

Del *blindaje* a la intransigencia

Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)*

Pablo Nemiña**

Introducción

Durante la década del noventa y principios de 2000, el Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) intervino en numerosas crisis financieras con resultados dispares. Si bien en algunos casos contribuyó a una rápida solución de las mismas (Brasil y Uruguay 2002), en otros su actuación fue fuertemente criticada (Sudeste Asiático 1997-1998, Argentina 2001-2002). Estas críticas señalan que el organismo no sólo falló en evitar el estallido de las crisis, sino que su intervención las agravó.

* Versiones previas de este trabajo fueron presentadas en el I Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo, diciembre 2007; la 49th ISA Annual Convention, San Francisco, marzo 2008 y el XXVII Congreso ALAS, Buenos Aires, septiembre 2009. Asimismo, una versión muy reducida fue publicada en *Documentos de Investigación* núm. 8, IDAES-UNSAM. Se agradecen los valiosos comentarios de Mariela Bembi, Noemí Brenta, Ana Castellani, Luis Donatello, Mariana Heredia y Martín Schorr. Naturalmente, se los exime de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

** Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Doctorando en Ciencias Sociales de la UBA. Contacto: pablonemina@yahoo.com.ar

No obstante, se observan divergencias en torno a los motivos que explicarían el accionar del organismo. Mientras (que) algunos señalan que su intervención es el resultado de las exigencias de los países centrales, a los cuales el Fondo está a su servicio,¹ otros argumentan que es la consecuencia de la aplicación de criterios técnicos y políticamente neutrales, establecidos colectivamente por la comunidad internacional.²

Para los primeros, que pueden identificarse estilizadamente con los enfoques de las perspectivas realista y materialista, el FMI sería un instrumento de los países dominantes, y por ello actúa como una “correa de transmisión” de sus intereses. En este caso, el Fondo aparece como una institución con reducida o nula autonomía. Por el contrario los segundos, a partir de un enfoque que puede identificarse como funcionalista³, lo conciben como un organismo donde, si bien excepcionalmente pueden tener cabida los intereses particulares y la política, es posible -y deseable- que se mantenga neutral, y se limite a hacer cumplir lineamientos y procedimientos colectivamente establecidos por la comunidad internacional. En esta mirada, el Fondo aparece como una institución completamente autónoma, depositaria de un saber experto y libre de determinaciones ideológicas.

Ahora bien, la observación de la intervención del organismo en crisis financieras permite apreciar que su acción, si bien notoriamente influida por los intereses de los países centrales, no es un mero reflejo de ellos. Y al mismo tiempo es evidente que en la orientación de su acción intervienen criterios políticos, que exceden largamente a las consideraciones meramente técnicas. Dicho de otro modo, menos que un “engranaje” con nula autonomía o una institución técnica completamente autónoma, el FMI puede ser analizado como un actor social con autonomía relativa de acción. Pero en la medida que el organismo no es ni totalmente autónomo ni absolutamente prisionero de intereses hegemónicos,

“hablar de autonomía relativa tiene sentido únicamente cuando se especifican el grado de esa autonomía, el ámbito (...) en el que se ejerce y los actores económicos o políticos respecto de los cuales (...) (se) puede exhibir tal capacidad de acción”.⁴

De este modo, se propone analizar el comportamiento del FMI en contextos de crisis financieras como el resultado de la incidencia de tres factores interrelacionados entre sí: a) los intereses económicos y geopolíticos de los países centrales;

-
1. Toussaint, E. *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 45.
 2. Gold, J. “Political Considerations Are Prohibited By Articles of Agreement When the Fund Considers Requests for Use of Resources”, *IMF Survey*, May 23, 1983.
 3. Esta caracterización se basa en Stiles, K. *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1991, pp. 12-13.
 4. Oszlak, O. “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?”, on line: www.top.org.ar, 1997, p. 20. También en *Revista del CLAD*, n.º. 9.

b) los intereses internos de la institución y su burocracia, y c) el comportamiento del país en crisis con el cual el Fondo entra en relación. A fin de abordar el estudio del problema en base al marco conceptual propuesto, se lleva a cabo una estrategia de caso de estudio centrada en el análisis de comportamiento del FMI durante la intensa etapa previa a la caída del régimen de convertibilidad (2000-2001). Para ello, se consultan fuentes bibliográficas, periodísticas y documentales que permitan reconstruir el proceso con la mayor exactitud posible.

El texto se organiza en cinco secciones. En la primera, se desarrollan los fundamentos teóricos que permiten analizar al FMI como un actor social, y se presenta el marco conceptual propuesto. En la segunda, se caracterizan el comportamiento del FMI y las coyunturas de crisis financieras. En la tercera y cuarta, se desarrollan el análisis empírico en relación al caso propuesto. Finalmente, en la quinta, se presentan las conclusiones. Se adjunta un anexo de cuadros y gráficos.

1. El FMI como un actor social

Analizar al FMI como un actor social posibilita estudiar su comportamiento en un sentido dinámico, en tanto sujeto colectivo con la capacidad de interactuar. Concebimos como actores sociales a aquellos sujetos que poseen la capacidad de expresar sus posiciones asumidas, generar demandas y provocar, en campos específicos de poder, tanto conflictos emergentes como posibles resoluciones a los mismos.⁵

En este sentido, el FMI es un actor particular por varios motivos. En primer lugar, es un actor que representó a la comunidad internacional como un todo en el área económico-financiera. Esta característica constituye el elemento central de la legitimidad de su acción y le otorga primacía sobre otros actores al momento de intervenir ante una crisis financiera. No obstante y en segundo lugar, el FMI no es un actor homogéneo, sino que está integrado por la casi totalidad de los países del globo. Éstos tratan de influir sobre el organismo para que actúe en pos de sus intereses económicos y geopolíticos particulares. Los países centrales, y dentro de ellos en especial EEUU, poseen mayor poder de voto dentro del Directorio Ejecutivo de la institución, y por ello disponen de mayor capacidad de influencia sobre las decisiones del organismo.⁶ Esta influencia aparece como el primer factor que debe considerarse en el análisis de la acción del organismo.

5. Kreimer, P. "Science and Politics in Latin America: The Old and the New Context in Argentina", *Science, Technology & Society*, Vol. 1, núm. 2, 1996, p. 269.

6. EEUU, el país con la mayor cantidad de votos dentro del Directorio Ejecutivo, posee casi el 17%; le siguen Japón con 6%, Alemania con 5.8%, y Francia y Reino Unido con 4.8% cada uno. Junto a China, Arabia Saudita y Rusia, son los únicos países que poseen un Director propio en el Directorio Ejecutivo. El resto de los países comparten un Director, de los cuales hay un total de 24.

Por influencia entendemos la capacidad de un actor de modificar el comportamiento de otro. La influencia difiere del poder en tanto este último refiere a una posibilidad o potencialidad en relación al conjunto de recursos políticos disponibles. De este modo, el poder puede ser convertido en influencia, pero no necesaria ni totalmente⁷. Esto permite apreciar que si bien puede manifestarse poder sin influencia, no ocurre lo mismo a la inversa. La influencia, entonces, implica necesariamente la existencia de relaciones de poder. Concebimos al poder no como una cosa que se posee o se transmite, sino como relaciones de fuerzas recíprocas que se ejercen y suponen la existencia de alguna forma de resistencia.⁸

Ahora bien, el hecho de que los países procuran influir sobre el FMI implica que la institución posee algún tipo de potencialidad que se pretende aprovechar, orientándola hacia un interés particular. Pero al mismo tiempo, esa misma potencialidad le posibilita ofrecer resistencia. De este modo, podemos pensar que el organismo posee una autonomía relativa frente a los países miembros que quieren influir sobre él, en tanto se trata de un actor social con entidad propia.

Aquí se hacen relevantes las dimensiones tanto institucionales como organizacionales del FMI, las cuales refieren al segundo factor que incide sobre la orientación de su comportamiento. Giraud distingue entre institución y organización a partir de su forma, orientación y elementos⁹. La institución es una forma de acción pública que posee orientaciones políticas y valorativas, e impone a quienes deben enfrentarla un simbolismo sin comparación posible con la organización. Por su parte, la organización constituye una forma de acción orientada a la articulación de coordinación y cooperación, para lo cual tiende a instrumentalizar, en nombre de objetivos superiores, individuos y grupos sociales a través de prácticas y representaciones. Se entiende entonces que las relaciones de poder y confianza sean centrales. A medida que la legitimidad de institución decae, se hace más relevante la lógica de la organización.

Como toda institución, el FMI posee como objetivo principal el de sobrevivir en el tiempo. En este sentido Babb y Buira señalan que

“las organizaciones de servicio público no son solo medios para alcanzar fines determinados, sino más bien tienden a convertirse en fines en sí mismas, más ocupadas por su propia supervivencia que en mantener fidelidad a las intenciones de sus fundadores”.¹⁰

-
7. Cox, R. and Jacobson, H. “The Framework for Inquiry”, en Cox, R. and Jacobson, H., *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven and London: Yale University Press, 1974, p. 4.
 8. Foucault, M. *Vigilar y castigar*, Argentina, Siglo XXI editores, 1989, p. 33.
 9. Giraud, C. “Cuando la organización se convierte en el problema de la institución”, Universidad Lille 1, Francia, manuscrito, 2006.
 10. Babb, S. y Buira, A. “Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality” in Buira, A. (ed.), *The IMF and the World Bank at Sixty*, Londres: Anthem Press, 2005, p. 60.

Para ello precisa recursos simbólicos y materiales cuya obtención, a su vez le permite satisfacer un segundo objetivo, que es ganar autonomía de acción. Ésta no constituye un fin en sí mismo, sino que es un medio que posibilita reducir la incertidumbre del entorno.¹¹

En tanto organización, se hacen relevantes las problemáticas relativas a la burocracia, que posee una autonomía relativa respecto de la institución.¹² Aquí se destacan, entre otros, los conflictos entre los técnicos de área y la Gerencia.¹³ Si bien suelen actuar en coordinación entre sí, en determinadas ocasiones surgen diferencias. Mientras que los primeros suelen ser menos tolerantes ante desvíos de las metas establecidas en los programas; los integrantes de la Gerencia suelen ser más flexibles y aceptar desvíos, siempre y cuando el país en crisis haya construido un apoyo político internacional suficiente para respaldar su posición. En este sentido, los técnicos suelen plantear a modo de reproche que muchas veces su posición intransigente al negociar con un país, correcta -según interpretan- desde el punto de vista de mantener la coherencia de un acuerdo vigente, queda desacreditada toda vez que las autoridades negocian directamente con la Gerencia y ésta acepta disminuir las exigencias.¹⁴ De este modo, las dimensiones institucional y organizacional aparecen como un segundo factor a considerar en el análisis de la acción del organismo en tanto actor social.

Ahora bien, hasta ahora se han desarrollado lo que podrían considerarse, en términos estilizados, los factores de origen "externo" e "interno" al organismo sobre su acción. Pero el comportamiento del FMI implica su relación, temporal y espacialmente situada, con el país afectado. Ese comportamiento no puede ser analizado de manera aislada al caso concreto frente al cual se lleva a cabo¹⁵, ya que los gobiernos constituyen, al igual que el organismo, actores sociales complejos y no homogéneos. En el marco de esta relación, toda acción de una de las partes genera una reacción en la otra, y así, una redefinición estratégica de alguna o las dos partes. Por ello, el comportamiento del país en crisis constituye el tercer factor a considerar en el análisis. Aquí se destacan las características del vínculo histórico previo, y las estrategias de negociación implementadas.

-
11. Barnett, M. y Coleman, L. "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations", *International Studies Quarterly*, núm. 49, 2005, pp. 597-8.
 12. Weber, M. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
 13. Los técnicos que negocian acuerdos con los países integran los diferentes departamentos de área (uno por cada continente), y se encargan de mantener contacto permanente con los países miembros. La Gerencia está integrada por el Director Gerente y tres Vicedirectores, y mantiene relaciones con las máximas autoridades de los países miembros, al tiempo que en ocasiones interviene en el trabajo de los técnicos. Véase Stiles, K. *op cit.*, p. 34.
 14. Entrevista con Claudio Paiva, 12/6/09. Exceptuando un breve intervalo, desde 1996 a 2008 fue economista en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI.
 15. Emirbayer, M. "Manifiesto for a Relational Sociology", *American Journal of Sociology*, Vol. 103, n.º. 2, 1997, p. 294.

En síntesis, se propone analizar el comportamiento del FMI en contextos de crisis financieras como resultado de la incidencia de tres factores interrelacionados entre sí: a) los intereses económicos y geopolíticos de los países centrales; b) los intereses internos de la institución y su burocracia, y c) el comportamiento del país en crisis.

2. Comportamiento del FMI en crisis financieras

El contexto de crisis financieras en el que se analiza el comportamiento del organismo refiere a nuevo tipo de crisis que se inicia con la de México en 1994, que por sus causas y efectos son designadas en la literatura especializada como crisis sistémicas. Se caracterizan por cuatro elementos distintivos: a) están precedidas de *booms* en los cuales los inversores son atraídos por las oportunidades de ganancia para luego retirarse en forma masiva y en un lapso relativamente corto, dando lugar a *crashes* con graves consecuencias para los países afectados y, a veces, para los propios inversores, b) durante el período de auge el tipo de cambio experimenta una apreciación real, que al momento de la crisis se revierte bruscamente dando lugar al colapso del sistema cambiario y a significativas devaluaciones de la moneda nacional, c) sus efectos se propagan rápidamente hacia otros países y regiones, dando lugar a un proceso de “contagio”, d) afectaron a países con diferentes situaciones con respecto a sus indicadores económicos fundamentales. Los principales episodios fueron: México en 1994, Sudeste Asiático en 1997/8, Rusia en 1998, Uruguay, Brasil y Turquía en 2002 y la Argentina durante 2000-2002.¹⁶

Todos estos episodios, con la excepción de Malasia en 1998, contaron con la activa participación del FMI antes del estallido de la crisis o en el momento en que ésta se desencadenó. La intervención del organismo en dichos episodios puede caracterizarse a partir de las prácticas concretas que despliega, de las cuales se destacan dos en particular: su política crediticia y su política respecto de las condicionalidades incluidas en los acuerdos. La primera consiste, principalmente, en el otorgamiento de asistencia financiera. Cuando los países enfrentan dificultades de balanza de pagos, tienen la alternativa de recurrir a la asistencia financiera del FMI. El organismo establece que un país no puede acceder a un monto de créditos que superen el 100 % de su cuota durante un año, o el 300% de su cuota acumulado¹⁷; sin embargo, estos límites pueden ser superados en circunstancias excepcionales. Las crisis financieras constituyen en ese sentido una coyuntura privilegiada. En ellas el organismo juega un rol destacado, ya que posee la capacidad de poner a disposición grandes desembolsos en contextos donde el resto de las fuentes de financiamiento

16. Véase Chudnovsky, D. López A. y Pupato, G. “Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino”, en Bruno, C. y Chudnovsky, D. (comps.) *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2003, p. 18.

17. Recientemente estos límites fueron aumentados al 200% y 600% respectivamente.

están restringidas. La puesta a disposición de financiamiento puede pensarse como indicador del apoyo a un país, mientras que su negativa o la suspensión de desembolsos como un endurecimiento. Pero el Fondo puede endurecer o flexibilizar su postura a partir de las condiciones que exige para realizar los desembolsos. Por ello, a fin de caracterizar su comportamiento en estas coyunturas es necesario considerar su política respecto de la condicionalidad.

Respecto de las condicionalidades se presenta una mayor dificultad, ya que la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas vuelve más compleja su evaluación. Conocer la cantidad de condicionalidades exigidas no alcanza para dar cuenta si el FMI tuvo una posición flexible o intransigente. Una evaluación completa debe incluir un análisis cualitativo de las mismas. En este sentido, las condicionalidades pueden clasificarse según el tipo y el grado de exigencia que imponen. Respecto del tipo, pueden ser cuantitativas o estructurales. Las primeras -por cierto, las más tradicionales en cuanto a su aplicación- refieren a metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las segundas consisten en reformas del marco institucional de la economía. Aquí la variedad es mayor y se cuentan, entre otras, privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral.

Las condicionalidades también pueden distinguirse según su grado de exigencia. Este criterio se define a partir de los requisitos formales de cumplimiento que imponen, que pueden ir de más duros a más blandos. La condicionalidad dura incluye las acciones previas y los criterios de ejecución, medidas cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos. En estos casos, el organismo puede otorgar un *wavier* (dispensa) y posibilitar que el programa continúe vigente, o no otorgarlo, lo que lleva a la suspensión del acuerdo. La condicionalidad blanda incluye las metas indicativas y los parámetros de referencia, medidas cuyo incumplimiento no implica sanción en términos formales, pero es considerado al momento de la revisión del acuerdo.¹⁸

Para determinar el grado de exigencia debe considerarse, además, la magnitud del reclamo. Por ejemplo, no es lo mismo que se exija reducir el déficit fiscal en un 25 %, que en un 75 % en el caso de una condicionalidad cuantitativa; ni, en el caso de una estructural, que se exija la mera preparación de un proyecto de ley o la aprobación de legislación en torno a un determinado tema.

Partir de la idea de política crediticia y política respecto de la condicionalidad posee tres ventajas. Primero, pone de manifiesto el carácter político de los dos instrumentos principales de intervención del organismo ante crisis financieras. Segundo, permite observar que, en virtud de su carácter político, pueden favorecer intereses de grupos particulares en detrimento de otros. Es decir, mediante su acción, el FMI beneficia -deliberadamente o no- intereses específicos. Tercero, permite analizar el comportamiento del organismo desde una perspectiva relacional,

18. Woods, N. "Understanding Pathways through Financial Crises and the Impact of the IMF: An Introduction", *Global Governance*, Vol. 12, n.º. 4, 2006, p. 375.

dinámica e histórica. Relacional, porque concibe al comportamiento del organismo como resultado de, y enmarcado en, relaciones de poder que se expresan en pujas y negociaciones entre diferentes actores. Y dinámica e histórica porque a fin de comprender este proceso, es importante considerar las prácticas, posicionamientos e intereses históricamente situados de los actores intervinientes.

Las instancias de negociación entre el FMI y el país en crisis aparecen como un escenario privilegiado para el análisis del comportamiento del organismo, a partir de la caracterización de los posicionamientos que adoptó frente a cada coyuntura y los motivos que incidieron; considerando los tres factores previamente presentados. A fin de abordar el estudio del problema en base al marco conceptual propuesto, se lleva a cabo una estrategia de caso de estudio centrada en el análisis del comportamiento del FMI durante la intensa etapa previa a la caída del régimen de convertibilidad a principios de 2002. La elección del caso argentino se fundamenta en dos hechos. Primero, se trata de un caso paradigmático, ya que de ponderar al país como su "mejor alumno", fue retirando progresivamente su apoyo hasta suspenderlo definitivamente, en una actitud casi "aleccionadora". Segundo, y en relación con lo anterior, las complejidades poco frecuentes que se evidencian en el comportamiento del organismo en este caso particular, ofrecen una oportunidad destacada para realizar un aporte a los estudios sobre la problemática, en función del marco conceptual propuesto.¹⁹

3. El FMI y la Argentina durante la gestación de la crisis

Desde principio de los noventa la Argentina mantenía un régimen de convertibilidad y tipo de cambio fijo subvaluado. En un primer momento el FMI lo aceptó con poca convicción, debido a su tradicional apego a los tipos de cambios flotantes y a que para ser sustentable debía ir acompañado de comportamientos fiscales muy prudentes, algo que consideraba poco factible en la Argentina²⁰. Pero paulatinamente fue moderando su resistencia inicial hasta llegar a ponderar a la Argentina ante el mundo como su "alumno ejemplar". Esto puede comprenderse como una cuestión de utilidad mutua.²¹

El apoyo del organismo otorgaba a la Argentina un sello de aprobación a sus políticas, y operaba como un catalizador de capitales. Para el Fondo, que enfrentaba críticas generalizadas por su manejo de las crisis del Sudeste Asiático y Rusia, se trataba de una experiencia que podía presentar al mundo como un logro compartido, habida cuenta que la Argentina había tenido un programa vigente con el organismo desde el inicio de la implementación de las reformas estructurales. De este

19. Stake, R. "Case Studies", en Denizen, N. & Lincoln, Y. (eds.) *Handbook of Qualitative Research*, Newbury Park, CA: Sage, 1994, p. 243.

20. Mussa, M. *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires: Editorial Planeta, 2002, p.14.

21. Loser, C. citado en Tenenbaum, E. *Enemigos*, Buenos Aires, Norma, 2004, p. 62.

modo, procuraba enfrentar la pérdida de legitimidad institucional, y recuperar su autoridad simbólica como institución capaz de garantizar la estabilidad financiera internacional. Las motivaciones políticas que orientaron la calificación por parte del organismo quedan en evidencia, además, cuando se observa que la Argentina había incumplido sistemáticamente las metas fiscales acordadas desde 1994.²²

No obstante, había un interés económico que excedía lo simbólico en el apoyo del Fondo a la Argentina. Los déficits de la Nación y las provincias eran financiados con endeudamiento en los mercados internacionales, por lo cual el sello de aprobación del organismo operaba como una garantía adicional que permitía mantener vigente ese proceso. A nivel local, el endeudamiento permitía ingresar las divisas necesarias para que los actores económicos dominantes pudieran realizar ganancias y remitirlas a sus países de origen. A nivel internacional, posibilitaba mantener los beneficios del sector financiero. No casualmente, el mismo año en que el Director Gerente del FMI presentó a la Argentina como un ejemplo ante el mundo, la revista *Latin Finance*, una de las principales publicaciones del medio financiero, otorgó al país el premio “emisor [de deuda] del año”, y lo señaló como “el salvador de los banqueros en 1998”.²³

En octubre de 1999 ganó las elecciones presidenciales una Alianza opositora conformada por la tradicional Unión Cívica Radical y el FREPASO, una joven fuerza política progresista. La principal preocupación de la nueva gestión radicaba en terminar con la recesión (que ya llevaba un año y medio) e iniciar un proceso de crecimiento económico, dentro de los límites que imponía el régimen de convertibilidad. En este marco, el gobierno suscribió un acuerdo *Stand-By* con el FMI (que incluía una línea de crédito por U\$S 7.200 millones y se propuso como precautorio) a partir del cual esperaba, junto al desarrollo de una política económica ortodoxa, terminar con el círculo *vicioso* de la recesión y comenzar el círculo *virtuoso* del crecimiento.²⁴ El acuerdo estaba orientado a reducir el déficit comercial y fiscal. Respecto del primero, buscaba aumentar la competitividad de las exportaciones a través de una flexibilización de las leyes laborales. Respecto del segundo, si bien proponía algunas medidas para aumentar los ingresos, el equilibrio se buscaba principalmente a través de un ajuste en el gasto público.

En septiembre se llevó a cabo la primera revisión del acuerdo, prácticamente sin tensiones. El gobierno había cumplido con casi la totalidad de las metas cuan-

22. Allen, M. “Some Lessons from the Argentine Crisis: A Fund Staff View”, en Akkerman, A. and Teunissen, J. J., *The Crisis That Was Not Prevented: Argentina, the IMF, and Globalisation*, The Hague: Fondad, 2003, p. 135.

23. Blustein, P. *And the money kept rolling in (and out). Wall Street, the IMF, and the bankrupting of Argentina*, United States of America: PublicAffairs, 2005, pp. 51-52.

24. El argumento era conocido: implementar acciones y señales para recuperar la confianza de los mercados (reducir el gasto y equilibrar el presupuesto), lo que provocaría una baja de la tasa de interés y un aumento en el flujo de capitales. Esto generaría la reactivación de la economía permitiendo un incremento de los ingresos públicos, que facilitaría el pago de los servicios de la deuda y la demostración de solidez.

titativas pautadas para el primer y segundo trimestre (ver cuadro núm. 1), y en vista de la dificultad que se vislumbraba para cumplir con las del tercer trimestre, el organismo las flexibilizó para facilitar su cumplimiento y evitar la necesidad de solicitar un *waiver* (véase gráfico 1).

En relación a las condiciones estructurales, todas serían cumplidas parcialmente o en su totalidad a excepción de una, que implicaba remitir al Congreso una nueva ley de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias (cuadros 2 y 3). Para el FMI este último punto era central, ya que consideraba que los esfuerzos que hacía la Nación por reducir su gasto no se veían replicados en las provincias. Por ello exigía eliminar el monto de recursos que las provincias tenían asegurado mensualmente. Pero debido a la autonomía que el régimen federal garantiza a éstas últimas, el gobierno nacional estaba impedido de decidir por sí solo en esta materia, y debía consensuar en el Congreso una nueva legislación. De todas formas, cabe señalar que el aumento del déficit fiscal observado desde el año 1994 se explicaba principalmente por el progresivo incremento de los intereses de la deuda externa, y en segundo lugar, por la ampliación de la brecha del sistema de seguridad social, producto de la reforma previsional de mediados de los noventa; cuestiones sobre las cuales el FMI casi no realizó señalamientos críticos. Una cifra muy reducida se explicaba por el déficit provincial.²⁵

Poco después estalló un escándalo político a raíz de las denuncias por coimas entregadas a senadores para que votaran a favor de la flexibilización de la ley laboral, una condicionalidad del FMI para la primera revisión. El episodio derivó en la renuncia del vicepresidente y profundizó las complicaciones económicas. Si bien se trataba de un parámetro de referencia y por ende su incumplimiento no ameritaba sanción, el por entonces jefe del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI reconoció la existencia de presiones por parte del FMI para la aprobación de la reforma²⁶. Aquí debe señalarse que el organismo se hacía eco del interés de los EE.UU. de promover sus estándares laborales entre los países en desarrollo.²⁷ Aunque no se trató de una influencia directa sobre la Gerencia del Fondo, sino que el Director Ejecutivo de EE.UU. trabajó intensamente para lograr el apoyo de la propuesta de su gobierno por parte del resto de los Directores.

4. *Del blindaje a la intransigencia*

En el marco del análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras, el accionar del organismo durante la etapa previa al estallido de la crisis argentina aparece como un caso paradigmático. Mientras que a comienzos de 2001 aprobó

25. Damill, M., Frenkel, R., y Rapetti, M. "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", *Nuevos Documentos Cedes*, Núm. 16, Buenos Aires, 2005, p.17.

26. C. Loser cit. en Tenenbaum, E. *Enemigos*, Buenos Aires: Norma, 2004, p. 96.

27. Brenta, N. *Argentina Atrapada. Historia de las Relaciones con el FMI 1956-2006*, Ed. Cooperativas, Buenos Aires, 2008, p. 204.

un paquete excepcional de financiamiento hacia mediados de año otorgó otro importante crédito, pero con el compromiso de las autoridades de reestructurar la deuda externa y por último, a fin de año suspendió el financiamiento, determinando la caída del régimen de convertibilidad.

Considerados por separado, estos tres momentos establecen quiebres muy precisos en su comportamiento. Por ello, a partir de un análisis histórico y el marco conceptual de tres factores propuesto, se espera comprender el proceso por el cual el comportamiento del FMI se modificó de una postura más flexible, que combinaba financiamiento y *waivers* frente a los reiterados desvíos en las metas, a otra más intransigente, caracterizada por condicionalidades más exigentes y ningún financiamiento.

4.1. El blindaje

A fin de fortalecer la posición externa e infundir un *shock* de confianza sobre la economía, el gobierno negoció para la segunda revisión la entrega de un paquete excepcional de asistencia financiera. El recurso, conocido como *blindaje*, incluyó un aumento de la línea de crédito disponible con el FMI a U\$S 13.700 millones, acuerdos con el Banco Mundial y el BID sobre nuevos préstamos por U\$S 4.800 millones y un préstamo de España por U\$S 1.000 millones, lo que totalizó casi U\$S 20.000 millones de nuevos fondos. El acuerdo se promocionó con la cifra de U\$S 40.000 millones porque se incluyeron dudosos compromisos del sector financiero local e internacional para continuar suscribiendo bonos por U\$S 20.000 millones. El propósito de incluir esos compromisos no fue más que el de conseguir un número lo más impactante que se pudiera.²⁸ Asimismo, el Fondo desembolsó créditos por casi U\$S 5.000 millones, lo que significó la culminación del carácter precautorio del acuerdo (ver cuadro 4).

Dado que el gobierno había incumplido la mayor parte de las metas cuantitativas, el organismo decidió pasarlas todas a criterio indicativo, de forma de evitar la solicitud de los correspondientes *waivers*. Asimismo, toleró que tres de las cuatro condiciones estructurales pautadas para la segunda revisión no fueran cumplidas, aunque incluyó dos acciones previas exigiendo al Ejecutivo vetar parcialmente el Presupuesto y las leyes de jubilación y de régimen de salud, como condición para aprobar el *blindaje*. También estableció un tope de déficit fiscal para la Nación en 2001 de U\$S 6.500 millones, lo cual implicaba una reducción de casi el 7% respecto del año anterior, en un contexto de recesión y caída de la recaudación.

El otorgamiento del *blindaje* puede comprenderse a la luz de los tres factores que influyen sobre la acción del organismo. Primero, al tratarse de una decisión controversial (el aumento de la línea de crédito implicaba superar el límite de acceso normal del 300% de la cuota acumulada²⁹), la aprobación de los países centrales

28. Blustein, P. *And the money kept rolling in (and out). Wall Street, the IMF, and the bankrupting of Argentina*, United States of America, Public Affairs, 2005, p. 107.

29. En el caso de Argentina ascendía a U\$S 8.271 millones, al 31/12/00.

agrupados en el G7 era decisiva. Si bien éstos dieron el visto bueno, los motivos que tenían EE.UU. y las potencias europeas eran diferentes.³⁰ EE.UU. estaba convulsionado por la disputa legal que enfrentaba a los candidatos presidenciales Bush y Gore, respecto del conteo de votos de la elección. Esto reducía la posibilidad de que se propusieran ideas tan “radicales” como la de no realizar el desembolso, especialmente por el temor a un contagio de la crisis a otros países³¹. Por su parte los países europeos (en especial Italia, Francia, Alemania y España)³² defendían los intereses de las empresas que habían realizado grandes inversiones en servicios públicos privatizados de la Argentina. En caso de producirse una devaluación de la moneda doméstica, verían disminuir el valor de sus activos en dólares.

Segundo, al interior del organismo existía un consenso respecto de la conveniencia de otorgar el crédito. La fragilidad de la posición externa argentina sumada a las reducidas alternativas de financiamiento existentes, entrañaba que una suspensión del programa tenía elevadas chances de determinar el fin de la convertibilidad. En este sentido, el organismo quería evitar el estallido de una crisis en uno sus “mejores alumnos”, ya que esto implicaría un problema para la institución. Esto, sumado a que los técnicos consideraban que aún existían esperanzas realistas de evitar la crisis, y el compromiso que las autoridades demostraban con el programa, concluyó en la decisión de apoyar el *blindaje*.³³

Tercero, la decisión estuvo influida por los límites y posibilidades establecidos en la relación entre el organismo y el gobierno argentino. Las autoridades no estaban dispuestas a ensayar alternativas que implicaran salir de la convertibilidad, al tiempo que se comprometían a realizar más ajustes. Por ello celebraron la aprobación del *blindaje*, esperando de ese modo recuperar la confianza de los mercados³⁴.

Durante los dos primeros meses hubo una disminución de la tasa de riesgo país que parecía augurar la esperada recuperación del crecimiento. Pero poco después, el impacto de la crisis financiera turca junto a la difusión de datos que planteaban dudas acerca del cumplimiento de las metas de déficit fiscal, reactivaron los recelos de los inversores sobre las perspectivas de la economía local. A partir de

30. El acuerdo en el G7 no fue homogéneo. Aunque votaron a favor, los Directores del Reino Unido y Canadá manifestaron críticas al *blindaje*. Ver Blustein, P. *Ibidem*.

31. Blustein, P. *op. cit.*, p. 105.

32. Aunque España no forma parte del G7, las empresas de ese país ocupaban el primer puesto en el ranking de la inversión extranjera en la Argentina en el año 2000. Esto explica el interés estratégico que poseía ese país en la continuidad del régimen económico local.

33. IMF “Second Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Augmentation”, Washington DC, January 4, 2001; Tenenbaum, E. *op. cit.* p. 139.

34. Es importante señalar que los créditos del *blindaje* posibilitaron a los grandes actores económicos locales fugar del país más de U\$S 12.000 millones durante el primer trimestre de 2001, y de ese modo ponerse a resguardo de una posible devaluación. Ver Comisión Especial de la Cámara de Diputados, *Fuga de divisas en la Argentina: Informe Final*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005, p. 49.

ese momento la tasa de riesgo país comenzó a mostrar una subida pronunciada y constante, evidenciando las expectativas cada vez mayores de las calificadoras acerca de una cesación de pagos.

4.2. Nuevas políticas para EEUU y el FMI

Con el triunfo del candidato republicano George W. Bush, accedieron al Ejecutivo norteamericano los sectores neoconservadores de EEUU, que hasta entonces habían manifestado sus propuestas sobre el papel de los organismos internacionales de crédito sólo en el Congreso. Esto les permitió ganar injerencia en la definición de políticas económicas y darles una nueva orientación a las mismas.

Estos sectores eran críticos del otorgamiento de paquetes de salvataje a los países que atravesaban crisis financieras, como había sucedido en México, el Sudeste Asiático y Rusia. Argumentaban que esa política había fomentado, por un lado, el endeudamiento irresponsable de los países, y por otro, las malas políticas de crédito de los acreedores privados, quienes prestaban en función de las elevadas tasas que ofrecía el país, sin evaluar el alto riesgo de incobrabilidad de esos préstamos. El FMI contribuía a ese proceso ya que si el país enfrentaba dificultades para atender los servicios de la deuda, otorgaba préstamos que posibilitaban el pago de los mismos, actuando como un prestamista de última instancia. Esto era conocido como la teoría del “riesgo moral”.

En esta línea se encontraba la propuesta de reforma de las instituciones financieras internacionales del Congreso de los EEUU, condensadas en el *Meltzer Report* (2000), cuyo diagnóstico y recomendaciones representaron la acción legislativa de mayor repercusión política para la política financiera internacional de los EE.UU. en el inicio del siglo XXI.³⁵ Allí se planteaba que el FMI debía ser reformado como una pequeña institución centrada más en la prevención que en la resolución de crisis, con dos responsabilidades: a) otorgar préstamos de corto plazo y bajos montos ante crisis de liquidez, y c) proveer consejos (pero no condiciones) de política económica. En casos de crisis de solvencia, la Comisión proponía que debía encararse una reestructuración de deuda. Asimismo entendía que los programas contenían una excesiva cantidad de condicionalidades con un bajo nivel de cumplimiento, lo que los hacía ineficientes. Por ello recomendaban que el FMI estableciera precondiciones para acceder al financiamiento. Esto derivaría en la recomendación por parte del Tesoro de EE.UU. de la utilización de acciones previas como mecanismo para identificar a los países que realmente estaban comprometidos con las reformas³⁶. La posición dominante que los EE.UU. ostentan en el organismo, entendida como mayor capacidad de influencia en relación al resto de los países, les permitiría

35. Burin, G. “El cambio en la Política Financiera Internacional de EEUU para Argentina en la Crisis del 2001”, Disertación de Maestría, Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, 2005, p. 28.

36. Burin, G. *op. cit.*, p. 43.

configurar progresiva –aunque no completamente– el accionar del FMI a partir de estos lineamientos³⁷.

Paralelamente Horst Köhler, el nuevo director gerente del FMI, se manifestaría a favor de introducir reformas en consonancia –aunque no completamente– con esos planteos. En particular, veía con buenos ojos que el Fondo se concentrara en la prevención más que en la resolución de crisis. Apoyaba el establecimiento de límites al financiamiento y el involucramiento del sector privado en la resolución de crisis, destacando la necesidad de que asumiera parte de los costos.³⁸ No obstante, consideraba que era preciso mantener los créditos a los países en desarrollo, para mantener la capacidad de intervenir sobre sus políticas económicas.³⁹

En este contexto, el FMI llevó adelante la revisión de su política de condicionalidad buscando reducir el alto grado de incumplimientos que se observaba, y por el cual era criticado tanto por sectores heterodoxos como ortodoxos. La propuesta se orientó por el doble objetivo de reducir y endurecer las condiciones incluidas en los acuerdos. Si los programas fallaban en su implementación porque los países no estaban comprometidos con las reformas acordadas, ahora se invertiría el proceso, y serían éstos quienes deberían demostrar su compromiso con el programa, implementando previamente a la firma del acuerdo o la revisión las reformas reclamadas. En este marco las acciones previas se presentaban como las condiciones ideales, y por ello su utilización se vería incrementada, tanto en general como frente al caso argentino en particular⁴⁰. Respecto de la propuesta de disminuir las condicionalidades, el comportamiento del FMI durante la crisis argentina no permite afirmar que haya habido avances en ese sentido. Por el contrario, el número de las mismas iría en aumento (en especial en el caso de las condicionalidades estructurales).

Ahora bien, en el marco del régimen de convertibilidad la estabilidad de la economía argentina dependía muy estrechamente de la posición externa del país, por lo que era necesario asegurar un constante ingreso de divisas. La apreciación cambiaria afectaba la competitividad de las exportaciones, y la recesión de la economía desalentaba el ingreso de IED y acentuaba la salida de capitales. El endeudamiento externo aparecía como la única fuente disponible. Pero con los mercados internacionales prácticamente cerrados, el FMI constituía la única fuente de financiamiento. Por ello era de vital importancia para el gobierno mantener vigente el acuerdo. Sin embargo, la nueva política financiera de los EE.UU. junto con las transforma-

37. Woods, N. "The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF", en Foot, R., MacFarlane, N. and Mastanduno, M. (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 95.

38. Köhler, H. "Toward a More Focused IMF", Luncheon Address at International Monetary Conference, Paris, May 30, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/053000.htm>

39. New York Times, "The IMF as 'a Crucial Cornerstone'", 29/3/00.

40. De un promedio de media acción previa por programa durante 1987-90, se pasa a un promedio de más de cinco en el período 1997-2000. Véase IMF "The Modalities of Conditionality – Further Considerations", Washington, 8 de enero de 2002, p. 29.

ciones del organismo, iban en la dirección opuesta. La tendencia a endurecer la condicionalidad, restringir el financiamiento multilateral y procurar, en crisis de solvencia, la reestructuración de deuda involucrando al sector privado, auguraban un contexto cada vez menos favorable para la continuidad de la convertibilidad.

4.3. El último crédito

En el mes de mayo de 2001, ya con Cavallo como ministro de Economía, el FMI realizó la tercera revisión del acuerdo. Aquí ya se observa un endurecimiento que se manifiesta, por un lado, en una mayor reticencia a ajustar las metas cuantitativas ante el no cumplimiento de las mismas; y por otro, en que reclama nuevamente un número elevado de metas estructurales. Como resultado del empeoramiento de las condiciones económicas, no se había logrado cumplir las metas de déficit, gasto y endeudamiento del primer trimestre. A fin de mantener vigente el programa, era necesario ajustarlas u otorgar un *waiver*, ya que se trataban de criterios de ejecución. Pero el organismo se mostraba renuente a aprobar la revisión, ya que cada vez había menos posibilidades de resolver la crisis en el marco de posibilidades que ofrecía el régimen de convertibilidad. En especial, por la carga que implicaba sobre el presupuesto el creciente servicio de la deuda externa, que había llevado a proponer un canje de bonos⁴¹. No obstante, el compromiso del gobierno con el mantenimiento de la convertibilidad, la expectativa de una mejora en las condiciones económicas con el nuevo ministro y la importancia estratégica de la estabilidad argentina para la región y los mercados emergentes en general,⁴² llevaron al Fondo a aprobar la revisión y entregar *waivers* por los incumplimientos.

Pero si bien el organismo flexibilizó las metas de déficit del segundo y tercer trimestre, mantuvo la meta anual de U\$S 6.500 millones. Esto restringía la estrategia del gobierno de “acordar metas que luego se incumplían pero eran perdonadas”, y dadas las limitaciones políticas para realizar un ajuste fiscal como el exigido, la posibilidad de una reestructuración de deuda aparecía más cercana.

Poco después el gobierno anunció la política de *déficit cero*, mediante la cual se priorizaron por ley los pagos de intereses de la deuda, condicionándose el cumplimiento del resto de las obligaciones públicas al saldo sobrante de la recaudación. Su implementación profundizó la recesión a niveles inéditos e insostenibles en términos políticos y sociales, e hizo imprescindible un nuevo crédito extraordinario del Fondo para sostener la convertibilidad, debido al deterioro en la recaudación.

En este marco se llevó a cabo la cuarta revisión del programa. Las posiciones al interior del FMI, del gobierno estadounidense y el resto de los países centrales

41. Este permitió aliviar el pago de intereses que debían realizarse entre 2001 y 2005, a costa de un aumento sustancial en los pagos de interés y capital a realizarse en los siguientes 25 años. Mussa, M. *op. cit.*, p. 65.

42. IMF “Third Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers and Modification of the Program”, Washington, 14 de mayo de 2001, p. 23.

no eran homogéneas; había diferencias respecto de qué intereses e ideas priorizar. Aunque algunos técnicos se manifestaron en contra de otorgar el desembolso, ya que consideraban que no existía chance de que el paquete resolviera los problemas económicos⁴³, al interior del FMI existía cierto consenso entre los técnicos del Departamento del Hemisferio Occidental, Stanley Fischer y Horst Köhler -Vicedirector y Director Gerente respectivamente- acerca de aprobar un aumento *standard* de la línea de crédito por U\$S 5.000 millones para fortalecer las reservas del país. Aún cuando veían muy pocas chances de éxito, entendían que el desembolso permitiría ganar tiempo y evitaría que el organismo fuera señalado como responsable de la caída argentina⁴⁴. En cuanto a la administración Bush, podían identificarse dos posturas: la del Departamento de Estado que apoyaba el crédito, ya que temía por la estabilidad política de la región, y la de Paul O'Neill, Secretario del Tesoro, quien proponía destinar una suma de dinero extra para garantizar una reestructuración de la deuda que incluyera una quita⁴⁵. Por último, aunque la mayoría de los países centrales apoyaban el desembolso, otros se manifestaban en contra, porque entendían que la Argentina debía revisar integralmente su programa. En este sentido, los representantes de Holanda y Suiza (cada uno junto a otros países) se abstendrían en la votación formal en el Directorio del FMI.⁴⁶

Finalmente, el Fondo aprobó un aumento del crédito disponible en U\$S 8.000 millones, de los cuales U\$S 3.000 millones estarían destinados a una futura operación de reestructuración de deuda. Luego de una intensa negociación se llegó a un resultado en el que todas las partes ganaron, pero también cedieron algo. El gobierno argentino obtuvo un desembolso que le daba una "última oportunidad" de revertir la situación, pero bajo el compromiso de que debería reestructurar su deuda incluyendo una quita. El Tesoro de EEUU estaba conforme con el compromiso de reestructuración, ya que emitía señales concretas de que el sector privado debía involucrarse en las resoluciones de las crisis compartiendo una parte de las pérdidas; pero a fin de evitar un posible contagio de la crisis argentina al resto de la región, aceptó que se entregara un nuevo crédito. Por último el FMI dejaba conformes a la Argentina y a los EEUU, buscando evitar ser señalado como responsable de la crisis argentina.

Aunque todas las condicionalidades cuantitativas fueron cumplidas (a excepción de la meta de gasto del gobierno federal, que fue cumplida luego de drásticos recortes presupuestarios), ese resultado se había logrado luego de que el FMI las modificara en función de las dificultades que mostraba el escenario económico.

43. Mussa, M. *op. cit.*, p. 78.

44. Blustein, P. *op. cit.*, p. 145; Oficina de Evaluación Independiente - FMI "Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001", Washington DC: IMF, 30 de junio de 2004, p. 95.

45. Blustein, P. *op. cit.*, p. 147.

46. La abstención, como es sabido, es la manera tradicional de manifestar desacuerdos en el Directorio Ejecutivo.

De todas maneras, el mantenimiento de la meta de déficit anual auguraba serias dificultades al gobierno para aprobar la siguiente revisión.

En relación a las metas estructurales el FMI exigió al gobierno anunciar públicamente que, de ser necesario, podrían recortarse las transferencias a las provincias a fin de cumplir con la política de *déficit cero*. Esta se trató de una acción previa, lo cual evidencia la negativa del organismo a tolerar nuevos incumplimientos en las metas de déficit. También muestra cómo el Fondo aprovechaba la situación de fragilidad fiscal para presionar indirectamente por la reforma del esquema de coparticipación. De las seis condicionalidades restantes, el gobierno cumplió dos y otra de forma parcial, poniendo de manifiesto el escaso margen político con el que contaba la administración. Las reformas más conflictivas (reforma del sistema jubilatorio y aprobación de un nuevo marco regulatorio del sistema portuario) no fueron cumplidas. Pero debido a que eran parámetros de referencia, el incumplimiento no constituyó una traba formal para aprobar la revisión.

4.4. La suspensión del programa

Mientras se debatía entre aprobar o no el aumento de la línea de crédito para Argentina, el Fondo acordó un paquete de asistencia de U\$S 15.000 millones para Brasil, cuya economía era afectada por las turbulencias locales. Desde ese momento se puso de manifiesto un cambio en la estrategia del FMI, que parecía priorizar la limitación del contagio de la crisis a otros países, antes que destinar más recursos para sostener el programa argentino.

Poco después ingresó Anne Krueger a la Gerencia del FMI y con ella, la posición más rígida de la Casa Blanca respecto del rol del organismo en las crisis de deuda. Krueger comulgaba con las propuestas del *Reporte Meltzer* y consideraba que ante una situación de crisis de solvencia como la que atravesaba el país, se debía devaluar la moneda y reestructurar la deuda⁴⁷. Asimismo, los atentados del 11 de septiembre en EEUU motivaron que las cuestiones de seguridad nacional tomaran prioridad por sobre la problemática financiera de los países emergentes en la agenda de política exterior de ese país⁴⁸.

En este contexto la Argentina realizó un último intento por mantener el régimen de convertibilidad lanzando una reestructuración “ordenada” de su deuda que incluía una quita moderada. Pero ante la salida masiva de depósitos del sistema financiero y el descenso de las reservas, el gobierno instauró una restricción al retiro de depósitos –vulgarmente conocida como *corralito*– para evitar la quiebra del sistema bancario. La situación de notable desequilibrio en las cuentas públicas, que mostraba la imposibilidad de cumplir con las metas cuantitativas acordadas con el FMI, junto con la grave crisis política y social por la que atravesaba el país,

47. Loser, C. *op. cit.*, p. 215.

48. Bembí, M. y Nemiña, P. *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina – FMI*, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007, p. 55.

motivaron que el organismo suspendiera las negociaciones por la aprobación de la quinta revisión del acuerdo. La baja disposición del Fondo a aprobar la revisión se pone de manifiesto al observar que había exigido, en calidad de acción previa, enviar al Congreso un proyecto de reforma de la ley de coparticipación consensuado con las provincias, una exigencia prácticamente imposible de cumplir en ese contexto.

La Argentina declaró a fin de ese año la suspensión parcial de los pagos de la deuda externa y el abandono del régimen de convertibilidad. En medio de una crisis sin precedentes, en la que se sucedieron cinco presidentes en una semana, asumió la presidencia Eduardo Duhalde. Con su gestión se iniciaría una nueva etapa, en la que se profundizarían los conflictos con el FMI. Como es sabido, durante el año más intenso de la crisis el Fondo profundizó su postura intransigente, condicionando el financiamiento al cumplimiento de nuevas y cada vez más duras exigencias. Paradójicamente, utilizaba por segunda vez a la Argentina como un ejemplo con el fin de defenderse de críticas, aunque con sentidos diferentes. Mientras que en medio de los cuestionamientos por su actuación en la crisis del Sudeste Asiático, ponderó al país como un ejemplo de la efectividad de sus recomendaciones; en 2002, ante el fracaso de las políticas económicas que había respaldado durante la década del noventa y en un movimiento similar al del consultor fracasado,⁴⁹ señaló al país como un ejemplo de comportamiento "irresponsable" con el fin de evitar asumir su corresponsabilidad.

5. Conclusión

El análisis de tres coyunturas clave durante el período (la entrega del *blindaje*, el último desembolso y la suspensión del programa) permiten apreciar que el FMI endureció progresivamente su comportamiento frente al país. Esto se manifestó en su política financiera y de condicionalidad. Respecto de su política crediticia, el Fondo pasó de apoyar al país con reiterados créditos, a suspender definitivamente su asistencia. En cuanto a su política de condicionalidad pueden plantearse similares consideraciones. Respecto de las metas cuantitativas, pasó de tolerar reiterados incumplimientos a suspender el programa vigente ante la evidencia de que el gobierno no cumpliría con las metas. En relación a las metas estructurales, el organismo fue endureciendo progresivamente su posición, aunque de forma menos lineal. Si al inicio del acuerdo exigió relativamente pocas y blandas condicionalidades (en la primera revisión hubo "sólo" seis condicionalidades estructurales, todas parámetros de referencia), con el transcurso del tiempo fue aumentando el número de condiciones (llegando a diez en la tercera revisión) y el grado de exigencia (en diferentes momentos se incluyeron acciones previas, las condicionalidades más duras). Esta trayectoria se consolidó e hizo evidente durante 2002, cuando el organismo condicionó la suscripción de un nuevo acuerdo al cumplimiento de sucesivas

49. Corrales, J. "The Politics of Argentina's Meltdown", *World Policy Journal*, Vol. XIX, n.º 3, 2002, p. 39.

condicionalidades. Cabe señalar que el aumento en la cantidad de condiciones contrasta con uno de los argumentos centrales que orientó la reforma de la política de condicionalidad, que proponía ir disminuyendo el número de las mismas. Esto resalta, en términos relativos, la intensidad de la intransigencia del Fondo frente a la Argentina durante la crisis local.

El progresivo endurecimiento no fue resultado de una "conspiración" o de la aplicación de lineamientos técnicos, sino el resultado de procesos de negociación en los que intervienen múltiples intereses y actores, ninguno capaz de determinar por sí solo el desenlace de dicho proceso. Lo cual no implica dejar de considerar la desigual relación de poder que existe entre ellos.

En este sentido, la entrega del *blindaje* fue apoyada por los diferentes actores intervinientes en el proceso, aunque cada uno por motivos diferentes. El gobierno argentino ganaba tiempo y recibía un *shock* de confianza; los países centrales protegían los intereses de grupos transnacionales e inversores privados; y el FMI apoyaba a su mejor alumno.

En un contexto económico mucho más frágil, el desembolso de agosto de 2001 consistió en un punto intermedio en el derrotero del comportamiento del FMI, ya que constituyó una bisagra entre el apoyo que mantenía al país y el nuevo paradigma que posteriormente desplegaría. Respecto de las posiciones de los diferentes actores involucrados, la decisión dejaba parcialmente conformes a todas las partes. Los EEUU pretendían que se reestructurara la deuda; pero el organismo quería posponerla, sabiendo que implicaría la caída de la convertibilidad y sería señalado por ello. Por su parte, el gobierno argentino recibía una nueva -la última- inyección de capital.

La suspensión del programa a fines de 2001 expresó el consenso existente entre los actores dominantes respecto de la no sustentabilidad del régimen de convertibilidad y la necesidad de reestructurar la deuda pública. Las condiciones en que se realizó determinaron que estallara una profunda crisis económica y durante la cual el Fondo mostraría una postura confrontativa, planteando sucesivas condiciones con el evidente interés de posponer la suscripción del acuerdo.

En todas estas coyunturas puede apreciarse que el comportamiento del FMI no está determinado por los deseos de los países centrales. Sin negar que poseen una importante capacidad de intervención, estos deben negociar entre ellos y con el propio organismo. Asimismo, es evidente que en la acción del Fondo intervienen la política y los intereses. El FMI puede ser pensado, entonces, como un actor social con autonomía relativa. Sin embargo, esa autonomía relativa se hace efectiva a través de negociaciones, entendidas como el escenario en el que se definen y expresan las pujas entre los diferentes actores involucrados en el proceso. Y habida cuenta que el grado y el alcance de esa autonomía se definen en esas pujas, en las cuales algunos se encuentran en mejor posición relativa de poder, pero ninguno ostenta una posición determinante, se entiende que la acción del organismo no puede separarse del contexto en el cual se ejerce. Así, el comportamiento del FMI puede pensarse

como el resultado de la intervención de tres factores interrelacionados entre sí: los intereses económicos y geopolíticos de los países centrales; los intereses internos de la institución y su burocracia; y el comportamiento del país en crisis.

Anexo de cuadros y gráficos

		1ª Rev. Sep-00		2ª Rev. Ene-01		3ª Rev. May-01	4ª Rev. Sep-01	5ª Rev. Dic-01	
		I-00	II-00	III-00	IV-00	I-01	II-01	III-01	IV-01
1. Resultado acumulado del Gobierno Federal	Meta	-2.150	-2.690	-3.997	-6.700	-2.100	-5.469	-6.601	-6.500
	Visto	-2.005	-2.263	-3.988	-6.974	-3.122	-5.339	s/d	-10.413
2. Gasto primario acumulado del Gobierno Federal	Meta	13.390	26.130	39.824	52.930	13.313	26.657	39.194	50.684
	Visto	13.260	26.100	39.782	53.130	13.684	26.429	s/d	50.210
3. Resultado consolidado acumulado de las Provincias	Meta	-	-1.370	-	-3.400	-600	-1.450	-2.080	-2.760
	Visto	n/c	-1.565	n/c	-3.200	-671	-1.448	s/d	-6.246
4. Variación acumulada en la deuda del Gobierno Federal	Meta	1.171	5.536	6.377	5.700	1.311	7.025	6.751	6.700
	Visto	1.667	3.198	6.192	6.408	1.791	6.973	s/d	15.418
5. Variación acumulada en la deuda de corto plazo del Gobierno Federal	Meta	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	3.500	3.500	3.500
	Visto	592	519	1.126	934	399	2.269	s/d	s/d
6. Variación acumulada en la deuda del Sector Público Consolidado	Meta	-	-	s/d	9.200	1.903	8.762	8.876	9.460
	Visto	n/c	n/c	s/d	9.620	2.457	8.394	s/d	22.457
7. Activos internos netos (AIN) del Banco Central*	Meta	-275	-440	-850	-1.080	7.458	8.652	10.635	9.675
	Visto	-677	-921	-1.517	-122	7.145	8.549	s/d	17.680

Cuadro 1: Argentina: condicionalidades cuantitativas bajo el Acuerdo *Stand-By* 2000-2001. Por tipo y cumplimiento. Datos en millones de pesos. * Para el período Ene-Dic 2000 refiere a la variación acumulada en los AIN; para Ene-Dic 2001-2002 refiere al *stock* de AIN. ** Los datos correspondientes al período IV-00 no están disponibles. A fin de dar cuenta del cumplimiento se consideró como meta la última disponible y se la contrastó con el resultado definitivo. Fuente: Elaboración propia en base a *IMF Staff Report for Stand-By Arrangement, 1st, 2nd, 3rd and 4th Review y 2002 Article IV Consultation*.

Condicionabilidad	Tipo	Resultado
1ª Revisión / 15-Sep-00		
1. Implementar leyes para reforzar la administración tributaria	PR	Parcialmente cumplida
2. Implementar la ley de flexibilización laboral	PR	Cumplida
3. Implementar acuerdos de monitoreo de finanzas provinciales	PR	Cumplida
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema de seguridad social	PR	Cumplida
5. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del régimen de Coparticipación	PR	No cumplida
6. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del Banco Nación	PR	Cumplida
2ª Revisión / 12-Ene-01		
1. Vetar por Decreto la adición por parte del Congreso de gastos no contemplados en el presupuesto 2001	AP	Cumplida
2. Vetar por Decreto la adición por parte del Congreso de artículos que habían trabado la reforma del sistema jubilatorio y de salud	AP	Cumplida
3. Implementar la reforma del sistema de seguridad social	PR	Cumplida
4. Promulgar modificaciones a la carta orgánica del Banco Central y la ley bancaria	PR	No cumplida
5. Completar la reestructuración del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados (PAMI)	PR	No cumplida
6. Convertir al Banco Nación en una sociedad anónima estatal	PR	No cumplida
3ª Revisión / 21-May-01		
1. Emitir un Decreto para consolidar y mejorar los mecanismos de pago impositivos, suspender las moratorias, e impedir el otorgamiento de nuevas facilidades en condiciones no contempladas en el Decreto	PR	No cumplida
2. Comenzar la implementación del Tribunal Penal Tributario	PR	Cumplida
3. Diseñar un plan nacional de auditoría tributaria, orientado a alcanzar 100.000 auditorías tributarias para el fin de 2001	PR	Cumplida
4. Implementar las reformas propuestas para la regulación del sistema jubilatorio	PR	No cumplida
5. Preparar un plan de reestructuración de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	PR	Cumplida
6. Preparar un plan detallado de acción para eliminar el déficit del PAMI, e implementar las mejoras de transparencia y control de sus operaciones previstas en el presupuesto 2001	PR	Cumplida
7. Preparar un plan de reestructuración de las asignaciones familiares	PR	Cumplida
8. Implementar regulaciones a la Ley de Protección de la Competencia	PR	Cumplida
9. Presentar un proyecto de ley sobre buenas prácticas en el sector financiero y el gobierno corporativo	PR	Cumplida
10. Publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en Provincias y Nación de los compromisos asumidos en el Pacto Federal	PR	No cumplida

4ª Revisión / 7-Sep-01		
1. Anunciar públicamente que podrían recortarse las transferencias garantizadas a las Provincias, si fuera necesario, para cumplir la ley de déficit cero	AP	Cumplida
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	No cumplida
3. Implementar el plan de reestructuración diseñado de las asignaciones familiares	PR	Parcialmente cumplida. Pasa a 5ª Rev
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema jubilatorio	PR	No cumplida
5. Anunciar un cronograma de eliminación del Arancel Externo Común del MERCOSUR para fin de 2002	PR	Cumplida
6. Proponer un nuevo Marco Regulatorio para el Sistema Portuario	PR	No cumplida
7. Publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en Provincias y Nación de los compromisos asumidos en el Pacto Federal	PR	Cumplida
5ª Revisión / Dic-01 – No concluida		
1. Enviar al Congreso un proyecto de ley acordado con las Provincias para reformar los acuerdos de Coparticipación	AP	No cumplida
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	No cumplida
3. Implementar un plan para reforzar la recaudación tributaria	PR	s/d
4. Completar 80.000 auditorías tributarias	PR	s/d
5. Implementar el plan de reestructuración diseñado de asignaciones familiares	PR	No cumplida
6. Reforzar el cumplimiento de los requisitos de prudencia crediticia de los bancos públicos y solicitar la organización de una auditoría externa para el Banco Provincia de Buenos Aires	PR	No cumplida
7. Implementar un nuevo Marco Regulatorio para el Sector de Telecomunicaciones	PR	Cumplida
8. Presentar un proyecto de ley para facilitar el proceso de liquidación de bancos	PR	Cumplida
9. Publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en Provincias y Nación de los compromisos asumidos en el Pacto Federal	PR	s/d

Cuadro 2: Argentina: detalle de condicionalidades estructurales incluidas en el acuerdo *Stand-By* 2000-2001. Por Revisión, tipo y cumplimiento. PR: Parámetro de referencia. AP: Acción previa ... El resultado no se indica expresamente en los documentos del FMI, y se basa en otras fuentes (indicadas abajo). Fuente: Elaboración propia en base a *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001 (OEI-FMI)* y *IMF Staff Reports for 1st, 2nd, 3rd and 4th Reviews of SBA Arrangement.*, www.clarin.com, www.infoleg.gov.ar, www.senado.gov.ar.

Etapa	Total	Cumplidas	Parcialmente cumplidas	No Cumplidas	s/d
1ª Rev / Sep-00	6	4	1	1	0
Acción previa	0	0	0	0	0
Parámetro de referencia	6	4	1	1	0
2ª Rev / Ene-01	6	3	0	3	0
Acción previa	2	2	0	0	0
Parámetro de referencia	4	1	0	3	0
3ª Rev / May-01	10	7	0	3	0
Acción previa	0	0	0	0	0
Parámetro de referencia	10	7	0	3	0
4ª Rev / Sep-01	7	3	1	3	0
Acción previa	1	1	0	0	0
Parámetro de referencia	6	2	1	3	0
5ª Rev / Dic-01	9	2	0	4	3
Acción previa	1	0	0	1	0
Parámetro de referencia	8	2	0	3	3

Cuadro 3 Argentina: total de condicionalidades estructurales del acuerdo *Stand-By* 2000-2001, según cumplimiento. Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 2.

	A. Desembolsos	B. Reembolsos	C. Flujo Neto (A-B)
I-00	0	376	-376
II-00	0	318	-318
III-00	0	427	-427
IV-00	2.095	353	1.742
I-01	2.858	423	2.435
II-01	1.242	371	871
III-01	6.292	401	5.891
IV-01	0	400	-400
I-02	0	382	-382
II-02	0	370	-370
III-02	0	363	-363
IV-02	0	305	-305

Cuadro 4: FMI y Argentina: desembolsos, Reembolsos y Flujo neto (2000-2002). En millones de dólares /1 /1 DEG convertidos a dólares por el tipo de cambio media geométrica de cada año. Fuente: FMI e International Financial Statistics.

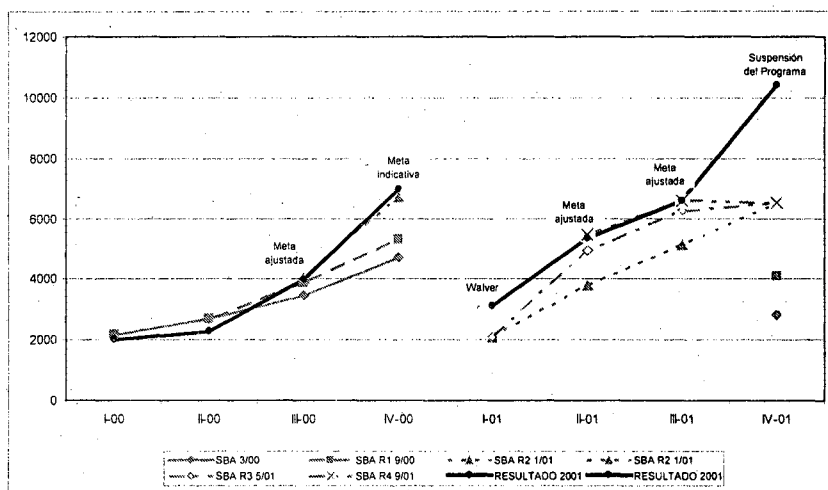


Gráfico 1: Argentina: resultado acumulado del gobierno federal. Metas acordadas en el acuerdo *Stand-By* (2000-2001), resultado y decisión del FMI ante cada incumplimiento. En millones de dólares al final de cada período. Fuente: Elaboración propia en base a *IMF Staff Reports for 1st, 2nd, 3rd and 4th Reviews of SBA Arrangement and Article IV consultation 2002*.

RESUMEN

El Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) jugó un papel destacado y hasta hoy criticado durante la crisis económica que estalló en Argentina a fines de 2001. Varios autores coinciden en que el organismo no sólo falló en evitar el estallido de la crisis, sino que su intervención la agravó. Pero se observan divergencias en torno a los motivos que explicarían su accionar. Mientras que algunas interpretaciones señalan que su intervención formó parte de una suerte de “conspiración” en contra del país, otras argumentan que sólo se trató de la aplicación de los criterios “técnicos” establecidos que guían su accionar.

A diferencia de los enfoques precedentes, se propone analizar el comportamiento del FMI en contextos de crisis financieras como resultado de la incidencia de tres factores interrelacionados entre sí: a) los intereses económicos y políticos de los países centrales; b) los intereses internos de la institución y su burocracia, y c) el comportamiento del país en crisis. A partir del marco conceptual propuesto, se analiza el comportamiento del FMI durante la etapa previa al estallido de la crisis argentina (2000-2001). Allí se observa que endureció progresivamente su comportamiento tanto en materia financiera como en su política de condicionalidad.

ABSTRACT

The International Monetary Fund (IMF or Fund) played a prominent and until today criticized role during the economic crisis that erupted in Argentina in late 2001. Several authors agree that the organism failed not only in preventing the outbreak of the crisis but that its intervention aggravated it. Nevertheless differences are seen around the motives which would explain its action. While some interpretations suggest that its intervention was part of a sort of "conspiracy" against the country, others argue that it was the logical result of the application of the established "technical" criteria that guide its action.

Unlike previous approaches, it is proposed to analyze the IMF's behavior in contexts of financial crises as a result of the effect of three interrelated factors: a) the economic and geopolitical interests of the central countries; b) the interests from within the institution and its bureaucracy, and c) the behavior of the country in crisis. From the proposed conceptual framework, it is analyzed the IMF's behavior during the period previous to crisis' outbreak in Argentina (2000-2001). It is observed that its behavior gradually tightened both financially and in its conditionality policy.

