

Argentina y el FMI: una visión integrada de los factores internos y externos de la crisis*

Tiziana Vicario**

1. "Del triunfo a la tragedia": búsqueda de un marco teórico

Este estudio se propone analizar cómo se estructuraron las políticas reformistas del gobierno argentino en relación al rol del FMI, a fin de evaluar las responsabilidades de este organismo en la generación de la crisis que estalló en diciembre de 2001.

El título de este párrafo parafrasea una fórmula usada por Michael Mussa, Director del Departamento de Investigaciones del FMI hasta el año 2001, en su reciente libro *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*,¹ y fue elegido porque este artículo toma como punto de partida importantes interrogantes que este autor plantea en su estudio. El texto ha tenido gran éxito no sólo por la perspectiva privilegiada en la cual se encuentra el autor para describir esta relación, sino también porque se ubica como intérprete autorizado, a nivel internacional, de las relaciones entre el FMI y la Argentina.

Las cuestiones planteadas que despiertan nuestra curiosidad son:

1. ¿Cómo pudo ocurrir que el país que, durante una década, se mostró como el "mejor alumno" de los mercados financieros y de la comunidad globalizada cayera en una larga y profunda recesión?, ¿por qué se volvieron necesarias la bancarrota y la devaluación?, ¿qué anduvo mal?

* Este artículo sintetiza la tesis de doctorado de la autora, en la Universidad de Bologna.

** Doctora en Ciencias Internacionales y Diplomáticas, Universidad de Bologna.

1. M. Mussa, "Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy", *Policy Analyses in International Economics*, n° 67, Institute of International Economics, Washington, 2002.

2. ¿Cuáles fueron las culpas del FMI en este colapso? ¿Es el Fondo responsable por lo que sucedió, dado que la Argentina estaba bajo su tutela en el período en cuestión? ¿El FMI falló en proponer una adecuada y prudente orientación durante la época exitosa de su crecimiento? ¿Sus consejos o la ausencia de los mismos contribuyeron a la crisis? ¿Su aporte financiero fue excesivo o insuficiente en los momentos de la crisis?.²

Las respuestas de M. Mussa señalan como errores del Fondo no haber impuesto políticas fiscales más responsables, sobre todo en los años en que el elevado nivel de crecimiento podía consentirlo; haber concedido una substanciosa ayuda financiera cuando el *default* estaba cerca y las probabilidades de mantener con vida el *currency board* eran remotas; haber mostrado una actitud escéptica en el período previo a la crisis del Tequila (1995), y haber apoyado financieramente, en una fase posterior, el plan de convertibilidad.

Sin embargo, según Mussa, tales razones no son suficientes para imputar al Fondo responsabilidades efectivas en la crisis. Sus argumentaciones en sostén de su tesis se sintetizan claramente en el siguiente pasaje:

“La decisión inicial de adoptar el Plan de Convertibilidad la tomó el gobierno contra la opinión del Fondo [...], las decisiones posteriores de mantener el Plan fueron una elección clara de las autoridades argentinas. Dichas decisiones fueron apoyadas por el Fondo. Pero es indudable que si los argentinos hubiesen decidido pasar a una tasa de cambio y a un régimen monetario alternativo más flexible, que mantuvieran una disciplina monetaria razonable, ello también habría sido aceptable para el Fondo.”³

El autor, entonces, aun reconociendo algunos errores del Fondo —entre ellos, la decisión de apoyar la adopción del Plan de Convertibilidad—, no admite que este organismo cumplió un rol en la formulación de la reforma monetaria; según Mussa, el hecho de que la “paternidad” del Plan resulte directamente atribuible a las autoridades argentinas disculpa en todo al Fondo.

Es necesario, a esta altura, explicitar algunas consideraciones sobre la acepción con la cual los términos “rol” y “responsabilidad” están usados en este trabajo. Las razones de esta precisión obedecen a que estos términos no asumen el mismo significado en el discurso del estudioso americano. Del texto de Mussa surge evidente que el rol de la Organización Internacional es relevante sólo en el caso en que éste se exprese en acciones directas, explícitas y formales, y tengan la intencionalidad de producir tales efectos (efectividad). Tal acepción encuentra una definición en la amplia literatura referente a la teoría de los “regímenes internacionales”.

2. Bergsten, C. Fred., Prefacio a M. Mussa, *op. cit.*

3. *Ibidem*, p. 8.

Desarrollada al interior de las teorías de la *International Political Economy*, esta corriente de pensamiento asume la presencia de instituciones que garantizan el mantenimiento de la cooperación entre los estados en diferentes *issue areas*, tras la declinación de la potencia del estado hegemón, como factor explicativo de la persistencia de cierta estabilidad del orden internacional. Robert Keohane, en su libro *After Hegemony* (1984), se propone como la voz más autorizada de esta nueva vertiente de las teorías de las Relaciones Internacionales. En el esfuerzo por superar las debilidades conceptuales de las teorías de la interdependencia y de la estabilidad hegemónica, afirma que el rasgo peculiar de la instauración de estos regímenes reside en su capacidad de desarrollar una existencia autónoma capaz de sobrevivir a la declinación de su fundador, y de mantener vivas las formas de cooperación precedentemente instituidas. En "Tras la hegemonía", en efecto, la cooperación se vuelve posible porque estos regímenes garantizan tres importantes servicios para la estabilidad de la economía mundial: 1) reducción de la incertidumbre; 2) minimización de los costes; 3) creación de un marco legal (Keohane, 1984). La elección de los estados de aprovechar estos servicios comporta que tales regímenes influyan sobre la decisión del estado, mutando el contexto en el cual sucede el proceso decisional.

En la literatura, este género de relación interactiva entre estado e Institución, descrita en términos de "régimen", encuentra una útil definición en Krasner (1986): se entiende por régimen un

"conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos decisionales, implícito o explícito, en torno a los cuales convergen las expectativas de las relaciones internacionales en un área dada" (Krasner, 1986, p. 131).⁴

Aparece consiguientemente claro cómo, al interior de un régimen, las relaciones entre los sujetos y los roles que éstos desempeñan en el complejo sistema de interacciones, pueden especificarse también a la luz de los reportes y procedimientos no formalizados, y por lo tanto, implícitos, contrariamente a lo que sostiene Mussa. Sobre la base de esta consideración y de la definición de la relación arriba citada, se podría entonces intentar, a nivel teórico, una primera evaluación de las responsabilidades que el FMI podría haber tenido en la implementación de políticas reformistas de horma neoliberal. El razonamiento podría entonces articularse de la manera siguiente:

1. El apoyo formal o informal del FMI en la implementación del Plan de Convertibilidad, puede ser interpretado como una actitud consensual de la Institución con respecto a las reformas estructurales que el país ha elegido aplicar.⁵

4. Cfr. Cesa, M., *Politica ed Economia Internazionale*, Jaca Book, Milano, 1996, p. 50.

5. Cfr. infra: las reformas neoliberales, una vez implementadas, encuentran un tácito consenso del Fondo que se expresa a través de la concesión de préstamos, y también de la posibilidad otorgada al país de renegociar parte de la deuda en el contexto del Plan Brady.

2. Si hubo este apoyo formal o informal, podemos decir que existió una influencia indirecta o directa sobre las sucesivas elecciones de política económica del estado, que puede ser entendida como prueba de la existencia de un "rol" (en el sentido krasneriano), aunque no sea manifiesto, del primero, sobre los sucesos del proceso decisional del segundo.

Sin embargo, no es posible limitar el análisis de las eventuales responsabilidades que el FMI puede haber tenido en la crisis argentina a un esquema de interpretación basado sobre un único marco teórico. Por este motivo, la afirmación inicial necesitará de una serie de integraciones que hagan referencia a nuevos niveles de análisis, y que permitan un estudio más profundo de las dinámicas objeto de este trabajo de investigación, en orden a analizar la raíz sistémica de la crisis.

Entonces, puede obrarse una distinción entre dos actitudes diferentes mantenidas por la Institución frente al País:

a) El aporte formal/informal a las políticas de ajuste estructural implementadas por el País, visto y entendido en las dos perspectivas señaladas más arriba en los puntos 1 y 2;

b) El rol de la Institución en la crisis de 2001, comprendiendo los hechos efectivamente puestos en práctica por el Fondo y que fueron determinantes en la crisis (efectividad del rol). En este sentido, un sostén válido lo ofrece el ya citado Mussa, que reconoce entre los errores del Fondo la concesión del préstamo de agosto de 2001, y no haber presionado en dirección a una política fiscal más responsable (cfr. *infra*).⁶

A fin de profundizar en el análisis del rol del FMI en la estructuración de la dinámica de selección de políticas en Argentina, es necesario retroceder en el tiempo e indagar las causas que desencadenaron la hiperinflación de 1989, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín. Esta decisión fue dictada por la necesidad de conocer, por un lado, los caracteres peculiares de la situación de emergencia a la cual tuvo que enfrentarse el gobierno; y, por el otro, para estudiar qué tipo de aprendizaje se desarrolló tras los numerosos fracasos de los planes heterodoxos.⁷ De hecho, se habla del desarrollo de un "aprendizaje negativo", porque el gradualismo no logró, de manera alguna, acabar con la inestabilidad económica, que en 1989 se manifestó aún más grave que la que el gobierno de Alfonsín debió resolver en el momento de su llegada al poder, en 1983. Como afirman muchos estudiosos, estos

6. Sobre la problemática relativa a la presión que debía aplicar el Fondo en materia de política fiscal existen numerosas opiniones discordantes. En efecto, quienes no están de acuerdo con esta visión argumentan que un país en recesión que implementa una política fiscal austera se autocondena a la recrudescencia de la crisis.

7. Los planes de estabilización heterodoxos ejecutados en Argentina y en Brasil con un breve éxito, demostraron que estrategias gradualistas son mucho más riesgosas que las reformas radicales. Maravall en este sentido habla de desarrollo de un aprendizaje negativo. Maravall, J., 1994, "The myth of the Authoritarian Advantage" en *Journal of Democracy*, pp. 17-31. Confronta *infra* segundo capítulo.

dos elementos permitieron que lógicas bien precisas se desarrollasen sucesivamente, y que fuese prefigurada una salida de emergencia no practicada hasta aquel momento.

Este estudio, en relación a lo específico de las reformas de los años noventa, procedió de la siguiente manera para estudiar qué tipo de rol tuvo el FMI en las dinámicas de estructuración de las demandas políticas:

- La primera parte analiza la obra de las primeras fases de la administración Menem, y los primeros fracasos, y las razones que condujeron a la formulación del Plan de Convertibilidad. De este análisis surge que en este primer período, 1990–1994, existió el comportamiento que hemos definido en el punto a,

- La segunda parte se ocupa de cómo el país reaccionó frente a la posición asumida por el FMI. En particular, se ha evaluado el tipo de aporte que la institución ha provisto en las crisis causadas por shocks exógenos. El período de referencia va desde 1995 hasta 1998.

- En la tercera parte, finalmente, nos ocupamos de investigar si el FMI desarrolló un rol efectivo en la conducción del país a la bancarrota, en los términos definidos en el punto b).

2. El FMI y Argentina: aprendizaje negativo y evolución de las dinámicas decisionales

Como se menciona más arriba, es necesario un marco teórico que ayude a clasificar el rol de la institución. Este no puede definirse sin analizar la situación de emergencia en la cual se encontraba la Argentina, y, sobre todo, sin tener presente sobre qué tipo de cultura política opera.

Para explicar los mecanismos que inducen a esta reflexión es apropiado citar un ejemplo traído del criticadísimo libro del Nobel Joseph Stiglitz, ex economista jefe del Banco Mundial:

“Conocer a fondo cada economía del mundo es difícil también para una institución de medianas dimensiones como el FMI. Algunos de sus más valiosos economistas fueron encargados de trabajar sobre los Estados Unidos; mientras era Presidente del Consejo de los asesores económicos tuve a menudo la impresión de que el escaso conocimiento y comprensión de la economía estadounidense hubiese conducido al FMI a formular recomendaciones desviantes para América. Por ejemplo, los economistas del FMI sostenían que en los EE.UU. la inflación habría subido apenas la tasa de desocupación hubiese descendido bajo el 6 por ciento. Según los modelos usados en el Consejo, este análisis era errado, pero nuestras observaciones no les interesaban lo más mínimo. Teníamos razón nosotros: la desocupación en los Estados Unidos descendió por debajo del 4 por ciento, pero la inflación no subió. Basándose sobre sus análisis errados de la economía estadounidense, los economistas del FMI formularon una receta equivocada: aumentar las tasas de interés. Por suerte la Federal Reserve no

prestó atención alguna a las recomendaciones del FMI. Pero otros países no podían permitirse ignorarlas tan fácilmente" (Stiglitz, 2001, p. 33).

En esta cita aparecen evidentes por lo menos dos consideraciones que pueden contribuir a ejemplificar la cuestión de la investigación: la primera, es la eventualidad de que las recomendaciones del FMI no sean siempre eficaces; la segunda, es la de revelar que muchos países no tienen el poder de eludirlos. Aun cuando no es éste el lugar para evaluar la eficacia de las políticas propuestas por el Fondo, es de gran interés comprender por qué muchos países no tienen el poder o la voluntad de substraerse a estas prescripciones. La exposición de dos diferencias entre el caso estadounidense y el argentino servirán para clarificar este último punto. Tomemos en consideración, en primer lugar, la diversa incidencia de un simple índice como el factor JP Morgan, empleado para medir el "riesgo país", o sea la medida del riesgo de que un país declare la bancarrota, y se torne insolvente frente a los demás países e instituciones acreedoras.⁸ Un aumento de este indicador significa la demanda de tasas de interés más altas, debido al mayor riesgo de prestar a un país en tales condiciones. Esto implica el cálculo de otras variables que serán sumadas al monto a restituir, como por ejemplo la tasa de inflación esperada. En segundo lugar, consideramos el diferente grado de estabilidad político-institucional interna de los dos países.⁹ Mientras el índice JP Morgan expresa

-
8. Tal índice es calculado por el banco de negocios JP Morgan. Identifica la distancia en centavos de puntos porcentuales entre las obligaciones estadounidenses, consideradas las más seguras, y determinados bonos emitidos por Argentina. El indicador pasó de 899 puntos base del 19 marzo de 2001, a 6450 en noviembre de 2002 (*Clarín*, 12 noviembre de 2002).
9. Queremos hacer referencia sólo a la diferencia que puede servir a nuestra especulación. En realidad, el único elemento *discriminator* reside en el hecho que los EEUU tienen la *governance* efectiva de la institución. El FMI nace en 1944 con los Acuerdos de Bretton Woods, que tenían como objetivo la promoción del crecimiento económico mundial, a través de una acción colectiva a nivel global que preveía la actuación de políticas económicas coherentes con la salvaguardia de la estabilidad del sistema financiero internacional (Schlitzer, 2000). Entonces, se trata esencialmente de una institución pública, financiada por los contribuyentes de todo el mundo. De hecho, este organismo no responde directamente ni a los ciudadanos que lo financian ni a las personas implicadas en su políticas, sino a los ministerios de Hacienda y a los Bancos Centrales de los gobiernos de los países miembros, que ejecutan su control a través de un complicado sistema de votación basado principalmente sobre lo que era el poder económico de los diversos países después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, sin embargo, sólo se han introducido modificaciones de modesta entidad, las principales naciones industrializadas mantienen el rol principal en el proceso decisional, y un solo país, los Estados Unidos, detenta un efectivo derecho a veto. Se trata de una *governance global sin gobierno global*, en la cual rige el principio de la *taxation without representation* (Stiglitz, 2001).

la medida de un riesgo que asume un valor, siendo la discriminante de las inversiones externas en el país, cuyo aumento tendrá seguramente implicaciones de carácter económico, y después eventualmente político, en cambio, el grado de estabilidad político-institucional es un elemento clave del desarrollo político y económico, y constituye una determinante de la eficiencia del sistema, y por lo tanto, de la calidad de su rendimiento. En una primera aproximación, se podría inferir que el primero es una consecuencia directa del segundo. Las relaciones entre ambos resultan, en cambio, más complejas. La inestabilidad política interna produce, inevitablemente, un incremento del índice JP Morgan; a su vez, un mayor riesgo país influye negativamente sobre las decisiones de inversión externa de la comunidad financiera internacional. En países como la Argentina, fuertemente dependientes de los capitales externos, una disminución de este componente del crecimiento económico se refleja sobre la capacidad de asegurar niveles adecuados de bienestar y de desarrollo, produciendo, en consecuencia, efectos relevantes sobre la estabilidad, la efectividad y la legitimidad del sistema político, además de afectar la eficiencia de lo económico.

Las olas de reformas implementadas en América Latina en las últimas dos décadas fueron explicadas por muchos analistas como la tentativa de desarrollar políticas alternativas que obviasen los errores del pasado, y pusieran término a problemas ligados a la deuda y a la siempre creciente inflación.

En un estudio de 1965 sobre las tácticas de las reformas económicas, Albert Hirschman tuvo la inspiración de sostener que los fracasos ocurridos después de un intento de resolver problemas públicos políticamente relevantes para las élites a cargo del gobierno, tienden a generar presiones para la formulación de soluciones más amplias e integrales. El autor afirmaba, en efecto, que en situaciones similares, se creará un contexto propicio para que la realidad social y económica sea articulada de manera tal que prefigure, a través de la implementación de nuevas políticas reformistas, la salida de la emergencia.¹⁰

Muchos analistas, considerando que los estados son actores racionales, se ocupan de averiguar qué factores están sometidos a la formulación de los procesos decisionales. Algunas de estas teorías explican los cambios como efectos de los procesos de aprendizaje que experimenta cada gobierno. Esto significa hacer hincapié, en su mayoría, sobre factores cognitivos que expliquen la razón de determinados comportamientos; ideas y aprendizaje son considerados instrumentos que los *policy makers* adoptan en situación de incertidumbre, para cumplir las propias elecciones.

En efecto, las ideas, incluyendo las informaciones normativas y positivas necesarias para que una política adoptada resulte eficaz, y aportando los instrumentos que se necesiten para lograr tal eficacia, constituyen el nudo central de la mis-

10. *Op. cit.* En Torre, J. C., *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 21 cit. en Hirschman, A., *Journey's Toward Progress*, Doubleday, New York, 1965, cap. 3.

ma decisión política.¹¹ Es innegable la crucialidad que tienen las ideas en la formación de las opiniones de los *policy makers*, no obstante constituyen la condición necesaria pero no suficiente para explicar el cambio.¹² En el caso argentino, muchos estudiosos se encuentran de acuerdo en reconocer el rol del *Washington Consensus* como idea guía en la implementación de las reformas económicas de todos los países en vías de desarrollo en los años '80 y '90.

Las ideas, junto con el aprendizaje, juegan un rol importante en las elecciones políticas, cuando éstas están particularmente caracterizadas por la incertidumbre. Esto contribuye a explicar cómo se desarrollan las políticas adoptadas en base a la experiencia y a la acumulación de nuevos conceptos y nuevas informaciones.¹³

Las críticas que se realizan generalmente a este marco cognitivo se basan en su incapacidad para determinar cuándo, cómo, porqué y en qué circunstancia el aprendizaje puede constituir una variable relevante en la explicación de la elección política.¹⁴ Sin embargo, el modelo, en un estudio *a posteriori*, puede ser concluyente en proveer explicaciones de por qué determinadas dinámicas se alimentaron hasta el punto de llegar a la resolución final: la decisión.

Este esquema servirá para interpretar cuáles fueron las ideas que condujeron el comportamiento argentino en la primera fase crítica del camino al proceso de democratización, y en la segunda, de transición económica —entonces, qué elementos internos estructuraron las alianzas y las políticas en función de las elecciones que se debían aplicar. En este sentido, una adecuada comprensión de la cultura política puede permitir identificar cuáles, entre estos elementos, están ba-

-
11. Cfr: Weir, M., and T. Skocpol. 1985. *State Structures and the Possibilities for the Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States*. In *Bringing the State Back In*, eds. P. B. Evans, D. Rueschmeyer, and T. Skocpol, 107–63. Cambridge: Cambridge University Press; Hall, P. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press; Goldstein J and R Keohane (eds). 1993. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press; Colander, D., and A. W. Coats. 1993. *The Spread of Economic Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.
 12. Un ejemplo que es muy usado es el de la Revolución Monetaria de Gran Bretaña y Estados Unidos ocurrida respectivamente en 1970 y 1980; Cfr: Hall, P. A. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain*. *Comparative Politics* 25(3), pp. 275–296.
 13. Cfr: Odell, J. S. 1982. *U.S International Monetary Policy. Markets, Power and Ideas As Sources of Change*. Princeton: Princeton University Press. March, J. G. 1978. *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice*. *Bell Journal of Economics* 9: 587–608. North C, D. 1994. *Economic Performance Through Time. The American Economic Review* (June), pp. 359–368.
 14. Cfr: Adler, E., and P. M. Haas. 1997. en “Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program.” In *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, ed. P. M. Haas, pp. 367–390. Columbia: University of South Carolina Press.

jo la dimensión de los procesos decisionales que constituyen las ecuaciones en base a las que tales elecciones fueron cumplidas.

Por lo que concierne a los países del Cono Sur, los modelos de desarrollo implementados no son fácilmente identificables siguiendo los esquemas usados de las ciencias políticas de *rational choice*, por el hecho de que éstos no logran interpretar la cultura política latinoamericana. La crisis, de hecho, encuentra una propia matriz en el desarrollo histórico de movimientos que han desinstitucionalizado el sistema (Alberti, 2002).¹⁵ La política, en efecto, no se expresa como normal concertación de intereses, sino como lucha a suma cero. Claramente, una sociedad altamente conflictiva, como la que es objeto de esta investigación, no puede dejar de producir en su interior formas de desviación política debidas a la falta de normas ("anomia social", Alberti, 2001) y al desarrollo de políticas populistas dispuestas al cambio y a la autoconservación, a la capacidad de incorporar siempre sectores más amplios de la sociedad, y al desarrollo de modelos de industrialización capaces de suplantar los viejos sistemas.¹⁶

Tal cultura, para superar el bloqueo decisional, produce la necesidad de inserción de *outsiders* en sectores destinados a decisiones políticas, para alcanzar una única formulación y aplicación de políticas económicas y financieras en las nuevas democracias en transición (Silva, 1997)¹⁷: estos "extranjeros" de la política son los tecnócratas.¹⁸ En las nuevas democracias, estas figuras asumieron un rol de gran popularidad, por el hecho de que se proponen como únicos promotores posibles del éxito económico, sobre todo, por estar por afuera de la lucha política, conflictual y, por lo tanto, ineficaz para promover el desarrollo.

Como sostiene Silva, otro elemento que llamó al proscenio a estas figuras es el cambio de estrategia ocurrido después del anuncio de México en 1982, del incumplimiento de compromisos financieros con el Fondo Monetario Internacional con respecto a su deuda externa, al cual siguieron todos los demás países endeuda-

15. Alberti, G., Conferencia del Centro de Estudio de Derecho de Economía y Política, 4/10/2002, Asunción, pp. 1-10.

16. *Ibidem*, p. 15.

17. Silva, P., 1997, "Neoliberalismo, Democratización y Ascenso Tecnocrático" en Vellinga (a cura di), *El cambio del papel del estado en America Latina*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, pp. 103-127.

18. Para una definición de tecnócratas hacemos referencia a Collier, D., 1979, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, p. 403: "individuos con preparación académica especializada de alto nivel, el criterio principal para sus selecciones para cargos claves de toma de decisiones o consultoría en grandes y complejas organizaciones tanto públicas como privadas". En el modelo de O'Donnell de los regímenes burocráticos-autoritarios, el tecnocratismo es uno de los principales aliados de los militares en el gobierno, en la coalición favorable al golpe, y como figura clave en la ejecución de políticas económicas en el régimen militar.

dos.¹⁹ Una vez iniciada la crisis de la deuda, el modelo de industrialización para sustitución de las importaciones (ISI) sufrió las críticas mayores de los actores nacionales e internacionales, que en su lugar proponían la adopción de reformas orientadas al mercado. En esta segunda evolución del sistema, los tecnócratas, además de constituir las únicas guías hacia la resolución, se presentaban como los únicos acreditados frente al sistema internacional. En este sentido, escribe Barbara Stallings:

“Los tecnócratas que llevaban mucho tiempo defendiendo una economía más abierta y un papel mayor para el sector privado, de pronto empezaron a recibir cada vez más apoyo del exterior. Podían contar con apoyo político de Estados Unidos y otros países industriales avanzados, respaldo intelectual del FMI y el Banco Mundial, y pruebas empíricas del desempeño exitoso de países que habían adoptado el modelo de economía abierta”.²⁰

Los tecnócratas empezaron a desarrollar un rol estratégico en la conducción de las negociaciones con los países industrializados, para restaurar la deuda existente y obtener nuevos créditos y ayuda financiera. Así, estas figuras comenzaron a representar “el equivalente nacional de expertos financieros extranjeros de las instituciones de préstamo”²¹, *deus ex-machina* de las controversias políticas y de las resoluciones de las crisis económicas.

Esta característica de la cultura política de América Latina permitió que tales figuras se alternaran en los sucesivos gobiernos, atentos a resolver problemáticas urgentes, al servicio de los intereses específicos del presidente interesado en presentarse a sí mismo como *homo novus* de la política, y a proyectarse para las futuras elecciones, pero sobre todo como poseedor de la clave de los éxitos, consistente en su capital social estrictamente conexo al sistema internacional.

Pero, como es notorio, el encaminamiento al proceso reformista adherente a la ortodoxia del Consenso de Washington no empezó en la primera década de la transición sino en la segunda: es en la administración Menem que se llega a las reformas más radicales que, se sostiene, condujeron a la reciente crisis.

Establecidas estas premisas, la pregunta sería: ¿por qué las reformas estructurales radicales no fueron aplicadas de pronto, es decir en el momento de la llegada de Alfonsín a la Casa Rosada? A esta pregunta provee una respuesta un modelo teórico que se ocupa de indagar sobre los costes de transición que un estado debe enfrentar en el caso de elegir dar comienzo a ajustes y reformas. Como subraya Pereira, los amplios objetivos de estabilización, crecimiento y distribución

19. Silva, *op. cit.*, p. 109.

20. Stallings, B., “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform” en Haggard, S., y Kaufman, R., *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 84.

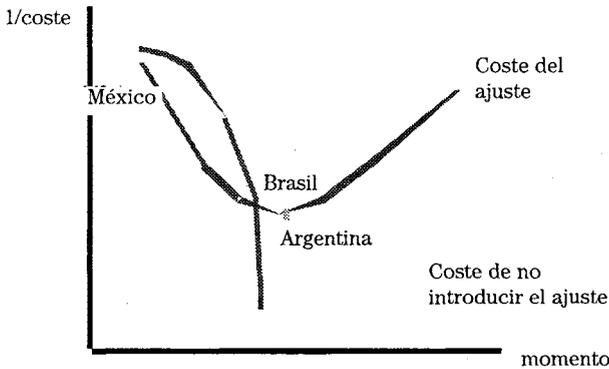
21. Silva, P., *op. cit.*, p. 111.

se encuadran fácilmente en las *issues* políticamente relevantes, pero las ideas populistas arraigadas hacen que los agentes económicos sólo acepten los sacrificios que cada ajuste propone cuando la crisis se hace insoportable.²²

Esto ocurre porque los costes de transición, en términos de consenso social, son, en el momento inicial de la crisis, superiores a los que, en cambio, se 'pagarían' postergando la reforma. Pero si la crisis sigue y la reforma no se realiza, los costes de la reforma postergada crecen y, con el tiempo, se hacen mayores de los que se 'pagarían' reformando.

Figura 1

Costes de las reformas y de los "parcheos"²³



En el eje vertical, Pereira mide la razón inversa del coste, sea de las reformas como de ir "parcheando" ($1/\text{coste}$), se trata de la utilidad que resulta de implementar reformas o de dejar el *statu quo*; en el eje horizontal se mide el tiempo. La curva del parcheo, afirma Pereira, desciende a velocidad cada vez mayor. Cuando empieza a devenir vertical, o perfectamente inelástica en relación con el tiempo, significa que la economía "ha llegado al desorden económico o al caos, que suele ser visible en la hiperinflación".²⁴ La curva de introducción de la reforma, en cambio, tiene una forma de "U"; esto significa que en el tiempo va cayendo a ritmo siempre decreciente, alcanza su inflexión en un punto dado, y sube a medida que

22. Pereira, "Reformas Económicas y crecimiento económico: Eficiencia y política en América Latina" en: Pereira, L., Maravall, J., Przeworski, A., 1995, *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias. Un Enfoque Socialdemócrata*, Alianza Universidad, Madrid, p. 87.

23. *Ibidem*, p. 87.

24. *Ibidem*, p. 88.

aumentan los beneficios de la reforma. Como explica Pereira, la distancia vertical entre las dos curvas, donde los costes de la reforma quedan todavía a la izquierda del coste de la inmovilidad, representa el coste neto de transición, o sea, el coste previsto de la implementación de la reforma. Estos costes son desconocidos con respecto a los de mantener constante la situación y serán notorios sólo al momento en el cual se adopte la reforma. Pereira especifica que la curva de la reforma trazada en el gráfico es una curva "límite", que corresponde al momento último en el cual se puede introducir la reforma antes de llegar al caos económico. Pereira llama al punto en el cual se intersectan las dos curvas, punto de "haber tocado fondo", el momento en el cual la curva de inmovilidad se hace vertical y los costes netos de transición son cero. Tras este punto resulta irracional seguir postergando la reforma. En el caso argentino, el autor afirma que el gobierno de Alfonsín inició las reformas varias veces, pero no pudo terminarlas. Las reformas no se aplican sino después de dos episodios de hiperinflación, y de que las dos curvas se cruzaran: inicialmente, en 1990, de forma caótica, y posteriormente, en 1991, de forma más ordenada con el Plan Cavallo.

El modelo de Pereira ayuda a entender cómo y en qué momento los políticos hacen frente a sus compromisos y a las situaciones de emergencia y, entonces, el valor que asume la cultura política, pero no provee información alguna sobre el rol que las instituciones internacionales pueden tener en las elecciones reformistas del país.

En nuestro marco, estas instituciones tienen un rol decisivo, porque pretenden entrar en la agenda política "aprovechando" la necesidad del país y de las obligaciones que éste tiene por los préstamos contraídos con anterioridad. Escribe Juan Torres:

"El shock externo provocó un giro abrupto en la distribución del poder sobre la formación de la agenda económica de los países de la región. Al incrementarse las necesidades financieras de los gobiernos se volvieron insoslayables las demandas y la exigencias de aquellos actores de cuyas decisiones dependía la salud de las cuentas públicas y la actividad económica en su conjunto: los organismos multilaterales de crédito, los bancos y los países acreedores en el marco de las negociaciones de la deuda externa."²⁵

Necesidades y obligaciones son, entonces, los elementos que ligan la dimensión interna y la externa: un país miembro del FMI que cree necesaria la intervención de la institución puede pedir prestado eligiendo participar en programas que corrijan el déficit en la balanza de pagos en el corto plazo, y estimulen el crecimiento en el largo, firmando una carta de intención, en la cual especifique qué políticas implementará. Se trata de programas "precautorios", no se trata de compromisos inderogables; el gobierno puede cambiar su decisión y seguir pidiendo

25. Cfr: Torre, J. C., 1998, *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, p. 31.

prestado, si el FMI está dispuesto a concederlo, no obstante los pactos no sean respetados. En efecto, el FMI periódicamente evalúa el cumplimiento de las obligaciones que cada estado se ha comprometido a respetar, y la no conformidad con los objetivos esperados la mayoría de las veces ha resultado en la suspensión o el cierre del programa. La condicionalidad es el aspecto más controvertido de las políticas del FMI. Generalmente son las condiciones orientadas al corto plazo las que son objeto de las mayores críticas, por el hecho, de que son impuestas sin prestar atención a sus impactos sobre el crecimiento y al efecto sobre el bienestar y sobre la distribución de la renta.²⁶ El debate se ha enervado en los años '90, cuando, habiendo sido revelado un crecimiento en las condicionalidades estructurales impuestas, ha empezado a concentrarse sobre la expansión del área de influencia de la institución observada sobre la misma soberanía del país. En este sentido, es necesario recordar que numerosos estudiosos se han dedicado a establecer los límites hasta los cuales la institución puede empujar, como hizo, por ejemplo, el Informe Meltzer²⁷ que acusa a tales programas de ser "altamente conflictivos, pesados y a menudo ineficientes"; el Council of Foreign Relations Task Force Report²⁸, que ha criticado el Banco Mundial también, confirmando la necesidad de volver a los "fundamentos" de las instituciones; M. Feldstein, sobre Foreign Affairs,²⁹ que ha afirmado que "el Fondo tendría que resistir a la tentación de usar las crisis como una oportunidad de costreñir los países a adoptar reformas estructurales" subrayando también que el FMI debería tener el rol de "una agencia internacional y su equipo técnico en tratar con países soberanos", y recordando que el FMI no puede dar comienzo a programas de manera arbitraria sino que debería, en cambio, desarrollar programas para un país miembro sólo cuando éste pidiera ayuda.

Otros estudios³⁰ justifican las aplicaciones de tales condicionalidades argumentando que su cumplimiento representa la única garantía de que los fondos serán usados de manera provechosa, confirmando, entonces, a las condicionalidades, el carácter de monitoreo sobre las distorsiones que tales préstamos podrían introducir en el país.³¹

26. Cfr. Buirra, A., 2003, "An Analysis of IMF Conditionality", artículo presentado al XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group del 24 Port of Spain, Trinidad e Tobago, p. 1; Pastor, M., 1986, *The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflicts*, Westwies Press, Boulder.

27. Meltzer, 2000, "Rapporto Meltzer", pp. 7, 8, 43.

28. Council of Foreign Relations Task Force Report, 1999, p. 20.

29. M. Feldstein, 1998, *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 3.

30. Cfr: Killick, Tony. 1996. "Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality." *World Economy* 19 (2), pp. 211-229. Killick, Tony. 1997. "Principals, Agents and the Failings of Conditionality." *Journal of International Development* 9 (4), pp. 483-495.

31. Stiglitz niega esta característica y afirma que el carácter *passé-partout* de los programas hace que esta función no se cumpla. Cfr: Stiglitz, *La Globalizzazione e i suoi Operatori*, Einaudi, Torino, 2002, p. 46.

Una vasta y diversificada literatura se ha ocupado de averiguar de manera empírica el carácter de las políticas, logrando reunir pruebas “contrafactuales” de las *performances* económicas que los países bajo programas del Fondo habrían tenido, si no hubieran elegido adoptarlos.³² Otros estudios han indagado el grado de responsabilidad que cupo a éste en las numerosas crisis desencadenadas después de la implementación de programas de ajuste estructural en los años ‘90.³³

El problema de las condicionalidades pone de relieve también las cuestiones de por qué un país debería elegir confiar en tales programas. Para responder este género de cuestiones, será útil ante todo comprender la situación específica en la cual se encuentra un país que cumple tal elección. Sobre la huella de Hirschman es importante realizar una apropiada y útil diferenciación entre “problemas apremiantes” y “problemas escogidos”, o sea entre lo que es necesario hacer y lo que, en cambio, en la agenda del gobierno puede ser postergado.³⁴ En nuestro caso específico, esta diferencia se muestra demostrativa en el cambio de orientación ideológica del presidente Carlos Menem, quién se convirtió en el ícono del reformismo ortodoxo no obstante su campaña electoral y su pertenencia política. Este cambio se encuadra en la necesidad de preservar la supervivencia de las *élites* en el gobierno, y la misma estabilidad del orden institucional.

De acuerdo con dos importantes voces del ámbito académico y político del país, Gerchunoff y Torre, sólo el desarrollo de determinados procesos de aprendizaje en la gestión de la política pudieron representar el elemento catalizador para el encaminamiento de políticas más “comprehensivas y radicales”, y haber guiado hacia esta dirección. Éstos son:

1) la emergencia política después de la crisis de la deuda;

2) el fuerte consenso que penetraba el pensamiento económico dominante en las instituciones financieras internacionales frente al neoliberalismo.³⁵

En efecto, si la implementación de reformas puede ser considerada como una política que un país adopta racionalmente en situación de emergencia, no existe otra manera de explicar su orientación sin hacer referencia, además de a las con-

32. En este sentido, Goldstein y Montiel (1986) han desarrollado el GEE (Generalized Evaluation Estimator) que controla la diferencia entre países adherentes o menores y tiene en consideración las políticas que hubieran prevalecido en ausencia del programa del Fondo. Este esquema ha sido usado en los estudios sucesivos como los de Khan (1990), Conway (1994), Przeworski y Vreeland (2000), Hutchinson (2001).

33. Véase por ejemplo: Radelet, S., Sachs, J., “The Onset of East Asian Crisis Financial Crisis”, *Caer II Discussion Paper n° 27*, abril de 1998.

34. *Op. cit.* en Torre, J.C., Gerchunoff, “Argentina: la política de liberalización económica bajo de un gobierno de base popular” en Vellinga (a cura di), *op. cit.*, p. 154, véase Hirschman, 1981, *Essays in Trespassing. Economics to politics and Beyond*, Cambridge University press, Cambridge, p. 146.

35. Torre, J.C., Gerchunoff, “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular” in Vellinga (a cura di), *op. cit.*, p. 154.

tingencias específicas del país, a las conexiones de éste con el contexto internacional. En este sentido, entonces, el Consenso de Washington se propuso como idea guía de la implementación de las políticas reformistas en el país.

La crisis de la deuda, cuyo saneamiento preveía el éxito en las negociaciones inherentes a la demanda y oferta de capital financiero externo, ha terminado modificando de manera definitiva las agendas de las políticas de todo el continente, por esta razón, estas cláusulas de condicionalidades se convirtieron en el instrumento a través de los cuales "las reformas de mercado ingresaban en las agendas de gobierno."³⁶

Schvarzer también reconoce este rol de las instituciones como resultado de dos variables:

"En pocos años la deuda externa había pasado a convertirse en un aspecto estructural de la economía argentina, mientras que la respuesta de los acreedores a la crisis financiera internacional establecía pautas de solución uniformes sumamente difíciles de superar para los países comprometidos. El gobierno se vio obligado a una larga batalla hasta encontrar alguna forma de convivencia con los acreedores en un proceso dinámico que sigue hasta la actualidad."³⁷

Esta afirmación permite introducir ulteriores elementos válidos en la lectura del reporte FMI/Argentina, refutando parcialmente las motivaciones aducidas por Mussa:

1) no es cierto que la Argentina tuvo la posibilidad de elegir entre muchos modelos de desarrollo que le permitiesen restablecer la confianza en el mercado a nivel interno e internacional, abatiendo el añoso problema de la inflación;

2) no debe olvidarse el tipo de crisis que estas medidas tenían que resolver y, entonces, el tipo de agenda económica que los *policy makers* debían respetar,³⁸

3) el Consenso de Washington es considerado por los *policy makers* como marco cognitivo y también normativo: las estrategias que operaron sobre todo en la fase que siguió a la llegada de Cavallo como ministro de Economía, demost

36. *Ibidem*, p. 155.

37. Cfr: Schvarzer, J., 1986, "De la Deuda Externa al Plan Austral" en Eural, *Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa*, Gel; Buenos Aires, p. 33.

38. Gerchunoff y Torre, para explicar que es importante considerar el contexto de una emergencia económica similar, apelan a la experiencia hiperinflacionaria alemana y húngara post Primera Guerra Mundial, en la cual la salida de la emergencia ocurrió gracias a simples medidas de reducción del déficit fiscal y al restablecimiento de un régimen de cambio creíble. La diferencia entre estos dos países y la Argentina reside en que aquéllos se caracterizaron, previo a la hiperinflación, por su estabilidad económica y, entonces, para eliminar la crisis bastó simplemente hacer hincapié sobre las variables macroeconómicas comprometidas, lo que no era posible para la Argentina, tal como lo demostró la historia.

rá, una completa adhesión a tal orientación neoliberal representando, por un lado, el hecho de que esta vía fuese la única recurrible, por otro, que era el único modelo vastamente aceptado por el FMI y la comunidad financiera internacional, capaz, entonces, de restituir credibilidad al país.

3. “No hay alternativa”: las reformas estructurales y el Consenso de Washington

En un artículo reciente, Dani Rodrik compara la elección del gobierno argentino de adoptar el Plan de Convertibilidad con la elección de Ulises de escuchar el canto fatal de las sirenas quedando ligado al palo mayor de su nave.³⁹ El autor usa esta similitud para justificar la elección del Gobierno de renunciar a instrumentos clave de política económica para hacer más creíbles sus compromisos de disciplina fiscal y monetaria. Como afirma el mismo Mussa, la Argentina se enfrentaba a un doble desafío: persuadir a los acreedores de la capacidad de obtener ingresos fiscales suficientes para atender la carga que la deuda imponía y demostrar la propia capacidad de transformar estos ingresos en una moneda con una tasa de cambio cuyo valor fuese aproximable al dólar estadounidense, de manera que minimizase los pesados *spreads* que podían impedir la restitución (Mussa, 2002: 23). En el caso argentino, el Plan de Convertibilidad era, ante todo, una reforma estructural (Gerchunoff y Torre, 1998: 172) que tenía que ser implementada necesariamente. La cesación de pagos al FMI en 1988, y la necesidad de nuevos préstamos hacían indispensable la adopción de medidas que fuesen creíbles y que apuntaran al corazón del problema. Era necesario demostrar que se podía vencer de manera definitiva la inflación, que demostró ser un elemento insanable de la economía del país por su carácter inercial.

Tal carácter se debía a la desconfianza latente hacia las instituciones públicas y a la lucha corporativa por la obtención de beneficios del estado, frente a un aparato ineficiente de recaudación fiscal, y una organización productiva no competitiva a nivel de comercio internacional.⁴⁰ Requería una política capaz de interrumpir la cadena de *self-fulfilling pessimism* (Velasco y Hausmann, 2002)⁴¹, una po-

39. Dani Rodrik “Reform in Argentina, Take Two. Trade Rout” en *The New Republic*, 2 gennaio 2002.

40. Cfr. Silvestri, F., *L'Argentina da Perón a Cavallo (1945–2002). Determinanti storiche ed impatto socio-politico delle crisi economiche argentine dal dopoguerra ad oggi*, Clueb, Bologna, p. 153 y ss.

41. En su reciente libro estos autores se ocuparon de estudiar la crisis a través del uso del marco así llamado “*self-fulfilling pessimism*”. Este paradigma, compartido con el FMI, permite explicar cómo el pesimismo puede afectar negativamente la economía de un país conduciendo a altos niveles de interés, a la recesión y a un debilitamiento de la posición fiscal. Hausmann R., Velasco A., 2002, *Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis*, Mimeo, Harvard University Press.

lítica que instalase seguridad en los operadores internos e internacionales a fin de alimentar el círculo virtuoso de estabilidad económica que habría borrado la “memoria inflacionaria”.

La crisis hiperinflacionaria de los primeros años del gobierno menemista convenció al *establishment* de gobierno a elegir un nuevo ministro de economía, y de retornar a las políticas de estabilización económica. Un nuevo equipo tecnocrático sería instituido, el de Domingo Cavallo. La discreta notoriedad internacional de Cavallo permitía que se signara un nuevo pacto no sólo con los interlocutores internos, como había ocurrido con la nominación del equipo “Bunge y Born”, sino también con los internacionales.

Cavallo concibió un plan audaz para reconstituir la confianza en la moneda nacional atando el austral al dólar, y reduciendo así las expectativas volátiles del mercado financiero. Aprobado por el Congreso y convertido en ley a fines de marzo de 1991, el Plan prohibía cualquier emisión monetaria no ligada a la compra de divisas, eliminaba la discrecionalidad gubernamental sobre las políticas monetaria y de cambio, y circunscribía la posibilidad de déficit público, que podía ocurrir sólo gracias a los préstamos en el mercado financiero local e internacional. En literatura esta elección es parangonada a un sistema de *gold standard*, en el cual el rol del Banco Central está limitado a la caja de conversión (Demmers *et al*, 2001, p. 47).

Desde el punto de vista teórico, la formulación de un plan como la convertibilidad, se inserta en el enfoque de la “*supply side economics*”, o teoría de la oferta.⁴² Este tipo de marco fue desarrollado en los Estados Unidos en los primeros años ‘70, inspirando la mentada “Tablita” de Martínez de Hoz aprontada en la segunda mitad de la misma década, bajo el régimen dictatorial de la Junta Militar. La idea central de esta teoría es la inutilidad de la devaluación de la moneda, por el hecho de que la inflación anula los efectos benéficos sobre el tipo de cambio real que esta medida monetaria podría crear.

La rapidez con la que se implementaron estas medidas evidenciaba la intención firme del gobierno de sanar y estabilizar la economía. La eficacia del plan empezó a mostrarse ya en abril, cuando la tasa de interés anual bajó más de veinte puntos porcentuales (del 44% al 22%), con un valor del dólar estable, fijado por ley. Las empresas cesaron de ajustar los precios de sus bienes; los depósitos bancarios, poco antes vaciados por la fuertes fuga de capitales, volvieron a crecer, y el poder de compra de las masas se incrementó, una vez que la inflación fue controlada. El índice de precios empezó a registrar tasas mensuales inferiores al 1 %. Con esta medida se pasaba de la hiperinflación a la ‘hiperestabilidad’ (Gerchunoff y Llach, 1998, p. 442).

42. Entre quienes sostienen esta orientación pueden citarse: Williamson, John, “What Role for Currency Boards”. Policy Analysis in International Economics Series. No 40, Institute for International Economics, Washington, DC, 1995; Corden, M., Fischer, S., Williamson, *Currency Board and external shocks: How much pain, how much gain? Proceedings from a roundtable discussion*. Washington, DC, World Bank, 1997.

Bajo estos nuevos auspicios, el gobierno decidió respetar los vencimientos del pago de la deuda externa previstos para 1990 y 1991, interrumpido en 1988. Esta decisión, junto a los primeros resultados favorables del Plan, permitieron a la Argentina obtener nuevos programas *stand-by* del FMI, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. Escribe Cavallo en un artículo posterior a la introducción de la reforma:

“El Plan de Convertibilidad había recibido un fuerte apoyo de la comunidad financiera y especialmente del FMI. En julio del 1991, el Fondo aprobó un *stand-by facility* de 780 millones de dólares sustituidos en marzo de 1992 por un *extended fund facility* (EFF) de 2.483 millones de dólares.”⁴³

El aprecio internacional hacia los imponentes esfuerzos de reducción del déficit y de abatimiento de la inflación permitieron la adhesión argentina al esquema de renegociación de la deuda externa del Plan Brady. El 7 de abril de 1993, el gobierno argentino obtuvo una reducción del 29% del monto conjunto de la deuda, que pasó así de 63 millones de dólares a 48 (Mussa, 2001:15). Como escribe Rapoport: “Una de las condiciones para el éxito del plan era una renegociación de la deuda externa.”⁴⁴ Por otro lado, la primera fase de las privatizaciones fue contrapartida de la necesidad de encontrar otra forma de financiamiento, y de realizar rápidamente un flujo de caja positivo, de modo que la elevada deuda pública pudiese ser reducida, en particular con respecto a los acreedores internacionales, y aspirar a la renegociación de la deuda restante en el ámbito previsto del Plan Brady (Silvestri, 2002, p. 173).

El éxito de esta medida, además de recibir el aplauso internacional convertido en consenso, fue sancionado por las elecciones parlamentarias de 1991, cuando el partido justicialista ganó el 40.3% de los votos contra el 30.5 conquistado por la UCR: Menem, ganando el control de la economía, ganaba también el control de la política.

La nueva ola de optimismo se debía al hecho de que la promesa del logro de un equilibrio fiscal junto a la fijación del cambio y a la expresa voluntad de las au-

43. Cavallo, D., y Cottani, J., mayo 1997, “Argentina’s Convertibility Plan and the IMF” en *The American Economic Review*, p. 17; estos datos aparecen confirmados en la literatura ya citada. Cfr: Silvestri, F., *l’Argentina da Perón a Cavallo (1945–2002). Determinanti storiche ed impatto socio-politico delle crisi economiche argentine dal dopoguerra ad oggi*, Clueb, Bologna, p. 154; Gerchunoff, P., Torre, J.P., 1997, “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular” en Vellinga (a cura di), *op. cit.*, p. 173. Demmers, J., Jilberto, A., Hogenboom, B., *Miraculous Metamorphoses, The Neoliberalization of Latin American Populism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 47.

44. Rapoport Mario, “El Plan de Convertibilidad y la Economía Argentina (1991–1999)” p. 10 en <http://www.historiared.com/Articulos%20y%20Reportajes.htm>.

toridades económicas de presionar sobre los grandes empresarios aparecía suficientemente creíble. En efecto, según lo afirmado por el mismo Cavallo, el elemento fuerte de esta medida consistía sobre todo en que se trataba de un juego basado en el “todo o nada” (Acuña, 1994, p. 45) en el cual, por lo tanto, la promesa debía resultar necesariamente atendible. El restablecimiento de la confianza podía suceder sólo si los medios usados para explicitar tales promesas demostraban ser también verosímiles. En este sentido, según afirmaba el mismo ministro, el milagro económico era posible gracias a la combinación de tres elementos que caracterizaban el plan:

- 1) el plan fue establecido por ley;
- 2) se proponía abolir la indexación de los precios, que hasta ese momento había constituido el mecanismo de mayor transferencia al futuro;
- 3) introducía dos monedas de referencia. Esa medida apuntaba a resolver el problema de la devaluación monetaria, permitiendo, por un lado, prever un largo período de estabilización económica, y, por el otro, eliminaba la cuestión de la diferencia de cambio (*spread*) que dificultaba el cumplimiento de las obligaciones crediticias a las que se tenía que hacer frente en moneda estadounidense.⁴⁵

Del otro lado de la medalla, resaltaba la impopularidad de este plan: se ensanchaban las “tijeras distributivas” entre las categorías rentistas y las más populares, y segmentos crecientes de la clase media eran absorbidos bajo la línea de la pobreza.⁴⁶ Esta situación resultaba agravada por el desinterés del estado, que confiando en los resultados del largo período de estabilidad que pudiese dar comienzo a un crecimiento con equidad, anunciaba un progresivo corte del gasto público (propuesta *Fund-supported*) en los servicios fundamentales, para poner fin al déficit en las cuentas públicas. Muy pronto, este esquema fue puesto a dura prueba de shock exógenos, que demostraron mayormente los *trade-off* de estas reformas.

4. El cavallazo y el “consenso” internacional

La situación de emergencia y el tipo de aprendizaje que se había desarrollado en el país, empujaron el desarrollo de lógicas precisas. La complacencia inicial del FMI hizo posible que estas lógicas fuesen interpretadas como las únicas capaces de restituir estabilidad al país. Por un breve período, la historia confirmaba la validez de estos pensamientos.

En este sentido, la estructuración de las políticas del país siguió un curso preciso que se prefijaba como objetivo restablecer la confianza de los operadores in-

45. Cavallo, D., e Cottani, J., Maggio 1997, “Argentina’s Convertibility Plan and the IMF” en *The American Economic Review*, p. 17.

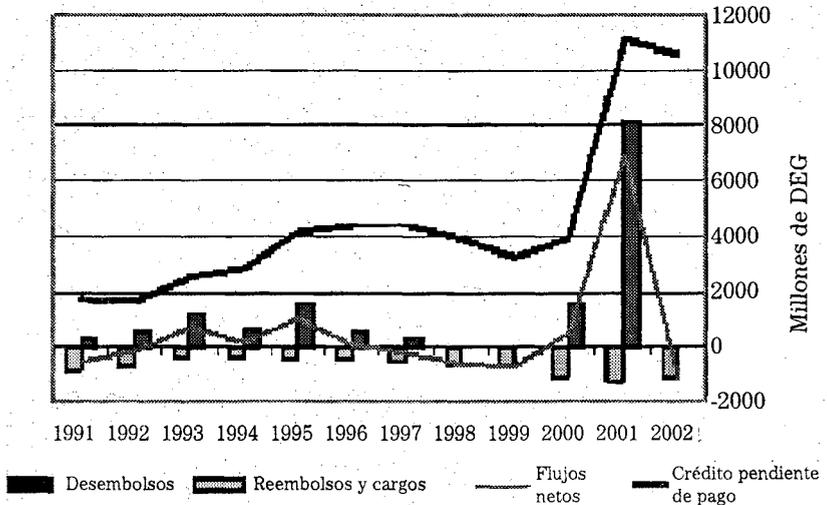
46. Rodríguez, J., 1998, “Argentine Democracy Ten Years later: new Priorities”, en: Tulchin J.S., Garland, *Argentina— The challenges of Modernization*, Wilmington, p. 11.

ternacionales. El éxito de las medidas implementadas habría sido confirmado sólo si la respuesta del Fondo era consensual respecto a la concesión de préstamos.

La oposición del Fondo al Plan de Convertibilidad se limitó simplemente a declaraciones de disenso. El consenso informal se expresó más bien en la concesión de un préstamo de 989 millones de dólares, y en la posibilidad de reducción de la deuda en el marco del Plan Brady.

Figura 2

Transacciones financieras entre Argentina y FMI



Fuentes: datos del FMI elaborado por la OEI (Oficina de Evaluación Independiente) www.imf.org/external/np/ieo/2003/arg/esl/070403s.pdf

La figura 2 muestra el tipo de comportamiento adoptado por el Fondo hacia las políticas implementadas en el país en los diez años del régimen de convertibilidad. La pregunta que surge es: ¿cómo es posible que el Fondo afirme que una de las causas de la crisis fue el Plan de Convertibilidad, olvidándose del aporte que él mismo proveyó para que este régimen de convertibilidad se mantuviera, o que no se dismantelara?

Como afirma el mismo Mussa, el país eligió seguir con las políticas de convertibilidad: el Fondo se limitó a respetar la soberanía, apoyando estas controvertidas reformas a través de préstamos. Sin embargo, estas elecciones fueron consecuencias directas, que después se revelaron como la causa principal de la debacle. Algunas de ellas son:

- el mantenimiento del Plan de Convertibilidad;
- una privatización indiferenciada;⁴⁷
- una apertura excesiva al mercado internacional, que terminó amenazando las pequeñas y medianas empresas;
- elevadas tasas de desocupación (con los efectos que éstas crean sobre el déficit público);
- la exposición del país a shock exógenos;
- una debilidad del tipo de cambio que preveía un aumento de las exportaciones financiable sólo a través la deuda.
- una sobrevaluación del peso que volvía al país extremadamente dependiente de las políticas de fijación de la tasa de interés y de cambio estadounidense.
- la dependencia de las inversiones externas directas.

En los párrafos sucesivos mostraremos de qué manera esta connivencia se ha reflejado en la dimensión interna.

5. La dimensión interna: la estructuración de las políticas

Las reformas implementadas en la década menemista fueron de tipo estructural. Además de ser sancionadas a través de una legislación específica, se expresaba a través de un lenguaje que tenía que mostrarse tranquilizador hacia los inversionistas y los financiadores internacionales.

La diferencia entre la primera década democrática y la segunda, consiste justamente en esta tendencia a volver lo más consensual posible la concertación de las políticas. Una vez llegado a la Casa Rosada, el peronista Carlos Saúl Menem dejó prontamente entender la dirección hacia la cual iría su mandato. Durante su gobierno, la situación de emergencia se expresó en el excesivo uso de decretos “de necesidad y urgencia”, en la sanción de leyes a medida (por ejemplo, la reforma del número de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), en la convocatoria a la nueva Asamblea Constituyente que permitiese a Menem terminar su tarea de estabilización económica a través de un nuevo mandato. Estos argumentos pueden entenderse, ya como expresión de una “cultura política” orientada a manifestaciones de personalismo a fin de conseguir amplios poderes, ya como

47. En este sentido escribe Weisbrot: “si el problema fiscal fuese realmente endémico a la crisis, se podría afirmar que la elección de privatizar el sistema previsional en 1994 sería una de las causas principales de la crisis, dado que el déficit fiscal del gobierno nacional en 2001 era casi atribuible a las pérdidas de ingresos debidas a la privatización. Pero necesitaría también recordar que en esta pérdida de ingresos fiscales el BM jugó un rol central”. Cfr. Cibils A., Debayani K., Weisbrot M., 2002, *Argentina Since Default: The IMF And The Depression*, Washington D.C., Center For Economic and Policy Research, septiembre 2002 disponible también en el sitio: http://www.cepr.net/argentina_since_default.htm

medidas que apoyaban su legitimidad sobre la situación de emergencia y sobre el éxito –reconocido internacionalmente– del *Cavallazo*.⁴⁸

Otro elemento que demuestra la medida en que el consenso institucional del país se consolidó en torno a Menem, resulta de la crisis de los sindicatos. Ésta comenzó a partir de la crisis económica post–hiperinflación de 1989, en la cual se puso en discusión la capacidad de tutela de los intereses corporativos, y estalló de manera definitiva al momento de la presentación del plan de reforma de Cavallo: un ala de la CGT (Confederación General del Trabajo) era favorable (CGT–San Martín) y otra, contraria (CGT–Azopardo). Este cisma no duraría mucho tiempo: pronto la crisis sindical sería resuelta con la adopción del compromiso bajo la bandera oficialista de Menem. La ausencia de los sindicatos y el mantenimiento de lógicas tecnocráticas que prescindían de la demanda interna del país habían conducido a una despolitización colectiva, que desembocaba en la resignación generalizada. No existía un canal válido de *voice* a través del cual la protesta realmente pudiera ser canalizada, y en cada caso, si ésta podía expresarse en el voto, ello no sucedió.

Además, como hemos podido investigar directamente, las reformas no sirvieron para obtener consensos a nivel nacional, ni a nivel internacional. Naturalmente, se pensaba que las profundas discrepancias sociales que emergían en el país desaparecerían una vez que el “efecto *trickle down* de la renta” de Kuznets se expresara en su fase descendiente.⁴⁹

48. Apoya esta tesis también el hecho de que la demanda de mayores poderes de Cavallo, no fuera tomada en consideración. Menem, preocupado por estas imprevistas demandas formuladas por el ministro Cavallo, hizo una propuesta de renuncia del ministro a los círculos financieros del país, que lo harían desistir, preocupados por las consecuencias que esto habría podido tener en la opinión internacional. Menem negará tales poderes al Ministro, y además lo flanqueará por el Consejo Económico y Social, para asistirlo en las definiciones de las políticas. Cavallo, además, sufrirá profundas críticas por su estilo tecnocrático en su acción frente a la crisis, de las cuales buscará defenderse acusando al gobierno de actos de corrupción y colusión con asociaciones mafiosas. El 26 de julio de 1996 Cavallo renunció a su cargo, y Roque Fernández fue llamado a ocupar su puesto. Se trataba de un economista proveniente de la Escuela de Chicago, y uno de los fundadores del CEMA, *think tank* del neoliberalismo argentino. Este nombramiento serviría para asegurar a los círculos económicos locales e internacionales la continuidad de la política de Convertibilidad.

49. La economía del “*trickle down*” –literalmente, el efecto de escurrir– se basa sobre la demostración del Nobel Simon Kuznets, que a través de una curva en forma de “U derramada” explicaba cómo a un adecuado crecimiento económico corresponde inicialmente una elevada desigualdad y lentamente la tendencia se va invirtiendo. Esta teoría fue refutada por la explosión que han tenido Corea del Sur, China, Taiwan y Japón, los cuales demostraron que un porcentaje elevado de ahorro no requiere una fuerte desigualdad, y que es posible obtener un crecimiento rápido sin un aumento substancial de la desigualdad.

En la base de todo este proceso seguía estando la necesidad de restablecer el equilibrio económico, de sanar la urgente deuda y, de esta manera, llevar el país a la estabilidad económica. Cualquier papel hubiera sido jugado para lograr estos resultados.

El Plan de Convertibilidad se demostró muy eficaz en vigorizar las esperanzas de estabilización económica: Menem nunca habría abandonado los instrumentos que tanta gloria le había reportado a nivel internacional y también a nivel nacional. Por otro lado, tampoco las instituciones que habían apoyado este plan estaban dispuestas a renunciar al experimento que estaba llevando grandes compensaciones hacia los bolsillos de cada país que había elegido invertir o comprar acciones de las empresas privatizadas o implantar grandes emprendimientos comerciales, como en el caso de Auchan y Wal-Mart.⁵⁰

Un problema todavía más grave resultaba ser el tipo de exposición al cual el Plan de Convertibilidad sometía al país. El problema mayor del *currency board* es, de hecho, la exposición al contagio. Sin embargo, la sobrevivencia que demostró el país en la crisis del Tequila, y su capacidad para generar crecimiento en los años sucesivos consolidaron la idea de que la Argentina podía seguir logrando superávit. Sin embargo, el cambio en los flujos de capitales entre los países emergentes, las crisis asiáticas (1997–1998), la devaluación brasileña de 1999, y la apreciación del dólar (1998–2001) con la correspondiente apreciación del peso, no dejaron nuevamente el país indemne.

La mayor paradoja de este milagro económico era todavía la ingente deuda contraída que había seguido creciendo notablemente en esos años, hasta llegar a 145 mil millones de dólares.

6. Argentina y el FMI: la efectividad

Como hemos visto, el comportamiento del FMI hacia las políticas del país fue en un primer momento de aquiescencia, como lo confirman los créditos que fueron concedidos no obstante no concordarse con la práctica del *currency board*.

Además, como surge de la investigación, la efectividad del rol del Fondo se expresó en no haber empujado el país a implementar políticas de austeridad fiscal

50. El caso más escandaloso es el de la empresa estatal YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), vendida en condiciones muy ventajosas a la española Repsol, con lo cual el país logró sanar su deuda con los jubilados, previo a la privatización del servicio previsional. La referencia a los grandes supermercados, extensible también a las grandes empresas que entraron a la Argentina, es obligada: el precio al que sus servicios o bienes se vendían era notablemente bajo, costaba más producir internamente que simplemente importar. De esta manera, las pequeñas y medianas empresas resultaron sofocadas con el ingreso de esta nuevas firmas, cuyos costes, gracias a las economías de escala, eran notablemente más bajos.

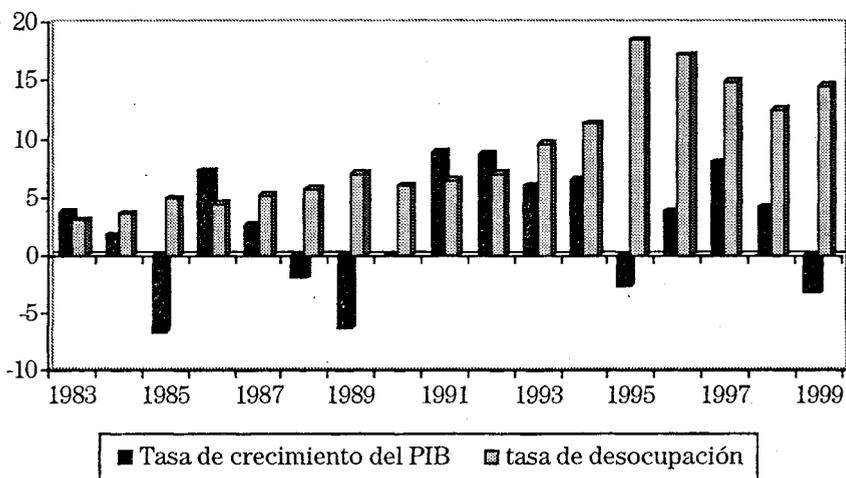
cuando seguía creciendo, pero haberlas exigido en un momento en el que Argentina necesitaba de un apoyo a la demanda, y no de un empeoramiento a través del endurecimiento del sistema fiscal. Un grave error fue seguir con la política de financiamiento aún cuando estaba claro que el país no lograría salir de la crisis manteniendo su propia moneda sobrevaluada (Mussa, 2002).

Aun queriendo aceptar la explicación del Fondo, basada sobre la debilidad fiscal del país, es difícil entender por qué el Fondo no incentivó una política de austeridad fiscal cuando los elevados niveles de crecimiento podían consentirlo, pero lo hizo cuando los niveles de recesión no habrían permitido nunca una recuperación del déficit público (Weisbrot 2002; Brenta 2002; Stiglitz 2002). El desastre de esta dirección se demostró en el sucesivo encarecimiento de las políticas fiscales, a través de operaciones como el *blindaje* y el *megacanje*, apoyadas por el FMI a través de ingentes sumas que aumentaron aun más el endeudamiento externo del país.

¿Y cómo explicar que el éxito del Plan de Convertibilidad fue convalidado sin prestar adecuada atención a los niveles de desocupación, que en 1995 tocaron puntas del 18,5%? El país había triunfado no dejándose llevar en la crisis financiera y logrando mantener inalterados los valores que la paridad cambiaria imponía. El coste de este triunfo se evidenció en la reducción del PIB y, sobre todo, en las tasas de desocupación de dos dígitos.

Figura 3

Tasa de crecimiento del PIB y tasa de desocupación



Fuente: elaboración propia sobre fuente Cepal (2000).

En la Figura 3 se confronta la tasa de crecimiento del PIB con la tasa de desocupación. Este gráfico podría seccionarse en dos partes. En la primera, que precede a la introducción de las reformas estructurales (1983–1990) la tendencia resulta menos contradictoria de la que marca la sección que concierne a la implementación ortodoxa de las reformas de ajuste estructural. Si en 1985 la tasa de desocupación registrada era de 4,9% con una tasa de crecimiento de –6,6% del PIB; en 1995 la tasa de desocupación del 18,5% se corresponde con un –2,5% en la tasa de crecimiento del PIB. Otra confrontación se podría realizar entre el año de la primera hiperinflación, 1989, que registró una tasa de crecimiento del PIB de –2,5% frente a una desocupación del 7%, todavía inferior respecto a 1985. En cada caso, cuando el dato se contrasta con valores positivos de la tasa de crecimiento del PIB (por ejemplo, 1994), la tasa de desocupación aparece elevadísima (12,2%). Lo que este gráfico evidencia es la paradoja económica argentina. Sólo en el período que va desde 1991 hacia 1992 la economía registró un nivel de crecimiento superior al de la desocupación, mientras en los años sucesivos el *gap* difícilmente resultó colmado.

Un Reporte del UNDP (*United Nations Development Program*) de 1998 afirma que la riqueza media junto a la longevidad y al nivel de instrucción de la población cualifican el desarrollo de una economía.

Los elevados niveles de desocupación, junto a la pauperización de las clases medias ocurrida tras la introducción de grandes empresas extranjeras capaces de realizar economías de escala y permitir la reducción de los precios de mercado, a pérdida de los pequeños comerciantes, que fueron desplazados. El último Informe de Desarrollo Humano coordinado por Liliana de Riz, y presentado en Buenos Aires el 18 de diciembre 2002, reconoció que:

“La profunda crisis por la que atraviesa Argentina y que todos los actores sociales y políticos padecen en distintos grados, es el resultado de visiones erradas y dogmáticas, así como de un sistema político e institucional que no pudo impedir que llegara al colapso. Pero a esa incompetencia propia se suman las responsabilidades internacionales que por error u omisión no advirtieron a tiempo sobre la necesidad de producir cambios en la orientación de las políticas implementadas.”⁵¹

La inefectividad acabó convirtiéndose en efectividad. Las consecuencias de las orientaciones y de las direcciones específicas del Fondo repercutieron sobre las políticas del país a través de una estructuración bien precisa de los procesos de *decision making*. El país encontró así su destino, en la tentativa de restablecer la *confianza* internacional confiando, a su vez, para su desarrollo interno, en las orientaciones propuestas por el FMI, específicamente, y por el *Washington Consensus*, como marco general.

51. “Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina /2002, un enfoque integral”, conferencia del 18 de diciembre de 2002, PNUD, Buenos Aires.

7. La posición y la dirección del FMI: desde la ineffectividad hacia la efectividad

“¿Qué anduvo mal? –escribe Anne O. Krueger, directora del FMI– en primer lugar la débil política fiscal; en segundo lugar, el ambiente externo y los shocks desfavorables; el plan de convertibilidad que ha conducido a la sobrevaluación de la moneda junto a la falta de flexibilidad en la economía interna; por fin, la dinámica insostenible de la deuda”.⁵²

Como habíamos explicado en los párrafos precedentes, la convicción de que los problemas de la Argentina se debían a una debilidad de la posición fiscal ha permitido la implementación de políticas para fomentar tal posición. El país en recesión no extrajo ventaja alguna de la implementación de políticas como el *impuestazo*, el *blindaje*, el *megacanje*. Tal vez, entonces, la diagnosis del FMI no era justamente correcta.

Escribe Joseph Stiglitz que los errores “fatales” del FMI han sido los que estimularon al gobierno argentino a perseguir políticas de austeridad fiscal con la idea de que ello restablecería la *confidence*.

“Cualquier economista habría predicho que políticas fiscales restrictivas conducen a la recesión [...] sobre todo cuando la desocupación es de dos cifras”.⁵³

Aplica la misma argumentación para el Plan de Convertibilidad, del cual afirma que se trataba de un sistema consagrado al desastre, pero no por los errores en los cuales el país podía incurrir, sino por estar demasiado expuesto a los shocks externos. Sin embargo, este plan fue apoyado por el FMI.

Mayor sostén a esta afirmación lo dan Weisbrot y Baker (2002). Éstos, de acuerdo con Hausmann y Velasco, enfatizan el rol de la deuda, entendido como espiral. Pero sus afirmaciones divergen de las de estos últimos, porque se basan en que mayores tasas de interés no aumentan el gasto, sino que lo empujan hacia un déficit más alto. Un déficit más alto incrementa las dudas sobre la estabilidad del tipo de cambio, que comienza a parecer sobrevaluado. Además, la crisis no era el resultado de políticas fiscales erradas, sino más bien de la declinación de los ingresos del estado debido a la recesión iniciada en 1998. El análisis de estos estudios propone una confrontación entre la suma del gasto público y el pago de intereses. A través de esta comparación, los autores evidencian cómo el gasto público fue mucho más alto en los primeros años '90 con respecto a los niveles de

52. Anne O. Krueger, *Crisis Prevention and Resolution: lessons from Argentina*, Cambridge, 17 de julio de 2002, disponible en <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm> p. 8.

53. Stiglitz Joseph, “Argentina’s Collapse Incited the largest Default in History”; en: *The Straits Times* enero 2002.

gasto relevados en la década menemista en la cual el gasto fue contenido, sobre todo a partir de 1995. El aumento de las tasas de interés sería la verdadera causa del déficit argentino, resultando superior al de los ingresos del estado y también del mismo gasto. Los autores demuestran que los ingresos eran relativamente más elevados que el gasto, que permanece bajo con respecto al pago de los intereses hasta alcanzar el 2001 casi el 19% del PIB. Si en 1993 se registraba un surplus en los ingresos de 2,7 mil millones de pesos (1,2 % del PIB, se pasa a un déficit de 6,8 mil millones de pesos (2,4% del PIB) en 2000. Si bien esto es un cambio significativo en la posición fiscal del país, admiten los dos autores, co-directores del Centro para las Investigaciones Económicas y Políticas (CEPR), se trata de cualquier modo de un valor reducido del déficit para un país en profunda recesión, con una tasa de desocupación del 22%. La balanza primaria pasa de un surplus de 5,6 mil millones de pesos a 2,9 mil millones, un deterioro muy modesto. Además como afirman los autores, este deterioro no fue producto del gasto del Gobierno, sino de la recesión iniciada en la segunda mitad de 1998. El gasto, excluyendo el pago de los intereses no sufrió una caída repentina. Si en 1993 constituía el 19,1 % del PIB, en 2000 constituía el 18,9%, no obstante la severa recesión de los últimos años. Además, los shocks sobre la tasa de interés eran exógenos y su camino hacia el incremento comenzó en febrero de 1994, con la decisión de la *Federal Reserve* de aumentar su valor de un 3% a 6%.⁵⁴ En todo caso, los autores niegan que con la implementación de políticas fiscales austeras la Argentina hubiera logrado resolver el problema de la devaluación y de la mora, después de la ineluctable insolvencia.

Otro aporte a este esquema creado para analizar la crisis argentina y el rol del FMI nos llega de Noemí Brenta.⁵⁵ La autora presenta las principales cuentas del sector público nacional no financiero, de las cuales revela que el aumento del déficit público entre 1998 y 1999 se debió al hecho de que en estos años los ingresos cayeron, respectivamente, el 4% y 9% por la depresión. El mayor pago de los intereses de la deuda externa pasó de 6,6 mil millones de dólares a 8,2 y causó el aumento del gasto corriente. Así también para el gasto de consumo y de operaciones, donde operó la motivación electoral, aumentó 4 mil millones de dólares entre 1998 y 1999, para volver después a su nivel previo. En cambio, el pago de intereses de la deuda externa aumentó en 2000 un 17% que se debe sumar al aumento de 1.432 millones de dólares del gasto corriente. En conclusión, el dilema más obvio de 2000, recuerda la autora, no era cómo bajar el déficit corriente, sino cómo bajar el déficit fiscal disminuyendo en paralelo la incidencia de los gastos diferen-

54. La convertibilidad hacía que la tasa de interés argentina estuviese ligada a las políticas estadounidenses, aumentando el premio del riesgo país en el valor expresado en el índice JP Morgan; Cfr: Cibils, A., Weisbrot, M., Debayani, K., "Argentina since Default: the IMF and the Depression", Center for Economic and Policy Research, Washington D.C. 3 de septiembre 2002. p. 8.

55. Brenta, N., "La Convertibilidad Argentina y el Plan Real de Brasil", en: *Ciclos, en la Historia, la Economía y la Sociedad*, n° 23, año 2002 pp. 72-73.

tes al pago de intereses de la deuda, o cómo desplazar cualquier tipo de gasto público excepto los intereses de la deuda.

El problema, como recuerda Weisbrot, es que el FMI ha apoyado las decisiones políticas del país, incluidas las atinentes al mantenimiento del *currency board*, siempre a través de préstamos crecientes. Así, al aumento del nivel de las tasas de intereses correspondió un aumento de la deuda. A la pregunta “¿qué anduvo mal?”, estos autores responden que, donde el país necesitaba de una mayor expansión de la demanda ésta estuvo sofocada con restricciones fiscales apoyadas por el Fondo, que terminaron amplificando la recesión ya existente y la espiral de la deuda. Además el Fondo no sólo se ha equivocado en brindar una justa orientación para permitir al país levantarse de la crisis, sino también ha asumido una actitud errada secundando el Plan de Convertibilidad.⁵⁶

8. Mecanismos de desarrollo de las dinámicas políticas: necesidades y condicionalidades

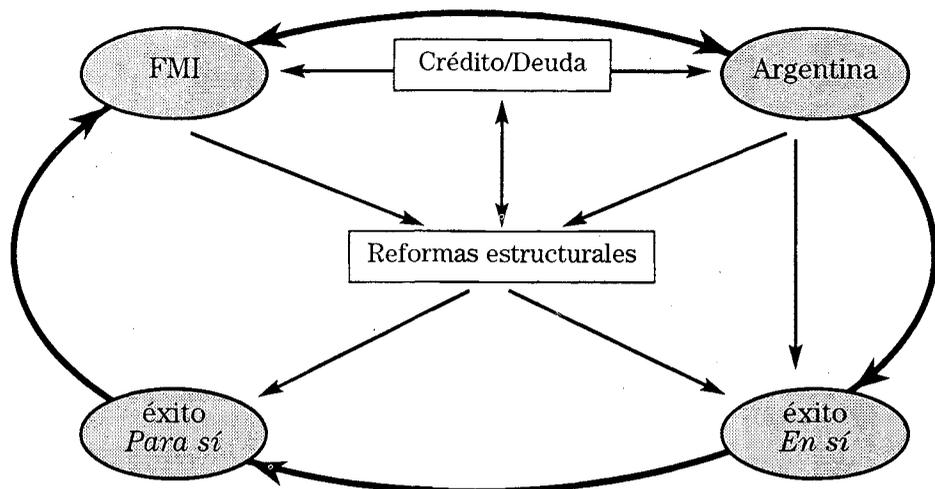
La existencia de nuestro referente FMI/Argentina necesita de una ulterior clarificación. El uso de variables krasnerianas permite explicar lo concerniente al desarrollo regular de esta relación, pero no a lo específico: cómo y cuándo ésta se explica. La problemática de la deuda ha hecho que la Argentina desarrollase determinadas lógicas de selección de las preguntas políticas, todas ellas dirigidas a la satisfacción de los intereses presentes a nivel internacional y de los acreedores, y exitosas respecto a la situación interna.

Afirmar que la relación entre estas dos entidades se manifiesta bajo la forma de régimen, significa admitir que hubo una selección de las preguntas políticas del país frente a las obligaciones impuestas por la institución. A fin de analizar qué mecanismos se desarrollaron, y para explicar a la luz de qué variables hemos observado estos mecanismos, hemos formulado un esquema, a través del cual se intentan mostrar los mecanismos que sustentan las selecciones políticas.

56. Cfr: Mussa M., 2002, *Argentina y el FMI. Del Triunfo a la Tragedia*, Planeta, Buenos Aires; Stiglitz, J. 2002, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi; Weisbrot M., Baker, D., “What Happened to Argentina?”, Centro per la Ricerca Economica e Politica, Washington D.C., 31 de enero de 2002 disponible también en: http://www.cepr.net/IMF/what_happened_to_argentina.htm; Rodrik, R., “Reform in Argentina, Take Two. Trade Rout”. En *The New Republic*, 2 de enero de 2002.

Figura 4

Mecanismo de selecciones de las demandas políticas.



En la figura 4 aparecen evidentes los dos referentes empíricos puestos en confrontación. El ingente monto de la deuda con su carácter biunívoco de préstamo (necesidad de obtener fondos) y de deuda (necesidad de restituir fondos) se propone como el elemento de conexión entre la dimensión interna (Argentina) y la externa (FMI). El objetivo de estabilidad que el país se ha propuesto tiene dos valencias: por un lado, la del "éxito en sí"; por otro lado, la del "éxito para sí".

Esto significa que el país se encuentra frente a dos necesidades: la necesidad de resolver las variables macroeconómicas y de dar paso al crecimiento (éxito en sí), y la necesidad de extinguir la deuda y contraer nuevos créditos para confirmar tal éxito (éxito para sí). De esta manera, el éxito "en sí" (la estabilización económica) se convierte en motivación para el éxito (préstamo para obtener éxito en sí), que a su vez se convierte nuevamente en motivación para el éxito "en sí" a través de la concesión de ulteriores préstamos. Para conseguir estos dos resultados, el país debe cumplir unas elecciones drásticas que convengan a los operadores internacionales de que se está verdaderamente marchando hacia un cambio basado en una serie de reformas estructurales capaces de resolver la confianza en los mercados internos y, simultáneamente, en los internacionales. El uso de tal estrategia, en efecto, se dirigía a atraer grandes inversiones externas directas capaces de dar nuevamente empuje a la economía nacional, como fue demostrado en el éxito del Plan de Convertibilidad.

Por su parte, el FMI empuja para que las reformas se realicen, colocándolas como condición para la concesión de nuevos préstamos, como lo demuestra el caso argentino. El mecanismo que pone a fuego la estructura de las relaciones FMI/Ar-

gentina resulta expresado en este círculo: los dos referentes están unidos por la ingente deuda; la situación de emergencia hace que el país no pueda substraerse a las condicionalidades impuestas. Si el país quiere obtener préstamos deberá cumplirlas. De esta manera, hemos explicado la motivación de las dos flechas que se mueven hacia las reformas estructurales. El éxito “en sí” deseado por el país resulta ser deseable también por el FMI, que asume el elemento “reforma” como relevante para la concesión de ulteriores préstamos (éxito para sí).

Si los dos referentes puestos en confrontación hubiesen sido FMI/Estados Unidos, este modelo no habría tenido validez teórica alguna. Lo que permite afirmar la validez de esta explicación es que la Argentina, a diferencia de los EEUU, debe someterse a las reglas del FMI si quiere conseguir el éxito “en sí”, mientras los Estados Unidos, país con una de las más altas deudas al mundo, no viviendo una situación de emergencia, puede permitirse eludirlos.

La variable discriminante resulta ser, entonces, la situación de emergencia en la cual el país se encuentra, y la necesidad con la que se enfrenta. En efecto, el tipo de necesidad advertida por los *policy makers* es el elemento que nos ayuda a entender hasta qué punto el país se adecuará a las cláusulas de condicionalidad del Fondo. Habíamos expresado este concepto cuando al mencionar la introducción de las reformas, nos hemos servido de la Curva de Pereira para explicar el nexo existente entre emergencia (“tocar fondo”) y la implementación de reformas estructurales. Pereira sostiene que el coste de actuación de medidas drásticas encuentra menor resistencia en el momento en que la situación de emergencia lo requiere, con respeto a los momentos en los cuales las circunstancias no son todavía percibidas como tales. En el momento en que aplazar las reformas se convierte en una maniobra arriesgada, la acción reformista será una constante. El mismo Pereira sostiene que el punto en el cual la Argentina toca fondo es en 1989/1990, años en los que los niveles de hiperinflación superaron el 5000%.

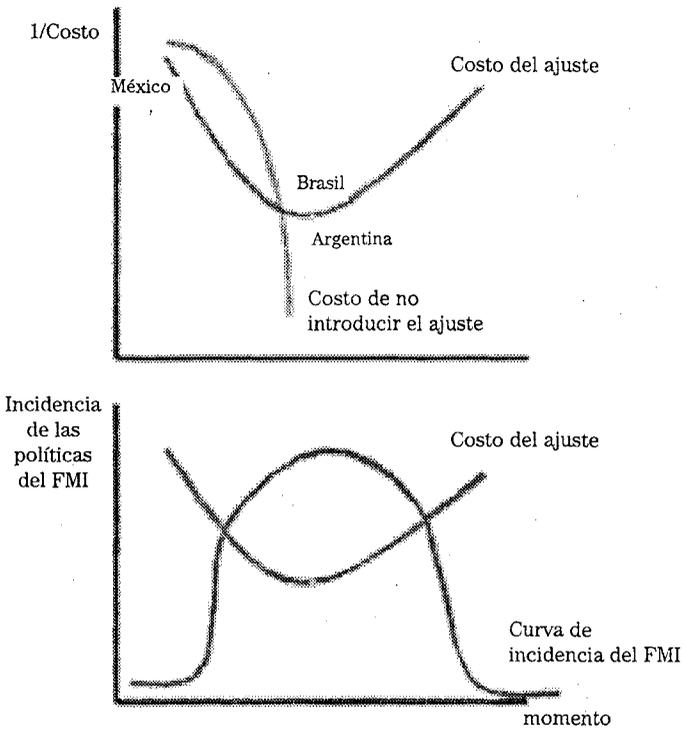
El nivel de incidencia del rol del FMI varía, entonces, según la situación de emergencia percibida por los *policy makers*. Esto significa que cuanto más alto es el riesgo de que el país caiga en depresión, más elevadas serán las demandas de ayuda, y mayor será la adaptabilidad de las políticas nacionales impuestas por el agente externo. Usando la curva de Pereira hemos trazado la curva de incidencia del FMI sobre las políticas reformistas del país.

Manteniendo en el eje horizontal la variable tiempo, hemos trasladado la curva de Pereira a nuestro gráfico de incidencia de las políticas del FMI.

El gráfico debe leerse de la manera siguiente: hasta que el país no percibe el desajuste económico, se tenderá a postergar las reformas para el gobierno sucesivo; con una muy baja percepción del riesgo, la incidencia del FMI sobre las políticas de reformas será relativa: el país puede todavía permitirse ignorar las condicionalidades impuestas por el Fondo. Cuando se llega al punto más bajo del gráfico (el punto donde se “toca fondo”) el país no puede permitirse más tomarse tiempos y debe tomar medidas estructurales. En correspondencia con este punto, la incidencia del rol del FMI será máxima. Una vez que se logra el éxito “en sí”, el país tenderá a no escuchar las demandas del Fondo. De esta manera se explica la

Figura 5

Curva de Pereira y curva de incidencia de las políticas del FMI



forma de nuestra curva, que procede de manera descendente una vez que las reformas empiezan a demostrar su eficiencia.

En el caso de la primera década, los años '80, se advierte que con el Baker Plan, el país desarrolló una tendencia reformista de tipo heterodoxa, que luego demostró ser incapaz de administrar la variación en las expectativas de los consumidores que vieron cambiar la situación económica estrictamente indexante hacia otra altamente flexible.

En el caso del Plan de Convertibilidad este desastre se reveló paradigmático: se implementaron políticas que recibieron el aplauso de la comunidad financiera, se procedió en la dirección de amplias reformas que concerniesen los tres pilares del Consenso de Washington: austeridad fiscal, liberalización del comercio, privatización, para resolver para siempre el problema de la insolvencia, hasta que los shocks exógenos pusieron a dura prueba el carácter anticíclico de las medidas implementadas.

RESUMEN

El artículo se propone investigar el modo en que algunas variables económicas internacionales, sobre todo las obligaciones financieras contraídas con el FMI, han influido, directa o indirectamente, sobre los procesos de elaboración e implementación de las políticas nacionales de la Argentina hasta la debacle económica de diciembre de 2001. El marco teórico combina dos órdenes de variables: los factores internos al sistema político nacional, y la dimensión internacional de los procesos políticos y económicos. En el primer caso se adopta, como variable-guía, el tipo de cultura política desarrollado en Argentina durante el siglo XX, y los efectos que éste ha causado, junto al Consenso de Washington, sobre los procesos decisionales internos y sobre las elecciones de política económica en las últimas dos décadas. El segundo grupo de variables hace referencia al vasto corpus teórico de la *International Political Economy*. Además, a través del estudio de las diferentes fases de las crisis económicas se ha profundizado sobre los resultados de Pereira en la construcción teórica de una "curva de las reformas", integrando la posibilidad de medir la incidencia del FMI relativa a la necesidad percibida por los *policy makers* de desarrollar políticas reformistas ortodoxas sujetas a las condicionalidades de este organismo internacional.

ABSTRACT

The article proposes to examine the way some international economic variables, particularly the financial obligations contracted with the IMF, have had a direct or indirect influence on the development and implementation of Argentina's national policies up to the economic debacle of December 2001. The theoretical framework combines two orders of variables: factors within the Argentine political system, and the international dimension of the political and economic processes. In the first case, the guiding variable adopted is the type of political culture developed in Argentina during the XX century and its effects, along with the Washington Consensus, on internal decision-making processes and economic policy choices during the last two decades. The second group of variables relates to the vast theoretical corpus of the International Political Economy. Furthermore, by studying the different phases of the economic crises we have gone beyond Pereira's results in the theoretical construction of a "reform curve", integrating the possibility of measuring the influence of the IMF relative to the need perceived by the policy makers to develop orthodox reformist policies subject to the conditions imposed by this international body.