumplir una serie de condicionalidades cuantitativas y estructurales que procuraban garantizar el repago de los compromisos financieros asumidos. Dado que los acuerdos no inmunizaban a los países de los efectos de turbulencias en el sistema financiero internacional, en esos casos el Fondo ejercía la función de prestamista de última instancia, posibilitando evitar una cesación de pagos. En este sentido, como puede observarse en el gráfico 1, a pesar de haber estado bajo acuerdo durante toda la década de 1990, los préstamos del Fondo a Argentina no fueron significativos en términos cuantitativos a excepción de tres momentos puntuales: la instrumentación del Plan Brady para la titularización de la deuda externa en 1993¹, el impacto de la crisis mexicana en 1995 y la crisis de la convertibilidad en 2001 (Brenta y Rapoport, 2003).

Gráfico 1: FMI y Argentina. Desembolsos y reembolsos, flujo neto y crédito pendiente, 1991-2006. En millones de dólares a fines de cada período



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

¹ Consistió en canjear la mayor parte de los créditos contraídos con bancos comerciales por títulos de deuda soberanos a treinta años, respaldados a través de la adquisición de un bono del Tesoro de EE.UU. (Basualdo, 2006: 348). Esto permitió que la Argentina saliera del *default* que mantenía desde 1988 y la atomización de los acreedores, con lo cual se eliminó el riesgo que pesaba sobre el sistema bancario estadounidense.



Merced a los créditos del Fondo y la implementación de un fuerte ajuste fiscal, el régimen convertible sorteó la crisis mexicana de 1995. En los años siguientes retomó la senda del crecimiento económico, hasta que a mediados de 1997 estalló la crisis del Sudeste Asiático. Con el apoyo del G7, el FMI otorgó importantes paquetes de financiamiento a todos los países afectados² con excepción de Malasia, quien no aceptó la exigencia de no imponer controles cambiarios para detener la fuga de capitales. Los créditos incluyeron una extensa cantidad de condicionalidades, orientadas a garantizar la implementación de un riguroso programa de estabilización para detener la devaluación de las monedas nacionales y evitar la cesación de pagos. De este modo, los inversores extranjeros evitaron pérdidas mediante la socialización de los costos de la crisis (Stiglitz, 2002).

El impacto social de la política de resolución de la crisis planteada por el FMI en países que eran destacados como ejemplos de las bondades de las reformas de mercado, junto al ejemplo de Malasia, que sin ayuda financiera del Fondo parecía sortear la crisis con menor impacto social y económico, intensificaron las críticas a las políticas neoliberales promovidas por el organismo. Buscando reposicionarse en el campo internacional, el Fondo proclamó a la Argentina como un ejemplo exitoso de los beneficios de la implementación de las reformas estructurales neoliberales. La existencia de este contraejemplo en tanto país comprometido con las reformas de mercado, permitía al organismo presentar un caso en el cual sus políticas no habían derivado en una crisis (Mussa, 2002: 30). Esto, a su vez, reforzaba el argumento que descargaba en los países de Asia la responsabilidad de la crisis. Las motivaciones políticas que orientaron esta calificación por parte del Fondo quedan en evidencia, además, cuando consideramos que la Argentina no había sido precisamente un alumno “ejemplar” en lo que a cumplimiento de las condicionalidades se refería. En efecto, entre 1998 y 2001 el Gobierno cumplió sólo el 51% de las condicionalidades cuantitativas (Nemiña, 2011a: 279).

El creciente peso del servicio de la deuda sobre el presupuesto aumentó la desconfianza de los inversores sobre la capacidad de repago del país a finales de la década, lo cual dificultó el acceso a créditos privados y ubicó al Fondo como la única fuente de financiamiento. La devaluación de Brasil no hizo más que aumentar las dificultades externas. En el medio de una recesión frente a un contexto financiero internacional desfavorable, la ponderación que el FMI hacía de la Argentina servía también al propio país, en tanto operaba como un catalizador de capitales imprescindibles para sostener el régimen convertible.

El recambio presidencial a finales de 1999 no trajo novedades en el frente económico. De la Rúa planteó como objetivo central reestablecer el crecimiento en el marco de las posibilidades que permitiera el régimen de convertibilidad. Argumentaba que la profundización de la política económica ortodoxa 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. Este diagnóstico era compartido por los sectores financieros internacionales y locales, quienes 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 financieras globales.

La decisión del Gobierno de la Alianza de sostener la convertibilidad obligó a aceptar las sucesivas demandas del organismo para entregar sus créditos. Entre ellas se destaca la exigencia de

² El Fondo otorgó más de 100 mil millones de dólares en financiamiento a Tailandia, Indonesia y Corea, los tres países más afectados por la crisis, lo cual constituyó el paquete de créditos de mayor magnitud otorgado por el organismo hasta ese momento.



flexibilizar las leyes laborales. Como una manera de reducir los costos de producción y aumentar la competitividad en el marco de las restricciones que imponía la convertibilidad, el Fondo promovió la flexibilización del mercado laboral. Ésta incluía la extensión del período de prueba a seis meses, la reducción de los aportes patronales para los nuevos trabajadores, la descentralización de la negociación de los convenios colectivos de trabajo y la eliminación de la ultra-actividad. En un primer momento parecía que el proyecto no sería aprobado debido a que la Alianza contaba con minoría en ambas Cámaras, pero el supuesto otorgamiento de sobornos a senadores de la oposición contribuyeron a que el Ejecutivo lograra la aprobación de la reforma. El supuesto cohecho 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 entenderse por el interés de este último en reducir la confrontación con uno de los pocos actores internacionales de los que por entonces recibía apoyo político y financiero.

Pero a pesar de los esfuerzos que hacía el Gobierno Nacional, cada ajuste del gasto era seguido de una caída similar de la recaudación que sólo agravaba la situación económica y social. Así, los sucesivos paquetes de salvataje recibidos por nuestro país durante 2001 no sólo no contribuyeron a restablecer la confianza y el crecimiento sino que proporcionaron los recursos para financiar una intensa fuga de capitales que, sólo en ese año y excluyendo el déficit comercial, ascendió a 46.347 millones de dólares (Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2005: 45). Finalmente, el estallido de una crisis económica y social sin precedentes marcó el límite político a la capacidad de profundizar el ajuste, determinando la caída de la convertibilidad y la declaración del *default* sobre el 65% del total de la deuda pública, unos 94.300 millones de dólares en títulos públicos y créditos con organismos oficiales³.

3.4. Desendeudamiento y fin de ciclo

Luego de breves interregnos asumió la presidencia el justicialista Duhalde. Como primera medida el Gobierno destacó la necesidad de suscribir un acuerdo con el FMI que permitiera acceder a financiamiento externo para contener las expectativas de devaluación, y resolver con mayor margen los conflictos derivados de la pesificación asimétrica. Pero chocó con la intransigencia del Fondo, que buscando evitar asumir su corresponsabilidad ante la crisis argentina, condicionó cualquier tipo de asistencia a la implementación de un programa integral de corte ortodoxo, orientado a asegurar las menores pérdidas posibles a los acreedores y al sistema financiero local a costa de profundizar el ajuste fiscal.

Aislado internacionalmente y debilitado en el plano local, el Gobierno procuró ganar la confianza del FMI mediante la implementación de la amplia lista de demandas del organismo. Así, liberalizó el tipo de cambio (que en pocos meses alcanzó los 4 pesos por dólar), mantuvo el congelamiento del gasto en el marco de una economía con 25% de desocupados y casi 60% de pobres⁴, otorgó compensaciones a los bancos por 8.500 millones de dólares y derogó la ley de subversión económica, que podría haber permitido sancionar el comportamiento de los banqueros durante la crisis, entre otras concesiones.

El impacto negativo de las medidas reforzó la dominación del Fondo y debilitó aún más al Gobierno. La situación se modificó incipientemente cuando Duhalde abrió el espacio de toma de

³ Se mantuvieron al día los pagos correspondientes a la deuda con organismos multilaterales, los préstamos garantizados emitidos en noviembre de 2001 (aunque luego fueron pesificados) y los bonos provinciales garantizados.

⁴ Datos del INDEC.



decisiones a los gobernadores justicialistas y convocó a Lavagna al Ministerio de Economía. El mayor margen de acción para enfrentar al FMI, la estabilización del precio del dólar y la reactivación productiva dieron mayor certidumbre a la economía. Finalmente, un año después de la salida de la convertibilidad, el FMI suscribió un acuerdo transitorio hasta el recambio presidencial, cuyo financiamiento sólo compensaba los pagos por capital, debiendo el país cancelar con sus reservas los intereses.

Kirchner asumió la presidencia con una economía en plena recuperación, motorizada principalmente por el consumo y la ampliación del mercado interno. Asimismo, parecían consolidados los pilares sobre los cuales se apoyaba el patrón de crecimiento de la posconvertibilidad: tipo de cambio competitivo para alentar la sustitución de importaciones; superávit comercial, como resultado de la combinación del alto precio de las *commodities* y la restricción a las importaciones, el cual disminuía la vulnerabilidad externa; y superávit fiscal, efecto del aumento de los ingresos y la disminución del gasto real y del servicio de la deuda, que otorgaba margen para controlar el tipo de cambio y evitaba recurrir al endeudamiento como fuente de financiamiento (Cenda, 2010).

No obstante, entre los desafíos más urgentes aparecían renovar el vínculo con el FMI y encarar la reestructuración de la deuda, que por efecto de la devaluación y la emisión de títulos para otorgar compensaciones a los ahorristas, deudores y bancos, superaba en una vez y media el producto bruto. Apoyado en una estrategia confrontativa, que incluyó una breve cesación de pagos con el organismo, Kirchner renovó el acuerdo evitando comprometer un ajuste más profundo como exigía el Fondo para garantizar una mejor oferta a los acreedores⁵.

Respecto de la reestructuración de un *stock* de deuda impaga de 87.000 millones de dólares, propuso una quita del 75% sobre el valor nominal. La oferta fue rechazada por los acreedores, diversas potencias centrales (en especial Italia y Japón) y el FMI. Si bien contaba con la simpatía de EE.UU., que buscaba mostrar al mundo financiero un ejemplo aleccionador para limitar los comportamientos especulativos, el interés por evitar un conflicto con el resto del G7 lo llevó a exigir una mejora sobre la oferta original. Así, la propuesta definitiva estableció una quita entre el 65 y el 70% del valor nominal, de todas formas una propuesta considerada agresiva por los acreedores⁶ (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005). No obstante, debido a la importancia que adquirieron en el futuro los pagos correspondientes a los cupones vinculados al PBI, algunas estimaciones recientes sugieren que la quita real fue sustantivamente menor (Müller, 2013).

Intransigente, el Fondo exigió una nueva mejora de la oferta, aumentar el ahorro fiscal y las tarifas de los servicios públicos, y bajar el tipo de cambio para facilitar la adquisición de dólares y así aumentar la capacidad de repago de la deuda, a costa del deterioro de la competitividad. Apoyado en una mayor fortaleza política doméstica y una posición externa relativamente estable, el Gobierno suspendió el acuerdo. Desde entonces, la Argentina dejó de recibir desembolsos del FMI y debió afrontar los vencimientos de capital con sus propios recursos, pero a cambio evitó modificar la orientación del programa económico.

⁵ Para un análisis de las negociaciones entre el FMI y el Gobierno de Kirchner puede consultarse Nemiña (2011b).

⁶ Poco más del 75% del total de la deuda en *default* ingresó al primer canje, lo cual permitió reducir el *stock* de deuda pública en unos 67 mil millones de dólares (cayendo del 127% al 73% del PBI) y reducir la exposición al riesgo cambiario, ya que un 44% de los nuevos títulos fue emitido en pesos (Damill y otros, 2005).



Destacando como antecedentes los avances logrados en relación a la resolución de la cesación de pagos, la no emisión de nueva deuda en los mercados internacionales de capital, y la continua cancelación de vencimientos con el FMI, el Gobierno postuló el inicio de la llamada estrategia de desendeudamiento. Aunque de importancia decisiva para la obtención de mayores grados de autonomía en la definición de la política económica, la política de desendeudamiento fue menos la expresión de una decisión planificada que el resultado colateral de dos situaciones: a) la abstención a emitir deuda en los mercados internacionales ante el riesgo de sufrir un embargo por parte de los acreedores que habían optado por la vía judicial para recuperar la totalidad de sus activos (*holdouts*); b) la suspensión del acuerdo con el FMI, que obligó a cancelar créditos sin recibir desembolsos y, por ende, a acelerar el ritmo de reducción de la deuda con el organismo. No obstante, el desendeudamiento también convenía al propio FMI, en tanto se aseguraba el recobro puntual de sus acreencias en un país que mostraba poca disposición a aceptar sus exigencias.

Finalmente, ayudado por el sostenimiento de altos niveles de superávit fiscal, a finales de 2005 el Gobierno canceló por anticipado la deuda que mantenía con el FMI por unos 9.800 millones de dólares. Para ello se tomaron prestadas las reservas del BCRA a cambio de un bono en dólares a diez años, por lo cual algunos autores señalan que en términos netos no hubo desendeudamiento, ya que el Tesoro cambió su deuda con el Fondo por otra equivalente con el BCRA. Pero el cambio no fue neutral, ya que permitió al Gobierno sostener el crecimiento basado la promoción del mercado interno, con su correlato en el aumento del empleo y la producción, y evitar conceder mayores concesiones a los acreedores, tal como exigía el organismo. Por otra parte, la sintonía con Brasil, que días antes también canceló 15.500 millones de dólares de deuda por adelantado con el Fondo, fue vista como un avance en vista a una mayor coordinación económica sudamericana, en línea con el rechazo al proyecto del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata.

Algunos observadores entendieron que el pago se trató menos de un ejercicio de soberanía económica que del cumplimiento de la principal demanda que poseía en esos momentos el FMI: cobrar íntegramente sus acreencias (Lo Vuolo, 2005; Varesi, 2008). Al respecto, caben tres comentarios. Primero, la extensa lista de demandas sobre la política económica del Gobierno resalta que el cobro de los créditos era sólo *una* de las diversas exigencias del organismo. Segundo, las reestructuraciones de deuda con el FMI son muy infrecuentes ya que conllevan un fuerte enfrentamiento con las potencias centrales; en este sentido, el respeto del *status quo* en el sistema multilateral constituye una de las condiciones que permitieron sostener una posición confrontativa frente a los acreedores. Tercero, el pago adelantado afectó las finanzas del Fondo al profundizar su déficit operativo, ya que su principal ingreso deriva del interés que cobra sobre sus créditos. Asimismo, implicó erosionar su capacidad de injerencia sobre la política económica de los países deudores, lo cual profundizó su deslegitimación. Desde entonces los países en desarrollo vienen reclamando –con mediano éxito– una redistribución de los votos dentro del organismo a fin de adecuarla a la nueva estructura de poder en la economía internacional.

El pago total no disminuyó el enfrentamiento entre el Fondo y el Gobierno, lo cual se manifestó en un progresivo alejamiento entre ambos. Por un lado, el Gobierno impidió al organismo desde el año 2006 la realización de la revisión anual contemplada en el Artículo IV, con el fin de no facilitar una instancia que le permitiera reclamar públicamente la implementación de una política económica de corte más ortodoxo. Por otro, el FMI acentuó sus críticas a la Argentina fundamentadas en la supuesta falta de sustentabilidad de su política y, más recientemente, la publicación de estadísticas de inflación y crecimiento poco confiables. Para evitar una sanción en relación a este último punto el Gobierno está por lanzar un nuevo índice de precios a nivel nacional, cuyo diseño contó con la asistenta técnica del FMI.



En este marco, descontando un acercamiento por necesidad, esto es, el agravamiento de la restricción externa en el país, pareciera que sólo un giro hacia la heterodoxia en el organismo o una recomposición conservadora de los sectores dominantes en la Argentina, podrán alentar el restablecimiento de la cooperación estrecha en la relación.

4. Reflexiones finales

Este breve repaso por la historia del vínculo entre el FMI y la Argentina resalta dos características. Primero, el organismo ha sido un actor con una presencia extendida en la economía política doméstica desde hace más de medio siglo. Incluso antes del ingreso oficial de nuestro país al organismo en 1956, el Gobierno de Perón se debatía entre las ventajas y costos de pertenecer. Asimismo, se trató de un vínculo no exento de conflictos, que se dieron tanto entre gobiernos democráticos como *de facto*. Notablemente, por recomendación del entonces ministro Krieger Vasena, el Gobierno de Onganía decidió el primer pago por adelantado al FMI, en desacuerdo con la oposición de este último al plan de inversión en obra pública necesario para sostener el desarrollo industrial.

En segundo lugar, esa presencia persistente le otorgó al organismo una destacada capacidad para condicionar el rumbo de la política económica. Sin negar su papel durante la etapa previa a 1983, es sin duda desde el restablecimiento de la democracia que el Fondo amplificó su capacidad de intervención en la política doméstica. Ungido como el representante de la banca comercial estadounidense para evitar una cesación de pagos masiva de los países de la región, reclamó la implementación de sucesivos ajustes que lesionaron la posibilidad de restablecer un sendero de crecimiento. Durante la década del noventa, apoyó el programa neoliberal y hacia el final de la década otorgó cuantiosos créditos para mantener un régimen monetario insostenible. Finalmente, el nuevo siglo lo encontró promoviendo los intereses de los acreedores durante la reestructuración de la deuda en cesación de pagos.

Las consideraciones previas no deben llevar a pensar la inevitabilidad de la dependencia con el FMI. Aunque suele representar los intereses financieros de las potencias centrales, la capacidad de condicionar la política económica de un país periférico depende de que éste solicite un acuerdo. Así, lo que con frecuencia se presenta como el resultado de presiones internacionales expresa, en realidad, el interés de los sectores dominantes locales por reproducir a nivel doméstico los condicionamientos estructurales externos.

Indudablemente, desde el año 2006 nuestro país ostenta mayores márgenes de autonomía para avanzar en la consolidación de un proceso de desarrollo nacional. Mantenerlos y profundizarlos es tarea de la sociedad argentina.



Bibliografía

- Aglietta, Michel y Sandra Moatti (2002): *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, Akal, Madrid.
- Arceo, Enrique (2002): *La vida es una moneda. Breve historia de las organizaciones multilaterales de financiamiento: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional*, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (1999): *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bembi, Mariela y Pablo Nemiña (2007): *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Brenta, Noemí (2008): *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Brenta, Noemí y Mario Rapoport, (2003): “El FMI y la Argentina en los años noventa: de la hiperinflación a la hiperdesocupación”, en Minsburg, N., compilador, *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Editorial Norma, Buenos Aires.
- CENDA (2010): “La Macroeconomía después de la convertibilidad”, en Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010)*, CENDA – Cara o Ceca, Buenos Aires, pp.7-46.
- Chudnovsky, Daniel, López, Andrés y Germán Pupato (2003): “Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino”, en Bruno, Carlos y Daniel Chudnovsky, compiladores, *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Comisión Especial de la Cámara de Diputados (2005): *Fuga de divisas en la Argentina: Informe Final*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Damill, Mario y Roberto Frenkel (1990): “Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta”, *Documentos CEDES*, N° 46, Cedes, Buenos Aires.
- Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Martín Rapetti (2005): “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178, Buenos Aires, pp. 187-233.
- Di Tella, Guido (1986): *Perón-Perón 1973-1976*, Editorial Hyspamérica, Buenos Aires.
- Eichengreen, Barry (2000): *La Globalización del Capital. Historia del Sistema Monetario Internacional*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1990): *Políticas de estabilización e hiperinflación en la Argentina*, Editorial Tesis, Buenos Aires.
- García Heras, Raúl (2008): *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*, Lumiere, Buenos Aires.
- Heredia, Mariana (2010): “La hechura de la política económica. Los economistas, la convertibilidad y el modelo neoliberal”, en Alfredo Pucciarelli, coordinador, *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 179-220.
- Kahler, Miles (1993): “Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries”, en Evans, P., Jacobson, H. and R. Putnam, editors, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, pp. 363-394.
- Kedar, Claudia (2012): “Chronicle of an Inconclusive Negotiation: Perón, the International Monetary Fund, and the World Bank (1946–1955)”, *Hispanic American Historical Review*, Vol. 92, N° 4, pp. 637-668.
- Lo Vuolo, Rubén (2005): “Pagos anticipados al FMI: Honrar las deudas con los más fuertes, descargar su costo en los más débiles”, *Serie Análisis de Coyuntura*, N° 10, CIEPP, Buenos Aires.
- Mussa, Michael (2002): *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Planeta, Buenos Aires.
- Müller, Alberto (2013): “Default y reestructuración: ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina?”, *Documento de Trabajo*, N° 32, CESP, FCE-UBA, Buenos Aires.
- Nemiña, Pablo (2011a): *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, mimeo.
- Nemiña, Pablo (2011b): “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”, *Temas y Debates*, UNR, Año 15, N° 22, Rosario, pp. 87-113.



Nemiña, Pablo (2010): “Los planes White y Keynes de creación del FMI bajo la mirada de Prebisch”, *Kairos. Revista de Temas Sociales*, Año 14, N° 25, <http://www.revistakairos.org/k25-05.htm>

Nochteff, Hugo (1999): “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Época. Revista de Economía Política*, Año 1, N° 1, diciembre.

Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2006): “La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la «década perdida»”, en Alfredo Pucciarelli, coordinador, *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Rapoport, Mario (2008): *Historia económica, política y social de la Argentina, (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires.

Stiglitz, Joseph (2002): *El malestar en la globalización*, Editorial Taurus, Buenos Aires.

Varesi, Gastón (2008): “La actualidad de la deuda argentina. Resolución del default, actores y políticas en el modelo post-convertibilidad, 2002-2007”, *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*, Año 12, N° 6, FISYP, Buenos Aires, pp. 111-134.