

Historia de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional

*Pablo Nemiña**

Si desde su creación a finales de la Segunda Guerra Mundial el Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) tuvo una intervención controversial en la política económica de los países en desarrollo, la relación con la Argentina destaca por su persistencia y conflictividad. En los cincuenta años transcurridos desde el ingreso de nuestro país al organismo en 1956 hasta el pago total por adelantado de la deuda pendiente desde la crisis de la convertibilidad en 2006, la Argentina estuvo bajo acuerdo en 38 años.¹ Si se considera que los acuerdos están contemplados para otorgar financiamiento transitorio, se pone de manifiesto que lo excepcional, en el caso de la relación del FMI con la Argentina, se convirtió en norma.

Aunque con matices, durante este período el Fondo aprovechó cada solicitud de financiamiento para presionar por la implementación de medidas ortodoxas en materia económica. Durante el desarrollismo, alentó la liberalización del comercio exterior y los movimientos de capitales y la limitación del gasto público. Esto motivó la aparición de conflictos no sólo con gobiernos republicanos, sino también con otros de facto como el de Onganía que, aunque restringiendo la actividad sindical, promovían una fuerte intervención del Estado en materia económica. Así, apoyado en la robustez que mostraban las cuentas externas, en 1967 Onganía suspendió el acuerdo vigente y canceló por anticipado la deuda con el organismo.²

En 1976 el Fondo apoyó el programa económico ortodoxo y regresivo de la

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

¹ Noemí BRENTA, *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008.

² Raúl GARCÍA HERAS, *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*, Buenos Aires, Lumiere, 2008.

dictadura militar. Ante el estallido de la crisis de la deuda, provocada por las imprudentes políticas financieras privadas y oficiales, el brusco incremento de la tasa de interés internacional y la estatización de la deuda externa privada, el Fondo se constituyó en garante del repago de los más de 43.000 millones de dólares adeudados principalmente a los bancos de los EE. UU. a través de los programas de ajuste estructural que condicionaron el margen de acción en materia económica desde la vuelta de la democracia. Pero los desequilibrios fiscales y externos derivados del peso del servicio de la deuda sobre un presupuesto cada vez más reducido llevaron a una moratoria. En este marco, la fuga de capitales disparó la cotización del dólar, la cual motorizó el estallido de la hiperinflación y la asunción anticipada del presidente Carlos Menem en 1989.³

Inspirado en los planteos del Consenso de Washington, el gobierno implementó un programa neoliberal que incluyó un plan masivo de privatizaciones y desregulación, la liberalización financiera y comercial, el establecimiento de un régimen de convertibilidad con tipo de cambio fijo apreciado y, en general, la retirada del Estado como regulador de la actividad económica. El plan controló la inflación a costa de la promoción de la especulación financiera, la desindustrialización y el aumento de la desigualdad, la desocupación y la pobreza.⁴

¿Por qué el programa de reformas estructurales incluyó la convertibilidad, si ésta contradecía la recomendación de implementar un tipo de cambio flexible y alto para promover las exportaciones incluida en el Consenso de Washington? Al respecto, Hugo Nochteff resalta la necesidad de separar analíticamente la convertibilidad con tipo de cambio fijo del resto de las reformas estructurales:

“Ello se debe a que, desde un punto de vista estrictamente técnico, se podría haber aplicado el mismo esquema de estabilización y recuperación de la moneda como unidad de cuenta sin realizar las demás transformaciones en forma de ‘shock’ y con los sesgos que las caracterizaron, las cuales constituyeron la satisfacción de las demandas de las distintas fracciones del bloque hegemónico. La asimilación del esquema monetario-cambiarío con el resto de las transformaciones [estructurales] bajo el término engañoso de ‘Plan de Convertibilidad’ fue sobre todo una forma de legitimación -una suerte de ‘Caballo de Troya’- de las transformaciones que correspondían a esas demandas.”⁵

Debido al déficit de la balanza comercial y que la inversión extranjera tenía su contrapartida en la salida de divisas vía remisión de utilidades, el endeudamiento externo se consolidó como la fuente principal de entrada de divisas. En efecto, la deuda pública se duplicó entre 1993 y 2001, alcanzando los 144.000 millones de dólares (un 53.5% del PBI). Luego de algunas vacilaciones iniciales respecto de la

³ Eduardo BASUALDO, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2006; José María FANELLI y Roberto FRENKEL, *Políticas de estabilización e hiperinflación en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1990.

⁴ Hugo NOCHTEFF, “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Época. Revista de Economía Política*, Buenos Aires, año 1, núm. 1, 1999.

⁵ *Ibid.*, p. 7.

capacidad para sostener la convertibilidad, el FMI apoyó el programa económico, primero ponderando la implementación de políticas ortodoxas por parte de uno de sus "mejores alumnos" y luego concediendo créditos cuando las crisis financieras dificultaron el acceso al financiamiento privado.⁶

Con la economía en recesión, el Fondo alentó la implementación de medidas "amigables" hacia los mercados como la reducción de los salarios y la flexibilización de las leyes laborales, esperando que el restablecimiento de la confianza reiniciara el flujo de inversiones. Aunque las metas de déficit eran sistemáticamente incumplidas, ya que cada ajuste redundaba en una caída mayor del producto, el Fondo perdonó esos desvíos en tanto permitían mantener la especulación financiera. El estallido de una crisis económica y social sin precedentes a finales de 2001 marcó el límite político al ajuste, determinando la devaluación de la moneda y la declaración del *default* sobre el 65% del total de la deuda pública, unos 94.300 millones de dólares en títulos públicos y créditos con organismos oficiales como el Club de París.

Evitando asumir su corresponsabilidad en la crisis, el Fondo desplegó desde entonces una estrategia intransigente: condicionó su financiamiento a la implementación de un fuerte ajuste, la liberalización del tipo de cambio y diversas medidas orientadas a compensar las pérdidas del sector financiero afectado por la cesación de pagos. Las políticas procíclicas y regresivas profundizaron los efectos recesivos sobre la economía, que a mediados de 2002 mostraba un 25% de desocupación y casi 60% de pobres.

A pesar de que el país había cumplido gran parte de sus demandas, el Fondo demoró deliberadamente la suscripción del acuerdo; ello acercó a gran parte del G7, en especial los EE. UU., a la posición de la Argentina, cuya economía mostraba signos de recuperación alentada por un tipo de cambio competitivo y la disminución del peso de la deuda sobre el presupuesto. Este camino se consolidó con la asunción de Néstor Kirchner en 2003, quien desplegó una postura confrontativa frente a los acreedores negociando más del 92% de la deuda en *default* -en dos etapas- con una quita del 65%.⁷ Luego canceló anticipadamente la deuda de casi 10.000 millones de dólares con el FMI, ya que sus exigencias obstaculizaban la consolidación del proceso de crecimiento en marcha, centrado en la promoción de la producción, el empleo y el mercado interno. La política de desendeudamiento refuerza la decisión de ganar márgenes de autonomía financiera.⁸

Este breve repaso histórico de la relación entre el FMI y la Argentina pone de manifiesto dos cuestiones. Primero, los acuerdos de política y los créditos constituyeron dos vehículos que permitieron y facilitaron la intervención del FMI en la economía argentina. Debido a la persistencia de su intervención, se destaca la importancia de analizar con profundidad los determinantes y las implicancias que tuvieron a nivel económico y político durante los últimos años. Segundo, la relación no se presenta como inherentemente conflictiva. Si bien los condicionamientos del

⁶ Mariela BEMBI y Pablo NEMIÑA, *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007.

⁷ Mario DAMILL, Roberto FRENKEL y Martín RAPETTI, "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 45, núm. 178, 2005, pp. 187-233.

⁸ Pablo NEMIÑA, "Argentina: Camino del desendeudamiento. 1991-2011", *Ola Financiera*, México D.F., año 5, núm. 12, 2012, pp. 70-88.

organismo suelen desatar tensiones con el ejecutivo, al igual que cualquier exigencia externa que limita la soberanía, el conflicto o la cordialidad en el vínculo aparece como el resultado del grado de coincidencia en los intereses del gobierno de turno y el organismo. Esto permite comprender por qué hubo confrontaciones entre el Fondo y gobiernos tan disímiles políticamente como la dictadura de Onganía y la gestión de Kirchner, o por qué el organismo toleró sistemáticamente los incumplimientos de las metas fiscales de Menem, evitando abrir una confrontación en el frente externo con un gobierno promotor de reformas pro mercado.

Aunque la relación entre el FMI y la Argentina data de mediados de siglo XX, los análisis se han demorado hasta la década del '80 y, aun desde entonces, es notable la escasez de trabajos sistemáticos al respecto. En este sentido, el presente dossier, integrado por tres trabajos, busca ampliar la comprensión del sentido histórico del vínculo entre la Argentina y uno de los actores externos clave en la evolución de la economía política doméstica.

El primer artículo, a cargo de la economista Noemí Brenta, analiza los efectos de los programas suscriptos con el FMI sobre las principales variables macroeconómicas del país entre 1956 y 2006, esto es, el crecimiento, la inflación y el empleo. A partir de un minucioso relevamiento de las exigencias establecidas por el organismo y la evolución de la economía local, la autora demuestra que, si bien en el corto y el mediano plazo los programas del FMI corrigen la balanza de pagos, su continuidad en el tiempo afecta negativamente el crecimiento, la inflación, el empleo y los indicadores sociales.

Los artículos del sociólogo Pablo Nemiña y el politólogo Ignacio Labaqui, el segundo y el tercero de este dossier respectivamente, estudian con profundidad -a partir de un marco de análisis similar- los procesos de negociación entre el FMI y la Argentina durante la crisis de la convertibilidad, una de las coyunturas más problemáticas de la historia económica reciente y, probablemente, la intervención más intensa y criticada del organismo. Nemiña propone explicar el marcado cambio en la relación entre el FMI y la Argentina durante la gestión de la Alianza, que en un lapso muy breve pasó de ser un vínculo cooperativo a uno altamente conflictivo. El autor encuentra que durante el primer año de gestión, ambos negociadores compartían un interés por la continuidad de las políticas pro-mercado. No obstante, la insistencia del gobierno en mantener un régimen cambiario-monetario insostenible, el endurecimiento de la política financiera internacional de los EE.UU. y la consolidación de una posición intransigente en la Gerencia del FMI, volvieron progresivamente intransigente al organismo. Esto implicó el aumento de la conflictividad en las negociaciones y la configuración de un escenario menos favorable para la continuidad de la convertibilidad.

Por último, Labaqui analiza las intensas negociaciones entre el Fondo y la administración de Eduardo Duhalde, durante el período inmediatamente posterior al estallido de la convertibilidad. Al profundizar en el estudio de una de las coyunturas más críticas de los últimos años, el autor observa que la débil posición negociadora del gobierno junto a la confrontatividad del organismo, fundamentada especialmente en la prescindencia de las potencias centrales y la intransigencia de la Gerencia, configuró un período de conflictivas e infructuosas negociaciones por un nuevo acuerdo. Ellas culminaron casi un año después con un acuerdo de características inusuales, merced a la inédita presión internacional sobre el FMI.