

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

La transición del rol del Fondo Monetario Internacional

*De una Argentina Condicionada hacia la búsqueda de soberanía
económica y financiera*

Alumna: María Lucrecia Corvalan

Tutor: Germán Lodola

OCTUBRE, 2015

ÍNDICE TEMÁTICO

Abstract.....	3
Capítulo 1. Introducción al Fondo Monetario Internacional (FMI) y la deuda externa argentina. Dinámica del funcionamiento del FMI. Tipos de acuerdo. La condicionalidad como concepto. Aspectos técnicos. Argentina y la deuda externa. El endeudamiento en la década del noventa.....	4
Capítulo 2. La transición del rol del FMI. ¿Evolución o involución? La mutación del rol del FMI desde su creación.....	15
Capítulo 3. FMI: el camino hacia un Reformador estructural. Acuerdos de condicionalidad como instrumentos de reforma estructural: Argentina condicionada.....	22
3. a. Condicionalidad antes del Consenso de Washington. Acuerdos, planes y políticas: 1982-1989.....	27
3. b. El Consenso de Washington y la condicionalidad: 1989 – 2001. Condicionalidades en los noventa. Reformas estructurales en Argentina.....	34
3. c. Matriz: Consenso de Washington y Políticas públicas adoptadas. El inicio del fin de la Argentina condicionada por el Fondo (2003-2006). Una nueva transformación del Fondo.....	46
Capítulo 4. Aproximaciones finales. La crisis como oportunidad: la ocasión para abrir camino hacia la heterodoxia y la soberanía económica y financiera.....	49
Bibliografía	55

ABSTRACT

Esta investigación está motivada por la inquietud de conocer en profundidad cómo fue la transformación del rol del Fondo en su vinculación con nuestra política económica y financiera, y para ello recorrerá el camino desde la creación del Fondo con sus objetivos y estatutos originales, hacia finales del primer período Kirchnerista.

No sólo mutó el rol inicial de prestamista para soluciones de crisis de balanza de pagos, sino también la tan renombrada condicionalidad. El Fondo fue transformándose en un reformador estructural imponiendo “recetas” preestablecidas, que hicieron que se profundice década tras década la adopción de políticas públicas económicas, financieras y sociales de reforma profunda. Estas políticas, no devinieron en el crecimiento sostenido y desarrollo profundizado que el Fondo intentaba vender en cada intervención a cambio de crédito, sino en la crisis que estalló al final de la década del noventa. Allí, la Argentina fue “el mejor alumno” del organismo, aplicando las políticas del Consenso de Washington como corolario del liberalismo imperante.

En este camino es que se da lugar a una Argentina condicionada con cada vez menos posibilidades reales de decidir sobre su política doméstica, no sólo económica y financiera, sino social y cultural, donde las decisiones de ajuste, achicamiento del gasto público, endeudamiento y privatización, fueron decisivas para el enlentecimiento del desarrollo sostenible y comunitario que devendría en la crisis posterior, que fue consecuencia - junto con una serie de malas decisiones de gestión - de la obediencia sin cuestionamiento a las condiciones del organismo.

Y en la crisis, una oportunidad: la ocasión para abrirse nuevos caminos hacia la heterodoxia y soberanía financiera.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN AL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA. *Dinámica del funcionamiento del FMI. Tipos de acuerdo. La condicionalidad como concepto. Aspectos técnicos. Argentina y la deuda externa. El endeudamiento en la década del noventa.*

“I became convinced that the advanced industrial countries, through international organizations like the International Monetary Fund (IMF), the World Trade Organization (WTO), and the World Bank, were not only not doing all that they could to help these [developing] countries but were sometimes making their life more difficult”.

— Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work.*

El Fondo Monetario Internacional es, probablemente, una de las instituciones financieras internacionales más cuestionadas y no en vano. Como describiremos en este capítulo introductorio, los objetivos determinados en el origen del Fondo como organización, distan ampliamente de aquellas funciones que adoptó a lo largo de su historia y principalmente en su vinculación con Argentina. ¿Cuál es el mecanismo por el cual el Fondo supedita a los Estados a tomar políticas de ajuste y reforma? la condicionalidad: sus objetivos, en qué consiste y su procedimiento serán motivo de análisis del presente apartado.

Asimismo, realizaremos un repaso histórico por aquellos momentos centrales en el camino hacia el endeudamiento argentino, en particular con el FMI. Esta retrospectiva nos mostrará las primeras luces de la transición del rol del Fondo hacia un reformador estructural y la mutación de sus funciones y objetivos, utilizando a la condicionalidad como herramienta, para la transformación de las políticas económicas y financieras domésticas incidiendo en la soberanía de cada estado deudor.

En el año 1944, surgió la necesidad de crear un organismo que pudiese generar un marco de cooperación económica a nivel internacional y para ello se planteó en la Conferencia de Bretton Woods, en New Hampshire (Estados Unidos) la creación del Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI o Fondo). El principal objetivo de los 44 gobiernos que acordaron su creación, fue evitar futuras devaluaciones y lograr la cooperación económica internacional evitando que escenarios como la Gran Depresión de los años treinta sucedieran nuevamente.

Cierta información central acerca del Fondo es importante tener en consideración a la hora de analizar sus políticas. La finalidad del FMI fue determinada: asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional, el sistema de pagos y tipos de cambios que hace posible la transacción entre países y por tanto entre sus ciudadanos¹. Más adelante se analizará la evolución que este objetivo central originario ha cursado y dónde se encuentra situado en la actualidad.

Son ciento ochenta y ocho los países miembros del Fondo con su sede en Washington D.C. Estados Unidos. Su Directorio Ejecutivo se compone por 24 directores en representación o de Estados en particular o de grupos de países.

Ahora bien, más allá del objetivo general o central del Fondo según su convenio constitutivo se establecen los siguientes objetivos del FMI²:

“Los fines del Fondo Monetario Internacional son:

- i) Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales.
- ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a

¹ Sitio web oficial del Fondo Monetario Internacional. “FMI. Datos Básicos” (2014) disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>

² Sitio web oficial del Fondo Monetario Internacional. “Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional” (1944) (edición web 2011) disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.

iii) Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.

iv) Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial.

v) Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

vi) De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.

El Fondo se atenderá en todas sus normas y decisiones a los fines enunciados en este Artículo ”³

Su dinámica de funcionamiento, basada en un mecanismo de cuotas y suscripciones, descrito en el artículo III de su Convenio Constitutivo, es la que determina cuántos derechos especiales de giro⁴ podrá ser asignado a cada país miembro. Para intentar ser “garante” de la estabilidad y de la prevención de las crisis monetarias internacionales, el Fondo supervisa las políticas económicas aplicadas por los Estados miembros así como su situación económica y

³ Sitio web oficial del Fondo Monetario Internacional. “Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional” (1944) (edición web 2011) disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>. Artículo 1.

⁴ Los DEG son la unidad de cuenta del Fondo Monetario Internacional. El DEG es “*un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Su valor está basado en una cesta de cuatro monedas internacionales fundamentales. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso*” Sitio web del FMI. (2014) Ficha Técnica disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>

financiera tanto nacional como regional. A través de dicho mecanismo de supervisión el FMI asesora a los Estados miembros y recomienda políticas y cursos de acción.

Por otro lado el Fondo da asistencia financiera a los países miembro con el objetivo de corregir ciertos problemas de balanza de pagos. A través de un acuerdo de partes se formula un programa de políticas con respaldo financiero del Fondo sujetando su continuidad a la implementación eficaz del programa.

Tipos de acuerdo. Una de las funciones centrales del Fondo es la de prestar a los países miembros afectados por situaciones de desequilibrio de balanza de pagos, el objetivo técnico es reconstituir las reservas internacionales, estabilizar su moneda y lograr un firme crecimiento económico⁵. El proceso para la obtención de un préstamo y consecuente acuerdo surge de la necesidad (real o potencial) de un Estado miembro frente a un desequilibrio de su balanza de pagos. Ante la solicitud que el país en cuestión envía al Fondo se estipula un “acuerdo” de préstamo⁶.

Todos los países miembros con necesidades urgentes de balanza de pagos pueden tener acceso a la asistencia de emergencia mediante el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) (limitada condicionalidad, acceso sujeto a un límite anual de 50% de la cuota y límite acumulativo de 100% de la cuota; período de reembolso de tres años y medio a cinco).

En base al tipo de acuerdo que se consensue efectuar el país miembro en consulta con el FMI elabora el programa de política económica y presenta – generalmente – una “carta de intención” al Directorio Ejecutivo (máxima autoridad del organismo).

⁵ Sitio web del FMI. “Préstamos del FMI” (2014) disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/howlends.pdf>

⁶ Tipos de acuerdo. *Préstamos en condiciones concesionarias*: Crédito de servicio ampliado (SCA), Servicio de Crédito Stand-By (SCS) Servicio de Crédito Rápido (SCR) y Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la pobreza (FFCLP). *Préstamos no concesionarios*: Línea de crédito Flexible (LCF), Línea de Precaución y Liquidez (LPL) y Servicio Ampliado del FMI (SAF).

La Condicionalidad como concepto. Una vez que el Fondo ha tomado la decisión de otorgar un crédito a un país miembro este se compromete a tomar ciertas políticas y medidas que el Fondo exige, a ese conjunto se lo denomina condicionalidad.

Se entiende que las condiciones que el Fondo impone al país deudor están vinculadas al aseguramiento de la recuperación de la balanza de pagos y al certero reembolso del monto cedido. En ese sentido, el Fondo indica que “*la condicionalidad ayuda a los países miembros a resolver problemas de balanza de pagos, pero sin que tengan que recurrir a medidas nocivas para la prosperidad nacional o internacional*”.

Así es que cada miembro es responsable de la selección, formulación y ejecución de las políticas a las cuales se comprometen en la carta de intención. Ahora bien, a pesar que esto es la descripción técnica, los Estados en situación crítica adecúan sus Cartas de Intención a las políticas estandarizadas por el Fondo para lograr la aceptación de su programa y de este modo evitar o salir de una crisis preexistente.

Aspectos técnicos. El primer paso para ser condicionado es realizar un compromiso a través de la presentación de una carta de intención, que puede estar complementada por un memorando de política económica y financiera y acompañado por un memorando técnico⁷. En ellos se describen el motivo de la solicitud de un préstamo, qué políticas sugiere el Estado solicitante para corregir el desequilibrio de balanza de pagos y las metas a cumplir por las cuales será evaluado⁸.

Para la condicionalidad existen cuatro etapas centrales (BRENTA, 2013): en primer lugar se acuerda confidencialmente con el Fondo ciertas medidas previas para la aprobación de un acuerdo. A continuación se fijan los criterios de ejecución que son condiciones formales para prestar (variables o medidas). Son monitoreados por el Fondo y en caso de

⁷ Junto a esta documentación puede incluirse un documento confidencial denominado *Side Letter*, que se presentan sólo al Director General evitando el conocimiento por parte del directorio Ejecutivo.

⁸ Brenta, Noemí. *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

incumplimiento el organismo puede cesar el acceso a los fondos prestados (influyendo no sólo en el acuerdo con el FMI sino también con créditos otorgados por otras instituciones financieras internacionales). En tercer lugar, los Estados deudores deben reducir su intervención y abrir los mercados, reformar el comercio exterior y el sector financiero; adoptar reformas con criterios estandarizados, no adaptados a la óptica de desarrollo de cada Estado sino impuestos sin contemplar características inherentes a cada país. Finalmente la revisión, la etapa de control. Allí es donde el Directorio Ejecutivo debe manifestar satisfacción con las políticas implementadas por el Estado deudor, para ello evalúa los primeros tres pasos (cada desembolso está sujeto a una serie de revisiones).

Otra herramienta que utiliza el Fondo como garantía para el uso de sus recursos son los Programas de ajuste: programa económico detallado que consiste en un análisis y detalle de las políticas monetaria, fiscal, externa y estructural del país deudor. Estos planes tienen etapas: inicio, plan de acción, negociación, aprobación, monitoreo/revisiones, finalización o suspensión del acuerdo⁹.

Deuda externa argentina. Remontándonos a los orígenes de nuestra patria independiente, en el año 1822 la Junta de Representantes dio el aval al Gobierno de la provincia de Buenos Aires a comprometerse con un empréstito con la Baring Brothers de Londres (de un millón de libras esterlinas) a fin de construir el puerto en la ciudad, instalar el servicio de agua corriente y desagües y fundar tres ciudades en la costa sur. Allí comenzó la historia de nuestro endeudamiento internacional¹⁰.

Los Estados latinoamericanos se endeudaron desde sus orígenes como tales, acudiendo a diversas bancas internacionales (europeas entonces) para centrar su política pública en el desarrollo; a pesar de ello, las necesidades imperantes de la época, como la guerra con Brasil que tuvo lugar entre los años 1826 y 1828, hicieron que los fondos destinados al progreso tuvieran su expendio en situaciones bélicas: y allí el primer default declarado de la provincia de Buenos Aires, en representación de nuestra Argentina.

⁹ Brenta, Noemí. *op. cit.*, p. 89.

¹⁰ Jaime Poniachik “Cómo empezó la deuda externa”, *La Nación: el país*, 06 de mayo de 2010.

Así fue, en un sinuoso camino de endeudamiento, gastos desviados, defaults, pagos de deudas y re-endeudamientos, que la historia económica argentina transcurrió décadas y siglos buscando la sostenibilidad de la economía y las finanzas nacionales.

Para el año 1952, entonces presidiendo la nación Juan Domingo Perón existió una fuerte crisis de balanza de pagos. Las tenencias de divisas disminuyeron como consecuencia del pago de la deuda externa que realizó el entonces presidente; sin embargo, a raíz de la baja de precios internacionales de productos primarios cayó el volumen de exportaciones, pasando de una balanza comercial con un saldo global positivo de 894,4 millones de dólares entre 1946 y 1948 a un déficit de 310,4 millones de dólares en 1951 y 490,9 millones de dólares en 1952¹¹. A raíz de ese déficit se inició un nuevo proceso de endeudamiento (principalmente con los Estados Unidos).

En agosto del año 1956, se concretó el ingreso de Argentina al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, donde se aportó ciento cincuenta millones de dólares a cada institución; en la misma línea se acordó un crédito con el Export-Import Bank por sesenta millones (que iban a ser destinados a equipos para una planta siderúrgica)¹².

Acercándonos históricamente al presente, pero sin llegar todavía al período objeto de análisis, es importante detenerse en el último período de democracia antes del golpe cívico-militar del año 1976. Jaime PONIACHIK (2010) realizó una interesante síntesis, para el Diario La Nación¹³, que sirve para ilustrar la dinámica de endeudamiento argentino.

Durante la toma forzada del gobierno por parte del general Jorge Rafael Videla en el año 1976 es donde comienza el gran endeudamiento del Estado Argentino. En una coyuntura internacional regada de petrodólares los bancos internacionales contaban con

¹¹ Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina “La política económica del peronismo” disponible en: <http://www.argentina-rree.com/11/11-005.htm>

¹² Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina “La revolución libertadora” disponible en: <http://www.argentina-rree.com/11/11-013.htm>

¹³ Jaime Poniachik. *op. cit.* (2010)

créditos fiscales con tasas bajas lo que hizo que economías como la nuestra (en ese entonces con José Alfredo Martínez de Hoz como Ministro de Economía) visualicen la oportunidad. La problemática para la economía mundial emergió cuando en el año 1980 el crédito se volvió escaso; a pesar de ello Argentina continuó incrementando la deuda.

Un elemento que en este período no hace más que agravar la situación del Estado Argentino como deudor, es la decisión de convertir la deuda internacional de empresas privadas en deuda del Estado.

De este modo, la deuda siguió aumentando incluso en el reinicio de la democracia y durante el mandato de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación. Para encontrar una solución a la problemática del endeudamiento, se decidió adoptar una política económica de la cual formó parte el denominado “*Plan Austral*” (combinando congelamiento de precios, salarios, creación de una nueva moneda y más). En este período la deuda llegó a cuarenta y cinco mil millones de dólares¹⁴. Así, Argentina quedó fuera del sistema de financiamiento internacional.

El endeudamiento y la década del noventa. Tomando como modelo la clara división que Matías KULFAS (2005) desarrolla en su trabajo sobre la deuda externa argentina, del Observatorio Argentina¹⁵ se puede compartimentar la década del noventa en tres etapas. Por un lado el período comprendido entre el año 1990 y 1993, donde se implementaron las reformas estructurales neoliberales centrales y entró en vigencia la convertibilidad; luego entre los años 1994-1999 con el regreso a los mercados internacionales de capitales y el aumento significativo del endeudamiento externo; y el preludio de la crisis entre los años 2000-2001 con el desmejoramiento de los indicadores financieros y el crecimiento del riesgo país, cerrando paulatinamente el mercado de financiamiento para Argentina.

¹⁴ Mariana Calvento “Profundización de la pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999” disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/252/21.htm>

¹⁵ Kulfas, Matías. Observatorio Argentina – Economic Working group policy paper #3 “la deuda externa argentina: evolución y perspectivas tras su reestructuración” julio 2005.

La primera etapa, estuvo signada por la implementación de las reformas neoliberales estructurales y en abril del año 1991 por la implementación de la convertibilidad. Se privatizaron empresas públicas, se restablecieron los pagos externos y se comenzaron las negociaciones para reestructurar integralmente la deuda externa (Plan Brady¹⁶). Todo ello lograría disminuir el endeudamiento neto un 50%.

Aquí es donde la segunda etapa comienza, integrando nuevamente a Argentina a los mercados internacionales de capitales. Entre el año 1993 y 1999 la deuda pública se duplicó y pasó de 63,7 mil millones de dólares a 121,9 mil millones. Los bonos incorporados por la reestructuración del Plan Brady incorporaron reducciones a las tasas de interés y fueron intercambiados con el tiempo por bonos con mayores tasas pero que a su vez les brindaban mayor tiempo en el cronograma de pagos.

La tercera etapa desarrollada se caracterizó por el aumento del riesgo país y por el desmejoramiento de los indicadores financieros, y se dio entre el año 2000 y 2001. Poco a poco Argentina fue alejándose de los mercados de financiamiento voluntarios y requiriendo más ayuda de organismos internacionales de crédito en vistas de evitar el default.

A través de tres políticas de estrategia nacional, se intentó reestructurar la deuda: en primer lugar el “blindaje”, en segundo lugar el “mega canje” y por último los canjes de deuda por “préstamos garantizados”. En el primer caso, el “blindaje” consistió en un paquete financiero de 39.7 millones de dólares: 13.7 mil millones de dólares provenientes del FMI, 2.5 mil millones del Banco Interamericano de Desarrollo, 2.5 mil millones del Banco Mundial, mil millones del gobierno español, 10 mil millones de bancos comerciales, tres mil millones de inversores institucionales y siete mil por canje de deuda ya existente¹⁷. Frente a los nuevos vencimientos, el monto obtenido no fue suficiente, por lo que se adoptó la política de “mega canje”. Éste consistió en una extensión de la deuda externa,

¹⁶ El Plan Brady buscaba canjear la deuda pública en default por títulos nuevos. El Plan reestructuró la deuda argentina y la “atomizó”

¹⁷ Zlotnik, Claudio. “Con coraza, la vida es otra cosa” *Página 23*. (2001) disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-01/01-01-13/pag11.htm>

posponiendo para el futuro los vencimientos de deuda e intereses. Se rescataron 29.500 millones de dólares de bonos y se emitieron 30.500 millones de dólares en títulos – a siete, diez y siete y treinta y un años –¹⁸. El mega canje fue la única alternativa viable que el gobierno contempló como posible, para evitar una cesación forzosa de pagos.

Las medidas implementadas no fueron suficientes, el default era una realidad que se intentó contrarrestar con los canjes de deuda por “préstamos garantizados”, a través de dos etapas: acreedores locales y tenedores de bonos internacionales, con importantes reducciones a las tasas de interés.¹⁹ Paralelo a ello sucedió la tercera fuga de depósitos bancarios en el año, que concluyó con la implementación del denominado “corralito”. En este punto la crisis no sólo de desarrollaba en el ámbito financiero y económico estadual, sino en la coyuntura social argentina, que derivó a la renuncia del presidente de la Nación y la procesión de presidentes que condujeron Argentina en los meses subsiguientes.

Más adelante, ya en el año 2002 los índices de *riesgo país* superaron a los históricos con su pico máximo el día siete de agosto del año 2002, en 7.222 (el mínimo histórico hasta el momento fue en enero del año 2007 con 184,74 puntos)²⁰. Colapsó la convertibilidad, la deuda representaba cerca de un 150% del PIB nacional, su cancelación equivalía a más de 5 años de exportaciones o a 14 años de recaudación tributaria. En el mes de febrero se implementó la pesificación a la paridad un “*peso un dólar*” de las deudas en dólares y su actualización a índices inflacionarios.²¹

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica “Deuda Pública Argentina: del endeudamiento a la sostenibilidad” Nota técnica N° 42. Participación de Martín Guzmán, Nicolás Todesca y Pablo Mira. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/42%20NT%20Finanzas%20Publicas%201%20T%2011.pdf

¹⁹ Comunicado del Banco Central de la República Argentina “A” 3911 del 28 de marzo de 2003 dirigido a las Entidades Financieras. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/a3911.pdf>

²⁰ JP Morgan para Ámbito Financiera “Riesgo País” Disponible en: <http://www.ambito.com/economia/mercados/riesgo-pais/info/?id=2>

²¹ Kulfas, Matías *op. cit.* (2005)

El entonces Ministro de Economía, Roberto Lavagna optó por una estrategia de estabilización de variables, el acuerdo a mediano plazo con el FMI para refinanciar los vencimientos y reestructurar el endeudamiento externo en default; se estabilizó el tipo de cambio, se produjo superávit comercial y fiscal, se inició el canje voluntario de depósitos por nuevos tipos de bonos de deuda, se emitieron nuevos bonos, se compensó a los bancos por la indexación de los depósitos y préstamos²². Por otro lado se negoció con el FMI la refinanciación de vencimientos buscando sacar provecho del cuestionamiento de la legitimidad de organismos multilaterales de crédito.

Durante la presidencia de Eduardo Duhalde se buscó contrarrestar los efectos del “corralito”, se pesificó la economía – las deudas, los contratos privados, los depósitos – y comenzó la flotación libre del peso y con ella la devaluación de la moneda. El costo del dólar durante el primer semestre del año 2002 llegó casi a cuatro pesos generando con él, el aumento generalizado de los precios.

Ya electo el presidente Néstor Kirchner, y durante el mes de septiembre se realizó la conocida como “reunión de Dubai” del FMI, donde fueron presentados oficialmente los argumentos para la reestructuración de la deuda.

“El Gobierno de Argentina entiende que existe la necesidad de establecer, lo antes posible, un proceso para reestructurar su deuda y restablecer relaciones estables con acreedores en todo el mundo. Argentina está plenamente consciente que dicho proceso tenía que comenzar con importantes esfuerzos para restablecer la estabilidad macroeconómica y entablar un diálogo con el FMI y demás organizaciones multilaterales con la idea de desarrollar un programa económico orientado a recuperar el crecimiento del país”²³

²² Kulfas, Matías *op. cit.* (2005)

²³ Comunicado de prensa argentino sobre la reunión de Dubái con el FMI: Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/finanzas/download/comunicado_junio2003.pdf

Sin ánimos de ahondar demasiado en el pago de la deuda con el Fondo, ya que será abordado en capítulos siguientes con mayor detalle, es central mencionar que a raíz de la búsqueda de mayores niveles de soberanía económica y financiera, y buscando dar cierre a una relación de imposiciones con el Fondo, es que a partir de la reunión de Dubai, a finales del año 2003 el entonces presidente Néstor Kirchner propuso una quita del 75% del valor de la deuda con los tenedores de bonos argentinos; esa propuesta fue rechazada originalmente. En el año 2004, se anunció la “propuesta de Buenos Aires” que derivó poco más de un año después, en el pago del 9% de la deuda total externa argentina cancelando la totalidad de 9.530 millones de dólares en un solo giro de deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional.

CAPÍTULO 2. LA TRANSICIÓN DE ROL DEL FMI. *¿Evolución o involución? La mutación del rol del FMI desde su creación.*

“Un examen histórico muestra que las funciones que fue desempeñando el FMI en la práctica nunca resultaron de un diseño concebido con cuidado y más o menos consensuado, sino (...) de la adaptación de la institución al tratamiento de situaciones que no habían sido previstas (...)”

— Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg, *Desarrollo Económico*, 2009.-

“Institución problemática”²⁴ así es como describen al Fondo algunos especialistas. La transformación del rol del FMI es un hecho, si analizamos su convenio constitutivo y hacemos un paralelismo con los cursos de acción que ha tomado frente a nuestro país: el tipo de condicionalidad impuesta, sin análisis de la coyuntura específica, ni de las metas de desarrollo particulares del caso y sin mencionar la soberanía económica y financiera de Argentina.

²⁴ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg “Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina” *Desarrollo Económico*. N° 194. Vol. 49. (julio-septiembre 2009)

Este capítulo ilustrará cómo fue ese camino de transición del Fondo desde su creación hasta los últimos años de la década del 90: las acciones del Fondo no fueron resultado de un proceso de planificación, sino todo lo contrario. Cada decisión vinculada al enfoque de las políticas del organismo, así como con los “requisitos para prestar”, fueron respuestas circunstanciales a problemáticas momentáneas. Aquel rol definido por sus documentos de origen de ser quien ofrece soluciones a los desequilibrios de las balanzas de pagos de los países desarrollados lejos está de aquél que ocupó a principios de la década del 90 y más aún de los primeros años de la primera década de los 2000.

Lo que es claro en el proceso de transformación del rol del Fondo en su vinculación particular con Argentina, es que su actuación estuvo signada por intereses y motivaciones que no necesariamente tenían que ver con la cultura argentina, con nuestros horizontes de crecimiento con desarrollo y con el respeto a la toma de decisiones de política económica y financiera soberana. Lejos de promover la estabilidad, el Fondo mutó permanentemente hacia el fomento del sobre endeudamiento y el desequilibrio del sistema interno argentino.

¿Evolución o involución? La mutación del rol del FMI desde su creación.

Cuatro son los argumentos centrales del estudio realizado por Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg para describir al “consenso” internacional vinculado al FMI como “institución problemática”²⁵; el incumplimiento de funciones originales determinadas por el Convenio Constitutivo insuficiencia de recursos para cubrir costos operativos (por haber disminuido las operaciones de préstamo); en lo que respecta a desbalances globales, tema central de su objeto teórico, el FMI ha dejado de tener un rol relevante; su legitimidad está en tela de juicio; y la existencia de desconfianza desde amplios sectores sobre su orientación técnica.

Las acciones del fondo no fueron resultado de un proceso de planificación sino de un grupo de respuestas circunstanciales a problemas coyunturales²⁶. El rol que la institución ha tenido desde los años cincuenta, está estrechamente vinculado con los inconvenientes

²⁵ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit* (2009:197-180)

²⁶ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit*

financieros de los Estados en desarrollo, controlada por Estados Unidos y otros países desarrollados. En su origen fue concebida como institución complementaria del acuerdo del año 1945 de tipos de cambio fijos (proveedor de financiamiento de corto plazo que mitigue los desequilibrios de balanza de pagos y facilite la autonomía de las políticas macroeconómicas²⁷).

Además de recibir el conocido Plan Marshall²⁸, Europa Occidental recibió tres cuartos de los créditos totales del Fondo, entre los años 1947 y 1949, pero dirigiendo estrictamente éstos al ajuste de balanza de pago y no a reestructuración (como sí el Plan Marshall). El argumento de este accionar fue justificado por Estados Unidos (demostrando así su influencia), sosteniendo que de prestar para la reestructuración las reservas del Fondo se agotarían quedando éste debilitado para el momento en que Europa volviese al mercado internacional.

Aquí es donde se ve evidenciado el primer cambio de rol de los objetivos del Fondo: dejó de tener una función central en el equilibrio de balanza de pagos de países desarrollados (originalmente descrito en el Convenio Constitutivo) y mutó hacia la asistencia a países en desarrollo. La coyuntura internacional que derivó en este cambio tuvo que ver con el fin de los altos precios de las materias primas internacionales, tras de guerra de Corea, donde los Estados en desarrollo necesitaron asistencia financiera de organismos de crédito internacional y se inició el camino hacia la condicionalidad y la fuerte influencia del FMI en las políticas económicas domésticas²⁹.

Una nueva adaptación de funciones se dio durante la década del cincuenta, el Fondo introdujo las modificaciones necesarias para habilitar la posibilidad de sostener programas *stand by*³⁰ por tiempo prolongado con países miembros, formalizando el financiamiento en “tramos”, lo que justificó la supervisión e influencia en la política económica doméstica de

²⁷ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit* (2009:181)

²⁸ El *European Recovery Program* o *ERP* fue el plan central de Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial; recibió el nombre del Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Marshall, y fue diseñada principalmente por el Departamento de Estado, en especial por William L. Clayton y George F. Kennan.

²⁹ Recién en la década de 1970 el mercado internacional de capitales comenzó a expandir sus fuentes.

³⁰ Denominados también Acuerdos de Derecho de Giro.

cada Estado deudor. Los principales deudores durante la década del cincuenta fueron países de Latinoamérica (Perú, México, Chile, Paraguay, Nicaragua, Cuba, Bolivia, Colombia, Honduras, Argentina, Brasil).

A partir de su creación y en la definición de su misión y función en el Convenio Constitutivo, el Fondo indica que el déficit fiscal es condición *sine qua non* para recibir crédito y a su vez, la asistencia brindada es la responsable de lograr que a través del cumplimiento de la colocación de esos fondos en políticas vinculadas con la condicionalidad impuesta, los estados logren el pago y “salida” de la deuda contraída originalmente.

Ahora bien, es precisamente en la etapa de post-estabilización donde la asignación de recursos de asistencia pueden ser mejor utilizados para el desarrollo de la economía de cada Estado. Es el momento en que los recursos recibidos sirven para la “reconstrucción” interna, allí las Instituciones Financieras Internacionales deben ser responsables en torno al condicionamiento que influenciará en el proceso completo (pre o post estabilización). Por lo tanto la subjetividad de la intromisión del Fondo en la decisión de políticas públicas puede ser una externalidad negativa³¹.

Avanzando en el tiempo, los acuerdos con el Fondo planteaban las primeras *condicionalidades* que a su vez eran sostenidas en los programas siguientes, agregando nuevos ítems a cumplir y así repetidamente³². Esta fue la época donde el Fondo estableció su visión oficial sobre la vinculación de la expansión del crédito hasta cierto límite máximo (o “techo”) y el resultado de la balanza de pagos: entendía que los cambios de la oferta monetaria y del crédito impactaban fuertemente sobre la demanda agregada doméstica y por consecuencia en la balanza de pagos³³. Esto fue clave en la definición de los criterios de

³¹ Paul Collier y Jan Willem Gunning “The IMF’s role in structural adjustment” *The Economic Journal* Vol.109, N° 459 Nov. 1999: F634-F651

³² Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit*

³³ De Vires, Margaret G. “The IMF in a changing world 1945-85” International Monetary Fund, 1986 citado en Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg: *Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina* (Desarrollo Económico, 2009).

condicionalidad de esta parte en adelante con los países deudores de Latinoamérica. Cabe la aclaración, que los Estados deudores presentaron su reclamo frente a esta posición (que no fue escuchado) fundado en que era menester reconocer las fuentes exógenas de los déficit comerciales, principalmente por el deterioro de términos de intercambio de productos primarios³⁴.

Las crisis de balanza de pagos previas a la globalización financiera de la década del 70 estaban relacionadas con problemas de flujos en cuentas externas (principalmente comerciales). Este fue el período donde se delineó fuertemente la “doctrina del FMI”³⁵ que fue fundamento de su accionar y que luego fue readaptada nuevamente al pasar los años. El Sistema Bretton Woods alcanzó plena vigencia en el año 1959, con la adopción de la convertibilidad de cuenta corriente en Europa, el Fondo continuó alejado de estas situaciones sosteniendo las vinculaciones fundadas en la asistencia frente a desequilibrios de balanza de pagos de los Estados en desarrollo.

A partir de mediados de la década del setenta, tuvo lugar el proceso de globalización financiera, junto al abandono del sistema de cambio fijo y al primer shock del petróleo. Países como Argentina, llevaron adelante acuerdos con el Fondo para que a través de ellos, se obtuviese el visto bueno para la apertura a créditos de otros organismos financieros internacionales³⁶. Durante este período, el Fondo perdió importancia frente a otras opciones de financiamiento internacional, pero como en el caso argentino, la institución funcionó como “legitimador” de otros procesos de endeudamiento. “*El FMI dio apoyo explícito a las políticas que conducirían en la primera crisis de la globalización financiera: la crisis de la deuda latinoamericana de 1981-82*”³⁷.

En la década del ochenta los problemas de balanza de pagos estuvieron relacionados con problemas de stock (deudas externas) y flujos financieros. Aquí un nuevo rol adaptado a la coyuntura circunstancial del Fondo y de Estados Unidos como vocero central: los

³⁴ Pion-Berlin, Daivid “The ideology of terror. Economic doctrine and political repression in Argentina, Perú”, 1989 citado en Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg: *Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina* (Desarrollo Económico, 2009).

³⁵ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit* 2009, pp. 185

³⁶ Más adelante se desarrollarán cuáles fueron esos acuerdos y en qué consistieron.

³⁷ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit* 2009, pp. 186

bancos estadounidenses fueron los acreedores centrales, participando de este modo de una manera más activa el gobierno de la potencia norteamericana en la administración de la crisis. El Fondo comenzó a tener el rol de intermediario en negociaciones entre diferentes Estados y Organismos Internacionales de Crédito.

Al existir programas acordados con antelación, las revisiones que condicionaban los posteriores desembolsos eran condición necesaria para nuevo financiamiento (refinanciación), nuevamente se readaptó el rol del IMF.

Esta nueva función centraba al Fondo como eje en las negociaciones de reestructuración de la deuda: como juez y parte, como auditor. Un caso ejemplificador de este rol que vincula a la Argentina es la negociación con el Club de París. En estos casos, el Fondo desarrollaba un informe de estado de situación del Estado deudor y perspectivas de la economía (en ciertas situaciones incluía un análisis de las implicancias potenciales sobre el deudor). En esta década el rol del IMF se centró en encabezar la canalización de las transacciones multilaterales para la reestructuración de las deudas (en el Banco Mundial, el Fondo y en el caso de Latinoamérica el Banco Interamericano de Desarrollo). En este período se inició el camino hacia lo que al poco tiempo sería definido como el Consenso de Washington³⁸ y para ello fue funcional el “Plan Baker”.

El “Plan Baker” consistió en la propuesta del entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos James Baker quien, en el año 1985 en una Asamblea conjunta entre el Banco Mundial y el Fondo en Seúl, presentó un documento denominado “Programa para el Crecimiento Sostenido” que con el fin de promover la recuperación de economías deudoras, agregaba a las condicionalidades presentadas a este entonces (devaluación y austeridad fiscal) ciertos criterios: liberalización comercial y privatización de empresas públicas. *“A partir de la experiencia latinoamericana comenzó a sistematizarse en una serie de trabajos que se conocerían como el “market fiendly approach to development” cuyas recetas tendrían gran influencia en el mundo durante la década del 90”*³⁹

³⁸ Más adelante dedicaremos un apartado especial al Consenso y a su rol en la transformación de las funciones del Fondo en Argentina en particular.

³⁹ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit* p. 187

Ya entrada la década del noventa, se aceleró la globalización financiera permitiendo que Latinoamérica reingresara al sistema financiero internacional, aquí se inició un período de auge fomentado por el surgimiento de nuevos mercados emergentes (economías ex socialistas y cuentas de capital en Asia), que culminó en el año 1994 con la Crisis de México. Una vez más, el rol del Fondo viró y en este caso hacia el de prestamista de última instancia, luego que en la Crisis de México⁴⁰ asumiera la función de definir la condicionalidad de los “paquetes de rescate” y que proveyera de constantes volúmenes de financiamiento. El Fondo actuó velozmente y con una gran magnitud de crédito⁴¹ para evitar que la crisis se propagara a otros países en desarrollo.

El Convenio Constitutivo del Fondo, ni en el artículo I ni en su artículo VI contempla este rol para el Fondo, por el contrario se nota que se buscó eludir esa responsabilidad⁴² que tuvo que asumirse en una modificación forzada en los noventa.

Para profundizar aún más su rol de prestamista de última instancia se crearon ciertos instrumentos como la Contingent Credit Line (CCL) que no fue demandado por ningún país y el Supplementary Reserve Facility (SRF) la cual se utilizó por primera vez con Corea y luego con Brasil y el “Blindaje” argentino, que permitía al FMI disponer de grandes montos velozmente. Al avanzar la década de los noventa, el rol del Fondo estaba siendo cuestionado por ciertos sectores: “(...) *los progresistas reclamaban mayor volumen de fondos disponibles, acceso más rápido a los mismos por parte de los países en crisis y una condicionalidad más específica y menos vinculada a políticas e instituciones nacionales que poco tenían que ver con la emergencia de la crisis (...)*” Las críticas conservadoras “(...) *apuntaron principalmente a que las intervenciones del FMI generaban moral hazard en el sistema financiero internacional, estimulando la conducta irresponsable de los*

⁴⁰ Ante la ausencia de reservas internacionales se devaluó el peso mexicano, siendo “rescatado” principalmente por Estados Unidos (con el entonces presidente Bill Clinton) con un crédito de veinte mil millones de dólares que permitieran cumplir con las obligaciones contraídas.

⁴¹ Aprobó un paquete por 17,8 mil millones de dólares.

⁴² Giannini, Curzio. “El FMI como prestamista de última instancia: un punto de vista externo” 1999. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/09/pdf/giannini.pdf>

gobiernos y la audacia de los prestamistas”⁴³. Las críticas de esta etapa se apoyaban en la tesis que el rol que el FMI había adoptado no promovía la estabilidad sino que fomentaba el sobre-endeudamiento y el desequilibrio de cada sistema.

CAPÍTULO 3. FMI: CAMINO HACIA UN REFORMADOR ESTRUCTURAL. Acuerdos de condicionalidad como instrumentos de reforma estructural: Argentina condicionada.

“Institutions are not... created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interest of those with the bargaining power to create new rules”

— Douglas C. North, *Nobel Lecture, 1993*

Luego de la revisión histórica del apartado anterior, podemos sostener con firmeza que el Fondo ha modificado su función incorporando nuevos elementos conforme los años pasaron, denotando que el FMI de finales de los años noventa dista enormemente de aquel creado para dar solución a los inconvenientes de balanza de pagos.

Ahora bien, uno de los roles que asumió el Fondo en esta mutación constante es el de reformador estructural y desde ese lugar, con la condicionalidad como herramienta es que se impusieron políticas de reforma en estados en desarrollo, como lo fue el caso de Argentina, sin perjuicio del estudio del caso particular. Es decir que las políticas implementadas como consecuencia de los acuerdos de condicionalidad, cartas de intención y memorandos de entendimiento financieros y económicos, fueron los canales conductores de reformas en nuestra economía que atentaron principalmente contra la soberanía económica y financiera y el desarrollo sostenible de la Argentina.

La transición del Fondo fue improvisada, circunstancial, sin evaluación de impacto de fondo en la economía doméstica e internacional de cada Estado deudor, e incluso dirigida hacia un proceso de reforma profunda dentro de cada país en su faceta de

⁴³ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg *op. cit* p. 190

Reformador Estructural, sin concebir de manera alguna el desarrollo sostenible de cada economía como parte de su “paquete de asistencia”.

En Argentina, la reforma estructural estuvo definida por los acuerdos guiados por una nueva herramienta con la que el Fondo contó para condicionar: el Consenso de Washington. Argentina fue el mejor alumno del organismo, cada punto del Consenso originalmente desarrollado por John Williamson tuvo su ley, decreto, política pública adoptada y así la relación con el organismo tuvo tu momento de esplendor. La década del noventa fue el ejemplo de cómo acatar órdenes de un organismo internacional a costas de la sostenibilidad del desarrollo de la economía doméstica.

La crisis de los primeros años de la primera década del 2000 fue consecuencia, junto con una serie de malas decisiones de gestión, de la obediencia sin cuestionamiento a las condiciones del organismo. Y en la crisis, una oportunidad: la ocasión para abrirse nuevos caminos hacia la heterodoxia y soberanía financiera. En este capítulo abordaremos este proceso, primero hacia la obediencia de la condicionalidad y luego hacia la búsqueda de soberanía financiera como aprendizaje de los errores de los noventa.

“El gobierno argentino implementó la mayoría de las reformas estructurales que el Fondo recomendó (...) de hecho hasta 1999 Argentina era el paradigma del éxito de los programas del Fondo, el mejor alumno. De modo que el fracaso del modelo no se debió a falencias en la implementación del cambio estructural preconizado por el Fondo, sino todo lo contrario”.

— Noemí BRENTA, *Historia de las Relaciones entre Argentina y el FMI*, 2013.-

FMI: camino hacia un Reformador estructural. Autores como Collier y Gunning (1999) bien recuerdan que el Fondo NO fue constituido como una agencia para el desarrollo, sin embargo su rol mutó hacia este espacio y en esa función asumió el rol de reformador estructural. En épocas de crisis macroeconómica logró influenciar en

economías de “ingreso bajo”⁴⁴, pero a diferencia de en los Estados desarrollados, su presencia perduró hasta etapas posteriores a la estabilización de la economía.

El Fondo mutó hacia un reformador estructural⁴⁵. Muchos Estados requirieron en diferentes momentos de su historia económico-política, asistencia internacional que ha sido negociada por organismos como el Fondo. Sin embargo el modo de implementación y el impacto son asuntos complejos que pueden ser cuestionables. La implementación de reformas de fondo, como desarrollaremos ejemplificando en el caso Argentino, requieren análisis pormenorizados de cada caso, combinados con encuestas detalladas específicas que en general van más allá de la competencia del Fondo y que implican un conocimiento detallado y un acuerdo común entre el Organismo de crédito y el gobierno de cada Estado deudor, que a largo plazo condiga con los objetivos de desarrollo de cada Nación.

El estilo de política de reforma negociada por el Fondo como contraparte del financiamiento constituye una irrupción en la soberanía de cada estado. La Soberanía Financiera, que estudiaremos como concepto de difícil circunscripción en el capítulo final, no puede complementarse con políticas impuestas, preestablecidas y carentes de adaptación coyuntural estratégica.

Hay evidencia que plantea cómo la relación entre las Instituciones Financieras Internacionales en general y los Estados deudores es ineficiente en cuanto a alcanzar las políticas de reforma sostenidas, tendiendo sí a eliminar la capacidad de encontrar inversores potenciales reales, dejando de este modo a cada Estado deudor en la posición de no contar con la decisión final acerca de la búsqueda o no de financiamiento externo, en caso de decidirlo de este modo.

Acuerdos de condicionalidad como instrumentos de reforma estructural: Argentina condicionada. Pueden ser mencionadas tres etapas en torno a las políticas del

⁴⁴ “*Low income economies*”: concepto que incorporan Paul Collier y Jan Willem Gunning en su artículo “The IMF’s role in structural adjustment” publicado en noviembre del año 1999 en *The Economic Journal*.

⁴⁵ Análisis extraído de: Collier, Paul y Gunning, Jan Williem *op. cit*

Fondo en Argentina entre el año 1956 y el año 2003, RAPOPORT y BRENTA (2010) lo sistematizan del siguiente modo:

Primera etapa entre los años 1956 – 1975: de Bretton Woods con sustitución de importaciones a través de la industrialización. Segunda etapa de 1976 – 2001: con políticas de corte neoliberal se desincentivó a la industrialización y fomentó el sobreendeudamiento que conllevó a recesión, crisis y finalmente *default*. Tercera etapa entre los años 2002 – 2003, con la búsqueda de políticas heterodoxas que llevaron al pago de la deuda con el Fondo. “*Los temas de negociación con el Fondo fueron diversos en cada una de estas etapas, reflejo de la evolución de la economía internacional y de las condiciones político-económicas de la Argentina. Pero los programas del FMI y los planes de ajuste ligados a éstos guardan una asombrosa semejanza a través de las épocas*”⁴⁶

Circunscribiremos el desarrollo de la vinculación Argentina-Fondo Monetario Internacional al período 1989 – 2003 donde se evidencia la mayor influencia del Reformador Estructural en nuestras políticas domésticas, haciendo sí referencia a algunos hechos importantes previos a esa etapa que sirven de antecedente y referencia. Este apartado está anclado en el libro publicado en el año 2013 por la Doctora en Economía Noemí Brenta, “*Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*”⁴⁷

La **Condicionabilidad** como concepto fue creada con el objetivo de asegurar la recuperación de las crisis de balanza de pagos. Luego del desarrollo histórico que se ha ido desplegando es notable la distancia que el comportamiento del Fondo ha tenido en vinculación con los objetivos originales delimitados en su Convenio Constitutivo; sin más es el mismo Fondo quien ha declarado en su sitio web oficial, lo siguiente – cabe la aclaración que la actualización del contenido del presente argumento fue realizada el 31 de octubre de 2014 –: “*La condicionalidad ayuda a los países miembros a resolver problemas*

⁴⁶ Brenta, Noemí *op. cit.* p.163

⁴⁷ Brenta, Noemí *op. cit.*

de balanza de pagos, pero sin que tengan que recurrir a medidas nocivas para la prosperidad nacional o internacional”⁴⁸

El título de este apartado es “Argentina condicionada”, nos remitiremos a describir cómo ha sido ese proceso de “condición” con el Fondo, brevemente comentando etapas previas a la década del noventa, para entrar de lleno al período objeto de análisis central.

La Condicionalidad es definida por el Fondo como: *“En su sentido más amplio, la condicionalidad abarca tanto el diseño de los programas que respalda la institución —es decir, las políticas macroeconómicas y estructurales— como las herramientas específicas utilizadas para supervisar los avances hacia las metas descritas por el país con la ayuda del FMI. La condicionalidad ayuda a los países miembros a resolver problemas de balanza de pagos, pero sin que tengan que recurrir a medidas nocivas para la prosperidad nacional o internacional (...) Todas las medidas de los programas respaldados por el FMI que se refieran a la condicionalidad deben ser esenciales a nivel macroeconómico, es decir, deben ser críticas para alcanzar las metas macroeconómicas del programa o necesarias para aplicar disposiciones o políticas específicas del Convenio Constitutivo del FMI”⁴⁹*. El proceso de “condición” está vinculado a la forma en la que el organismo financia a sus miembros: desembolsos escalonados atados a políticas aplicadas demostrables, para que el Fondo pueda asegurarse que el programa avance en su implementación asegurando el pago en los plazos pautados.

Cada programa es evaluado por el Directorio Ejecutivo y rectificado o no según los resultados que arroje: cumplimiento de plazos, desembolsos, acciones previas comprometidas para un desembolso, criterios de ejecución cuantitativos (variables

⁴⁸ Sitio web del FMI. “La condicionalidad del FMI” (2014) disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>

⁴⁹ Sitio web del FMI. “La condicionalidad del FMI” (2014) disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>

macroeconómicas) y metas indicativas, criterios de ejecución estructurales (no cuantificables generalmente sino evaluados a través de políticas concretas de reforma)⁵⁰.

Así como el rol de FMI se transformó significativamente y de manera improvisada, la condicionalidad también fue una herramienta utilizada de diversas maneras aunque siempre orientada a políticas neoliberales: en los ochenta centrada en la adopción de políticas macroeconómicas, en los noventa al ampliar la base de deudores a Estados de “bajos ingresos”⁵¹ se adaptó hacia políticas vinculadas a las reformas estructurales de fondo para la década siguiente revisar la condicionalidad que en el año 2009 fue actualizada.

3. a. Condicionalidad antes del Consenso de Washington. Acuerdos, planes y políticas: 1982-1989.

Una de las críticas más comunes al Fondo es aquella que postula que la Condicionalidad no está dirigida al crecimiento de largo plazo, ni a la inversión social ni a las políticas monetarias, por lo que los efectos en el desarrollo de los Estados deudores son negativos a mediano y largo plazo.

Haciendo un poco de historia, y tomando la síntesis que realiza Ariel BUIRA (2003), la Condicionalidad no fue parte de los acuerdos originales de creación del Fondo sino que fue introducido como concepto en el año 1952 (y luego a sus artículos como enmienda)⁵². Continúa sumando argumentos para aquel primer apartado de transformación sobre la marcha.

Tal como se ha mencionado con antelación, hasta el año 1980 los préstamos de Fondo estuvieron dirigidos exclusivamente a los Estados industrializados para, luego del inicio de la crisis de la deuda externa el 1982 el Fondo comenzó a ser el intermediador entre Bancos y Estados deudores. “*Como la mayoría de los procedimientos del Fondo, las*

⁵⁰ El Fondo cuenta con una base de datos de seguimiento de los acuerdos con deudores denominada *Monitoring of Fund Arrangements (MONA)* la cual discrimina la condicionalidad acordada por país. Disponible en el sitio web: <http://www.imf.org/external/np/pdr/mona>

⁵¹ Collier, Paul y Gunning, Jan Williem *op. cit*

⁵² Buirra, Ariel *An analysis of IM Conditionality, G-24 Discussion Paper Series*, United Nations Conference on Trade and Development, 2003.

condiciones de giro no se aplicaron de manera uniforme a todos los miembros, pero previo a la autorización del uso de recursos se exigió a cada país que recurrió al organismo implementar un plan de ajuste especificando sus compromisos frente al organismo, cuyo incumplimiento podía interrumpir el desembolso del préstamo”⁵³

Entre los años 1957 y 1959 según en qué grupo de países se encontrase tu país, la cantidad de condiciones que debía cumplir para recibir un crédito del organismo. Sudáfrica y Reino Unido sin condicionalidades, Francia, El Salvador, Nicaragua, Pakistán y España solo una o dos condicionalidades y los demás, siete condiciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, Honduras, México, Paraguay y Perú (BRENTA, 2013). Tal como analiza Noemí Brenta, desde el regreso de la democracia a la Argentina y luego de haber pasado por el período de mayor endeudamiento durante la Dictadura, los planes aplicados hasta principios de la década del noventa tuvieron consecuencias concretas: aceleración de la inflación, congelamiento de precios relativos (que no pudo estabilizarse) y en el último período con los acuerdos Austral, Primavera y BB, que concluyeron en hiperinflación.

Además todos los Planes anteriores (desde 1956 a 2001) se iniciaron con la modificación de precios relativos como acción de las autoridades económicas previo a cerrar los acuerdos. Junto a estas medidas previas “clásicas”⁵⁴ se suman la devaluación cambiaria, el aumento de tarifas de empresas estatales (antes de las privatizaciones de los 90) y los aumentos salariales menores al índice inflacionario. *“Esta etapa de aceleración inflacionaria coincide con las medidas previas que el Fondo solicita para la aprobación de un acuerdo, de una revisión o de una dispensa respecto a un criterio de ejecución crítico (...) que influyen habitualmente DEVALUACIÓN, LIBERACIÓN DE PRECIOS – excepto por el salario – y temas estructurales para la REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL”⁵⁵*

Simultáneamente al lanzamiento de un Plan de Ajuste se hacía público el arreglo con el Fondo: existían dos formas de anunciar lo acordado; con un acuerdo por crisis de

⁵³ Brenta, Noemí *op. cit.*

⁵⁴ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 168

⁵⁵ Polak, J.J. “The changing nature of IMF conditionality” OECD Development Center, Working Paper N° 41, agosto 1991:49. Citado en Brenta, Noemí *op. cit.* 2013

balanza de pagos, plan de ajuste (el anuncio era con pocos días de diferencia), o con un acuerdo para tomar deuda pública y fomentar el ingreso de capitales externos (podrían pasar unos meses entre el lanzamiento Plan y el Acuerdo).

El presente estudio está concentrado en el período de tiempo entre los años 1989 y 2006, pero como bien mencionamos con antelación, una descripción de las políticas, acuerdos de préstamo y planes de ajuste de la década previa al Consenso de Washington contrastan con las adoptadas en período objeto de estudio.

Acuerdos, planes y políticas: 1981-1989. Previo al *default* y al ajuste la deuda externa pública se multiplicó siete veces. Entre 1981 y 1982 el Estado tomó la deuda privada externa, se sostuvieron devaluaciones del tipo de cambio (buscando que la inflación local se equiparara a la internacional), se apreció el peso y cayeron los precios de bienes importados⁵⁶. La deuda externa continuaba creciendo.

Marzo de 1981 se produjo una fuerte devaluación, se desdobló el mercado cambiario y se generó la estatización de la deuda pública: que venía multiplicándose como consecuencia del achicamiento de los costos financieros. Para el año 1983 la deuda externa era de u\$s44.800 millones un 72% del sector público y un 28% al privado⁵⁷.

Durante esta década previa a la condicionalidad del Consenso de Washington, los funcionarios del Fondo fueron protagonistas activos de las negociaciones entre Estados deudores y organismos acreedores. Para el año 1982, Argentina (luego del período de apertura financiera y aceleración el endeudamiento) colapsó con enormes fugas de capitales, crisis, devaluación y posterior *default*⁵⁸. La década del ochenta estuvo signada por los efectos de la Crisis de la Deuda del año 1982, anclada en la debilidad de las instituciones financieras, en el incremento del endeudamiento con la generación de nuevos créditos, en la fuga de capitales del año 1981, en las tasas de interés variables (y la cuenta

⁵⁶ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 251

⁵⁷ Brenta, Noemí *op. cit.* p.252

⁵⁸ Damil, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín “La deuda argentina: Historia, *default* y reestructuración” *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 178 (Jul. - Sep., 2005), pp. 187-233

de capital sin control); los cuatro efectos centrales que autores como Rosemary THORP (1988) enuncia en su análisis, están vinculados a los precios de las exportaciones e importaciones, a las tasas de interés, la recesión de los mercados en desarrollo, el cambio repentino de la oferta de financiamiento externo dejando a países como Argentina sin crédito y ajustada por los acreedores. Las consecuencias externas de los Estados deudores pueden remitirse a las siguientes: crisis fiscal, crisis de balanza de pagos, disminución del consumo *per cápita*, caen las importaciones y el gasto (inversión) social, aumenta la pobreza y el desempleo, bajan los salarios, hay reducción de personal en compañías privadas, se evidencian ajustes en diversos ámbitos⁵⁹.

Ahora bien, en vinculación a los programas con el Fondo durante este período Argentina se comprometió al Plan Austral, al “Australito”, al Plan Primavera Ruptura y el Plan BB, en su mayoría acuerdos Stand By y compensatorios.

En el año 1982 el Fondo se encontraba cumpliendo el rol *circunstancial* de reprogramador de deudas y protagonista de la elaboración y control de los programas de ajuste de deudores. Frente a la prohibición de la entonces Comunidad Económica Europea, a causa de la Guerra de Malvinas, de importar desde Argentina y de Estados Unidos suspendiendo créditos, nuestro país comenzó a tener problemas para cumplir con los pagos externos⁶⁰. En este rol de intermediario del Fondo, se planteó en Asamblea con el Fondo un acuerdo de Programa de Ajuste que resuelva la crisis externa argentina y el descongelamiento de los fondos de Gran Bretaña (por la guerra) (BRENTA, 2013). Como resultado, se negoció un préstamo por u\$s1.100 millones con los bancos acreedores y u\$s750 con el entonces Banco de Pagos internacionales.

El acuerdo firmado (*stand by*) en enero del año 1983 prosiguió a las medidas previas comprometidas con el Fondo: devaluación, unificación parcial del mercado

⁵⁹ Thorp, Rosemary 1998. “Crecimiento Mediante Deuda: Desastre y Reorientación después de 1973” En Rosemary Thorp (ed.), *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX*. BID: Washington DC.

⁶⁰ García, A. T. y Junco, S. “Historia de la negociación de la deuda externa” *Boletín Informativo Techint*, N° 245, enero-febrero 1987, pp.29-58. Citado en Brenta, Noemí *op. cit.* 2013:254

cambiario, aumento de Tasas de interés, aumento de tarifas públicas, recorte de erogaciones fiscales. El acuerdo en sí mismo sostenía la necesidad que los bancos renovaran los préstamos (mediano y largo plazo) y el pago de los intereses y mostró ciertas condicionalidades más “fuertes”⁶¹ que las anteriores: se agregaron límites a los desembolsos pendientes y a los vencimientos de deuda, así como 4 metas indicativas.

Las elecciones estaban planificadas para abril del año 1984 pero se llevaron adelante en octubre del año 1983: se solicitó al Fondo 1.500 millones de DEGS para afrontar la situación en la que el país se encontraba frente al mercado internacional de capitales. En una de las cláusulas recurrentes, reforzadas en las Cartas de Intención el gobierno argentino aceptaba la intermediación del FMI en la negociación con los organismos acreedores internacionales.

Cuando correspondía el tercer desembolso del año 1983, las condiciones de Argentina no se encontraban en sintonía con lo requerido por el Fondo, quien sin evaluar la coyuntura local que llevaba hacia el incumplimiento, buscando aprobar políticas que sólo sean lineales al paquete que buscaban imponer, canceló el acuerdo celebrado. La Argentina estaba saliendo del período de mayor oscuridad de su historia, nefasto, donde el Estado había sido desmembrado institucional, económica y financieramente (inflación de 344%, déficit fiscal de un 14% del PIB, el cuarto país más endeudado del planeta⁶²), por mencionar sólo algunas de las consecuencias económicas y financieras del período.

Entonces, Argentina no se encontraba en una situación aceptable para el Fondo. Para el organismo la política salarial había generado que se incumplan las metas de déficit fiscal, monetarias y de inflación, por lo que no aprobó el desembolso suspendiendo definitivamente el acuerdo pactado.

En este período comenzó a cuestionarse la legitimidad de la deuda contraída por el gobierno *de facto*, tema en el cual no ahondaremos ya que es digno de una investigación en sí misma, pero que a los efectos de demostrar el rol de Reformador Estructural del Fondo

⁶¹ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 255

⁶² Brenta, Noemí *op. cit.* p. 261

quien nunca adaptó sus políticas a las coyunturas locales sino impuso políticas preestablecidas unilateralmente, vale la pena mencionar. El Fondo nunca reconoció en sus documentos oficiales la necesidad imperiosa que la deuda contraída durante ese período sea condonada como ilegítima.

A pesar de no haber habido normativa alguna que obligue a Argentina a que el Fondo intermedie en las negociaciones acerca de la deuda con otros organismos acreedores, la Reserva Federal y el Club de París lo demandaban como requisito⁶³.

El acuerdo *Stand By* del año 1983 estaba cancelado pero en febrero del año 1984 un equipo del Fondo viajó a Buenos Aires para negociar condiciones para un nuevo acuerdo; este fue el diagnóstico que presentaron: “*Aumentos de salarios no realistas tasas de interés reales negativas, inflación creciente que erosionaba la competitividad del tipo de cambio, amplia brecha entre el tipo de cambio oficial y paralelo*”⁶⁴

Bajo la necesidad de resolver el acuerdo pendiente con el Fondo se acordó un memorando ortodoxo que contenía: reducción de déficit fiscal significativamente en un año, lograr que las tasas de interés reales sean positivas, reducir los salarios reales por medio de ajustes y un tipo de cambio alto que fomente exportaciones. Es decir que tras el castigo que la sociedad había transitado los salarios reales disminuirían, el apoyo de los sectores más heterodoxos se esfumaba y las condiciones políticas no se sintonizaban con el acuerdo que se buscaba imponer: era una misión imposible. El acuerdo se revisó y el Fondo aceptó la indexación de los salarios según “inflación pasada” (y no futura como originalmente proponían) pero para hacerlo, impuso “*endurecer las políticas fiscal y monetaria y depreciar sustancialmente el tipo de cambio real, hacia fines de 1984*”.⁶⁵

La situación no tendía a mejorar y Argentina necesitaba un refinanciamiento que fue logrado con acuerdo entre nuestro país y el Tesoro de Estados Unidos (y otros), el Banco

⁶³ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 262

⁶⁴ Boughton, J.M. “Silent Revolution: the International Monetary Fund 1979-1989” Washington, FMI, 2001:389. Citado en Brenta, Noemí *op. cit.* 2013: 262

⁶⁵ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 264

mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Club de París, otros bancos comerciales y el propio Fondo: un 91% del financiamiento fue completado.

Otro acuerdo Stand by se aprobó en diciembre del año 1984: criterios condicionales clásicos más un ajuste fiscal más agresivo, mayores límites al déficit.

Adicional, las metas indicativas: regulación por parte de la autoridad monetaria de la tasa de interés bancaria (con intención que sea neutra para los depósitos y positiva para los préstamos); eliminación de atrasos en los pagos a acreedores externos; provisión de divisas; y conclusión de acuerdos individuales que reprograman deuda externa pública (con cronograma previamente estipulado).

Plan Austral: una reunión contraída entre el entonces Presidente Alfonsín y altos funcionarios del FMI logró que el organismo facilite un comunicado para que otras Instituciones Financieras Internacionales vieran con mejores ojos a una Argentina que no lograba salir de una situación crítica, pero a cambio de ello el Fondo iniciaría negociaciones para un plan “sustentable” para el año 1985; aquí se forjó el Plan Austral.

La medida previa central fue la liberalización de precios y salarios; el Plan se basó en instrumentos antiinflacionarios (usuales en los acuerdos con el Fondo), en la *tabla de desagio* (para calcular el valor actual de contratos a futuro con la inflación descontada, se depreciaba el Peso frente a la nueva moneda), se cambió el signo monetario creando el Austral, se buscó el control de los precios congelándolos.

En términos de resultados, aquellos arrojados por el Plan Austral continuando con la investigación realizada por Noemí BRENTA (2013) “(...) *la política fiscal y monetaria fue ortodoxa, y sus efectos redistributivos, regresivos*”⁶⁶. En junio del año 1985, se reanudó el Stand by que se había acordado en diciembre de 1984, pero esta vez con contención de gasto de la administración pública y recorte presupuestal de las provincias. Reducción acelerada del déficit fiscal; control de empresas estatales que redujeran gastos; estricta política de crédito; congelamiento de precios, salarios, tarifas públicas y tipo de cambio.

⁶⁶ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 270

La evolución de Argentina no era suficiente para el Fondo, quien buscó fijar nuevas metas. En agosto del año 1986 medidas previas estaban siendo implementadas: restricción de la expansión monetaria, ajuste fiscal, desaceleramiento de la demanda agregada.

En febrero del año 1987 se aprobó un nuevo acuerdo stand by con una gran modificación a la condicionalidad “clásica”: Reformas Estructurales como requisito *sine qua non* para poder aplicar el “Programa para el Crecimiento Sostenido” más conocido como Plan Baker⁶⁷.

3. b. El Consenso de Washington y la condicionalidad: 1989 – 2001. Condicionalidades en los noventa. Reformas estructurales en Argentina.

Durante el año 1990 se comenzó a consolidar una serie de políticas de corte neoliberal, acorde a lo que en breve se desarrollará como el Consenso de Washington para intentar lidiar con el aumento de la inflación, del desempleo, de la depresión y del tipo de cambio en alza constante⁶⁸ que muestra cómo fueron incorporándose políticas de reforma estructural impuestas por el Fondo Monetario.

Entre los años 1987 y 1991, se intentó estabilizar con instrumentos de corte ortodoxo y acuerdos de precios, se reformó el Estado, se declaró emergencia administrativa, se derogó la ley de abastecimiento, se desreguló el comercio interior de bienes y servicios, se firmó un acuerdo stand by en octubre de 1989, hubo un nuevo reemplazo del Ministro de Economía por la hiperinflación que atacó la economía (BRENTA, 2013), por mencionar a modo ilustrativo tan sólo algunas políticas de reforma estructural que se dieron en este período.

En repetidas ocasiones a lo largo de la investigación se ha mencionado al Consenso de Washington, ya sea para marcar un lapso temporal (“antes y después del Consenso”) o para denotar un punto de inflexión en la influencia del Fondo en Argentina y que tiene que

⁶⁷ Recordamos del capítulo anterior que el Plan Baker fue acordado originalmente en Asamblea entre el Banco mundial y el Fondo Monetario Internacional.

⁶⁸ Brenta, Noemí *op. cit.* p. 278

ver directamente con la transformación del rol del organismo en general y en su vinculación con nuestro país en particular.

Esta etapa está marcada fuertemente por lo desarrollado por John Williamson en su documento “*What Washington means by policy reform*”⁶⁹ más conocido como Consenso de Washington. Aquí la cima del rol de Reformador Estructural del Fondo; investigaciones como la de GRABEL (1996) enuncian claramente esta transformación que hemos desarrollado en capítulos anteriores de prestamista para solución de crisis de balanza de pagos hacia un reformador estructural; antes no exigía, monitoreaba; luego se convirtió en una institución involucrada completamente en las políticas macroeconómicas lo que le da el carácter de Reformador Estructural⁷⁰. “(...) *This paper aims to set out what would be regarded in Washington as constituting a desirable set of economic policy reforms. An important purpose in doing this is to establish a baseline against which to measure the extent to which various countries have implemented the reforms being urged on them*”⁷¹.

El documento desarrolla diez políticas de ortodoxia fiscal, de liberalización y de achicamiento del rol del estado, que Washington entiende como necesarias para la implementación de una política exitosa de “desarrollo”.

Elementos descritos en el Consenso:

Disciplina fiscal: reducción del déficit por achicamiento del gasto público. Williamson plantea que grandes y sostenidos déficits fiscales son la principal causa de dislocación macroeconómica en las formas de inflación, déficits de pago y fuga de capitales.

⁶⁹ Williamson, John “What Washington Means by Policy Reform” *Peterson Institute for International Economics*. Chapter 2 from *Latin America Adjustment: how much has happened?* (1990)

⁷⁰ Grabel, Ilene. “Marketing the Third World: The Contradictions of Portfolio Investment in the Global Economy”. *World Development 11* (1996)

⁷¹ Williamson, John. *op. cit.* (1990)

Priorización del gasto público: se plantea la necesidad de achicar el gasto y no de aumentar los impuestos, redirigiendo el primero de subsidios a educación y salud. El documento emite opinión sobre tres ámbitos de gasto subsidios, educación y salud e inversión pública. Los subsidios es el primer rubro sobre el cual se indica la necesidad de ajuste (o incluso eliminación); por el contrario en rubros como Educación y Salud se anuncia la correcta oportunidad de dirigir el gasto público hacia allí y hace una separación entre los diferentes niveles de educación (a la educación primaria la considera más relevante que la universitaria y a la atención primaria de la salud más beneficioso que los hospitales en grandes ciudades con alta tecnología; por último destaca la productividad de la inversión en infraestructura pública.

Reforma impositiva: la base imponible debe ser amplia y las tasas marginales moderadas. Un punto particular del contexto latinoamericano que menciona es si debería o no hacerse un esfuerzo en incorporar a la base de ingreso por recaudación impositiva, a los activos en el exterior.

Tasas de interés: los dos puntos que señala Williamson en este sentido son por un lado que las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado (para evitar para evitar la mala asignación de recursos) y por el otro que las tasas de interés reales deben ser positivas para desincentivar la fuga de capitales (y según algunos aumentar el ahorro). Se detalla incluso que deben ser positivas pero moderadas para promover la inversión productiva y evitar la amenaza de un estallido de la deuda pública.

Tipo de cambio: el enfoque dominante es aquel que sostiene que lograr un tipo de cambio competitivo es más importante que cómo se determina la tasa. Es importante que en un estado en desarrollo el tipo de cambio real sea lo suficientemente competitivo para promover un crecimiento de la tasa de exportaciones (lo que permite que la economía crezca a la tasa máxima permitida por su potencial de la oferta).

Política Comercial: el segundo elemento, según Williamson, de una política económica orientada hacia el exterior es “importar liberalización”. Plantea que el peor modo de protección son las licencias de importación como potencial oportunidad de

corrupción; en caso de requerir un resguardo propone la implementación de tarifas (sosteniendo que al menos de este modo la cartera pública recibe la renta). La política comercial que entienden necesaria es el libre comercio, con dos acepciones: las industrias nacientes pueden requerir de cierta protección temporaria (10 o 20% como tarifa general moderada) y el momento (no se pretende que una economía con altos grados de protección sea desmantelada velozmente, sobre el tiempo en que se debe liberalizar la economía en el documento original no hay consenso).

Inversión extranjera directa (IED): la entrada de IED puede implicar la disponibilidad de nuevos capitales, habilidades, generar nuevas exportaciones, *know-how*, e incluso bienes requeridos en el mercado doméstico. Argumenta la principal motivación para restringir la IED es el nacionalismo económico, que - traducción literal del documento original - Washington desaprueba, al menos en Estados que no son Estados Unidos.

Privatizaciones: en general se entiende que la privatización puede colaborar con el alivio de la presión sobre el presupuesto del estado. Sin embargo se defiende la postura de la privatización bajo el argumento que la administración privada es más eficiente que la estatal por tener incentivos más directos (en las ganancias personales de un administrador) que aquellas que generan para el bienestar de la comunidad.

Desregulación: es entendido como otro modo de facilitar la competencia. Según el Consenso, en Latinoamérica las regulaciones van desde el control de las inversiones, restricciones en los flujos de IED, control de precios, barreras a la importación, grandes impuestos a grandes empresas, límites en la cantidad de despidos; se argumenta que al ser administrado por funcionarios con baja paga se genera una amplia red de corrupción. Por ello se propone desregularizar.

La condicionalidad en los noventa. ¿Cuántos acuerdos hubo durante este período temporal? ¿En qué consistieron? Argentina llevó adelante seis acuerdos con el Fondo y tres ampliaciones entre los años 1989 y 2001⁷²:

Plan de ajuste/acuerdo		Acuerdo con el Fondo			
Año	Nombre	Aprobación	Finalización	Tipo	Comentarios
1989 Julio/nov	<i>Plan BB</i>	1989	1991	Stand by	Fondo autoriza sólo 45% de los giros
Abril 1991	<i>Plan de convertibilidad</i>	1991	1992	Stand by	
		1992	1995	Facilidades extendidas	
		1992	1996	Facilidades extendidas, ampliación	
		1996	1998	Stand by	
		1998	2000	Facilidades extendidas	
	<i>Ruptura dic 2001</i>	2000	2003	Stand By	
		2001	2002	Aumento Stand By	
		2001	2001	Servicio de suplementación de reservas	FONDO SUSPENDE DESEMBOLSOS

⁷² Tabla de elaboración propia a partir de Cuadro 9.2. Argentina y el FMI: planes de ajuste y acuerdos (octubre 1982-2012) contenido en Brenta, Noemí *Historia de las Relaciones entre Argentina y el FMI* Eudeba, 2013 – cap. 9 p.165.

Políticas públicas domésticas en respuesta a lo impuesto por el Fondo (BRENTA, 2013). A través de estos acuerdos, el Fondo le brindó a Argentina la justificación técnica para reformar profundamente la estructura económica con garantía de rescate a prestamistas y con auditoría continua; ello mediante los acuerdos de condicionalidad, los cuales incluyeron “*criterios de ejecución cuantitativos, metas indicativas, criterios estructurales de desempeño y bases de comparación estructural*”⁷³.

Criterios Cuantitativos: (fiscal, externo, monetario y en torno a la deuda pública). Los criterios fiscales fueron ampliándose desde el de la administración central, sumando el del Banco Central y luego el de las provincias. Se limitó el gasto (salvo por los intereses de la deuda). La variación de las reservas internacionales (hasta el Stand By de 1996) fue un criterio de ejecución; el desempeño monetario también, en la diferencia entre la base monetaria menos las reservas internacionales netas de la deuda con el Fondo. Finalmente, la deuda pública (externa) del sector público eliminada o al menos con una amplia reducción.

Criterios de desempeño estructural: (reformas tributarias y de seguridad social). Políticas de reforma tributaria, eliminar impuesto a las ganancias y a transacciones financieras y contribuciones de empleadores a la seguridad social. Aumento de IVA. La

⁷³ Brenta, Noemí *op. cit.* pp. 281 – 285.

Criterio cuantitativo de ejecución: “Son condiciones específicas y cuantificables que han de cumplirse para concluir el examen. Los criterios de ejecución cuantitativos siempre se refieren a variables macroeconómicas que están bajo el control de las autoridades, como los agregados monetarios y de crédito, las reservas internacionales, los saldos fiscales o los empréstitos externos. Por ejemplo, un programa puede incluir un nivel mínimo de reservas internacionales netas, un nivel máximo de activos internos netos del banco central o un nivel máximo de empréstitos del gobierno”;

Metas indicativas: son utilizadas para evaluar los avances de los criterios de ejecución. Por lo general las metas están vinculadas a la incertidumbre de información sobre las tendencias económicas que al reducirse puede hacer que éstas se conviertan en criterios de ejecución. Criterios estructurales de ejecución: por lo general no son cuantificables sino que implican medidas de reformas centrales para el cumplimiento de las metas del programa acordado. Tienen como objetivo funcionar como indicadores para la evaluación de la implementación de un programa. Un ejemplo de ellos es la incorporación de medidas que modifiquen el sistema financiero.

privatización del sistema de seguridad social, complementar el sistema existente con uno privado obligatorio de capitalización y un sistema voluntario que sea suplementario.

Bases de comparación estructural (y revisiones):

- * Reforma del mercado laboral.
- * Aprobación del Congreso de la reforma tributaria y la ley antimonopolio.
- * Concesionar aeropuertos y frecuencias de telecomunicaciones.
- * Enviar al congreso el borrador de la privatización del Banco Nación.
- * Reforma de Seguridad Social (reestructurar asignaciones familiares, someter al Congreso un proyecto de reforma de una Ley de Jubilaciones)

Compromisos de política económica: Por un lado adoptar reformas estructurales, privatizaciones, desregulaciones, apertura comercial y financiera, reformas de seguridad social, flexibilización laboral, reforma tributaria, reformas en Estados provinciales y gobierno central. Por otro lado, generar un ajuste fiscal; en todos los memorándums hubo compromiso de achicar el gasto público, en este sentido transfirió las AFJP, recortó el empleo, eliminó áreas, bajó los sueldos y jubilaciones, frenó el crecimiento del gasto público, unificó organismos recaudadores de impuestos con la aduana, aumentó impuestos al consumo, específicos, activos personales y ganancias, creó nuevos como a la ganancia mínima presunta (BRENDA: 284). Asimismo, adoptar compromisos constantes, en torno a la deuda pública externa, de incrementar el superávit para cubrir los plazos de la deuda. Finalmente, como herramienta para el sistema financiero y mercado de capitales, abrir el mercado a los bancos extranjeros con privilegios e incentivos, adoptar medidas para aumentar el volumen de operaciones a través de la bancarización compulsiva (entre otras medidas que promovieron la búsqueda de transferencia de recursos públicos y privados al sector financiero).

Reformas estructurales en Argentina. Tal como hemos mencionado anteriormente, Argentina llevó adelante seis acuerdos con el Fondo y tres ampliaciones entre los años 1989

y 2001 (BRENDA 2013). La regularidad de los desembolsos, en detrimento a los comprometidos en décadas anteriores, sólo refuerza cuán fluida fue la relación, complementado ello con los elogios hacia nuestra economía por parte del organismo. Este vínculo reforzado con el Fondo responde a la aplicación sistemática de políticas de reformas estructurales, que desarrollaremos a continuación.

Decreto N° 435. En marzo de 1990 se firmó este decreto, bajo la denominación de “Conjunto de medidas para la continuación del Programa de Estabilización Económica y Reforma del Estado” que profundizó la reforma del Estado: cerró el Banco Hipotecario Nacional (dejando a cargo del Banco de la Nación su cartera activa y pasiva), el Ministerio de Economía intervino el Banco Nacional de Desarrollo, suspendió las contrataciones, licitaciones y compras públicas de la administración estatal, preparó un proyecto de ley a ser remitido al congreso creando el Banco de Ahorro y Vivienda, prohibió al Banco Central de la Nación de financiar el tesoro, de emitir operación de redescuento que implique expansión monetaria directa o indirecta sin autorización previa expresa del Ministerio de Economía. Asimismo, suspendió pagos a contratistas del Estado (contrataciones, licitaciones públicas o privadas y compras de la Administración central), limitó la remuneración de trabajadores en relación de dependencia del sector público a partir del 1° de enero de 1990, suprimió secretarías dependientes de las jurisdicciones ministeriales, poniendo un máximo de 32 para todos los Ministerios. Así es como también forzó a personas con características jubilatorias a iniciar los trámites de cese de prestación de servicios, congeló vacantes dentro de la Administración Nacional, denunció los convenios colectivos del sector público. Es de destacar como se modificó la administración pública limitando sus funciones, por ej. el Ministerio de Obras y Servicios públicos conservó su competencia y asumió similares a las entidades dependientes del Ministerio de Economía: privatizaciones, elección e implementación del programa de propiedad participativa para las privatizaciones, dictado de medidas para protección del trabajador en las mismas, régimen de concesiones, renegociación de contratos junto al Ministerio de Economía.

En materia impositiva, modificó impuestos (IVA, internos, al petróleo, cigarrillos, entre otros), profundizó la apertura comercial, eliminó importaciones, redujo derechos y aranceles; finalmente, liberó el tipo de cambio.

Con la *Ley 23.696 de Reforma del Estado*, declaró al Estado en emergencia para la prestación de los servicios públicos, la ejecución de contratos del sector público y la economía financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada; intervino entes, empresas y sociedades de propiedad exclusiva del Estado Nacional (por 180 días). También se indicó el procedimiento para las privatizaciones y las alternativas de procedimiento (así como el Programa de Propiedad Participada por el cual se adquirió el capital accionario de los “sujetos a privatización”). En su capítulo IV detalla la protección del empleo y de la situación laboral de los empleados vinculados a las privatizaciones.

En el *anexo I* de la Ley 23696 se detallan las privatizaciones o concesiones, a saber: Empresa Nacional de Telecomunicaciones: concesión / privatización; Aerolíneas Argentinas: privatización parcial o total; OPTAR: privatización; Buenos Aires – Catering: privatización; Yacimientos Carboníferos Fiscales: privatización parcial / concesión; CONASUR: privatización; Dirección Nacional de Vialidad: concesiones parciales o totales de reparación y mantenimiento de la red troncal vial nacional y obras de infraestructura especiales; Ferrocarriles Argentinos (transporte de pasajeros de carga, infraestructura o servicios): concesiones; Empresa Nacional de Correos y Telégrafos: concesiones; Yacimientos Petrolíferos Fiscales: concesión, asociación y/o contratos de locación en áreas de explotación / sociedades mixtas para áreas de recuperación asistida; L.S. 84 T.V. Canal 11: privatización; L.S. 85 T.V. Canal 13: privatización; L.R.3 Radio Belgrano: privatización; L.R.5 Radio Excelsor: privatización; Todos los medios de comunicación administrados por el Estado (a excepción de L.S. 82 ATC – Canal 7, L.R.A 1 Radio Nacional Buenos Aires, Radio Difusión Argentina al Exterior – RAE – y las emisoras que integran el Servicio Nacional de Radio Difusión): privatización; Subterráneos de Buenos Aires: privatización o concesión parcial o total; CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) sujeta a adhesión de la Provincia de Buenos Aires: privatización o concesión parcial o total; Casa de Piedra sujeta a adhesión de la Provincia

de Buenos Aires: concesión parcial o total; Servicios de prestaciones culturales recreativas y mantenimiento urbano de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: privatización o concesión parcial o total; Junta Nacional de Granos (unidades de campaña elevadores terminales portuarios): privatización o concesión total o parcial; Administración General de Puertos (descentralización y provincialización): concesión total o parcial de puertos o instalaciones portuarias principales o accesorias; Casa de Moneda: concesión; Talleres Navales Dársena Norte (S.A.C.I y N.): privatización total; Ex planta industrial expropiada por Ley N° 19.123: privatización total; Compañía azucarera Las Palmas S.A.: privatización total o parcial.

Se llevó adelante la concesión de la distribución y comercialización (prioridad sector cooperativo) de Gas del Estado, SEGBA, Agua y Energía, Obras Sanitarias de la Nación. En el anexo II de la Ley 23696 se detallan las privatizaciones o concesiones, a saber: FORJA Argentina S.A.: privatización; Carboquímica Argentina S.A Mixta: privatización; Petroquímica Río Tercero S.A Mixta: privatización; Polisor S.A. Mixta: privatización; Monomeros Vinílicos S.A Mixta: privatización; Petropol S.A Mixta: privatización; Induclor S.A Mixta: privatización.

A través de la *Ley 23.697 de Emergencia Económica*, se pone en ejercicio el “*poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece*”⁷⁴, se suspenden subsidios y subvenciones que afectan al Tesoro Nacional o a las cuentas de balance del Banco Central de la República Argentina. En el tercer capítulo de esta Ley se reforma la carta orgánica del Banco Central, con los objetivos centrales de otorgar independencia funcional que logre preservar el valor de la moneda, establecer que el Banco no financiará al Gobierno nacional ni a las Provincias más allá de los límites de la nueva Carta Orgánica, crear un sistema de garantías de depósitos que reemplace al que tenían en ese entonces, y crear un ente que atienda la liquidación de activos de entidades

⁷⁴ Ley N° 23.697, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 25 de septiembre de 1989. *Emergencia Económica*. Artículo 1°.

financieras en proceso de liquidación y disolución. Asimismo, la presente Ley hizo que se suspendan los regímenes impositivos de promoción industrial y de promoción minera: reduce en un 50% los beneficios de las empresas promovidas. En lo que refiere a inversiones extranjeras garantiza la “*igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas del país*”⁷⁵. Del mismo modo, desarrolla el régimen presupuestario de emergencia, la suspensión del régimen de compra nacional, los fondos con destino específico y faculta al PEN a fijar precios oficiales de venta de combustibles (impuesto a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo); sobre ello determina las regalías petrolíferas y gasíferas.

Entre los años 1989 y 1991 Antonio Erman González se desarrolló como Ministro de Economía. Durante este período lanzó cinco *Planes Erman*, el segundo más conocido como *Plan Bonex*. El primer Plan liberó los precios, hizo un aumento salarial de suma fija y mantuvo las tarifas pero fue atacado por la inflación y el crecimiento de la deuda interna y externa⁷⁶;

A través del *Decreto 36 del año 1990*, el gobierno nacional indicó que las Entidades Financieras “*honren sus obligaciones de australes a plazo fijo mediante la entrega de bonos externos 89, utilizando además los citados bonos para canjear los títulos de deuda pública interna*”⁷⁷. Esto implicó la conversión de pasivos bancarios en bonos en moneda extranjera y fue conocido como el *Plan Bonex*.

El *Plan Erman III* dispone un ajuste aún mayor en las compras del estado, aumento del desempleo (reducción de empleo público), congelamiento de vacaciones, primera etapa

⁷⁵ Ley N° 23.697 Honorable Congreso de la Nación Argentina, 25 de septiembre de 1989. *Emergencia Económica*. Capítulo VI, artículo 15

⁷⁶ Malatesta, Alicia Angélica “Notas para la Historia de la Industria Argentina” *Revista Tecnológica, Universidad y Empresa*. Universidad Tecnológica Nacional Argentina - Edición N° 50 p. 59 Disponible en: <http://www.edutecne.utn.edu.ar/historia-industria/hist-ind.html>

⁷⁷ Decreto 36/1990 Poder Ejecutivo Nacional, 03 de enero de 1990.

de privatizaciones y jubilaciones de oficio; como respuesta a estas políticas adoptadas se generó recesión y reducción salarial por contexto de alta inflación⁷⁸.

Para aumentar los ingresos fiscales que se necesitaban para el pago de la deuda externa, se crea el *Plan Erman IV*. El plan, promulgado a través del Decreto 1757/90, creó un Comité de racionalización del gasto público (en sintonía con lo dispuesto en las leyes 23.696 y 23.697 de reforma del Estado y Emergencia Económica) con el objetivo de estudiar, analizar y proyectar las medidas tendientes a reducir el gasto público y promover la racionalización que resulte de las políticas de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización, recentralización y transferencia de organismos. Modificó el artículo 9 del Decreto 435/90 suspendiendo todos los trámites de contrataciones, licitaciones y compras de la administración centralizada y descentralizada con alguna excepción puntual que sería otorgada por la Subsecretaría de Economía o de Empresas Públicas (del Ministerio de Economía). El Plan eliminó subsidios sociales no establecidos en la legislación y creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa para dar continuidad a las políticas de Reforma del Estado y Emergencia económica (Leyes 23.696 y 23.697). Este comité tuvo entre otras funciones la atribución de determinar la magnitud de reducciones en las dotaciones de personal, formular y promover la ejecución d racionalización administrativa que resulte de la privatización, desregulación, desburocratización, descentralización y transferencia de organismos, entre otras. Asimismo, congeló salarios de empleados de la Administración Pública.

A través de la *Ley N° 23.928 Convertibilidad del Austral* se declaró la convertibilidad del Austral con el Dólar de Estados Unidos a partir del primer día del mes de abril del año 1991 (a una relación de 10.000A por cada dólar). La ley de Convertibilidad fue el corolario de la búsqueda de mejora de las relaciones con el Fondo y en particular con los Estados Unidos y fue parte de las “relaciones carnales” de la presidencia de Menem con la potencia del norte de América.

⁷⁸ Malatesta, Alicia A. *op. cit.* p. 59

3. C. Matiz Consenso de Washington y Políticas Públicas Nacionales. Esta matriz tiene su utilidad en la corroboración de los enunciados plateados originalmente en esta investigación en general y en el capítulo 3 en particular.

MATRIZ: CONSENSO DE WASHINGTON Y POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

Política nacional Adoptada	Año	Puntos del consenso de Washington												
		Disciplina fiscal (disminuir el déficit)	Priorización del gasto público	Reforma impositiva	Tasas de interés (determinadas por el mercado)	Tipo de cambio (competitivo)	Política comercial	Promover la IED	Privatizar	Desregular				
Ley 23.696	1989	X	X							X			X	
Ley 23697	1989- 90	X	X	X	X		X	X			X			X
Decreto 435	1990	X	X	X						X			X	X
Planes Erman I - V	1989 - 91	X	X								X		X	X
Ley 23.928 Convertibilidad	1991	X		X						X	X		X	X

El Consenso de Washington, con sus diez principios centrales marcó un camino para aquellos Estados deudores que requerían del consentimiento de las Instituciones Financieras Internacionales y del FMI en particular. Argentina fue el mejor alumno durante la década del noventa, y adoptó normativas en diferentes niveles, tal como se desarrolla en este capítulo y se ve evidenciado en la matriz precedente, en sintonía absoluta con los mandatos del país del norte de América. Y allí el compromiso con las políticas liberales y el abandono sostenido de la óptica de desarrollo local y desarrollo sustentable de Argentina en su faceta de país soberano financieramente y la derivación consecuente de la crisis del año 2001.

Las políticas de desarrollo económico y financiero de cada Estado, deben estar signadas por un profundo análisis y evaluación de corto, mediano y largo plazo sobre los efectos y el impacto doméstico de las políticas públicas comprometidas. Aquí es donde se evidencia cómo el objetivo del Fondo no estuvo vinculado al desarrollo propio de cada Estado sino a la aplicación de recetas preestablecidas sin armonización con la coyuntura y cultura de cada país.

El Consenso echó sus raíces en Argentina con las reformas económicas y especialmente con la reforma financiera a través de la restricción de soberanía monetaria del Banco Central de la República Argentina; la apertura de capitales extranjeros junto con las privatizaciones generó una dependencia en la expectativa por la entrada de divisas y consecuente anclaje en las fluctuaciones del sector externo⁷⁹.

Con los compromisos de ajuste asumidos por el entonces presidente Fernando De La Rúa y con la ruptura de la convertibilidad con Eduardo Duhalde, ya para el año 2002, Argentina logró la suspensión de pagos a sus acreedores, y aquí el inicio del fuerte

⁷⁹ Girón, Alicia “Plan de convertibilidad consejo monetario y fracaso de la dolarización” *Argentina: su recurrente inestabilidad financiera* Ed. CLACSO Coediciones Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2009) Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/giron/04.pdf>

cuestionamiento al Fondo y a sus “recetas” de la década pasada. “[...] una crisis inédita que se caracterizaba por la bancarrota financiera del Estado, la quiebra del sistema financiero, la convocatoria de acreedores o el default (no pago) de empresas privadas, el desconocimiento de los contratos con el congelamiento y la desvalorización de los ahorros de millones de argentinos, la desaparición de la unidad monetaria como reserva de valor y su escaso uso para las transacciones, y una depresión económica sin antecedentes”⁸⁰

La crisis fue el punto de inflexión y el ejemplo más claro de la incidencia en un amplio espectro del embate contra la soberanía financiera: la existencia de cinco presidentes en dos semanas indica que el quiebre del sistema financiero y económico puede resultar catastrófico incluso a nivel institucional⁸¹.

El inicio del fin de la Argentina condicionada por el Fondo (2003-2006). Una nueva transformación del fondo. El rol que el Fondo cumplió durante la primera década de los años 2000 tiene que ver con la provisión de financiamiento a través de paquetes de rescate en países como Turquía, Brasil, Uruguay y Argentina con la salida del régimen de Convertibilidad. Abandonando el rol de prestamista de última instancia, el Fondo denegó que se otorguen créditos en Argentina lo que culminó en la transferencia de millones de dólares al Fondo para el período 2002-2004. Cuando Argentina esperó contar con el Fondo en las negociaciones de reestructuración de la deuda (que en su rol de auditor solía hacer por ej. en las reestructuraciones de la década del ochenta) éste se mantuvo ausente: todo ello contribuyó al desprestigio del organismo y en la búsqueda de un nuevo rol con la creación del Sovereign debt Restructuring Mechanism (SDRM) donde buscó ser el eje de las reestructuraciones de la deuda que conllevarían a defaults con nuevas crisis.

¿Cuál es el nuevo rol del FMI en esta nueva década? Tal como concluyen Frenkel y Avenburg (2009) es difícil encontrar una función definida, en gran parte porque luego de

⁸⁰ Seaone, María “El saqueo de la Argentina” Ed. Sudamericana, Buenos Aires (2003) citado en Girón Alicia (2009), op. cit. p. 16.

⁸¹ Girón, Alicia op. cit. (2009)

las crisis asiáticas, muchos gobiernos intervienen en el mercado cambiario con el objetivo de acumular reservas manteniendo la competitividad, reduciendo la vulnerabilidad. Se adoptaron regímenes de “flotación administrada” y de acumulación de reservas. Ahora bien, luego de la crisis de año 2008 pueden verse algunas nuevas modificaciones que indicarían un nuevo cambio de rol del Fondo en su comportamiento hacia los países miembros: la especificidad de las condicionalidades es más certera, los programas de asistencia no son tan restrictivos como solían serlo; promueve políticas expansivas pero para los últimos acuerdos Stand-By sigue demandando políticas contractivas. Una vez más la ausencia de una política unificada, planificada y ordenada se ve evidenciada en las decisiones del Fondo Monetario Internacional.

CAPÍTULO 4. APROXIMACIONES FINALES. LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD: LA OCASIÓN PARA ABRIR CAMINO HACIA LA HETERODOXIA Y LA SOBERANÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA.

“La globalización actual no funciona (...) Para la estabilidad de la economía global no funciona (...). Para algunos la solución es muy sencilla: abandonar la globalización. Pero esto no es factible ni deseable”

- Joseph Stiglitz, *El Malestar en la Globalización.*-

Tras el quiebre del modelo occidental neoliberal del cual Argentina es sólo un ejemplo concreto, surgió la necesidad de dar un giro hacia otros modos de hacer política, al menos así se interpretó y se tomó decisiones en América Latina en general y en nuestro caso en particular.

El estudio de David HELD, Kevin YOUNG y Félix MOSTAJO (2011)⁸² cuestiona la capacidad de gobernanza de los sistemas financieros, y en ello encontramos estrecha

⁸² Held, David, Young, Kevin y Mostajo, Félix “Más allá de la crisis financiera: conceptualización de las debilidades de la gobernanza mundial” *Foro internacional*. Vol. 51, No. 4 (oct-dic 2011) pp. 605-635. Publicación del Colegio de México.

vinculación con los interrogantes que surgen del análisis de la relación entre el Fondo y Argentina en la década del 80 y del 90 con sus cambios, injerencias, influencias y mandatos obedecidos.

Terminado el período presidencial de Eduardo Duhalde, asume la presidencia Néstor Kirchner con la presión y necesidad urgente de salir del pozo en el que la crisis del año 2001/2 nos había colocado. Frente a ello, se tomaron decisiones no sólo de política pública, sino también discursivas vinculadas a mostrar al mundo que Argentina estaba yendo hacia la búsqueda de mayor soberanía económica y financiera como posición estratégica.

Un ejemplo de ello fueron las palabras del primer discurso como jefe de Estado en la Asamblea Legislativa: “(...) *La medida del éxito de esa política la daban las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas, sin que importaran la consolidación de la pobreza y la condena a millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo. Así, en una práctica que no debe repetirse, era muy difícil distinguir la solución pragmática de la cirugía sin anestesia. Se intentó reducir la política a la sola obtención de resultados electorales; el gobierno, a la mera administración de las decisiones de los núcleos de poder económico con amplio eco mediático, al punto que algunas fuerzas políticas en 1999 se plantearon el cambio en términos de una gestión más prolija pero siempre en sintonía con aquellos mismos intereses. El resultado no podía ser otro que el incremento del desprestigio de la política y el derrumbe del país. En este nuevo milenio, superando el pasado, el éxito de las políticas deberá medirse bajo otros parámetros, en orden a nuevos paradigmas. (...) En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de **reconstruir un capitalismo nacional** que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. **No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación. Basta ver cómo los países más desarrollados protegen a sus productores, a sus industrias y a sus trabajadores.** (...) Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, es*

*que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política (...). En el plano de la economía es donde más se necesita que el Estado se reconcilie con la sociedad. No puede ser una carga que termine agobiando a todas las actividades, ni igualándolas hacia abajo con políticas de ajuste permanente a los que menos tienen. El objetivo básico de la política económica será el de asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión de la actividad y del empleo constante, sin las muy fuertes y bruscas oscilaciones de los últimos años. (...) El desarrollo del mercado de capitales con nuevos instrumentos, con transparencia, con seguridad, es fundamental para recuperar la capacidad de ahorro y para alejarnos definitivamente de las crisis financieras internas que en los últimos 20 años han golpeado fuertemente y por tres veces a los ahorristas y depositantes. Los fondos externos deben ser complementarios a este desarrollo de los mercados locales y su gran atractivo está ligado a que sean fondos de inversión extranjera directa -inversión productiva-, que no sólo aportan recursos sino también traen aparejado progresos en la tecnología de procesos y productos. Nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional -fundamentalmente a través del Mercosur-, y de políticas cambiarias flexibles acorde a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional. (...) No se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento. No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien. Este modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable y con reglas claras, generará recursos fiscales, solvencia macroeconómica y sustentabilidad fiscal creando las condiciones para generar nuevo y mayor valor agregado. Tiene además que permitir negociar con racionalidad para lograr una reducción de la deuda externa. Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de **deuda soberana en actual situación de default**, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de*

madurez y vencimiento de los bonos. Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el proyecto del default. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergados su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos, o a la salud. Creciendo nuestra economía crecerá nuestra capacidad de pago (...)”.

Este discurso fue el puntapié para una serie de políticas adoptadas a partir del pago de la deuda con el Fondo Monetario en búsqueda de una política de corte heterodoxo con la mira en la soberanía económica y financiera.

En el mes de septiembre del año 2004, el entonces presidente Kirchner, ante la Asamblea de Naciones Unidas reforzó su posición frente al Fondo, resaltando la importancia de las autoridades nacionales en la aplicación de políticas vinculadas con la economía, el endeudamiento y el desarrollo de cada nación, y lo fundamentó con las siguientes críticas: *"Durante las últimas crisis financieras internacionales los organismos multilaterales de crédito exhibieron una serie de fallas en la resolución de las mismas"; "Las soluciones propuestas generaron un efecto de contagio en otros países, lo que magnificó internacionalmente el crecimiento del hambre y la pobreza"; "El caso de la Argentina resulta paradigmático. Después de aplicar durante la década de los 90 las recetas aconsejadas por los organismos financieros multilaterales, el país sufrió una crisis financiera todavía no totalmente resuelta"; "A partir de nuestra experiencia más reciente y la de otras crisis de endeudamiento, podemos concluir que urge dar un mayor margen de acción a las autoridades nacionales"; "Se hace necesario un rediseño del FMI para cambiar el rumbo que lo llevó de prestamista de fomento a acreedor con privilegios"*⁸³

Así fue que a principios del año 2006, Argentina canceló de manera anticipada la deuda con el Fondo con el objetivo central de diseñar políticas públicas orientadas hacia el crecimiento, la redistribución del ingreso y la reindustrialización, dejando atrás las medidas

⁸³ Casabal, Luis “Las idas y vueltas de la conflictiva relación entre los Kirchner y el Fondo Monetario” *La Nación: economía*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1183525-las-idas-y-vueltas-de-la-conflictiva-relacion-entre-los-kirchner-y-el-fondo-monetario>

que giraban en torno a los ajustes y reformas comprometidos en los acuerdos con el fondo⁸⁴. Argentina fue alejándose cada vez más de las políticas vinculadas al Consenso de Washington y las Condicionalidad impuestas en las recetas del Fondo. Lejos de analizar si el curso de acción del primer período Kirchnerista fue el correcto para el desarrollo con crecimiento de nuestra economía y finanzas, este apartado final intenta mostrar cómo a partir del pago de la deuda, se buscó alejarse de las condiciones que llevaron (no de manera exclusiva, lógicamente) hacia la crisis Argentina, con el objetivo de encontrar mayores niveles de soberanía económica y financiera.

Aquí donde ciertas políticas comienzan a ejecutarse como anclaje de gestión de la comunicación discursiva estratégica posterior a la crisis: comienza un período de participación activa del Estado en la economía, se congelan tarifas públicas, se intervienen empresas que estaban en manos privadas (como el Correo Argentino y Aguas Argentinas), se llevan adelante acuerdos de precios para buscar una solución al problema inflacionario, se trata la deuda externa con una fuerte quita a acreedores externos (para no fustigar el crecimiento de la economía del primer período), se aplican las tan cuestionadas retenciones al sector agropecuario, se reformó el sistema previsional de los noventa, entre otras⁸⁵.

El dilema que existe, en un mundo globalizado, acerca de la soberanía de los Estados frente a la internacionalización de la economía hace que la investigación sobre la mutación del rol del fondo hacia un reformador estructural devenga en este interrogante como aproximación final: **¿es posible alcanzar la soberanía económica y financiera en un mundo globalizado y signado por las Instituciones Financieras Internacionales?**

En la década del noventa Argentina caminó por el sendero de la integración económica mundial hacia la búsqueda de la solvencia, de los capitales otorgados por Organismos Internacionales en aras de desarrollar un sistema neoliberal que responda a los

⁸⁴ Brenta, Noemí. *op. cit.* p. 323

⁸⁵ Forlani, Mauro “Reflexiones sobre el período Kirchnerista 2003-2009” *Revista Ciencia Política*. N° 8 *Instituciones y procesos gubernamentales IV* (2009) Disponible en: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num8art4.php>

requerimientos de los acreedores. Los efectos de las políticas recetadas por el Fondo y de convertirnos en su mejor alumno derivaron en la crisis de finales de los noventa y principios de los dos mil, y aún hoy tienen secuelas.

Pero en la crisis, una oportunidad: la ocasión para abrirse nuevos caminos hacia la heterodoxia y la búsqueda de soberanía financiera.

“Todavía Argentina tiene mucho por hacer en materia económica, política y social, y el mundo atraviesa una gran transformación. Por el momento la crisis en los países avanzados se profundiza agravada por la austeridad de los ajustes sin fin. Lo viejo no acaba de morir ni lo nuevo acaba de nacer, pero la Argentina parece cruzar el puente hacia un sendero renovado y más justo. Desatar sus amarras con el FMI fue determinante para ello.”

– Noemí Brenta, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*
(2013)

BIBLIOGRAFÍA

BILLODAS, J. R. “La globalización financiera y las recetas del FMI: un acercamiento a las causas de la crisis argentina” [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. (2004) Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.506/te.506.pdf>

BOUGHTON, J.M. “Silent Revolution: the International Monetary Fund 1979-1989” Washington, FMI, 2001:389. Citado en Brenta, Noemí *op. cit.* 2013: 262

BRENTA, Noemí. *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

BUIRA, Ariel *An analysis of IM Conditionality, G-24 Discussion Paper Series*, United Nations Conference on Trade and Development, 2003.

CALVENTO, Mariana “Profundización de la pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999” disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/252/21.htm>

CASABAL, Luis “Las idas y vueltas de la conflictiva relación entre los Kirchner y el Fondo Monetario” *La Nación: economía*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1183525-las-idas-y-vueltas-de-la-conflictiva-relacion-entre-los-kirchner-y-el-fondo-monetario>

COLLIER, Paul y GUNNING, Jan Willem “The IMF's role in structural adjustment” *The Economic Journal* Vol.109, N° 459 Nov. 1999: F634-F651

DAMILL, Mario, FRENKEL, Roberto y RAPETTI, Martín “La deuda argentina: Historia, default y reestructuración” *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 178 (Jul. - Sep., 2005), pp. 187-233

DE VIRES, Margaret G. “The IMF in a changing world 1945-85” International Monetary Fund, 1986 citado en Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg: *Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina* (Desarrollo Económico, 2009).

FMI - Sitio web oficial del Fondo Monetario Internacional. “FMI. Datos Básicos” (2014) disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>

FMI - Sitio web oficial del Fondo Monetario Internacional. “Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional” (1944) (edición web 2011) disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

FMI - Sitio web del FMI. “Préstamos del FMI” (2014) disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/howlends.pdf>

FMI - Sitio web del FMI. “La condicionalidad del FMI” (2014) disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>

FORLANI, Mauro “Reflexiones sobre el período Kirchnerista 2003-2009” *Revista Ciencia Política. N° 8 Instituciones y procesos gubernamentales IV* (2009) Disponible en: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num8art4.php>

FRENKEL, Roberto y AVENBURG, Alejandro “Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina” *Desarrollo Económico. N° 194. Vol. 49.* (julio-septiembre 2009)

GARCÍA, A. T. y Junco, S. “Historia de la negociación de la deuda externa” *Boletín Informativo Techint*, N° 245, enero-febrero 1987, pp.29-58. Citado en Brenta, Noemí *op. cit.* 2013:254

GIANNINI, Curzio. “El FMI como prestamista de última instancia: un punto de vista externo” 1999.

Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/09/pdf/giannini.pdf>

GIRÓN, Alicia “Plan de convertibilidad consejo monetario y fracaso de la dolarización” *Argentina: su recurrente inestabilidad financiera* Ed. CLACSO Coediciones Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2009) Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/giron/04.pdf>

GRABEL, Ilene. “Marketing the Third World: The Contradictions of Portfolio Investment in the Global Economy”. *World Development 11* (1996)

HELD, David, YOUNG, Kevin y MOSTAJO, Félix “Más allá se la crisis financiera: conceptualización de las debilidades de la gobernanza mundial” *Foro internacional*. Vol. 51, No. 4 (oct-dic 2011) pp. 605-635. Publicación del Colegio de México.

HOPENHAYN B. y VANOLII A. “La Globalización Financiera. Génesis, auge, crisis y reformas”. Fondo de Cultura Económica. 2001. p. 84

KULFAS, Matías Observatorio Argentina – Economic Working group policy paper #3 “la deuda externa argentina: evolución y perspectivas tras su reestructuración” julio 2005.

MALATESTA, Alicia Angélica “Notas para la Historia de la Industria Argentina” *Revista Tecnológica, Universidad y Empresa*. Universidad Tecnológica Nacional Argentina - Edición N° 50 p. 59 Disponible en: <http://www.edutecne.utn.edu.ar/historia-industria/hist-ind.html>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. Secretaría de Política Económica “Deuda Pública Argentina: del endeudamiento a la sostenibilidad” Nota técnica

N° 42. Participación de Martín Guzmán, Nicolás Todesca y Pablo Mira. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/42%20NT%20Finanzas%20Publicas%201%20T%2011.pdf

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO sitio web: Historia General de las relaciones Exteriores de la República Argentina “La política económica del peronismo” disponible en: <http://www.argentina-rree.com/11/11-005.htm>

PION-BERLIN, Daivid “The ideology of terror. Economic doctrine and political repression in Argentina, Perú”, 1989 citado en Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg: *Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina* (Desarrollo Económico, 2009).

POLAK, J.J. “The changing nature of IMF conditionality” OECD Development Center, Working Paper N° 41, agosto 1991:49. Citado en Brenta, Noamí *op. cit.* 2013

PONIACHIK, Jaime “Cómo empezó la deuda externa”, *La Nación: el país*, 06 de mayo de 2010.

SEAONE, María “El saqueo de la Argentina” Ed. Sudamericana, Buenos Aires (2003) citado en Girón Alicia, *op. cit.* p. 16.

THORP, Rosemary 1998. “Crecimiento Mediante Deuda: Desastre y Reorientación después de 1973” En Rosemary Thorp (ed.), *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX*. BID: Washington DC.

WILLIAMSON, John “What Washington Means by Policy Reform” Peterson Institute for International Economics. Chapter 2 from *Latin América Adjustment: how much has happened?* (1990)

ZLOTNIK, Claudio. “Con coraza, la vida es otra cosa” *Página 23*. (2001) disponible en:
<http://www.pagina12.com.ar/2001/01-01/01-01-13/pag11.htm>