.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de créditos : los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Pablo Luis Nemiña

Claudio Katz, dir.

Martín Schorr, co-dir.

Ana Castellani, co-dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2011

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales

Tesis para optar por el título de
Doctor en Ciencias Sociales

LA RELACIÓN ENTRE EL FMI Y LOS GOBIERNOS TOMADORES DE CRÉDITOS.
Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)

Pablo Luis Nemiña

Director: Claudio Katz
Co-director: Martín Schorr
Consejera de Estudios: Ana Castellani

Buenos Aires
Junio de 2011

Resumen

Las miradas progresistas y conservadoras coinciden en identificar a la relación entre el FMI y los países en desarrollo como una de las más controversiales del ámbito internacional; no obstante, difieren al explicar los orígenes de ese conflicto. El progresismo focaliza en la exigencia por parte del Fondo de impopulares medidas ortodoxas orientadas a proteger los intereses del sector financiero; para el conservadurismo, los Gobiernos dejan de lado la implementación de las medidas de ajuste comprometidas, una vez recibida la asistencia financiera. De este modo, dependiendo del punto de vista, ya sea por la imposición de medidas o por su incumplimiento, las relaciones entre el FMI y los Gobiernos aparecen como irremediablemente conflictivas.

Sin embargo, la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de crédito no constituye un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan; ni tampoco uno en el cual el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los incumplimientos de los países. Toda vez que existe un margen para la negociación, la conflictividad de la relación aparece más como el resultado contingente de las *estrategias* implementadas, que un supuesto dado de antemano.

Por consiguiente, la pregunta que orienta la presente investigación remite a *cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos de los países tomadores de créditos*. Esta pregunta establece dos objetivos generales: primero, explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias que implementan los negociadores; segundo, explicar cómo inciden las estrategias del FMI y los Gobiernos sobre el proceso de negociación.

Para responder a los interrogantes, se desarrolla un esquema conceptual de doble nivel que permite sistematizar el estudio de procesos de negociación, tomando en cuenta la incidencia simultánea de la política internacional y la doméstica. El análisis se centra en las estrategias que implementan el FMI y los Gobiernos con relación a la negociación internacional, las cuales están vinculadas con la posición negociadora –que remite al grado de fortaleza- y el estilo de negociación –que refiere a la habilidad y voluntad que ostenta el negociador-. Las estrategias se caracterizan en función de las acciones en torno al otorgamiento de concesiones en la primera etapa de la negociación internacional por un acuerdo o su revisión, y, en la segunda etapa, respecto de la implementación de las metas pautadas (en el caso del Gobierno) y la tolerancia frente al incumplimiento de los compromisos asumidos (en el caso del FMI). Así, una estrategia conflictiva del Gobierno implica una menor disposición a otorgar concesiones e implementar compromisos; por el contrario, mayores concesiones y un alto grado de tolerancia a los incumplimientos, caracterizan una estrategia cooperativa del FMI.

Respecto del primer objetivo general, se propone que el negociador que ostenta una posición de mayor fortaleza que el adversario y un estilo inflexible, implementa una estrategia confrontativa; mientras que si ostenta una posición de mayor debilidad y un estilo flexible, implementa una estrategia cooperativa. Respecto del segundo objetivo, se propone que las estrategias determinan el grado de conflicto del proceso y las etapas específicas en las cuales se concentra la mayor parte de las disputas, y orientan el resultado de las negociaciones.

Enmarcado en la tradición de los estudios de Economía Política Internacional, se lleva a cabo un estudio de caso sobre los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período de gestación, estallido y salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006).

Abstract

The progressive and conservative views coincide in identifying the relationship between the IMF and developing countries as one of the most controversial in the international field; however, they differ in explaining the origins of that conflict. Progressive views focuses on the demand by the Fund of unpopular orthodox measures aimed at protecting the interests of the financial sector; for conservative views, the Government set aside the implementation of adjustment measures involved, upon receipt of financial assistance. Thus, depending on the point of view, either by the imposition of conditions or its non-fulfillment, the relationship between the IMF and Governments appears to be hopelessly conflicting.

However, the relationship between the IMF and borrowing Governments is not a link in which invariably the former places and the former comply, nor one in which the organism is inevitably disagree against countries' non-fulfillments. Whenever there is margin for negotiation, conflict in the relationship appears more as the contingent result of the strategies *implemented, that a course given in advance.*

Therefore, the question that guides this research refers to how the negotiation processes between the IMF and the borrowing Governments are configured. *This question establishes two objectives: first, to explain what factors influence and how, on the orientation of the strategies implemented by negotiators; and second, explain how they affect the strategies of the IMF and Governments on the negotiation process.*

To answer the questions, a two-level conceptual framework is developed for systematizing the study of negotiation processes, considering the simultaneous incidence of international and domestic policy. The analysis focuses on the strategies implemented by the IMF and the borrowing Governments towards the international negotiation, which are related with the negotiating position -which refers to the degree of strength-, and negotiating style -which refers to the negotiator's ability and willingness-. The strategies are characterized in terms of actions related to the granting of concessions in the first stage of international negotiations for an agreement or its revision, and in the second stage regarding the implementation of the conditionalities (in the case of the Government) and the tolerance of non-compliance (in the case of the IMF). Thus, a confrontative strategy means less Government concessions and willingness to implement commitments; on the contrary, major concessions and a high degree of tolerance to non-fulfillments characterize a cooperative strategy by the IMF.

Regarding the first objective, it is proposed that the negotiator who holds a position of greater strength than the opponent and inflexible style, implements a confrontational strategy, whereas if holds a position of greater weakness and a flexible style, implement a cooperative strategy. Regarding the second objective, it is proposed that strategies determine the degree of conflict in the process and specific stages which concentrates most of the disputes and guide the outcome of negotiations.

Framed in the tradition of International Political Economy studies, it is carried out a case study on the negotiation processes between the IMF and the argentine Government during the convertibility crisis (1998 - 2006).

ÍNDICE

Agradecimientos **7**

Lista de siglas y abreviaturas **9**

Lista de cuadros, diagramas y gráficos **11**

Introducción **15**

PRIMERA PARTE. NEGOCIACIONES ENTRE EL FMI Y LOS GOBIERNOS TOMADORES DE CRÉDITOS. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL **21**

Capítulo 1. Relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Estado de la cuestión, contribución a la literatura y relevancia del caso argentino **22**

1.1. Antecedentes en el estudio de la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos 23
1.1.1. Estado y organismos internacionales en las Relaciones Internacionales 24
1.1.1.1. Realismo y liberalismo 24
1.1.1.2. Marxismo y constructivismo 28
1.1.2. El enfoque económico 31
1.1.3. El enfoque de Economía Política Internacional centrado en la incidencia de los intereses 37
1.1.3.1. Antecedentes históricos 38
1.1.3.2. Influencia de EE.UU. 40
1.1.3.3. Influencia de los países centrales y el sector financiero 45
1.1.3.4. Influencia de los intereses burocráticos e institucionales 49
1.1.3.5. Influencia de la política doméstica del país tomador de crédito 52
1.1.4. La relación como resultado de procesos de negociación 56
1.2. La relación entre el FMI y la Argentina 60
1.2.1. Antecedentes en el estudio de la relación entre el FMI y la Argentina 60
1.2.2. El interés del caso argentino 63

Capítulo 2. Esquema conceptual de análisis de doble nivel de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos **66**

2.1. Modelos de solución de conflictos internacionales bilaterales 66
2.1.1. Teoría de los juegos 67
2.1.2. Teoría de las negociaciones 69
2.1.3. Negociaciones de doble nivel 73
2.2. Propuesta de análisis estratégico para las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos 76
2.2.1. Enfoques descriptivo y analítico del análisis estratégico 76
2.2.2. Estrategias de negociación 77
2.3. Financiamiento y condicionalidades del FMI 82
2.3.1. Financiamiento 84
2.3.2. Condicionalidades de política económica 88
2.4. Dinámica del proceso de negociación 90
2.4.1. Etapa I: negociación internacional 92
2.4.2. Etapa II: ratificación e implementación 94

SEGUNDA PARTE. PROCESOS DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL FMI Y EL GOBIERNO ARGENTINO DURANTE LA CRISIS DE LA CONVERTIBILIDAD (1998-2006) 98

Capítulo 3. Colaboración mutua. Las negociaciones entre el FMI y la Argentina durante la gestión Menem (1998-1999) 99

3.1. La relación entre el FMI y la Argentina hasta la crisis del Sudeste Asiático 100
3.1.1. De Aramburu a Alfonsín 100
3.1.2. Los años de Menem 103
3.2. La suscripción del acuerdo SAF precautorio 107
3.2.1. FMI y Gobierno argentino: un caso de necesidad mutua 107
3.2.2. Las negociaciones en torno a la suscripción del acuerdo SAF precautorio 110
3.3. Las negociaciones por la primera revisión: Argentina como "mejor alumno" 114
3.4. Las negociaciones por la segunda revisión 120
3.5. Las negociaciones por la tercera revisión en el marco de la crisis brasileña 128
3.6. El final de la gestión Menem 132
3.7. Conclusiones del capítulo 134

Capítulo 4. Del "blindaje" al *default,* o de cómo el FMI se vuelve confrontativo. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión De la Rúa (2000-2001) 136

4.1. La suscripción del acuerdo *Stand-by* 137
4.1.1. La coincidencia con el Fondo en la reducción del déficit 137
4.1.2. Las negociaciones en torno a la suscripción del acuerdo *Stand-by* 139
4.2. Las negociaciones por la primera revisión: pura cooperación 148
4.3. Las negociaciones por la segunda revisión: el otorgamiento del "blindaje" 155
4.4. Las negociaciones por la tercera revisión: indicios de endurecimiento en el FMI 162
4.5. La cuarta revisión: el último crédito 169
4.5.1. Nuevas políticas para los EE.UU. y el Fondo 169
4.5.2. Las negociaciones en torno a la cuarta revisión 171
4.6. La suspensión del acuerdo y la caída de la convertibilidad 176
4.7. Conclusiones del capítulo 181

Capítulo 5. Dominación y conflicto. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión Duhalde (2002-2003) 183

5.1. La consolidación de la salida devaluatoria 184
5.2. Cooperación y confrontación 186
5.2.1. La cooperación del Gobierno 186
5.2.2. La intransigencia del FMI 188
5.3. La larga negociación por el acuerdo *Stand-by* de transición 193
5.3.1. Primera etapa: dominación del FMI 194
5.3.1.1. Los primeros pasos 194
5.3.1.2. La primera misión del FMI 200
5.3.1.3 Los gobernadores y el Ejecutivo 206
5.3.2. Segunda etapa: alta confrontación 209
5.3.2.1. La llegada de Lavagna 209
5.3.2.2. Los borradores de la carta de intención 214
5.3.3. Tercera etapa: suscripción del acuerdo 218
5.4. Las revisiones del acuerdo *Stand-by* de transición 224
5.4.1. Las negociaciones por la primera y segunda revisión 225
5.5. Conclusiones del capítulo 230

Capítulo 6. Enfrentamiento y ruptura. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión Kirchner (2003-2006)..... 233
6.1. El estilo inflexible del Gobierno de Kirchner..... 233
6.2. La suscripción del acuerdo *Stand-by* de mediano plazo..... 237
6.2.1. Deuda y crecimiento: las vías del FMI y del Gobierno para la sostenibilidad..... 240
6.2.2. Las negociaciones para la suscripción del acuerdo..... 246
6.3. Las negociaciones por la primera revisión: conflicto en el G7..... 254
6.4. Las negociaciones por la segunda revisión: mejora en la oferta de deuda..... 260
6.5. Suspensión del acuerdo..... 266
6.6. Fin de época: el pago total al FMI..... 272
6.7. Conclusiones del capítulo..... 279

Conclusiones..... 282

Referencias bibliográficas..... 295

ANEXOS..... 310
Anexo 1. Esquema metodológico de análisis del objeto de estudio..... 311
Anexo 2. Detalle de las negociaciones entre el FMI y la Argentina (1998-2006)..... 312
Anexo 3. Estadísticas económicas de Argentina..... 313
Anexo 4. Listado de condicionalidades estructurales (1998-2006)..... 317
Anexo 5. Listado de condicionalidades cuantitativas (1998-2006)..... 334

Agradecimientos

Aunque de autoría individual en términos formales, diversas personas e instituciones han contribuido para que este estudio pudiera ver la luz. A continuación, presento mi agradecimiento a todos ellos.

A Martín Schorr, quien acompañó activamente esta Tesis desde su inicio hasta su culminación. Su capacidad de orientar respetando y alentando mis propias ideas, su tolerancia ante los más variados interrogantes, su lucidez para el análisis de los procesos económico-políticos, y su gran generosidad, contribuyeron de manera decisiva a que el consejo *"¿por qué no estudias la relación de Argentina con el FMI?"* a quien por entonces sólo buscaba un tema para hacer uno de los últimos exámenes de la Licenciatura en Sociología, evolucionara hasta convertirse en una Tesis de Doctorado.

A Ana Castellani, quien merced a sus profundos conocimientos de Metodología, ayudó con paciencia y excelente disposición a la formalización del problema de investigación. Desde entonces, gracias a que compartimos el mismo espacio de investigación, pero principalmente a su enorme generosidad y capacidad de trabajo, Ana se involucró activamente en el desarrollo de la Tesis brindando valiosas indicaciones así como profundos incentivos a mi motivación por esta tarea.

Debido a la persistencia e intensidad de la asistencia brindada, Martín y Ana constituyen verdaderos mentores, para quienes esta mención es sólo un ínfimo reconocimiento a todo el crédito que merecen.

A Claudio Katz, por su disposición para dirigir esta Tesis.

A Mariela Bembi, junto a quien compartí los primeros pasos de la investigación, cuya profunda capacidad de análisis contribuyó a enriquecer notablemente la Tesis a través de diversas lecturas y conversaciones.

A mis compañeros del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, en donde llevé adelante el proceso de investigación: Alejandro Gaggero, Lucas Iramain, Magdalena Liaudat, Lautaro Lissin, Nicolás Noriega, Esteban Serrani, Luciana Strauss y Pablo Figueiro, por sus ricas reflexiones e importante apoyo emocional a través de la consolidación de un colectivo basado en la confianza y el respeto.

A Ricardo Aronskind y mis compañeros de la cátedra de Economía Política Argentina de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, quienes plantearon relevantes observaciones y respetaron con excelente disposición y buena voluntad las limitaciones horarias que a veces me impuso esta tarea.

A Julio Fabris, Mariana Heredia, Federico Lorenc Valcarce, y Diana Tussie, por sus reflexiones que permitieron mejorar el planteo de ciertas argumentaciones, redefinir algunas hipótesis y abrir nuevas líneas de estudio.

A Anahí Burkart, Sebastián Espina, Mariano Pérez Fuchs, Juan Ribas, Julieta Sayán y Mauro Vázquez, quienes colaboraron en el relevamiento documental y periodístico.

Al personal de las bibliotecas de FLACSO y el Ministerio de Economía, y a María Teresa Fosatti, coordinadora del Centro de Documentación en Relaciones Internacionales de FLACSO, quienes me ofrecieron una asistencia fundamental al proporcionarme una amplia y variada gama de información y documentos. Asimismo, debo una mención especial al personal de los Archivos del FMI, por su gentileza y compromiso en responder a mis numerosos requerimientos *virtuales* sobre documentos de importancia inestimable para la investigación.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y al Ministerio de Educación de la Nación, quienes me proveyeron el aporte material que hizo posible realizar la investigación.

Finalmente, y no por ello menos importante, a mi familia, que me brindó aliento, apoyo incondicional, notables niveles de tolerancia y comprensión. Esta Tesis está dedicada a ellos. En especial, a mis padres y mi hermano, quienes me enseñaron el valor del esfuerzo y la humildad.

Lista de siglas y abreviaturas

ABA	Asociación de Bancos de la Argentina
ADEBA	Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNA	Banco de la Nación Argentina
BODEN	Bonos del Estado Nacional
CAC	Cámara Argentina de Comercio
CER	Coeficiente de Estabilización de Referencia
CGBA	Comité Global de Bonistas de Argentina
CGE	Confederación General Económica
CGT	Confederación General del Trabajo de la República Argentina
CPW	Consenso Post-Washington
CTA	Central de los Trabajadores Argentinos
CVS	Coeficiente de Variación Salarial
CW	Consenso de Washington
DEG	Derechos Especiales de Giro
DGI	Dirección General Impositiva
EPI	Economía Política Internacional
FED	Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos
Fedecámaras	Federación de Cámaras y Centros Comerciales de la República Argentina
FMI	Fondo Monetario Internacional
G7	Grupo de los 7
G15	Grupo de los 15
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IPC	Índice de Precios al Consumidor
LIA	Política de Concesión de Préstamos a Países con Atrasos (*lending into arrears)*
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAMI	Obra Social para Jubilados y Pensionados de la República Argentina
PBI	Producto Bruto Interno
PBU	Prestación Básica Universal
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

SAF	Servicio Ampliado del FMI
SBA	Acuerdo de derechos de giro o *Stand-by*
SCR	Servicio de Complementación de Reservas del FMI
SMATA	Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor
SRA	Sociedad Rural Argentina
UIA	Unión Industrial Argentina
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Lista de cuadros, diagramas y gráficos

Cuadros

Cuadro 2.1: Primeros 10 países con mayor cuota del FMI, Argentina y resto. Participación en cuotas del FMI y PBI mundial. Porcentaje del total. PBI (PPP) a 2007..... 85
Cuadro 2.2: Características de las principales líneas de crédito del FMI, vigentes hasta 2008..... 86
Cuadro 2.3: Condicionalidades del FMI. Clasificación según clase y grado de exigencia..... 90
Cuadro 2.4: Detalle de países representados por cada silla del Directorio y porcentaje del total de votos. Datos a julio de 2010..... 95
Cuadro 3.1: Argentina. Acuerdos con el FMI: tipo, duración y financiamiento (1956-2006). En millones de dólares corrientes..... 100
Cuadro 3.2: Argentina. Cronograma de desembolsos disponibles y condiciones de acceso, acuerdo SAF (1998-2000). En millones de dólares a fines de cada período..... 113
Cuadro 3.3: Argentina. Condicionalidades cuantitativas y estructurales, 1ª Revisión acuerdo SAF, 1998..... 114
Cuadro 3.4: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-dic 1998, 2ª Revisión acuerdo SAF, 1999. En millones de pesos..... 124
Cuadro 3.5: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SAF, 1999..... 124
Cuadro 3.6: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión del acuerdo SAF, 1999..... 129
Cuadro 3.7: Argentina. Resultado fiscal del Gobierno Nacional, provincias y consolidado en 1998 y 1999. En millones de pesos (no incluye privatizaciones)..... 134
Cuadro 4.1: Argentina. Cronograma de créditos disponibles, utilizados y condiciones de acceso; acuerdo SBA (2000-2003). En millones de dólares a fines de cada período..... 147
Cuadro 4.2: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-jun 2000, 1ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos..... 148
Cuadro 4.3: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 1ª Revisión del acuerdo SBA, 2000..... 149
Cuadro 4.4: Endeudamiento y saldo fiscal de provincias que suscribieron el convenio de refinanciación de deudas con la Nación. Datos a fin de 2000, en miles de pesos..... 154
Cuadro 4.5: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-dic 2000, 2ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos..... 157
Cuadro 4.6: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2000..... 158
Cuadro 4.7: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-mar 2001, 3ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos..... 166
Cuadro 4.8: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión del acuerdo SBA, 2000..... 166
Cuadro 4.9: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-jun 2001, 4ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos..... 172
Cuadro 4.10: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 4ª Revisión del acuerdo SBA, 2000..... 172
Cuadro 5.1: Endeudamiento y saldo fiscal de provincias que suscribieron PFO con la Nación y resto. Datos a fin de 2001, en millones de pesos..... 200

Cuadro 5.2: Principales condicionalidades establecidas por el FMI durante la negociación por el acuerdo SBA en 2002. Detalle por fecha de aparición y cumplimiento por parte del Gobierno..... 202
Cuadro 5.3: Argentina. Cronograma de créditos disponibles, utilizados y condiciones de acceso; acuerdo SBA (2003). En millones de dólares..... 224
Cuadro 5.4: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes a la 1ª y 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003. En millones de pesos..... 226
Cuadro 5.5: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 1ª y 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003..... 227
Cuadro 6.1: Argentina. Principales condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión del acuerdo SBA, 2003..... 236
Cuadro 6.2: Principales temas en discusión en la negociación por el acuerdo SBA de mediano plazo, propuestas del FMI y el Gobierno para cada uno de ellos, y compromiso resultante..... 244
Cuadro 6.3: Argentina. Cronograma de crédito disponible, utilizado y condiciones de acceso; acuerdo SBA (2003-2006). En millones de dólares..... 253
Cuadro 6.4: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes a la 1ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006. En millones de pesos..... 255
Cuadro 6.5: Argentina. Principales condicionalidades estructurales correspondientes a la 1ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006..... 255
Cuadro 6.6: Argentina. *Stock* de deuda pública a fines de 2003, detalle por tipo de instrumento en millones de dólares..... 256
Cuadro 6.7: Argentina. Títulos públicos en *default*, por país de residencia, en %..... 256
Cuadro 6.8: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006. En millones de pesos..... 260
Cuadro 6.9: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006..... 261
Cuadro 6.10: Argentina. Principales condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión no concluida del acuerdo SBA, 2003-2006..... 268

Diagramas

Diagrama 2.1: Esquema de negociación entre el FMI y un Gobierno (desde el punto de vista del Gobierno)..... 91

Gráficos

Gráfico 2.1: Efectos de la modificación del tamaño del conjunto ganador..... 82
Gráfico 3.1: FMI y Argentina. Desembolsos y reembolsos, flujo neto y crédito pendiente, 1991-2006. En millones de dólares a fines de cada período..... 106
Gráfico 4.1: Argentina. Balanza Índice de términos del intercambio 1991-2008. Base 1993 = 100..... 138
Gráfico 4.2: Estados Unidos. Tasa de interés de fondos federales (*Fed Funds Rate)*, 1997-2004..... 139
Gráfico 4.3: Índice Riesgo País EMBI+ Argentina y Global, ene/98 a feb/02. En puntos básicos a fines de cada mes..... 155
Gráfico 4.4: Argentina. *Stock* de depósitos y reservas, ene/00 a dic/01. En millones de dólares..... 163
Gráfico 4.5: Argentina. Colocaciones de bonos internacionales (sin canjes) y rendimiento promedio (base semestral). En millones de dólares..... 164

Gráfico 4.6: Argentina. Resumen de balanza de pagos y detalle del flujo neto con el FMI (2000-2001). En millones de dólares a fin de cada período.…… 165
Gráfico 4.7: Argentina. Tasa de interés de depósitos a plazo fijo entre 7 y 59 días en dólares y en pesos y *spread*. En porcentaje, a fin de cada período.…….. 171
Gráfico 5.1: FMI: total de créditos otorgados y detalle de primeros tres prestatarios 2001-2002. En millones de dólares.……..... 190
Gráfico 5.2: Estimador Mensual de la Actividad Económica. Variación % respecto de igual período del año anterior.……..… 192
Gráfico 5.3: Argentina. Evolución del CVS (salarios) y el CER (inflación), 2001-2007. 2001 = 100…… 211
Gráfico 5.4: Brasil y Uruguay. Evolución del riesgo financiero durante 2002. En puntos básicos a fines de cada período……..... 212
Gráfico 5.5: Argentina. Evolución de las reservas y la cotización del dólar (2002-2003). En millones de dólares y pesos por dólar a fin de cada período.…….. 215
Gráfico 6.1: *Stock* de deuda del Sector Público con IFIs y evolución de reservas (2002-2007). En millones de dólares, al tipo de cambio de referencia.…….. 238
Gráfico 6.2: Argentina: fuentes financieras presupuestadas (2003-2005) y detalle de endeudamiento con el FMI. En millones de pesos.…….. 239
Gráfico 6.3: Argentina. Flujo de fondos con el FMI, sep-03 a dic-05. En millones de dólares.…….. 270
Gráfico 6.4: Argentina. Superávit primario consolidado (en % del PBI) y variación anual del PBI, proyectada y real (2003-2006).……..... 271
Gráfico 6.5: Argentina. Cumplimiento de las condicionalidades incluidas en los acuerdos con el FMI (1998-2005), detalle por administración.……... 279

<u>Anexos</u>

Cuadros

Cuadro A.1.1: Esquema metodológico de análisis (unidad de análisis)…….... 311
Cuadro A.1.2: Esquema metodológico de análisis (subunidades de análisis)…….. 311
Cuadro A.1.3: Esquema metodológico de análisis (problema de investigación)…… 311
Cuadro A.1.4: Negociaciones entre el FMI y la Argentina entre 1998 y 2006. Detalle de presidente y ministro de Economía a cargo, lugar y fecha de realización, fecha de redacción de la carta de intención (CI) y de aprobación del Directorio…….... 312
Cuadro A.2.1: Argentina. Balanza de Pagos 1994-2006. En millones de dólares a fin del período. Datos de 2006 preliminares.……... 313
Cuadro A.2.2: Argentina. Balanza de Pagos y PBI 1994-2006. En porcentaje del PBI corriente. Datos de 2006 preliminares.……. 314
Cuadro A.2.3: Argentina. Endeudamiento, ingresos y saldo fiscal de provincias. Datos a fin de 2000, en millones de pesos.…… 315
Cuadro A.2.4: Sector Público Nacional No Financiero. Finanzas públicas, 1997-2006. En millones de pesos a fin del período, base caja.……. 316
Cuadro A.2.5: Sector Público Nacional No Financiero. Finanzas públicas, 1997-2006. En porcentaje del PBI corriente.……. 316
Cuadro A.3.1: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el Acuerdo de Facilidades Ampliadas 1998-2000. Por Revisión.…… 317
Cuadro A.3.3: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el acuerdo *Stand-by* 2000-2001. Por Revisión.……. 323
Cuadro A.3.5: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el Acuerdo *Stand-by* 2003. Por Revisión.……... 327

Cuadro A.3.7: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el Acuerdo *Stand-by* 2003-2006. Por Revisión……. 330
Cuadro A.3.2: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo de Facilidades Ampliadas 1998-2000. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión. En millones de pesos, excepto indicación contraria…….. 335
Cuadro A.3.4: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo *Stand-by* 2000-2002. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión. En millones de pesos, excepto indicación contraria.…… 336
Cuadro A.3.6: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo *Stand-by* 2003. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión. En millones de pesos, excepto indicación contraria.…… 337
Cuadro A.3.8: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo *Stand-by* 2003-2006. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión. En millones de pesos, excepto indicación contraria……. 338

Introducción

Un análisis de los antecedentes e interpretaciones más extendidas sobre el tema, evidencia la existencia de un amplio consenso en identificar la relación entre el FMI y los países en desarrollo como una de las más conflictivas del ámbito internacional. Ya sea en la actualidad, mientras el Fondo otorga millones de dólares en créditos para contener el agravamiento de las condiciones financieras en los países de la periferia europea afectados por la crisis o como hasta no hace más de cuatro años, cuando la bonanza económica alentó a muchos deudores a cancelar por anticipado sus deudas con el organismo para limitar su injerencia, la apreciación prácticamente unánime es que se trata de un vínculo marcado por la controversia.

Aunque las miradas progresistas y conservadoras coinciden en caracterizar de esa manera a las relaciones entre el Fondo y los Gobiernos de los países que solicitan sus créditos, difieren al explicar los orígenes de ese conflicto. El progresismo focaliza en la exigencia por parte del FMI de impopulares medidas ortodoxas orientadas a proteger los intereses del sector financiero durante el estallido de una crisis económica; el conservadurismo, en cambio, resalta que los Gobiernos dejan de lado la implementación de las medidas de ajuste comprometidas, una vez que recibieron la asistencia financiera del organismo. De este modo, dependiendo del punto de vista, ya sea por la imposición de medidas o por su incumplimiento, las relaciones entre el FMI y los Gobiernos aparecen como irremediablemente conflictivas.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que, en algunas circunstancias, los Gobiernos de orientación liberal le piden al FMI que establezca como condicionalidad muchas de las reformas pro mercado que procuran implementar, para ayudar a vencer la resistencia de los actores domésticos opuestos a las medidas. Asimismo, es frecuente que el FMI demuestre una mayor tolerancia frente a los incumplimientos de los Gobiernos que cuentan con el apoyo de la comunidad financiera internacional, y se muestre intransigente con los que procuran llevar adelante programas redistributivos o, simplemente, aplicar políticas heterodoxas.

La experiencia argentina con el Fondo durante la crisis de convertibilidad entre los años 1998 y 2006 provee ejemplos en ambos sentidos. A pesar de haber alcanzado la tasa de cumplimientos más alta respecto de las medidas exigidas, la gestión del presidente Kirchner tuvo una relación altamente conflictiva con el FMI, al punto de pagar por anticipado la deuda para limitar los contactos con el organismo. Por otra parte, la marcada disposición del Fondo a tolerar incumplimientos contribuyó a mantener una relación cordial con la Argentina durante gran parte de las gestiones de Menem y De la Rúa, cuando ambas cumplieron sólo la mitad de las condiciones estructurales. Más aún, durante dichas gestiones el organismo ponderó a

nuestro país como un ejemplo de comportamiento económico exitoso, aunque se incumplían reiteradamente las metas de déficit fiscal.

Esto permite advertir que la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de crédito no constituye un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan; ni tampoco uno en el cual el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los reiterados incumplimientos de los países. Toda vez que existe un margen para la negociación, la conflictividad de la relación aparece más como el resultado contingente de las *estrategias* implementadas, que un supuesto dado de antemano. Así, la comprensión del sentido histórico de la relación entre el Fondo y los Gobiernos requiere analizar las sucesivas negociaciones a través de las cuales emergen y se resuelven esos conflictos.

En términos esquemáticos puede analizarse la relación entre un Gobierno y el FMI como una negociación, en tanto ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta, pero difieren –en mayor o menor grado- respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo. En especial, acerca de qué magnitud debe tener el ajuste y sobre qué sectores debe recaer. Para acceder al financiamiento del Fondo el país conviene un programa de política económica, donde se establecen metas cuantitativas y estructurales. Los acuerdos son el resultado de un complejo proceso de negociación, en el cual los negociadores buscan promover sus intereses y los de su base de apoyo mediante una serie de estrategias de negociación.

Por consiguiente, la pregunta que orienta la presente investigación remite a *cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos de los países tomadores de créditos*. Esta pregunta establece dos objetivos generales: primero, explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias que implementan los negociadores; segundo, explicar cómo inciden las estrategias del FMI y los Gobiernos sobre el proceso de negociación.

El punto de partida del análisis establece tres supuestos sobre el FMI y los Gobiernos: primero, ambos poseen autonomía relativa y pueden ser considerados como actores sociales; segundo, están atravesados por intereses de diversos actores que condicionan, pero no determinan su acción; tercero, en tanto actores heterogéneos, su acción expresa conflictos de intereses entre grupos divergentes que se encuentran en su interior.

Para responder a los interrogantes, se desarrolla un esquema conceptual de doble nivel que permite sistematizar el estudio de los procesos de negociación, tomando en cuenta la incidencia simultánea de la política internacional y la doméstica. El análisis se centra en las

estrategias que implementan el FMI y los Gobiernos con relación a la negociación internacional, las cuales están vinculadas con la posición negociadora –que remite al grado de fortaleza- y el estilo de negociación –que refiere a la habilidad y voluntad que ostenta el negociador-. Las estrategias se caracterizan en función de las acciones en torno al otorgamiento de concesiones en la primera etapa de la negociación internacional por un acuerdo o su revisión, y, en la segunda etapa, respecto de la implementación de los metas pautadas (en el caso del Gobierno) y la tolerancia frente al incumplimiento de los compromisos asumidos (en el caso del FMI). Así, una estrategia conflictiva del Gobierno implica una menor disposición a otorgar concesiones e implementar compromisos; por el contrario, mayores concesiones y un alto grado de tolerancia a los incumplimientos, caracterizan una estrategia cooperativa del FMI.

Respecto del primer objetivo general –explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias-, se propone que el negociador que ostenta una posición de mayor fortaleza que el adversario y un estilo inflexible, implementa una estrategia confrontativa; mientras que si manifiesta una posición de mayor debilidad y un estilo flexible, despliega una estrategia cooperativa. Respecto del segundo objetivo –explicar cómo inciden las estrategias del FMI y los Gobiernos-, se propone que determinan el grado de conflicto del proceso y las etapas específicas en las cuales se concentra la mayor parte de las disputas, y orientan el resultado de las negociaciones.

Para responder al interrogante sobre qué factores inciden y de qué manera sobre la orientación de las estrategias, se plantean tres objetivos específicos. En primer lugar, se analizan los cambios en la posición negociadora y el estilo de negociación. Para ello se identifican las alianzas o conflictos que el Fondo o los Gobiernos establecen con otros actores en función de intereses compartidos o divergentes sobre los temas en discusión, así como las preferencias y la receptividad que muestra el negociador principal. En segundo lugar, se analizan las tácticas implementadas en cada etapa de la negociación. En tercer lugar, se reconstruyen y caracterizan las estrategias.

Respecto del interrogante acerca de cómo inciden las estrategias del FMI y el Gobierno sobre el proceso de negociación, se proponen dos objetivos específicos. Primero, analizar la evolución de la posición negociadora, el estilo de negociación y las estrategias de ambas partes durante todo el período bajo análisis. Segundo, identificar el grado de disputa, las etapas más conflictivas y los resultados de cada etapa de negociación. Los datos necesarios para responder ambos objetivos se obtienen de series estadísticas, acuerdos suscriptos entre Argentina y el FMI, diarios, documentos oficiales del organismo, del Gobierno y/o de los

países centrales, entrevistas con ex funcionarios que participaron de las negociaciones y bibliografía secundaria. Así, los dos objetivos generales se complementan y permiten alcanzar una comprensión abarcadora del objeto de estudio, dado que el primero permite realizar un análisis sincrónico de cada proceso de negociación, y el segundo posibilita llevar a cabo un análisis diacrónico de todo el período.

El trabajo se enmarca en la tradición de los estudios de Economía Política Internacional y se basa en el enfoque estratégico. En función del marco conceptual y los interrogantes, se lleva a cabo un estudio de caso sobre los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período de gestación, estallido y salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006).

En función de los objetivos generales planteados, el trabajo se divide en dos partes. La primera está conformada por dos Capítulos. En el Capítulo 1 se desarrollan los antecedentes, centrando la atención en las tres disciplinas que poseen la principal tradición en el estudio de la problemática: las Relaciones Internacionales, la Economía y la Economía Política Internacional (EPI). Se resaltan las diferencias entre ellas así como entre las diversas corrientes al interior de las mismas y, en función de los supuestos y objetivos, se justifica la pertinencia de contextualizar la presente investigación en el marco de la EPI. Luego se destacan las principales contribuciones a la literatura sobre el tema y la relevancia del caso argentino para el análisis.

En el Capítulo 2 de la Tesis se desarrolla el esquema conceptual. Primero se pasa revista a los principales modelos de solución de conflictos internacionales bilaterales, resaltando la pertinencia del esquema de doble nivel -complementado con otros aportes- para organizar el estudio de procesos de negociación entre un organismo multilateral y un Gobierno. Segundo, se caracterizan las estrategias de negociación, las cuales pueden ser confrontativas, cooperativas o una combinación de ambas, junto a la posición negociadora y al estilo de negociación, estos últimos en tanto elementos que inciden sobre la orientación que toman las estrategias. Posteriormente se identifican los tipos de financiamiento y condicionalidad que exige el FMI, los cuales constituyen los elementos centrales que componen un acuerdo, y por ello, son el objeto de las estrategias. Finalmente, se desarrolla el esquema que resume la dinámica de los procesos de negociación entre el Fondo y los Gobiernos tomadores de créditos.

Se propone que, según el comportamiento estratégico implementado, los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno pueden configurarse –en términos ideales- como una situación de enfrentamiento, en la cual ambos implementan estrategias confrontativas; de

dominación -una parte confronta y la otra coopera- o de colaboración -ambas partes despliegan estrategias cooperativas-. Consecuentemente, la situación de enfrentamiento se manifiesta como la de mayor conflicto, en tanto los negociadores orientan su acción según la lógica de suma cero. En la segunda situación, el conflicto se centra en el aprovechamiento que hace una parte de la disposición de su adversario. La tercera aparece como la más cordial, ya que ambos encaran la negociación desde la lógica de suma no cero, y por ende, la conciben como una oportunidad y no como una amenaza.

En la segunda parte de la investigación, conformada por cuatro Capítulos, se desarrolla el análisis de los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante la crisis de la convertibilidad (1998-2006). En función del esquema conceptual propuesto, se analizan las implicancias de las transformaciones en el contexto económico y político, los apoyos y los enfrentamientos, y los estilos de negociación, sobre las estrategias implementadas por el organismo y el Gobierno Nacional en cada una de las negociaciones del período, ya fuesen orientadas a suscribir un acuerdo o a efectuar una revisión de un acuerdo vigente. De este modo, en función de las estrategias desplegadas, se caracterizan los procesos de negociación sin perder de vista que los tipos ideales anteriormente planteados nunca se encuentran en estado puro en la realidad.

En los cuatro Capítulos de la segunda parte de la Tesis se analizan las negociaciones entre el FMI y el Gobierno de Menem (durante los años 1998 y 1999), De la Rúa (durante 2000 y 2001), Duhalde (desde 2002 al primer semestre de 2003) y Kirchner (desde junio de 2003 hasta 2006) respectivamente. La decisión de analizar las negociaciones entre cada administración y el Fondo en un Capítulo específico se fundamenta en que cada cambio de gestión fue acompañado de variantes en el estilo de negociación y en la posición negociadora, que modificaron la configuración de los procesos de negociación.

Asimismo, se analizan las condiciones que hicieron posible la consolidación de negociaciones poco conflictivas, aun cuando el Gobierno de Menem mostró una baja disposición en la implementación de reformas estructurales consideradas indispensables por el organismo como, por ejemplo, la del sistema de seguridad social y la de las leyes laborales. Posteriormente, se estudia la incidencia de la extrema cooperación desplegada por la gestión de De la Rúa durante la negociación, y la progresiva restricción del margen de acción que enfrentó este Gobierno a medida que se profundizó el deterioro de las condiciones económicas y políticas, mientras el FMI se volvía confrontativo, y en un año pasó de alentar el otorgamiento de un “blindaje” por casi 40 mil millones de dólares a suspender su asistencia crediticia.

La imposibilidad de recibir créditos externos y la agudización de la salida de capitales determinó la caída del régimen de convertibilidad. En ese marco, se analiza la configuración de una situación de dominación por parte del Fondo al Gobierno de Duhalde, alentada por la intransigencia del primero y la marcada cooperación del segundo. Por último, se estudian las negociaciones de profundo conflicto entre el Fondo y la gestión de Kirchner, las cuales terminaron en el pago total adelantado de la deuda con el organismo y -continuidad de la orientación confrontativa de ambos negociadores mediante- la profundización del deterioro de la relación y el distanciamiento entre ambos actores que continúa hasta el día de hoy.

PRIMERA PARTE.
NEGOCIACIONES ENTRE EL FMI Y LOS GOBIERNOS TOMADORES DE CRÉDITOS. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

Capítulo 1. Relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Estado de la cuestión, contribución a la literatura y relevancia del caso argentino

¿Por qué estudiar la relación entre el FMI y los Gobiernos de los países tomadores de créditos? En tanto institución encargada de preservar el orden monetario y financiero internacional, el FMI juega un papel central en la dinámica económica y política de los países prestatarios. La capacidad de proveer asistencia financiera, junto con su rol de auditor y garante de programas económicos ante la comunidad financiera internacional, le proporcionan un importante recurso de poder al momento de intervenir cuando los países atraviesan desequilibrios externos. Así, en muchas ocasiones, el Fondo aprovecha su diferencial de poder para imponer condiciones que pueden expresar los intereses de los países centrales, el sector financiero internacional o de su propia burocracia.

Sin embargo, el establecimiento de condiciones que demandan la aplicación de impopulares ajustes ortodoxos, no implica necesariamente la implementación efectiva de esas medidas por parte de los Gobiernos. Esto permite advertir que la relación entre el FMI y los Gobiernos no constituye un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan. Si bien existen condicionantes estructurales que restringen las posibilidades de acción, la relación entre el FMI y estos países no está determinada de antemano. Por ende, la comprensión del sentido histórico de la relación requiere enfocarse en las sucesivas negociaciones a través de las cuales emergen y se resuelven los conflictos entre ambos actores.

La consideración de las relaciones entre el FMI y Gobiernos de países tomadores de crédito como tema de investigación, pone de manifiesto la necesidad de considerarlas como expresión de procesos de negociación. Así, la pregunta que orienta la presente investigación remite a cómo se configuran los procesos de negociación entre FMI y los Gobiernos de los países prestatarios. Se propone que las estrategias que implementan el FMI y el Gobierno determinan el grado de conflicto del proceso y las etapas específicas en las cuales se concentra la mayor parte de las disputas, y orientan el resultado de las negociaciones.

El punto de partida implica establecer tres supuestos sobre el FMI y los Gobiernos: primero, ambos poseen autonomía relativa y pueden ser considerados como actores sociales; segundo, están atravesados por intereses de diversos actores que condicionan, pero no determinan su acción; tercero, su acción expresa conflictos de intereses entre grupos divergentes. Si se acepta que las Relaciones Internacionales, la Economía y la Economía Política Internacional (EPI) son las tres disciplinas con mayor tradición en el estudio de la problemática, las

consideraciones previas alejan la investigación de las dos primeras y la acercan a la tercera. En las páginas que siguen, se desarrolla la justificación de esta afirmación.

El desarrollo del Capítulo se organiza en dos partes. En la primera parte, organizada en cuatro apartados, se presentan los antecedentes sobre la problemática y los supuestos teóricos de partida. En los dos primeros apartados se desarrollan sucintamente los supuestos y alcance explicativo de las principales corrientes de las Relaciones Internacionales y la Economía. Se hace especial hincapié en la distinción de cómo conciben la relación entre un organismo internacional (en este caso el FMI) y el Gobierno de un país tomador de crédito. En el tercer apartado se pasa revista, con mayor detalle, a los principales antecedentes en el estudio de la problemática en la Economía Política Internacional. Los trabajos se organizan en torno a la fuente del interés que identifican, es decir, si se trata de intereses de actores externos a la relación, institucionales o de actores domésticos del país prestatario. En el cuarto apartado se desarrollan los supuestos que justifican la necesidad se concebir la relación como negociaciones, y se pasa revista a los trabajos que han analizado a la relación desde esa perspectiva. En la segunda parte, más breve, se desarrollan los antecedentes acerca del caso de estudio y se justifica la relevancia del caso argentino para abordar el análisis de esta relación.

1.1. Antecedentes en el estudio de la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos

En los apartados siguientes se pasa revista a los antecedentes que existen en el estudio de la relación entre el FMI y los Gobiernos de países prestatarios, centrando la atención en las tres disciplinas que poseen la principal tradición en el estudio de la problemática: las Relaciones Internacionales, la Economía y la EPI. En función de ello se resaltan las diferencias que existen tanto entre las disciplinas como entre las diversas corrientes al interior de las mismas. Posteriormente, en función de los supuestos y objetivos, se justifica la pertinencia de insertar la presente investigación en el marco de la Economía Política Internacional. Se resaltan dos motivos. Primero, se propone llevar a cabo un análisis de la relación considerando al FMI y al Gobierno como actores sociales con autonomía relativa; segundo, se considera que las discusiones por un acuerdo que incluye financiamiento y condicionalidades involucran variables económicas y políticas, las cuales están interrelacionadas y sólo son distinguibles analíticamente. En función de estas consideraciones, se presentan los principales antecedentes de estudios sobre la relación que hacen hincapié en los diversos intereses que intervienen durante el proceso. Así, se pone de manifiesto que la comprensión del objeto de estudio requiere un análisis contextualizado, centrado en los intereses y recursos de poder de los

participantes, lo cual justifica la necesidad de analizar la relación como un proceso de sucesivas negociaciones entre actores complejos, cuyo resultado no está determinado de antemano.

1.1.1. Estado y organismos internacionales en las Relaciones Internacionales

Debido a que las Relaciones Internacionales tienen por objeto de estudio a los asuntos internacionales, la propuesta de estudiar la relación entre un organismo multilateral como el FMI y un Estado, obliga a evaluar la conveniencia de insertar la investigación en esta disciplina. Para ello, se presenta un recorrido histórico de los planteos centrales de las cuatro principales perspectivas de la disciplina: el realismo y el liberalismo (y el neorrealismo y el neoliberalismo, sus reformulaciones más recientes) que constituyen las perspectivas dominantes, el marxismo y el constructivismo (Salomón, 2002). Se propone pasar revista en primer lugar a las dos primeras, y luego desarrollar las consideraciones principales a las dos restantes. En función de las características de la investigación, se hace especial hincapié en el análisis de cómo conciben la relación entre los organismos internacionales y los Estados.

1.1.1.1. Realismo y liberalismo

Aunque los orígenes del realismo se remontan a la antigua Grecia y a la antigua India, no es sino hasta la Guerra Fría que se estructura como una teoría con pretensiones explicativas de la realidad internacional (Salomón, 2002: 3). El realismo parte del supuesto de considerar a los Estados-Nación como los actores centrales de la arena internacional. El campo internacional es concebido como un espacio anárquico *hobbesiano*, conformado por Estados egoístas que actúan en beneficio propio. Los Estados son concebidos como actores unitarios con intereses adjudicados *a priori*: la búsqueda de autonomía, la lucha por la supervivencia y la consecución del bienestar económico (Morgenthau, 1986). El realismo es pesimista respecto de las posibilidades de eliminar el conflicto y la guerra, en tanto rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y considera al conflicto como constitutivo del sistema internacional (Walt, 1998). Siguiendo esta línea, concibe a los organismos internacionales como reflejo de la estructura de poder del sistema mundial y les otorga una reducida o nula autonomía[1] (Mearsheimer 1994/95: 13). Por lo tanto, en el análisis de los conflictos internacionales estos organismos pasan a ser irrelevantes o subestimados como apéndices de los Estados dominantes.

[1] Se entiende por autonomía la capacidad de actuar de manera independiente (Woods, 2003: 96). Más adelante se desarrolla la explicación referida a este concepto.

En las primeras décadas del Siglo XX se estructuró la perspectiva liberal o internacionalista, cuya tradición se remonta al pensamiento que abreva de la teoría política liberal desarrollada desde el Siglo XVII por Kant, Locke, Hume y Jefferson, entre otros (Salomón, 2002: 4). El liberalismo acepta la centralidad de la anarquía como componente organizador del espacio internacional y el supuesto de los Estados como actores egoístas, pero señala que aún en esas circunstancias puede generarse un comportamiento cooperativo. La clave reside en la interdependencia económica, que desalienta a los Estados a usar la fuerza contra otros dado que la guerra amenaza la prosperidad de ambos. En este marco los organismos internacionales pueden ayudar a los Estados a superar el egoísmo, principalmente a través de alentar la renuncia a las ganancias inmediatas en pos del beneficio de la cooperación durable. No obstante, el papel de estos organismos está subordinado a los intereses de los Estados, que son los actores centrales del campo internacional (Walt, 1998: 32).

Hacia finales de la década del ’70 el realismo y el liberalismo atravesaron por importantes reformulaciones en los supuestos e implicancias de su análisis, por lo cual comenzaron a ser designados como neorrealismo y neoliberalismo. Existe consenso en identificar la publicación de *Theory of International Politics* de Waltz en 1979 como el hecho que da surgimiento al neorrealismo. El autor critica la noción de interdependencia, la cual, afirma, es un mito que oscurece las realidades de la política internacional y alienta -al mismo tiempo- una falsa creencia sobre las condiciones que pueden promover la paz. Waltz mantiene los supuestos del realismo clásico (los Estados son los principales actores de la política internacional y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional), pero argumenta que el comportamiento de los Estados se explica más por los constreñimientos sistémicos que enfrentan que por los atributos que poseen (Salomón, 2002: 12). En este sentido, establece una analogía entre la política internacional y el mercado. El sistema internacional funciona como un mercado interpuesto entre los actores económicos y los resultados que producen, lo cual condiciona sus cálculos, comportamientos e interacciones. Esta analogía propicia el uso de modelos de acción racional para explicar el comportamiento de los Estados (Ibíd.: 13).

El neoliberalismo se articula a partir del programa de investigación estructural modificado de Keohane (Salomón, 2002: 14). El mismo surge para explicar lo que aparece como un mundo más complejo en el que otros actores, además de los Estados, demuestran tener incidencia sobre los sucesos internacionales. En un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado son juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional, que ahora debe considerar el papel de las empresas multinacionales y los organismos multilaterales, entre otros actores. La principal

diferencia que muestra con el liberalismo clásico es la separación entre cooperación y armonía. Mientras que la armonía exige total identidad de intereses, la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que haya una combinación de intereses conflictivos y complementarios. Esto tiene implicancias para la concepción sobre los organismos internacionales, ya que si el liberalismo considera que los organismos internacionales son el resultado de la cooperación, el neoliberalismo da vuelta el argumento y plantea que son esos organismos los que facilitan la cooperación y la hacen más resistente a los cambios en la estructura de poder mundial, en tanto proveen un marco institucionalizado para resolver problemas de acción colectiva (Martin, 2005: 4).

El neoliberalismo también presenta diferencias respecto del neorrealismo, de las cuales pueden destacarse dos. Primero, mientras que el neorrealismo sostiene que mediante la cooperación los Estados buscan sobre todo mejorar su posición relativa de poder frente a los demás, el neoliberalismo argumenta que si bien pueden existir situaciones como la descripta precedentemente, en general prevalece el deseo entre los Estados de obtener beneficios absolutos. Esto lleva a los neoliberales a relativizar el alcance de las constricciones que establece la anarquía sobre el comportamiento de los Estados, y a mostrarse más optimistas respecto de las posibilidades de lograr una cooperación internacional más duradera y menos dependiente de las relaciones de poder entre Estados. Segundo, el neoliberalismo manifiesta un mayor interés en estudiar el comportamiento de los organismos internacionales, en tanto considera que poseen la capacidad de modificar la percepción que tienen los Estados sobre sus propios intereses, contribuyendo a lograr la cooperación (Keohane, 1988).

Sin embargo se aprecian algunos importantes puntos de coincidencia entre ambas perspectivas. Primero, aunque difieren sobre si los Estados priorizan el logro de beneficios relativos o absolutos, ambos coinciden en ubicar a Estados egoístas como los actores dominantes en el sistema internacional. Segundo, ambas perspectivas asumen la racionalidad instrumental como supuesto de partida de la indagación, lo cual los lleva a considerar las identidades y los intereses como dados. Aunque aceptan que los procesos y las instituciones como organismos internacionales pueden cambiar el comportamiento de los Estados, las identidades y los intereses permanecen inalterables[2]. Tercero, coinciden en la utilización del concepto de régimen. Según la definición consensuada*, "los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las*

[2] Para los neoliberales los organismos internacionales pueden modificar la percepción de los Estados sobre sus intereses, pero no los intereses en sí.

relaciones internacionales" (Krasner, 1982: 186)[3]. La teoría del régimen lleva a concebir a los organismos internacionales como estructuras más que agentes. En el marco del análisis de la política mundial como análoga a un mercado donde intervienen competidores que buscan maximizar su beneficio, los organismos internacionales aparecen mediando entre Estados, limitándose a modificar estructuras de incentivo y oportunidad a partir del control de información económica, y a solucionar problemas que surgen por información incompleta. Por ejemplo, desde esta perspectiva el otorgamiento de un crédito por parte del FMI sería una señal de que ese país tiene un buen manejo de la economía. En esta línea, Knight y Santaella (1997) argumentan que la aprobación de un acuerdo es consecuencia de la necesidad del país de obtener financiamiento y la implementación previa por parte del país de las medidas usualmente requeridas por el Fondo (reducción del gasto y devaluación de la moneda). Así, ambos coinciden -implícita o explícitamente- que en tanto instrumentos creados para satisfacer el interés de los Estados, el papel de los organismos internacionales queda limitado a ayudarlos a maximizar sus intereses. Por ello, la autonomía de los organismos está determinada, en última instancia, por la utilidad que su acción posea para los Estados. Es decir, si éstos consideran que no son funcionales a sus intereses, les retirarán su apoyo (Barnett and Finnemore, 1999: 703).

Si bien ambas perspectivas constituyen un punto de referencia ineludible y aportan elementos que contribuyen al análisis de la dinámica de la política internacional, poseen tres limitaciones para el estudio propuesto. Primero, debido a que ontológicamente son teorías sobre Estados, no proveen una base teórica que permita analizar a los organismos internacionales como un actor social, con la capacidad de actuar a partir de sus propios intereses (Ibíd.: 706). En este sentido, Karns y Mingst (1992) señalan que además de crear oportunidades para la interacción entre Estados, los organismos internacionales ejercen influencia e imponen constreñimientos sobre las políticas de sus miembros mediante la construcción de agendas y la exigencia a los Gobiernos de tomar posición en temas concretos. Segundo, consideran que los Estados son actores, pero con intereses y expectativas dados. Tercero, comprenden al Estado como un actor unitario y homogéneo, por lo cual no analizan los conflictos de intereses entre grupos en su interior.

[3] La definición no fue aceptada universalmente por todos los teóricos de las Relaciones Internacionales. Por ejemplo, Strange (1982) criticó el concepto por su vaguedad e imprecisión. Además, señala que el término régimen oculta lo realmente importante y subyacente: las relaciones económicas y de poder.

1.1.1.2. Marxismo y constructivismo

Aunque con una presencia más variable y menos destacada que las perspectivas citadas anteriormente, la tradición marxista también ha ocupado un lugar relevante en el pensamiento de las Relaciones Internacionales. Salomón (2002: 27) identifica "tres olas" de teorización marxista: la teoría de la dependencia a mediados de los '60, el enfoque sistema-mundo durante la década del '70 y la teoría crítica a principios de los años '80. Se desarrollan las consideraciones relativas a esta última, dado que es la corriente que prestó más atención al papel de los organismos internacionales.

La teoría crítica se opone a la teoría tradicional, a la cual identifica principalmente con el realismo. Según estos autores, la teoría tradicional se presenta como una teoría neutral y orientada principalmente a resolver problemas prácticos; sin embargo, argumentan que tiene un sesgo ideológico anti-emancipatorio y resaltan la imposibilidad de designarse neutral, en tanto todo conocimiento es para alguien y para algún propósito (Ibíd.: 26). Al considerar las variables sociales como fijas y establecer como guía de acción para los Estados la maximización de su seguridad, la teoría tradicional contribuye a reproducir un sistema internacional injusto y limitar las posibilidades de cambio (Gill, 1990: 26).

En este sentido, Cox (1981, 1987), uno de los referentes más destacados de esta teoría, centra su análisis en la cuestión del cambio en el orden internacional. El autor señala que la autonomía del Estado y la posibilidad de proponer alternativas a la forma neoliberal dominante, ha sido erosionada a través de un proceso de internacionalización. Esto lleva a que los Estados progresivamente actúen como instrumentos de ajuste de la actividad económica nacional en función de las exigencias de la economía global. Si bien el Estado retiene un rol significativo en la economía política mundial, no puede pensarse que posea total autonomía, ya que está subordinado a las necesidades e intereses del capital. Asimismo, señala que las diferencias entre las configuraciones políticas domésticas son altamente significativas para comprender su comportamiento en la arena internacional.

La perspectiva marxista ofrece dos elementos que contribuyen a una comprensión más amplia del comportamiento del Estado. Primero, la importancia otorgada a los factores estructurales que constriñen su comportamiento. Al enfatizar las restricciones que la estructura impone sobre las alternativas de acción disponibles, ponen en evidencia las limitaciones de los enfoques que analizan el comportamiento del Estado considerando exclusivamente la existencia de voluntad política y la disponibilidad de recursos. Segundo, destaca la necesidad de analizar los conflictos de clase en su interior, lo cual permite criticar la noción de Estado como actor homogéneo y unitario presente en el realismo y el liberalismo.

Sin embargo, la perspectiva presenta dos limitaciones para el análisis del objeto de estudio propuesto. Primero, al igual que la teoría tradicional, no provee una base teórica que permita analizar a los organismos internacionales como actores sociales con autonomía. Por el contrario, los estudios marxistas suelen soslayar la relevancia de estos organismos ya sea porque los conciben como instrumentos políticos de los países centrales (Toussaint, 2004) o porque eligen analizar las macro-estructuras económicas que condicionan el comportamiento de los Estados, y por ende, de los organismos internacionales (Amin, 1999). Aunque existen algunos trabajos que ponen al comportamiento del FMI en el centro del análisis, la escasa consideración de los diversos procesos y factores que median entre la estructura económica mundial y el comportamiento de un organismo internacional, los lleva a establecer caracterizaciones muy sesgadas. Así, Lichtensztejn y Baer (1989) designan al FMI, en un mismo texto, como el gendarme de los intereses de la comunidad financiera internacional (Ibíd.: 14), un instrumento de dominación estadounidense (Ibíd.: 31) y un agente regulador de las finanzas internacionales que promueve los intereses de los países industrializados en su conjunto (Ibíd.: 87). Estas caracterizaciones sólo pueden ser aceptadas si se parte del supuesto de que existe una coincidencia de intereses entre los EE.UU., el resto de los países industrializados y la comunidad financiera internacional, respecto de los asuntos monetarios y financieros a nivel global. Sin embargo, las disputas que se abrieron entre ese grupo de países y diversos grupos de acreedores a raíz de la cesación de pagos de la deuda con acreedores privados establecida por la Argentina a finales de 2001 (ver Capítulo 5), ponen en duda el alcance explicativo de esa afirmación.

Segundo, y en relación con lo anterior, las estructuras mundiales que condicionan la acción de los Estados y organismos multilaterales son consideradas exclusivamente en su dimensión material, esto es, en tanto estructuras económicas que condicionan la distribución del excedente entre Estados y, a su vez, entre clases al interior de los mismos. A pesar de la importancia que poseen los efectos de la división del trabajo internacional para la comprensión de los condicionamientos que establece la estructura de poder mundial sobre los Estados y el FMI, la consideración de la dimensión intersubjetiva de esas estructuras aparece como una tarea igualmente relevante para comprender las relaciones entre organismos internacionales y Estados. Wendt (1994) señala que las estructuras intersubjetivas, definidas como entendimientos compartidos, expectativas y conocimiento social integrado en instituciones, otorgan sentido a las estructuras materiales; esto cobra especial relevancia toda vez que la acción se orienta en términos de sentido. Así, puede pensarse que las estructuras no determinan por sí solas los resultados, sino que más bien proveen “marcos de acción” o

patrones distintivos de oportunidades y restricciones dentro de los cuales se despliega la agencia[4] (Bretherton y Vogler, 2006: 21).

Las argumentaciones precedentes establecen la necesidad de desarrollar las consideraciones relativas al constructivismo[5], la última de las perspectivas a analizar. Si el marxismo propone estudiar los determinantes que establecen las estructuras económicas mundiales, los neorrealistas centran su atención en los Estados poderosos y los neoliberales consideran el papel de los organismos internacionales, pero no los ven como un actor, los constructivistas postulan que los organismos internacionales son más que el reflejo de las preferencias de los Estados y pueden ser considerados actores autónomos y poderosos en la política global (Barnett and Finnemore, 1999: 703). Esta corriente retoma los planteos de Weber, al señalar que la ostentación de autoridad racional legal y el control sobre un saber técnico experto son fuentes de poder para una burocracia. El proceso de establecimiento de una burocracia funda, a su vez, la fuente de autonomía de una institución, por ejemplo, un organismo internacional. (Ibíd.: 714). De este modo, la acción de un organismo como el FMI puede orientarse por las exigencias de los Estados más poderosos, pero también por los intereses de su burocracia (Barnett y Coleman, 2005). Aunque en algunas circunstancias puedan coincidir, esto no debe considerarse como la expresión de un supuesto de partida, sino como el resultado contingente de una situación histórica concreta.

Si el constructivismo habilita a concebir a los organismos internacionales como actores que disponen de agencia más allá de la voluntad de los Estados, también introduce elementos que permiten complementar la crítica marxista a la comprensión de los Estados como actores unitarios y homogéneos con intereses dados. Aquí es clave la consideración de las identidades e intereses como variables dependientes, es decir, como el resultado contingente e históricamente situado de procesos de construcción social. En una referencia que se ha vuelto clásica como punto de inflexión en las teorizaciones de la disciplina, Wendt (1992: 393-4) señala que el egoísmo de los Estados no deriva de la anarquía, sino que es consecuencia de las características que toma la interacción entre ellos. Según el autor no hay una lógica externa a la anarquía, excepto por las prácticas que crean y reproducen una estructura de identidades e

[4] Se entiende por agencia la vinculación temporalmente construida por actores de diferentes entornos estructurales (los contextos relacionales temporales de acción) que, a través de la interacción de la costumbre, la imaginación y el juicio, reproduce y transforma las estructuras en respuesta interactiva a los problemas planteados por la evolución de la situación histórica (Emirbayer y Mische, 1998: 970).

[5] El constructivismo en las Relaciones Internacionales comparte los axiomas principales con la perspectiva constructivista de las Ciencias Sociales. La misma considera a la sociedad como el resultado de procesos dinámicos de definición ("construcción") de las situaciones y de la misma realidad social. Aquí lo importante no es cómo son las cosas ("la situación" objetiva), sino cómo son interpretadas, entendidas o construidas por los actores (la definición subjetiva de la situación) (Giner y otros, 2006: 163).

intereses acorde a ella. Es decir, la estructura no tiene existencia o poder causal sin el proceso que la produce y reproduce; así, *"la anarquía es lo que los Estados hacen de ella"* (Ibíd.).

Las estructuras se constituyen por sentidos colectivos, los cuales están basados en condiciones materiales pero también subjetivas. Debido a que los actores adquieren identidades al participar de esos sentidos colectivos, las identidades son inherentemente relacionales. A su vez, la identidad es la base del interés. Como los actores no poseen una identidad única e inalterable sino diferentes roles definidos según los actores con los que se relacionan y el contexto, menos que un conjunto predefinido de intereses que maximizan en toda situación, los Estados defienden diferentes intereses en función del contexto en el cual se encuentran, el rol que ocupan y la problemática específica en discusión.

En función del objetivo de comprender la configuración de la relación entre el FMI y un Estado a partir del análisis de quién y qué intereses se benefician (*¿cui bono?*), y considerando a ambos como actores sociales y en el marco del contexto histórico en el que se insertan, se justifica que el marco conceptual retome varias de las premisas que conforman esta perspectiva. Sin embargo, ello no implica que la presente investigación se inserte en las Relaciones Internacionales. En este sentido, se propone un camino equivalente –aunque inverso- al que siguieron los teóricos constructivistas de las Relaciones Internacionales. Así como ellos señalaron la necesidad de complementar su análisis con elementos de la Sociología y la Economía Política (Barnett and Finnemore, 1999: 702; Wendt, 1992: 393), en este caso se propone llevar a cabo un estudio desde la Economía Política Internacional, que retoma elementos del constructivismo, presente en las Relaciones Internacionales y la Sociología. En función del objeto de estudio, se entiende a la Economía Política Internacional como la disciplina que estudia la relación cambiante entre sistemas políticos (nacionales o internacionales) y fuerzas económicas en el plano internacional, es decir, analiza cómo los hacedores de política son afectados por las fuerzas económicas, y cómo ellos, a su vez, afectan a esas fuerzas (Woods, 2000: 1).

1.1.2. El enfoque económico

Si la relación entre el Fondo y un Gobierno involucra discusiones respecto de la modificación del rumbo de la política económica mediante la revisión de aspectos fiscales, monetarios, cambiarios y de deuda, es comprensible que en la Economía se encuentren importantes antecedentes en el estudio de la problemática. El principal aporte de los trabajos de esta disciplina consiste en una profunda evaluación de los efectos de los acuerdos del FMI sobre las principales variables económicas de los países que los suscriben. En un estudio que

abarca diversos períodos temporales y diferentes muestras de países, Haque y Khan (1998) observan que gran parte de los programas del FMI son relativamente exitosos en lograr la estabilización de la economía de los países solicitantes. Pero la estabilización no está exenta de costos económicos y sociales; los países que suscriben acuerdos con el FMI muestran un crecimiento del PBI más bajo (Vreeland, 2003a, Przeworski y Vreeland, 2000), atraen un 25% menos de IED (Jensen, 2004) y ven deteriorada la distribución del ingreso (Vreeland, 2002a) en comparación con los que no lo hacen.

La mayoría de los estudios de Economía *mainstream*[6] desdeña o subestima la consideración de la dimensión política de la relación, reduciendo el análisis a la consideración de factores entendidos como "puramente" económicos. Siguiendo esta línea, los trabajos pueden distinguirse en dos grupos según cómo conciben a los factores políticos y de qué modo, si corresponde, los integran al análisis. El primer grupo incluye trabajos que prácticamente niegan la necesidad de considerar a la política como una variable relevante para el análisis de la relación entre el FMI y los Gobiernos prestatarios, o la consideran una influencia distorsiva sobre el organismo que debe (y puede) ser evitada. Desde esta mirada el FMI es concebido como una institución técnica, depositaria de un saber experto y libre de "interferencias" políticas, que en su relación con los países miembros orienta a éstos hacia la implementación de políticas económicas entendidas como sustentables. El Fondo aparece como depositario de una racionalidad económica neutral cuyas funciones, que incluyen promover la estabilidad de los tipos de cambio, ofrecer asistencia técnica a países y proporcionar financiamiento en situaciones de desequilibrio temporal de la balanza de pagos, son llevadas a cabo por un *staff* que se asume imparcial y técnicamente experto[7]. La competencia del *staff* se basa en su adherencia a la teoría liberal ortodoxa, la cual se considera exenta de grandes controversias dentro del campo de la economía, y por ende, firmemente establecida como paradigma teórico. Así, se asume que mediante un análisis "desapasionado" de la situación de la economía del país que solicita asistencia y la aplicación de los principios económicos ortodoxos, el Fondo ofrece consejos imparciales en la forma de condicionalidades (Stiles, 1991: 5). Las decisiones políticamente sensibles son destinadas al Directorio Ejecutivo, donde los representantes de los países miembros solucionan sus diferencias y llegan a decisiones

[6] Si bien somos conscientes de la existencia en el campo de la Economía de perspectivas alternativas a la ortodoxa, ésta constituye sin dudas la perspectiva dominante dentro de la disciplina. De todos modos, más adelante se desarrollan algunas consideraciones referidas a la mirada heterodoxa.

[7] La Disposición N-8 del Estatuto del FMI señala *"Los funcionarios del Fondo no se dedicarán a ninguna actividad política que, a juicio del Director Gerente, sea incompatible con la independencia e imparcialidad requerida por su posición de empleados internacionales, o afecte desfavorablemente a las mismas"* (FMI, 2001a).

políticas a través del consenso, basado en las recomendaciones del *staff* (Ibíd.). Si bien existen trabajos que se insertan en esta perspectiva (Booth, 2002, Dell, 1981, Gold, 1983), su principal fortaleza radica en su capacidad prescriptiva y de legitimación de la concepción del organismo como una institución neutral (Stiles, 1987: 9).

El segundo grupo de trabajos considera que la política es una variable que debe ser tenida en cuenta en la explicación de las características que asume la relación entre el Fondo y los Gobiernos prestatarios. Pero la adscripción con carácter casi exclusivo al paradigma cuantitativo y la utilización de regresiones como método excluyente de demostración de hipótesis, lleva a la simplificación de supuestos y definiciones, y por ende, a conclusiones que presentan significativas limitaciones de alcance explicativo y, en algunos casos, de validez[8].

Cabe señalar algunos ejemplos que ilustran esta afirmación. Jha y Saggar (2001) buscan identificar si el otorgamiento de créditos por parte del FMI se basa en reglas o hay espacio para la discrecionalidad. A partir de la evaluación de la correlación entre una serie de variables económicas (balanza de cuenta corriente, nivel de reservas, saldo fiscal y deuda pública de los Gobiernos prestatarios, entre otras) y el otorgamiento de créditos, llegan a dos conclusiones. Primero, que existe cierto grado de arbitrariedad en el otorgamiento de créditos, lo que los lleva a afirmar que el Fondo no cumple con su mandato. Segundo, que existe correlación entre los créditos del FMI y la magnitud del *stock* de deuda pública sobre PBI. A partir de esto infieren que los altos niveles de endeudamiento alientan los salvatajes del FMI y la solicitud de créditos por parte de los países, no para mitigar el *shock* del ajuste necesario para resolver los desequilibrios temporales de la balanza de pagos, sino para financiar su deuda en niveles no sostenibles. Pueden señalarse dos limitaciones a esta interpretación. Primero, la experiencia histórica demuestra que no necesariamente altos niveles de endeudamiento motivan el otorgamiento de créditos por parte del FMI. Un caso en este sentido es la solicitud no satisfecha al Gobierno argentino a finales del año 2001, que -entre otros factores- alentó la caída del régimen de convertibilidad y la posterior cesación parcial de pagos de la deuda pública (ver Capítulo 4). Segundo, no se consideran los intereses de los actores económicos que se ven beneficiados con este supuesto "mal" funcionamiento, y en su lugar se concluye que el Fondo debería ajustarse a su mandato. Sin embargo, no se toma en cuenta que ello no garantizaría la neutralidad política ya que toda acción económica siempre

[8] Bird y Rowlands (2003: 1262) señalan como ejemplo que una explicación basada exclusivamente en correlaciones estadísticas, no puede responder si la baja tasa de préstamos del FMI a países socialistas durante la Guerra Fría expresaba la negativa del Fondo a otorgarlos, o la baja disposición de estos países a solicitarlos.

beneficia a algún grupo social (Swedberg, 1986: 386). De este modo, el carácter político de la relación entre el FMI y el Gobierno tomador de créditos queda borroso.

Marchesi (2003) argumenta que además de los criterios económicos, la solicitud de créditos al Fondo está orientada por factores sociales, institucionales y políticos. Así, comprueba la existencia de una relación entre la adopción de un programa con el Fondo y la aceptación por parte de los acreedores privados de una reprogramación de los vencimientos de deuda. Según la autora, esto se explica porque la aprobación de un acuerdo actúa como una "buena señal" del compromiso del país para tomar las medidas económicas necesarias que permitan satisfacer los derechos de los acreedores, lo cual, a su vez, aumenta la disposición de éstos para acordar una reprogramación. Si bien se corrobora la existencia de una relación entre el FMI y los acreedores privados al momento de negociar un acuerdo con un país, el trabajo presenta tres limitaciones. Primero, la variable independiente se limita a la aprobación del programa, lo cual deja fuera del análisis la etapa de implementación. Aunque la aprobación implica cierto compromiso por parte del país, con frecuencia la condicionalidad se implementa de forma parcial o no se implementa, motivando reclamos del FMI. Segundo, se consideran sólo las condicionalidades cuantitativas, a pesar de que el FMI incluye en sus programas –en especial desde mediados de la década del '80- condicionalidades estructurales que pueden entrar en contradicción con los intereses de los acreedores[9]. Por ejemplo, en 2003 el FMI reclamó al Gobierno argentino un aumento en las tarifas de los servicios públicos privatizados, a pesar de que esa exigencia dejaba menos recursos disponibles para la oferta de reestructuración de deuda a presentar a los acreedores privados. Tercero, se da por supuesto que los reclamos del FMI siempre defienden los intereses de los acreedores, y siempre son cumplidos. Pero el Gobierno argentino consiguió suscribir un acuerdo con el Fondo en 2003 que no benefició particularmente a los acreedores privados (ver Capítulo 6).

Probablemente sean los estudios enmarcados en la teoría principal-agente (P-A) los intentos más elaborados por analizar, desde la Economía, la incidencia de la política en la relación entre el Fondo y los países prestatarios. La teoría surge en los años '70 buscando explicar los problemas asociados al incumplimiento de las órdenes impartidas por los jefes a los empleados en el ámbito de la empresa. La teoría P-A asume que es altamente probable que surjan problemas de desempeño en una relación donde un actor (principal) busca que sus intereses sean cumplidos a través de otro (agente), frecuentemente delegándole autoridad o

[9] Las condicionalidades cuantitativas son metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las estructurales consisten en reformas del marco institucional de la economía como privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral. Este punto se desarrolla en el apartado 2.3.2 del Capítulo 2.

tareas, debido a que el primero no dispone de completa información sobre el segundo. Las soluciones más comunes incluyen el monitoreo, el establecimiento de mecanismos para evitar seleccionar agentes corruptos y el otorgamiento de incentivos vinculados al desempeño. Así, la teoría P-A es, sobre todo, un programa de investigación sobre incentivos (Gutner, 2007: 5).

Los estudios enmarcados en esta teoría plantean que si bien el Fondo es un organismo creado por Estados para atender sus intereses, con el tiempo ha logrado desarrollar de manera autónoma su propio conjunto de preferencias. Según esta perspectiva, debido a que sus funcionarios son reclutados en diferentes ámbitos, hay pocas cuestiones en las que pueden encontrar acuerdo más que en perseguir sus propios y comunes intereses burocráticos, los cuales se reducen a incrementar su poder, su prestigio y sus comodidades[10]. Para alcanzar estos objetivos, los funcionarios tratan de maximizar el presupuesto del organismo, aumentar la cantidad de funcionarios y su independencia de los Estados (Vaubel, 1996). Aunque a primera vista estas interpretaciones pueden parecer atractivas, en tanto permiten pensar al organismo como un actor con sus propios intereses, su explicación presenta ciertas limitaciones. Primero, el FMI puede ser pensado tanto como el agente de los Estados miembros, como el principal del país prestatario al cual le impone su condicionalidad (Gutner, 2007: 7). Asimismo, el país prestatario funge como agente de implementación de la condicionalidad, pero también como principal del FMI, en tanto miembro del organismo. Esta dualidad no es abordada ni aclarada por los estudios enmarcados en la perspectiva. Segundo, aún si se considera al FMI como agente, diversos estudios relativizan el hecho de que sólo los Estados puedan ser considerados sus principales. Así, habría que considerar la influencia del sector financiero privado internacional sobre el comportamiento del FMI (Gould, 2003). Tercero, la teoría P-A asume actores racionales que ingresan a la situación de acción con preferencias definidas, las cuales se relacionan con el supuesto de maximización: los actores eligen de entre una cantidad limitada y conocida de opciones, aquella que les permite maximizar su beneficio. Los fines son independientes del proceso de acción y la pregunta acerca de cómo actuar se responde instrumentalmente al encontrar los medios óptimos para alcanzar los fines. Por ello, se justifica que mediante la modificación de la estructura de incentivos y el aumento del control por parte de los principales, se logran evitar los desvíos en el comportamiento del agente. Sin embargo, en situaciones de incertidumbre es imposible

[10] Aunque compartimos con el autor que en muchas ocasiones el *staff* puede orientar su acción según sus propios intereses, no creemos que esto resulte de la inexistencia de criterios comunes compartidos. Por el contrario, varios autores coinciden en señalar el alto nivel de homogeneidad en su origen, formación y trayectoria. Por ejemplo, Woods indica que la mayoría de los técnicos provienen de países angloparlantes, y poseen un Doctorado en Economía o Finanzas otorgado por una universidad de EE.UU. o Canadá (2003: 109).

jerarquizar parámetros racionalmente debido a que la complejidad y novedad limitan la posibilidad de disponer de un conocimiento probabilístico de las consecuencias causales de las decisiones, y por ende, impide a los actores comprender con precisión la relación óptima medios – fines (Beckert, 2003). Al establecer una serie de supuestos no verificables empíricamente respecto de la capacidad de evaluación del entorno por parte de los actores, el supuesto de la racionalidad limita la posibilidad de llevar a cabo un análisis de la interacción entre el FMI y Gobiernos prestatarios enmarcado en el contexto histórico en el cual se desarrolla.

Como puede apreciarse, gran parte de los estudios insertos en la Economía coinciden en señalar que el FMI dispone o podría disponer de un amplio margen de autonomía de acción. Algunos plantean que aun cuando en algunas circunstancias los intereses políticos inciden sobre su acción, existe la posibilidad de evitar esos desvíos simplemente volviendo a ajustar su comportamiento según las normas establecidas. Los trabajos que adscriben a la corriente P-A también consideran que cuenta con gran autonomía, aunque ésta se basa en la capacidad del *staff* para maximizar sus intereses particulares. Finalmente, otros aceptan que la autonomía del organismo puede verse recortada por la influencia de intereses externos, pero sus análisis están basados en simplificaciones que limitan el alcance explicativo.

De este modo, así como los principales enfoques de las Relaciones Internacionales (el realismo y el liberalismo) otorgan reducida o nula autonomía al FMI por considerarlo un instrumento político de los Estados dominantes, la Economía *mainstream*, por el contrario, lo concibe como una institución que dispone de un amplio margen de autonomía. Sin embargo, ambas miradas coinciden en restar importancia al análisis de la relación entre el Fondo y los Gobiernos prestatarios. Las Relaciones Internacionales, porque consideran que hay que analizar los conflictos entre Estados, y se preguntan qué sentido tendría analizar negociaciones en las que una de las partes no posee autonomía de acción. La Economía, en cambio, porque entiende que el Fondo no negocia, sino que se limita a sugerir y orientar, dejando a los Estados en libertad de "escoger" la política económica que consideren apropiada (FMI, 2004: 23).

Ahora bien, en la medida que ni el FMI ni los Estados son totalmente autónomos ni absolutamente prisioneros de intereses hegemónicos, se hace evidente la conveniencia de concebirlos como actores con autonomía relativa. Sin embargo, como señala Oszlak *"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"* (1997: 20). Esto pone de manifiesto

las limitaciones que imponen para el estudio de la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de crédito, la separación entre economía y política. Como señala Strange:

> *[a]nte los politólogos, uno reclama sin cesar que se preste mayor atención a los factores económicos, a los mercados, a los precios y a las finanzas. Ante los otros, los economistas, uno clama sin cesar y con igual vehemencia a favor de la relevancia de decisiones que son esencialmente subjetivas y políticas, de la importancia del derecho y la organización para el funcionamiento de los mercados y para acotar el comportamiento de los operadores del mercado, y a favor del papel de la historia y de las percepciones de la historia en el proceso político* (2001: 57).

Las discusiones entre el FMI y un Gobierno por un acuerdo que incluye financiamiento y condicionalidades involucran variables económicas y políticas. Involucran variables económicas, porque el objeto de la negociación gira en torno a la modificación de indicadores monetarios, fiscales, cambiarios y bancarios. Y debido a que constituyen variables centrales que hacen a la política económica, conllevan disputas entre grupos sociales que procuran persuadir a unos para que colaboren en la consecución de objetivos diseñados y deseados por otros, lo cual remite a la esencia de la política (Ibíd.: 85). De este modo, se justifica la necesidad de realizar un análisis que, superando la dicotomía señalada, tome en consideración a la dimensión económica y a la dimensión política de forma conjunta, como dos aspectos de un mismo proceso social, distinguibles sólo analíticamente.

1.1.3. El enfoque de Economía Política Internacional centrado en la incidencia de los intereses

El presente análisis reconoce a la política como un condicionante central de la relación entre el FMI y los países miembros (Bird and Rowlands, 2003). Esta afirmación cobra sentido toda vez que se considera que la promoción de un interés económico, implica necesariamente la defensa de determinados intereses políticos por sobre otros. Con el doble objetivo de determinar la inserción de la presente investigación en el campo de los estudios de EPI y de justificar su relevancia, corresponde presentar los antecedentes de trabajos que analizan de qué forma se manifiestan, entrelazan e inciden en la relación entre el FMI y los países prestatarios, los intereses económicos y políticos. En primer lugar, se presentan los trabajos que abordan la temática en términos históricos. Posteriormente, se pasa revista a los estudios que profundizan el análisis respecto de cómo intervienen determinadas variables en la relación en períodos específicos. La presentación de los trabajos se organiza según la fuente del interés que identifican, es decir, si se trata de intereses de actores externos, institucionales o domésticos.

1.1.3.1. Antecedentes históricos

La política estuvo presente en el FMI desde el momento mismo de su creación junto al Banco Mundial, en la conferencia de *Bretton Woods* de 1944. Dos años antes de la capitulación de los Países del Eje, los Aliados habían comenzado a consensuar proyectos para reformar el sistema monetario internacional (Eichengreen, 2000). La negociación principal fue protagonizada por los Estados Unidos, el hegemón ascendente, y el Reino Unido, su inmediato predecesor. Los planes de White y Keynes, negociador americano y británico respectivamente, acordaban en la necesidad de establecer reglas monetarias internacionales comunes a todos los Estados con el fin de evitar la vuelta a las fluctuaciones bruscas de los tipos de cambio, que habían destruido el patrón oro y hundido los intercambios comerciales; sin embargo, presentaban importantes diferencias. Mientras que los EE.UU., país emisor de la moneda de reserva mundial, priorizaban la libre movilidad de capitales y proponían la creación de un organismo con reducida capacidad de financiamiento; el Reino Unido, interesado en avanzar rápidamente en la reconstrucción de su economía, promovía mayor flexibilidad cambiaria, la conformación de un organismo con mayor capacidad de financiamiento y la división en partes iguales entre países deudores y acreedores de la responsabilidad de reducir los desequilibrios externos (Aglietta y Moatti, 2002: 14-15).

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

Desde entonces, la relación entre el FMI y los países miembros, en especial la suscripción de acuerdos de política que incluyen financiamiento, no puede pensarse de manera aislada del contexto histórico en el cual está situada. En este sentido, el organismo atravesó por sucesivas transformaciones, reflejando los roles que ocupó en el sistema económico internacional (Arceo, 2002, Cendón Bóveda, 2005). Durante sus primeros años de existencia, el Fondo otorgó créditos de baja magnitud tanto a países industrializados como en desarrollo, en el marco de programas de ajuste cuyas condicionalidades se restringían a establecer metas

cuantitativas sobre variables como la expansión monetaria, el saldo fiscal y la balanza comercial. Las restricciones a los movimientos de capital y el patrón dólar-oro limitaban la profundidad de los desequilibrios externos, y con ello, la magnitud de las inyecciones de capital necesarias para mitigarlos.

Pero a comienzos de la década del ’70, el sistema de *Bretton Woods* fue reemplazado por otro basado en la desregulación de los mercados financieros internacionales y los tipos de cambio flexibles. En este sistema, la disciplina que imponían los tipos de cambio fijos fue reemplazada por la que impone el mercado privado de capitales, a través de la amenaza de un retiro masivo de fondos. Los Estados, por su parte, con el fin de garantizar las condiciones de estabilidad y rentabilidad exigidas por el capital financiero, se vieron comprometidos a implementar políticas monetarias y fiscales restrictivas para asegurar el control de la inflación y el equilibrio de las cuentas públicas (Arceo, 2001: 37). Esto marca el inicio de lo que se conoce como proceso de erosión o crisis del Estado nacional (Bauman, 1999). En tanto la riqueza es generada crecientemente por transacciones privadas que atraviesan los límites de un Estado en particular, éstos encuentran restricciones para garantizar el orden dentro de su territorio. En este marco, la crisis del Estado se manifiesta en una pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas, burocráticas y administrativas necesarias para realizar normalmente las funciones que le son propias, esto es, establecer el derecho, garantizar la protección de los derechos adquiridos y el orden público, cuidar los intereses higiénicos, pedagógicos y político-sociales y proteger las fronteras (Sidicaro, 2001: 15).

El estallido de la crisis de la deuda en la década del ‘80, motivó que el Fondo centralizara su relación con los países de la periferia, otorgando créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural en línea con el decálogo del Consenso de Washington. Ello implicó la inclusión de condicionalidades estructurales como privatizaciones, desregulaciones, liberalización total de la cuenta de capital y flexibilización del mercado laboral, con el fin de garantizar que los países endeudados aumentaran los recursos disponibles para hacer frente al creciente servicio de la deuda. La profundización de la globalización financiera durante la década del ‘90, aumentó la proporción y velocidad de circulación de los flujos de capital; esto motivó el estallido de crisis financieras profundas y repentinas, y que en muchas ocasiones, excedieron las fronteras de los países en los cuales se iniciaron (Chudnovsky, López y Pupato, 2003). En esta etapa el Fondo, en tanto institución multilateral responsable de manejar los episodios de crisis financieras, se constituyó en un cuasi prestamista de última instancia, para lo cual incrementó paulatinamente sus recursos, y con ello, su capacidad de intervención en la definición de la política económica de esos países

(Stiglitz, 2002). Así, en muchas ocasiones condicionó sus desembolsos al cumplimiento de políticas de orientación neoliberal que profundizaron el impacto recesivo de las crisis, afectando en especial a los sectores más vulnerables (Katz, 2002).

A diferencia del liberalismo tradicional, que encuentra su punto de referencia en un mundo donde el capital productivo posee un rol preponderante, el neoliberalismo expresa la creciente hegemonía del capital financiero para el cual la producción no es más que una oportunidad entre tantas para la extracción de ganancia a través del otorgamiento de créditos y el cobro de intereses. El neoliberalismo acentúa el desinterés por la economía real, y reinterpreta la vida económica como un conjunto infinito de oportunidades para maximizar beneficios a partir de la administración de flujos financieros entre múltiples activos (Aronskind, 2008: 42).

Los trabajos presentados permiten observar que la relación entre el Fondo y los países tomadores de crédito refleja, en una importante medida, las transformaciones operadas en la estructura económica mundial. Esto permite comprender que la estrecha e intensa relación que el Fondo posee en la actualidad con los países de la periferia, es el resultado de relativamente recientes transformaciones económicas y políticas acontecidas a nivel global.

Pero si bien la consideración de las transformaciones estructurales permite dar sentido a los cambios que se observan en la relación a nivel macro, surgen limitaciones a la hora de explicar cómo inciden los intereses en términos concretos. Por ejemplo, cuando el FMI exige a una país altamente endeudado la implementación de un programa de ajuste para liberar recursos que garanticen el pago de la deuda, ¿expresa el interés de los países centrales de asegurar la estabilidad financiera internacional, o el de la propia comunidad financiera internacional por evitar las pérdidas de una posible cesación de pagos?, ¿se trata de la voluntad del FMI, quien promueve una ideología favorable al sector financiero, o de Gobiernos liberales, que aceptan voluntariamente la imposición de esas condiciones para doblegar la resistencia de los sectores domésticos opuestos a esas políticas?.

Con el fin de profundizar en la caracterización de la relación entre el FMI y el Gobierno de un país que solicita financiamiento, a continuación se pasa a revista a los estudios que ponen el acento en analizar cómo inciden los intereses de los actores externos y domésticos, y los institucionales del Fondo y el Gobierno, durante el proceso de configuración de la relación.

1.1.3.2. Influencia de EE.UU.

La mayoría de los autores coinciden en señalar la destacada capacidad de influencia que poseen los EE.UU. sobre la relación entre el FMI y los países prestatarios. Sin importar las perspectivas teóricas o posiciones políticas, todos reconocen que el país más poderoso del

mundo en términos de recursos económicos, políticos y militares, puede incidir directamente sobre el rumbo de la relación. Sin embargo, surgen diferencias cuando se analiza cómo ejercen los EE.UU. esta influencia, y cual es el alcance de la misma.

Kahler (1992) presenta un análisis histórico de la influencia de EE.UU. sobre el FMI desde la Posguerra hasta finales de la década de los ’80. El autor identifica tres vías de injerencia a través de las cuales los EE.UU. consiguen orientar el comportamiento del organismo según sus propios intereses: la selección del *staff* y la Gerencia, la orientación de la condicionalidad y las características de los programas suscriptos con los países. Se trata de un trabajo que logra dar cuenta de la influencia que los EE.UU. ejercen sobre el FMI en términos diacrónicos, mediante la presentación de ejemplos acontecidos en diferentes situaciones en relación a alguna de las tres vías indicadas.

Por su parte, Woods (2003) analiza en profundidad cuatro mecanismos mediante los cuales los EE.UU. influyen sobre el FMI: la capacidad de vetar la ampliación de recursos del organismo, el otorgamiento de financiamiento a países aliados (o la negativa a países con los que existe un enfrentamiento), la selección del *staff* y la Gerencia y la estructura formal de voto y poder. La autora concluye que si bien los EE.UU. juegan un rol dominante dentro del FMI, esto no significa que el Fondo pueda considerarse un mero instrumento de la política de EE.UU. Si el FMI no tuviera autonomía, afirma, sería redundante, y no tendría mayor legitimidad o poder que cualquier otra agencia gubernamental de los EE.UU. (2003: 93).

Otros trabajos profundizan el análisis sobre los factores que explican la existencia de esa influencia y las formas concretas en que se manifiesta sobre las condicionalidades y el financiamiento, los dos elementos centrales que caracterizan a un acuerdo entre el Fondo y un país prestatario. En un trabajo que se ha convertido en un *clásico* entre los análisis de la temática a pesar del poco tiempo que ha transcurrido desde su publicación, Thacker (1999) propone la primera prueba empírica para medir cómo incide la política sobre las decisiones del FMI. El autor resalta dos razones que permiten suponer esto: primero, a pesar de que la tasa de cumplimiento de las condicionalidades es baja, el Fondo demuestra una disposición constante a seguir prestando o a mantener vigentes los programas ya suscriptos; segundo, los directores ejecutivos, que poseen la autoridad para aprobar los créditos del organismo, son nombrados por los Gobiernos, por lo tanto es esperable que busquen expresar los intereses de sus países en las decisiones crediticias del FMI. Para ello, realiza un análisis cuantitativo del otorgamiento de créditos del organismo durante el período 1985-1994. Allí encuentra que los países que poseen afinidad política con los EE.UU. o acercan su posición hacia los intereses norteamericanos, poseen mayores posibilidades de recibir un crédito por parte del FMI. Las

limitaciones que impone el método cuantitativo de regresiones, obligan al autor a plantear una definición de la variable independiente lo suficientemente simple y estrecha como para facilitar su cálculo; así, define afinidad política con EE.UU. en función de la coincidencia en las votaciones relevantes para los EE.UU. en la Asamblea General de la ONU[11].

Si bien el trabajo de Thacker posee el mérito de ser el pionero en intentar *calcular* la influencia de los intereses políticos de EE.UU. sobre el FMI, pueden señalarse tres críticas. Primero, el comportamiento desplegado por el Fondo durante el período posterior al analizado relativiza el alcance explicativo de la conclusión. Los tres países que recibieron los créditos de mayor magnitud del FMI durante 2003 (Argentina, Brasil y Turquía), tenían un bajo porcentaje de coincidencias con EE.UU. en los votos de la Asamblea de la ONU (45.5%, 38.5% y 33.3% sobre el total, respectivamente[12]). Asimismo, centrándonos en el caso argentino, a pesar de haber aumentado el porcentaje de coincidencias en los votos con EE.UU. del 25% en 2001 al 41.7% en 2002, en ese período el Fondo pasó de aprobar un paquete de financiamiento excepcional (el *blindaje*) a condicionar la entrega de financiamiento al cumplimiento de duras condicionalidades (ver Capítulos 4 y 5). Segundo, el trabajo se limita a dar cuenta de la incidencia de la política sólo en el momento de la aprobación del crédito y no durante toda la duración del programa. Tercero, los conflictos que emergen a partir de las votaciones de la ONU y las negociaciones con el FMI remiten a diferentes dependencias de la burocracia norteamericana. Mientras que en los primeros la principal responsabilidad e injerencia corresponde al Departamento de Estado, en los segundos corresponde al Departamento del Tesoro. Sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda haber cierta colaboración, los actores, intereses y fines involucrados en una votación referida a, por ejemplo, la suspensión a nivel mundial de la pena de muerte, poco tienen ver con los involucrados en las discusiones acerca del otorgamiento de un crédito del FMI a un país que atraviesa un desequilibrio externo de su balanza de pagos.

Siguiendo esta línea, Dreher y Jensen (2005) evalúan si los países que son aliados de EE.UU. reciben menos condicionalidades por parte del FMI al momento de suscribir un

[11] La utilización de este indicador por parte de Thacker puede explicarse, entre otros motivos, por la amplia disponibilidad de datos. Todos los años, la Oficina de Asuntos relativos a los Organismos Internacionales del Departamento de Estado hace público su *Reporte al Congreso*, en el cual se indica la posición de cada país en las votaciones de la Asamblea General de la ONU. En el *Reporte* se resaltan las votaciones relevantes para EE.UU., definidas como aquellas que revisten especial importancia para los intereses nacionales de ese país, y por consiguiente motivan la realización de *lobbies* hacia otros países. Algunos de los temas abordados durante 2010 fueron el embargo de EE.UU. a Cuba, la eliminación de las armas nucleares, la protección de los derechos del pueblo palestino y la situación de los derechos humanos en Corea del Norte e Irán.

[12] Los datos son de elaboración propia en base a los *Reportes* referidos en la nota anterior. Disponibles en http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm

acuerdo. Luego de calcular cuantas condicionalidades fueron exigidas a los países prestatarios aliados y no aliados entre 1997 y 2003, concluyen que los primeros reciben menos condicionalidades que los segundos. El principal aporte del trabajo consiste en llevar a cabo un exhaustivo relevamiento de las condicionalidades, las cuales son clasificadas por clase (es decir, si remiten a medidas estructurales o cuantitativas) y tipo (si se trata de condiciones duras o blandas). El tipo, uno de los criterios que permiten dar cuenta del grado de exigencia de una condicionalidad, refiere a los requisitos formales de cumplimiento, 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. 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[13] (Woods, 2006a: 375).

No obstante, el trabajo posee algunas limitaciones. Primero, adolece de las mismas dificultades que el de Thacker, debido a que comparte la definición de afinidad política con EE.UU. Segundo, aunque la consideración del tipo es condición necesaria para dar cuenta del grado de exigencia de las condicionalidades, por sí sola no es suficiente. Hace falta considerar, además, la profundidad estructural –en el caso de las condicionalidades estructurales- y la magnitud del ajuste –en el caso de las condicionalidades cuantitativas-. Por ejemplo, un criterio de ejecución que establezca la necesidad de presentar un proyecto de ley en el Congreso puede implicar un grado menor de exigencia que un parámetro de referencia que exija la aprobación de legislación sobre un determinado tema. Tercero, el trabajo no toma en cuenta los compromisos establecidos en los textos de los acuerdos que no son condicionalidades. Si bien el Fondo no establece ninguna sanción formal ante su incumplimiento, muchas veces presiona con mayor énfasis por su cumplimiento que por algunas condicionalidades formales[14].

Momani (2002, 2004) da cuenta de la influencia de los intereses políticos de EE.UU., mediante el análisis de la relación Egipto – FMI hacia fines de los ‘80 y principios de los ’90 en base al paradigma cualitativo. Para ello compara las medidas económicas sugeridas en los textos de los Artículos IV[15] y las condicionalidades efectivamente incluidas en los acuerdos,

[13] En el apartado 2.3.2 del Capítulo 2 se desarrollan en profundidad los diferentes criterios que permiten caracterizar a las condicionalidades del FMI.

[14] Aunque la aprobación de un aumento generalizado de las tarifas de los servicios públicos privatizados en 2003 estaba indicada de forma vaga en la Carta de Intención del acuerdo *Stand-by* suscripto por Kirchner, el Fondo presionó sistemática y enfáticamente al Gobierno por su cumplimiento (ver Capítulo 6).

[15] Se trata de las revisiones anuales o bianuales que el organismo realiza sobre la economía de los países que lo integran. Deben su nombre a que su realización está establecida en el Artículo IV del Convenio Constitutivo del

entendiendo a los primeros como expresión de la mirada técnica –y por ende neutral- del organismo, y a los segundos como resultado del equilibrio entre criterios técnicos del FMI y exigencias políticas de EE.UU. La autora supone que la no inclusión en el acuerdo de una medida que fue señalada como necesaria en el Artículo IV, expresa el interés de EE.UU. por flexibilizar las exigencias a ese país. La original metodología del trabajo encuentra su fundamentación en que al momento de realizarse la investigación, el Fondo había habilitado recientemente el acceso a los Artículos IV, por lo tanto constituían una fuente novedosa de información. Aunque fue pionero en analizar esos documentos, el trabajo posee dos limitaciones. La primera es de índole conceptual, y refiere a la consideración de los Artículos IV como expresión de la opinión neutral del Fondo. Esto es discutible porque la burocracia del FMI no está constituida por sujetos que se limitan a aplicar la misma normativa del organismo en todas las situaciones, por el contrario, muchas veces sus decisiones se orientan por sus propios intereses burocráticos (Vaubel, 1991, 1996) o ideológicos (Woods, 2006b, Stiglitz, 2002); como consecuencia de lo anterior, los Artículos IV también expresan -aunque en menor medida- intereses políticos, económicos o ideológicos particulares[16]. La segunda limitación del trabajo es metodológica, y consiste en que se considera sólo la inclusión de las condicionalidades, pero no los conflictos que se abren ante posibles incumplimientos y la tolerancia del Fondo ante ellos.

Los trabajos presentados consiguen avanzar en la comprensión acerca de cómo y en qué medida se manifiesta la influencia de la principal potencia mundial sobre el FMI. Sin embargo, a excepción de Kahler (1992) y Woods (2003), su análisis parte de un supuesto que limita el alcance explicativo de sus conclusiones. Al asumir que los EE.UU. hablan con una sola voz respecto de los asuntos que involucran al FMI, omiten analizar la multiplicidad de voces que se manifiestan dentro de ese país y limitan, por ende, su capacidad de influencia. En este sentido, son conocidos los conflictos que muchas veces emergen entre el Congreso y el Ejecutivo, o entre el Departamento de Estado y el Tesoro, en relación a los temas monetarios y financieros internacionales; incluso suelen observarse diferencias entre los funcionarios de la misma dependencia. Por ello, si no se analizan los intereses específicos (y muchas veces contradictorios) que son defendidos por diferentes sectores políticos al interior

FMI. Luego de la revisión llevada a cabo por los técnicos del organismo, en la cual efectúan consultas con funcionarios del Gobierno y el Banco Central y, a menudo, con inversores privados, representantes sindicales, parlamentarios y de organismos de la sociedad civil, el Fondo emite un informe en el que vuelca sus opiniones y recomendaciones para el país, que son de cumplimiento optativo.

[16] Rosnick y Weisbrot (2007) observan que las proyecciones del FMI aparecidas en la publicación semestral *Perspectivas Económicas Mundiales* acerca de la evolución del PBI de Argentina desde 2002 y Venezuela en 2003 (países que desde ese momento han manifestado una abierta oposición a las recomendaciones del organismo), fueron sistemáticamente menores a los resultados efectivamente verificados.

de los Estados, se corre el riesgo de reproducir las limitaciones de los estudios que conciben a estos últimos como actores homogéneos, y por ende, interpretan de forma abstracta cuestiones esencialmente sociales y dinámicas como son los intereses expresados por un Estado.

En este sentido, Woods (2006b: 38) señala que si bien los EE.UU. establecen los parámetros generales de acción dentro de los cuales el FMI desarrolla su actividad, y por ello su posición es clave para comprender los márgenes de acción con que cuentan tanto el organismo como los países prestatarios en la relación, su influencia se ve limitada por diversos motivos. Primero, como fue señalado anteriormente, los intereses que persigue EE.UU. no están dados de antemano, sino que son resultado de las disputas al interior del sistema político norteamericano. Segundo, en algunas circunstancias los EE.UU. no poseen interés en influir sobre el Fondo y lo dejan a cargo de la situación. Tercero, otros países influyen sobre el organismo, y no siempre comparten el mismo interés que EE.UU. A continuación, se presentan antecedentes que justifican la validez de estas afirmaciones.

1.1.3.3. Influencia de los países centrales y el sector financiero

Reconociendo que la estructura organizativa del Fondo habilita la influencia de EE.UU. sobre las decisiones de otorgamiento de créditos, Oatley y Yackee (2004) analizan qué intereses específicos motivan la influencia de EE.UU. sobre el FMI. Si bien coinciden con Thacker en que los intereses de política exterior de este país (es decir, los promovidos por el Departamento de Estado) inciden sobre la aprobación de desembolsos del organismo, resaltan que los intereses financieros inciden de igual forma. Existe interés financiero, argumentan, cuando las instituciones financieras de EE.UU. poseen una elevada exposición crediticia con el país prestatario del FMI. Los autores analizan la magnitud de los créditos otorgados por el Fondo durante el período 1985-1998, y encuentran que los créditos más grandes se destinan a los países a los cuales los bancos norteamericanos han prestado en mayor cantidad. Asimismo, relativizando la conclusión de Thacker, señalan que los intereses financieros priman por sobre los de política exterior a la hora de explicar la influencia de EE.UU. sobre la entrega de créditos del FMI. Con el fin de comprender la relación entre Estados y organismos internacionales desde una perspectiva que tome en cuenta a la economía y la política como dimensiones interrelacionadas, la conclusión pone de manifiesto la necesidad de abrir la "caja negra" de los Estados, considerando a los actores domésticos que ejercen presiones sobre éstos para que defiendan sus intereses específicos.

En este sentido, Gould (2003, 2006) propone una explicación alternativa a las argumentaciones que apuntan a los países centrales o los intereses burocráticos como factores

determinantes de la condicionalidad del Fondo. La autora plantea que debe considerarse, además, la influencia que ejercen las instituciones financieras privadas (IFP). Debido a que su financiamiento complementa los créditos del Fondo, su apoyo es importante para que los programas del Fondo con los países prestatarios tengan éxito. A partir del análisis de los acuerdos aprobados desde 1952 a 1995 y utilizando un *proxy* para calcular la influencia de las IFP, Gould observa que los programas suscriptos por países que estaban comprometidos en una renegociación de deuda, contienen mayor cantidad de condiciones amigables para los bancos. Así concluye que a pesar de que las IFP no poseen acceso a los mecanismos institucionalizados de influencia sobre el Fondo que poseen los Estados, consiguen de todos modos incidir sobre aquel. Aunque el trabajo ofrece una mirada novedosa, se limita a analizar sólo la inclusión de condicionalidades amigables a los bancos, dejando de lado el análisis de su cumplimiento y la posición del Fondo en las revisiones. Como es sabido, los Gobiernos muchas veces aceptan condicionalidades que no tienen voluntad de cumplir, con el único fin de posibilitar la aprobación del acuerdo y recibir los desembolsos. Por ello, la caracterización de la relación entre el Fondo y el Gobierno de un país prestatario requiere analizar no sólo las discusiones por la suscripción del programa y las características principales del mismo, sino hacer un seguimiento del cumplimiento de las metas pautadas y la posición del Fondo en las sucesivas revisiones.

Copelovitch (2007) observa que existe una alta variación de la magnitud de los créditos del FMI entre casos y a lo largo del tiempo. Reconociendo que los EE.UU. condicionan pero no determinan por sí solos las decisiones crediticias del FMI, argumenta que éstas reflejan la influencia del G5, es decir, las cinco principales potencias políticas del mundo (EE.UU. más Japón, Alemania, Francia y Reino Unido). Mediante su influencia, estos países buscan que el FMI otorgue créditos a los países prestatarios sobre los cuales poseen un interés político o económico específico. Para definir el interés político del G5 sobre los países prestatarios, el autor complementa la definición de Thacker con la existencia de un alto nivel de créditos no reembolsables de cooperación internacional; por su parte, retoma la definición de interés económico de Oatley y Jackee. El autor encuentra que la intensidad del interés y homogeneidad de la posición de los países del G5 inciden de forma positiva sobre la magnitud de los créditos que otorga el FMI. Asimismo, señala que las diferencias al interior del G5 se manifiestan en créditos de menor magnitud[17]. Sin negar la posición dominante que ocupa EE.UU. en el FMI, la conclusión obliga a relativizar su poder de intervención y pone de

[17] Barro y Lee (2002) llegan a conclusiones semejantes, aunque definen el interés económico a partir de la magnitud del flujo comercial entre el G5 y el país prestatario.

manifiesto que la comprensión de la relación entre el Fondo y un país prestatario requiere considerar los intereses de las demás potencias centrales. Aunque suele existir acuerdo entre estos países, en algunas circunstancias existen diferencias respecto de cómo resolver una situación específica, lo cual puede desatar un conflicto al interior de ese bloque de países y abrir márgenes de acción tanto para el FMI como el Gobierno del país prestatario.

Desde una perspectiva asimilable al análisis de redes, Bhagwati (1998) propone extender la consideración de actores que pueden incidir sobre el FMI. El autor argumenta que el Fondo expresa en su acción los intereses de los centros financieros internacionales (denominado *Wall Street*) y de los centros políticos de poder (llamado "Washington – Tesoro"); esto se debe a que el FMI integra la *elite* dominante, junto a *Wall Street*, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado y el Banco Mundial. El trabajo ilustra esta argumentación con un breve análisis de las redes de circulación de individuos en puestos claves. Así se señalan los casos de Robert Rubin, quien antes de desempeñarse como secretario del Tesoro en la Administración Clinton trabajó en el sector financiero, Nicholas Brady, quien siguió un recorrido inverso –del Tesoro a las finanzas privadas-, y James Wolfensohn, que pasó de un banco de inversión a presidente del Banco Mundial. Bhagwati argumenta que la fluida circulación y contactos entre individuos que integran el "complejo Wall Street-Tesoro", explican la recurrente afinidad ideológica y de intereses entre estas instituciones.

Esta argumentación es retomada y ampliada por Stiglitz (2002), quien señala que el FMI interviene en las crisis financieras priorizando la defensa de los intereses de la comunidad financiera, debido a que buena parte de su personal clave proviene de ese campo, y por ende enfoca los problemas desde la perspectiva y la ideología allí imperante. Al decir del autor, *"[n]o tiene sentido hablar de motivaciones e intenciones de ninguna institución, sino sólo de quienes la constituyen y gobiernan"* (2002: 290). Para justificar su tesis, retoma algunos de los ejemplos dados por Bhagwati y agrega el de Stanley Fischer, quien luego de desempeñarse como subdirector gerente del FMI entre 1994 y 2001, se convirtió en vicepresidente del *Citigroup*. Stiglitz sugiere que la contratación de estos ex funcionarios por parte de los grandes conglomerados financieros constituiría una recompensa a la presión que ejercieron sobre economías emergentes para la implementación de medidas que privilegian a los acreedores externos, como la liberalización de la cuenta de capital y el mantenimiento de políticas monetarias restrictivas que contienen la inflación y la depreciación de la moneda.

En función de las consideraciones previas, la propuesta de reforma del FMI de Stiglitz se centra en aumentar la transparencia y, muy especialmente, en modificar la gobernanza. Esto último remite a la implementación de una redistribución de los votos al interior del organismo

para otorgar mayor poder a los países de la periferia. El reclamo por una mayor representación de las economías emergentes es un objetivo valorable desde una perspectiva progresista, y seguramente, contribuiría a que el Fondo prestara mayor atención a las particularidades de esas economías a la hora de acordar programas de asistencia.

Sin embargo, siguiendo el argumento de Stiglitz, la misma no garantiza por sí sola el objetivo de consolidar una institución de coordinación monetaria global que promueva el interés de la comunidad internacional por sobre el de los países poderosos. Esto se explica por tres razones. Primero, nada asegura que una mayor representación de los países de la periferia redunde en una modificación de los esquemas ideológicos que orientan la toma de decisiones en el Fondo. Si, como señala Stiglitz, el problema reside en que los que se sientan en el FMI y toman las decisiones son los ministros de Economía y presidentes de Bancos Centrales, la solución debe centrarse menos en cambios de nacionalidades y más en la inclusión de funcionarios con formaciones y trayectorias profesionales diferentes a las que priman en la actualidad. Es decir, probablemente la inclusión de sociólogos o economistas heterodoxos contribuirían a modificar con mayor profundidad la orientación ideológica de las decisiones del Fondo que el reemplazo de economistas anglosajones por africanos o latinoamericanos formados en la perspectiva ortodoxa.

Segundo, no compartimos el supuesto de que las instituciones son el mero reflejo de los individuos que las integran; por el contrario, creemos que ambos inciden sobre el otro de manera simultánea. Las perspectivas ideológicas de los funcionarios inciden sobre la institución, pero los aspectos simbólicos y organizativos de la institución como tradiciones, expectativas, jerarquías y la estructura de toma de decisión, inciden de igual modo sobre los sujetos que la conforman, constriñendo su acción (Giddens, 1998). Aceptar el supuesto de Stiglitz implica dejar de lado una parte importante de los aportes realizados durante más de cien años por el pensamiento sociológico, que han enseñado que una institución es mucho más que la suma de los individuos que la integran (Durkheim, 1982 [1895]: 23).

Tercero, aun asumiendo que se lograra conformar mayoritariamente al FMI con funcionarios que adscriben a la heterodoxia y que a su vez no poseen vínculos con las finanzas internacionales, existen restricciones para que ello se plasme en un cambio del comportamiento que despliega en sus relaciones con los países prestatarios. Como señala Woods:

> *El FMI y el Banco Mundial son instituciones políticas creadas por los Gobiernos para alcanzar propósitos específicos que han ido cambiando a lo largo del tiempo. En cada década, sus principales accionistas han establecido límites políticos y financieros claros respecto de lo que cada agencia podía hacer. Igualmente poderoso al momento de configurar*

> *la agenda del Fondo o el Banco son el* staff *y la Gerencia, que buscan proteger y aumentar su poder dentro de la organización. Al igual que la mayoría de las burocracias, estas dos tienden a reproducir los hábitos existentes y las soluciones previas para enfrentar problemas inesperados e imprevistos, adaptando sus soluciones o consejos a los recursos disponibles. Lo que hacen no es sólo el resultado de cuan buena o no sea su economía*[18] (2006b: 2).

Como fue señalado anteriormente, además de las influencias de los países centrales, la comprensión de la relación entre el FMI y los países prestatarios debe tomar en cuenta la incidencia de los intereses y características de las burocracias de cada actor. A continuación, se pasa revista a los principales trabajos que abordan esta cuestión.

1.1.3.4. Influencia de los intereses burocráticos e institucionales

Woods señala que los organismos internacionales se enfrentan a una tensión entre satisfacer los deseos de los países dominantes, y al mismo tiempo, mantener su independencia y credibilidad como agencias técnicas. Esto último requiere que sean percibidas por los miembros como organizaciones multilaterales legítimas, que persiguen objetivos determinados colectivamente en base a reglas (2003: 94). Esta legitimidad constituye una fuente de poder, que los países buscan direccionar para su beneficio mediante la influencia. Pero al mismo tiempo, esa misma potencialidad les permite ofrecer resistencia (Foucault, 1989). Así, se entiende que en tanto actor social con entidad propia, el FMI puede desarrollar sus propios intereses, que no necesariamente coinciden con los de sus miembros.

En primer lugar, 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"* (2005: 60). Para ello precisa recursos simbólicos y materiales, cuya obtención a su vez le permite ganar autonomía de acción. Ésta no constituye un fin en sí mismo, sino que es un medio que posibilita reducir la incertidumbre del entorno (Barnett y Coleman, 2005: 597-598).

Strange (1974) identifica dos fuentes de autonomía del FMI. La primera es que a diferencia de otros organismos multilaterales cuyo financiamiento depende de aportes voluntarios e irregulares de los países miembros, el FMI posee un fondo de recursos propio. Este fondo se conforma con las cuotas que aportan los países miembros, las cuales determinan el porcentaje de votos que poseen en la institución y la magnitud del financiamiento al que pueden

[18] *Economics* en el original. Refiere a la economía como ciencia y no a la economía como realidad, designada por el término *economy* (Heredia, 2006: 155).

acceder[19]. La segunda fuente refiere a la capacidad de decisión que ha adquirido su burocracia. A medida que el Directorio Ejecutivo debió atender una mayor cantidad de asuntos y por ende redujo el tiempo disponible para analizar cada cuestión, pasó a depender cada vez más de la opinión del *staff*, que en algunos casos busca extender el alcance de sus responsabilidades o establecer vínculos profundos con los responsables de los países, a fin de ganar poder, prestigio o autonomía de acción (Barnett y Coleman, 2005, Martin, 2006).

En este sentido, Leiteritz (2005) encontró que durante los '90 los técnicos del FMI presionaron a varios países miembros para que levantaran las restricciones a la movilidad de capital, a pesar de que esa recomendación no estaba presente en el Convenio Constitutivo del Fondo ni gozaba de amplio consenso dentro del Directorio Ejecutivo. Vaubel (1991) muestra que durante los períodos de revisión regular de las cuotas, el FMI ingresa en un proceso de otorgamiento expeditivo de créditos (*hurry-up lending*) con el objetivo de reducir sus recursos disponibles y justificar el reclamo por un aumento de las cuotas (y por ende, de sus recursos). También el crecimiento del número de técnicos parecería ser consecuencia menos de la necesidad de atender una mayor carga de trabajo, que del interés de la propia burocracia por aumentar su poder (Vaubel, 1996).

Sin embargo, la autonomía del organismo y el *staff* no deben ser sobreestimadas. En términos financieros, debido a que sus gastos operativos se financian a partir de los intereses que pagan los países sobre los préstamos, una disminución en la demanda de créditos, lleva a que el Fondo entre en déficit operativo por la caída de sus ingresos[20]. En términos organizativos, varios autores coinciden en caracterizar al FMI como una institución verticalista y centralizada, en la cual el Directorio Ejecutivo y la Gerencia conservan un amplio poder de decisión (Babb, 2003, Evans, 1997, Momani, 2007, Vetterlein, 2007). El Directorio está conformado por 24 directores que representan a los países miembros; está a cargo de las operaciones generales del organismo entre las que se incluyen decidir la aprobación de las revisiones del Artículo IV y los acuerdos con países, los cambios en la estructura organizativa y las modificaciones a las normativas vigentes. Por su parte, la Gerencia está conformada por un director gerente y tres subdirectores. El director gerente mantiene el contacto con los países miembro a nivel político, preside las reuniones del Directorio y está a la cabeza del personal de la institución. En las decisiones referidas a la aprobación o revisión de acuerdos con los países miembros, el visto bueno del director

[19] A mediados de 2009 el total de cuotas ascendía a 325.000 millones de dólares.
[20] Recientemente el FMI reformó su política presupuestaria con el fin de diversificar sus fuentes de ingresos para reducir su dependencia casi exclusiva de la entrega de créditos (IMF, 2008; ver apartado 6.6 del Capítulo 6).

gerente y la mayoría del Directorio es determinante. Así, es frecuente que durante la negociación por un acuerdo, la posición intransigente de los técnicos quede desacreditada luego de que las autoridades apelen a la Gerencia y ésta acepte disminuir las exigencias[21].

Las consideraciones precedentes también atañen al país prestatario. Los conflictos entre funcionarios y la estructura organizativa del Gobierno inciden sobre la relación que se establece con el FMI. Por ejemplo, Woods (2003) señala que la capacidad de que los créditos del Fondo determinen la implementación de las medidas exigidas depende fuertemente de la relación establecida entre el FMI y sus interlocutores en el Gobierno del país prestatario. Cuando esta relación se rompe o los contactos clave pierden su puesto, la influencia del Fondo se debilita. Por otra parte, Drazen y Eslava (2005) encuentran que en períodos eleccionarios suele observarse un aumento del gasto público, con el fin de alentar un mejor desempeño eleccionario del Gobierno. Hyde y O'Mahony (2008) extienden el argumento y señalan que en esos períodos los Gobiernos también suelen disminuir los impuestos. Pero debido a que la existencia de un acuerdo con el FMI limita la posibilidad de implementar los que los autores designan como manipulación fiscal[22], los Gobiernos buscan evitar la suscripción de acuerdos en esos períodos o reclaman al Fondo la posibilidad de flexibilizar las metas fiscales.

Los diferentes procesos de toma de decisión determinados por los regímenes políticos vigentes en el país tomador de créditos, también afectan directamente la relación con el Fondo. América Latina (y por supuesto, la Argentina) es la única región que ha adoptado consistentemente instituciones de Gobierno presidencialistas. Las mismas se caracterizan principalmente por la existencia de un Poder Ejecutivo unipersonal. El mismo está encabezado por un solo individuo -el presidente- que concentra casi la totalidad de los poderes ejecutivos y por ende, puede ser identificado como el responsable de las decisiones tomadas por el Gobierno. El presidente, al igual que el Congreso, es designado por elección popular directa por un período fijo (Zelaznik, 2003). En este sentido, la suscripción de un acuerdo con un país donde impera un régimen presidencialista aparece como una tarea menos compleja que en otro donde existe un régimen parlamentario, dado que en el primero la capacidad de decisión está centralizada en un solo individuo –que eventualmente puede

[21] La explicación acerca del funcionamiento y estructura organizativa y de toma de decisión en el FMI es retomada y ampliada en el apartado 2.4 del Capítulo 2.

[22] No podemos evitar señalar críticamente la naturaleza casi reaccionara del concepto. Siguiendo la lógica de los autores, cualquier mejora en la distribución del ingreso a favor de los trabajadores tendría el único fin de "comprar" sus voluntades. De este modo, la progresividad económica se vuelve dispositivo de dominación de los sectores asalariados, a los que se les niega la posibilidad de intervenir de forma activa en la política en pos de la defensa de sus intereses.

recibir sugerencias de sus colaboradores más cercanos-, y en el segundo deben entablarse conversaciones con los referentes de los principales sectores políticos. Aquí seguimos a Tsebelis (2002), quien plantea que la propensión a la implementación de cambios es mayor cuantos menos actores con capacidad de veto existan en la arena política[23]. Por este motivo el Fondo prefiere negociar con países donde el poder político está concentrado, ya que la posibilidad de que se implementen los cambios requeridos es mayor (Vreeland, 2002b).

Con todo, la centralización en la figura del presidente de la capacidad de suscribir un acuerdo con el FMI no significa que en la práctica el comportamiento del país prestatario se limite a reproducir la voluntad del líder del Ejecutivo. Por el contrario, su capacidad de decisión se encuentra condicionada por las relaciones de fuerzas entre los distintos actores económicos y políticos domésticos que poseen un interés sobre las implicancias de la relación. Por ejemplo, un presidente que promueve un programa de reformas de mercado puede suscribir un acuerdo para reforzar la presión hacia los sectores que se oponen; u otro que está de acuerdo con el Fondo en aplicar un programa de ajuste para equilibrar la economía, puede tener que dar marcha atrás ante la oposición de los sindicatos y los sectores empresarios. Así, los conflictos políticos a nivel doméstico del país prestatario constituyen otro factor que incide sobre la relación entre el FMI y esos países.

1.1.3.5. Influencia de la política doméstica del país tomador de crédito

A pesar de que el establecimiento de un programa con el FMI es una decisión conjunta entre el organismo y el país tomador de crédito, la literatura no ha analizado la incidencia de los intereses domésticos del país con igual énfasis y profundidad como lo ha hecho con los intereses de los países centrales. Sin embargo, la centralidad de la política doméstica del país prestatario en la determinación del rumbo que toma la relación con el Fondo se comprende toda vez que, más allá de la posible importancia que posea el financiamiento que pueda poner a disposición, el Fondo no puede implementar sus propios programas (Kahler, 1993: 376).

Quien probablemente más ha trabajado sobre este aspecto de la relación es Vreeland. El autor analiza los motivos que llevan a los países a solicitar créditos al FMI (2003b); aunque se supone que lo hacen cuando el sector externo atraviesa por una coyuntura frágil, encuentra que esto no siempre es así e ilustra su afirmación con dos ejemplos. Primero señala el caso de Tanzania, que a pesar de atravesar por serias restricciones externas en 1983, se negó a acordar un programa porque no estaba dispuesto a aceptar las duras condicionalidades que imponía el

[23] Aunque desde una perspectiva gramsciana, la notable interpretación de Portantiero (1977) acerca los conflictos políticos en Argentina durante 1955 y 1976 a partir de la tesis del *empate hegemónico* remite a esta idea.

Fondo. Luego recuerda el caso de Uruguay en 1990, cuando a pesar de no necesitar divisas, el Gobierno liberal de Lacalle suscribió un acuerdo con el FMI con el fin de reforzar la presión frente a los sectores políticos locales que resistían el avance de las reformas de mercado. Los casos señalados resaltan que la comprensión de la decisión de un Gobierno de entrar en un acuerdo con el FMI, requiere tomar en cuenta no sólo la situación económica, sino también el contexto político vigente. Esto cobra sentido toda vez que los acuerdos con el FMI incluyen condicionalidades que generalmente buscan orientar el rumbo de la política económica hacia la ortodoxia liberal, y por ende pueden generar tanto resistencia en un Gobierno que procura llevar adelante un programa económico heterodoxo, como simpatía en un Gobierno que comparte los lineamientos ortodoxos.

Nooruddin y Woo (2009) profundizan desde las Ciencias Políticas el análisis de Vreeland, y proponen explicar la participación de los países en programas del FMI como el resultado de los incentivos políticos domésticos que enfrentan. Observan que aunque la mayoría de los países que suscriben acuerdos con el Fondo atraviesan por un desequilibrio de balanza de pagos, no todos los países que atraviesan por esas dificultades suscriben un acuerdo. Asimismo, plantean que debe relativizarse la explicación que supone que un Gobierno liberal acuerda con el Fondo para fortalecerse ante la oposición doméstica (estrategia denominada en inglés, *tipping the balance*), ya que si así fuera, en esos casos se observarían muy pocos incumplimientos de las condicionalidades y sin embargo eso no sucede. Por ello analizan las condiciones en las que ocurre la participación de los países en acuerdos, a partir de la consideración de factores tanto económicos como políticos. Entre los primeros se cuentan la variación en el producto, el nivel de reservas y la magnitud del servicio de la deuda externa, mientras que para dar cuenta de la política consideran el nivel democrático vigente[24].

Luego de estudiar el universo de acuerdos suscriptos entre 1946 y 2006, concluyen que si bien la situación económica es un factor relevante para predecir la disposición de un país a acordar un programa con el FMI, la situación política condiciona en qué momento se toma la decisión. La caída en la actividad económica y el aumento del servicio de la deuda aumentan las posibilidades de que los países suscriban un acuerdo; pero estas posibilidades son mayores en los países con regímenes democráticos que en los que poseen regímenes autoritarios. Debido a que las democracias hacen más sensibles al Ejecutivo a la sanción electoral, ante la

[24] Se basa en un indicador complejo desarrollado por Gurr en 1975 y actualizado sucesivamente, que pretende medir el grado de democratización de un régimen político en base a la consideración de una serie de indicadores simples como existencia de elecciones libres y frecuencia en la rotación de partidos en el Ejecutivo, entre otros (Marshall y Jaggers, 2009). Las mediciones más recientes pueden consultarse en http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

profundización del deterioro de las condiciones económicas éstas son más propensas a buscar financiamiento para mitigar los efectos sociales y políticos negativos de una profunda crisis.

A pesar de que el trabajo justifica la necesidad de considerar a las variables políticas para comprender la decisión de un Gobierno de suscribir un acuerdo, la simplificación requerida por el método cuantitativo de regresiones impone dos limitaciones que relativizan el alcance de la conclusión. Primero, se supone que la sensibilidad del líder a la voluntad popular depende de la existencia de una frecuencia regular de recambios del partido que ocupa el poder; sin embargo, ningún presidente puede gobernar sin conformar una base social de apoyo que incluya a ciertos sectores del capital y el trabajo. Por esto, la medición de la sensibilidad de un líder a las condiciones del FMI debería poner énfasis en los intereses específicos que se ponen en juego, esto es, si afectan a sus aliados o a la oposición. Segundo, y en relación con lo anterior, lograr una comprensión acabada de las motivaciones del Ejecutivo para avanzar en un acuerdo con el FMI requiere analizar el programa y considerar las medidas específicas requeridas en cada contexto determinado, con el fin de identificar potenciales conflictos entre sectores específicos. Así se justifica la necesidad de abrir la "caja negra" no sólo del Estado, sino también del propio organismo y sus programas, que no siempre responden a los mismos intereses.

Vreeland (2005) plantea que los programas del FMI se ven influidos tanto por la política internacional como la doméstica, las cuales, a su vez, están interrelacionadas. Mientras que la primera informa a la segunda acerca de los motivos por los cuales algunos países reciben un tratamiento más benévolo que otros de parte del FMI (por ejemplo, ser aliado de EE.UU.), la segunda informa a la primera sobre la principal razón que lleva a un país a someterse a las condiciones del FMI (entre otras, la voluntad de que le impongan condicionalidades). ¿Pero cómo se relacionan entre ambas? El autor analiza los casos de Gobiernos que acuerdan programas con el Fondo para presionar a la oposición (*tipping the balance*). En estas situaciones, argumenta que la política doméstica constituye un factor relevante solo en la circunstancia de que el país prestatario no sea aliado de los EE.UU., ya que en ese caso la oposición doméstica no tomará en cuenta la amenaza de sanción del Fondo, y por consiguiente el Gobierno no conseguirá modificar su posición (similares consideraciones pueden encontrarse en Duquette, 2005 y Drazen, 2002). Pueden señalarse dos críticas al planteo de Vreeland. Primero, debido a que el autor define la existencia de alianza entre EE.UU. y el país prestatario de igual modo que Thacker (1999), soslaya la existencia de diferencias al interior del régimen político norteamericano y concibe al interés de EE.UU. como un supuesto y no como una variable. Segundo, deduce que las exigencias del FMI

coinciden en cualquier circunstancia con los intereses de EE.UU.; más aún, plantea que las condicionalidades del Fondo a un aliado de ese país no tendrían sentido, dado que el organismo no podría sancionar los incumplimientos de una nación que cuenta con el apoyo de EE.UU. Como señalamos precedentemente, aunque el Fondo siempre suele tomar en cuenta los intereses norteamericanos, ello no significa que pueda considerarse una mera extensión del aparato burocrático de los EE.UU. Por ejemplo, durante los primeros años de la gestión de Menem, la Argentina desplegó una política exterior y económica de fuerte identificación con los intereses de los EE.UU. Sin embargo, hacia fines de 1994 nuestro país decidió dar por terminado el programa vigente con el Fondo para evitar los reclamos del organismo por el elevado nivel de gasto público y el aumento del déficit provocado por las jubilaciones privadas y la rebaja en los aportes patronales (Calcagno y Calcagno, 2004).

Finalmente, Kahler (1993) identifica tres dimensiones a través de las cuales se manifiesta la política doméstica en un acuerdo con el FMI, las cuales pueden ser fuente tanto de apoyo como de resistencia al programa: la orientación ideológica de la administración y los principales actores políticos, el estilo personal y las preferencias en materia de política económica del presidente, y los intereses económicos de los grupos afectados por los temas en discusión. En relación a este último punto, el autor señala que es un error predecir la viabilidad de un acuerdo sólo en función de las simpatías o rechazos que genera, dado que muchas veces los grupos que se benefician de los efectos de los programas no están organizados ni en condiciones de ejercer presión para que se apruebe, mientras que en otras situaciones algunos grupos poderosos sin capacidad formal de decisión consiguen influir efectivamente sobre el acuerdo. Esto remite a cómo se incorporan los intereses en el proceso político; justificando la consideración de la estructura de poder al interior de los países, de manera de poder dar cuenta de la capacidad de influencia de cada actor.

Las complejidades presentes en la relación entre el FMI y un país prestatario ponen de manifiesto la necesidad de evitar percibir a los actores sociales como datos preconstituidos, inmunes a la persuasión y al cambio, es decir, a la política. Aunque pueden facilitar un entendimiento general de largos períodos, los análisis que presuponen que en cualquier circunstancia el FMI hace lo que dicta EE.UU., o los países prestatarios buscan evitar de cualquier forma las exigencias del organismo, pueden oscurecer la comprensión de procesos sociales dinámicos. Si bien EE.UU. posee una posición dominante dentro del organismo, su acción debe tomar en cuenta la posición de las demás potencias y la burocracia del FMI. Por otra parte, la respuesta de los Gobiernos frente a un acuerdo refleja el equilibrio entre los intereses de la administración y los actores políticos domésticos (este argumento retoma

consideraciones del modelo de explicación del comportamiento del Estado basado en la política gubernamental de Allison (1988)). Asimismo, la suscripción de un acuerdo es sólo uno en una extensa serie de puntos de la relación entre el Fondo y un país, que incluye incumplimientos, revisiones, nuevas exigencias, y eventualmente, suspensiones; cuyo resultado está sujeto al equilibrio de fuerzas vigente y al contexto económico internacional. De este modo, la comprensión del objeto de estudio requiere un análisis contextualizado, centrado en los intereses y recursos de poder de los participantes. Es necesario reconocer las exigencias de cada actor en cada momento específico y qué intereses se ponen en juego, considerando que el resultado depende no sólo de lo que hagan el FMI y el Gobierno, sino también los actores con intereses en los temas en discusión. Por consiguiente, se justifica la necesidad de analizar la relación como un proceso de sucesivas negociaciones entre actores complejos, cuyo resultado no está determinado de antemano.

1.1.4. La relación como resultado de procesos de negociación

Aunque la mayor parte de los trabajos que estudian la relación entre el Fondo y los países prestatarios se basan en el método cuantitativo de regresiones, y por ende no profundizan en el análisis de las complejidades presentes en la interacción, existen antecedentes de trabajos que estudian desde una estrategia cualitativa las negociaciones entre el Fondo y los Gobiernos de países prestatarios. Stiles (1987, 1990, 1991) busca demostrar si el proceso de toma de decisión en el FMI respecto de la aprobación de un acuerdo se ajusta al modelo económico, político o de negociación. Es decir, si las decisiones del Fondo expresan la aplicación de la racionalidad neutral, reflejan la voluntad del hegemón o dependen de las relaciones de fuerzas entre los diversos actores involucrados. El autor analiza las negociaciones entre el FMI y un grupo de siete países –entre los que se encuentra la Argentina- durante la década del ’70 y el ’80, y demuestra que el modelo de negociaciones es el más indicado para alcanzar una comprensión del resultado de las negociaciones en torno a un acuerdo entre el Fondo y los países prestatarios, dado que no prejuzga sobre las motivaciones de los actores ni subestima la flexibilidad del Fondo durante las negociaciones.

Buscando enfatizar la incidencia de la política doméstica, Kahler (1993) analiza las negociaciones entre el FMI y Somalia y Jamaica durante la década del ’80. Se trata de dos países que tenían estructuras económicas similares pero diferentes estructuras políticas (en el primero existía un régimen político autoritario y en el segundo había una democracia parlamentaria consolidada). Lo interesante es que el Fondo es considerado como otro “país” con sus propias políticas internas que constriñen sus estrategias de negociación. El autor

encuentra que las negociaciones rara vez terminan con un acuerdo implementado sin demora o desvíos. Para comprender las limitaciones a la hora de implementar el acuerdo, es clave considerar los patrones de intereses domésticos y la evolución del contexto económico internacional.

Woods (2006b) estudia en detalle las complejas negociaciones que precedieron a la entrega de los salvatajes financieros del FMI a México en 1994 y a Rusia en 1998. Allí se pone en evidencia que si bien el interés económico y geopolítico que poseían los EE.UU. en la estabilidad de ambas economías alentó la entrega del financiamiento extraordinario, la decisión no estuvo exenta de conflictos con otras potencias centrales y grupos políticos domésticos en cada país, respecto de las condicionalidades que debían acompañar el acuerdo. En un número de la revista *Global Governance* editado por ella (Vol. 12, Nº 4, 2006), Woods extiende el análisis de la intervención del FMI hacia otras crisis financieras relevantes de la segunda mitad de la década del ’90 y principios de 2000, como Indonesia, Turquía, Malasia y Argentina. Diferentes autores (destacándose los trabajos de Setser y Gelpern (2006) y Miller (2006) sobre Argentina y Turquía respectivamente) analizan las negociaciones entre el Fondo y el país en cuestión, quedando en evidencia la imposibilidad de predecir su resultado sólo a partir de factores estructurales. Por último, Luján (2007) estudia las negociaciones entre el Fondo y Uruguay durante el acuerdo de 2005, las cuales estuvieron atravesadas por los conflictos referidos a la renegociación de la deuda externa de ese país.

Los trabajos reseñados coinciden en considerar a los conflictos entre el FMI y un Gobierno por la suscripción de un acuerdo que incluye financiamiento como uno de los aspectos más interesantes y controversiales del vínculo. Esto es así dado que generalmente toman lugar en contextos de fragilidad económica, otorgan al organismo una capacidad destacada para incidir sobre la política económica y movilizan a actores domésticos y externos con intereses sobre el resultado. En este sentido, la consideración y análisis de estos conflictos como procesos dinámicos de negociación es coherente tanto con los supuestos teóricos que orientan la investigación como con las características empíricas del objeto de estudio. A continuación, se desarrolla la justificación de esta afirmación.

La relación como proceso. Esta característica busca resaltar el componente histórico e iterativo del vínculo. Respecto del primero, se plantea que aunque las conversaciones orientadas a la suscripción de un acuerdo pueden implicar un nuevo comienzo, siempre están condicionadas por la historia previa del vínculo entre ambos actores. Esto se hace evidente en la relación del Fondo con países en los que tuvo un desempeño ampliamente criticado, como los del Sudeste Asiático hacia fines de los ’90 o la Argentina durante el estallido de la crisis

de convertibilidad. El énfasis puesto en la actualidad por estos países en el desarrollo de fuentes regionales de financiamiento alternativas al FMI, no puede comprenderse sin considerar la cerrada negativa a recibir financiamiento de un organismo sobre el que aún tienen seria desconfianza. Por su parte, la referencia al carácter iterativo enfatiza que la suscripción de un acuerdo es sólo uno en una extensa cadena de negociaciones, dotada de incumplimientos, demoras, renegociaciones y, eventualmente, suspensiones. Como los acuerdos con el FMI no poseen rango de tratado internacional, su incumplimiento no conlleva las mismas sanciones formales (Gold, 1970: 47); esto aumenta las posibilidades de que algunos Gobiernos suscriban estos acuerdos con la intención de no cumplir algunas de las condicionalidades incluidas; aunque también puede suceder que otros, que quieren implementarlas, no puedan hacerlo porque subestiman la resistencia interna o se ven afectados por el deterioro de las condiciones económicas. Por ello, los acuerdos atraviesan por sucesivas revisiones en las cuales el organismo decide su continuidad y que, como puede suponerse, abren una nueva instancia de conflicto entre el Fondo y el Gobierno. Esto pone en evidencia el carácter procesal de la relación, en tanto vínculo que se extiende en el tiempo.

La relación en términos dinámicos. Esta característica busca resaltar el carácter cambiante y contingente del vínculo. En términos teóricos, se entiende al FMI y al Gobierno del país prestatario como actores sociales complejos. Bretheron y Vogler (2006: 16-17) señalan que para que una entidad sea designada como actor, debe cumplir dos requisitos: exhibir un grado de autonomía respecto de su entorno y sus componentes internos, y poseer voluntad o intención propia. De este modo, definen a un actor como una entidad capaz de formular propósitos y tomar decisiones, y así involucrarse en alguna forma de acción orientada a fines.

Lo anterior no debe llevar a pensar que la agencia se reduce sólo a la disponibilidad de recursos internos. Las restricciones que los factores estructurales imponen sobre las opciones políticas disponibles, relativizan las conclusiones de enfoques basados en el comportamiento que conciben a la cualidad de actor básicamente en función de la voluntad y la disponibilidad de recursos. El resultado de las interacciones entre el FMI y el Gobierno prestatario refleja una relación compleja y dinámica entre estructura y agencia. En este punto, es importante retomar los planteos de Giddens sobre la teoría de la estructuración. Para el autor, las estructuras son vistas simultáneamente como habilitadoras y constrictivas de la acción; no determinan por sí solas los resultados, sino más bien proveen “marcos de acción” o patrones distintivos de oportunidades y restricciones dentro de los cuales se despliega la agencia (1998: 199). Al mismo tiempo, todas las propiedades sociales estructurales son el elemento y el resultado de las actividades consumadas de manera contingente por actores situados. Así, *“las*

propiedades estructurales de sistemas sociales son tanto un medio como un resultado de las prácticas que ellas organizan de manera recursiva" (Giddens, 1998: 61).

La relación como negociación. La existencia de intereses comunes y divergentes constituye el elemento distintivo que permite caracterizar a una interacción como una negociación. Como señala Persson, si no hay intereses comunes, no hay nada para lo cual negociar; si no hay intereses divergentes, no hay nada acerca de lo cual negociar (1994: 211). Por ello, la consideración de los intereses constituye un elemento central para comprender los fundamentos y el desarrollo de la negociación. En términos estilizados puede analizarse la relación entre un Gobierno y el FMI como una negociación, en tanto ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta (o puede enfrentar), pero difieren –en mayor o menor grado- respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo. En especial, qué magnitud y temporalidad debe tener el ajuste a aplicar, y sobre qué sectores económicos debe recaer principalmente.

Como vimos, en algunas circunstancias los Gobiernos liberales le piden al FMI que establezca como condicionalidad muchas de las reformas pro mercado que procuran implementar, para ayudar a vencer la resistencia de los actores domésticos opuestos a las medidas (Vreeland, 2003b). Asimismo, el establecimiento de condiciones que demandan la aplicación de ajustes ortodoxos, no implica necesariamente la implementación efectiva de esas medidas por parte de los Gobiernos. Al respecto, la evidencia empírica disponible permite observar que el nivel de cumplimiento de las condicionalidades es bastante bajo (Bird, 2002, Dreher, 2009: 249). Esto permite advertir que la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de crédito no constituye un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan; ni tampoco uno en el cual el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los reiterados incumplimientos de los países. Por ende, la comprensión del sentido histórico de la relación requiere analizar las sucesivas negociaciones mediante las cuales emergen y se resuelven los conflictos entre ambos actores.

En este sentido, se propone que las estrategias que implementan el FMI y el Gobierno del país prestatario, determinan el grado de conflicto del proceso y orientan el resultado de las negociaciones. Las estrategias están en relación con dos variables que inciden sobre ellas: la posición negociadora y el estilo de negociación. Mediante la consideración de estas dos variables se logran dos objetivos: primero, profundizar el análisis de las estrategias, para comprender los motivos que subyacen a su implementación; segundo, alcanzar una comprensión integral acerca de la configuración de los procesos de negociación, al explicar el

resultado de las negociaciones a partir de la acción del Fondo y el Gobierno, inserta en el marco de posibilidades y restricciones que establecen los actores domésticos y externos intervinientes.

A modo de balance, se reseñan brevemente los elementos que se recuperan de las tres disciplinas analizadas para el estudio de la relación entre el FMI y los Gobiernos de países prestatarios. Respecto de las Relaciones Internacionales, se retoman los aportes del marxismo sobre el análisis de los determinantes que establecen las estructuras económicas mundiales, y en especial los del constructivismo, que permiten analizar al FMI y a los Gobiernos como actores sociales complejos con autonomía relativa. En relación a los estudios de Economía, se recupera el análisis de los efectos de los acuerdos del FMI sobre las variables económicas de los países que los suscriben. Por último, los trabajos de Economía Política Internacional constituyen la principal fuente conceptual para la investigación; en especial, se retoma el análisis de la incidencia e interrelación de los intereses de los actores domésticos e internacionales sobre la relación entre el FMI y los Gobiernos.

En este sentido, a continuación se presentan los antecedentes en el estudio del caso argentino. En tanto ofrece una instancia para reflexionar sobre la teoría, el análisis de la literatura sobre el caso también contribuye a la elaboración del marco conceptual.

1.2. La relación entre el FMI y la Argentina

1.2.1. Antecedentes en el estudio de la relación entre el FMI y la Argentina

Aunque la relación entre el FMI y la Argentina data de mediados de siglo XX (nuestro país ingresa al organismo en 1956), los análisis se han demorado hasta la década del ‘80 y, aún desde entonces, es notable la escasez de trabajos sistemáticos al respecto. No obstante, la traumática experiencia que implicó el estallido de la crisis de la convertibilidad a finales del año 2001, alentó la publicación de una creciente serie de ensayos e investigaciones que ofrecen diversas interpretaciones sobre la relación entre la Argentina y el FMI.

El relevamiento bibliográfico sobre la temática permite distinguir cuatro grupos de trabajos en función del enfoque desde el que abordan el análisis de la relación. El primer grupo está integrado por investigaciones que analizan la relación desde una perspectiva de historia económica. Aquí se destacan García Heras (2000, 2003, 2008), Brenta (2004, 2008) y Brenta y Rapoport (2003). Los trabajos se apoyan principalmente en fuentes primarias como documentos oficiales del organismo, *memorándums* y la correspondencia de ex funcionarios que participaron de las negociaciones. García Heras (2008) analiza las cambiantes relaciones entre nuestro país y el Fondo entre 1955 y 1970. A fin de señalar la complejidad del vínculo,

así como las limitaciones de las interpretaciones que consideran casi naturalmente asociadas las dimensiones de "lo nacional" y "lo popular", el trabajo recuerda que la primera cancelación anticipada de la deuda con el FMI (sucedida por las de Perón en 1974 y Kirchner en 2005) corrió por cuenta del Gobierno de facto de Onganía, quien reprimió en diversas circunstancias a los sectores asalariados. Por su parte, Brenta (2008) presenta un análisis detallado -tanto diacrónica como sincrónicamente- de la totalidad de los acuerdos suscriptos entre la Argentina y el FMI entre 1956 y 2005, para lo cual compila y presenta de manera homogénea información que hasta el momento se encontraba disponible de manera fragmentada, como el financiamiento otorgado al país. También detalla gran parte de las condicionalidades exigidas por el organismo durante ese período, sin embargo la consulta de documentos relativos a esos acuerdos (*Staff Reports*) permite observar que no están indicadas algunas de las condicionalidades estructurales presentes en los acuerdos suscriptos a finales de los '90 y comienzos de 2000. Brenta y Rapoport (2003) resaltan que la importancia de los acuerdos no está dada por la magnitud de los créditos que otorgan, sino por las coyunturas en las cuales se proporcionan esos desembolsos. Los trabajos de este grupo permiten apreciar que el resultado de la interacción entre ambos actores no puede comprenderse en abstracto, sino que debe analizarse en su circunstancia histórica concreta, lo cual implica considerar las características estructurales y coyunturales del vínculo. En este sentido, la capacidad de influencia del FMI sobre la política económica local no es un dato *a priori* e invariable, sino que está condicionada, entre otros factores, por el margen de acción que les otorgan los diferentes elencos gubernamentales. A pesar de proporcionar una referencia obligada debido a su excelente análisis diacrónico del vínculo, las características propias de la perspectiva analítica limitan la posibilidad de lograr una comprensión profunda y sistemática de cada proceso de negociación específico.

El segundo grupo está integrado por estudios que centran la mirada en la dimensión económica. Aquí se destacan Cavallo y Cottani (1997), que justifican al apoyo del Fondo a la convertibilidad; Mussa (2002), Onno de Beaufort Wijnholds (2003) y Allen (2003), quienes analizan los últimos años de la convertibilidad haciendo hincapié en los diversos desequilibrios estructurales que mostraba la economía, y procurando comprender los motivos que llevaron al Fondo y al Gobierno a dilatar por tanto tiempo la salida del régimen convertible; y IMF (2003g) y OEI (2004), donde el propio FMI y su Oficina de Evaluación Independiente estudian la relación con Argentina durante la década del '90, buscando extraer lecciones que permitan evitar en el futuro algunos de los gruesos errores cometidos.

El tercer grupo de trabajos está integrado por investigaciones que están a medio camino entre el ensayo y el periodismo de investigación. Estos estudios priorizan la observación profunda de determinados períodos o sucesos relevantes en la relación, antes que la comprensión o explicación apoyadas en bases teóricas. No obstante esta limitación, constituyen una fuente de información ineludible, ya que permiten contextualizar detalladamente el cambiante entorno económico y político-institucional en el que se despliega el vínculo. En este grupo se destacan Bonelli (2004) y Terragno (2005), que estudian la relación entre el Fondo y Argentina desde 1976 a la actualidad; Blustein (2005), que analiza la relación durante el período de caída de la convertibilidad; y Amadeo (2003), Duhalde (2007), Helleiner (2005) y Torres (2005), que se centran en el período posconvertibilidad. También se destaca Tenembaum (2004), quien presenta un interesante diálogo vía *e-mail* con Claudio Loser, economista argentino que se desempeñó como director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI entre 1994 y 2002. Los trabajos proporcionan datos de difícil acceso acerca de los pormenores de las negociaciones; sin embargo, no se ajustan a un marco teórico y por ende presentan una limitada capacidad de análisis.

El cuarto y último grupo incluye trabajos que ofrecen un análisis de la relación en clave sociológica o de economía política. Así, centran su análisis en la consideración de los intereses que se expresan en las negociaciones y los actores que intervienen en ellas. Estos trabajos son los que presentan mayor semejanza con la investigación propuesta, en tanto sugieren que si se propone alcanzar una explicación de los resultados de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos de países prestatarios, es central plantear el análisis insertando a ambos actores en el haz de relaciones sociales que permita entender la dirección de sus premisas, exigencias, estrategias y posicionamientos, tomando en consideración los múltiples actores e intereses, tanto externos como domésticos, que intervienen en la articulación de ese proceso. En este grupo se destacan Frenkel y O'Donnell (1978), quienes elaboraron el que probablemente sea el primer estudio sistemático sobre las implicancias económicas y políticas de los programas de estabilización convenidos con el FMI. El estudio señala que la implementación de los programas de ajuste durante el proceso militar benefició a los sectores exportadores y financieros por sobre el sector productivo, lo cual permite comprender el apoyo que brindaron los primeros a su implementación. Así, propone una mirada que abre la "caja negra" del Estado y permite ver los conflictos entre sectores específicos. Las negociaciones con el Fondo durante la década del '80 son analizadas por Stiles (1991), Schvarzer (1987) y Botzman y Tussie (1991). El primero estudia el período 1976-1986, el segundo se centra en los primeros años posteriores a la vuelta de la democracia,

prestando especial atención a la presión que estableció el Fondo en defensa de los intereses de los acreedores externos, y las terceras analizan las negociaciones entre el Gobierno, el Banco Mundial y el FMI, que derivaron en un conflicto entre ambos organismos debido a sus diferentes miradas acerca de la economía argentina. La década del ’90 es analizada en Vicario (2004), y la conflictiva etapa de caída del régimen de convertibilidad, en Corrales (2002), Ferrer (2003), Kulfas y Schorr (2003), Nemiña (2009) y Setser y Gelpern (2005). Un análisis integrador del período 1989-2006 se encuentra en Bembi y Nemiña (2007). Por último, Labaqui (2009) y Nemiña (2010b) estudian las negociaciones con el Fondo durante el Gobierno de Duhalde y Kirchner respectivamente. Estos dos últimos trabajos presentan un análisis a partir del marco conceptual de doble nivel basado en Putnam (1993), que profundiza y sistematiza el estudio de los procesos de negociación a partir de las estrategias que implementan los negociadores para orientar el resultado en beneficio propio y de su base de apoyo, dentro del margen de acción con el que cuentan. Asimismo, posibilita tomar integrar en el análisis la incidencia de los actores domésticos y externos.

La traumática caída del régimen de convertibilidad y la evidente corresponsabilidad del organismo en ese proceso, parecen haber consolidado a la relación entre nuestro país y el FMI como un tema de estudio en el campo académico. No obstante, se observa una concentración de trabajos que estudian los últimos años de la convertibilidad, disminuyendo la atención sobre el período posterior a la misma. Asimismo, aunque muchos de los trabajos citados constituyen una valiosa fuente de consulta, a excepción de Labaqui (2009), que estudia sólo el periodo 2002, no ofrecen una explicación sistemática de las negociaciones como resultado de las estrategias implementadas por el FMI y el Gobierno. Por el contrario, las negociaciones suelen darse por supuesto, centrándose la atención en sus resultados concretos. En función de las consideraciones planteadas en los puntos precedentes, consideramos que la comprensión de la relación entre el Fondo y Argentina requiere estudiar cómo se configuran los procesos de negociación a partir de un marco conceptual de análisis elaborado para tal fin.

1.2.2. El interés del caso argentino

A fin de ganar profundidad en el análisis de la relación entre el FMI y los Gobiernos de países tomadores de crédito, se ha optado por llevar a cabo una estrategia de estudio de caso. Según Yin (1994), es una estrategia muy adecuada para investigaciones que se enfocan en hechos contemporáneos, no requieren poseer control sobre el objeto de estudio, y su principal interés es explicatorio. Asimismo, permite tomar en cuenta el contexto en el que se inserta el objeto, lo cual es relevante y pertinente para el fenómeno a explicar.

En este sentido, se plantea un estudio de caso sobre los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período de gestación, estallido y salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006). Se trata -según la tipología de Stake (1994)- de un estudio de caso instrumental, ya que se busca comprender mejor un tema o refinar una teoría. El caso se analiza en profundidad con la expectativa de aumentar el conocimiento sobre la teoría existente acerca de la problemática más general. Respecto de los criterios para la elección del caso, Stake recomienda hacerlo tomando en especial consideración aquellos que ofrecen una mayor oportunidad para aprender. Al decir del autor, *"usualmente, es mejor aprender mucho de un caso atípico, que poco de un caso magníficamente típico"* (1994: 243).

La elección del caso argentino en relación a la problemática más general se fundamenta en dos razones. En primer lugar, la relación del FMI con el Gobierno argentino se destaca de la que ha mantenido el organismo con el resto de los países por su duración y conflictividad. Brenta (2008) muestra que en los 50 años transcurridos desde el ingreso al Fondo en 1956, la Argentina estuvo bajo acuerdo en 38 años. Si se considera que los acuerdos están contemplados para otorgar financiamiento transitorio, se pone de manifiesto que lo excepcional, en el caso de la relación del Fondo con la Argentina, se convirtió en norma. Asimismo, la relación durante el período 1998-2006 constituye un caso sobresaliente respecto del problema de investigación, ya que se trata de negociaciones que en un período muy breve, presentan marcados cambios tanto en los condicionantes como en el resultado. De presentar a la Argentina como su "mejor alumno" ante la comunidad internacional, el Fondo fue moderando su apoyo hasta asumir en las postrimerías del régimen convertible una postura intransigente (casi "aleccionadora"), precisamente cuando más necesaria era su asistencia. El proceso de salida de la crisis no estuvo exento de enfrentamientos y contradicciones entre el organismo y los gobiernos de Duhalde y, especialmente, Kirchner, quien decidió la cancelación anticipada de la deuda que el país mantenía con el organismo. En segundo lugar, la elección del caso argentino se fundamenta en razones de factibilidad, ya que el acceso a las fuentes de información se presenta más viable.

Para concluir el apartado, es importante responder al planteo que critica a los estudios de caso su limitada capacidad de generalizar resultados. Al respecto, Yin (1994: 9) señala que los estudios de casos, al igual que los experimentos, son generalizables no hacia poblaciones o universos sino hacia proposiciones teóricas (esto se denomina generalización analítica). El estudio de caso no constituye una "muestra", y la meta del investigador debe ser ampliar la comprensión teórica sobre la problemática. Esto resalta la importancia del marco conceptual, dado que el mismo opera como apoyo e hilo conductor de la argumentación, y además, es la

argumentación frente a la cual se contrastan los resultados y se proponen generalizaciones (Wainerman y Sautú, 1997). En relación a la presente investigación, los resultados no deben conducir a una generalización directa hacia otros casos similares de la problemática en estudio (por ejemplo, predecir los procesos de negociación del FMI con Turquía), sino que deben contrastarse con el marco conceptual utilizado, que luego de ser clarificado y expandido, podrá ser utilizado en futuras investigaciones sobre el objeto. Por consiguiente, en el próximo Capítulo se desarrolla el marco conceptual de análisis de procesos de negociación entre el FMI y Gobiernos de países tomadores de créditos.

Capítulo 2. Esquema conceptual de análisis de doble nivel de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos

La pregunta de la investigación apunta a comprender cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Esto incluye, obviamente, el resultado, pero también el grado de conflicto y las etapas en las cuales se concentra. Retomando los planteos del análisis estratégico, se propone alcanzar esa comprensión a partir de las estrategias que implementan los negociadores. De este modo, la pregunta establece dos objetivos generales. Primero, explicar cómo inciden las estrategias del FMI y el Gobierno sobre el proceso de negociación. Segundo, explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias que implementan los negociadores.

En el presente Capítulo, se desarrollan los elementos conceptuales que permiten abordar el análisis empírico del proceso de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período de gestación, estallido y resolución de la crisis de convertibilidad. El desarrollo del Capítulo se organiza en tres partes. En la primera parte, se presentan tres modelos teóricos de solución de conflictos internacionales bilaterales: la teoría de juegos, la teoría de las negociaciones y, subsidiario de la anterior, el esquema de negociación de doble nivel de Putnam (1996). Se desarrollan los principales aportes y limitaciones de cada uno de los modelos, resaltándose que el esquema de doble nivel -complementado con otros aportes- constituye una propuesta adecuada para organizar el estudio de procesos de negociación entre un organismo multilateral y un Gobierno. En la segunda parte, se caracterizan las estrategias de negociación, las cuales pueden ser confrontativas, cooperativas o una combinación de ambas, junto a la posición negociadora y el estilo de negociación, los elementos que inciden sobre la orientación que toman las estrategias. En la tercera parte, que comprende dos apartados, se caracteriza el tipo de financiamiento y condicionalidades que exige el FMI, los cuales constituyen los dos elementos centrales que componen un acuerdo, y por ello, son el objeto de las estrategias. Finalmente, se desarrolla el esquema que resume la dinámica de los procesos de negociación entre el Fondo y los Gobiernos tomadores de créditos.

2.1. Modelos de solución de conflictos internacionales bilaterales

La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos puede concebirse –entre otras maneras- como un conflicto internacional bilateral. Es internacional, porque las discusiones se realizan en la arena global entre un Estado y un organismo multilateral de crédito, aunque el resultado de esas discusiones tenga efectos locales. Es bilateral porque, a

pesar de que otros actores con intereses en el resultado procuran intervenir en la discusión, formalmente sólo pueden sentarse a la mesa los representantes del FMI y el Gobierno. Por lo antedicho, se justifica la necesidad de pasar revista a los modelos que existen para abordar el estudio de este tipo de conflictos: la teoría de juegos, la teoría de las negociaciones y, subsidiario de la anterior, el esquema de doble nivel.

2.1.1. Teoría de los juegos

La teoría de juegos se basa en una forma abstracta de razonamiento que surge de la combinación de la matemática y la lógica. Utiliza modelos para estudiar interacciones en el marco de estructuras formalizadas de incentivos, usualmente desde el paradigma cuantitativo. La teoría no estudia el comportamiento que los actores demuestran efectivamente en las situaciones de conflicto, sino que propone buscar la estrategia racional y matemáticamente óptima para que los participantes obtengan el mejor resultado de la situación en la que están insertos. Por ello, posee un carácter marcadamente normativo y prescriptivo (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 521 y ss.).

Un juego se compone de jugadores que buscan optimizar resultados, transacciones, un conjunto de reglas, información y, por supuesto, las interacciones entre los jugadores. Dada una situación de conflicto, en función de los objetivos y recursos que posee cada parte, la teoría de los juegos procura identificar un rango de posibles acuerdos que impliquen una situación de equilibrio.

La teoría distingue comúnmente entre juegos de suma cero y suma no cero. En un juego de suma cero entre dos jugadores, el beneficio de uno es equivalente a la pérdida del otro. Una partida de ajedrez o de póker, o una elección por una banca en el Congreso pueden considerarse como ejemplos de juegos de suma cero, dado que el vencedor se impone completamente sobre el rival. Cada jugador implementa las estrategias óptimas que le permiten obtener el máximo beneficio disponible en función de sus recursos y capacidades. Aunque se contempla la posibilidad de que un jugador implemente una serie de tácticas para obtener mayores beneficios, el éxito de ese comportamiento queda relativizado si el otro jugador también conoce e implementa esas tácticas. Debido a que se trata de juegos en los cuales “el ganador toma todo”, obturan cualquier posibilidad de generar algún tipo de cooperación entre los jugadores.

Por su parte, los juegos de suma no cero son aquellos en los cuales lo que gana un jugador no necesariamente equivale a la pérdida del otro, por lo que permiten la existencia de beneficio mutuo y plantean espacio tanto para la confrontación como para la cooperación. En

este sentido, la implementación de estrategias cooperativas o confrontativas por parte de los jugadores, determina la cantidad y la distribución de recompensas entre ellos. El ejemplo más difundido de juegos de suma no cero de dos jugadores dentro de la teoría de juegos es el "dilema del prisionero". Dos individuos son llevados en custodia policial acusados de un crimen. Debido a que se los interroga por separado, ambos desconocen lo que declarará su compañero. Si los dos permanecen en silencio o niegan la acusación, recibirán una pena leve de dos meses por vagancia. Si uno delata a su compañero y el otro permanece en silencio, el primero recibirá una pena de un año conmutada y el segundo será enviado a la cárcel por diez años. Mientras que si ambos confiesan, los dos recibirán una pena de cinco años. La estrategia óptima para ambos sería permanecer en silencio, pero en ausencia de comunicación, surge el problema de cómo confiar en el otro. Cada uno evalúa que si se queda en silencio, podría recibir una condena de dos meses o diez años dependiendo de lo que diga su compañero, mientras que si confiesa, recibirá una pena de cinco años más allá de lo que diga el otro. Como supone que su compañero realizará el mismo cálculo y priorizará evitar ser condenado por la pena máxima, elige confesar. Así, al elegir cada uno lo que parece la opción más ventajosa en términos individuales, se contribuye a un resultado desventajoso en términos colectivos (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 527).

Si bien la idea de los juegos de suma no cero es útil para pensar relaciones sociales entre dos actores, dado que permite tomar en cuenta la tensión entre cooperación y conflicto inherente a la mayoría de las interacciones sociales, la concepción de la interacción como juegos con movimientos predefinidos entre jugadores racionales establece una serie de limitaciones que restringen el análisis de la relación entre el FMI y un Gobierno prestatario. Primero, considera a los jugadores como actores unitarios y racionales. Como fue señalado en el capítulo precedente, los conflictos entre actores colectivos como el FMI y un Gobierno se dan en un marco de alta complejidad e incertidumbre, que limita la posibilidad de disponer de un conocimiento probabilístico de las consecuencias causales de las decisiones, y por ende, comprender con precisión la relación óptima medios – fines. Segundo, soslaya las asimetrías causadas por las desiguales relaciones de poder entre los jugadores, inherentes a cualquier conflicto internacional (Axelrod, 1986: 22). Tercero, entiende que las posiciones e intereses de los jugadores permanecen constantes, cuando en realidad suelen modificarse en función de la dinámica del conflicto; así, no concibe que la misma acción deducida de la estructura de la situación, pueda cambiar esa estructura y la acción del adversario, y por ende, el resultado calculado. Por ello, menos que una estructura determinada *a priori*, el juego debe comprenderse como lo que los participantes hacen de él (Sebenius, 1992: 31). De este modo,

se justifica la pertinencia de abordar el estudio de la relación entre el FMI y el Gobierno de un país periférico para recibir financiamiento, desde la teoría de las negociaciones.

Con todo, a pesar de las limitaciones señaladas, la idea posee utilidad como metáfora para el análisis. En términos estilizados, en los juegos de suma cero y suma no cero el adversario es concebido como amenaza y oportunidad respectivamente. En este sentido, los conflictos internacionales pueden comprenderse como una mezcla compleja y fluctuante de tendencias hacia juegos de suma cero y suma no cero. En los conflictos bilaterales, cuando las dos partes rivalizan por objetivos mutuamente excluyentes y una tiene éxito y la otra fracasa, puede concebirse como una situación semejante a la suma cero en la que prima el conflicto. Si el conflicto termina en un acuerdo complejo que no deja a ninguna parte enteramente satisfecha en función de sus expectativas iniciales pero tampoco completamente perjudicada, puede pensarse como una situación de suma no cero en la cual prima la cooperación.

2.1.2. Teoría de las negociaciones

Si se acepta la publicación en 1964 del libro de Schelling *La estrategia del conflicto* como el punto de inicio de la era moderna del análisis de las negociaciones internacionales, se observa que se trata de una disciplina que cuenta con una tradición de casi cincuenta años. No obstante, aunque indicado en el subtítulo de este apartado, probablemente sea aún algo exagerado considerar que los diversos estudios sobre negociaciones expresan una teoría sólidamente constituida. Más bien, parecen ofrecer una serie de herramientas conceptuales que posibilitan abordar el estudio de los conflictos internacionales desde una mirada que asume y resalta su complejidad (Hopmann, 1990).

Una negociación se define a partir de dos elementos. Primero, implica un proceso interdependiente de toma de decisiones. Es decir, el resultado final no se encuentra exclusivamente sujeto al control de una de las partes, sino que refleja una decisión colectiva. Dado que cada actor busca obtener resultados satisfactorios en función de sus objetivos, se comprende que el resultado aceptable de un acuerdo negociado represente beneficios mutuos. Bajo estas condiciones es poco probable que cada participante logre maximizar resultados, ya que el acuerdo final está delimitado por el comportamiento de otros actores (Hopmann, 1990).

En segundo lugar, se trata de un proceso interactivo entre dos o más partes, en el cual coexisten intereses comunes y en conflicto. Schelling (1964) identifica tres tipos de situaciones bilaterales, según cómo se presentan el conflicto y la cooperación. En un extremo se encuentran las situaciones de *conflicto puro*, en las cuales las partes promueven intereses completamente antagónicos. Aquí no hay espacio para la negociación y sólo pueden buscar la

imposición de su propuesta por la fuerza. En el extremo opuesto, las situaciones de *pura colaboración* son aquellas en las cuales las partes poseen intereses idénticos. Aquí no hay necesidad de negociar para llegar a una solución mutuamente aceptable, dado que aunque actúen de forma independiente, ambas partes conseguirán el mismo resultado. En el medio se encuentran las situaciones de *motivación mixta*, en las cuales las partes promueven simultáneamente intereses comunes y antagónicos. En este sentido, la relación entre el FMI y un Gobierno prestatario configura situaciones de motivación mixta. Si bien siempre son visibles los intereses antagónicos que impiden caracterizar a una relación entre el Fondo y un Gobierno como una situación de pura colaboración, en ocasiones la relación atraviesa por contextos conflictivos que dificultan la identificación de los intereses comunes subyacentes y sugieren su caracterización como una situación de conflicto puro. No obstante, aun cuando un país atraviesa por una severa crisis y la suscripción de un acuerdo con el Fondo puede ser presentada como una "imposición" externa, no debe perderse de vista que esa decisión beneficia a sectores económicos específicos a los cuales el Gobierno procura contentar mediante la implementación de determinadas políticas. Por ejemplo, en un contexto de fuga de capitales y presión devaluatoria sobre la moneda nacional, el Gobierno puede utilizar el acuerdo para satisfacer las demandas de acreedores o el sector financiero.

Existen dos perspectivas de investigación de procesos de negociación: la normativa, orientada a prescribir el comportamiento que los negociadores deberían llevar adelante en función de sus objetivos y los recursos que poseen; y la descriptiva, que busca comprender los motivos que permiten explicar el comportamiento de los negociadores y la configuración específica que adoptan los procesos de negociación. Esta última perspectiva, en la cual se inscribe la presente investigación, se complementa con aportes de diferentes disciplinas como la Historia, la Sociología y la Economía Política Internacional, entre otras (Raiffa, 1991).

Existen muchas formas de abordar el estudio de los procesos de negociación. Cada una refiere a un enfoque conceptual diferente, que lleva a resaltar determinadas variables en detrimento de otras. Así, los procesos de negociación pueden caracterizarse como un proceso de aprendizaje, de ajuste de las posiciones de los negociadores, o un proceso estratégico. En el caso del proceso de negociación como proceso de aprendizaje, las variables centrales para el análisis son las percepciones y las adaptaciones de los negociadores; en el enfoque que lo concibe como un proceso de ajuste, las concesiones, temas y expectativas; y en el enfoque estratégico, las estrategias que implementan los negociadores. Por ende, cada variable explicativa refiere a una teoría implícita o explícita de interacción (Dupont y Faure, 1991: 4).

Esta investigación se enmarca en el enfoque estratégico, el cual se basa en la idea de que la configuración del proceso de negociación resulta de las elecciones estratégicas de los actores. La publicación en 1982 de *El arte y la ciencia de la negociación* de Raiffa, dio el puntapié inicial a la estructuración de la perspectiva estratégica en negociaciones. A través de la caracterización de la negociación como una ciencia y un arte, el autor resalta dos ideas. Primero, que en el desarrollo de una negociación existen aspectos preestablecidos pero también incertidumbre, lo cual limita la posibilidad de determinar *a priori* e inequívocamente los cursos de acción que deben seguir los negociadores para maximizar su beneficio y, por ende, los escenarios que pueden darse. Segundo, la acción de los negociadores expresa tanto la evaluación objetiva de costos y beneficios, como capacidades subjetivas como el carisma o la capacidad de persuasión.

El desarrollo de una negociación entre el Fondo y un Gobierno por la suscripción de un acuerdo puede comprenderse a partir de tres elementos centrales: las ofertas iniciales, las estrategias y las concesiones que despliegan los negociadores. Las ofertas iniciales son cruciales para la creación del escenario en el cual se desarrolla la negociación, dado que establecen las expectativas e influyen sobre las percepciones del adversario. Por ejemplo, una oferta que expresa altas demandas y baja disposición a otorgar concesiones, manifiesta la intención de reducir las expectativas del adversario. Las estrategias remiten a las acciones de los negociadores para modificar la posición del adversario, en función de sus objetivos. Por último, las concesiones reflejan la flexibilización de los negociadores respecto de la posición demostrada inicialmente en relación a un tema en discusión (Dupont y Faure, 1991).

La forma que adoptan los tres elementos centrales está en relación con el paradigma a partir del cual el Fondo y el Gobierno orientan su comportamiento en la negociación. El mismo puede ser de regateo (*bargaining*) o de solución de problemas (*problem solving*). La identificación del paradigma de negociación aparece como un aspecto clave para el análisis, dado que permite establecer cómo se configuran los procesos de negociación internacional, es decir, si la negociación tendrá un cariz conflictivo o cooperativo (Hopmann, 1995).

El paradigma de regateo postula que la desigualdad de recursos, la capacidad de ejercer influencia y la habilidad para la negociación pueden llevar a resultados asimétricos, pero que en casi todos los casos se ubican en algún lugar entre las posiciones iniciales de las partes. Se corresponde con situaciones en las cuales existe un conflicto fundamental de objetivos entre las partes. El ejemplo típico es el de una transacción comercial, en la cual el vendedor busca mantener el precio alto y el comprador lograr un precio bajo. Un negociador que se orienta por el paradigma de regateo privilegia las estrategias confrontativas, y concibe a la

cooperación como una renuncia o derrota. La meta es ganar a costa del otro, manteniendo la firmeza en la posición inicial, mientras el otro otorga concesiones. De este modo, en el paradigma de regateo se privilegian las ganancias relativas sobre las absolutas, mientras que la posición del adversario constituye el problema para cada negociador.

Por el contrario, menos que una competencia, el paradigma de solución de problemas considera a la negociación como un ejercicio de solución conjunta de conflictos. Así, señala que las disputas entre intereses diferentes pueden ser resueltas de forma pacífica mediante la búsqueda y el desarrollo de los intereses comunes. Piénsese, por ejemplo, en una discusión entre el Fondo y un Gobierno respecto de la meta permitida de déficit fiscal anual, en la cual el Fondo busca establecer un compromiso de déficit más pequeño que el Gobierno (es decir, un nivel de gasto menor). Mientras que el paradigma de regateo concibe esta negociación como un "tironeo" entre ambas posiciones, el paradigma de solución de problemas busca consensos a partir de los intereses comunes entre ambos (por ejemplo, si la reducción del déficit debe lograrse priorizando una suba de la recaudación o una disminución del gasto público), alentando a través de la cooperación la búsqueda de una solución que deje satisfechas a ambas partes. Un negociador que se orienta por este paradigma privilegia las estrategias cooperativas, y concibe a la concesión como una tendencia deseable para explorar alternativas al problema. A diferencia del paradigma de regateo, donde los negociadores están enfrentados uno a otro, en el paradigma de solución de problemas se entiende que ambos negociadores se sientan del mismo lado de la mesa para enfrentar juntos el tema en discusión. Por ello, aquí se privilegian las ganancias absolutas sobre las relativas, en tanto una parte puede implementar un acuerdo que sirve a sus intereses, aun cuando es funcional a los intereses de otro al mismo tiempo.

Caben dos comentarios sobre los paradigmas descriptos. Primero, como puede observarse, uno y otro están en relación al tipo de juegos de suma cero y suma no cero respectivamente. Según Sebenius (1992), los paradigmas reflejan la tensión inherente a todo negociador entre capturar o crear valor. Segundo, constituyen tipos ideales que nunca se encuentran en estado puro en la realidad. En una negociación entre el FMI y un Gobierno nunca hay regateo puro, dado que siempre se puede crear valor modificando la agenda para facilitar la búsqueda de consensos; ni tampoco solución de problemas pura, ya que nunca se logra una total coincidencia en los temas en discusión. Por ello, si bien los paradigmas sirven para caracterizar de forma general el comportamiento estratégico de los negociadores, el análisis debe tomar en cuenta que nunca se dan de forma ideal, y siempre se encuentran estrategias

negociadoras orientadas parcialmente por uno y otro paradigma. El análisis, en todo caso, debe determinar a cuál de los dos se asemeja más el comportamiento desplegado.

En función de lo antedicho, se comprende que según el comportamiento estratégico implementado por los negociadores, los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno tomador de créditos pueden presentar tres tipos de configuración general: a) enfrentamiento, en la cual ambas partes implementan estrategias confrontativas, b) dominación, donde una parte confronta y la otra coopera, y c) colaboración, en el cual ambas partes implementan estrategias cooperativas. El primero manifiesta un nivel de conflicto mayor que el segundo, y este a su vez mayor que el tercero, que aparece como la negociación más cordial.

La complejidad de los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno prestatario se ve profundizada toda vez que en esas negociaciones participan actores del ámbito doméstico e internacional. Así, los negociadores del organismo y el país toman decisiones tomando en cuenta no sólo los intereses propios, sino también los de los actores económicos y políticos a los que representan o de los que reciben presiones. Por ello, el esquema de doble nivel se presenta como una herramienta conveniente para el estudio de negociaciones en las cuales el negociador está sentado en la mesa internacional y doméstica simultáneamente. A continuación, se desarrollan las principales consideraciones relativas a este esquema.

2.1.3. Negociaciones de doble nivel

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la Economía Política Internacional consiste en abordar el estudio de problemáticas como las relaciones monetarias, los flujos comerciales y la inversión extranjera, las cuales reflejan la interacción entre actores estatales y no estatales insertos en el ámbito doméstico e internacional. El objetivo central radica en dar cuenta de la interrelación entre intereses domésticos sobre la política internacional e intereses internacionales sobre la política doméstica. Un posible abordaje consiste en estudiar cómo inciden los intereses económicos domésticos sobre la política externa de un país. Aquí puede señalarse, por ejemplo, la exigencia de las compañías transnacionales sobre los Gobiernos de los países centrales de fomentar la flexibilización de las leyes laborales en la periferia. Otro enfoque propone analizar la incidencia de las condiciones económicas internacionales sobre los intereses domésticos. Aquí puede indicarse, por caso, la presión del sector financiero local sobre los Gobiernos para liberalizar los movimientos de capital en el marco de la expansión de los mercados mundiales de capital. De manera complementaria a los enfoques señalados, el esquema de doble nivel propone analizar simultáneamente la interrelación entre la política doméstica e internacional (Blyth, 2009; Lehman y McCoy, 1992).

En este sentido, el esquema de doble nivel elaborado por Putnam (1996)[25] aparece como un marco conveniente para el análisis de las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Para Putnam, es inútil debatir si la política nacional influye sobre las relaciones internacionales o viceversa, ya que ambas están interrelacionadas; más interesante es analizar cuándo y cómo influyen (Ibíd.: 69). La política de las negociaciones internacionales puede concebirse como un proceso de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al Gobierno, mientras los gobernantes buscan consolidar su poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los Gobiernos buscan maximizar su capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo, las consecuencias adversas de las negociaciones internacionales. Los miembros del Gobierno no pueden ignorar ninguno de los dos niveles, dado que se condicionan mutuamente. La particular complejidad de este esquema radica en que las decisiones que pueden parecer adecuadas para un negociador en un nivel, pueden resultar imprudentes para ese mismo negociador en el otro nivel.

El esquema de dos niveles presenta tres características destacables: primero, se trata de una teoría sobre negociaciones internacionales; segundo, enfatiza el papel de la máxima autoridad como el actor estratégico central de la negociación, debido a que está directamente expuesto y media entre las presiones domésticas e internacionales; tercero, la estrategia elegida por el negociador principal refleja una evaluación simultánea de las restricciones y oportunidades que se presentan tanto en el plano interno como externo. De esta manera, el éxito o fracaso de una estrategia de negociación depende de su articulación sobre las estructuras domésticas e internacionales de intereses preexistentes (Evans, 1993: 412).

El enfoque de dos niveles reconoce que las políticas domésticas pueden ser usadas para afectar los resultados de las negociaciones internacionales, y que los movimientos en la esfera internacional pueden estar orientados a cumplir objetivos domésticos (Moravcsik, 1993). Aunque el negociador principal suele expresar los intereses de los grupos domésticos a los cuales busca beneficiar, en ocasiones puede favorecer intereses externos, ya sea por convicción o para presionar a sectores de la oposición local[26]. Por ejemplo, hacia finales de la década del ’90 los acuerdos suscriptos entre el Gobierno argentino y el Fondo incluyeron la exigencia de privatizar el Banco de la Nación Argentina. Esa condicionalidad fue apoyada tanto por el Fondo como por el propio Poder Ejecutivo, quienes presionaron –aunque sin éxito- en pos de su cumplimiento. Por ello, la comprensión de la configuración y el resultado

[25] El artículo fue publicado originalmente en *International Organization*, Vol. 42, Nº 3, 1988.
[26] Estrategia *tipping the balance*, desarrollada en el apartado 1.1.3.5. del Capítulo 1.

de los procesos de negociación de doble nivel requieren tomar en cuenta, además de los intereses de los actores domésticos y externos con capacidad efectiva de influencia política, los del propio negociador principal, cuyas motivaciones pueden estar orientadas a modificar el equilibrio de poder en el plano doméstico, o perseguir en el ámbito internacional sus propios intereses. Es razonable suponer que si el negociador tiene que hacer una elección, privilegie sus cálculos nacionales, ya que la permanencia en el cargo depende de su posición en el ámbito local. De ahí que sea más probable que presente un acuerdo internacional para su ratificación, cuanto menos capital político deba invertir para conseguir la aprobación, y cuanto mayores sean las posibles ganancias políticas del acuerdo ratificado (Putnam, 1996).

Aunque el esquema fue pensado originalmente para negociaciones entre Gobiernos, la decisión de implementarlo para el análisis de negociaciones entre un Gobierno y el FMI se apoya en dos precedentes: primero, el propio Putnam señala que el esquema podría aplicarse al *"análisis de negociaciones entre un ministro de Hacienda y el equipo del FMI"* (Ibíd.: 82); segundo, la existencia de estudios en los cuales se analizaron con resultados satisfactorios las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos prestatarios a partir del esquema de dos niveles (Dash, 1999, Kahler, 1993, Labaqui, 2009, Luján, 2007).

A la necesidad de centrar el análisis en la política, Putnam agrega que es un error estudiar las negociaciones internacionales considerando al Estado como un actor unitario, ya que en la práctica, en casi todos los asuntos importantes existen divergencias entre los funcionarios del Gobierno acerca de las líneas de acción a seguir y los intereses a priorizar. En este punto, el autor se aleja de las perspectivas realista y liberal de las Relaciones Internacionales y se acerca a los planteos constructivistas. Como fue señalado, estos últimos consideran a los Estados y a los organismos internacionales como actores sociales colectivos, heterogéneos y con autonomía relativa, lo cual permite incorporar el conflicto no sólo entre negociadores, sino también al interior de cada actor. En función de ello proponen abrir la "caja negra", enfocando la investigación a los procesos concretos mediante los cuales se construyen los intereses y se resuelven los conflictos. Estas consideraciones no se circunscriben sólo a los Gobiernos, sino que también pueden aplicarse al FMI. En los términos del esquema de doble nivel, el Fondo es considerado como otro "país", con sus propias políticas internas que constriñen su margen de negociación en el plano internacional (Kahler, 1993).

Sin embargo, Putnam comparte con la perspectiva liberal el supuesto del actor racional y la subestimación de las asimetrías de poder entre negociadores. Por ejemplo, a pesar de enfrentar la oposición del FMI, gran parte de los acreedores internacionales y locales y los Gobiernos de Japón, Italia y otros países centrales, la gestión de Kirchner logró llevar adelante una

reestructuración de deuda en 2005 con resultados relativamente satisfactorios, gracias al apoyo decisivo del Gobierno de EE.UU. Por ello, la metáfora de doble nivel constituye el punto de partida de un esquema más complejo, desarrollado específicamente para el estudio de los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno tomador de créditos.

A continuación, se desarrolla el esquema de análisis estratégico de los procesos de negociación por un acuerdo entre el Fondo y el Gobierno de un país prestatario. Para ello, se establecen algunas consideraciones en torno a las estrategias de negociación, la posición negociadora y el estilo de cada negociador, las cuales son imprescindibles para comprender el objeto en función del esquema explicativo. Posteriormente se desarrolla la dinámica de las negociaciones, la cual permite explicar de qué modo inciden esas variables en la relación.

2.2. Propuesta de análisis estratégico para las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos

2.2.1. Enfoques descriptivo y analítico del análisis estratégico

La utilización del análisis estratégico para el estudio de conflictos y negociaciones posee una larga historia. Desde la publicación alrededor del Siglo IV A.c. de *El arte de la Guerra* de Sun Tzu, la estrategia ha constituido un concepto central en campos donde la competencia posee un papel determinante, como el militar, el deportivo o la administración. Más reciente, aunque no menos intenso, es el interés demostrado en las Ciencias Sociales por el análisis estratégico. En este sentido, se encuentran estudios que asocian las estrategias a un objetivo (estrategias de desarrollo), a un actor (estrategias de supervivencia de sectores vulnerables) o al contexto (estrategias de mercado). Incluso se las encuentra combinadas, como en el caso de los estudios de las estrategias de desarrollo de un Estado (Crow, 1989). La presente investigación retoma características de las dos tradiciones, dado que propone utilizar el análisis estratégico para el estudio de una situación en la cual el conflicto es central y constitutivo, pero se inserta en el campo de las Ciencias Sociales.

El concepto estrategia implica la elección entre una serie de alternativas, por lo tanto, donde no hay posibilidad de optar, la discusión se vuelve redundante. En términos estilizados, existen dos perspectivas desde las cuales se plantea el análisis estratégico de negociaciones: el enfoque normativo y el descriptivo o analítico. Estos encuadres se distinguen principalmente en el modo mediante el cual conciben a las estrategias de negociación, y las consiguientes implicancias que ello posee para el análisis. El enfoque normativo -el más extendido y presente en la mayor parte de estudios de *management*- las concibe como un plan que establece una secuencia coherente de acciones a realizar para lograr el objetivo deseado,

maximizando los recursos disponibles. Las estrategias ayudan, además, a anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones de los adversarios (Mintzberg, 1993). En este paradigma se inscribe una abundante literatura que, basada en el supuesto del actor racional, procura ofrecer las estrategias adecuadas para convertirse en un buen negociador. Sin embargo, este enfoque posee dos limitaciones. Primero, si un negociador hábil se caracteriza por tomar decisiones poco predecibles por su adversario, un buen negociador será aquel que se forma no para aplicar las recomendaciones recibidas, sino para preveer los movimientos de su adversario y sorprenderlo con acciones no esperadas. Así, el supuesto de la racionalidad conduce curiosamente a que un buen negociador sea aquel que no actúa racionalmente, dado que sus movimientos poseen menos margen de anticipación para su adversario. Segundo, como fue señalado, las negociaciones son situaciones dinámicas que se desarrollan en condiciones de incertidumbre, lo cual limita la "garantía de éxito" que ofrecen esas estrategias pretendidamente óptimas.

Por su parte, el enfoque descriptivo o analítico entiende a las estrategias como cursos de acción posibles, que se caracterizan con posterioridad a su acontecimiento. Es decir, mientras que el primer enfoque concibe a las estrategias como guías de acción predefinidas de forma abstracta, el segundo las define como las acciones concretas desplegadas en el contexto en el cual están insertas. Esta definición, tributaria de la teoría de la estructuración (Giddens, 1998), resalta la dificultad que conlleva separar las limitaciones estructurales que constriñen la acción de los negociadores, de los fines que eligen. Por ello, en el enfoque analítico -en el cual se inscribe la presente investigación- se entiende por estrategia a las acciones de los negociadores orientadas a un fin, el cual se comprende en el marco del contexto de los medios necesarios para conseguirlos (Crouch, 1982 en Crow, 1989: 16).

2.2.2. Estrategias de negociación

En términos estilizados, puede concebirse una negociación típica entre el Gobierno de un país y el FMI, como una situación en la cual ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta (o puede enfrentar), pero difieren –en mayor o menor grado- respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo. En especial, qué magnitud y temporalidad debe tener el ajuste a aplicar, y sobre qué sectores económicos debe recaer el peso principal del mismo.

Para acceder al financiamiento del Fondo el país conviene un programa de política económica (o acuerdo), donde se establecen metas cuantitativas y estructurales. Los acuerdos

son el resultado de un complejo proceso de negociación, en el cual los negociadores procuran obtener el mayor beneficio para ellos y su base de apoyo. Para ello despliegan una serie de estrategias de negociación, las cuales pueden caracterizarse en función de tres variables: a) disposición a otorgar concesiones, b) disposición a implementar los compromisos asumidos y c) disposición a tolerar los incumplimientos[27]. La primera corresponde a la etapa inicial de la negociación y refiere tanto al FMI como al Gobierno del país que solicita el financiamiento. La segunda y tercera corresponden a la segunda etapa, y refieren al Gobierno y al FMI respectivamente[28] (ver cuadro A.1.1 en Anexo[29]).

Las variables se escogen en función de la posible orientación de la acción de ambos negociadores. En la primera etapa, la estrategia se caracteriza según el grado de disposición a otorgar concesiones. Una alta disposición a otorgar concesiones manifiesta una estrategia cooperativa, mientras que una baja disposición expresa una estrategia confrontativa. En la segunda etapa las estrategias se caracterizan según diferentes variables, ya que cambia el objeto de la negociación. Aquí no se discute por nuevos compromisos, sino por la implementación de los asumidos anteriormente en el caso del Gobierno, y la tolerancia ante los incumplimientos –si los hubo- en el caso del FMI. Una estrategia cooperativa se expresa en una alta disposición a implementar compromisos o tolerar incumplimientos; mientras que una baja disposición a implementar o tolerar, manifiestan una estrategia confrontativa. En términos esquemáticos, puede señalarse que la implementación de una estrategia cooperativa expresa que el negociador orienta su acción por el paradigma de solución de problemas, mientras que la implementación de una estrategia confrontativa demuestra que el negociador se orienta por el paradigma de regateo.

De esta manera, las estrategias determinan el grado de confrontación y las etapas en las cuales se manifiesta con mayor intensidad, al tiempo que orientan el resultado de las negociaciones. Por ejemplo, una negociación en la cual ambos negociadores implementan estrategias cooperativas, tendrá un bajo nivel de conflicto. Pero si uno de ellos adopta una estrategia confrontativa en la primera etapa de la negociación, llevará a que aumente la confrontación. Si su contraparte adopta la misma estrategia, la situación podría derivar en un

[27] Con el fin de facilitar el análisis, las tres variables que caracterizan a las estrategias se consideran dicotómicas y ordinales, y su valor puede ser alta o baja disposición.
[28] La primera etapa refiere a la negociación entre el FMI y el Gobierno del país por la suscripción de un acuerdo, y la segunda etapa se vincula con la ratificación e implementación del mismo por parte del Fondo y el Gobierno respectivamente. La explicación referida a este punto se desarrolla en el apartado 2.4.
[29] Todos los cuadros que inicien con la letra A están ubicados en el Anexo.

punto muerto[30] en la primera etapa, ya que ambos negociadores demostrarían una baja disposición a otorgar concesiones. Es importante resaltar que, en la realidad, pocas veces las estrategias que implementan el Fondo o el Gobierno corresponden "puramente" a los tipos señalados. En este sentido, un tipo es una simplificación de lo concreto que facilita la comparación y comprensión de acontecimientos históricos concretos; por lo que su valor no se mide por la precisión de su correspondencia con la experiencia de percepción, sino con su capacidad explicativa (Mc Kinney, 1998).

En este punto surge el interrogante respecto de los motivos que explican la implementación de uno u otro tipo de estrategia. Los negociadores toman decisiones pensando que esa constituye la mejor opción entre las alternativas disponibles, para satisfacer sus intereses. No obstante, ante una situación en la que ambos negociadores poseen intereses divergentes, si los dos poseen un estilo flexible y contemplativo se reducen las posibilidades de que haya un conflicto intenso. Por otra parte, la implementación de estrategias cooperativas o confrontativas suele estar en relación a los recursos que se poseen; por ejemplo, los más débiles suelen privilegiar la cooperación, dado que un aumento de la confrontación que lleve a resolver el conflicto por la fuerza, los dejaría en una peor situación. También debe considerarse la dinámica de la negociación, ya que en contextos de alta incertidumbre se hace más difícil cooperar (Lax y Sebenius, 1986: 243). De este modo, que el FMI presente una alta disposición a otorgar concesiones al suscribir el acuerdo, o el Gobierno una baja disposición a implementar compromisos, requiere considerar dos elementos: la posición negociadora y el estilo de negociación.

La posición negociadora expresa el grado de fortaleza que se ostenta en la negociación[31], el cual puede configurar una posición fuerte o débil[32]. El grado de fortaleza puede evaluarse a partir de tres atributos: a) la existencia de apoyos por parte de actores que posean intereses compartidos o similares, b) la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes, y c) el contexto macroeconómico local e internacional.

[30] Cuando los negociadores se vuelven tan inflexibles que no están dispuestos a adecuar su propuesta en función del argumento del otro, la negociación entra en un estancamiento que puede derivar en la no conclusión del acuerdo. A esta situación se la llama punto muerto (Persson, 1994: 211).

[31] La fortaleza se considera como una variable ordinal, y sus valores pueden ser alta o baja.

[32] La posición negociadora se considera sólo en los términos de la relación bajo análisis. Puede darse del caso de que el FMI posea una posición negociadora débil en términos absolutos (entendiéndose por esto su fortaleza en el marco de la estructura de poder internacional), pero una posición negociadora fuerte en relación a la negociación con el país. Por ejemplo: el Fondo en 2002 atravesaba un período de debilidad política en el plano internacional, pero de fortaleza frente a la Argentina en el marco de la negociación por un nuevo acuerdo. Véase a continuación la distinción entre poder agregado y poder temático.

Los dos primeros atributos implican considerar la capacidad de influencia, es decir, la agencia del negociador. Cox y Jacobson definen a la influencia como la capacidad de un actor de modificar el comportamiento de otro (1974: 4). En este sentido, si bien la construcción de un bloque de apoyo contribuye al fortalecimiento de la estrategia de un negociador, no todos los actores pueden reforzar la posición negociadora con la misma intensidad, ya que la capacidad de influencia es función del poder. Por ejemplo, ante un conflicto entre el FMI y un Gobierno en relación a un acuerdo, ambos procuran obtener el apoyo de -o neutralizar un enfrentamiento abierto con- los EE.UU., en función de la posición dominante que ese país ocupa en la arena internacional y al interior del organismo. Aunque ello no implica afirmar que EE.UU. puede determinar por sí solo el resultado de la negociación, su capacidad de influencia es, por lejos, superior a la de cualquier otro actor.

Esto resalta la importancia de las asimetrías de poder y remite a la cuestión de cómo conceptualizar el poder en una negociación. Lax y Sebenius (1986: 249) argumentan que las definiciones comunes suelen llevar a tautologías: por ejemplo, si se plantea que A posee poder sobre B porque puede conseguir que B haga lo que desea, la única evidencia que queda disponible para determinar si A tiene poder es que el resultado de la negociación frente a B lo favorece. Por otra parte, la conceptualización del poder como recursos que se poseen, tampoco está exenta de limitaciones. Si bien permite comparar y calcular, no toma en cuenta que existen recursos inmateriales como el liderazgo, imposibles de cuantificar, y que tan importante como poseer recursos, es disponer de la voluntad y habilidad para utilizarlos. Por ello, es importante considerar los usos particulares y específicos de los recursos, esto es, el ejercicio concreto del poder (Foucault, 1976).

La discusión en este tema hace relevante introducir la distinción entre *poder agregado*, que refiere al total de recursos que posee un actor, y *poder temático*, que remite a aquellos recursos que efectivamente pueden ser usados en un conflicto particular. Mientras que el poder agregado es absoluto y estático, el poder temático es relacional y dinámico. Dado que una negociación es acerca de temas e intereses específicos, es comprensible que en esas situaciones el poder temático sea más importante que el poder agregado (Salacuse, 2000, Zartman y Rubin, 2000). Cuando el poder es separado de su fuente y sus efectos, y se lo conceptualiza como ejercicio donde se utilizan recursos y se agrega valor, es difícil definir *a priori* que la parte más poderosa es la que indefectiblemente gana. Por ejemplo, aunque se encontraba en una mejor posición negociadora en la etapa reciente de la posconvertibilidad, el FMI no consiguió articular la fuerza política suficiente para obligar al Gobierno argentino a

aprobar una suba generalizada en las tarifas de todos los servicios públicos privatizados, tal como reclamaba (Azpiazu, 2005: 16).

La consideración del contexto como un tercer atributo se basa en las características del objeto de estudio. A diferencia de los países industrializados, los países periféricos con economías abiertas son mucho más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas internacionales, los cuales influyen alterando la relación de fuerzas entre los negociadores (Kahler, 1993: 392). Por ejemplo, el estallido de una crisis financiera refuerza la posición negociadora del FMI, ya que puede proveer financiamiento en un contexto de restricción del crédito. Del mismo modo, la mejora de los saldos de balanza de pagos mejora la posición negociadora del Gobierno, en tanto reduce la necesidad de contar con créditos externos para equilibrar el sector externo.

Con todo, si se acepta que la habilidad y voluntad del negociador forman parte de los recursos, una explicación más acabada de las estrategias requiere considerar, además, el estilo de negociación (Salacuse, 2000: 257). Éste se caracteriza en función de la flexibilidad[33] para adaptarse a las exigencias del adversario, la cual puede configurar un estilo flexible o inflexible. Existen dos atributos que permiten evaluar el estilo de negociación: a) la existencia de preferencias sobre la política económica y b) la receptividad a las propuestas del adversario. Por ejemplo, si el presidente del país negociador no posee preferencias sobre la política económica, será más flexible y estará más dispuesto a cooperar ya que posee una agenda menos definida, mientras que otro que posee convicciones diferentes a las del FMI, se mostrará menos receptivo y más confrontativo (Kahler, 1993: 372). Respecto del segundo elemento, un presidente receptivo a las propuestas del FMI será más flexible a la hora de negociar y, por lo tanto, reducirá las posibilidades de conflicto. Pero si no adapta su propuesta en función del planteo del Fondo, aumentará el grado de confrontación y se hará más difícil alcanzar un acuerdo (ver cuadro A.1.2).

La idea de conjunto ganador facilita comprender de qué modo la posición negociadora, el estilo de negociación y las estrategias, inciden sobre el proceso de negociación. Se entiende por conjunto ganador, el conjunto de todos los acuerdos posibles en un nivel que conseguirían ser aceptados en el otro (Putnam, 1996: 84). Cuanto más grande, mayores son las posibilidades de ratificar un acuerdo, y al revés, cuanto más pequeño, menores las chances de que el Gobierno y el FMI alcancen un acuerdo. En términos esquemáticos, la posición y el estilo configuran el conjunto ganador inicial, y las estrategias lo agrandan o achican. El

[33] La misma es considerada como una variable nominal, cuyos valores pueden ser flexible, si se adapta a las propuestas de su adversario, e inflexible, si se mantiene en su posición.

gráfico 2.1 resume los efectos de la modificación del tamaño del conjunto ganador sobre el resultado de la negociación.

Gráfico 2.1: Efectos de la modificación del tamaño del conjunto ganador



Los dos extremos de la recta representan los resultados máximos deseados por el FMI y por el Gobierno, mientras que $FMI_{mín}$ y $GOB_{mín}$ indican el límite máximo de concesiones que pueden realizar. Todos los puntos comprendidos entre $FMI_{mín}$ y $GOB_{mín}$ constituyen acuerdos ratificables por ambas partes. Si el conjunto ganador del Gobierno se reduce hasta GOB_1, los resultados entre $GOB_{mín}$ y GOB_1 no son posibles, y correlativamente se ven reducidas las posibilidades de acuerdos ratificables en favor del Gobierno. Pero si el conjunto ganador del Gobierno se reduce a GOB_2, ya sea porque se achicó el margen de maniobra en su nivel doméstico, o porque reforzó su posición frente al FMI, la negociación en el nivel I llega a un punto muerto. Esto se explica porque al no haber solapamiento de conjuntos ganadores, no es posible lograr un acuerdo ratificable por ambas partes.

El ejemplo anterior presenta una situación simplificada que, si bien facilita la comprensión del efecto de la modificación del conjunto ganador sobre la negociación, deja de lado dos aspectos que deben tomarse en cuenta en el análisis empírico. Primero, durante la negociación se mueven simultáneamente los conjuntos ganadores del FMI y el Gobierno. Segundo, las negociaciones entre el FMI y el Gobierno prestatario involucran múltiples asuntos, y por ende a múltiples actores. En la práctica, el negociador principal se enfrenta a una situación mucho más compleja que la presentada, dado que la disputa gira en torno a diversos temas de forma simultánea. Generalmente, estos temas surgen cuando son incluidos en la agenda de negociación como condicionalidades; por ello, la comprensión del proceso de negociación requiere analizar qué condiciones exige el FMI para otorgar sus créditos.

2.3. Financiamiento y condicionalidades del FMI

A comienzos de la década del ’70, el sistema monetario de *Bretton Woods* es reemplazado por un nuevo sistema basado en la desregulación de los mercados financieros internacionales y la flotación de los tipos de cambio. Esto conlleva un cambio en el papel del FMI en la economía política internacional, en tanto había sido creado para un mundo de tipos de cambio fijos y movimientos de capital restringidos (Eichengreen, 2000). En el marco de la profundización de la globalización financiera, el Fondo asume la misión de alentar la

desregulación de los movimientos de capitales en todo el mundo, promover el ajuste en las economías de la periferia, y manejar las crisis financieras (Arceo, 2000, Woods, 2006). Para ello combina funciones reguladoras, consultivas y financieras, para las cuales dispone de una variedad de instrumentos. Respecto de la función reguladora, puede establecer sanciones a países que imponen restricciones no autorizadas sobre los pagos y transacciones internacionales corrientes. Para cumplir la función consultiva, combina el ofrecimiento de asistencia técnica a los países miembro con el seguimiento regular de las políticas económicas nacionales y globales, a través de la vigilancia bilateral y multilateral respectivamente. La primera se realiza mediante las denominadas consultas del Artículo IV[34], y la segunda a través de estudios como las *Perspectivas de la Economía Mundial* que se publican semestralmente. Finalmente, cumple su función financiera a través de la provisión de financiamiento temporal a países que atraviesan desequilibrios de balanza de pagos, la entrega de créditos concesionarios de largo plazo a países de bajo ingreso[35], y la asignación y administración de Derechos Especiales de Giro (DEG) (FMI, 2001b).

El DEG es un activo de reserva creado en 1969 por el FMI, que está conformado por una canasta en la que cotizan cuatro monedas: dólar, euro, libra esterlina y yen. En la actualidad cumple tres funciones. Primero, se asigna a los países en proporción a sus cuotas para alentar la diversificación de los activos de reserva, al tiempo que ofrece una vía para crear liquidez. Hasta la fecha se realizaron tres asignaciones -en 1970/72, 1979/81 y 2009- por un total de DEG 204 mil millones (unos 321 mil millones de dólares). Segundo, constituye la unidad de cuenta del Fondo, por lo que todas las transacciones que realiza con los países se efectúan en esta "moneda". Tercero, posee una tasa de interés que varía de acuerdo a las condiciones de mercado, la cual constituye la base para calcular los intereses que se cobran por los créditos del FMI. En el período 1998-2005, la tasa básica ajustada para préstamos osciló entre el 2% y el 5.5% anual, dependiendo si las condiciones económicas internacionales eran de mayor o menor liquidez (datos del FMI).

La entrega de créditos constituye una de los instrumentos destacados de intervención del organismo en la orientación de la política económica de los países prestatarios, debido a que

[34] Se trata de revisiones anuales o bianuales que el organismo debe realizar sobre la economía de los países que lo integran. Su nombre se debe a que su realización está establecida en el Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Consiste en la visita al país de una misión de técnicos, que luego de realizar un monitoreo de las principales variables macroeconómicas, publica un informe que contiene un diagnóstico de la economía del país en cuestión y recomendaciones de política, las cuales son de cumplimiento optativo.

[35] Los créditos concesionarios se financian con aportes y créditos bilaterales de los países centrales al Fondo. Al momento, 78 países cuyo PBI per cápita en 2007 era inferior a 1.095 dólares pueden acceder a los créditos, los cuales poseen una tasa de interés subsidiada de 0.5%. Se espera que para 2014 los recursos disponibles para estos préstamos alcancen los 17 mil millones de dólares (datos de www.imf.org).

su provisión -realizada en el marco de acuerdos- se condiciona al cumplimiento de medidas de estabilización económica y reforma estructural. Esta capacidad de intervención puede verse reforzada, cuando los países solicitantes atraviesan un período de fragilidad económica derivado de la existencia de un desequilibrio externo. Por ello, se justifica la relevancia de analizar los procesos de negociación entre los Gobiernos de países prestatarios y el FMI, relativos a la suscripción de acuerdos que incluyen financiamiento ordinario. Debido a que desde la creación del organismo la forma regular (no concesionaria) de financiamiento concentra el grueso de los créditos otorgados, y las negociaciones por la suscripción de este tipo de acuerdos son las más intensas y conflictivas en términos políticos, la presente investigación se enfoca en estos casos.

En función de las consideraciones precedentes, se comprende que el análisis y la determinación de las estrategias de negociación requiere caracterizar los dos elementos principales que integran y configuran un acuerdo con el FMI: los desembolsos y las medidas de política exigidas. Durante una negociación por un acuerdo, estos elementos constituyen el objeto principal en torno al cual giran las discusiones, y por ende, al cual se dirigen las estrategias del Gobierno y el Fondo para mejorar el resultado en beneficio propio. Por ello, la configuración definitiva que toma el acuerdo, esto es, el tipo y la magnitud del financiamiento, y el tipo y la cantidad de medidas de política incluidas, puede interpretarse como expresión de las relaciones de poder en ese momento. A continuación, se desarrollan las características de cada uno de estos elementos[36].

2.3.1. Financiamiento

Los créditos del FMI se financian con recursos derivados de dos fuentes: el capital suscripto previamente por los países miembros, y acuerdos de crédito contingentes entre el Fondo y un grupo de países centrales para suministrar recursos complementarios en caso de una crisis financiera profunda[37]. La suscripción de capital de un país equivale a la cuota que tiene en el organismo, la cual procura reflejar la importancia de la economía del país en relación a la economía mundial, aunque subestima a las economías emergentes (ver cuadro 2.1)[38]. La cuota

[36] En marzo de 2009 el FMI aprobó una reforma que implicó importantes cambios en su política financiera y de condicionalidad (para un tratamiento detenido, ver Nemiña, 2010b). Debido a que el caso bajo estudio abarca un período previo a la misma, y a fin de facilitar la exposición, la descripción de los servicios financieros y condicionalidades del organismo se realiza reflejando la situación previa a la reforma. De todos modos, se indican los cambios fundamentales introducidos por la misma.

[37] Denominados Acuerdos Generales y Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (AGP y NAP).

[38] Los sucesivos incrementos en las cuotas mantuvieron la distribución relativa de las mismas, por lo cual continuaron reproduciendo la estructura económica de posguerra (a excepción de algunos recientes ajustes menores y selectivos). Ello se debe a que no se modificó la fórmula mediante la cual se calculan las cuotas para

de un país miembro determina su número de votos en la institución, por lo que cuanto mayor es la cuota, mayor poder de decisión posee en el organismo. Además, ayuda a determinar su acceso al financiamiento del FMI. Al 1 de agosto de 2010 el total de cuotas ascendía a DEG 217 mil millones (unos 330 mil millones de dólares); no obstante, en el marco de la crisis financiera que estalló en 2008, se aprobó triplicar los recursos del Fondo a DEG 750 mil millones: esto se realizará mediante aportes directos de los países centrales, suscripciones de notas por parte de China, Rusia, India y Brasil, y la venta de una parte de las reservas de oro del organismo, evitando abrir la discusión por la reclamada reforma de las cuotas para otorgar mayor poder a las economías emergentes (Nemiña, 2010b).

Cuadro 2.1: Primeros 10 países con mayor cuota del FMI, Argentina y resto. Participación en cuotas del FMI y PBI mundial.
Porcentaje del total. PBI (PPP) a 2007.

País	% cuota	% PBI (PPP)
EE.UU.	17.09	21.29
Japón	6.12	6.50
Alemania	5.98	4.27
Francia	4.94	3.14
Reino Unido	4.94	3.27
China	3.72	10.77
Italia	3.24	2.72
Arabia Saudita	3.21	0.84
Canadá	2.93	1.92
Rusia	2.73	3.17
Argentina	0.97	0.79
Resto	44.13	58.68
G7	45.24	43.11
BRIC	9.76	21.29

Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

El organismo procura que un país no acceda a un monto de créditos que exceda el límite considerado normal, el cual consiste en el 100% de la cuota durante un año, o el 300% de la cuota acumulada[39]. Sin embargo, estos límites pueden ser superados en circunstancias excepcionales como crisis financieras sistémicas[40]. Hasta la aprobación de la reforma de la política de financiamiento del FMI en marzo de 2009, la mayor parte del financiamiento

cada país. En relación al reclamo de los países de la periferia por aumentar su poder dentro del FMI, dos de los principales planteos refieren a no considerar el comercio entre países de un mismo bloque económico como indicador de apertura comercial y a calcular el producto en paridad poder de compra. El primero –señalan- permitiría reducir el poder de los países de la Unión Europea, cuya cuota aumenta toda vez que se consideran las transacciones que realizan con sus socios del bloque como comercio internacional; mientras que el segundo eliminaría la distorsión que surge de la volatilidad de los tipos de cambio y la subvaluación de los servicios y bienes no transables en la periferia (Bryant, 2008).

[39] Recientemente estos límites se han duplicado a 200% y 600% respectivamente (IMF, 2009).

[40] Los países pueden acceder a financiamiento excepcional si cumplen cuatro requisitos: atravesar por un desequilibrio temporal de balanza de pagos, poseer un nivel de deuda sustentable, tener perspectivas reales de reacceso al financiamiento privado y establecer un programa de política económica de ajuste. Sin embargo, en casos muy excepcionales puede entregarse financiamiento a países que no cumplan con estos requisitos. Los criterios fueron revisados en marzo de 2009, y ahora se autoriza el acceso excepcional en casos de desequilibrio evidente o potencial externo, originado en la cuenta corriente o de capital (IMF, 2009).

ordinario otorgado por el Fondo se realizaba a través de acuerdos que incluían tres líneas de crédito: el acuerdo de derechos de giro o *Stand-by* (SBA), orientado a solucionar dificultades de corto plazo de la balanza de pagos; el servicio ampliado del FMI (SAF), centrado en afrontar problemas de la balanza de pagos que obedezcan a restricciones estructurales de mediano plazo; y el servicio de complementación de reservas (SCR), diseñado para otorgar asistencia financiera de gran magnitud a países que enfrentan una severa crisis externa, debida a una fuga de capitales masiva y repentina. Este último -eliminado en la reforma de 2009- generalmente se otorgaba como complemento de un SBA o un SAF. El cuadro 2.2 resume las principales características de cada tipo de acuerdo.

Cuadro 2.2: Características de las principales líneas de crédito del FMI, vigentes hasta 2008

	Stand-by (SBA)	Servicio ampliado (SAF)	Servicio de complementación de reservas (SCR)
Duración	1 a 3 años	3 a 7 años	Hasta 2 ½ años
Límite de acceso normal	100% de la cuota por año y 300% de la cuota acumulado	100% de la cuota por año y 300% de la cuota acumulado	Sin límite
Tasa de interés	Tasa básica: variable + Servicio: 0.5% + Sobretasa: 0.5% en montos hasta 200% de la cuota, 1% sobre montos entre 200%-300% de la cuota, y 2% sobre montos que excedan el 300% de la cuota.	Ídem SBA	Tasa básica: variable + Servicio: 0.5% + Sobretasa: 3% inicial y luego del primer año va creciendo hasta 5%.
Plazo máximo de repago	3 ¼ a 5 años 8 cuotas trimestrales	4 ½ a 10 años 12 cuotas semestrales	2 a 2 ½ años 2 cuotas semestrales

Fuente: elaboración propia en base a FMI (2001b: 36) y www.imf.org.

Los acuerdos *Stand-by* son los más comunes, mientras que el servicio ampliado fue muy empleado en países de América Latina y las repúblicas pertenecientes a la ex Unión Soviética durante la etapa de implementación de las reformas de mercado en la década del ’90. Por su parte, el servicio de complementación de reservas fue utilizado para otorgar grandes desembolsos a países que atravesaron por crisis financieras durante las décadas de 1990 y 2000 como Corea del Sur, Turquía, Brasil y, por supuesto, la Argentina. Aunque eran atractivos porque no tenían límites de acceso, su corto plazo de repago y elevado interés[41] los convertían en un recurso costoso que desalentaba su uso, en detrimento de los más “blandos” ofrecidos en el marco del SBA.

Más allá de las diferencias entre las líneas de crédito, la decisión de aprobar cualquiera de ellos se basa en la aplicación del llamado *modelo Polak*. Desarrollado en 1957 por el economista Jacques Polak, el modelo constituye la base teórica desde la cual el Fondo

[41] Argentina llegó a pagar una tasa de casi 9% sobre los saldos pendientes de los créditos recibidos durante 2001.

diagnostica el estado de cualquier economía que presenta un desequilibrio externo y prescribe condiciones. Polak plantea que en una economía abierta al exterior y con un tipo de cambio fijo, un déficit de balanza de pagos indica que se están absorbiendo demasiados recursos en consumo e inversión en relación a los que el país puede producir. Luego de una serie de simplificaciones, llega a la conclusión de que el país que incrementa el crédito doméstico muy rápidamente, enfrentará un déficit externo, que se reflejará en una caída del nivel de reservas; por ello, la regla de oro del modelo es que la cantidad de moneda circulante debe expandirse a una tasa que no supere la del crecimiento real del PBI. En base a estos supuestos, las recomendaciones del Fondo para un país que enfrenta un desequilibrio externo se centran en la depreciación de la moneda nacional y la implementación de una política fiscal y monetaria restrictiva, basada en la reducción del gasto público, la suba de impuestos y la contracción de la base monetaria, que permitirán reestablecer el equilibrio al aumentar los saldos exportables y disminuir -al mismo tiempo- las importaciones. Si bien el modelo atrae por su sencillez, presenta importantes limitaciones. En especial, considera que los desequilibrios externos se explican exclusivamente por factores internos, soslayando el papel de los factores estructurales que afectan especialmente a la periferia. En estos países, el déficit externo suele expresar una propensión a la falta crónica de divisas, producto de la combinación de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1993) y la existencia de una estructura productiva desequilibrada (Diamand, 1972). En ese marco, una política de ajuste en contexto de crisis no hace sino profundizar el impacto de la recesión, sin resolver el problema estructural. Aunque a juicio del FMI se trata de una intervención inaceptable en el mercado, parece más adecuado resolver el desequilibrio externo a través de una política restrictiva de importaciones que aliente, al mismo tiempo, el desarrollo de una política de sustitución de importaciones (Prebisch, 2001: 20, en Pollock y otros).

Más allá de las discusiones respecto de las medidas de política específicas para resolver un desequilibrio, en el caso de los desembolsos el Fondo en general no negocia sobre la magnitud de los montos a otorgar, sino sobre la aprobación o no del mismo. Rara vez se observa una protesta de algún funcionario respecto de que el organismo otorgó un desembolso menor al requerido; en cambio, es común verlos desairados por la negativa del FMI a otorgar, ampliar o renovar un crédito. De este modo, para evaluar la disposición del Fondo a otorgar concesiones en relación a los desembolsos, es suficiente considerar si mostró o no resistencia para otorgar o renovar el financiamiento. Sin embargo, el caso de las condicionalidades presenta una complejidad mayor, ya que la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas vuelve más compleja su evaluación.

2.3.2. Condicionalidades de política económica

El Fondo argumenta que las condiciones incluidas en sus créditos tienen como fin contribuir a que el país logre corregir el desequilibrio externo, mientras garantizan la naturaleza rotativa de sus recursos, es decir, que el reestablecimiento del equilibrio permita al organismo recobrar sus acreencias y de ese modo vuelvan a estar a disposición de otros países (IMF, 2002d: 1). Pero dado que a pesar de la baja tasa de cumplimiento de condicionalidades los países han seguido pagando sus créditos con el Fondo, la condicionalidad puede interpretarse como un mecanismo privilegiado para intervenir sobre la orientación de la política económica de los países prestatarios, en tanto permite presionar por cambios que, de no existir esa oportunidad, tal vez no se hubieran implementado (Buira, 2003: 3). En este sentido, en muchas ocasiones las exigencias del Fondo exceden su área de *expertise* -la macroeconomía- abarcando ámbitos como la reforma del Estado, política laboral e incluso, políticas sociales.

Los créditos del FMI incluyen compromisos no vinculantes y vinculantes. Los primeros son medidas que se indican en el acuerdo con mayor o menor nivel de precisión, cuyo cumplimiento, aunque recomendado por el organismo, no es obligatorio para la continuidad del programa. Por el contrario, los compromisos vinculantes o condicionalidades, constituyen medidas que establecen una mayor exigencia, en tanto su incumplimiento puede derivar en la suspensión del programa. Debido a su importancia, a diferencia de los primeros, las condicionalidades son indicadas con claridad en los programas o en los reportes del *staff* del Fondo respectivos a los mismos.

Aunque importante, conocer la cantidad de condicionalidades exigidas o cumplidas no es suficiente para dar cuenta si el FMI tuvo una alta o baja disposición a otorgar concesiones, o si el Gobierno demostró una alta o baja disposición a cumplir los compromisos. En efecto, no todos los Gobiernos reciben el mismo tipo de condicionalidad ni todos cumplen las mismas condicionalidades. Por ejemplo, disminuir la base monetaria puede ser de más fácil cumplimiento para el Ejecutivo que aprobar una ley sobre la reforma del sistema jubilatorio. Por ello, la evaluación cuantitativa debe complementarse con un análisis cualitativo, que permita determinar qué tipo de condicionalidades y en qué coyunturas reciben los países, y cuáles se cumplen (Vreeland, 2006).

En términos cualitativos, las condicionalidades pueden clasificarse según su clase y el grado de exigencia que imponen. Respecto de la clase, pueden ser cuantitativas o estructurales. Las primeras -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. Luego de una extendida utilización durante la aplicación de reformas de mercado en la década del '90, a partir de la crisis de 2008 su uso ha disminuido y tienden a reenfocarse hacia las áreas centrales de *expertise* del Fondo (Nemiña, 2010b).

Las condicionalidades también pueden distinguirse según el grado de exigencia que imponen. Este criterio se define a partir del tipo y la profundidad estructural. El primero refiere a los requisitos formales de cumplimiento, que pueden ser duros, medios o blandos (Woods, 2006a: 375). La condicionalidad dura incluye las acciones previas, medidas que deben cumplirse previamente a la suscripción o revisión de un acuerdo, y cuyo incumplimiento conlleva la inmediata suspensión del programa o las negociaciones. La condicionalidad media remite a las metas de ejecución, medidas que los países se comprometen a cumplir y cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos; no obstante, el Fondo puede otorgar una dispensa (*waiver*)[42] y posibilitar que el programa continúe vigente. 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.

Por su parte, la profundidad estructural refiere a la magnitud y la duración del cambio que aportarían las condicionalidades si fueran implementadas. La misma puede ser baja, media o alta. La condicionalidad baja no aporta en sí misma un cambio significativo, aunque podría servir como punto de partida para aplicar reformas: por ejemplo, la preparación o el anuncio de planes o legislación. La condicionalidad media, en cambio, exige la aplicación de medidas excepcionales que se espera tengan un efecto inmediato y posiblemente significativo, pero que deberá complementarse con otras para que el efecto sea duradero: por ejemplo, la publicación del presupuesto o la limitación al aumento del gasto público. Finalmente, la condicionalidad alta aporta, en sí misma, cambios duraderos en el entorno institucional. La mayoría de las condiciones de esta categoría supone cambios legislativos (OEI, 2007: 5-7).

Como puede apreciarse, el grado de exigencia de las condicionalidades no puede determinarse de forma homogénea para las cuantitativas y las estructurales. Mientras que en las primeras la exigencia se determina por una combinación entre los requerimientos formales que imponen (es decir, si se trata de un criterio de ejecución o de referencia) y la magnitud

[42] Aunque el *staff* del Fondo puede otorgar un *waiver* si considera que el país ha adoptado o planea adoptar medidas para corregir el desvío, en la práctica los *waivers* suelen operar como un instrumento político mediante el cual el FMI manifiesta su apoyo o desacuerdo con la gestión económica del país (Buira, 2003).

relativa del ajuste requerido (exigir una reducción del déficit fiscal de un 25% supone menos exigencia que un 75%); en las segundas se determina mediante una combinación entre el requerimiento formal y la profundidad estructural. Por ejemplo, no es lo mismo que se exija la mera preparación de un proyecto de ley, que la aprobación de legislación en torno a un determinado tema. El cuadro 2.3 resume las posibles clasificaciones de las condicionalidades según los criterios indicados anteriormente.

Cuadro 2.3: Condicionalidades del FMI. Clasificación según clase y grado de exigencia

		Grado de exigencia					
		Criterio de requerimiento			**Magnitud del ajuste (cond. cuantit.) / Profundidad estructural (cond. estruct.)**		
		Duro	Medio	Blando	Alta	Media	Baja
Tipo	Cuantitativa	Acción previa	Meta de ejecución	Meta indicativa	Ajuste muy exigente	Ajuste exigente	Ajuste poco exigente
	Estructural	Acción previa	Meta de ejecución	Parámetro de referencia	Aporta un cambio significativo y duradero	Aporta un cambio significativo, pero debe complementarse con otra para que sea duradero	No aporta en sí misma un cambio significativo

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

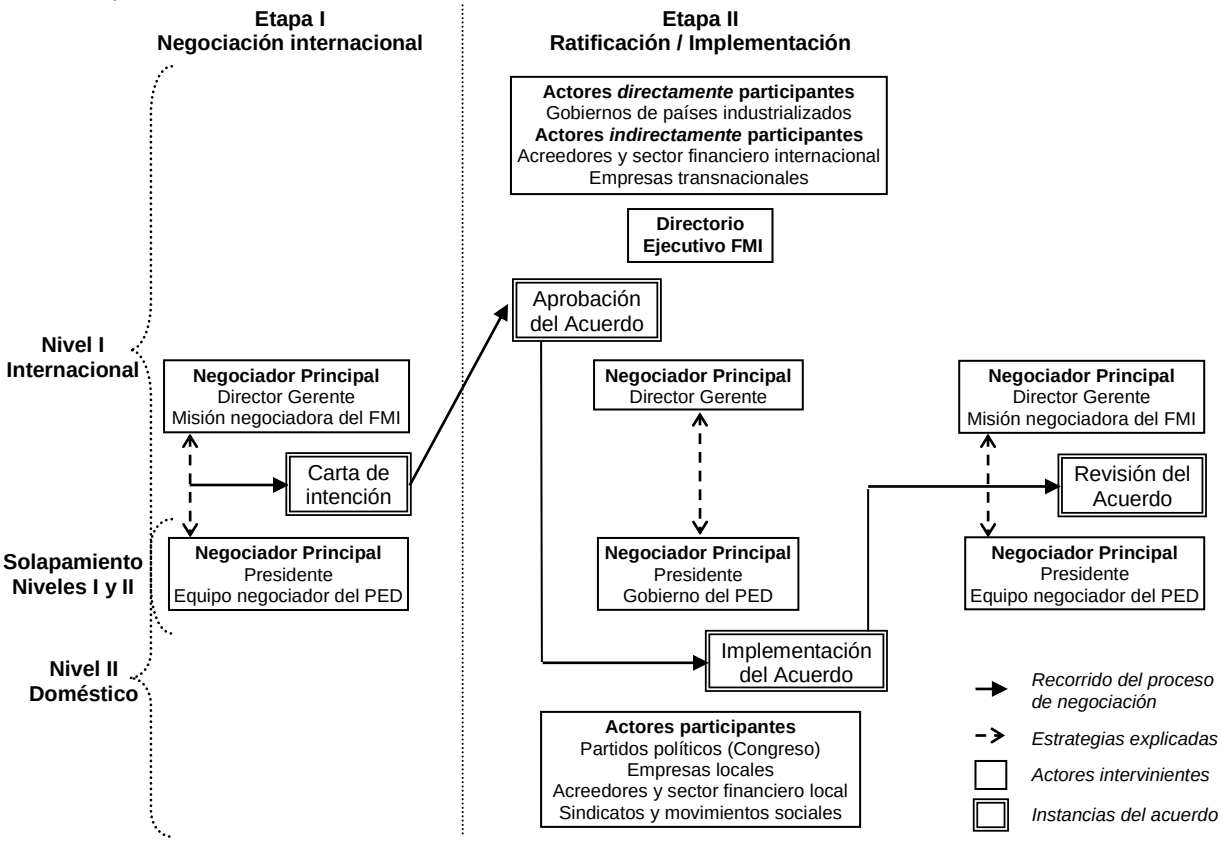
2.4. Dinámica del proceso de negociación

Las negociaciones entre el FMI y un Gobierno en torno a la suscripción de un acuerdo se conciben como un juego de dos niveles. En el nivel I de negociación internacional, el director gerente del FMI y el presidente, los negociadores principales, buscan sacar el mayor provecho a la negociación para satisfacer las demandas de los grupos que ratifican sus decisiones, minimizando -al mismo tiempo- los compromisos internacionales que conlleven reacciones locales adversas. En el nivel II de negociación local, los actores domésticos presionan a los negociadores para que implementen políticas en su favor, mientras que éstos buscan aumentar su poder construyendo coaliciones con esos grupos. Los negociadores principales aparecen en ambos niveles y no pueden ignorar ninguno, ya que se condicionan mutuamente.

El hecho de que los negociadores deben negociar simultáneamente en ambos niveles para alcanzar un acuerdo, hace necesario distinguir entre niveles y etapas de negociación. Los primeros refieren al *ámbito* en el cual se desarrolla la negociación, y las segundas refieren a la *secuencia temporal* de la misma. En términos analíticos, las negociaciones pueden dividirse en dos etapas, en las cuales se destacan en cada una conflictos correspondientes a un nivel determinado, aunque puedan identificarse negociaciones en ambos niveles. En la primera

etapa, de negociación internacional, el conflicto gira en torno a los términos del acuerdo provisional, esto es, el monto del financiamiento y las condicionalidades a incluir, los cuales quedan plasmados en la carta de intención. En la segunda etapa, de ratificación, la tensión se traslada al ámbito doméstico de cada negociador, quien debe obtener la ratificación del acuerdo. Dado que rara vez un acuerdo preliminar que es puesto a consideración del Directorio Ejecutivo del FMI es desechado, en la práctica la disputa suele girar alrededor del desempeño del país respecto de la implementación de los compromisos asumidos. En la revisión, que se realiza aproximadamente tres meses después de la aprobación del acuerdo, el organismo evalúa si hubo incumplimientos y los motivos que los justificaron, y decide la continuidad o no del programa. Debido a su relevancia para el resultado de la negociación, el inicio de la negociación –en la primera etapa- y la revisión de los acuerdos –en la segunda-, constituyen las instancias en las cuales las estrategias se concentran con mayor intensidad y cobran mayor visibilidad. Por ello, las variables que permiten caracterizar las estrategias se construyen en función de esas dos coyunturas (ver cuadro A.1.3). El diagrama 2.1 resume gráficamente este esquema:

Diagrama 2.1: Esquema de negociación entre el FMI y un Gobierno (desde el punto de vista del Gobierno)



Fuente: elaboración propia.

2.4.1. Etapa I: negociación internacional

La primera etapa de negociación comienza cuando, ante la manifestación de interés del país miembro por recibir financiamiento, el FMI envía una misión de no más de diez técnicos que permanece entre una y dos semanas en el país negociando junto a los funcionarios locales. En esta instancia intervienen, por parte del FMI, los técnicos de área y de investigación, y la Gerencia[43]. Por parte del Gobierno, los técnicos y funcionarios del Banco Central y el Ministerio de Economía, y el presidente (Stiles, 1991: 26).

El *staff* del Fondo se divide entre los departamentos de investigación y de área. En los departamentos de investigación se desarrolla principalmente análisis económico y estadístico sobre todos los países. En cambio, los departamentos de área (existe uno por cada continente) mantienen la relación cotidiana con los países miembros. Su estructura consiste en una oficina principal y varias divisiones. En la oficina principal está el *staff senior* (director y vicedirector de departamento, asesores y jefes de división). Las divisiones están a cargo de un grupo reducido de países dentro del departamento. Asimismo, para cada país existe un *desk*, por el cual pasa toda la información y comunicación que se envía al Fondo y es enviada desde el FMI, a excepción de los pedidos formales de financiamiento, que son dirigidos al director gerente. En el caso de Argentina, nuestro país forma parte del departamento del Hemisferio Occidental, el cual está a cargo de mantener la relación con los países del continente americano. El Fondo también posee un representante residente en cada país miembro, que está en contacto permanente con las autoridades locales. Las misiones suelen estar integradas por dos o tres funcionarios de los departamentos de investigación más importantes (Finanzas Públicas y Asuntos Financieros, entre otros), pero son lideradas por el departamento de área al cual pertenece el país (Harper, 1998). La responsabilidad primaria recae en el jefe de misión, quien suele ser el jefe de división o el vicedirector de departamento. Cuanto más importante o conflictivo sea el caso que se trate, el jefe de misión es un funcionario con mayor rango (entrevista con Claudio Paiva, funcionario del departamento del Hemisferio Occidental entre 1996 y 2008, 12/6/09).

La disputa principal en esta etapa gira en torno a las concesiones que se otorgan en relación al otorgamiento del desembolso y las condicionalidades que lo acompañan, los dos elementos centrales del acuerdo. Un negociador que implementa una estrategia cooperativa, demuestra una alta disposición a otorgar concesiones frente a los planteos del adversario. Por el

[43] Aunque, en rigor, la Gerencia está compuesta por un director y tres vicedirectores, en las negociaciones con los países más importantes de las regiones participan sólo el director y el primer vicedirector (designado por los EE.UU.). Por ello, la mención en el presente trabajo a la Gerencia implica la referencia a los dos últimos exclusivamente.

contrario, si demuestra una baja disposición, implementa una estrategia confrontativa[44]. En este último caso, dispone de una serie de tácticas que pueden distinguirse en tres grupos según el medio que utilizan para presionar al adversario: a) demora, b) arrinconamiento, y c) suspensión[45] (Kahler, 1993: 378). En el primer grupo se incluyen, en el caso del FMI, demorar el envío de la misión o del acuerdo preliminar al Directorio para su ratificación, y demorar la entrega de desembolsos a la aceptación de determinadas condiciones. Respecto del Gobierno pueden señalarse el aplazamiento de la revisión trimestral y, excepcionalmente, la dilación en la devolución de un crédito. Las tácticas del segundo grupo están orientadas a arrinconar al equipo negociador adversario para que otorgue concesiones. Algunas de las más comunes implementadas por ambos negociadores son el planteo de una oferta inicial que abarca muchos temas con posiciones muy lejanas a la posición del adversario (agenda reducida), negociar simultáneamente sobre un conjunto de temas, configurar negativamente las percepciones de alternativas al acuerdo (por ejemplo "es esto o nada"), la exigencia de redactar los compromisos en la carta de intención de forma precisa (para acentuar el conflicto con actores que sostienen posiciones diferentes), y la divulgación de los pormenores de la negociación. Dado que la politización de un tema aumenta la participación social (y con ella el debate y el conflicto), muchas veces los Gobiernos ocultan o divulgan parcialmente los compromisos incluidos en un acuerdo para evitar resistencias internas. Las tácticas del tercer grupo incluyen amenazas de suspensión, o la suspensión temporal de la negociación[46]. Son las menos frecuentes y se utilizan excepcionalmente, para demostrar un límite a la disposición de agrandar el conjunto ganador. Por otra parte, aunque en menor medida, los negociadores también pueden implementar estrategias para fomentar la cooperación. Entre ellas, se destacan la redacción de los compromisos de forma vaga (lo cual facilita la discrecionalidad en la evaluación del cumplimiento), negociar con discreción, plantear una oferta inicial

[44] Dado que respecto de las condicionalidades pueden existir conflictos en la primera etapa de la negociación (búsqueda de concesiones iniciales), como en la segunda (incumplimientos, y por ende, tolerancia del Fondo a los mismos), las mismas son relevantes para evaluar las tres variables de las estrategias de negociación. Pero los desembolsos son relevantes para evaluar sólo la primera variable (disposición a otorgar concesiones). Esto se fundamenta en que la entrega a término de los desembolsos por parte del FMI, como el repago de los mismos por parte del país, constituyen un requisito básico para la continuidad de un acuerdo. Por ello, se da por supuesto en relación a la implementación de compromisos relativos a los desembolsos (el país realizará a término los pagos comprometidos), y por ende, no será necesario analizar la tolerancia del Fondo. De todas formas, Argentina incumplió un pago con el organismo como táctica para obtener mayores concesiones (ver Capítulo 6). Con todo, se trató de una decisión temporal que tuvo que ser revisada a fin de avanzar con la suscripción del acuerdo.

[45] Las tácticas indicadas a continuación se incluyen a fin meramente ilustrativo, por lo cual no deben interpretarse como un listado concluyente y definitivo.

[46] Si la suspensión es definitiva, la misma deja de considerarse una táctica, y expresa el fracaso de la negociación.

amplia y restringir la agenda sólo a los temas en los que hay concordancia para avanzar en el acuerdo.

Debido a que una mayor fortaleza de la posición negociadora amplía el margen de acción de los negociadores y aumenta las posibilidades de éxito de la estrategia, tanto la Gerencia como el Gobierno procuran obtener el apoyo de actores internacionales y domésticos con los cuales comparten intereses, o neutralizar conflictos con los actores que poseen diferentes posturas en relación a los temas en discusión. Del ámbito internacional -desde el punto de vista del Gobierno negociador- intervienen los Gobiernos de los países miembros, y en menor medida, asociaciones de instituciones financieras y grupos de acreedores. Del ámbito local intervienen los partidos políticos, corporaciones empresarias, asociaciones bancarias y sindicatos, entre otros. La lista de actores no pretende ser estable ni definitiva, por el contrario, varía en función de los temas en discusión. Por ejemplo, la privatización de una empresa generará la resistencia de los sindicatos de empleados que allí trabajan. O el establecimiento de un tope a la tasa de interés, la reacción de los bancos internacionales con subsidiarias en el país. El análisis se centra en las estrategias que implementan el FMI y el Gobierno del país uno frente a otro[47]. En relación al punto anterior, es importante resaltar que si bien diversos actores procuran intervenir en el curso de la negociación, no todos poseen la capacidad material y formal como para incidir formalmente con su acción en su rumbo.

Concluida la negociación entre la misión y los funcionarios del Gobierno, aquella regresa a la sede del FMI en Washington con un borrador del acuerdo. Allí consulta con técnicos de los departamentos de investigación y, previo visto bueno de la Gerencia y el presidente del país, se redacta la versión definitiva de la carta de intención[48], que será presentada por el director gerente ante el Directorio Ejecutivo para su ratificación junto a un Reporte del *staff* sobre el caso (*Staff Report*). Es importante señalar que la carta debe ser ratificada en un plazo no mayor a 60 días desde la fecha en que la misión retornó de Washington (Harper, 1998: 115). En términos analíticos, aquí se cierra la primera etapa de la negociación y se abre la segunda.

2.4.2. Etapa II: ratificación e implementación

La carta de intención se discute dentro del Directorio del FMI, el cual está integrado por 24 directores que representan a los 186 países miembros, y el director gerente, quien preside las reuniones y cuenta con voz, pero no con voto (ver cuadro 2.4). De la reunión también

[47] Si bien emplean estrategias para modificar la postura de los actores participantes, a los efectos de esta investigación las mismas son consideradas e integradas en el análisis, pero no explicadas.
[48] Generalmente está acompañada de un Memorándum de Política Económica, donde se presentan con más detalle las políticas a implementar, y un apéndice que informa sobre los aspectos técnicos.

participan el jefe de la misión –quien presenta el caso- y, si se trata de un caso muy conflictivo, el director del departamento de área (Harper, 1998). Debido a las características del proceso de ratificación, se entiende al Directorio Ejecutivo como el ámbito doméstico de negociación de nivel II de la Gerencia del FMI (Kahler, 1993; Dash, 1999). En esta instancia participan, directamente, los Gobiernos de los países miembros mediante el voto de sus directores (aquí los países centrales ostentan mayor capacidad de influencia, ya que poseen la mayoría de los votos), e indirectamente, empresas transnacionales, asociaciones de acreedores e instituciones financieras, entre otros. La participación indirecta de estos actores se funda en que no poseen capacidad de influencia directa sobre la negociación, sino que deben hacerlo a través de los miembros del Gobierno.

La influencia de los países centrales en el Directorio se verifica en que ni el *staff* del Fondo ni el director gerente, presentan propuestas que no cuenten previamente con el visto bueno del director de EE.UU. en particular, y el G7[49] en general (Woods, 2003: 107, Stiles, 1991: 38). Sin embargo, esto no implica que toda propuesta puesta a consideración del Directorio sea un mero reflejo de la voluntad del G7. Primero, porque en reiteradas ocasiones existen diferencias al interior de ese bloque de países; por ejemplo, los conflictos alrededor de la primera revisión del acuerdo entre el FMI y Argentina a comienzos de 2004, motivaron que los países del G7 presentaran posiciones diferenciadas en la reunión de Directorio (ver apartado 6.3 del Capítulo 6). Segundo, debido a que es el único que puede elevar el acuerdo al Directorio, la propuesta debe contar con el aval, también, de la autoridad máxima del FMI. De esta manera, la mayor parte de las presentaciones ante el Directorio son consensuadas previamente entre el director gerente y la mayoría de los directores ejecutivos, y por ello, rara vez se rechaza un acuerdo presentado para su ratificación. No obstante, pueden darse discusiones y la forma mediante la cual tradicional y excepcionalmente un director demuestra su disconformidad con la propuesta es absteniéndose en la votación. Una vez aprobado, se considera que ha sido ratificado por el Fondo, por lo que debe ser ratificado en el país.

Cuadro 2.4: Detalle de países representados por cada silla del Directorio y porcentaje del total de votos. Datos a julio de 2010.

Silla	Cantidad de países	Principal/es representado/s	Votos (en % del total)
1	1	EE.UU.	16.74
2	1	Japón	6.01
3	1	Alemania	5.87
4	10	Bélgica, Austria y Turquía	5.13
5	1	Francia	4.85
6	1	Reino Unido	4.85
7	13	Holanda	4.77

[49] Integran el G7: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá.

8	8	México, España y Venezuela	4.44
9	7	Italia	4.10
10	1	China	3.65
11	12	Canadá	3.63
12	13	Indonesia, Malasia y Tailandia	3.51
13	13	Australia y Corea del Sur	3.44
14	8	Suecia, Noruega y Dinamarca	3.43
15	13	Kuwait, Irak y Egipto	3.19
16	1	Arabia Saudita	3.16
17	20	Sudáfrica y Nigeria	3.01
18	8	Suiza y Polonia	2.78
19	1	Rusia	2.69
20	7	Irán y Argelia	2.42
21	9	Brasil	2.41
22	4	India	2.35
23	6	Argentina y Chile	1.95
24	23	Congo y Costa de Marfil	1.34

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

La ratificación del acuerdo en los países no implica una votación formal, sino la implementación del mismo, es decir, el cumplimiento de los compromisos establecidos y el mantenimiento al día de las obligaciones financieras[50]. A diferencia de un acuerdo negociado entre países, la ratificación de un acuerdo con el FMI no puede reducirse a aprobar o rechazar, ya que la implementación puede llevar a que algunos compromisos se cumplan, otros se pospongan, y otros queden incompletos (Dreher, 2009: 253). Aquí es clave considerar la disposición del país a implementar los compromisos asumidos, junto al comportamiento de los actores domésticos participantes, esto es, que poseen capacidad material y formal directa de incidir sobre las medidas a implementar por el Gobierno, ya sea apoyando u oponiendo resistencia. Se entiende por actores participantes en el nivel II del Gobierno, los sectores económicos o políticos cuya participación es necesaria para la implementación de las medidas incluidas en el acuerdo, que estén organizados para llevar a cabo una acción colectiva e influir sobre la negociación. Por ejemplo, ante la exigencia de la flexibilización de las leyes laborales, debe considerarse junto a la disposición del Gobierno a implementar esa medida, el comportamiento desplegado por los sindicatos. Unos meses después el organismo envía una nueva misión para efectuar una revisión, lo cual implica monitorear el cumplimiento de las condicionalidades y recomendar al Directorio –en caso de ser necesario- el otorgamiento de *waivers* ante incumplimientos. En el marco del esquema de análisis, la revisión posee un doble carácter: concluye la segunda etapa y abre una nueva negociación. Por ello, durante su realización se encuentran tácticas relativas tanto a la etapa de revisión como a la de negociación.

La instancia de revisión intensifica los conflictos relativos a la segunda etapa de la negociación, y con ellos, las estrategias del Gobierno y el organismo. Al igual que en la

[50] Kahler (1993: 388) y Putnam (1996: 83) sugieren esta idea.

primera etapa, los negociadores disponen de tácticas que se distinguen en tres grupos según el medio que utilizan para presionar al adversario: a) demora, b) indiferencia, y c) suspensión. En el primer grupo se incluyen, en el caso de la Gerencia, demorar el envío de la misión o de la aprobación de la revisión. Respecto del Gobierno, puede indicarse una excesiva parsimonia en el cumplimiento de los pasos necesarios para aprobar las medidas requeridas. En el segundo grupo pueden señalarse, para la Gerencia, la argumentación de la imposibilidad de conceder un *waiver* debido al reducido margen para que sea aceptado por el Directorio o mantener sin cambios la meta original ante un incumplimiento. En el caso del Gobierno, sobresale la falta de disposición para resolver los obstáculos políticos o burocráticos para cumplir los compromisos. Las tácticas del tercer grupo incluyen amenazas de suspensión, o la suspensión temporal de la revisión. Como fue señalado, son las menos frecuentes. Por otra parte -aunque en menor medida- los negociadores también pueden implementar estrategias para fomentar la cooperación en la segunda etapa. Entre ellas, se destacan el respeto a los plazos y pasos comprometidos, en el caso del Gobierno, y la realización de una evaluación amigable y tolerante frente a posibles desvíos o demoras, en el caso del FMI.

El proceso continúa de esta forma hasta que el acuerdo: a) concluye en el tiempo establecido, b) es cancelado por el Fondo ante numerosos incumplimientos o c) queda suspendido por la decisión del Gobierno de no avanzar en las revisiones (por lo general, para evitar cumplir compromisos que el FMI no acepta flexibilizar). El hecho de que la ratificación del acuerdo en el país refiere a la implementación del mismo (lo cual puede designarse como una larga ratificación), e implica una nueva negociación internacional que se abre para revisar el acuerdo vigente, justifica la referencia a *procesos* de negociación. De este modo -siempre en términos analíticos- puede pensarse el objeto de estudio como un proceso iterativo de sucesivas negociaciones de dos etapas que se implican mutuamente (Kahler, 1993: 364).

En los Capítulos siguientes, se desarrolla el análisis de los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período de gestación, estallido y resolución de la crisis de convertibilidad (en el cuadro A.1.4, se detallan todas las negociaciones analizadas en la presente investigación). El estudio se realiza en base al esquema analítico desarrollado, a fin de ilustrar su utilidad como herramienta de estudio y comprensión de la incidencia de las estrategias sobre los procesos de negociación.

SEGUNDA PARTE.
PROCESOS DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL FMI Y EL GOBIERNO ARGENTINO DURANTE LA CRISIS DE LA CONVERTIBILIDAD (1998-2006)

Capítulo 3. Colaboración mutua. Las negociaciones entre el FMI y la Argentina durante la gestión Menem (1998-1999)

¿Cómo se configuraron los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante la etapa previa al estallido de la crisis de la convertibilidad? Al igual que durante toda la década del ’90, en sus últimos dos años la administración Menem estuvo bajo un acuerdo con el FMI que tuvo un bajo nivel de conflictividad. La necesidad mutua y la coincidencia de intereses respecto de la orientación de las políticas económicas fundamentales, contribuyeron a configurar un contexto de mutua colaboración entre el Fondo y el Gobierno. En ese marco, ambos desplegaron en la mayor parte del período estrategias cooperativas en la primera etapa de las negociaciones, expresadas en una alta disposición a otorgar concesiones orientadas a facilitar la continuidad del acuerdo del cual ambos obtenían beneficios: en el caso del FMI, un ejemplo para mostrar ante la comunidad internacional de la pretendida fortaleza y eficacia de las reformas de mercado para configurar un proceso de desarrollo; en el caso del Gobierno, un sello de aprobación a la política económica y por ende el acceso a mayor y mejores fuentes de financiamiento internacional.

Sin embargo, el Gobierno acompañó esa constante cooperación en las primeras etapas de las sucesivas negociaciones con la implementación de estrategias confrontativas en las segundas etapas de algunas de las revisiones más exigentes del período (en especial la segunda y la cuarta, esta última suspendida). Es decir, si bien en ciertas situaciones el Gobierno demostró una alta disposición a implementar los compromisos asumidos, en otras, presumiblemente aquellas donde los compromisos que debían cumplirse eran de mayor grado de exigencia, manifestó un bajo nivel de cumplimiento como resultado de una baja disposición a implementar esos compromisos. Ante estas situaciones, el Fondo demostró una alta tolerancia a los incumplimientos como expresión de una estrategia cooperativa, la cual facilitó la aprobación de las revisiones sin sobresaltos. ¿Qué factor permite comprender la tolerancia demostrada por el Fondo a los incumplimientos? En particular, la fortaleza en la posición negociadora del Gobierno, fundamentada en el apoyo de las potencias industrializadas y los sectores dominantes locales a la continuidad del régimen de la convertibilidad y a que durante el período no necesitó hacer uso del financiamiento del Fondo.

El desarrollo del Capítulo se organiza en tres partes. En la primera, se presenta un breve repaso histórico de la relación entre el Fondo y nuestro país desde el ingreso de Argentina al organismo en 1956 hasta la segunda mitad de la década del ’90. En la segunda, dividida en cuatro apartados, se analizan los procesos de negociación relativos al acuerdo SAF suscripto a

principios de 1998 y sus tres revisiones. En la tercera, se analiza el contexto que determinó la suspensión del acuerdo SAF.

3.1. La relación entre el FMI y la Argentina hasta la crisis del Sudeste Asiático

3.1.1. De Aramburu a Alfonsín

Desde el ingreso de Argentina al FMI en 1956, el organismo ha tenido una participación destacada y casi permanente en la vida política de nuestro país. Tal como se observa en el cuadro 3.1, sólo en doce de los cincuenta años comprendidos en el período 1956-2006, Argentina no estuvo bajo acuerdos de algún tipo con el Fondo (Brenta, 2008: 271). Sin embargo, esta permanencia no ha estado exenta de conflictos: varios acuerdos fueron suspendidos antes del tiempo establecido, y en tres ocasiones, Argentina canceló anticipadamente la deuda que poseía con el organismo con el objetivo de ampliar los márgenes de autonomía para el diseño de la política económica. Esta decisión se tomó a finales de 2005 bajo la gestión Kirchner, en 1974 bajo el mandato de Perón, y en 1968 bajo el régimen dictatorial de Onganía (García Heras, 2008). Resaltando la complejidad del vínculo con el Fondo, la determinación de pagar por anticipado la deuda -que en las tres ocasiones fue presentada como una manifestación de soberanía nacional- fue llevada adelante por Gobiernos tanto civiles como militares.

Cuadro 3.1: Argentina. Acuerdos con el FMI: tipo, duración y financiamiento (1956-2006). *En millones de dólares corrientes*.

Acuerdo	Desde	Hasta	Monto	
			Acordado	Girado
Stand-by	4-dic-58	nov-59	75	43
Stand-by	24-nov-59	dic-60	100	100
Stand-by	9-dic-60	dic-61	100	60
Stand-by	22-nov-61	mar-62 */1*	100	0
Stand-by	6-jun-62	mar-63	100	100
Stand-by	18-mar-63	sep-63	50	s/d
Stand-by	1-may-67	abr-68	125	0
Stand-by	15-abr-68	abr-69 */1*	125	0
SFC	1-mar-72	s/d	354	69
SFP	20-oct-75	s/d	92	92
SFC	23-dic-75	mar-76	133	133
SFC	18-mar-76	s/d	127	127
Stand-by	6-ago-76	s/d	300	185
Stand-by	16-sep-77	s/d	187	0
Stand-by	24-ene-83	s/d	1.603	642
SFC	24-ene-83	s/d	556	556
SFC	28-dic-84	s/d	282	282
Stand-by	28-dic-84	30-jun-86	1.528	1.212
SFC	23-feb-87	s/d	500	500
Stand-by	23-jul-87	30-sep-88	1.439	1.034
SFC	26-feb-88	s/d	313	313
Stand-by	10-nov-89	31-mar-91	1.414	648
Stand-by	29-jul-91	30-mar-92	1.067	601

SAF (aumentado en abr-95)	31-mar-92	30-mar-96	5.660	5.660
Stand-by	12-abr-96	11-ene-98	1.045	889
SAF	4-feb-98	10-mar-00	2.820	0
Stand-by (aumentado en ene y sep -01)	10-mar-00	dic-01 /1	21.933	12.635
Stand-by	24-ene-03	31-ago-03	3.230	3.230
Stand-by	20-sep-03	ago-04 /1	13.337	6.194

SFC: Servicio de Financiamiento Compensatorio; SFP: Servicio Financiero del Petróleo; SAF: Servicio de Financiamiento Ampliado.
/1 suspendido
Fuente: elaboración propia en base a Brenta (2008: 280), García Heras (2008) y datos del FMI.

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

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

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

Por entonces, la inflación comenzó a manifestarse cada vez con mayor intensidad. La misma era consecuencia de la expansión monetaria destinada a financiar el déficit fiscal, pero también de la existencia de una estructura productiva con elevada concentración, en la cual los grupos económicos detentaban un ostensible poder sobre la determinación de los precios domésticos (Ibíd.: 306). El Gobierno intentó controlarla mediante el Plan Austral, que combinó medidas ortodoxas -como la restricción a la emisión monetaria- con otras heterodoxas –como un acuerdo de precios y salarios-, pero fracasó luego de un fugaz éxito. Hacia el final de la década del ’80 la profundización de los desequilibrios fiscales y externos llevó al Gobierno a plantear una moratoria de hecho sobre la deuda externa pública, lo cual aumentó la presión devaluatoria sobre la moneda local. La retirada del Banco Central del mercado de cambios ante una marcada disminución de las reservas alentó una pronunciada

suba en la cotización del dólar, la cual motorizó el estallido de la hiperinflación (Damill y Frenkel, 1990: 38-39). Esta situación de crisis alentó la asunción anticipada del presidente Menem, en mayo de 1989.

3.1.2. Los años de Menem

Alejándose de las promesas de redistribución del ingreso promovidas durante la campaña electoral, Menem buscó controlar la inflación mediante un programa de estabilización ortodoxo que incluyó: la reducción del gasto público, la devaluación de la moneda nacional, el aumento de la tasa de interés, la reducción de aranceles, y una fuerte contracción monetaria (incentivada por el congelamiento de depósitos bancarios y su posterior canje por títulos públicos en dólares a diez años). El programa no consiguió contener la suba de precios y condujo a la caída del producto, los salarios reales y la inversión.

No obstante, mientras se aplicaron estas políticas de corto plazo, se fue configurando un programa de ajuste estructural basado en el denominado Consenso de Washington, que contó con el respaldo del FMI a través de un acuerdo *Stand-by*. El mismo permitiría garantizar a los acreedores que las transferencias a los grupos económicos locales no trabaran los pagos externos, y a éstos una amplia participación en las formas futuras de distribución del excedente. Ello se lograría a través de las privatizaciones, la desregulación, la apertura financiera y comercial, y la transformación radical del papel y del patrón de funcionamiento del sector público (Nochteff, 1999).

En marzo de 1991 se sancionó la ley de convertibilidad, que estableció la conversión del austral a un tipo de cambio fijo de 10 mil australes por dólar (o del nuevo peso que se crearía un año después, a 1 peso por dólar) y prohibió la indexación de los contratos. Asimismo, la ley obligó a respaldar la base monetaria con divisas[51], impidió emitir moneda sin respaldo y prohibió cubrir el déficit fiscal a través de la emisión, lo cual condicionó la política monetaria al ciclo de entrada y salida de capitales. La estabilización lograda por el anclaje del tipo de cambio y la adopción de la convertibilidad produjo una recuperación inmediata de la demanda de dinero. Se produjo una atracción masiva de fondos externos –similar a la burbuja de 1977/81- esta vez debida a la combinación de la búsqueda de financiamiento para participar del proceso de privatizaciones, del *boom* de consumo, de los altos rendimientos financieros, de la fuerte valorización de los activos y de la liberalización financiera. Al no tener el techo

[51] A diferencia de una caja de conversión "clásica", se permitía que el Banco Central respaldara una parte de la base monetaria con títulos de deuda interna denominados en dólares, y tampoco se exigía que interviniera para respaldar al dólar ante el caso de una presión alcista sobre la moneda local. De todos modos, la cotización del peso se mantuvo fija durante toda la década del '90 (OEI, 2004: 17).

de la competencia externa y ver aumentada su demanda rápidamente, los productos no transables, incrementaron sus precios en mayor medida que los transables, lo cual determinó una fuerte transferencia de ingresos y rentabilidad del sector industrial al sector de servicios y de bienes transables protegidos (por ejemplo, la industria automotriz) (Ibíd.).

La implementación de la convertibilidad logró consolidar técnica y políticamente el programa económico del Gobierno, en la medida que concilió las demandas e intereses de las nuevas fracciones dominantes: los grandes conglomerados locales, las empresas transnacionales y los acreedores externos. Sin embargo, es necesario separar analíticamente la convertibilidad con tipo de cambio fijo del resto de las reformas estructurales. Como señala Nochteff:

> *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-cambiario 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* (1999: 7).

Esta idea se ve reforzada por dos motivos. En primer lugar, debido a que la convertibilidad contradecía directamente la recomendación de implementar un tipo de cambio flexible y alto para promover las exportaciones incluida en el Consenso de Washington, al momento de su aprobación no contó con el apoyo del Gobierno de EE.UU. y el FMI (Heredia, 2010). En segundo lugar, la convertibilidad fue cobrando mayor importancia para la estrategia económica del Gobierno a medida que se consolidó como elemento articulador de consenso político. A su vez, esta transformación se reflejaría en los textos de los sucesivos acuerdos suscriptos con el FMI durante la década del '90. Así, el acuerdo SBA de 1991 concebía a la convertibilidad como un "instrumento" –entre otros- del programa de estabilización, orientado a disminuir la inflación a corto plazo. Posteriormente en la extensión del acuerdo SAF en 1995, con la economía sufriendo los efectos de la crisis mexicana, aparecía junto al mantenimiento del equilibrio fiscal y financiero como uno de los dos "principios rectores" del programa, por consiguiente, un objetivo a conseguir *per se*. Finalmente, en el acuerdo SAF de 1998 se consolidó la centralidad de la convertibilidad como eje del plan económico al "fagocitar" simbólicamente al programa de reformas estructurales bajo el rótulo de "Plan de Convertibilidad" (Bembi y Nemiña, 2007).

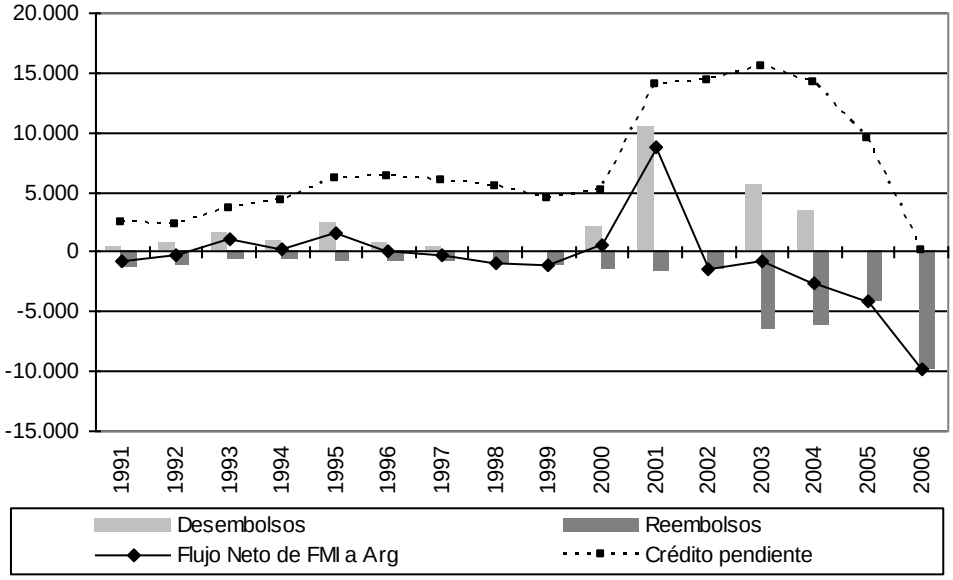
Junto con las reformas estructurales, la Argentina acordó su ingreso al Plan *Brady* de reestructuración de la deuda. El mismo consistió en canjear la mayor parte de los créditos

contraídos con bancos comerciales por títulos de deuda soberanos a treinta años, respaldados a través de la adquisición de un bono del Tesoro de EE.UU. (Basualdo, 2006: 348). Esto permitió que la Argentina saliera del *default* que mantenía desde 1988 y la atomización de los acreedores, con lo cual se eliminó el riesgo que pesaba sobre el sistema bancario estadounidense. Asimismo, determinó una transformación sustancial en la composición de la deuda y los actores implicados en la misma. A partir de este momento la deuda externa argentina estuvo compuesta en su mayoría por bonos que cotizaban en mercados de capitales y podían ser negociados libremente por agentes individuales. Estos, a su vez, toman sus decisiones de compra-venta siguiendo las recomendaciones de las calificadoras de riesgo, las cuales se basan en una serie de indicadores que procuran determinar la solvencia del país en función de las posibilidades reales de repago de esa deuda. En este sentido, el índice de riesgo país elaborado por el banco *JP Morgan* es uno de los indicadores más utilizados como referencia (Aronskind, 2007: 81).

En este contexto, el FMI adquirió un papel fundamental como garante ante la comunidad financiera internacional del repago de esa deuda (Stiglitz, 2002). Mediante la suscripción de un acuerdo de financiamiento, el Gobierno se comprometía a cumplir una serie de condicionalidades cuantitativas y estructurales que procuraban garantizar el repago de los compromisos financieros asumidos. A su vez, aún cuando no atravesara por una crisis de liquidez externa, el Gobierno consideraba ventajoso el monitoreo constante del Fondo dado que constituía un "sello de aprobación" ante el mercado internacional de capitales. Esto, se argumentaba, tenía un efecto catalizador sobre el financiamiento privado que facilitaba la obtención de financiamiento externo y promovía el ingreso de inversión extranjera directa y de portafolio. No obstante, el análisis empírico demuestra que los acuerdos del FMI sólo poseen un modesto efecto positivo sobre las inversiones de portafolio –por cierto, las más volátiles-, y lo que realmente influye en la existencia de altos y constantes flujos de capital externos es la percepción por parte de los agentes privados de la existencia de un compromiso del Gobierno con un agenda de políticas ortodoxas que consideran consistente y sólida (Bird, Mori y Rowlands, 2000; Bird y Rowlands, 1997, 2009). Dado que los acuerdos no inmunizaban a los países de los efectos de turbulencias en el sistema financiero internacional, en esos casos el Fondo ejercía la función de prestamista de última instancia, posibilitando evitar una cesación de pagos. En este sentido, como puede observarse en el gráfico 3.1, a pesar de haber estado bajo acuerdo durante toda la década del '90, los préstamos del Fondo a Argentina no fueron significativos en términos cuantitativos a excepción de tres momentos

puntuales: la instrumentación del Plan *Brady* en 1993, el impacto de la crisis mexicana en 1995 y la crisis de la convertibilidad en 2001 (Brenta y Rapoport, 2003).

Gráfico 3.1: FMI y Argentina. Desembolsos y reembolsos, flujo neto y crédito pendiente, 1991-2006. *En millones de dólares a fines de cada período*



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Merced a los créditos del Fondo y la implementación de un fuerte ajuste fiscal, el régimen convertible sorteó la crisis mexicana de 1995. En los años siguientes se retomó la senda del crecimiento económico, hasta que a mediados de 1997 estalló la crisis del Sudeste Asiático, la segunda crisis financiera sistémica de la década del '90. Estas crisis se caracterizan por cuatro elementos distintivos: primero, están precedidas de *booms* en los cuales los inversores son atraídos por las oportunidades de ganancia en los países respectivos 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; segundo, 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 (nominales y reales) de la moneda nacional; tercero, sus efectos se propagan rápidamente hacia otros países y regiones, dando lugar a un proceso de "contagio"; cuarto, estas crisis afectaron a países con diferentes situaciones con respecto a sus indicadores económicos fundamentales (los principales episodios son México en 1994, Sudeste Asiático en 1997/8, Rusia en 1998, Ecuador, Brasil y Turquía en 1999, Uruguay, Brasil y Turquía en 2002 y la Argentina durante 2000-2002) (Chudnovsky, López y Pupato, 2003: 18).

A diferencia de la crisis del tequila, que constituyó un shock externo de carácter exclusivamente financiero, la crisis del Sudeste Asiático motivó un *shock* de carácter financiero y real, este último verificado a través de la caída de los precios de los *commodities* y la demanda internacional. Aunque en un primer momento la economía local se vio relativamente poco afectada, la frágil sustentabilidad externa del régimen de convertibilidad sumada al cambio progresivo de las condiciones de alta liquidez que habían caracterizado a la economía internacional de los ’90, auguraban complicaciones progresivas para el Gobierno. En efecto, aunque la tasa promedio de crecimiento entre 1990 y 1997 fue de 6.7% anual, el proceso presentaba fragilidades por varios motivos: primero, buena parte del crecimiento no fue más que la recuperación de las capacidades ociosas de 1990; segundo, el proceso fue liderado por el consumo, quedando rezagadas la inversión y las exportaciones; tercero, la existencia de un déficit creciente de la balanza comercial y un proceso extendido de fuga de capitales, que llevó a la deuda pública de 58.000 a 145.000 millones de dólares entre 1991 y 2001 (Nochteff, 1999, Kulfas y Schorr, 2003).

3.2. La suscripción del acuerdo SAF precautorio

3.2.1. FMI y Gobierno argentino: un caso de necesidad mutua

Luego de la recesión sufrida por el impacto de la crisis de México, hacia mediados de 1997 la economía argentina avanzaba hacia su segundo año consecutivo de crecimiento del producto. A pesar de los altos costos sociales y productivos, en términos de una elevada desocupación y subocupación y un progresivo deterioro del entramado productivo respectivamente, el modelo de la convertibilidad con tipo de cambio bajo mostraba un sólido apoyo por parte de las fracciones dominantes más beneficiadas, de sectores medios que vieron incrementado su ingreso real en dólares y de los organismos internacionales. Respecto de estos últimos, Argentina era ponderada como uno de los países en donde más rápido y profundamente se habían implementado muchas de las reformas de mercado, las cuales fueron promovidas enfáticamente durante los ’90 por el FMI y el Banco Mundial. A su vez, el relativo éxito social de las reformas en nuestro país contribuyó a profundizar el vínculo con estos organismos, lo cual estableció una relación de beneficio mutuo. En este marco, el estallido de la crisis financiera en el Sudeste Asiático (afectando en especial a Corea del Sur, Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas) no hizo más que reforzar la importancia de la Argentina para los organismos multilaterales, y a su vez, aumentar la trascendencia de los organismos en la economía local, en particular, del FMI.

Aunque los países del Sudeste Asiático habían sido más reticentes que los latinoamericanos en liberalizar el comercio exterior y privatizar empresas públicas, durante los años '90 avanzaron en la liberalización de la cuenta de capital y la desregulación de los sistemas financieros domésticos. Ello alentó un ingreso masivo de divisas que posibilitó la expansión del crédito interno, originando un profundo desequilibrio en la cuenta corriente. Asimismo, la mayor liquidez internacional permitió un aumento marcado del endeudamiento externo, que fue utilizado principalmente para financiar el incremento de la inversión. Pero el crecimiento de la relación entre la deuda externa y el PBI en esos países, de un promedio de 100% a casi 180%, inquietó a los inversores externos quienes iniciaron un proceso de fuga de capitales. Las reservas comenzaron a disminuir y aumentaron los temores de una devaluación, los cuales profundizaron el desequilibrio externo. Finalmente, la devaluación de Tailandia motivó el estallido de la crisis que rápidamente se expandió al resto de la región, a través de la suba de la tasa de interés y el reflujo de capitales hacia los centros financieros mundiales.

Con el apoyo del G7, el FMI intervino a través de la entrega de importantes paquetes de financiamiento a todos los países afectados[52] con excepción de Malasia, quien no aceptó la exigencia de no imponer controles cambiarios para detener la fuga de capitales. Los créditos incluyeron una extensa cantidad de condicionalidades, en su mayoría orientadas a garantizar la implementación de un riguroso programa de estabilización para detener la devaluación de las monedas nacionales y evitar la cesación de pagos[53]. De este modo, los inversores extranjeros evitaron pérdidas mediante la socialización de los costos de la crisis.

El impacto social de la política de resolución de la crisis planteada por el FMI en países que eran destacados como ejemplos de las bondades de las reformas de mercado, junto al ejemplo de Malasia, que sin ayuda financiera del Fondo parecía sortear la crisis con menor impacto social y económico, alentaron un proceso extendido de crítica a las políticas neoliberales promovidas por el organismo. Estilizadamente, se le criticaba que aplicaba la misma receta para cualquier país, sin importar sus características particulares, y que sus grandes paquetes de financiamiento constituían en la práctica un salvataje para los acreedores externos (Stiglitz, 2002). En este contexto, el Fondo buscó reposicionarse en el campo internacional mediante un doble movimiento: descargar la responsabilidad de la crisis en los países afectados y encontrar un nuevo caso testigo de su éxito como "consultor económico". Por una parte, argumentó que

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

[53] Durante toda la duración del acuerdo con Indonesia el Fondo llegó a establecer alrededor de 140 condicionalidades estructurales, una cifra extraordinaria si se la compara con las 31 condicionalidades exigidas entre 1998 y 2000 en el acuerdo SAF con Argentina (Goldstein, 2000: 39).

la causa de la crisis del Sudeste Asiático no residía en los débiles fundamentos de las políticas económicas aplicadas –lo cual apuntaba la responsabilidad al Fondo, en tanto promotor de las mismas-, sino en fallas en su implementación. Así, destacó que los comportamientos *rent-seeking* de los grupos empresarios asiáticos, las prácticas corruptas de los funcionarios públicos y las relaciones poco claras entre el Estado y el sector privado (el llamado *capitalismo de amigos*) fueron los factores decisivos que causaron la crisis[54]. Según esta interpretación, la política industrial de esos países llevó a la crisis en tanto los créditos externos tomados por los bancos locales fueron otorgados a los empresarios amigos del Gobierno, presionados por el aparato estatal para el financiamiento de proyectos productivos de dudosa viabilidad[55] (Chudnovsky y otros, 2003: 46). En segundo lugar, la Argentina pasó a ser el ejemplo de los beneficios de la implementación de las reformas estructurales neoliberales. La existencia de este contraejemplo en tanto país comprometido con las reformas de mercado, permitía al organismo presentar un caso en el cual sus políticas no habían derivado en una crisis (Mussa, 2002: 30). Esto, a su vez, reforzaba el argumento que descargaba en los países de Asia la responsabilidad de la crisis. Las motivaciones políticas que orientaron esta calificación por parte del organismo quedan en evidencia, además, cuando consideramos que la Argentina no había sido precisamente un alumno "ejemplar" en lo que a cumplimiento de las condicionalidades se refería. En efecto, desde 1994 había incumplido sistemáticamente las metas fiscales acordadas (Allen, 2003: 135).

Por otra parte, el apoyo del FMI otorgaba un "sello de aprobación" a las políticas económicas locales, el cual facilitaba el acceso al financiamiento multilateral y disminuía parcialmente la sobretasa que se pagaba sobre emisiones de deuda en mercados internacionales. Esto era especialmente importante considerando la naturaleza "deuda dependiente" del régimen de la convertibilidad (Kulfas y Schorr, 2003: 61). En efecto, la estabilidad y la expansión de la economía argentina dependían muy estrechamente de la posición externa del país, ya que el ingreso de divisas implicaba un aumento del dinero que circulaba en la economía y, por ende, un incremento de la demanda interna. A fin de mantener el tipo de cambio vigente de un peso equivalente a un dólar, era necesario asegurarse el ingreso de un flujo constante de divisas mediante, básicamente, la obtención de superávit en

[54] Katz (2001) identifica a los argumentos de tipo institucional como una constante en las interpretaciones neoliberales sobre las crisis financieras de los '90. Así se imputa causalidad al "estado mafioso" ruso o al "modelo clientelista" del Sudeste Asiático; no obstante, estas justificaciones emergen siempre luego del colapso de las políticas de liberación promovidas por ese paradigma.

[55] Chang (2000) rebate esta interpretación al señalar que en la década del '90 ya no se implementaba más ese tipo de política industrial. Por el contrario, pareciera ser el abandono de esa política, entendida como mecanismo de coordinación y disciplinamiento de las inversiones de los grupos económicos para promover la competitividad, lo que llevó a que surgieran elementos de *capitalismo de amigos*.

la balanza comercial, el ingreso de inversión extranjera directa (IED), la repatriación de capitales fugados por actores locales y/o la posibilidad de recurrir al endeudamiento externo. En este marco los acuerdos con el Fondo facilitaban el endeudamiento externo, y de esa forma ofrecían un importante sostén al régimen de convertibilidad. Esto será particularmente importante a partir de 1998, cuando el deterioro de las condiciones externas disminuya el ingreso de IED y profundice la restricción que imponía el déficit estructural de la balanza comercial sobre la sustentabilidad del "modelo". A diferencia de la crisis mexicana que tuvo un impacto sólo financiero sobre la economía, la crisis del Sudeste Asiático afectó a la esfera financiera y real de la economía. De este modo, la centralidad progresiva del organismo para la continuidad del régimen le otorgaría mayor poder de veto sobre las decisiones de política económica del país, lo cual mejoraría progresivamente su posición negociadora.

3.2.2. Las negociaciones en torno a la suscripción del acuerdo SAF precautorio

La necesidad mutua que existía entre el Gobierno y el FMI, determinó que las diversas negociaciones que se dieron durante esta etapa en torno al acuerdo SAF fueran de baja conflictividad (aunque las últimas fueron más conflictivas que las primeras). En este sentido, la administración Menem y el Fondo coincidían en la necesidad de mantener el régimen de convertibilidad, para lo cual señalaban la necesidad de mantener bajo control la posición fiscal para restar presión al mantenimiento de la paridad cambiaria. El FMI, en tanto, promovía la profundización de las reformas estructurales que permitieran mejorar la competitividad y, de ese modo, reducir el creciente déficit de la cuenta corriente que en 1997 ascendía a 12.100 millones de dólares, un 4.14% del PBI (ver cuadros A.2.1 y A.2.2). De este modo, las conversaciones se centraron en torno a tres temas: la reducción del déficit de cuenta corriente, la reducción del déficit fiscal[56] y la promoción de reformas estructurales.

Dejada de lado la posibilidad de corregir el desequilibrio externo a través de medidas proteccionistas o el establecimiento de tipos de cambio diferenciales que restringieran las importaciones, se buscó reducir el déficit de cuenta corriente a través del aumento de las exportaciones. Para ello, el Fondo alentaba profundizar la flexibilización del mercado laboral como una manera de reducir los costos de producción y aumentar la competitividad. Asimismo planteaba que la flexibilización permitiría atacar el problema del desempleo, dado que -según argumentaba el Fondo- los empresarios no contrataban personal por los altos

[56] En relación a la deuda externa, el *staff* señalaba que aunque la magnitud de la deuda parecía manejable (36.2% del PBI a fines de 1997), era importante que el Gobierno Nacional procurara controlar el crecimiento de las deudas provinciales en moneda extranjera (IMF, 1998a).

costos y las rígidas leyes laborales vigentes. La reforma del mercado laboral debería incluir, como mínimo, la reducción de las indemnizaciones en un 40%, la eliminación progresiva de la cláusula de ultra-actividad[57] y la introducción de la competencia limitada entre obras sociales sindicales (IMF, 1998a). Demostrando el interés del Fondo sobre la sanción de esta reforma que requería la intervención del Congreso, la misma fue establecida como una precondición para la aprobación de la primera revisión. Esta condicionalidad expresaba el interés de los sectores empresarios domésticos y, en especial, del Gobierno de EE.UU.; este último seguía el mandato del Congreso estadounidense que ordenaba al Tesoro la promoción de los estándares laborales estadounidenses en los países miembros de los organismos multilaterales (Brenta, 2008: 204). Naturalmente, contaba con la oposición de las tres centrales sindicales locales que existían entonces: la Confederación General del Trabajo (CGT), la central obrera histórica, más moderada y afín al Ejecutivo; el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA o CGT disidente), surgida durante la segunda mitad de los ’90 a partir de una división en la CGT, más confrontativa que la anterior; y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), nacida a comienzos de los ’90 con una clara postura opositora a las reformas de mercado, la más pequeña y más combativa de las tres. Por su parte, el Gobierno buscaba equilibrar su interés por mejorar la competitividad y dejar conforme al FMI, con el deseo de no abrir un frente de conflicto con la CGT, que, con matices, había sido un sostén político para la implementación de las transformaciones estructurales.

El segundo tema sobre el cual giró la negociación fue la reducción del déficit fiscal. A diferencia de lo que sucedería hacia el final de la convertibilidad, el Fondo priorizaba corregir el déficit mediante una suba de los ingresos menos que por un recorte en el gasto. Para ello, exigía varias medidas entre las que se incluían: elevar el impuesto al gasoil, reponer los impuestos sobre productos suntuarios, bebidas alcohólicas y gaseosas, entregar en concesión los principales aeropuertos nacionales, las frecuencias de telecomunicaciones y algunas plantas nucleares e hidroeléctricas, y, en especial, avanzar sobre una reforma de la administración y la estructura tributaria. La primera estaba orientada a disminuir la evasión, y la segunda, a aumentar la recaudación a través del establecimiento del monotributo, la ampliación de la base del IVA y la suba del impuesto a las Ganancias y los impuestos

[57] La cláusula de ultra-actividad establece que un convenio colectivo de trabajo cuyo plazo convenido por las partes se encontrara vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que una nueva convención colectiva lo sustituya. Su derogación perjudicaría a los trabajadores, dado que los sindicatos se verían obligados a revalidar sistemáticamente el mantenimiento de beneficios laborales, en un contexto de elevada desocupación y precarización del mercado de trabajo.

internos. La aprobación de esa reforma permitiría avanzar en la reducción de los aportes patronales, la cual –argumentaba- contribuiría a mejorar la competitividad y el empleo (Clarín, 4/11/97). Respecto de la disminución del gasto, planteaba generar nuevos ahorros a través de la profundización de las reformas estructurales en el área de salud, que incluían la reforma del PAMI y la libre competencia entre obras sociales y las empresas de medicina prepaga, y la reforma del régimen de seguridad social, mediante la cual buscaba disminuir las jubilaciones y pensiones. El Gobierno no compartía la idea de aumentar los impuestos porque temía un posible impacto recesivo sobre la actividad económica, y tampoco parecía interesado en avanzar en medidas impopulares como la reducción del PAMI o las jubilaciones; por ello, su interés giraba en torno a conseguir una ampliación de la meta de déficit. Por otra parte, no expresaba objeciones a la entrega en concesión de los servicios públicos indicados y la disminución de los aportes patronales. Comprensiblemente, esta última medida contaba con el apoyo de los sectores empresarios.

Por último, aparecían el resto de las reformas estructurales exigidas por el Fondo. Además de la reforma laboral, tributaria y de salud y seguridad social, el Fondo ponía especial énfasis en la privatización del Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco Hipotecario, la aprobación de una reforma financiera para acelerar las ejecuciones por parte de los bancos, y la reducción de la tasa de estadística sobre las importaciones del 3% al 0.5%. También demostró interés sobre temas muy alejados de su responsabilidad como la creación del Consejo de la Magistratura y la continuidad en la aplicación de la Ley Federal de Educación. Es interesante observar que la privatización del BNA aparecía como un tema conflictivo tanto en el plano doméstico como al interior del Ejecutivo: mientras que el equipo económico la apoyaba, el ala política, conciente de la alta conflictividad social que conllevaría, era reticente sobre su implementación.

A comienzos de noviembre llegó al país la misión negociadora, integrada por seis funcionarios del organismo (Ter Minassian, la jefa de la misión, tres técnicos del Departamento del Hemisferio Occidental, y dos de otros departamentos funcionales) más el funcionario residente en el país. Por parte del Gobierno la negociación fue llevada adelante por Pablo Guidotti y Miguel Kiguel, secretarios de Hacienda y Financiamiento respectivamente, y sólo al final requirió la participación del ministro de Economía Roque Fernández. Dado que había un bajo nivel de conflicto, no fue necesaria la intervención de funcionarios de mayor rango del FMI o el Poder Ejecutivo. Luego de las reuniones de rutina, el mismo día en que la misión retornaba a Washington se anunció públicamente un principio de acuerdo por un programa SAF de tres años de duración, el cual incluiría una línea de

crédito de 2.800 millones de dólares que el Gobierno decidió establecer como precautoria[58]. El acuerdo SAF era más ventajoso para el Gobierno que un SBA, dado que establecía revisiones semestrales en lugar de trimestrales. Como expresión de la estrategia cooperativa desplegada por ambos actores, el FMI y el Gobierno se mostraron dispuestos a aceptar la mayoría de las exigencias de su contraparte. En el caso del FMI, aceptó flexibilizar la meta de déficit fiscal del Gobierno Nacional para 1997 incluida en el acuerdo que vencía a fin de ese año de 2.400 a 3.500 millones de dólares, a fin de evitar tener que solicitar un *waiver* ante el Directorio Ejecutivo. Asimismo, tampoco objetó que el cumplimiento de esa meta se hiciera a través de la llamada "contabilidad creativa", esto es, atrasar el pago de aguinaldos a empleados estatales y jubilados y de la deuda a proveedores del Estado, y demorar la devolución de adelantos impositivos (Clarín, 4/1/98). Por su parte, el Gobierno aceptó la incorporación en el acuerdo de la mayoría de las medidas exigidas por el organismo, a excepción de la suba del impuesto al gasoil. Para desalentar al FMI, el Gobierno argumentó que, de incluirse en el acuerdo, la recaudación derivada del mismo sería destinada a financiar un plan de extensión de la red de autopistas y rutas nacionales.

La coincidencia de intereses entre ambos negociadores y el margen de acción con el que contaban en sus niveles domésticos (las potencias centrales tenían la atención puesta en la crisis del Sudeste Asiático y existía un importante apoyo al régimen de convertibilidad), permiten comprender que la negociación se configurara de forma cooperativa. Esto se manifiesta en que prácticamente no se implementaron tácticas confrontativas, ambos negociadores se mostraron dispuestos a otorgar concesiones en función de la agenda de su contraparte, el acuerdo se anunció mucho antes de su ratificación formal en el Directorio y todas las condicionalidades estructurales incluidas fueron parámetros de referencia (aquellas cuyo incumplimiento no conlleva sanciones formales). En este sentido, se presenta un detalle del cronograma de desembolsos, las revisiones pautadas y las condiciones pautadas para cada una de ellas. En los cuadros A.3.1 y A.3.2 del Anexo 4 y 5 se detallan el listado completo de condicionalidades estructurales y cuantitativas respectivamente.

Cuadro 3.2: Argentina. Cronograma de desembolsos disponibles y condiciones de acceso, acuerdo SAF (1998-2000). En millones de dólares a fines de cada período.

Fecha	Crédito	Utilizado	Condiciones
Feb-98	203	0	Aprobación SAF
Fin may-98	203	0	Metas cuantitativas ene-mar 98
Fin ago-98	203	0	1ª Revisión y metas cuantitativas ene-jun 98
Fin nov-98	203	0	Metas cuantitativas ene-sep 98
1998	**812**	**0**	

[58] Esto implicaba el compromiso de no hacer uso del crédito puesto a disposición.

Fin mar-99	246	0	2ª Revisión y metas cuantitativas ene-dic 98
Fin may-99 /1	246	0	3ª Revisión y metas cuantitativas ene-mar 99
Fin ago-99	246	0	Metas cuantitativas ene-jun 99
Fin nov-99	246	0	4ª Revisión y metas cuantitativas ene-sep 99 *
1999	**984**	**0**	
2000	**1.004**	**0**	A especificar
Total	**2.800**	**0**	

/1 Revisión extra añadida en marzo de 1999.
* 4ª Revisión no completada.
Fuente: elaboración propia en base a IMF (1998a, 1998b, 1999a, 1999b).

3.3. Las negociaciones por la primera revisión: Argentina como "mejor alumno"

El Fondo y el Gobierno calculaban un crecimiento de 5% del producto para 1998, lo cual demostraba que la economía parecía haber sorteado con relativo éxito el impacto de la crisis del Sudeste Asiático. De todas formas, la ampliación del déficit de cuenta corriente y el servicio de la deuda planteaban dudas sobre la sustentabilidad del régimen convertible. En este marco, el FMI llevó adelante la primera revisión del acuerdo SAF. La misión permaneció en Buenos Aires entre el 20 y el 28 de julio, y estuvo integrada por los mismos funcionarios que la anterior.

A partir de un análisis general, parecía que la disposición demostrada por el Gobierno para cumplir con los compromisos incluidos en el acuerdo era alta. En efecto, se habían cumplido todas las metas de ejecución cuantitativas relativas al primer semestre de 1998, y de las seis condiciones estructurales pautadas para la revisión, cuatro habían sido cumplidas totalmente, una cumplida parcialmente, y la implementación de la restante (el otorgamiento en concesión de las frecuencias de telecomunicaciones) había sido frenada por reclamos judiciales que excedían al Gobierno (ver cuadros 3.3 y A.3.1).

Cuadro 3.3: Argentina. Condicionalidades cuantitativas y estructurales, 1ª Revisión acuerdo SAF, 1998.

Condicionalidades estructurales	Resultado
1. Aprobar el monotributo	Cumplida
2. Elaboración del programa de administración tributaria	Cumplida
3. Presentar al Congreso un proyecto de reforma tributaria	Cumplida
4. Otorgar en concesión los aeropuertos nacionales	Cumplida
5. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	No cumplida
6. Implementar una reforma amplia de la legislación laboral	Parcialmente cumplida

Fuente: elaboración propia en base a cuadros A.3.1 y A.3.2.

En este sentido, se habían cumplido las tres condiciones relativas a la reforma tributaria: la aprobación del monotributo por parte del Congreso, la presentación ante las Cámaras de un

proyecto de reforma de la estructura impositiva, y la elaboración de un programa de reforma de la administración tributaria. Este último incluía, entre varias medidas, reforzar el sistema judicial en el área de impuestos, privatizar el cobro de las obligaciones tributarias en mora, integrar los sistemas de datos de la DGI, la Aduana y el sistema de seguridad social, y ampliar las inspecciones aduaneras. Además, se había finalizado el otorgamiento en concesión de los principales aeropuertos del país y se había lanzado la licitación para otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones - merced a la cual se esperaba recaudar unos 300 millones de pesos adicionales- pero luego fue pospuesta debido a numerosos reclamos judiciales (IMF, 1998b). Finalmente, el Congreso estaba discutiendo –y luego aprobaría- una reforma a las leyes laborales.

Si bien su aprobación estaba pautada para fin de año, el organismo había establecido como condicionalidad la presentación ante el Congreso del proyecto de reforma de la estructura tributaria. El mismo incluía un aumento de los impuestos internos y del impuesto a las Ganancias (este último de 33 a 35%), la generalización del IVA a sectores hasta entonces exentos como la medicina privada, la TV por cable y la publicidad, y la aplicación de un tributo a los activos de las empresas (IMF, 1998b). Los ingresos adicionales derivados de estas medidas permitirían disminuir los aportes patronales. Aunque formaban parte del plan de reforma, fueron negociados como proyectos separados, entre otros motivos, porque el primero requería la aprobación del Congreso y el segundo sólo la sanción de un decreto por parte del Ejecutivo. En este sentido, al momento de realizarse la revisión el Gobierno enfrentaba tres importantes conflictos en el nivel doméstico relativos a esas reformas. Primero, el *lobby* de las empresas de TV por cable para ser excluidas del alcance del IVA (Clarín, 17/7/98). Segundo, las discusiones con las provincias, que negociaban la parte que les correspondería de los nuevos ingresos derivados de la suba de impuestos, debido a que se trataba de tributos coparticipables. Tercero, la oposición de gran parte de los sectores empresarios al aumento y extensión de impuestos, quienes, no obstante, celebraban el proyecto de disminución de los aportes patronales. En este sentido, líderes de la UIA, la SRA y la CAC se habían manifestado en contra del proyecto de reforma tributaria (Clarín, 2/3/98, 5/3/98, 11/3/98). De todas formas estos conflictos domésticos cobraron más intensidad en la siguiente revisión, en la cual el Fondo evaluó la aprobación de la reforma tributaria.

No obstante, un análisis particular del cumplimiento de cada medida en relación a la importancia concedida por el organismo, permite introducir un matiz el alcance de la alta disposición del Gobierno. En especial respecto de dos medidas muy significativas para el Fondo que, junto a la reforma de la estructura tributaria, fueron los temas más importantes

sobre los cuales giró la negociación de la revisión: la meta semestral de déficit fiscal del Gobierno Nacional y la aprobación de la reforma laboral.

Una recaudación menor a la esperada establecía dificultades al Gobierno Nacional para cumplir con la meta de déficit fiscal de 1.800 millones de pesos correspondiente al primer semestre. Debido a que se trataba de una meta de ejecución y su incumplimiento conllevaría la necesidad de solicitar un *waiver* ante el Directorio[59], el Gobierno buscó gestionar los medios a su alcance para cumplir con la pauta. En este sentido, quince días antes del arribo de la misión al país, aprobó por decreto un recorte extra en el gasto de 1.000 millones de pesos, que afectó principalmente a las áreas de Economía, Trabajo y Educación (Clarín, 6/7/98). Esta estrategia cooperativa, en tanto demostró una mayor disposición a cumplir compromisos, contribuyó a que los técnicos de la misión aseguraran durante su estadía en Argentina que no habría problemas con la revisión de las metas fiscales (Clarín, 22/7/98). Sin embargo, el cumplimiento de la meta de déficit -aunque ayudado por el citado decreto- se logró una vez más gracias a la "contabilidad creativa" (Clarín, 12/7/98); por lo cual, si bien las medidas parecían expresar una estrategia cooperativa, ésta debe matizarse toda vez que ese cumplimiento se lograba posponiendo gastos, lo cual establecía serias dificultades para cumplir con la meta anual que sería evaluada en la segunda revisión.

Cuando se le preguntó al entonces secretario de Financiamiento si estas prácticas no constituían un irregularidad frente al organismo, el mismo le restó importancia al señalar que si para cumplir las metas había que demorar los pagos de salarios y jubilaciones, no podía considerarse que la economía estuviera tan mal como para justificar una sanción por incumplimiento (entrevista con Miguel Kiguel, secretario de Financiamiento entre 1996 y 2000, 27/8/10). Además de evidenciar una particular interpretación sobre el alcance de la obligatoriedad que establecen las metas cuantitativas del FMI, sugiere que la noción de cumplimiento es concebida por los negociadores como una cuestión de gradación, y por ende, negociable. Esto es importante ya que puede considerarse como un indicador más de la disposición del FMI a tolerar incumplimientos. En este sentido, mientras que durante las negociaciones con Menem un FMI cooperativo se mostró tolerante frente a la "contabilidad creativa" como estrategia para cumplir metas de déficit; en otro contexto económico y político, las negociaciones frente a la gestión Kirchner mostraron a un FMI confrontativo

[59] Los *waivers* son negociados ante la misión y recomendados por ésta al Directorio Ejecutivo, pero su aprobación definitiva corresponde a este último. Aunque rara vez el Directorio rechaza un acuerdo que cuenta con el aval de la Gerencia y el *staff*, en ocasiones donde existen diferencias muy profundas con las políticas que promueve el país pueden darse rechazos en el Directorio. En este sentido, algunas revisiones de los acuerdos con Argentina de fines de 2001 y comienzos de 2004 enfrentaron abstenciones de algunos directores (ver Capítulos 4 y 6).

siendo crítico de la sustentabilidad de los números de la economía, aún cuando las metas establecidas con el organismo eran sobrecumplidas sin artilugios contables (ver Capítulo 6).

Finalmente aparecía la reforma laboral, el tema más conflictivo de la negociación. Como fue señalado, el Fondo otorgaba especial atención al cumplimiento de esta condicionalidad que contaba con el apoyo del Gobierno de EE.UU., las corporaciones empresarias locales y los miembros del gabinete económico. No obstante, enfrentaba la resistencia de las organizaciones sindicales y algunos miembros del ala política del gabinete, entre ellos el ministro de Trabajo Erman González. En este sentido, buscando evitar un conflicto con el Gobierno estadounidense y también con las organizaciones sindicales, la estrategia del presidente Menem giró en torno a la aprobación de una reforma menos severa que la comprometida ante el Fondo, que dejara conformes a ambos sectores.

Al poco tiempo de ser aprobado el acuerdo SAF, el Gobierno remitió al Congreso un proyecto de ley para reformar la legislación laboral que contaba con el visto bueno de la CGT pero no del llamado Grupo de los Ocho, una organización informal que agrupaba a las ocho organizaciones patronales de mayor poder en la Argentina (la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara de la Construcción, la Bolsa de Comercio, y las dos asociaciones de bancos privados, ADEBA y ABA). El proyecto incluía –aunque suavizadas- algunas de las medidas que habían sido comprometidas ante el organismo, en especial, la reducción de los costos de indemnización en un 30% promedio y el reemplazo gradual de los estatutos laborales especiales por negociaciones colectivas convencionales. Pero dejaba afuera la extensión del período de prueba de tres a seis meses sin derecho a indemnización, la puesta en marcha de una fondo de retiro que sustituiría al sistema actual de indemnizaciones, la descentralización de las negociaciones de los convenios colectivos, la derogación de la cláusula de ultra-actividad, y una reducción mayor de las indemnizaciones por despido (IMF, 1998b). Esto fortalecía el poder de los sindicatos nacionales en la negociación colectiva centralizada en vez de descentralizarla como demandaban las empresas y las instituciones financieras internacionales (Murillo, 2001: 330).

Los grupos empresarios, que comenzaron una fuerte presión en el Congreso para modificar el proyecto, recibieron el apoyo del ministro de Economía pero se encontraron con la negativa del presidente, quien apoyó públicamente el proyecto de Erman. En mayo de ese año el ministro de Trabajo brindó una charla técnica ante los funcionarios del FMI en Washington para explicar el alcance del proyecto, pero no recibió apoyo por parte del organismo. Poco después, luego de que la cámara de Senadores otorgó media sanción al proyecto y buscando

detener su sanción definitiva, la UIA denunció al proyecto ante la OIT como ilegítimo, argumentando que había sido marginada de la negociación.

Así, al iniciar la primera revisión del acuerdo la situación sobre la reforma mostraba un proyecto "suavizado" que esperaba sanción definitiva en la cámara de Diputados. Conciente del limitado margen para exigir la inclusión de cambios al proyecto en línea con la propuesta originalmente comprometida, los técnicos de la misión del Fondo consensuaron con Erman González la introducción de dos modificaciones, la extensión del período de prueba a seis meses y la prórroga indefinida de convenios por empresa si no había acuerdo entre las partes para renovarlo (Clarín, 25/8/98). A pesar de que el ministro manifestó que se trataba de cambios menores, los líderes sindicales argumentaron que se trataba de cambios de fondo que rompían con el equilibrio de la reforma. Estableciendo límites a la posibilidad del FMI de intervenir sobre aspectos de política económica que excedieran la evolución de los indicadores macroeconómicos, el líder de SMATA planteó *"acá vienen funcionarios de cuarta a hablar de política, de reforma laboral, cuando ellos sólo tienen que venir a controlar si los números con los cuales están acordados los préstamos cierran y no a discutir qué estamos haciendo con la reforma laboral"* (Clarín, 28/8/98).

Un mes después de concluido el trabajo de la misión en Buenos Aires, la Gerencia demoró el visto bueno de la revisión como táctica para presionar por la inclusión de los cambios exigidos. A su vez, las diferencias al interior de los bloques de la oposición y el oficialismo dificultaban la obtención de *quórum* para aprobar el proyecto original girado desde el Senado, dado que algunos legisladores consideraban que no conseguiría disminuir el desempleo y otros planteaban que, aunque "suavizado" y consensuado con la CGT, implicaba un indeseable deterioro de las condiciones laborales. Luego de dos sesiones fallidas en las que el oficialismo no consiguió el *quórum*, Menem amenazó con implementar el proyecto por decreto, pero incluyendo los cambios sugeridos por el Fondo; la respuesta de la CGT fue amenazar con la realización de un paro general, si se aprobaba ese decreto. En una táctica de arrinconamiento para presionar por la incorporación de los cambios, Camdessus, el entonces director gerente del FMI, hizo pública una carta dirigida al Gobierno donde manifestaba la necesidad de que se aprobara una reforma laboral que fuera compatible con la posición sustentada por el FMI (Clarín, 28/8/98). Sin embargo, pocos días después con la asistencia de todos los diputados del PJ –salvo los que respondían al entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner- se sancionó la ley 25.013 de reforma laboral "suavizada". Notablemente, el *quórum* definitivo fue dado por el presidente de la UIA Claudio Sebastiani, por lo cual tuvo que renunciar a la entidad, dado que había privilegiado su filiación partidaria por sobre los

intereses industriales (Dossi, 2010). Un día después de la aprobación de la ley la Gerencia anunció el visto bueno a la revisión, que fue girada al Directorio para su ratificación formal.

La discusión sobre la reforma laboral permite resaltar dos aspectos del proceso de negociación. En primer lugar, la importancia atribuida por el Fondo y el Gobierno a la aprobación de la reforma laboral junto a un estilo de negociación flexible de ambos, permiten comprender que ante las limitaciones domésticas del Gobierno para aprobar la reforma originalmente comprometida en el acuerdo, se mostraran cooperativos para alcanzar una solución intermedia que dejara medianamente satisfechos a ambos. Sin embargo, la oposición de los sindicatos y parte de los legisladores a la introducción de nuevos cambios al proyecto, obligaron al Gobierno a avanzar en la aprobación de una reforma que no satisfacía por completo al FMI. De este modo, un limitado margen de negociación en el nivel doméstico del Gobierno motivó un aumento de la confrontación con el Fondo en el nivel internacional. En este momento, el organismo implementó algunas tácticas confrontativas –demora en la aprobación de la revisión, una carta pública del director gerente- demostrando su negativa a aceptar una reforma de esas características; pero finalmente terminó aceptando esa reforma. Pues bien, y en segundo lugar, ¿por qué el FMI aceptó una reforma "decepcionante", tal el calificativo otorgado por los propios técnicos del departamento del Hemisferio Occidental (IMF, 1998b: 16)? Para comprender esto es clave considerar que, a los efectos de la negociación por la aprobación de la revisión, el Gobierno ostentaba una posición negociadora de mayor fortaleza que el organismo. Esto se comprende por dos motivos: primero, la Argentina no estaba haciendo uso del financiamiento del Fondo, por lo que su interés sobre el acuerdo se limitaba a mantener el sello de calidad; y segundo, el Fondo necesitaba mantener la estabilidad de la economía en el país ponderado como su mejor alumno. En este sentido, puede afirmarse que aunque FMI y Gobierno se necesitaban mutuamente, en este período el Fondo necesitaba más de la estabilidad en Argentina que el Gobierno de la asistencia que podía ofrecerle el organismo. Esta situación se modificaría cuando la siguiente administración comenzó a hacer uso de los créditos del FMI.

De todas formas, dejando de lado los avatares en torno a la reforma laboral, la negociación relativa a la primera revisión mostró al Gobierno con buena disposición a implementar los compromisos asumidos y al organismo dispuesto a tolerar los desvíos. Esto configuró una negociación de colaboración y baja conflictividad, que tuvo un momento de tensión cuando debió definirse la reforma laboral, el tema más importante de la negociación.

Para la segunda revisión, pautada para marzo de 1999, los temas más destacados serían el cumplimiento de la meta anual de déficit fiscal, la elaboración de un plan de privatización del

BNA y la aprobación de varias reformas estructurales como la tributaria, la de seguridad social y la financiera. Asimismo, el Fondo incluyó en el programa, aunque sin fecha establecida de aprobación, la exigencia de sancionar medidas complementarias que reforzaran la reforma laboral, entre las que se desatacaban establecer un fondo de indemnizaciones, eliminar definitivamente todos los estatutos especiales vigentes y aumentar la flexibilización en las PYMES (IMF, 1998b: 16). El hecho de que muchas de esas medidas ya habían sido establecidas previamente al suscribir el acuerdo, y la inclusión de medidas adicionales para reformar las leyes laborales se hizo de forma vaga (no se estableció ni una fecha precisa ni una condicionalidad específica al respecto), pone de manifiesto la estrategia cooperativa desplegada por el FMI en la primera etapa de la negociación. Asimismo, el hecho de que el Gobierno se mostrara dispuesto a aceptar nuevos compromisos demuestra que también desplegó una estrategia de cooperación en la primera etapa de la nueva negociación. Al respecto, debe recordarse que las revisiones poseen un doble carácter: cierran la segunda etapa de ratificación, en tanto habilitan la evaluación del desempeño del país en relación a los compromisos asumidos, y abren una nueva negociación internacional, en relación a los nuevos compromisos que deberán incluirse. Por ello, es importante identificar si las confrontaciones, además de existir, se daban en torno a temas que correspondía evaluar (correspondientes esquemáticamente a la etapa 2), temas nuevos (correspondientes esquemáticamente a la etapa 1), o a ambas (ver apartado 2.4.2 del Capítulo 2).

3.4. Las negociaciones por la segunda revisión

La disminución del consumo y la inversión mundial como consecuencia del impacto de la crisis financiera en el Sudeste Asiático alentó la caída de los precios de las materias primas (en especial los combustibles), lo cual deterioró la posición externa de los países que dependían fuertemente de la exportación de petróleo y gas, entre los cuales se destacaba Rusia. El alto nivel de endeudamiento y el empeoramiento de las posibilidades de repago de su deuda externa motivó un aumento de la incertidumbre de los inversores, que determinó un incremento de la fuga de capitales y una posterior devaluación y cesación de pagos. El estallido de la crisis financiera en Rusia, un país considerado “demasiado grande y nuclear para caer” por las potencias centrales, motivó una nueva intervención financiera del FMI (Blustein, 2003: 246). Presionado por el G7 el organismo puso a disposición financiamiento por 13.000 mil millones de dólares, el cual permitió a los inversores externos y a las grandes empresas poner a resguardo sus activos líquidos, a costa de un aumento de la deuda externa pública de este país con los organismos internacionales.

La repetición de la experiencia del Sudeste Asiático profundizó la deslegitimación del FMI como organismo capaz de contribuir al orden monetario internacional y evitar las crisis financieras, al punto que desde ONGs abocadas a la anulación de la deuda en el tercer mundo hasta representantes de la derecha republicana como John Taylor (quien sería subsecretario del Tesoro durante la gestión de Bush (h)) coincidían en que el FMI debía ser abolido (Uncommon Knowledge, 1998). Ante la necesidad de presentar un caso exitoso ante el mundo, en un hecho prácticamente inédito el presidente Menem fue invitado por la Gerencia del FMI –con el aval del Ejecutivo norteamericano- a exponer frente a la Asamblea Anual del organismo en Washington[60]. Allí, el director gerente del organismo lo recibió con elogios:

> *Argentina tiene una historia que contarle al mundo: una historia acerca de la importancia de la disciplina fiscal, el cambio estructural y una política monetaria rigurosamente mantenida. En el marco del plan de convertibilidad, el principio básico de que no se pueden resolver los problemas mediante la flexibilización de la disciplina monetaria, ha demostrado sus virtudes* (Camdessus, 1998).

Tamaño cumplido, que incluso omitía los reiterados incumplimientos en las metas fiscales anuales con el Fondo, limitaba la capacidad de los técnicos de sancionar al Gobierno ante incumplimientos o cumplimientos parciales de compromisos asumidos. Loser, por entonces director del Departamento del Hemisferio Occidental, lo expresa de este modo:

> *El staff no estaba muy contento ni fue consultado* [por la invitación], *pero era una decisión de la Gerencia, y las decisiones de la Gerencia no se discuten. Quienes seguíamos de cerca a la Argentina sabíamos que había problemas económicos (aunque incipientes) y que había también una acción mediática por parte de Menem* [… Pero] *en esa época era muy difícil criticar a la Argentina.* (cit. en Tenembaum, 2004: 62-63).

En este marco, el 30 de noviembre inició la segunda revisión del acuerdo SAF. Como consecuencia del impacto de la crisis financiera rusa, la economía local mostraba dos trimestres consecutivos de caída del producto y un aumento del déficit externo. Ante la incertidumbre sobre la evolución de la economía brasileña (la misión concluyó antes de la devaluación del real), el *staff* aceptó el planteo del Gobierno respecto que la mejor respuesta para enfrentar la situación económica era reafirmar y reforzar el régimen de la convertibilidad. Ello permite comprender la alta tolerancia que mostraría el organismo ante los incumplimientos del Gobierno, muchos de los cuales expresaban la implementación de una estrategia confrontativas en la segunda etapa.

Respecto de las metas cuantitativas, el Gobierno parecía que podría cumplirlas todas a excepción, una vez más, del tope de déficit fiscal de la Nación y el consolidado (Nación más

[60] La Asamblea Anual del FMI, generalmente celebrada en octubre de cada año, suele llevarse a cabo en los EE.UU. Aunque desde fines de la década del ’90 se realiza cada tres años en un país diferente (por ejemplo, en 2006 se realizó en Singapur y en 2009 en Turquía). Los oradores principales suelen ser el director gerente del FMI y el presidente del país anfitrión, y rara vez un presidente de un país extranjero realiza una exposición.

provincias). Pero el desempeño en relación a las condicionalidades estructurales era menos alentador: al iniciar la revisión sólo había cumplido con la reforma de las operaciones presupuestarias (una medida de carácter esencialmente técnico) y había incertidumbre sobre la posibilidad de promulgar la reclamada ley sobre la reforma de la estructura tributaria (ver cuadros 3.4 y 3.5). Aunque es cierto que el incumplimiento o cumplimiento parcial de algunas medidas no era responsabilidad del Gobierno (el otorgamiento en concesión de las frecuencias de telecomunicaciones seguía suspendido en la Justicia, el proyecto de ley anti-monopolio estaba demorado en el Congreso y las pocas medidas incluidas en la reforma de la administración tributaria que no pudieron ser implementadas se debió a reclamos Judiciales), en la mayoría se notaba la intención del Gobierno de equilibrar un desempeño aceptable frente al Fondo y evitar abrir grandes conflictos en el plano doméstico.

El hecho de que ocho de nueve condiciones estructurales fueran de alta profundidad estructural -es decir, un alto grado de exigencia- hacía más costoso a nivel político su cumplimiento. Esto último se verifica en el desempeño demostrado en relación a las condicionalidades estructurales consideradas como más importantes por el Fondo: la reforma de la seguridad social, la reforma del sistema financiero y la privatización del Banco Nación. En relación a las dos primeras, el Gobierno había desplegado una táctica similar a la utilizada con la reforma laboral, consistente en aprobar algunas de las medidas incluidas en la reforma pero ninguna de las más importantes (ver cuadro A.3.1). Así, hubo algunos cambios en el área de seguridad social (creación de un registro único de contribuyentes y beneficiarios y extensión de la cobertura social a trabajadores autónomos, entre otras) pero no se aprobó la reducción de los haberes jubilatorios más altos y la Prestación Básica Universal (el piso que garantizaba el Estado a todas las jubilaciones, fueran del sistema de reparto o de capitalización), las dos medidas de mayor costo político. A su vez, se introdujeron modificaciones en el sistema financiero (aumento de la disponibilidad para los bancos del registro de deudores e introducción de cámaras de compensación automatizadas a nivel nacional, entre otras) pero no se reformaron los códigos legales para facilitar la ejecución de las garantías personales y reales por parte de las instituciones financieras, otra medida que generaría resistencia política. En relación a la privatización del BNA, la amplia oposición de los empleados de la entidad, los principales partidos de la oposición y una parte de la sociedad, motivaron la modificación del proyecto a una menos ambiciosa transformación del banco en una sociedad anónima del Estado. Sin embargo, el Gobierno dilató el envío del impopular proyecto de ley al Congreso para evitar su aprobación.

La táctica de cumplir parcialmente las condicionalidades más conflictivas a nivel doméstico se comprende por dos motivos: primero, la intención del presidente Menem de generar el consenso político necesario para alentar una nueva reelección presidencial; segundo, la voluntad de no abrir confrontaciones políticas en el marco del inicio de una recesión económica. Los apoyos externos recibidos de parte de la comunidad financiera internacional e, incluso, el propio director gerente del FMI, reforzaban su posición negociadora frente al organismo durante la revisión y permitían ampliar el conjunto ganador de la negociación. Esto suscitaba la implementación de una estrategia cooperativa por parte del Fondo, que disminuía el nivel de conflicto en la negociación y posibilitaba que el Gobierno mantuviera vigente el acuerdo aún demostrando una cada vez menor disposición a implementar los compromisos asumidos.

Asimismo, la complejidad de algunas condicionalidades estructurales, típicas de las reformas de segunda generación promovidas por los organismos multilaterales durante la segunda mitad de la década del '90[61], ampliaba el margen de negociación sobre la interpretación de su cumplimiento. Es decir, a diferencia de condicionalidades que consisten en la aprobación de una legislación específica, cuyo resultado deja poco espacio a la interpretación; transformaciones amplias de instituciones y mecanismos económicos que incluyen una serie de medidas específicas de difícil cuantificación, facilitaban la justificación de los técnicos del Fondo ante los incumplimientos.

Finalmente, la amplia tolerancia del organismo a los incumplimientos se refleja, también, en cómo señala el estado de otras condicionalidades estructurales. Por ejemplo, el no envío del proyecto de ley de reforma del BNA fue considerado como "pendiente" en lugar de no cumplido, y la demora en el otorgamiento en concesión de algunas plantas nucleares mereció el calificativo aún más vago de "en marcha" (IMF, 1999a: 40-47). Como se verá en los capítulos subsiguientes, el progresivo aumento de la confrontación por parte del Fondo se reflejará, además de en la exigencia de condiciones más duras y una baja disposición a tolerar incumplimientos, en una interpretación más rigurosa del contenido de las condicionalidades para determinar su cumplimiento.

[61] Las reformas de segunda generación se inspiraron en el Consenso Post-Washington (CPW), el paradigma que orientó las recomendaciones de política de los organismos multilaterales desde mediados de la década del '90. El CPW tenía dos supuestos de partida: a) primero, el crecimiento económico es condición necesaria, más no suficiente para consolidar un proceso de desarrollo, b); segundo, hace falta un Estado fuerte con capacidades para que el mercado funcione de manera eficiente. Para ello alentó la implementación de reformas de carácter micro que permitieran corregir los "excesos" causados por las reformas del CW, entre las cuales se destacaron la regulación del sector financiero, el desarrollo de una política de competencia real, y la mejora en la calidad de las instituciones públicas (Bresser Pereira, 1998, Stiglitz, 1998).

Cuadro 3.4: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-dic 1998, 2ª Revisión acuerdo SAF, 1999. En millones de pesos.

Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Déficit acumulado del Gobierno Nacional	Ejecución	-3.500	**-3.837**
2. Tope al gasto primario del Gobierno Nacional	Ejecución	38.800	38.142
3. Desembolsos netos acumulados de la deuda externa e interna del Sector Público	Ejecución	6.900	6.564
4. Incremento neto acumulado de la deuda a corto plazo del Sector Público	Ejecución	2.000	388
5. Variación acumulada de los activos internos netos (AIN) del Banco Central*	Ejecución	-600	-664
6. Déficits combinados del Gobierno Nacional y las provincias	Indicativa	-4.250	**-5.662**

* Los AIN son los pasivos monetarios del BCRA menos las reservas (excluyendo los créditos del FMI). Por ello, si aumentan las reservas, disminuyen los AIN (excepto que sean créditos del FMI).
Nota: en negrita se resaltan las metas no cumplidas.
Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.2.

Cuadro 3.5: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SAF, 1999.

Condicionalidades estructurales	Prof. Estr.	Cumplida
1. Aprobación por parte del Congreso de la reforma de la estructura tributaria	Alta	Cumplida
2. Aprobación por parte del Congreso de la ley anti-monopolio	Alta	Cumplida con demora
3. Aprobar la reforma de la administración tributaria	Alta	Parcialmente cumplida
4. Aprobar la reforma del sistema de seguridad social	Alta	Parcialmente cumplida
5. Aprobar la reforma del sistema financiero	Alta	Parcialmente cumplida
6. Enviar al Congreso una propuesta para convertir al Banco Nación en una sociedad anónima estatal	Baja	No cumplida
7. Otorgar en concesión algunas plantas de energía nuclear	Alta	No cumplida
8. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	Alta	No cumplida
9. Reforma de las operaciones presupuestarias	Alta	Cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.1.

La estrategia cooperativa desplegada por el Fondo orientada a facilitar la continuidad del acuerdo, permite comprender que la negociación por la segunda revisión tuviera un bajo nivel de conflicto. En este sentido, los tres temas más destacados en torno a los cuales giró la negociación fueron el cumplimiento de la meta anual de déficit fiscal de 1998, la meta de crecimiento del año próximo y, en especial, la aprobación de la reforma de la estructura tributaria.

Tal como vencía sucediendo desde 1994, el Gobierno mostraba dificultades para cumplir la meta de déficit fiscal anual de la Nación (de cumplimiento obligatorio) y la correspondiente a

la Nación más provincias (de carácter indicativo). Pocos días antes de la llegada de la misión al país, el Ejecutivo anunció una disminución del déficit de casi 1.000 millones de pesos para mostrar un desvío de la meta de menor magnitud y facilitar la justificación del pedido de un *waiver* por el incumplimiento por parte del *staff* al Directorio. Aprovechando la tolerancia del FMI a la llamada "contabilidad creativa", el Gobierno tomó una serie de medidas entre las que se encontraban: la obligación a las empresas y particulares de realizar un pago extraordinario del impuesto a las Ganancias y a la riqueza a cuenta de 1999, la obligación a las empresas de telefonía fija y celular de aportar 40 pesos por cada línea dada de alta durante el año a cuenta de Ganancias del próximo año, el establecimiento de un impuesto a las ART y a las AFJP del 0.5% sobre las comisiones, y la dilación en el pago a los proveedores del Estado y en la devolución del IVA a los exportadores (Clarín, 17-20/11/98).

Por otra parte, luego de la sanción por parte del Congreso de la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente, decisión que respondía a una larga y profunda demanda de los docentes nacionales por la recomposición de sus salarios, Menem la promulgó vetando dos artículos: el que establecía la retroactividad de la medida a comienzo de 1998 (el Fondo quedó vigente a partir del año siguiente) y la garantía del Estado de cubrir con fondos propios la eventualidad que el impuesto no recaudara lo suficiente[62]. Al justificar su decisión, Menem señaló que *"si el proyecto se aprueba tal como salió del Congreso, significará destruir todo lo que hicimos en el ámbito fiscal y los compromisos con los organismos internacionales.* A esos acuerdos hay que cumplirlos y honrarlos*"* (Clarín, 30/11/98, nuestro destacado). Es interesante notar que como táctica para reforzar su posición en el frente doméstico, el Gobierno presentó a la meta sistemáticamente incumplida sobre el déficit fiscal establecida por el FMI, como un compromiso imperativo; lo cual resalta el carácter negociable, y por ende político, de los compromisos establecidos por el FMI. Así como el organismo puede mostrarse más proclive a tolerar un déficit mayor si éste se debe al aumento en el servicio de la deuda que a un plan de ampliación de autopistas, el Gobierno puede estar dispuesto a realizar un gasto mayor al establecido si es para evitar abrir un conflicto político doméstico o utilizar la meta de gasto como límite a los reclamos de sectores que no quiere satisfacer.

Pocos días antes de la llegada de la misión, el secretario de Hacienda anunció que como consecuencia de la crisis externa el crecimiento para el año próximo se ubicaría entre 2.5% y 4.5% (en comparación con el de 4.8% establecido en el Presupuesto), lo cual obligaría a

[62] El Fondo, creado por la Ley 25.053, se financiaría con un impuesto de entre el 1 y 1.5% del valor fiscal sobre las embarcaciones, aeronaves, automotores y motocicletas radicados en la Argentina, mediante el cual se esperaba recaudar un monto no menor a 700 millones de pesos. Al año siguiente el Congreso derogó el impuesto sobre los vehículos y estableció el financiamiento del Fondo con recursos corrientes del Estado Nacional.

renegociar varias de las metas ante el FMI entre las cuales se encontraba el déficit fiscal (Clarín, 25/11/98). Aceptando el argumento del Gobierno, el organismo justificó el incumplimiento de la meta de déficit al señalar que era el resultado de la crisis externa y no de un mal desempeño por parte del Gobierno. Por otra parte, durante el tiempo que la misión permaneció en el país, los técnicos reconocieron que si bien sería muy difícil que se cumpliera la pauta de crecimiento del 4.8% incluida en el Presupuesto, por el momento no sería necesario reformularla en el programa (Clarín, 9-12/12/98). Esta decisión del organismo otorgaba un amplio margen de maniobra al Gobierno, dado que un crecimiento menor implicaba un reconocimiento implícito de que habría una menor recaudación fiscal, lo cual, en el marco de la convertibilidad, conllevaba una mayor necesidad de financiamiento externo para sostener la paridad de la moneda nacional frente al dólar. Sin embargo la posterior devaluación en Brasil motivó la disminución de la meta de crecimiento incluida en el memorándum de política económica que acompaña a la carta de intención a 2.5% – 3%. La justificación se centró exclusivamente en la responsabilidad de los factores externos: las turbulencias en los mercados financieros y la caída de las exportaciones derivada de la crisis en Brasil (IMF, 1999a: 12).

Por último, la negociación giró en torno a la aprobación de la reforma de la estructura tributaria. Aunque se trataba de un parámetro de referencia, el organismo había puesto mucha importancia en su aprobación en tanto, aseguraba, permitiría reducir los aportes patronales y mejorar la competitividad de las exportaciones. Si bien la reforma tributaria había sido aprobada mediante la ley 25.036, su promulgación estaba demorada como consecuencia de las diferencias entre la Nación y las provincias respecto de cómo se repartirían los ingresos adicionales derivados del aumento de impuestos coparticipables (extensión del IVA y suba de alícuota de Ganancias, principalmente). Para ello el Ejecutivo había presentado un proyecto de precoparticipación, que esperaba sanción definitiva en Diputados. Buscando presionar a los diputados, el secretario de Hacienda manifestó que si la ley no se aprobaba, el acuerdo con el Fondo corría riesgo de ser suspendido; a su vez, el número dos de la misión del Fondo señaló que si no se aprobaba esa reforma *"habría que empezar a discutir todo de nuevo, desde Camdessus para abajo"* (Clarín, 12/11/98). No obstante, el jefe de la bancada del PJ en Diputados se mostró firme al señalar *"nosotros sabemos lo que debemos votar y cuáles son nuestras responsabilidades. El PJ no va a aceptar presiones externas de iluminados que no supieron, ni saben resolver la crisis financiera"* (Clarín, 13/11/98). Finalmente, pocos días después se logró acuerdo en Diputados, mediante el cual se estableció que las provincias cederían 2.154 millones de pesos anuales en los siguientes dos años a cambio de una suba en

el piso mensual garantizado de la coparticipación de 740 a 920 millones de pesos[63]. Este acuerdo posibilitó la promulgación a fin de año de la reforma tributaria, el visto bueno de los técnicos para la aprobación de la revisión y la disminución progresiva durante 1999 de los aportes patronales (luego acelerada como consecuencia del impacto de la crisis brasileña).

En la revisión se incluyeron algunas medidas estructurales entre las que se destacan: la sanción de la llamada ley de responsabilidad fiscal, mediante la cual se buscaba establecer límites al gasto público nacional y provincial, la reforma de la Carta Orgánica del BCRA y la ley de entidades financieras, con el objetivo de facilitar el proceso de liquidación de entidades financieras en quiebra, y la aprobación de un reglamento de aplicación de la nueva ley sobre las PYMES orientada a profundizar la flexibilidad laboral en esas empresas. La aceptación de estas medidas por parte del Gobierno pone de manifiesto que desplegó una estrategia cooperativa en relación a la inclusión de nuevos compromisos (etapa 1).

Mientras se esperaba la ratificación en el Directorio de la segunda revisión, se produjeron dos hechos significativos que tuvieron incidencia en la relación con el FMI. En primer lugar, la devaluación brasileña. Brasil era el principal socio comercial de la Argentina, por lo que era evidente que la salida de la paridad cambiaria del real con el dólar tendría un impacto adverso sobre la economía local, en tanto disminuirían las importaciones de ese país y, por efecto de la crisis, aumentarían sus saldos exportables. El *staff* decidió no modificar las metas y condicionalidades establecidas, pero recomendó al Directorio agregar una revisión extra en mayo debido a la incertidumbre acerca del cumplimiento de los pronósticos establecidos en el escenario base de evolución de la economía local (IMF, 1999a). Mientras tanto, el Gobierno acordó que se cumplirían las pautas para el primer trimestre, las cuales serían reprogramadas en la siguiente revisión (Clarín, 3-5/3/99).

En segundo lugar, Menem anunció públicamente la decisión de avanzar en un proyecto de dolarización de la economía a mediano plazo, el cual permitiría reducir la sobretasa sobre el endeudamiento externo por la eliminación del riesgo cambiario y además disminuir la volatilidad de la economía real (Carrera, Féliz y Panigo, 2000: 23). Según el entonces secretario de Financiamiento, la devaluación brasileña y la profundización de las turbulencias financieras internacionales pusieron de manifiesto las limitaciones estructurales que existían para mantener la convertibilidad. Entre la disyuntiva de salir a través de una devaluación o una dolarización, Menem siguió los consejos del ministro de Economía Fernández y el presidente del BCRA Pedro Pou que promovían el reemplazo de la moneda nacional por el

[63] Datos de www.infoleg.gov.ar

dólar estadounidense (entrevista con M. Kiguel, 27/8/10). La propuesta fue presentada en un seminario ante inversores y funcionarios de la FED en febrero de 1999, pero desde el principio enfrentó una fuerte oposición por parte del Ejecutivo norteamericano y, en menor medida, del FMI. Así, el subsecretario del Tesoro Summers señaló que Argentina tenía que estar dispuesta no sólo a renunciar a tener una política monetaria autónoma sino también a cederla a EE.UU., dado que ese país no estaba interesado en cambiar ni compartir su política monetaria con nadie; además manifestó que EE.UU. no actuaría como prestamista de última instancia ni como supervisor de bancos ubicados fuera de su territorio (Clarín, 17/3/99). Por su parte, debido a que consideraba que la dolarización profundizaría los problemas de competitividad de Argentina y que los EE.UU. no se mostraban particularmente interesados, el FMI también se mostró escéptico con la posibilidad de avanzar en una dolarización. En este sentido, durante las negociaciones de 1988-1999 los técnicos del Fondo siempre mostraron más simpatía por la devaluación que por la dolarización; sin embargo, el Gobierno no aceptó nunca incluir este tema en la agenda de negociación (entrevista con M. Kiguel, 27/8/10).

3.5. Las negociaciones por la tercera revisión en el marco de la crisis brasileña

Poco tiempo después de la ratificación de la anterior revisión por parte del Directorio, una misión del Fondo permaneció en el país entre el 5 y el 12 de abril para llevar adelante la tercera revisión. Al igual que en las anteriores, fue llevada a cabo por los mismos técnicos del organismo liderados por Ter Minassian. La devaluación brasileña había profundizado la disminución de la actividad económica y el deterioro de la balanza de pagos, alentados por la caída de los precios de los *commodities*. El déficit de la cuenta corriente se había ampliado a casi 14.500 millones de dólares, un 4.84% del PBI, que había sido cubierto casi en su totalidad por financiamiento público y privado obtenido en mercados internacionales (ver cuadro A.2.1). En este sentido, el organismo planteó que si bien la recesión llevaría a una caída del déficit de cuenta corriente por una disminución de las importaciones, éste se vería contrarrestado por un incremento en el servicio de la deuda. Por ello indicó que aún cuando la situación actual pareciera manejable, la sostenibilidad a largo plazo dependía de una mejora de la posición fiscal que permitiera una reducción del riesgo país.

Por su parte, el Fondo estableció la necesidad de profundizar el proceso de reformas estructurales a fin de mejorar la cotización del tipo de cambio y así aumentar las exportaciones. En tanto el Gobierno pretendía mantener la convertibilidad o profundizar el esquema monetario y cambiario avanzando hacia una dolarización, el organismo resaltaba la necesidad de disminuir muchos de los beneficios sociales de los que gozaban trabajadores y

jubilados desde el Estado de Bienestar que, en el contexto de la búsqueda de un aumento de las exportaciones, pasaban a constituir meros costos empresarios. Para reforzar la propuesta, el Reporte de los técnicos sobre la tercera revisión (*Staff Report*) incluyó una evaluación de las perspectivas macroeconómicas de mediano plazo en relación a cuatro posibles senderos: continuar sin modificaciones, una reactivación económica, una baja de las tasas de interés (la vía centrada en el ajuste fiscal) y un aumento de las exportaciones. Presumiblemente, los tres indicadores seleccionados para evaluar qué vía se presentaba más sustentable (déficit de cuenta corriente, *stock* de deuda externa y servicios de la deuda) mostraron un mejor desempeño en la vía exportadora (IMF, 1999b: 16). De este modo, el Fondo hizo hincapié sobre la necesidad de avanzar en las reformas estructurales que no habían sido aprobadas y las que habían sido aprobadas parcialmente (como la reforma laboral).

Sin embargo, la estrategia cooperativa implementada por el Gobierno contribuyó a que la revisión tuviera un bajo nivel de conflicto. En efecto, aún a costa de profundizar la recesión, el Gobierno había cumplido la totalidad de las metas cuantitativas del primer trimestre (IMF, 1999b: 3). A su vez mostraba un relativo buen cumplimiento de las condicionalidades estructurales, ya que a excepción del suspendido otorgamiento en concesión de las frecuencias de telecomunicaciones[64] y el deliberadamente incumplido envío al Congreso del proyecto para convertir al Banco Nación en una sociedad anónima estatal, el resto de los compromisos estaba cumplido o en camino de cumplirse (ver cuadro 3.6). Entre ellos, se encontraba una condicionalidad de alta profundidad estructural como era la demorada reglamentación de la ley de flexibilización laboral para PYMES[65]. No obstante, debe señalarse que ese buen nivel de cumplimiento se vio facilitado por el hecho de que la mitad de las condicionalidades estructurales eran de un bajo grado de exigencia.

Cuadro 3.6: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión del acuerdo SAF, 1999.

Condicionalidades estructurales	Prof. Estr.	Cumplida
1. Presentar a las provincias una propuesta de reforma del régimen de coparticipación	Baja	Cumplida con demora
2. Implementar un nuevo sistema de monitoreo del endeudamiento y las finanzas provinciales	Baja	Cumplida con demora
3. Reglamentar la nueva ley sobre PYMES, orientada a profundizar la flexibilidad laboral	Alta	Cumplida
4. Completar la venta del primer paquete de acciones del Banco Hipotecario Nacional	Alta	Cumplida

[64] Finalmente serían otorgadas entre junio y julio de ese año. Ver cuadro A.3.1.

[65] Entre otras medidas, estableció límites a las facultades de la negociación colectiva para elevar el número máximo de trabajadores que puede tener una pequeña empresa (ochenta), y el lapso o fracción de vacaciones mínimo en seis días laborables continuos.

5. Enviar al Congreso una propuesta para convertir al Banco Nación en una sociedad anónima estatal	Baja	No cumplida
6. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	Alta	No cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.1.

El buen nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos determinó que la negociación girara esencialmente en torno a nuevos temas, entre los cuales se destacaron la reformulación de la meta de crecimiento pautada en el programa, la meta anual de déficit fiscal de la Nación y el avance en las reformas estructurales. Más allá de una pequeña demora por parte del Fondo para dar su visto bueno, en general la negociación tuvo un bajo nivel de conflicto porque tanto el Gobierno como el organismo mantuvieron su estrategia cooperativa. Si bien existían algunas diferencias en relación a los puntos indicados, ambos se mostraron dispuestos a otorgar concesiones para encontrar un punto medio que dejara satisfechas a ambas partes.

Respecto de la meta de crecimiento, tanto el Fondo como el Gobierno reconocían que en 1999 habría una caída del PBI de entre 1.5 y 2.5%; no obstante el Gobierno buscaba alcanzar un consenso alrededor de un pronóstico de caída no muy pronunciado, dado que una mayor caída del producto conllevaría la necesidad de realizar un mayor ajuste fiscal para compensar la disminución de la recaudación. Si bien la jefa de la misión señaló que el Fondo esperaba una caída del 2.5% del PBI, finalmente se estableció un pronóstico de disminución del 1.5% del PBI, tal como había planteado el Gobierno al inicio de la negociación (Clarín, 7-12/4/99).

Probablemente el tema más conflictivo fue la reformulación de la meta de déficit fiscal anual, consecuencia de la caída en la actividad económica. Al inicio de la negociación, el Gobierno planteó la disposición a compartir la responsabilidad de cubrir la diferencia en el plano fiscal. En este sentido, propuso una ampliación de la meta de déficit de 2.950 a 3.500 millones de pesos, más un recorte en el gasto por 1.500 millones de pesos centrado en la anulación de diferimientos impositivos, partidas para contratar personal, promoción fabril y asignaciones a ministerios, la rebaja en las partidas destinadas a las universidades nacionales y el establecimiento del IVA del 21% a las empresas de medicina prepaga. Esta decisión trasladó el conflicto en torno a la cuestión fiscal al plano doméstico, en tanto suscitó la oposición de los sectores afectados por el recorte e incluso de algunos miembros del gabinete como los ministros del Interior, de Defensa y el Jefe de Gabinete (Clarín, 30-31/3/99).

Poco después, en vista de que la suba de la tasa de interés causada por las turbulencias en los mercados financieros conllevaría un aumento del servicio de la deuda, el Gobierno señaló que la meta de déficit debería ampliarse hasta los 4.500 millones de pesos. Para demostrar su compromiso con el ajuste, el Ejecutivo promulgó el decreto 314/99 mediante el cual

estableció un recorte inicial del gasto en 130 millones de pesos. Ter Minassian se manifestó de acuerdo con la flexibilización de la meta de déficit, pero exigió una serie de compromisos adicionales de un alto grado de exigencia: la confirmación del recorte de 1.500 millones de pesos, la rebaja de las indemnizaciones (que había sido dejada de lado en la reforma laboral), la reforma de la Carta Orgánica del BCRA y la ley de entidades financieras para facilitar el proceso de liquidación de entidades financieras en quiebra, la aprobación del proyecto de reforma del BNA en una sociedad anónima del Estado y la reducción de la PBU, la principal medida de la reforma de la seguridad social que no había sido aprobada (Clarín, 7-10-12/4/99). El Gobierno aceptó la inclusión de todos los compromisos exigidos por el Fondo en la carta de intención, a cambio de que la meta de déficit se elevara, una vez más, a 4.950 millones de pesos.

Un día después de que la misión retornara a Washington el secretario de Hacienda anunció que existía un principio de acuerdo para la tercera revisión, con un recorte de 1.000 millones de pesos (Clarín, 13/4/99). No obstante, el Fondo demoró el envío del acuerdo al Directorio como táctica para presionar por la efectivización del recorte previamente comprometido de 1.500 millones. Esto suscitó la reacción del presidente Menem, quien señaló que por un lado Argentina era ponderada como ejemplo por el manejo de las cuentas públicas pero por otro se demoraba la aprobación de la revisión, al tiempo que los países que no cumplían las condicionalidades como México o Brasil recibían ayuda financiera (Clarín, 23/4/99). La negativa del Fondo a aceptar un recorte del gasto menor y la voluntad de mantener vigente el acuerdo determinó que una semana después, Menem firmara el decreto 455/99 mediante el cual efectivizó un recorte de 1.350 millones de pesos para completar los 1.500 millones comprometidos. Las áreas más afectadas fueron Economía, Presidencia y Educación, esta última con un ajuste de 280 millones centrado principalmente en las partidas a las universidades (Clarín, 30/4/99).

Presumiblemente, esto aumentó los conflictos en el ámbito doméstico. A la oposición que habían manifestado el secretario de Seguridad Social a la reducción de la PBU, y la CGT y el ministro de Trabajo a la reducción de las indemnizaciones (Clarín, 9-10-11/4/99), se sumaron las críticas al ajuste del secretario General de la Presidencia, el ministro del Interior y, en especial, la ministra de Educación, quien renunció a su cargo por negarse a firmar el decreto de ajuste (Clarín, 5/5/99). El recorte en Educación enfrentó una creciente oposición interna, tanto del Congreso, que rechazó mediante por ley la reducción de gastos en esa área, como de docentes y estudiantes, que celebraron una multitudinaria manifestación de protesta de más de 30.000 personas (Clarín, 12/5/99). En virtud del intenso conflicto, el Fondo aceptó eliminar el

ajuste en Educación del compromiso del recorte general y terminó flexibilizando la meta de déficit permitida en el programa, dejándola en 5.100 millones de pesos. Así, la disposición cooperativa del organismo en este punto posibilitó la aprobación de la tercera revisión.

Conciente de que al tratarse de un año de elecciones presidenciales el Ejecutivo podría demostrar una menor disposición a cumplir los compromisos asumidos, los técnicos del Fondo destacaron en su *Reporte* que era crucial mantener el control sobre el gasto público y avanzar rápidamente sobre las reformas estructurales establecidas (IMF, 1999b: 18-19). A su vez, en el comunicado relativo a la aprobación de la revisión, el Directorio resaltó que la temprana aprobación e implementación de las reformas estructurales constituían un aspecto *"particularmente importante"* (IMF, 1999c). De este modo, la menor disposición a tolerar incumplimientos demostrada por el FMI, es decir, una estrategia confrontativa en la segunda etapa de la negociación, determinaba que la continuidad del programa implicaría para el Gobierno enfrentar un mayor nivel de confrontación doméstica, como resultado del cumplimiento de impopulares medidas de política, o una mayor confrontación externa con el FMI, como consecuencia del incumplimiento de esas medidas.

3.6. El final de la gestión Menem

Los meses siguientes centraron la atención del Gobierno en la campaña por las elecciones presidenciales. Debido a que el candidato oficialista Eduardo Duhalde estaba debajo de las preferencias de los votantes respecto del candidato de la Alianza Fernando De la Rúa, el Gobierno implementó una estrategia confrontativa en la segunda etapa de la negociación expresada en una baja disposición a implementar los compromisos asumidos, orientada a disminuir los conflictos políticos domésticos que perjudicaran las oportunidades del candidato del partido gobernante. Por consiguiente, la meta de déficit se excedió muy por encima del límite impuesto por el Fondo y prácticamente no se avanzó en las reformas estructurales comprometidas. En efecto, a excepción de la aprobación de la ley de responsabilidad fiscal, que entre las principales medidas establecía un límite al déficit del Gobierno Nacional de 1% del PBI y condicionaba el crecimiento del gasto de la Nación a la evolución del PBI, el Gobierno no remitió al Congreso los proyectos de reforma a la seguridad social, a la Carta Orgánica del BCRA y la ley de entidades financieras, ni presionó por la aprobación de la transformación del BNA en una sociedad anónima.

Desde el punto de vista del Fondo, los incumplimientos aparecían como una fuente doble de conflicto. Además de su baja disposición a tolerar incumplimientos, aparecían como reformas consideradas imprescindibles para que el régimen de convertibilidad continuara vigente. En

este sentido, a pesar de que por entonces ya mostraba signos evidentes limitaciones estructurales, los obstáculos que se observaban para avanzar tanto en la dolarización como la devaluación permitían suponer la continuidad de la convertibilidad. Por un lado, la dolarización contaba con el apoyo las empresas concesionarias de los servicios públicos y el sector financiero en el ámbito doméstico y de asociaciones de acreedores en el ámbito internacional, ya que, en términos generales, una eventual dolarización de la economía argentina les aseguraría el mantenimiento del valor en dólares de sus activos fijos y, en muchos casos, de los consiguientes flujos de ingresos futuros. Sin embargo, enfrentaba la oposición del Tesoro y la FED estadounidenses, determinantes para llevar adelante esa política, y asimismo, era vista con poca simpatía por el FMI. Por otro lado, la "salida devaluatoria" contaba con el apoyo de los grandes grupos económicos locales, algunos de los cuales eran fuertes exportadores y poseían un elevado volumen de activos líquidos (en gran medida, colocados en el exterior en inversiones de carácter financiero) (Schorr, 2001), la CGT disidente y, aunque solapadamente, del candidato oficialista. Los grupos se verían beneficiados por la disminución de sus costos internos de producción y por la mejora de los precios de exportación; mientras que una parte de los sindicatos privilegiaba la recuperación del empleo a costa de una disminución del ingreso real de los trabajadores.

Sin embargo, expresando la voluntad de una parte importante de la sociedad, el candidato del Partido Justicialista Eduardo Duhalde se manifestó a favor de mantener la convertibilidad. En este marco, el Fondo consideraba importante avanzar en las reformas estructurales en un doble sentido: porque permitirían mejorar el tipo de cambio al disminuir los costos de producción, y porque, ideológicamente, consideraba que contribuían a una necesaria modernización que favorecería el crecimiento.

¿Por qué, aún cuando coincidían en los aspectos fundamentales del programa económico y la vigencia del acuerdo era de utilidad mutua, el Gobierno y el Fondo demostraron estrategias confrontativas hacia finales de 1999? En el caso del Gobierno, la explicación remite principalmente a su intención de no erosionar su base de apoyo en el frente interno para enfrentar con mayores posibilidades la contienda electoral. Por su parte, el endurecimiento del Fondo refleja el despliegue de un estilo de negociación cada vez más inflexible basado en la existencia de sólidas preferencias sobre la política económica; las cuales, a su vez, se expresaban en un convencimiento creciente sobre la necesidad de avanzar en la implementación de reformas estructurales que posibilitaran mejorar la competitividad del tipo de cambio.

El aumento del servicio de la deuda resultante del deterioro de las condiciones externas junto a la caída de la recaudación debida a la continua recesión, determinaron que el déficit fiscal de la Nación para 1999 –sin contar privatizaciones- alcanzara 7.156 millones de pesos (2.5% del PBI) y el consolidado 11.788 millones de pesos (4.1% del PBI), excediendo en un 40% y en un 70% respectivamente las metas pautadas ante el Fondo (ver cuadro 3.7).

Cuadro 3.7: Argentina. Resultado fiscal del Gobierno Nacional, provincias y consolidado en 1998 y 1999. En millones de pesos (no incluye privatizaciones).

	Nación		Provincias		Consolidado
	1998	1999	1998	1999	1999
Recaudación	56.751	55.020	35.539	31.732	68.908
Gasto corriente	53.918	53.952	33.829	34.933	71.041
Resultado primario	2.833	1.068	-1.290	-3.201	-2.133
Intereses de la deuda	(6.661)	(8.224)	(1.197)	(1.431)	(9.655)
Resultado financiero	-3.828	-7.156	-2.487	-4.632	-11.788
Meta ante el FMI	-3.500	-5.100	n/c	n/c	-6.800

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI (sobre datos del Ministerio de Economía).

Finalmente, la dificultad de conseguir los *waivers* necesarios por los diversos incumplimientos, sumado a que desde diciembre de 1999 asumiría la presidencia Fernando de la Rúa, motivó la decisión de suspender el acuerdo SAF y, una vez que hubiera asumido la nueva administración, negociar un nuevo acuerdo con el Fondo con metas más acordes a la evolución de la economía.

3.7. Conclusiones del capítulo

Recapitulando, las negociaciones entre el Fondo y el Gobierno argentino durante la gestión de Menem se configuraron como procesos de colaboración. Esto se reflejó en acuerdos alcanzados rápidamente, la implementación de variadas tácticas cooperativas por parte de ambos negociadores y la intervención de funcionarios de rango medio. Alentados por una situación de mutua dependencia, ambos negociadores, aunque el Fondo de manera más pronunciada, mostraron una alta disposición a otorgar concesiones que contribuyó a configurar negociaciones con un bajo nivel de conflicto.

No obstante, esta situación no se dio de manera homogénea. En primer lugar, el Gobierno no siempre desplegó una estrategia cooperativa durante toda la negociación, sino que en las situaciones donde el cumplimiento de las condiciones comprometidas en el Fondo implicaba un alto costo político doméstico, combinó una alta disposición a otorgar nuevas concesiones con una baja disposición a implementar los compromisos pautados. Esto se observa especialmente en las negociaciones correspondientes a la segunda y la cuarta revisión. Así, el Gobierno aprovechó el margen de acción con el que contaba, habida cuenta de su papel de

“mejor alumno”, para mantener el acuerdo con el organismo sin asumir altos costos en el plano doméstico que implicaran una erosión de su base de apoyo político. En segundo lugar, hacia el final del período el Fondo demostró una menor disposición a tolerar los incumplimientos, basada en la existencia de un sólido convencimiento sobre la necesidad de que el país implementara reformas estructurales que permitieran mejorar la competitividad en el marco del régimen de convertibilidad. Esto implicó que la cuarta revisión se configurara de manera conflictiva, y derivara, junto al recambio presidencial, en la suspensión del acuerdo y su reemplazo por uno nuevo.

Capítulo 4. Del "blindaje" al *default,* o de cómo el FMI se vuelve confrontativo. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión De la Rúa (2000-2001)

Durante el primer año de gestión del Gobierno de la Alianza, las negociaciones con el FMI tuvieron un bajo nivel de conflictividad. La coincidencia de intereses respecto de la orientación de las políticas económicas fundamentales y la afinidad ideológica de los funcionarios de ambos equipos, contribuyeron a configurar un contexto de colaboración entre el Fondo y el Gobierno. En ese marco, ambos (aunque el Gobierno de manera más marcada) desplegaron estrategias cooperativas en ambas etapas de las negociaciones, expresadas en una alta disposición a otorgar concesiones orientadas a facilitar la continuidad del acuerdo. Dentro de las limitaciones que imponía el régimen de convertibilidad, el acuerdo con el Fondo era considerado por el Gobierno como un sello de aprobación que aumentaba las posibilidades de que la política económica ortodoxa lograra revertir el ciclo recesivo que llevaba casi dos años. La alta disposición a implementar los compromisos asumidos por parte del Gobierno, aún a costa de incrementar la conflictividad en el plano doméstico, contribuyó a que la negociación tuviera una baja conflictividad.

Esta situación se mantuvo hasta que el deterioro de las condiciones financieras observado a finales del año 2000, provocado por la renuncia del vicepresidente, los sucesivos desvíos en las metas de déficit pautadas y el aumento de las dificultades para hacer frente a los servicios de la deuda, requirieron la entrega por parte del Fondo del "blindaje" financiero. Desde entonces la insistencia del Gobierno en el mantenimiento de un régimen cambiario-monetario insostenible, el endurecimiento de la política financiera internacional de los EE.UU. y de la política de condicionalidades del FMI, debilitó la posición negociadora del Gobierno y reforzó la del Fondo. Junto a la adopción de un estilo de negociación menos flexible, el FMI desplegó una estrategia cada vez más confrontativa, la cual implicó el aumento de la conflictividad en las negociaciones y la configuración de un escenario menos proclive para la continuidad de la convertibilidad. El contraste quedó en evidencia cuando a un año de haber aprobado un paquete de financiamiento extraordinario, el organismo suspendió su asistencia financiera y motivó la caída de la convertibilidad.

El desarrollo del Capítulo se organiza en tres partes. En la primera, se presenta un breve repaso del contexto en el cual asumió la presidencia De la Rúa; en la segunda, dividida en cinco apartados, se analizan los procesos de negociación relativos al acuerdo SBA suscripto a principios de 2000 y sus cinco revisiones. En la tercera, se analiza el contexto que determinó la suspensión del acuerdo SBA a finales de 2001.

4.1. La suscripción del acuerdo *Stand-by*

4.1.1. La coincidencia con el Fondo en la reducción del déficit

En diciembre de 1999 asumió la presidencia Fernando De la Rúa, en representación de una Alianza conformada por la Unión Cívica Radical y el Frepaso, esta última una joven fuerza política progresista surgida como un desprendimiento del PJ a inicios de la década del '90. Aunque la Alianza venció por diez puntos al PJ en la elección presidencial[66], tuvo un desempeño modesto en las elecciones legislativas y provinciales; esto configuró un complejo escenario político en el plano doméstico, dado que iniciaría su gestión sin *quórum* propio ni en Diputados ni en Senadores (en este último el PJ contaba con mayoría propia), y 14 de las 24 provincias –entre ellas Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba- estarían gobernadas por el justicialismo o fuerzas provinciales opositoras.

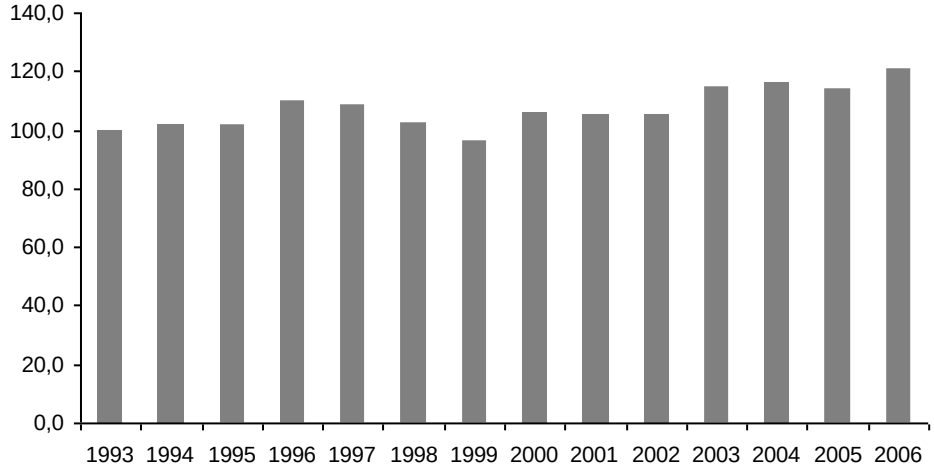
De la Rúa planteó dos ideas centrales como ejes de su gobierno: el mantenimiento del régimen de convertibilidad con tipo de cambio fijo 1 a 1 del peso con el dólar, y la promesa de una gestión transparente, libre de los hechos de corrupción que habían caracterizado al gobierno de Menem. La principal preocupación de la nueva gestión radicaba en reestablecer el crecimiento económico en el marco de las posibilidades que permitieran el régimen de convertibilidad y la ortodoxia económica. Así, el Gobierno de la Alianza buscó como primera medida suscribir un acuerdo con el FMI, ya que, según su diagnóstico, aumentaría la confianza de los mercados en el país, lo cual alentaría un incremento del flujo de capitales externos y una caída de la tasa de interés. Esto, a su vez, generaría la reactivación de la economía y un aumento de la recaudación impositiva, que permitirían afrontar con mayor holgura los servicios de la deuda y por ende mejorar la percepción de solvencia de la economía.

Paralelamente, el Gobierno esperaba revertir la pérdida de competitividad del peso a través de la disminución de precios (deflación), junto a la implementación de reformas estructurales orientadas a disminuir los costos de producción y el déficit fiscal, en especial una nueva flexibilización laboral y una reforma del sistema de seguridad social, respectivamente. Así, pretendía terminar con el círculo vicioso de la recesión y comenzar el círculo virtuoso del crecimiento, cuyos beneficios se "derramarían" sobre toda la sociedad. Este diagnóstico era compartido por los sectores financieros internacionales y locales, quienes promovían la reducción de gastos primarios para asegurarse el cobro de sus acreencias, y también por los

[66] De la Rúa triunfó en las elecciones con el 48.3% de los votos, frente al 38.2% obtenido por Duhalde.

países industrializados, interesados en evitar el agravamiento de las condiciones financieras globales (La Nación, 2/11/99).

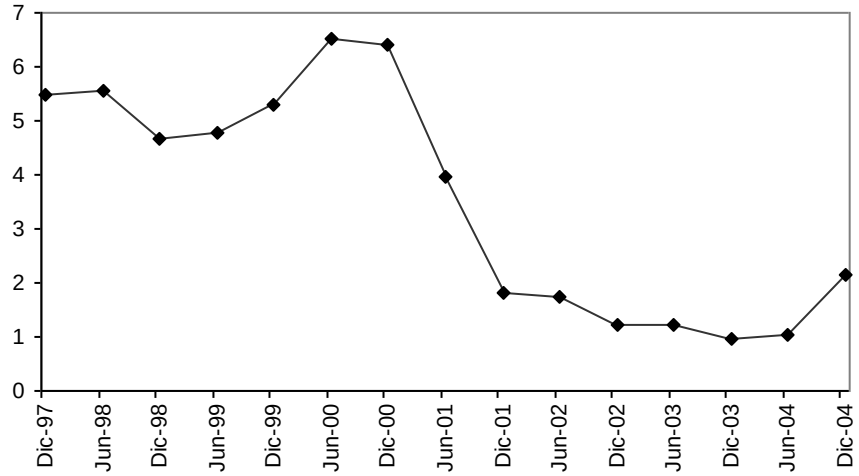
Gráfico 4.1: Argentina. Balanza Índice de términos del intercambio 1991-2008. Base 1993 = 100.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

La economía argentina cerró el año 1999 con una caída del 3.4% del producto respecto del año anterior y un marcado deterioro en los indicadores de empleo e ingreso. La limitada mejora en la cuenta corriente promovida por la disminución de las importaciones, se vio contrarrestada por el deterioro en los términos de intercambio (ver gráfico 4.1). Asimismo, la reducción de la liquidez internacional dificultó el ingreso de capitales a través del endeudamiento privado y público; pero el ingreso extraordinario de casi 4.000 millones de dólares por la venta de las acciones remanentes de YPF en manos del Estado, permitió cubrir la brecha externa. Con todo, la certera posibilidad de un aumento de las tasas de interés en los EE.UU. para controlar la inflación auguraba un empeoramiento de las condiciones externas tanto a nivel financiero como real (ver gráfico 4.2), lo cual aumentaba la necesidad de reducir el desequilibrio fiscal para reforzar la sostenibilidad de la convertibilidad.

Gráfico 4.2: Estados Unidos. Tasa de interés de fondos federales (*Fed Funds Rate)*, 1997-2004.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la FED.

En una de las últimas muestras de señales contradictorias en términos fiscales, mientras aumentó el gasto público llevando el déficit del Gobierno Nacional de 1.3% al 2.7% del PBI durante 1999, la administración Menem promulgó hacia el final de su gestión la ley 25.152 de responsabilidad fiscal (la cual, por cierto, era un parámetro de referencia del FMI para la 4ª revisión nunca realizada del acuerdo SAF). La ley, que buscaba aumentar la confianza de los inversores, estableció un compromiso de reducción gradual del déficit fiscal para el Gobierno Nacional a partir del año 2000, hasta llegar al equilibrio en 2003; para ello limitaba el crecimiento del gasto primario al crecimiento real del PBI, con la posibilidad de mantener el gasto primario nominal constante en caso de que el crecimiento fuera negativo. A partir de entonces, la ley tuvo una importancia decisiva durante las negociaciones con el FMI, dado que el organismo la utilizó como instrumento para reforzar y legitimar en el plano doméstico sus pedidos de ajuste.

4.1.2. Las negociaciones en torno a la suscripción del acuerdo *Stand-by*

La coincidencia entre el Gobierno y el Fondo en los objetivos e instrumentos de política propuestos para enfrentar la crisis, sumado a la estrategia cooperativa desplegada por el Gobierno, determinó que la negociación por la suscripción de un nuevo acuerdo tuviera un bajo nivel de conflicto. El Fondo coincidía en la preferencia por la vía ortodoxa del ajuste para reestablecer el crecimiento, y en la conveniencia de mantener la convertibilidad con tipo de cambio fijo. Para resaltar el compromiso del Gobierno y el organismo con la convertibilidad, en el *Reporte* de los técnicos se indicó que la devaluación y la dolarización

estaban descartadas como opciones[67], la primera por el impacto inflacionario y cambiario que tendría, este último considerando que casi 2/3 partes de los depósitos privados y los créditos estaban denominados en dólares, y la segunda porque conllevaría la pérdida del señoreaje y del limitado margen de maniobra disponible en política monetaria (de ser necesario, se podía cubrir hasta un tercio de la base monetaria con títulos públicos denominados en dólares para proveer asistencia al sistema bancario) (IMF, 2000a: 25). Al respecto, durante la negociación por el acuerdo la jefa de la misión Ter Minassian reprobó públicamente al líder de la CGT disidente Hugo Moyano cuando éste pidió devaluar para poder competir con la producción brasileña, afirmando que *"era malo salir de la convertibilidad"* (Clarín, 19/1/00).

Los técnicos, sin embargo, señalaron que el Gobierno debería estar atento a la evolución de la balanza de pagos, y estar preparado para endurecer la política fiscal y acelerar las reformas estructurales en caso de que se deteriorara la cuenta corriente o se debilitara la confianza del mercado. Al respecto, identificaban tres potenciales riesgos: a) una suba de la tasa de interés en los EE.UU., b) una limitada recuperación de las exportaciones como consecuencia de la continua apreciación del dólar (y por ende del peso), y c) una limitada recuperación del consumo por el impacto del ajuste y la reducción de los salarios para mejorar la competitividad (Ibíd.: 27). En este marco, las exigencias del Fondo giraron en torno a la reducción del déficit fiscal y la profundización de las reformas estructurales; en especial, el organismo mostró interés en la reducción del déficit en las provincias y en la aprobación de una nueva flexibilización de las leyes laborales que incluyera las medidas no aprobadas durante la gestión de Menem (La Nación, 7/1/00).

Como manifestación de su estrategia cooperativa, el Gobierno recibió a la misión de técnicos habiendo cumplido una serie de medidas importantes para demostrar su compromiso con la reducción del déficit. Entre las más importantes se encontraban: a) la aprobación del presupuesto 2000, que incluía un ajuste en línea con lo establecido en la ley de responsabilidad fiscal (de 2.7% a 1.5% del PBI), b) el llamado "impuestazo", que consistió en una suba de los impuestos a las Ganancias, internos, a los combustibles y a los bienes personales, y la ampliación de la base imponible del IVA y Ganancias, y c) la sanción del compromiso federal (ley 25.235) mediante el cual el Ejecutivo buscó comprometer a las provincias a reducir el déficit.

Mediante el compromiso federal, la Nación ofrecía a las provincias refinanciar sus deudas a una tasa menor, a cambio de que establecieran compromisos de reducción de su déficit

[67] Respecto de la dolarización se indicaba que estaba descartada en el corto plazo, aunque no en el largo (IMF, 2000a: 25).

similares al que la ley de responsabilidad fiscal determinaba a nivel nacional; asimismo, estableció que la Nación debía girar a las provincias una suma fija mensual de 1.364 millones de pesos en concepto de coparticipación impositiva. Este esquema, que reemplazó al anterior basado en alícuotas, favorecería al Gobierno en caso de que se reestableciera el crecimiento, ya que se quedaría con una proporción mayor de los ingresos adicionales que se generaran por la reactivación, pero lo perjudicaría si continuaba la recesión, dado que debería afrontar el pago de una suma fija con recursos decrecientes. Por último, la ley planteó la necesidad de aprobar para fin de 2001 la reforma a la ley de coparticipación de impuestos, pendiente desde la reforma constitucional de 1994.

Liderada una vez más por Ter Minassian, la vicedirectora del departamento del Hemisferio Occidental, la misión del Fondo arribó al país a sólo un mes de que el nuevo Gobierno hubiera entrado en funciones, y permaneció entre el 13 y el 28 de enero de 2000. Debido a la importancia que la nueva gestión le daba a la relación con el Fondo, la negociación fue liderada por el ministro de Economía José Luis Machinea y, ocasionalmente, motivó la participación del presidente De la Rúa. El primer tema que se negoció fue si debía mantenerse el acuerdo SAF vigente o suscribir uno nuevo. Aunque el Gobierno se mostró dispuesto a continuar el SAF con un aumento de la línea de crédito, la imposibilidad de justificar ante el Directorio los amplios desvíos de las metas fiscales observados durante 1999 llevaron a los técnicos a promover la suscripción de un nuevo acuerdo *Stand-by* (o SBA) con una línea de crédito de 7.200 millones de dólares, un monto una vez y media mayor al incluido en el anterior acuerdo.

El reemplazo del SAF por el SBA obedeció, también, al pedido del Gobierno norteamericano, interesado en que el FMI otorgara créditos de corto plazo y dejara el financiamiento multilateral de largo plazo a cargo del Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales (Clarín, 16/1/00)[68]. El pedido atendía los reclamos de los sectores neoconservadores estadounidenses, quienes criticaban que los créditos del Fondo a países que atravesaban por crisis de solvencia alentaban el comportamiento irresponsable de deudores y acreedores, en tanto no tomaban en cuenta el riesgo inherente en su comportamiento; por ello proponían que el FMI limitara su papel al otorgamiento de créditos de bajo monto y corto plazo, para evitar el llamado riesgo moral (Meltzer, 1998). Asimismo, proponían limitar el papel del FMI al de un consultor en política económica, lo cual, argumentaban, alentaría un

[68] Mientras que el *Stand-by* está orientado a solucionar dificultades de corto plazo de la balanza de pagos y posee una duración no mayor a tres años, el servicio ampliado del FMI está centrado en afrontar problemas estructurales de la balanza de pagos, por lo que su duración puede llegar a los siete años (ver apartado 2.3.1).

mayor control por parte de los países y los inversores. Más adelante en el apartado 4.5.1 se desarrollan las críticas de los republicanos a las IFIs, que a partir de la asunción de Bush tendrán un impacto decisivo sobre la política financiera internacional norteamericana y sobre el comportamiento del FMI frente a la crisis argentina.

El segundo tema sobre el cual giró la negociación fue la reducción del déficit fiscal. El Fondo planteó, en línea con el compromiso establecido en la ley de responsabilidad fiscal, que el déficit a nivel nacional debía reducirse de 7.156 millones (sin contar los ingresos extraordinarios por la venta de las acciones remanentes de YPF) a 4.500 millones de pesos. Para lograr ese objetivo, el organismo se mostró dispuesto a aceptar tanto una suba de impuestos como un recorte de gastos. El fuerte compromiso con la reducción del déficit demostrado por el Gobierno[69] determinó que, más allá de un pequeño aumento de la meta a 4.700 millones de pesos, no hubiera conflictos en relación a este punto. Además de la suba de ingresos esperada por el "impuestazo", el Gobierno esperaba reducir el déficit a través de políticas orientadas a aumentar la recaudación y disminuir el gasto: entre las primeras se encontraban la creación del Fuero Penal Tributario, el lanzamiento de una moratoria impositiva y la obligación de realizar mediante cheques o transferencias bancarias las operaciones mayores a 10.000 pesos; entre las segundas se indicaban la eliminación de dependencias públicas y el lanzamiento de un plan de retiro voluntario para empleados públicos (Memorándum de Política Económica, enero de 2000).

Con todo, el Fondo puso mucho más énfasis en la reducción del déficit provincial. Debido a que el régimen federal garantiza a las provincias autonomía presupuestaria, los acuerdos con el FMI no pueden incluir condicionalidades sobre los presupuestos de esas jurisdicciones ya que los suscribe la Nación. Por ello, el organismo buscó comprometer al Gobierno Nacional en la reducción del déficit provincial, para lo cual exigió una serie de medidas: primero, incluir un compromiso en el acuerdo SBA para que la Nación promoviera a nivel provincial leyes similares a la de responsabilidad fiscal; segundo, que la Nación utilizara su potestad para limitar el endeudamiento externo de las provincias que no demostraran un compromiso con la reducción de su déficit[70]; tercero, mantener la meta de déficit consolidado que incluía a

[69] En una clara definición política, De la Rúa había manifestado que *"la meta [del Gobierno] es eliminar el déficit fiscal"* (La Nación, 7/1/00).

[70] Según la resolución 1074/93 del ministerio de Economía, las provincias requieren de una previa autorización de la Nación para emitir deuda en moneda extranjera en los mercados internacionales de capital. Aunque la Nación debe tomar en cuenta la solvencia de una provincia a la hora de aprobar la emisión, la dinámica de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y las jurisdicciones provinciales hacen que, en la práctica, la Nación tenga una limitada capacidad de bloquear una emisión. Esto se vio profundizado en un contexto de depresión económica e imposibilidad de ampliar la base monetaria, donde una limitación al endeudamiento externo podría derivar en la suspensión de la cadena de pagos en una provincia.

la Nación y a las provincias, lo cual implicaba que si las provincias excedían sus gastos, la Nación debería profundizar el ajuste para evitar un incumplimiento ante el Fondo[71]. En una táctica de arrinconamiento, días antes de la llegada de la misión el subdirector gerente del FMI Stanley Fischer declaró que *"el tema de las finanzas provinciales es crítico; hubo un exceso significativo el año último y asumo que el gobierno argentino encontrará la manera de lograr que todo el sector público, incluidas las provincias, mantenga la disciplina fiscal"* (La Nación, 7/1/00). El Gobierno aceptó los dos primeros puntos, aunque manifestó su desacuerdo con el tercero; en cambio, propuso incentivar el ajuste en las provincias a cambio de la refinanciación de sus deudas, tal como estaba contemplado en el compromiso federal recientemente suscripto. Además de la imposibilidad constitucional de obligar a las provincias a modificar sus presupuestos, De la Rúa temía que en las jurisdicciones más comprometidas en términos financieros el ajuste derivara en una cesación de pagos o en estallidos sociales (Página 12, 14/1/00). El Fondo accedió a la propuesta, aunque exigió a cambio que las provincias siguieran a la Nación en su compromiso de lograr el equilibrio presupuestario en 2003 (Clarín, 25/1/00). A pesar de la oposición de Economía y la Jefatura de Gabinete, el Ejecutivo aceptó incluir en el acuerdo el compromiso de monitorear las finanzas provinciales y de promover la aprobación de leyes de responsabilidad fiscal a nivel provincial, aunque esta última no se trató de una condicionalidad formal. Finalmente, el Gobierno también aceptó enviar un proyecto de reforma a la ley de coparticipación para antes de fin de año.

En relación a las condicionalidades cuantitativas, el Fondo aceptó eliminar la meta de déficit consolidado y separarla en dos, una relativa a la Nación (de ejecución) y otra a las provincias (indicativa, por la señalada imposibilidad de establecer obligaciones sobre las provincias). Sin embargo, reemplazó la meta de endeudamiento de la Nación por otra de ejecución que establecía un límite al endeudamiento consolidado, mediante la cual lograba indirectamente imponer el ajuste en las provincias y, lo más importante, obligar a la Nación a responder en caso de que éstas no lo cumplieran (ver cuadro A.3.4). ¿Por qué implicaba una obligación sobre la Nación? Si las provincias no reducían su déficit como estaba planeado, la imposibilidad de recibir mayor asistencia de la Nación las obligaba a tomar más deuda; al haber un límite al incremento del endeudamiento total, si las provincias se endeudaban por encima de lo estipulado, la Nación debería reducir la nueva deuda, lo cual implicaría profundizar el ajuste o solicitar un *waiver* al Fondo que permitiera exceder la meta.

[71] Se trata de la condicionalidad 6 del cuadro A.3.2., indicativa, la cual había sido excedida en 1998 y 1999 durante el acuerdo SAF.

El tercer tema sobre el cual giró la negociación fue la profundización de las reformas estructurales. Como manifestación de una menor disposición a otorgar concesiones en este punto, el Fondo exigió nuevamente varias de las condicionalidades estructurales pendientes del acuerdo anterior (por cierto, todas como parámetros de referencia), en especial: a) la modificación de la Carta Orgánica del BCRA y la ley de entidades financieras, orientada a simplificar los requisitos legales para la liquidación de entidades financieras insolventes, b) la transformación del BNA en una sociedad anónima del Estado, c) la reforma del régimen de seguridad social, centrada en la reducción de la PBU y el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres a 65 años y d) la aprobación de una nueva reforma de flexibilización laboral que incluyera las medidas no implementadas por Menem. Además, exigió la finalización de la reestructuración del PAMI para reducir su déficit. Naturalmente, estas medidas contaban con el apoyo de los grandes grupos económicos, los acreedores y, en especial, los bancos.

Como expresión de su estrategia cooperativa, el Gobierno aceptó prácticamente todas las exigencias. Comprensiblemente, la reforma de la seguridad social despertó un amplio rechazo, dado que afectaba derechos sociales larga y profundamente arraigados. Además de la oposición de amplios sectores sociales, la CTA y el Partido Justicialista, la medida era resistida por el Frepaso, la segunda fuerza integrante de la alianza gobernante, e importantes funcionarios radicales como el presidente de la ANSES y el jefe del bloque oficialista en Diputados (Clarín, 16/2/00). Para evitar que el Gobierno enfrentara un conflicto intenso en el plano doméstico, el Fondo se mostró dispuesto a aceptar que en la carta de intención se incluyera un compromiso más vago de promover *"un aumento gradual de la edad de las mujeres durante los próximos diez años"*, que no distinguía hasta qué edad debía aumentarse y cuando debía lograrse. Sin embargo, estableció el envío del proyecto de reforma al Congreso y su aprobación, como parámetros estructurales de referencia para la 1ª y 2ª revisión respectivamente (Memorándum de Política Económica, enero de 2000).

Con todo, el tema más conflictivo a nivel doméstico lo constituyó la exigencia de una nueva reforma a las leyes laborales, que incluyera las medidas dejadas de lado por Menem. Éstas eran: la extensión del período de prueba a seis meses, la derogación de la cláusula de ultra-actividad, la descentralización de las negociaciones laborales y la introducción de la libre competencia entre las obras sociales y las empresas de medicina prepaga[72]. El pedido del Fondo, que contaba con el apoyo de las grandes empresas, reflejaba la expectativa de que la

[72] En rigor, esta última medida aludía a las áreas de trabajo y de seguridad social. Se la incluye como parte de las exigencias relativas a la primera porque la principal resistencia que enfrentaba partía de los sindicatos, que temían un traspaso masivo de los afiliados a las obras sociales a las empresas de medicina prepaga.

flexibilización laboral alentaría una reducción de los costos empresarios que permitiría sostener la paridad cambiaria, y el interés del Gobierno de EE.UU. para asemejar los estándares laborales argentinos a los vigentes en ese país (Brenta, 2008).

El Gobierno se mostró dispuesto a avanzar con la reforma tal como la pedía el Fondo, dado que además de compartir con el organismo la expectativa de que mejoraría la competitividad y reduciría el desempleo, constituyó un argumento para reducir el poder de los sindicatos y morigerar la fuerte oposición que manifestaban a la continuidad de las políticas de ajuste[73]. Como muestra de su cooperación, el Gobierno recibió a la misión del Fondo con un acuerdo entre el Ejecutivo y el bloque oficialista en Diputados de avanzar con la reforma (Página 12, 28/12/99). Luego, el Gobierno buscó acordar con la CGT oficial su apoyo a la reforma, pero ésta rechazó cualquier tipo de concesión (Clarín, 14/1/00). Como respuesta a la oposición de los gremios y para presionar por una flexibilización de su posición, De la Rúa derogó un decreto que otorgaba a los sindicatos el manejo de un fondo de obras sociales de unos 360 millones de pesos[74]. Paralelamente, el vicepresidente *Chacho* Álvarez buscó legitimar la reforma al señalar que su aprobación permitiría alcanzar un crecimiento del 5%, aún cuando en el presupuesto se contemplaba una meta optimista de 3.5% (Página 12, 29/1/00).

Como indicador de la baja confrontación de la negociación, el mismo día en que la misión retornó a Washington, el Fondo anunció un entendimiento para la suscripción del acuerdo SBA por tres años, que incluiría financiamiento precautorio por 7.200 millones de dólares (equivalente al 255% de la cuota de Argentina). Sin embargo, la Gerencia demoró el envío del acuerdo para su ratificación en el Directorio, como una táctica para presionar al Gobierno a que lograra un acuerdo con los sindicatos. En este marco, el Gobierno se valió de las diferencias que existían al interior de la central obrera como táctica para conseguir apoyo a la reforma. En poco tiempo se celebrarían elecciones en la CGT, en las cuales la fracción más opositora al Gobierno liderada por Moyano aparecía como favorita; a cambio del respaldo a la fracción moderada de Daer, el Gobierno consiguió el apoyo de la central obrera a la reforma laboral. Este intercambio generó un profundo y repentino giro en la posición de Daer y la fracción moderada de la central obrera frente a la flexibilización, dado que tres semanas después de sostener su oposición a la reforma porque era *"un tiro al corazón de los*

[73] Según Tenembaum (2004), el énfasis puesto por De la Rúa en esta reforma puede interpretarse como una manera de evitar la experiencia de Alfonsín, quien al principio de su mandato procuró que el Congreso aprobara una reforma para licuar el poder de los sindicatos peronistas (la llamada "ley Mucci"), pero fue trabada por la oposición justicialista en el Senado, lo cual constituyó su primera derrota política.

[74] Se trataba de la Administración de Programas Especiales del Ministerio de Salud; mediante el decreto 1215/99, Menem estableció que de los ocho funcionarios a cargo del Programa, cuatro serían representantes de los sindicatos. Por el contrario, De la Rúa redujo a tres los funcionarios a cargo, todos los cuales serían designados por el Poder Ejecutivo (ver decreto 64/00).

trabajadores, pues al caer los convenios colectivos de trabajos se terminan los salarios", justificó su apoyo al mismo proyecto porque *"no va en contra de nadie sino por el bien de todos"* (La Nación, 3-24/2/00). Merced al apoyo de la CGT el proyecto logró media sanción en Diputados, lo cual determinó que la Gerencia elevara el acuerdo para su ratificación ante el Directorio, donde fue aprobado por unanimidad. Aunque el Gobierno celebró el triunfo en Diputados, el voto negativo de los legisladores del PJ y el Frepaso auguró un escenario más reñido en el Senado (La Nación, 25/2/00). Asimismo, el apoyo de Daer al proyecto motivó que Moyano rompiera formalmente con la Confederación y conformara una CGT disidente.

La implementación de una estrategia cooperativa por parte de ambos negociadores, aunque de manera mucho más pronunciada en el caso del Gobierno, determinó que se configurara una negociación de bajo nivel de conflicto. En el caso del Gobierno, éste aceptó incorporar en el acuerdo prácticamente todas las exigencias establecidas por el organismo, a excepción de la meta consolidada de déficit fiscal. Incluso, como demostración de su compromiso con la vía ortodoxa para salir de la crisis, recibió a la misión con algunas de las medidas requeridas por el Fondo ya aprobadas. Por su parte, el FMI aceptó establecer metas de déficit separadas para la Nación y las provincias, y la posibilidad de que el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres fuese menor al pautado inicialmente. No obstante, el Fondo demostró algunos rasgos de confrontatividad durante la negociación: primero, estableció como condicionalidades las metas fiscales incluidas en la ley de responsabilidad fiscal, lo cual implicaba reforzar la presión sobre la Nación para que redujera el déficit; segundo, aunque en la forma de parámetros de referencia, retomó la mayoría de las reformas estructurales que no habían sido cumplidas durante la última etapa del acuerdo con Menem; por último, demoró la aprobación del acuerdo como táctica para presionar por la aprobación de la flexibilización laboral.

De todos modos, a pesar de algunas señales de endurecimiento del FMI, tres factores contribuyeron a que desplegara una estrategia cooperativa: primero, las coincidencias entre ambos negociadores respecto de los temas centrales bajo discusión; segundo, el interés de las principales potencias y los sectores financieros en la continuidad del apoyo del Fondo a la Argentina[75]; tercero, cierta flexibilidad en el estilo de negociación del organismo, esto como consecuencia de la renuncia anticipada del director gerente Camdessus. La decisión del francés, quien tenía mandato hasta 2002, abrió un período de negociaciones entre las

[75] Los gestos con el Gobierno eran recíprocos: días antes de que la misión del Fondo arribara al país, el ministro Machinea y su equipo económico presentaron el programa económico ante un grupo de inversores en Nueva York (Página 12, 10/1/00).

potencias europeas respecto de la elección del próximo líder, que contribuyó a que el Fondo redujera la aparición de posibles frentes de conflictos con otros países.

La combinación de un estilo de negociación flexible y cierto debilitamiento en la posición negociadora explican la implementación de una estrategia cooperativa por parte del Gobierno. Respecto del estilo, la mayor afinidad ideológica de los funcionarios con los técnicos del Fondo junto a una mayor receptividad a las propuestas del organismo permite comprender la flexibilidad del Gobierno[76]. Por su parte, la posición negociadora se vio debilitada por la mayor oposición que enfrentó en el plano doméstico como consecuencia del gran poder de veto conservado por el PJ, y el progresivo deterioro de las condiciones económicas externas e internas.

Si bien la amplia cooperación demostrada por el Gobierno contribuyó a que la primera etapa de la negociación tuviera un bajo nivel de confrontación, la aceptación del menú de exigencias del organismo prácticamente sin reservas no estuvo exenta de costos: la confrontación que el Gobierno evitó con el Fondo en el nivel internacional se trasladó directamente al nivel doméstico, en especial con los sindicatos y la oposición política respecto de la flexibilización laboral, y con los gobernadores (la mayoría justicialista) en relación al ajuste provincial.

A continuación se presenta un detalle del cronograma de desembolsos, las revisiones acordadas y las condiciones pautadas para cada una de ellas. En los cuadros A.3.3 y A.3.4 se detalla el listado completo de condicionalidades estructurales y cuantitativas respectivamente.

Cuadro 4.1: Argentina. Cronograma de créditos disponibles, utilizados y condiciones de acceso; acuerdo SBA (2000-2003). En millones de dólares a fines de cada período.

Fecha	Crédito SBA	Crédito SCR	Total	Utilizado	Condiciones
Marzo 10	1.257	0	1.257	0	Aprobación SBA
Mayo 15	279	0	279	0	Metas cuantitativas ene-mar 00
Julio 15	279	0	279	0	1ª Revisión y metas cuantitativas ene-jun 00
Noviembre 15	279	0	279	0	Metas cuantitativas ene-sep 00
2000	**2.094**	**0**	**2.094**	**2.094**	*Utilizado el 21/12/2000*
Enero 18	973	1.885	2.858	2.858	2ª Revisión y metas cuantitativas ene-dic 00
Mayo 30	973	269	1.242	1.242	3ª Revisión y metas cuantitativas ene-mar 01
Septiembre 7	973	5.320	6.293	6.293	4ª Revisión y metas cuantitativas ene-jun 01
Noviembre 30	973	269	1.242	…	5ª Revisión y metas cuantitativas ene-sep 01*
2001	**3.892**	**7.743**	**11.635**	**10.393**	
Monto adicional	4.513	0	4.513	…	A especificar en la 5ª Revisión
Marzo 15	2.533	0	2.533	…	6ª Revisión y metas cuantitativas ene-dic 01

[76] El propio Loser, por entonces director del Departamento del Hemisferio Occidental, corrobora esto: *"nos sentimos muy cómodos trabajando con ellos [la Alianza]. Hubo un diálogo muy constructivo y respetuoso. […] Todo el tiempo tuvimos la sensación de que se podía trabajar bien con el nuevo Gobierno. Era gente amable y técnicamente muy sólida"* (cit. en Tenembaum, 2004: 92).

2002	**7.046**	0	**7.046**	…
2003	**1.069**	**0**	**1.069**	A especificar
Total	**14.101**	**7.743**	**21.844**	**12.487**

Crédito SBA: línea de crédito *Stand-by*
Crédito SCR: línea de crédito del Servicio de Complementación de Reservas.
* 5ª Revisión no completada
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IMF (2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c) e IMFS.

4.2. Las negociaciones por la primera revisión: pura cooperación

Si bien la economía mostró un repunte basado en las expectativas que trajo el recambio presidencial, las medidas de ajuste impactaron negativamente sobre los indicadores económicos y sociales: el desempleo aumentó a 15.4%, y cayeron la demanda agregada y la inversión. Asimismo, la mejora de las cuentas externas alentada por la disminución del déficit de la cuenta corriente se vio contrarrestada por el aumento de la tasa de interés en EE.UU.[77], la cual presionó al alza todos los tipos de interés globales. En este marco, el Gobierno nacional, acompañado por el FMI, decidió profundizar el ajuste para alcanzar el equilibrio fiscal mientras esperaba un cambio en las condiciones financieras externas. La coincidencia en los objetivos de política junto al muy buen desempeño en cuanto al cumplimiento de las condiciones establecidas, explica que la negociación por la primera revisión del acuerdo SBA tuviera un muy bajo nivel de conflicto entre el Fondo y el Gobierno.

Cuadro 4.2: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-jun 2000, 1ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos.

Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Déficit acumulado del Gobierno Nacional	Ejecución	-2.690	-2.263
2. Tope al gasto primario del Gobierno Nacional	Ejecución	26.130	26.100
3. Resultado consolidado acumulado de los Gobiernos Provinciales	Indicativa	-1.370	**-1.565**
4. Variación acumulada en la deuda del Gobierno Nacional	Ejecución	5.536	3.198
5. Variación acumulada en la deuda de corto plazo del Gobierno Nacional	Ejecución	1.500	519
6. Variación acumulada de los activos internos netos (AIN) del Banco Central	Ejecución	-440	-921

Nota: en negrita se resaltan las metas no cumplidas.
Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.4.

[77] Como referencia, puede señalarse que el interés que cobraba la FED a los bancos privados pasó de 4.7% a fin de 1998 a 6.4% a fin de 2000, lo cual implicó un incremento del 36% en dos años (ver gráfico 4.2).

Cuadro 4.3: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 1ª Revisión del acuerdo SBA, 2000.

Condicionalidades estructurales	Prof. Estr.	Desempeño
1. Implementar leyes para reforzar la administración tributaria	Alta	Parcialmente cumplida
2. Implementar la Ley de Flexibilización Laboral	Alta	Cumplida
3. Implementar acuerdos de monitoreo de finanzas provinciales	Baja	Cumplida
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema de seguridad social	Baja	Cumplida
5. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del régimen de Coparticipación	Baja	No cumplida
6. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del *Banco Nación*	Baja	Cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.3.

Como se desprende de los cuadros 4.2 y 4.3, el Gobierno implementó una estrategia cooperativa durante la etapa de ratificación del acuerdo, manifestada en una alta disposición a implementar los compromisos asumidos. Respecto de las condicionalidades cuantitativas relativas al primer semestre de 2000, aplicó un riguroso ajuste fiscal que le permitió cumplir todas las metas excepto el parámetro de referencia correspondiente al déficit provincial, sobre el cual no tenía capacidad de decisión. En relación a las seis condicionalidades estructurales, las cumplió todas (una parcialmente) a excepción del envío al Congreso del proyecto de reforma del régimen de coparticipación, el cual implicaba una compleja negociación con las 24 jurisdicciones provinciales. La firme orientación cooperativa del Gobierno se hizo visible en el envío al Congreso de impopulares proyectos de ley como el que implicaba transformar al Banco Nación en una sociedad anónima, y el que establecía una reforma de la seguridad social que incentivaba a que las mujeres se jubilaran a los 65 años al igual que los varones[78]. Estos proyectos enfrentaban la oposición no sólo de grandes franjas de la población y del PJ, sino también de varios legisladores del Frepaso, lo cual ponía en duda la posibilidad de que fueran aprobados. Asimismo, como el proyecto de reforma de la administración tributaria para disminuir la evasión estaba trabado en el Congreso, el Ejecutivo sancionó un decreto con varias de las medidas incluidas como la prohibición de realizar en efectivo transacciones superiores a 10.000 pesos y la conformación del Fuero Penal Tributario en la Justicia, destinado a tratar específicamente el cobro de deudas impositivas. Aunque el decreto nunca fue reglamentado, sirvió para presionar a los legisladores a que aprobaran el proyecto, lo cual se logró pocos meses después.

[78] El proyecto contemplaba la posibilidad de que las mujeres se jubilaran a los 60 años pero con un monto reducido, el cual iba en aumento a medida que avanzara la edad jubilatoria hasta llegar a los 65 años, cuando se accedía a la jubilación total.

Finalmente aparecía la controvertida flexibilización laboral. La oposición del PJ a la reforma, que contaba con mayoría en Senadores, parecía bloquear las posibilidades de que se aprobara el proyecto; sin embargo, el otorgamiento de 160 millones de pesos extra destinados a financiar planes de empleo que serían administrados directamente por los gobernadores, la incorporación de una cláusula que impedía bajar los salarios durante dos años (o hasta que se aprobara el nuevo convenio colectivo laboral) y el supuesto otorgamiento de sobornos a senadores de la oposición contribuyeron a que el Ejecutivo lograra la aprobación de la reforma[79]. Ésta estableció la extensión del período de prueba a seis meses, la reducción de los aportes patronales para los nuevos trabajadores, la descentralización de la negociación de los convenios colectivos de trabajo y la eliminación de la ultra-actividad, la cual conllevaría al reemplazo de los antiguos convenios vigentes por otros en un plazo no mayor a dos años (IMF, 2000b). El supuesto otorgamiento de sobornos a legisladores para aprobar una ley que reducía los derechos laborales de los trabajadores por parte de un Gobierno que había resaltado a la transparencia como uno de los valores de su gestión, puede entenderse por el interés de este último en reducir la confrontación con uno de los pocos actores internacionales de los que recibía apoyo político y financiero.

Por su parte, la coincidencia con el Gobierno en el diagnóstico y la propuesta para salir de la crisis llevó al FMI a desplegar una estrategia cooperativa; ésta se manifestó en que no planteó ninguna objeción sobre el incumplimiento de la meta de déficit provincial ni del envío al Congreso del proyecto de reforma de la coparticipación. La cooperación del Fondo se comprende, además, debido al estilo flexible de negociación que su nuevo director gerente desplegó durante este período. A comienzos de mayo asumió al frente del FMI Horst Köhler, un alemán que se desempeñaba como presidente del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Köhler se manifestó dispuesto a introducir reformas en el FMI para responder a las críticas que señalaban al organismo como una institución cuya intervención agravaba los efectos sociales de las crisis que se suponía debía evitar. En línea con un estilo que promovía una mayor -aunque limitada- flexibilidad, Köhler abogó por tres cambios: primero, reducir las condicionalidades incluidas en los acuerdos de manera que los países aumentaran su control

[79] La primera acusación respecto de la existencia de sobornos fue lanzada por Moyano. Luego siguieron los planteos del senador Cafiero, y el posterior reconocimiento por parte del senador del PJ Emilio Cantarero de que había recibido coimas. Finalmente, en el que fue uno de los testimonios más comprometedores, el entonces secretario parlamentario de la Cámara de Diputados Alberto Pontaquarto, reconoció haber repartido al menos cinco millones de dólares a senadores de la oposición. A fines de 2010, la causa judicial en la que están procesados el ex presidente De la Rúa, ex funcionarios del Ejecutivo y legisladores del PJ, está en espera de la confirmación de la fecha para la realización del juicio oral (La Nación, 11/11/10).

(*ownership*)[80] sobre los programas, lo cual, afirmaba, aumentaría el nivel de cumplimiento (Burin, 2005: 41); segundo, crear un departamento de estudios sociales que colaboraría con los economistas para enriquecer las recomendaciones que realizaba a los países, tomando en cuenta su historia y contexto social; tercero, resaltar el mantenimiento de cierto nivel de protección social en los acuerdos para los sectores vulnerables. Si bien desde entonces los acuerdos del Fondo con Argentina incluirían una mención explícita a la protección de las condiciones de los sectores vulnerables, la resistencia de los países centrales y especialmente de los propios técnicos del Fondo a una transformación que consideraban excesiva, bloqueó la participación sistemática de expertos en otras disciplinas sociales en las operaciones diarias del Fondo (Vetterlein, 2007). Con todo, si bien el ímpetu renovador de Köhler tuvo una tibia acogida por parte de los técnicos y los países centrales, durante un breve período al inicio de su gestión el organismo demostró un estilo flexible de negociación.

En línea con una actitud que promovía mayor cercanía entre el Fondo y los países miembros así como mayor apertura en cuanto a las miradas que se tomaban en cuenta, Köhler emprendió giras por África, Asia y América Latina, los continentes donde se concentraban las mayores críticas hacia el organismo. Esta última incluyó visitas de no más de dos días de duración a Honduras, México, Brasil y Argentina. Además de las entrevistas de rigor con el presidente y el ministro de Economía, durante su breve estadía en el país Köhler se reunió con empresarios[81], legisladores y representantes de sectores de la sociedad civil como la Iglesia Católica y los sindicatos. Resaltando lo que se anunciaba como el inicio de una nueva etapa más franca en la relación entre el Fondo y los países miembros, el organismo señaló que el propósito del viaje de Köhler era *"escuchar perspectivas sobre temas críticos que enfrentaba la economía global. El está particularmente interesado en las miradas de los países de mercados emergentes sobre el rol del FMI, las cuales serán un importante insumo en la*

[80] El concepto suele traducirse como propiedad o control (esta última según el glosario del FMI). Se entiende que la segunda es más cercana a la idea que se quiere transmitir, de control soberano de los programas acordados con las IFIs por parte de los países. En una interpretación crítica, Williams (2006) señala que la utilización de este concepto por parte de las agencias de financiamiento expresa determinadas concepciones políticas sobre el desarrollo y el papel que les cabe en dicho proceso a esas agencias y a los países. Según este planteo, los programas de desarrollo no serían eficaces en los países receptores, no por fallas en su concepción, diseño o contenido de las políticas recomendadas, sino por deficiencias en su implementación, lo cual delega la responsabilidad última en los magros resultados de esos programas a los países. Tiene sentido que, buscando legitimarse en el marco de extendidas críticas a su manejo de las crisis financieras sistémicas en México y el Sudeste Asiático, el Fondo incorporara esta noción como orientación de su comportamiento de política.

[81] Algunos testimonios dan cuenta de la mala impresión que se llevó Köhler de su paso por el país, la cual, probablemente, contribuyó a que el alemán desplegara una postura intransigente en las negociaciones sucesivas. Al respecto, Loser señala *"Köhler estaba harto de la Argentina. Era así. Fue el final de un proceso que empezó en mayo de 2000. Hicimos una gira por América Latina […] volvió muy bien impresionado de Cardoso y los brasileños […] del presidente Ernesto Zedillo, de México […] en Honduras, también funcionó. La peor experiencia era la Argentina. Percibió una queja permanente, especialmente, de los empresarios: todos lloraban"* (cit. en Tenenbaum, 2004: 251). Ver también, La Nación (24/6/03).

consideración de la reforma de la institución" (IMF, 2000c). Concluida la visita, Köhler manifestó un fuerte apoyo al programa económico centrado en reducir el déficit fiscal para recobrar la confianza de los mercados financieros (Clarín, 17/5/00).

Dado que la primera revisión del acuerdo coincidió con la realización de la consulta del Artículo IV correspondiente al año 2000, la negociación se desarrolló en dos períodos: primero entre el 30 de mayo y el 12 de junio, cuando la misión del Fondo visitó el país, y luego a finales agosto, cuando funcionarios locales visitaron las oficinas del FMI. La negociación respecto de las nuevas medidas a incorporar para la próxima etapa se centró en torno a tres temas: la disminución del déficit fiscal nacional, el ajuste en las provincias y la meta de crecimiento para el año 2001.

Como táctica para demostrar su cooperación, un día antes de la llegada de la primera misión del Fondo el Gobierno anunció un nuevo ajuste fiscal, cuyas medidas principales fueron el recorte de algunas jubilaciones de privilegio y de los salarios de los empleados públicos, en un 12% en el caso de salarios entre 1.000 y 6.500 pesos, y en un 15% para los salarios mayores a ese monto (Ámbito Financiero, 30/5/00). La medida motivó el rechazo de un amplio abanico de sectores sociales, el cual se cristalizó en un paro general y una multitudinaria marcha de 40.000 personas a la Plaza de Mayo que contó con la adhesión de los sindicatos (las dos CGT y la CTA), las entidades patronales (la CGE y Fedecámaras), una parte de la Iglesia Católica y de diversos espacios políticos como el Frepaso, el peronismo bonaerense, algunos radicales, la izquierda e incluso menemistas. La convocatoria se realizó contra la llegada de los técnicos del FMI al país, a los que se acusaba de alentar una "dictadura financiera" de la cual el Gobierno era cómplice. Como un reflejo de la cada vez menor legitimidad del Estado frente a mayores segmentos de trabajadores y otros sectores sociales, Moyano, el principal orador del acto, llamó a no pagar impuestos para impedir que los recursos nacionales solventaran la renta financiera de los acreedores (Página 12, 9/6/00).

El Gobierno, no obstante, estableció un recorte adicional de entre un 1% y un 3% a las jubilaciones y salarios mayores a 800 pesos para lograr un ahorro extra de 240 millones de pesos (Página 12, 10-12/8/00). Poco después Machinea reconoció que no podrían cumplirse las metas de déficit anual por lo cual solicitó flexibilizarlas de 4.700 a 5.500 millones de pesos. El ministro señaló que el problema no era un exceso de gasto, que se mantenía dentro de la meta establecida, sino una recaudación menor a la esperada, la cual reflejaba el impacto recesivo de cada nuevo ajuste fiscal. El Fondo reconoció el esfuerzo fiscal y aceptó extender la meta a 5.300 millones de pesos; también flexibilizó las metas de déficit provincial y las de endeudamiento consolidado (Clarín, 16-23/8/00). Es interesante señalar que el Fondo permitió

un déficit mayor pero mantuvo sin cambios el tope acumulado de gasto primario, lo cual restringió la posibilidad de hacer política contracíclica mediante el aumento del gasto público (cuadro A.3.4).

Respecto del ajuste en las provincias, el Gobierno procuró avanzar mediante el ofrecimiento de asistencia para renegociar sus deudas. En el marco del compromiso federal, el Gobierno había suscripto acuerdos de refinanciamiento con nueve provincias de las cuales seis eran afines a la Alianza, Catamarca, Chaco, Chubut, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego, y tres eran provincias gobernadas por el PJ con dificultades fiscales, Formosa, Jujuy y Tucumán. Utilizando recursos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)[82], el Gobierno ofreció extender los plazos y reducir las tasas de interés del endeudamiento provincial, a cambio de que éstas se comprometieran a disminuir su déficit en línea con lo establecido en la ley de responsabilidad fiscal nacional. El Ejecutivo mostró esos convenios como un logro dado que le permitían superar el obstáculo que imponía el régimen federal, sin embargo, un análisis detenido permite observar que los nueve convenios suscriptos otorgaban mayores beneficios a las provincias que al Gobierno. Según datos del año 2000 (ver cuadro 4.4), estas provincias sumaban el 34.9% del *stock* total de deuda provincial (que ascendía a 21.347 millones de pesos), pero sólo el 14.2% del déficit fiscal total provincial (unos 3.312 millones). Así, la Nación no conseguía una disminución significativa del déficit en términos consolidados, pero debía hacerse cargo de refinanciar deudas por más de un tercio del *stock* total. En este sentido, cualquier acuerdo que buscara el equilibrio fiscal y dejara afuera a Buenos Aires veía limitada su capacidad de éxito, en tanto esta provincia representaba por sí sola el 56% del déficit total. Es importante destacar que la mayoría de las provincias que suscribieron acuerdos de este tipo (durante 2001 se sumaron Corrientes, Misiones, San Juan y Buenos Aires[83]) no eran particularmente las más endeudadas, sino las que tenían la peor relación entre *stock* de deuda e ingresos, es decir, un problema de solvencia de mayor gravedad. En efecto, siempre según datos de 2000, las diez primeras provincias con peor relación deuda / ingresos suscribieron convenios de refinanciación durante este período (ver cuadro A.2.3).

[82] El FFDP, creado durante la crisis del tequila para asistir a aquellas provincias que privatizaron sus bancos, asistió los procesos de venta de 19 entidades financieras en 16 provincias. Posteriormente se ampliaron sus objetivos, pudiendo financiar programas de reforma fiscal, financiera o administrativa de las provincias, así como también asistir y financiar programas que contemplaran la refinanciación de la deuda pública y otros tendientes a promover el desarrollo de la economía real (MECON, s/f).

[83] Conciente de su importancia política, Buenos Aires demoró su ingreso al plan de refinanciación hasta mediados del año siguiente, una vez que se aseguró que el Gobierno Nacional reconocería las deudas incobrables del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 4.4: Endeudamiento y saldo fiscal de provincias que suscribieron el convenio de refinanciación de deudas con la Nación. Datos a fin de 2000, en miles de pesos.

Provincia	Deuda	Deuda / Deuda Total	Saldo fiscal	Déficit / Déficit total
Catamarca	468.059	2,2%	-27.711	0,8%
Chaco	1.381.371	6,5%	-170.659	5,2%
Chubut	402.747	1,9%	262	0,0%
Formosa	1.143.113	5,4%	-107.871	3,3%
Jujuy	835.212	3,9%	-68.689	2,1%
Neuquén	641.986	3,0%	-36.572	1,1%
Río Negro	1.004.337	4,7%	-87.954	2,7%
Tierra del Fuego	473.649	2,2%	29.071	-0,9%
Tucumán	1.104.716	5,2%	-26.919	0,8%
Subtotal	7.455.190	34.9%	-497.042	14.2%
Buenos Aires	4.683.665	21.9%	-1.867.755	56,4%
Resto	16.663.971	78.1%	-1.444.864	43.6%
Total	21.347.636	100%	-3.312.619	100%

Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.2.3.

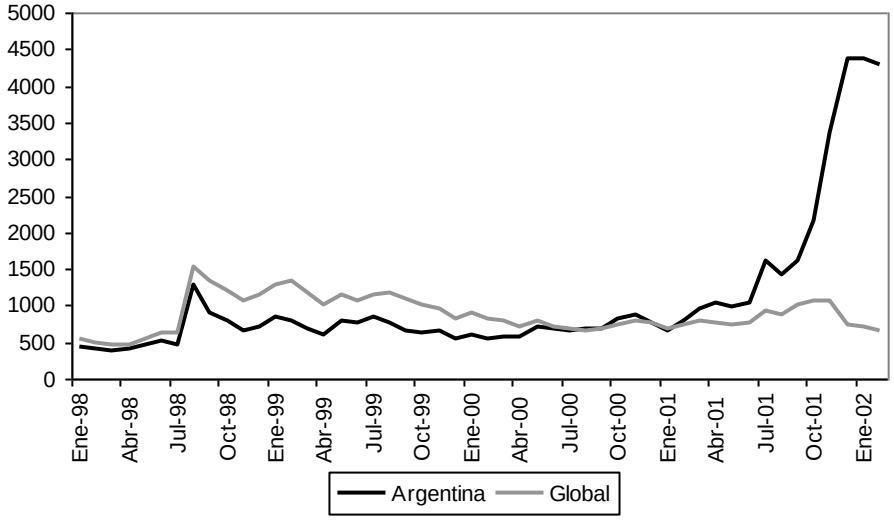
Finalmente aparece la cuestión del crecimiento. Como era de costumbre, el Gobierno pretendía establecer en el acuerdo una meta elevada para sobreestimar la recaudación y así contar con un mayor margen de maniobra en términos fiscales. En un principio procuró mantener la meta de 3.5% para el año vigente, pero ante la imposibilidad de llegar a ese número, se redujo a 2% y se estableció una meta de 3.7% para 2001. En un reflejo de la cooperación con que ambos encararon la negociación, solo cinco días después de que el Directorio ratificara la primera revisión, el ministro Machinea reconoció públicamente que tenía dudas de que se cumpliera la meta de 2% para el año 2000 (Clarín, 20/9/00).

La revisión fue aprobada sin dificultades en el Fondo, quien no agregó nuevas condicionalidades y se limitó a mantener las ya establecidas para la segunda revisión. No obstante, se trataba de cuatro reformas de profundidad estructural alta y, por ende, marcada conflictividad política: aprobar las reformas a la seguridad social, al Banco Nación, a la Carta Orgánica del BCRA y al PAMI. Por su parte, el Gobierno presentó el Presupuesto para 2001 con un déficit de 4.100 millones de pesos (1% del PBI) en línea con la ley de responsabilidad fiscal, para ello incluyó un nuevo recorte del 10% en los salarios públicos y otro del 60% de los gastos corrientes del Estado. Con un 20% del gasto público comprometido en el servicio de la deuda (unos 11.000 millones de pesos), se advertía que de no producirse un cambio drástico en las condiciones económicas externas, el Gobierno enfrentaría serias dificultades para mantener la convertibilidad, los pagos de deuda y cierto nivel de gobernabilidad.

4.3. Las negociaciones por la segunda revisión: el otorgamiento del "blindaje"

Hacia el final del año 2000 la economía estaba afectada por una fuerte inestabilidad financiera, que establecía interrogantes sobre la capacidad de mantener al día el servicio de la creciente deuda externa. Factores políticos y económicos contribuyeron a generar esta situación. Respecto de los primeros, de destaca la renuncia del vicepresidente *Chacho* Álvarez, en disconformidad con la falta de compromiso del presidente para investigar la probable compra de votos en el Senado para aprobar la flexibilización laboral. A la renuncia de Álvarez siguió una recomposición del gabinete y de la alianza gobernante, caracterizada por un distanciamiento del Frepaso y las fracciones más progresistas de la UCR y un aumento de la participación de los sectores más conservadores de ese partido en el Ejecutivo. La crisis política se tradujo en una crisis financiera que amenazó con llevar a la cesación de pagos; en este sentido, la tasa de riesgo país se ubicó por encima del promedio general para las llamadas economías emergentes (ver gráfico 4.3), los bancos locales exigieron al Gobierno intereses del 16% anual para renovar los vencimientos por un año y, por primera vez desde el inicio de la recesión, se produjo una caída de los depósitos privados y de las reservas internacionales, que puso en evidencia la incertidumbre de los agentes privados sobre la capacidad del Gobierno de sostener la paridad del peso con el dólar (IMF, 2001a).

Gráfico 4.3: Índice Riesgo País EMBI+ Argentina y Global, ene/98 a feb/02.
En puntos básicos a fines de cada mes



Fuente: elaboración propia en base a datos de cbonds.info

Más allá de la trascendencia que tuvo la renuncia del vicepresidente, la suba del riesgo país expresaba, fundamentalmente, el estancamiento estructural en el que estaba sumido la economía y la incapacidad de la política del ajuste para resolverlo. Esto se comprende por dos motivos: primero, cada nuevo ajuste conllevaba una caída de los ingresos públicos por la

reducción de la actividad económica, lo cual no hacía más que mantener la brecha fiscal; segundo, aunque el Fondo y el Gobierno se concentraban en reducir el déficit provincial, éste sólo representaba una parte menor del déficit total del sector público. El aumento del déficit fiscal se explicaba principalmente por el servicio de la deuda pública y, en segundo lugar, por la ampliación de la brecha del sistema de seguridad social, producto de la privatización del régimen previsional realizada a mediados de los '90 (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005: 201).

A fin de fortalecer la posición externa e infundir un *shock* de confianza, el Gobierno acordó con el FMI el otorgamiento de un "blindaje" financiero. El recurso consistió en un paquete de financiamiento que incluyó una duplicación del crédito disponible con el FMI a 14.000 millones de dólares (un 500% de la cuota), acuerdos con el Banco Mundial y el BID sobre nuevos préstamos por 4.800 millones de dólares, y un préstamo de España por 1.000 millones de dólares, lo cual totalizó casi 20.000 millones de dólares de nuevos fondos. No obstante, con el fin de conseguir un número lo más impactante que se pudiera, el acuerdo se promocionó con la cifra de 40.000 millones de dólares porque se incluyeron dudosos compromisos del sector financiero para continuar suscribiendo bonos (Blustein, 2005).

De los 14.000 millones puestos a disposición por el Fondo, 3.000 fueron hechos en la línea de crédito SCR diseñada para otorgar asistencia excepcional rápidamente; ésta era más onerosa y restrictiva que la *Stand-by*, dado que tenía un interés mayor y debía devolverse en un plazo menor[84]. Asimismo, el Fondo otorgó créditos a la Argentina por 5.000 millones de dólares (1.900 millones en SCR y el resto en SBA), lo cual significó el primer desembolso realizado por el organismo hacia nuestro país en poco más de tres años (ver gráfico 3.1).

El otorgamiento del "blindaje" expresó el fuerte apoyo del FMI a la gestión económica del Gobierno, y la expectativa de que existían probabilidades de revertir la recesión en el marco del régimen convertible. Ante el evidente atraso cambiario, ¿por qué el Fondo no promovió una devaluación controlada para mejorar la competitividad del tipo de cambio? Aquí pueden sugerirse dos respuestas: la primera, de carácter estructural, porque ello implicaba afectar los intereses de los acreedores externos, las concesionarias de servicios públicos privatizados (en su mayoría europeas) y los bancos privados (muchos de los cuales eran europeos y estadounidenses), es decir, los principales beneficiarios del modelo de los '90, los cuales contaban con el apoyo de las principales potencias mundiales. En este sentido, el subsecretario de asuntos internacionales del Tesoro, Tim Geithner, viajó especialmente al país

[84] Los créditos SCR debían devolverse en dos cuotas, cuyo plazo máximo de repago era dos y dos años y medio respectivamente. Es decir, si el 1 de enero de 2000 el FMI otorgaba 1000 dólares en créditos SCR, 500 deberían devolverse el 1 de enero de 2002 y los 500 restantes el 1 de julio de ese año (ver apartado 2.3.1 del Capítulo 2).

para definir el apoyo de EE.UU. al "blindaje" (Página 12, 6/12/00). La segunda, de carácter político, porque la convertibilidad contaba con el apoyo de los sectores dominantes, pero también de las principales fuerzas políticas y amplios sectores de la población. Heredia (2010) señala que la instauración en la práctica de un sistema bi-monetario por el cual se permitía tanto la libre circulación interna de dólares como la dolarización de los balances, permitió que la convertibilidad se inscribiera en las prácticas financieras, productivas y comerciales, transformándose en el pilar de todos los contratos en el país. Por su parte, Loser ilustra la mirada que existía en el Fondo: *"Nadie, en la Argentina, quería devaluar. N-A-D-I-E. Eso no podíamos cambiarlo desde el FMI, donde también teníamos nuestras dudas. La opción de la devaluación no existía. Las alternativas eran: otorgar el blindaje o dejar que estallara la Argentina. Optamos por la primera"* (cit. en Tenembaum, 2004: 142).

A cambio del financiamiento, el Gobierno mantuvo y reforzó su estrategia cooperativa con el Fondo con la consiguiente profundización de los conflictos en el plano doméstico. Respecto del organismo, la caracterización de su estrategia aparece como una tarea más compleja. Si bien es cierto que el otorgamiento del "blindaje" puede interpretarse como expresión de una estrategia cooperativa, ésta no se desplegó forma homogénea durante toda la negociación. El Fondo demostró una alta tolerancia frente a los incumplimientos de las condiciones pautadas para esta revisión, pero una baja disposición a otorgar concesiones frente a los temas en discusión relativos al futuro del programa. Es decir, el FMI fue cooperativo en la segunda etapa de la negociación por la primera revisión pero confrontativo en la primera etapa de la negociación por la segunda revisión[85]. Esto determinó que la negociación relativa a los nuevos compromisos tuviera un mayor nivel de conflicto, lo cual explica la participación activa de funcionarios de mayor rango por parte de ambos negociadores (el ministro de Economía y el presidente por Argentina, y el subdirector gerente por el FMI) y de otros países (en especial, los EE.UU.).

Cuadro 4.5: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-dic 2000, 2ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos.

Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Déficit acumulado del Gobierno Nacional	Indicativa	-6.700	**-6.974**
2. Tope al gasto primario del Gobierno Nacional	Indicativa	52.930	**53.130**
3. Resultado consolidado acumulado de los Gobiernos Provinciales	Indicativa	-3.400	-3.200
4. Variación acumulada en la deuda del	Indicativa	5.700	**6.408**

[85] Cabe recordar que las revisiones cumplen la doble función de cerrar la negociación anterior, en tanto se evalúa la implementación de los compromisos asumidos, y abrir una nueva negociación sobre los compromisos futuros (ver apartado 2.4).

Gobierno Nacional			
5. Variación acumulada en la deuda de corto plazo del Gobierno Nacional	Indicativa	1.500	934
6. Variación acumulada en la deuda del Sector Público Consolidado	Indicativa	9.200	**9.620**
7. Variación acumulada de los activos internos netos (AIN) del Banco Central	Indicativa	-1.080	**-122**

Nota: en negrita se resaltan las metas no cumplidas.
Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.4.

Cuadro 4.6: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2000.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. Vetar por decreto la adición por parte del Congreso de gastos no contemplados en el presupuesto 2001	AP	Media	Cumplida
2. Vetar por decreto la adición por parte del Congreso de artículos que trabaron la reforma del sistema jubilatorio y de salud	AP	Media	Cumplida
3. Implementar la reforma del sistema de seguridad social	PR	Alta	Cumplida /1
4. Promulgar modificaciones a la Carta Orgánica del Banco Central y la Ley de Entidades Financieras	PR	Alta	No cumplida
5. Completar la reestructuración del PAMI	PR	Alta	No cumplida
6. Convertir al Banco Nación en una sociedad anónima estatal	PR	Alta	No cumplida

/1 Suspendida luego en la Justicia
Tipo: AP Acción Previa; PR Parámetro de Referencia
Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.3.

Como se desprende de los cuadros 4.5 y 4.6, el Gobierno mostró un desempeño muy pobre en relación al cumplimiento de las condicionalidades establecidas. La mayoría de las metas cuantitativas no habían sido cumplidas y de los cuatro parámetros de referencia pendientes, sólo cumplió uno (cuya implementación fue suspendida por la Justicia). No obstante, era menos el resultado de una baja disposición a implementar sus compromisos, que de las restricciones económicas y políticas que enfrentaba para lograrlo. A pesar de haber implementado sucesivos ajustes, la prociclidad de la recaudación y el agravamiento de las condiciones financieras conspiraron contra la posibilidad de cumplir gran parte de las metas. En ese marco, el desvío casi mínimo de la meta de gasto público manifiesta el compromiso con el ajuste fiscal. Por otra parte, la debilidad política del Gobierno y la resistencia del PJ a las reformas estructurales pro mercado limitaron la capacidad de cumplimiento de las mismas, más aún al tratarse de condiciones de alta profundidad estructural. Sin embargo, la disposición del Gobierno fue evidente: las reformas a la seguridad social, la Carta Orgánica del BCRA, la ley de entidades financieras y el BNA[86] habían sido presentadas en el Congreso, y la

[86] Aunque rechazó el proyecto del Ejecutivo orientado a convertir al Banco en una sociedad anónima, el Congreso aprobó otro que le otorgó mayor autonomía presupuestaria y administrativa (ley 25.299).

reestructuración del PAMI mostraba avances pero no se completó por la resistencia de los grupos beneficiarios de los contratos y servicios que ofrecía el organismo.

Ante este panorama, la continuidad del acuerdo se comprende sólo a partir de la cooperación desplegada por el Fondo en la etapa de evaluación. Ésta se manifestó en la conversión a indicativas de todas las metas cuantitativas, lo cual evitó solicitar un *waiver* ante el Directorio, y la tolerancia al incumplimiento de las condiciones estructurales. La cooperación del Fondo se comprende por el apoyo de las potencias centrales y del propio organismo al otorgamiento de un paquete de financiamiento a la Argentina para evitar una cesación de pagos. Con todo, durante la negociación el Fondo se manifestó exigente en relación a los nuevos compromisos, lo cual demostró su menor disposición a otorgar concesiones y anticipó mayores confrontaciones en el futuro.

La negociación giró principalmente en torno tres temas: la sanción del pacto fiscal entre la Nación y las provincias, la aprobación del presupuesto 2001 y la implementación de la reforma de la seguridad social. Como táctica para reducir la confrontación con el Fondo, una semana antes de la llegada de la misión el presidente De la Rúa pidió apoyo a la oposición por cadena nacional para aprobar esas tres medidas (Ámbito Financiero, 11/11/00). El anuncio fue seguido de muestras de apoyo del sector financiero y las grandes empresas en el plano local, y del FMI y los Gobiernos de EE.UU. y España en el plano internacional. Por su parte, motivó un nuevo paro general por parte de las centrales sindicales en repudio al ajuste (IMF, 2000d, Página 12, 14/11/00).

Estilizadamente, el pacto fiscal representaba la extensión de la ley de responsabilidad fiscal a todas las provincias, en tanto sus objetivos principales eran establecer el compromiso de alcanzar el equilibrio presupuestario para 2005, y congelar el gasto público (a excepción de las erogaciones correspondientes al servicio de la deuda)[87]. Para alentar la incorporación de las provincias, el Gobierno ofreció aumentar entre un 2% y un 3% los giros por coparticipación e incrementar el límite permitido para el gasto social (Página 12, 12/11/00). Por su parte, las provincias mostraron una posición fragmentada según su estado financiero y poder político: las gobernadas por la Alianza apoyaron rápidamente el pacto con las condiciones de la Nación[88]; por su parte las gobernadas por la oposición se diferenciaron entre las muy endeudadas, que se mostraron proclives al acuerdo menos por convicción que por necesidad, y las grandes con capacidad para imponer condiciones, las cuales ofrecieron

[87] Excepcionalmente una provincia podía solicitar autorización a la Nación para exceder el límite de gasto, en caso de una situación grave que pudiera comprometer la provisión de educación, salud y servicios sociales.
[88] Se trataba de la Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Corrientes, Catamarca, Chubut, Mendoza, Entre Ríos y San Juan.

congelar el gasto por sólo un año a cambio de la obtención de mayores fondos para ayuda social (Página 12, 12 al 18/11/00). No obstante, más allá de su autonomía, la mayoría de las provincias tenía incentivos para otorgar concesiones dado que el "blindaje" disminuiría la tasa de interés que pagaban por el endeudamiento.

Al retrasarse el ingreso de las provincias gobernadas por la oposición al pacto fiscal, la misión del Fondo demoró su llegada hasta tanto no culminara satisfactoriamente esa negociación (Clarín, 18/11/00). Merced a esa presión, todas las provincias, a excepción de Santa Cruz[89], suscribieron el pacto respetando los criterios establecidos por la Nación (Página 12, 21/11/00). Esto fue celebrado por los EE.UU. y el sector financiero, y determinó que el Fondo enviara la misión para iniciar la segunda revisión, la cual permaneció en el país entre el 26 de noviembre y el 12 de diciembre. No obstante, a pocos días de la llegada el vicedirector gerente resaltó la baja disposición del Fondo a otorgar concesiones:

> *Estamos negociando con el Gobierno sobre las bases del programa que anunció el Presidente […] hace 10 días. Asumimos que ése es el plan del gobierno argentino. Sería importante que la Argentina implemente el programa que anunció el Presidente. No es suficiente anunciarlo: el programa tiene que volverse efectivo. [Así] el acuerdo con las provincias debe ser transformado en una ley y puesto en práctica [; además] las medidas deben ir por medio del Congreso o en parte por decreto, según lo decida la Argentina. Pero deben ser implementadas* (La Nación, 23/11/00).

El segundo tema sobre el cual giró la negociación fue la aprobación del presupuesto 2001. En virtud de la disminución de la estimación de crecimiento (ahora pautado en 2.5%), el Fondo aceptó ampliar el déficit a 7000 millones de pesos y llevar a 2005 el plazo para alcanzar el equilibrio presupuestario (Ámbito Financiero, 26/11/00). Confrontando contra la política de ajuste del Ejecutivo, el PJ lo aprobó pero incorporando la restitución del 12% de quita en el salario de los empleados públicos que había sido dispuesta antes de la primera revisión del acuerdo. Luego de una queja del Fondo, que condicionó formalmente la aprobación de la revisión a que el Gobierno vetara la restitución del 12%, el Gobierno promulgó la ley con el veto requerido por el FMI (OEI, 2004: 73).

El tercer y último punto de negociación fue la aprobación del proyecto de reforma de la seguridad social, el cual, a excepción del bloque de la UCR, contaba con la oposición de todo el arco político. El proyecto incluía tres medidas destacadas: a) la obligación de que los nuevos aportantes fueran derivados a las AFJP, con el fin de eliminar progresivamente el régimen de reparto, b) el incentivo económico para que las mujeres se jubilen a los 65 años y

[89] La negativa de Santa Cruz a ingresar al pacto fiscal se comprende por dos motivos: primero, se trataba de una provincia superavitaria y poco endeudada (a 2000 la relación deuda / ingresos era del 29.5%); segundo, la oposición del gobernador Néstor Kirchner a convalidar lo que entendía una injerencia internacional que vulneraba la autonomía provincial.

c) el reemplazo de la PBU –que garantizaba un monto fijo de 200 pesos- por una prestación menor para las jubilaciones entre 300 y 600 pesos, y su eliminación en los haberes que superaran ese monto[90]. Para acercar posiciones, el Frepaso presentó un proyecto alternativo con el apoyo del PJ que eliminaba la PBU en haberes mayores a 800 pesos, aunque mantenía el régimen de reparto y la edad jubilatoria de la mujer en 60 años. Pero el Gobierno respondió amenazando con sacar la reforma por decreto si no se aprobaba el proyecto original (Clarín, 6/12/00).

Poco después, el ministro Machinea se reunió en Washington con bancos de inversión, funcionarios del Gobierno estadounidense y del FMI, y les garantizó que la reforma saldría por ley o decreto (Página 12, 20 a 22/12/00). En un último intento, De la Rúa aceptó mantener el régimen de reparto y eliminar la PBU desde los 800 pesos; pero el Frepaso mantuvo su oposición a la propuesta (Página 12, 26-28/12/00). Finalmente, el Gobierno promulgó por decreto el proyecto original que había enviado al Congreso, lo cual determinó que la Gerencia diera el visto bueno a la revisión y la remitiera al Directorio para su ratificación (Clarín, 30/12/00).

Asimismo, el Gobierno anunció otras medidas para concluir el ajuste en el área de la seguridad social: señaló su intención de reducir las asignaciones familiares; intervino la ANSES y el PAMI para facilitar la reestructuración de esos organismos; y estableció la desregulación de las obras sociales, lo cual permitió que los beneficiarios eligieran libremente su prestador médico. Esta medida benefició a las empresas de medicina prepaga y afectó especialmente a las obras sociales sindicales, lo cual profundizó la confrontación del Ejecutivo con los sindicatos.

Recapitulando, además de en diversas tácticas de arrinconamiento, la estrategia confrontativa del Fondo se manifestó en tres tácticas que dilataron la negociación para lograr la aprobación de los temas más conflictivos: primero, demoró su llegada para presionar por la sanción del pacto fiscal; segundo, demoró su regreso para monitorear la aprobación del Presupuesto 2001; y tercero, condicionó el visto bueno a la revisión hasta la promulgación de la reforma de la seguridad social.

Luego de la ratificación unánime en el Directorio el Gobierno pareció exultante, procurando transmitir la idea del inicio de un nuevo ciclo de crecimiento económico. Esta interpretación

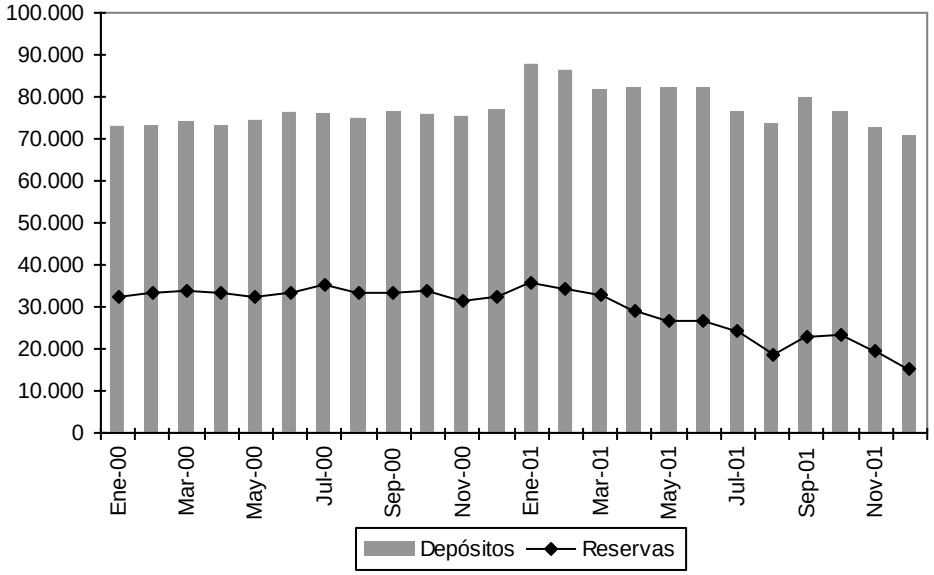
[90] Es interesante señalar que la reforma propuesta por el Gobierno otorgaba más beneficios a los bancos, propietarios de la mayoría de las AFJP, que los contemplados en el programa con el Fondo. En efecto, la eliminación del sistema de reparto no formaba parte de las medidas incluidas en el acuerdo, al tiempo que se omitió el compromiso de disminuir las excesivas comisiones de administración que cobraban las AFJP (Memorándum de Política Económica, enero de 2000, apartado 15).

se apoyaba en la mejora de las condiciones financieras promovidas por el "blindaje" y en la –supuesta- conclusión de las reformas estructurales necesarias (Página 12, 9/1/01). Pero los hechos rápidamente opacaron este optimismo. Por un lado, la Justicia suspendió los decretos de reforma de la seguridad social y de desregulación de las obras sociales atendiendo un reclamo de inconstitucionalidad interpuesto por la CGT; por otro, aunque durante dos meses hubo una disminución de la tasa de riesgo país, los indicadores financieros se deterioraron como consecuencia del estallido de la crisis financiera en Turquía. Esto reavivó las dudas del sector financiero y las grandes empresas locales respecto de la capacidad del Gobierno de evitar una cesación de pagos y mantener la paridad cambiaria. En este sentido, los créditos del "blindaje" posibilitaron a los grandes actores económicos locales fugar del país más de 12.000 millones de dólares durante el primer trimestre de 2001, y de ese modo, ponerse a resguardo de una posible devaluación (Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2005: 49).

4.4. Las negociaciones por la tercera revisión: indicios de endurecimiento en el FMI

La continuidad de la recesión, una nueva caída de los depósitos y las reservas (ver gráfico 4.4) y la difusión de datos que anunciaban un nuevo deterioro de las cuentas fiscales, motivaron un aumento de la desconfianza sobre la continuidad de la convertibilidad. Esto precipitó en marzo la renuncia del ministro Machinea, quien fue reemplazado por Ricardo López Murphy, un economista ortodoxo que hasta entonces se desempeñaba como ministro de Defensa. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los crecientes pagos de deuda, López Murphy propuso un drástico ajuste de 2.000 millones de pesos que incluía recortes a las universidades, la educación y las asignaciones familiares, entre otras áreas; además, planteó extender el IVA a la TV por cable y los espectáculos artísticos (La Nación, 17/03/01). Aunque contó con el apoyo de los acreedores, el sector financiero y el FMI, la fuerte resistencia del sector productivo, los sindicatos y todas las fuerzas de la oposición desencadenaron la renuncia del ministro a los quince días de haber asumido.

Gráfico 4.4: Argentina. *Stock* de depósitos y reservas, ene/00 a dic/01. En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

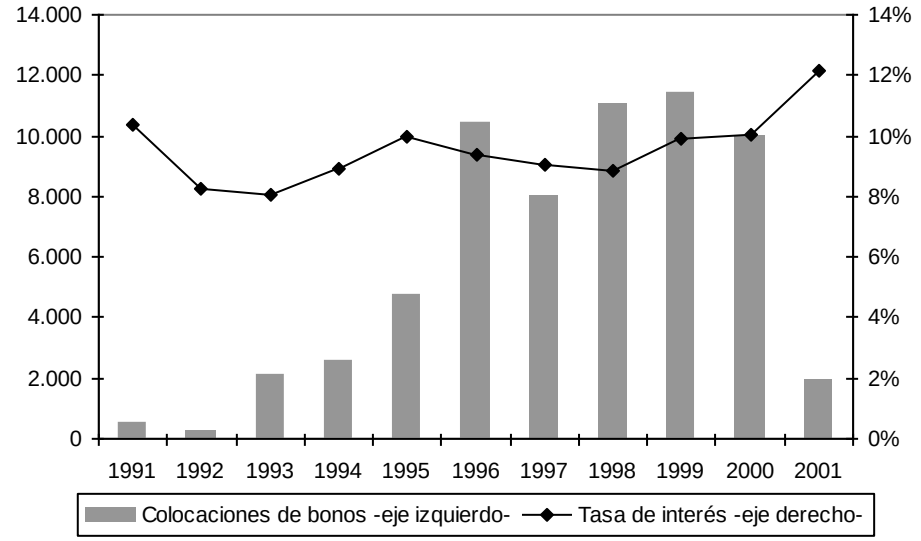
En lo que fue interpretado como una última oportunidad para reestablecer la confianza externa, De la Rúa convocó al Ministerio de Economía a Cavallo, quien contó con el apoyo de prácticamente todos los sectores dominantes y los sectores medios. En un primer momento Cavallo adoptó un discurso autodenominado "neokeynesiano", desde el cual planteaba que la prioridad era lograr el crecimiento económico mediante políticas fiscales y monetarias contracíclicas[91] (Clarín, 8/4/01). Las primeras medidas, apoyadas por los sectores productivos, reflejaron este cambio de orientación: primero, la aprobación de planes de competitividad, orientados a aumentar la rentabilidad de los sectores más afectados mediante la reducción de impuestos; segundo, el aumento de la liquidez a través de la posibilidad de que los bonos del Estado Nacional permitieran cubrir los requisitos de encaje a los bancos y de reservas al BCRA[92]; tercero, la flexibilización del tipo de cambio mediante la incorporación del euro en la paridad del peso con el dólar, lo cual implicaba una suerte de devaluación "encubierta". Esta última medida fue tomada sin consultar con el Fondo y generó incertidumbre en la comunidad financiera internacional; no obstante, nunca llegó a entrar en vigencia dado que no se cumplieron los requisitos establecidos[93].

[91] Por entonces Cavallo criticaba a Pou, presidente del BCRA, porque se negaba a aumentar la emisión monetaria amparándose en los límites que imponía la convertibilidad (Chudnovsky y otros, 2003: 77).

[92] A través del decreto 439/01 se autorizó al BCRA a superar el límite máximo de 1/3 de las reservas en la forma de títulos públicos denominados en dólares.

[93] La reforma, aprobada por ley, estableció que la moneda nacional sería convertible a la relación de un peso por el promedio simple de un dólar y un euro, pero entraría en vigencia cuando el euro alcanzara la cotización del dólar (por entonces cotizaba a una paridad de 0.85 dólar). Esto recién sucedió luego del estallido de la convertibilidad a mediados de 2002.

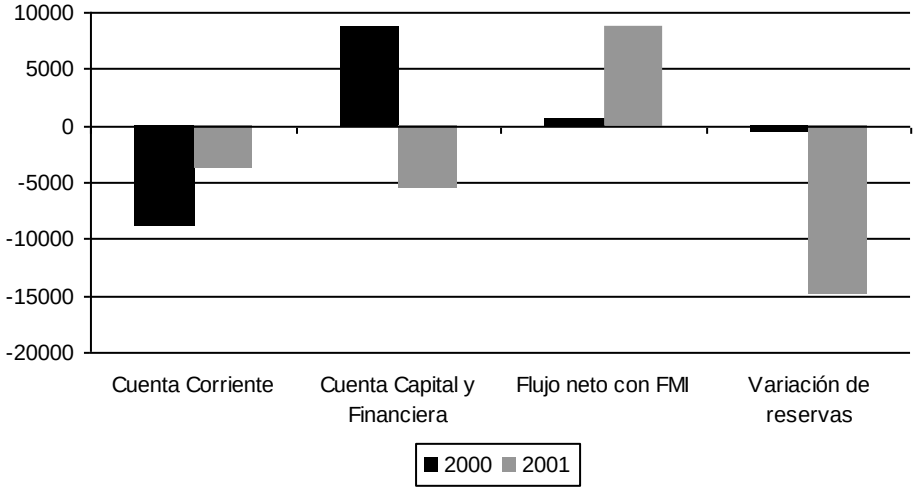
Gráfico 4.5: Argentina. Colocaciones de bonos internacionales (sin canjes) y rendimiento promedio (base semestral). En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Finanzas (MECON).

En rigor, la fugaz heterodoxia del ministro expresó menos un cambio en la matriz ideológica del Gobierno que una respuesta pragmática para posibilitar un mínimo de actividad económica. La creciente expectativa de una cesación de pagos obstaculizó la colocación de bonos en el mercado internacional de capitales, lo cual obligó al Gobierno a endeudarse en el sector financiero local (ver gráfico 4.5). En el marco de una acelerada fuga de capitales, el reemplazo de los dólares físicos por "promesas de dólares" en la forma de títulos públicos como respaldo de la base monetaria y de los encajes, constituyó una alternativa para mantener la convertibilidad. Asimismo, la flexibilización de los requisitos de liquidez y del tipo de cambio implicó el reconocimiento de la falta de sustentabilidad del régimen monetario-cambiario y, tácitamente, la centralidad del FMI en su doble rol de garante y prestamista para la continuidad del mismo (ver gráfico 4.6).

Gráfico 4.6: Argentina. Resumen de balanza de pagos y detalle del flujo neto con el FMI (2000-2001). En millones de dólares a fin de cada período.



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI y el Cuadro A.2.1.

Aunque el Fondo manifestó un tibio apoyo a las primeras medidas de Cavallo (a excepción de la incorporación del euro en la convertibilidad), rápidamente centró la atención en la disminución del déficit fiscal. Las metas pautadas para el primer trimestre habían sido incumplidas por lo que era necesaria una nueva flexibilización para mantener vigente el programa. Pero en una manifestación de una estrategia más confrontativa, el Fondo se opuso a esa posibilidad y obligó al Gobierno a volver a la ortodoxia. Esto motivó la aprobación del impuesto a los débitos y créditos en cuentas corrientes, conocido como impuesto al cheque, merced al cual se esperaba recaudar unos 2.500 millones de pesos mediante el cobro de una alícuota de 0.25% -que luego subió a 0.4%- sobre el monto de cada cheque cobrado.

La mayor confrontatividad del Fondo se comprende por dos motivos. Primero, se encontraba en una posición negociadora de mayor fortaleza, en tanto su asistencia crediticia era decisiva para la continuidad de la convertibilidad; asimismo, el Gobierno se veía debilitado dado que cada vez menos países, en especial los EE.UU., eran proclives a mantener el apoyo financiero multilateral. Segundo, en sintonía con el cambio de paradigma a nivel global, el Fondo se mostraba más proclive a los tipos de cambio flexibles en lugar de los sistemas rígidos como el vigente en Argentina, en tanto otorgaban una mejor protección frente a los *shocks* externos y mayor independencia de la política monetaria (Duttagupta, Fernández y Karacadag, 2006: iii). Esto contribuyó a que manifestara un estilo menos flexible, reflejado en una menor receptividad a la continuidad de la convertibilidad.

Cuadro 4.7: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-mar 2001, 3ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos.

Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Déficit acumulado del Gobierno Nacional	Ejecución	-2.100	**-3.122**
2. Tope al gasto primario del Gobierno Nacional	Ejecución	13.313	**13.684**
3. Resultado consolidado acumulado de los Gobiernos Provinciales	Indicativa	-600	**-671**
4. Variación acumulada en la deuda del Gobierno Nacional	Ejecución	1.311	**1.791**
5. Variación acumulada en la deuda de corto plazo del Gobierno Nacional	Ejecución	1.500	399
6. Variación acumulada en la deuda del Sector Público Consolidado	Ejecución	1.903	**2.457**
7. Variación acumulada de los activos internos netos (AIN) del Banco Central	Ejecución	7.458	7.145

Nota: en negrita se resaltan las metas no cumplidas.
Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.4.

Cuadro 4.8: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión del acuerdo SBA, 2000.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. Emitir un decreto para consolidar y mejorar los mecanismos de pago impositivos, suspender las moratorias, e impedir el otorgamiento de nuevas facilidades	PR	Alta	No cumplida
2. Comenzar la implementación del Tribunal Penal Tributario	PR	Media	Cumplida
3. Diseñar un plan nacional de auditoría tributaria	PR	Baja	Cumplida
4. Implementar las reformas propuestas para la regulación del sistema jubilatorio	PR	Alta	No cumplida
5. Preparar un plan de reestructuración de la ANSES	PR	Baja	Cumplida
6. Preparar un plan detallado de acción para eliminar el déficit del PAMI	PR	Baja	Cumplida
7. Preparar un plan de reestructuración de las asignaciones familiares	PR	Baja	Cumplida
8. Implementar regulaciones a la ley de protección de la competencia	PR	Alta	Cumplida
9. Presentar un proyecto de ley sobre buenas prácticas en el sector financiero y el gobierno corporativo	PR	Baja	Cumplida
10. Publicación de reportes sobre la implementación de los compromisos asumidos en el pacto fiscal	PR	Baja	No cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.3.

El Gobierno mostró un desempeño desparejo en relación al cumplimiento de las metas pautadas. Respecto de las condiciones estructurales, había cumplido todas a excepción de la implementación de la reforma jubilatoria –suspendida por la Justicia- y la no aprobación de nuevas moratorias; sin embargo, muchas eran condiciones de baja profundidad estructural y por ende de relativamente fácil implementación. En cambio, las metas cuantitativas habían sido casi todas incumplidas. No obstante, estos desvíos expresaban menos el desinterés del

Gobierno por respetar las metas, que el impacto combinado sobre las finanzas públicas del aumento de los pagos de deuda y la caída de la recaudación (ver cuadros 4.7 y 4.8).

Debido a que tanto el Fondo como el Gobierno al comienzo de la negociación desplegaron una estrategia relativamente confrontativa, las primeras instancias se configuraron de manera conflictiva. En este sentido, Cavallo delegó deliberadamente las conversaciones iniciales a los secretarios de Hacienda y Financiamiento, buscando limitar la negociación a un nivel técnico[94]. No obstante, el hecho de que se evaluó el cumplimiento de condiciones estructurales de relativamente baja importancia, y, fundamentalmente, que el Gobierno flexibilizó su posición inicial, contribuyó a que la revisión se resolviera con un bajo nivel de conflicto internacional. Esto se manifiesta en que no fue necesaria la intervención de funcionarios de alto rango como el presidente o el director gerente del FMI y se respetaron las agendas de cada negociador.

La misión permaneció en el país entre el 16 y el 27 de abril, y fue liderada por Thomas Raichmann, el nuevo subdirector del departamento del Hemisferio Occidental. El tema más conflictivo fue, sin dudas, el déficit fiscal. Ante el desvío de la meta trimestral de déficit, el Gobierno procuró aumentar el límite anual tal como venía sucediendo en los años anteriores, pero se encontró con una rotunda negativa del Fondo. Dado que en el primer trimestre se había acumulado un déficit que alcanzaba casi el 50% de la meta anual de 6.500 millones de pesos, la decisión del Fondo determinó un escenario comprometido para los meses siguientes. El FMI también exigió compensar el excedente en el segundo trimestre, lo cual obligaba a aplicar un ajuste muy profundo en poco tiempo; pero luego aceptó la propuesta del Gobierno de hacerlo de forma repartida durante los meses siguientes (Página 12, 5 y 25/4/01).

Por otra parte, debía resolverse cómo corregir el déficit. Siguiendo la orientación "neokeynesiana", el Gobierno procuró evitar los recortes y hacerlo esperando un incremento en la recaudación que resultara de una probable reactivación; pero el Fondo exigió la implementación de medidas ortodoxas como la suba de impuestos[95] y la baja del gasto. A pesar de la aprobación del impuesto al cheque, el Fondo requirió un ajuste adicional que el Gobierno se resistía a aprobar. El Ejecutivo propuso un ajuste de 300 millones de pesos, que

[94] Al ser consultado en una conferencia de prensa acerca de las negociaciones con el Fondo, Cavallo se mostró distraído y manifestó desconocer si la misión había arribado al país. Pero la débil posición negociadora de Argentina otorgó poco margen para sostener esa posición: diez días después el propio Cavallo debió viajar a las oficinas del Fondo en Washington para concluir la negociación, aceptando muchos de los términos planteados por el organismo (Página 12, 17 y 29/4/01).

[95] La suba de impuestos no constituye una medida ortodoxa *per se*, pero sí lo era en el contexto recesivo vigente. Mucho más si se trataba de tributos indirectos como el IVA.

aumentó a 500 y luego a 700 millones para satisfacer el organismo; pero de todos modos, el Fondo no quedó conforme (La Nación, 13/4/01, Clarín 16 y 25/4/01).

Como una táctica de arrinconamiento, la misión retornó a Washington sin haber alcanzado un acuerdo, lo cual implicaba la suspensión de los desembolsos y el estallido de una crisis financiera. Por ello, Cavallo y su equipo viajaron a las oficinas del Fondo para concluir la negociación. Reconociendo el reducido margen que tenía el Gobierno para sostener estrategias confrontativas, antes de viajar anunció la ampliación del ajuste a 1.000 millones de pesos junto a la extensión de la base imponible del IVA y de Ganancias para reducir el bache fiscal. La mitad del ajuste se concentró en la ANSES, lo cual implicó una futura reducción de las asignaciones familiares y otros recortes; mientras que la extensión de IVA alcanzó a diarios, revistas y espectáculos artísticos y deportivos (Página 12, 27-28/4/01). Las medidas, criticadas por los sectores productivos y sindicales, alentaron el visto bueno de la Gerencia a la tercera revisión, que fue aprobada por unanimidad en el Directorio y permitió el desembolso de poco más de 1.200 millones de dólares.

Conciente de la necesidad de reducir la oposición doméstica, el Fondo señaló que el éxito del programa precisaba del compromiso de las autoridades con una firme implementación de las políticas, junto a la cooperación de la clase política y sus principales socios de la sociedad civil (IMF, 2001b: 22). Así, la priorización del pago de la deuda externa como eje de la política económica implicaba que el legítimo proceso político deliberativo en el plano doméstico, apareciera como una fuente de indeseables interrupciones.

Además de la vuelta a la ortodoxia, el Gobierno se comprometió a implementar un plan detallado para mejorar la administración y recaudación tributaria. Por otra parte, buscando reducir la carga del servicio de la deuda en el corto plazo, el Gobierno llevó adelante un canje voluntario de deuda conocido como megacanje. El mismo consistió en el cambio de 30.000 millones de dólares en títulos con vencimiento hasta 2005, por otros a más largo plazo; si bien permitió reducir en unos 12.000 millones de dólares los pagos de interés y capital de deuda entre 2001 y 2005, implicó un aumento de los pagos en los siguientes 25 años por 66.000 millones de dólares (Mussa, 2002: 60). Aunque fue apoyado por el FMI, el megacanje se trató de una decisión unilateral del Gobierno (entrevista con Jorge Baldrich, secretario de Hacienda desde abril a diciembre de 2001, 29/10/09).

4.5. La cuarta revisión: el último crédito

4.5.1. Nuevas políticas para los EE.UU. y el Fondo

Con el triunfo del candidato republicano George W. Bush en las elecciones estadounidenses a finales de 1999, accedieron al Ejecutivo norteamericano los sectores neoconservadores que hasta entonces habían manifestado sus propuestas sobre el papel de los organismos internacionales de crédito sólo en el Congreso. Estos sectores, que suelen ser más críticos del FMI que los demócratas (Broz, 2011), desaprobaban el 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. El FMI contribuía a ese proceso ya que si el país enfrentaba dificultades para atender el servicio de la deuda, otorgaba préstamos que posibilitaban su repago, actuando como un prestamista de última instancia. Esto era conocido como la teoría del riesgo moral[96].

En esta línea se encontraba la propuesta de reforma de las instituciones financieras internacionales del Congreso de los EE.UU., condensadas en el *Reporte Meltzer* (2000), cuyo diagnóstico y recomendaciones representaron la acción legislativa de mayor repercusión para la política financiera internacional de los EE.UU. en el inicio del siglo XXI (Burin, 2005: 28). Allí se proponía reformar al FMI como una pequeña institución centrada más en la prevención que en la resolución de crisis, con dos responsabilidades: otorgar préstamos de corto plazo y bajos montos ante crisis de liquidez, y proveer consejos (pero no condiciones) de política económica. En casos de crisis de solvencia, la Comisión promovía llevar a cabo una reestructuración de deuda. Asimismo entendía que los programas contenían una excesiva cantidad de condicionalidades con un bajo nivel de cumplimiento, lo cual los hacía ineficientes; por ello recomendaba que el FMI estableciera precondiciones para acceder al financiamiento. Esto derivó 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 reformas (Ibíd.: 43).

[96] Riesgo moral (*moral hazard*) es un término surgido en el ámbito de los seguros y derivado luego a las finanzas. Basado en la racionalidad instrumental individual, refiere a la idea de que la mera existencia de un seguro aumenta la posibilidad de que ocurra el evento respecto del cual se establece el aseguramiento. Esto se explica porque el seguro reduce el incentivo para que el asegurado tome las acciones preventivas necesarias. En el contexto financiero, los salvatajes financieros del FMI a países insolventes operarían como un reaseguro para los acreedores, quienes podrían cobrar las altas primas de riesgo que reclaman y evitar enfrentar el riesgo de incobrabilidad que conllevan sus acciones (Lane y Phillips, 2002: 1).

Este enfoque se apoyaba en la idea de modificar la función del FMI en el sistema financiero internacional, de banquero que otorgaba grandes créditos cuando estallaban crisis, a consultor y auditor en política económica. Se esperaba que la reducción del financiamiento del FMI propiciara la adopción de un mayor "autocontrol" y prudencia por parte de los países y del sector financiero, quienes no contarían con la expectativa de los créditos del organismo ante una crisis. La posición dominante que los EE.UU. ostentan en el FMI, les permitió configurar progresivamente el accionar del organismo a partir de estos lineamientos (Woods, 2003: 95).

En este sentido, Köhler se manifestó a favor de introducir reformas en consonancia -aunque no completamente- con esos planteos. De hecho, uno de los primeros actos de Köhler luego de asumir su cargo fue reunirse con el líder de la Comisión Meltzer y discutir las recomendaciones planteadas en el Reporte (Ibíd.: 30). En particular, veía con buenos ojos que el Fondo se concentrara en la prevención más que en la resolución de crisis, y apoyaba el establecimiento de límites al financiamiento y el involucramiento del sector privado en la resolución de crisis (Köhler, 2000). No obstante, consideraba que era preciso mantener los créditos a los países en desarrollo, para mantener la capacidad de intervención sobre sus políticas económicas (New York Times, 29/3/00).

En este contexto, el FMI llevó adelante la revisión de su política de condicionalidad buscando reducir el alto grado de incumplimientos que se observaba. La propuesta se orientó por el triple objetivo de endurecer, reenfocar y disminuir 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 presentaron como las condiciones ideales, y por ello su utilización se vio incrementada, tanto en general como frente al caso argentino en particular. Así, de un promedio de media acción previa por programa durante 1987-90, se pasó a un promedio de más de cinco en el período 1997-2000 (IMF, 2002b: 29).

Por otra parte, buscando aumentar el control del organismo sobre el desempeño de los países y, por ende, los grados de cumplimiento, las condiciones se concentraron en los campos de política tributaria, monetaria, cambiaria y financiera, las áreas primarias de *expertise* y responsabilidad del FMI. De este modo, exigencias que excedían la preparación y responsabilidad del Fondo como la flexibilización laboral, la eliminación de aranceles o la reforma del sistema de seguridad social, presentes en los acuerdos de finales de los '90, desaparecieron de los acuerdos subsiguientes en detrimento de una mayor presencia de

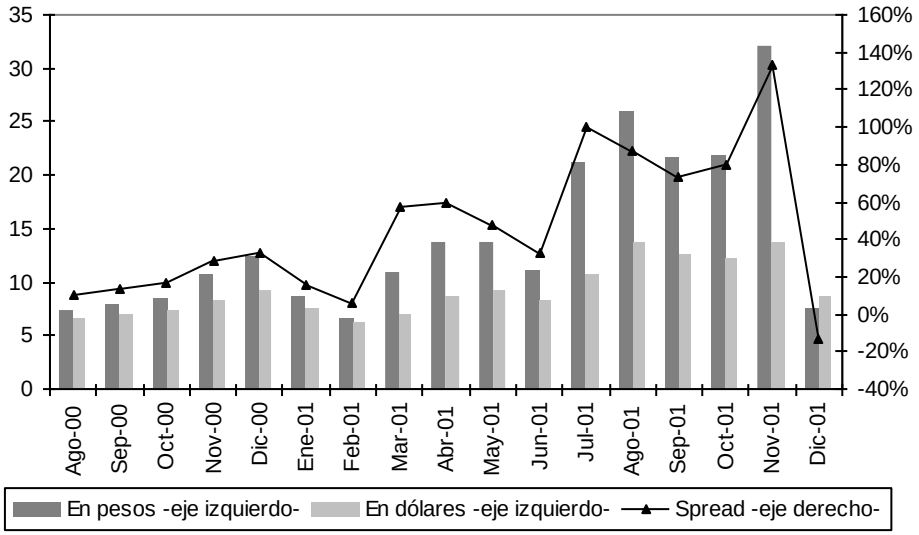
medidas relativas a la reforma del sistema tributario y financiero. Finalmente, respecto de la disminución de las condicionalidades el comportamiento del FMI durante la crisis argentina no reflejó avances; por el contrario, el número de las mismas fue en aumento. En efecto, el promedio de condicionalidades estructurales incluidas en cada revisión de los acuerdos trepó de 7.2 durante el período 1998-2001, a 10 durante 2003-2004 (datos propios).

La tendencia a endurecer la condicionalidad, restringir el financiamiento multilateral y procurar, en crisis de solvencia, la reestructuración de deuda involucrando al sector privado, auguraron un contexto cada vez menos favorable para la continuidad de la convertibilidad. Esto se manifestó en el despliegue de estrategias más confrontativas por parte del organismo.

4.5.2. Las negociaciones en torno a la cuarta revisión

En el marco de una profunda crisis económica y social, el organismo debía llevar adelante la cuarta revisión del acuerdo SBA. La imposibilidad de acceder al crédito internacional y la continua disminución de las reservas aumentaban las expectativas de una cesación de pagos y una devaluación. Esto se reflejaba en un aumento de la tasa de interés y, en especial, de la brecha entre las tasas bancarias en pesos y en dólares (véase el marcado incremento del *spread* a partir de julio en el gráfico 4.7). La insostenibilidad de la deuda pública llevaba que la discusión girara en torno menos a si debía haber una quita, que a cuando sucedería; en este sentido, algunos observadores calificaban la situación en Argentina como *"el choque de trenes más lento del mundo"* (Felix, 2001).

Gráfico 4.7: Argentina. Tasa de interés de depósitos a plazo fijo entre 7 y 59 días en dólares y en pesos y *spread*. En porcentaje, a fin de cada período.



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

La necesidad de recibir nuevos desembolsos del FMI, la creciente conflictividad social motivada por la política de ajuste constante, y el cada vez menor apoyo de las potencias centrales al mantenimiento de un régimen económico ya completamente dependiente de los recursos multilaterales, configuraron una débil posición negociadora para el Gobierno. Esto motivó que desplegara una estrategia cooperativa tanto en la etapa de implementación de las medidas acordadas como en la negociación por la revisión del acuerdo. Si bien hubo un regular desempeño en las condiciones estructurales, y las metas cuantitativas pudieron ser cumplidas luego de que fueran ajustadas en función del deterioro de las variables económicas, la disposición del Gobierno a implementar los compromisos se verifica en que en el marco de una profunda crisis social, avanzó en un proyecto para reducir las asignaciones familiares y contuvo a rajatabla el gasto primario.

Cuadro 4.9: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes al período ene-jun 2001, 4ª Revisión acuerdo SBA, 2000. En millones de pesos.

Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Déficit acumulado del Gobierno Nacional	Ejecución	-5.469	-5.339
2. Tope al gasto primario del Gobierno Nacional	Ejecución	26.657	26.429
3. Resultado consolidado acumulado de los Gobiernos Provinciales	Indicativa	-1.450	-1.448
4. Variación acumulada en la deuda del Gobierno Nacional	Ejecución	7.025	6.973
5. Variación acumulada en la deuda de corto plazo del Gobierno Nacional	Ejecución	3.500	2.269
6. Variación acumulada en la deuda del Sector Público Consolidado	Ejecución	8.762	8.394
7. Variación acumulada de los activos internos netos (AIN) del Banco Central	Ejecución	8.652	8.549

Nota: en negrita se resaltan las metas no cumplidas.
Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.4.

Cuadro 4.10: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 4ª Revisión del acuerdo SBA, 2000.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. Anunciar públicamente que podrían recortarse las transferencias garantizadas a las provincias, para cumplir la ley de déficit cero	AP	Baja	Cumplida
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	Alta	No cumplida
3. Implementar el plan de reestructuración diseñado de las asignaciones familiares	PR	Alta	Parcialmente cumplida
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema jubilatorio	PR	Baja	No cumplida
5. Anunciar un cronograma de eliminación del Arancel Externo Común del MERCOSUR para fin de 2002	PR	Baja	Cumplida
6. Proponer un nuevo marco regulatorio para el Sistema Portuario	PR	Baja	No cumplida

7. Publicación de reportes sobre la implementación de los compromisos asumidos en el pacto fiscal	PR	Baja	Cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.3.

En virtud de que no disponía de financiamiento y el Fondo no estaba dispuesto a flexibilizar la meta de déficit, el Gobierno promovió la aprobación de la llamada ley de déficit cero. El proyecto condicionó todos los gastos del Estado Nacional a la evolución de la recaudación tributaria, a excepción del servicio de la deuda, cuya prioridad quedaba garantizada. Asimismo, estableció el objetivo de eliminar el déficit primario para el próximo año, lo cual implicaba la autoimposición de metas fiscales mucho más restrictivas que las planteadas por el FMI. Haciendo virtud de la necesidad, el Gobierno presentó la propuesta como un paso hacia la soberanía económica (La Nación, 10/7/01); pero en realidad, reflejaba la decisión de eliminar el déficit rápidamente, sin necesidad de gestionar acuerdos con otras dependencias públicas como la Aduana o la AFIP (entrevista con Jorge Baldrich, 29/10/09).

La frágil posición financiera explica que la propuesta fuera tratada sobre tablas y aprobada rápidamente tanto en Diputados como en Senadores; en esta última, sancionándose en una sesión extraordinaria desarrollada un día domingo. El proyecto contó con el apoyo sólo de la UCR y fue aprobado merced a que varios senadores del PJ dieron *quórum* pero luego se retiraron de la sesión (La Nación, 30/7/01). Invocando el déficit cero, el Gobierno anunció un ajuste en el gasto de 2.300 millones de pesos que se lograría a través de la reducción de las asignaciones familiares y un recorte del 13% en salarios y jubilaciones mayores a 500 pesos; asimismo, elevó a 0.6% la alícuota del impuesto al cheque. Las medidas fueron bien recibidas por los acreedores y el sector financiero, pero resistidas por gran parte del arco político, los sindicatos y movimientos sociales. Por su parte, las potencias centrales manifestaron su apoyo, aunque plantearon dudas respecto del margen político con el que contaba el Ejecutivo para implementarlas (Clarín, 14/7/01).

La robusta posición negociadora y un estilo negociador menos flexible alentaron que el Fondo desplegara una estrategia confrontativa; pero el interés por evitar aparecer como el responsable del estallido de una inevitable crisis, la presión de las potencias centrales para que la crisis argentina no generara una desestabilización en las economías emergentes, y la cooperación desplegada por el Gobierno, motivaron que el organismo se aviniera finalmente a continuar el acuerdo. No obstante, la negociación tuvo un alto nivel de conflictividad que se manifestó en la intervención activa de los EE.UU. y de altos funcionarios del Fondo y del Gobierno, y en que no se discutió sobre temas en particular, sino sobre la continuidad o no del programa vigente y, en una segunda etapa, la entrega de un desembolso extraordinario.

Liderada por Raichmann, la misión del Fondo permaneció en el país entre el 26 de julio y el 7 de agosto. A poco de llegar, el Gobierno promulgó la ley de déficit cero y manifestó su intención de ratificar el acuerdo. Pero reflejando su menor disposición a aprobar la revisión, Köhler insistió en la importancia de implementar efectivamente esa medida (IMF, 2001d). Asimismo, el Gobierno enfrentó la resistencia del Tesoro a aprobar la revisión (Página 12, 24/7/01); por ello, funcionarios de segunda línea del Ministerio de Economía viajaron a Washington para agrandar el conjunto ganador de los EE.UU. (Clarín, 26/7/01).

La misión del FMI regresó a Washington y demoró el visto bueno a la revisión, lo cual agravó las condiciones financieras en el país y promovió su contagio hacia Brasil y Uruguay. Para contener la expansión de la crisis, el Fondo anunció un paquete de salvataje para Brasil de 15.000 millones de dólares, por entonces el mayor crédito otorgado a un país en toda su historia. Apoyado en ese antecedente, y considerando que la cuota pautada de 1.260 millones aparecía insuficiente para compensar la disminución de las reservas, el Gobierno anunció que el FMI estaba dispuesto a otorgar un desembolso extraordinario semejante para nuestro país. Pero en una demostración de su confrontatividad, el Fondo lo desmintió el mismo día (Página 12, 7/8/01).

Ello motivó que una misión de funcionarios de segunda línea de Economía viajara a Washington para continuar con las negociaciones, las cuales se desarrollaron entre el 10 y el 17 de agosto directamente con la Gerencia. Cavallo se quedó en el país porque, ya por entonces, tenía una mala relación con Köhler que amenazaba con sumar más obstáculos a la negociación (Loser cit. en Tenembaum, 2004: 186). El Fondo exigió la implementación de las reformas necesarias como precondición para la entrega de un desembolso extra, en especial, la implementación de la suspendida reforma de la seguridad social, la reforma de la coparticipación y la eliminación del piso de transferencias aseguradas de la Nación a las provincias (Página 12, 17/8/01). La confrontatividad del Fondo se vio reforzada por el interés de EE.UU. en que el desembolso incluyera el compromiso de avanzar en una quita de la deuda, para que los inversores afrontaran parte de las pérdidas. Por entonces, el secretario O'Neill enunció su "célebre" declaración respecto de que *"[estaban] trabajando para crear una Argentina sostenible, no para que apenas siga consumiendo el dinero de los plomeros y carpinteros estadounidenses, que ganan 50.000 dólares al año y se preguntan qué diablos estamos haciendo con su dinero"* (Página 12, 18/8/01).

Por entonces las posiciones dentro del Fondo respecto del otorgamiento del crédito extra no eran homogéneas. Algunos técnicos se manifestaban en contra de otorgarlo, ya que consideraban que no existía chance de que el paquete resolviera los problemas económicos

(Mussa, 2002: 78); mientras que la Gerencia se debatía entre suspender la asistencia, o aprobar un aumento *standard* de la línea de crédito por 5.000 millones de dólares que permitiera ganar tiempo (Blustein, 2005: 145; OEI-FMI, 2004: 91). Aunque los técnicos calcularon en un 20 o 30% las probabilidades de éxito del programa, la Gerencia tenía un interés por evitar que el Fondo fuera señalado como el responsable de dejar caer al país que poco tiempo atrás había sido presentado como su "mejor alumno" (OEI-FMI, 2004: 94-95).

Asimismo, había diferencias al interior de los EE.UU. y entre las potencias centrales respecto de cómo proceder frente a la crisis. En cuanto a la administración Bush podían identificarse dos posturas: el Departamento de Estado apoyaba el crédito, ya que temía por la estabilidad política de la región, mientras que el Tesoro proponía destinar una suma de dinero adicional para garantizar una reestructuración de la deuda que incluyera una quita (Blustein, 2005: 147). Por último, aunque la mayoría de los países centrales apoyaban el desembolso, los Países Bajos y Suiza se manifestaban en contra porque entendían que la Argentina debía revisar integralmente su programa económico.

Finalmente, luego de que el resto de los países del G7, América del Sur y España manifestaron su apoyo, la Gerencia dio su visto bueno a la aprobación de la cuarta revisión. Ésta incluyó un aumento del crédito disponible en 8.000 millones de dólares, de los cuales 3.000 millones fueron destinados a una futura operación de reestructuración de deuda (IMF, 2001c). Esto llevó la línea de crédito disponible para el país a 21.800 millones de dólares, un 800% de la cuota, de los cuales 7.700 estaban disponibles en la línea más restrictiva SCR. Demostrando la alta conflictividad de la negociación, por primera vez durante el período analizado la ratificación de la revisión en el Directorio enfrentó abstenciones, a cargo de los representantes de Holanda y Suiza (cada uno junto a otros países), quienes manifestaron que el crédito sólo demoraría el inevitable abandono de la convertibilidad y la necesaria reestructuración de la deuda (Blustein, 2005: 154)[97]. En este sentido, el comunicado de prensa anunciando la aprobación de la revisión señalaba que había sido una decisión "del Fondo", en lugar de "los Directores" como era acostumbrado (IMF, 2001e).

Si bien el Gobierno logró posponer para fin de año el envío de la reforma de la coparticipación al Congreso y la implementación de la reforma de seguridad social, debió cumplir con la precondición formal de anunciar que para cumplir con la ley de déficit cero podrían cortarse las transferencias a las provincias. Esto motivó el rechazo de todos los gobernadores de la oposición, y agregó obstáculos a la posibilidad de lograr la reforma de la

[97] La abstención es la manera tradicional de manifestar desacuerdos en el Directorio Ejecutivo (ver Capítulo 2, apartado 2.4.2).

coparticipación para la próxima revisión (Clarín, 28/8/01). Asimismo, en una conversación entre De la Rúa y Bush, los EE.UU. recalcaron que su apoyo era condicional al cumplimiento efectivo del profundo ajuste establecido en el déficit cero (Página 12, 24/8/01).

Las dificultades para el futuro fueron resaltadas por el Fondo en su *Reporte* sobre la revisión. Primero, a diferencia de los documentos anteriores cuyas proyecciones hacían referencia a la evolución de los indicadores en varios años venideros, en éste las proyecciones se extendían solamente hasta el final de 2001, es decir, por sólo cuatro meses (IMF, 2001c). Si la incertidumbre hacía más difícil el cálculo de las variables económicas a futuro, las cortas proyecciones incluidas manifestaban las bajas expectativas de éxito que tenía el organismo sobre el programa. Segundo, y en relación con lo anterior, el Fondo hacía explícitos los riesgos que aumentaban la incertidumbre: a) las metas del déficit cero eran ambiciosas y su cumplimiento no estaba garantizado, b) la débil posición de liquidez de los bancos, que dificultaba resistir otra caída de los depósitos, y c) el poco tiempo disponible para establecer credibilidad con los mercados antes de que llegaran las amortizaciones fuertes (Ibíd.).

Luego de una intensa negociación se llegó a un resultado en el que ambas partes ganaron, pero también cedieron algo. El Gobierno 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. Ese compromiso dejó conforme a la administración Bush, interesada en emitir señales concretas de que el sector privado debía involucrarse en las resoluciones de las crisis compartiendo una parte de las pérdidas. Finalmente, el FMI dejó conformes a la Argentina y a los países centrales, mientras ganaba tiempo para evitar aparecer como responsable de la crisis económica que parecía inevitable (OEI-FMI, 2004: 95).

4.6. La suspensión del acuerdo y la caída de la convertibilidad

Los acontecimientos suscitados durante los últimos meses de 2001 presentaron nuevas restricciones a la gestión de De la Rúa y, en el marco de la relación con el FMI, debilitaron aún más su posición negociadora. En el ámbito doméstico, a la creciente conflictividad social se sumó la derrota en las elecciones legislativas de octubre a manos del PJ, lo cual auguró mayores obstáculos en el Congreso. En el ámbito internacional, se destacan el ingreso de Anne Krueger a la Gerencia del FMI en reemplazo de Stanley Fischer y los atentados del 11 de septiembre sobre las Torres Gemelas en EE.UU. Respecto del primero, Fischer, un demócrata liberal, renunció a su cargo en el Fondo dos años antes del plazo estipulado debido a que tenía poca afinidad política con Köhler y la gestión de Bush. En su reemplazo, Krueger introdujo en el FMI la posición más rígida de la Casa Blanca respecto del rol del organismo

en las crisis de deuda. La nueva vicedirectora 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 deuda (Loser cit. en Tenembaum, 2004: 215) Por su parte, los atentados del 11 de septiembre 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 los EE.UU., lo cual determinó una menor atención de ese país a la situación en argentina.

Como resultado de la continua salida de depósitos y caída de las reservas, en el segundo semestre de 2001 la economía dispuso de medios de pago inferiores en dos puntos porcentuales del PBI respecto de los que utilizó entre 1997 y 2000 (Schvarzer y Finkelstein, 2003). Con el fin de evitar la suspensión de la cadena de pagos y el consecuente agravamiento de las condiciones sociales, el Gobierno nacional y catorce provincias comenzaron a emitir títulos que funcionaron como una moneda dado que podían usarse para pagar impuestos nacionales, eran ampliamente aceptados para adquirir bienes y servicios y fueron emitidos en fracciones de hasta un peso (Íbid.). Evidenciando la magnitud de la brecha fiscal, la emisión total de cuasimonedas ascendió a 8.974 millones de pesos, de los cuales un 38% correspondió a los patacones, emitidos por la provincia de Buenos Aires, y un 37% a los lecop, utilizados por el Gobierno Nacional para cubrir sus obligaciones con las provincias (Féliz, 2004: 127)[98].

Asimismo, para enfrentar la crisis de solvencia el Gobierno anunció el segundo canje de deuda del año. A diferencia del primero, este estableció un tope del 7% a la tasa que devengarían los nuevos bonos, lo cual implicaba una quita de hecho sobre los acreedores. Se propuso cambiar todos los bonos con vencimiento hasta 2011, equivalentes a unos 60.000 millones de dólares, por nuevos títulos en dólares llamados préstamos garantizados, cuyo pago estaba asegurado por la recaudación tributaria. El canje, que contó con el visto bueno del FMI, se realizó en dos etapas, la primera en el ámbito doméstico, dirigida especialmente a los bancos y las AFJP, principales acreedores locales del Estado, y la segunda en el ámbito internacional (Clarín, 2/11/10). En la primera etapa se canjearon 42.000 millones de dólares en títulos nacionales por préstamos garantizados en dólares, que más tarde fueron pesificados como consecuencia del *default*, y 16.000 millones de dólares en títulos provinciales por bonos nacionales en pesos a más largo plazo (IMF, 2002a: 7). No obstante, la caída de la gestión De la Rúa impidió llevar adelante la segunda fase del canje.

[98] También emitieron cuasimonedas, en orden decreciente respecto de la magnitud de la emisión, las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Tucumán, San Juan, Misiones, Mendoza, Río Negro, Chubut, Chaco, Formosa, Catamarca, Tierra del Fuego y La Rioja; además de los municipios de Frías en Santiago del Estero y San Francisco en Córdoba (Féliz, 2004: 127).

A cambio de incorporar las deudas provinciales a la reestructuración, el Gobierno Nacional presionó a las provincias para que aceptaran un recorte del 13% de las transferencias tributarias mensuales en línea con el déficit cero, y para que apoyaran una reforma de la ley de coparticipación que estableciera una alícuota única para cada provincia respecto de todos los impuestos. Se trataba de dos condicionalidades requeridas por el FMI para la próxima revisión, y la baja disposición del organismo a tolerar incumplimientos dejaba poco margen para comenzar la negociación sin haberlas aprobado. Debido a que la crisis económica afectaba también a varias provincias, el Gobierno logró el compromiso de todas las jurisdicciones, excepto Santa Cruz, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, las cuales gozaban de una situación financiera relativamente estable (Página 12, 15/11/01).

Aunque el Gobierno mantuvo una estrategia cooperativa con el organismo hasta el final de su gestión, la necesidad de recibir financiamiento externo de la única fuente disponible llevó a que el presidente De la Rúa solicitara al Fondo la entrega del desembolso pautado antes de la realización de la quinta revisión, pasando por alto las reglamentaciones establecidas (Página 12, 8/11/01). Asimismo, en una entrevista personal le solicitó al presidente Bush que realizara gestiones para que el Fondo adelantara el desembolso. Sin embargo, éste se limitó a señalar que el apoyo a la Argentina en la negociación con el Fondo estaba supeditado al cumplimiento de los compromisos asumidos con el organismo, en especial el déficit cero (Página 12, 12/11/01). La prescindencia de EE.UU. de la crisis argentina, que prácticamente sentenció el camino hacia la cesación de pagos, se explicaba por factores ideológicos, políticos, y también, económicos. Además de la orientación conservadora de su política financiera internacional y la mayor relevancia de las cuestiones de seguridad nacional en la agenda de política exterior, las instituciones financieras de ese país estaban poco expuestas a una cesación de pagos en Argentina, debido a que durante 2001 se habían desprendido de gran parte de los títulos locales. En efecto, sólo algo más del 9% del total de la deuda declarada en *default* estaba en manos de inversores estadounidenses (Bruno, 2004: 182).

En vista de que no podrían recibirse los desembolsos sin pasar por la revisión, funcionarios de segunda línea de Economía admitieron que no podrían cumplirse las metas de déficit y viajaron a las oficinas del Fondo en Washington para solicitar un *waiver* que posibilitara superar la revisión (Página 12, 16/11/01). Asimismo, Cavallo procuró nuevamente obtener apoyo de EE.UU., pero O'Neill se mostró prescindente, en línea con la política de delegar en el Fondo el manejo de la crisis (Página 12, 18/11/01).

La prescindencia del país con mayor capacidad de influencia sobre el FMI no hizo más que reforzar la intransigencia del organismo. El Fondo desplegó una estrategia marcadamente

confrontativa debido a su fortalecida posición negociadora y a su inflexible estilo de negociación. La primera se explicaba por dos motivos: sus créditos se habían vuelto decisivos para la continuidad de la convertibilidad y todas las potencias centrales coincidían en la necesidad de que Argentina devaluara y estableciera una reestructuración de deuda. Por su parte, la segunda se comprendía a partir del decidido interés de la Gerencia en que Argentina abandonara la convertibilidad (entrevista con Hugo Alconada Mon, corresponsal del Diario *La Nación* en Washington desde 2004, 26/12/07).

Conciente de que la suspensión del acuerdo con el Fondo implicaba la caída de la convertibilidad, el Gobierno anunció, como táctica para arrinconar al organismo, que el bache fiscal derivado del no cumplimiento del déficit cero se cubriría con créditos de las IFIs, sobre los cuales no tenía certeza de su desembolso. No obstante, también anunció un recorte extra para 2002 que incluía mantener el recorte del 13% sobre los salarios públicos y las transferencias a las provincias, eliminar el Fondo de Incentivo Docente y el aguinaldo, y arancelar las universidades (Página 12, 20 al 22/11/01). El anuncio motivó el rechazo de prácticamente todo el espectro político, incluida la UCR, y desató varias protestas. El entonces jefe de asesores de Economía reflejaba, en los términos del esquema conceptual, la centralidad que asumía la cooperación en términos de cumplimiento de los compromisos asumidos cuando se estaba frente a un negociador altamente confrontativo como el FMI: *"Es la cuarta vez en el año que vamos al Directorio del Fondo con un programa nuevo. Eso tiene su precio, lo que explica que la cosa esté complicada. Quieren ver más hechos y no meras promesas"* (G. Mondino en Página 12, 21/11/01).

El 28 de noviembre arribó al país la misión del Fondo, y como táctica de arrinconamiento, manifestó que la aprobación de la revisión estaba supeditada a la implementación de la reforma de la coparticipación (Clarín, 28/11/01). Paralelamente, en un seminario en Washington, Krueger manifestó que tarde o temprano el país debería flotar el tipo de cambio, lo cual aumentó las turbulencias financieras (Ibíd.). Allí también, Krueger presentó una propuesta de gestión de quiebras soberanas, en el cual el FMI jugaría un rol similar al de un síndico en una quiebra empresaria. Si bien la comunidad financiera rechazó el sistema porque implicaba que el Fondo actuara como juez y parte simultáneamente, en tanto los países que van a cesación de pagos suelen tener deudas con acreedores privados y los organismos multilaterales, el anuncio reflejó el consenso respecto de que en casos de crisis de solvencia como la que atravesaba la Argentina, debía realizarse una reestructuración de la deuda[99].

[99] La propuesta planteó que el Fondo debía tener el poder de ordenar los procesos de *default*, actuando como una suerte de mediador entre el país deudor y los acreedores, tratando de conseguir que éstos últimos llevaran a cabo

Ante la salida masiva de depósitos del sistema financiero y el descenso de las reservas, el Gobierno instauró sin consultar con el Fondo 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 acordadas con el FMI, junto con la grave crisis política y social por la que atravesaba el país, motivó que la Gerencia anticipara el regreso de la misión a Washington y anunciara que no estaba en condiciones de dar su visto bueno a la quinta revisión (Clarín, 6/12/01).

Con el apoyo de Brasil, cuya economía se veía afectada por la crisis local, Cavallo viajó a Washington desplegando una estrategia cooperativa extrema, reflejada en la disposición a implementar cualquier medida que el Fondo considerara necesaria[100]. El FMI exigió la aprobación de la reforma de la ley de coparticipación y de un presupuesto para 2002 que incluyera un ajuste lo suficientemente profundo para garantizar el cumplimiento del déficit cero. La amplia cooperación del Gobierno en el nivel internacional implicó que actuara como una correa de transmisión de las demandas del Fondo, lo cual conllevó un aumento de la confrontación en el plano doméstico. En efecto, el Gobierno anunció un nuevo ajuste que incluyó la suspensión del pago de aguinaldos y el recorte del 21% de los salarios públicos, junto al aumento de la alícuota del impuesto al cheque al 1.2% y la eliminación de los planes de competitividad y diversas exenciones al IVA; esto motivó el rechazo de todo el espectro político y la realización de un paro general convocado por las tres centrales sindicales (Página 12, 10-13/12/01). Asimismo, el Gobierno giró el presupuesto 2002 con un recorte del 19% en los gastos, y presionó al PJ para que fuera aprobado rápidamente a fin de destrabar la negociación con el Fondo (Página 12, 18/12/01).

El estallido de diversos conflictos sociales en todo el país junto al rechazo del PJ a integrar un gobierno de unidad, motivaron la renuncia de Cavallo y la caída, un día después, del Gobierno de la Alianza. Sin crédito externo y sin el apoyo de los organismos financieros ni de los países centrales, la Argentina declaró a fin de ese año la suspensión parcial de los pagos de la deuda pública, y días después, abandonó el régimen de convertibilidad. En medio de una crisis sin precedentes en la historia argentina, en la que se sucedieron cinco presidentes en una

---

una negociación de buena fe. Durante este proceso, podrían instaurarse controles temporales de capitales a fin de evitar una fuga masiva, lo cual podría empeorar la crisis. Esta propuesta, que aseguraba al FMI el carácter de acreedor privilegiado, estaba inspirada en el Capítulo 11 del Código Civil de EE.UU., referido a las quiebras de empresas e incorporaba la idea de que los países podían quebrar al igual que ellas, y que en ese proceso de quiebra podría haber acreedores que cobraran y otros que no, en relación al riesgo que hubieran asumido al efectuar sus préstamos (Bembi y Nemiña, 2007: 55).

[100] *"Con tal de que venga el dinero, yo firmo cualquier carta de intención (con el Fondo Monetario) y cualquier waiver (pedido de dispensa)"* (Cavallo en Página 12, 7/12/01).

semana, asumió la presidencia el senador Eduardo Duhalde. Con su gestión, se iniciaba una nueva etapa en la Argentina y en su relación con el FMI.

4.7. Conclusiones del capítulo

Recapitulando, pueden identificarse dos períodos en la relación entre el Fondo y el Gobierno durante la gestión de la Alianza. En el primero, que va desde la asunción de De la Rúa hasta la aprobación del "blindaje", se configuraron procesos de negociación de mutua colaboración, reflejados en acuerdos alcanzados rápidamente, la implementación de pocas tácticas confrontativas de parte de ambos negociadores y la intervención de funcionarios de rango medio. Esto se comprende porque ambos negociadores, aunque de manera más pronunciada en el caso del Gobierno, desplegaron estrategias cooperativas. El estilo flexible, basado en la coincidencia de la preferencia por las políticas pro-mercado para reestablecer el crecimiento, explica la disposición cooperativa del Gobierno y el FMI.

En el segundo período, que se extiende a través de todo 2001, las negociaciones fueron aumentando la conflictividad a medida que el FMI implementó progresivamente una estrategia confrontativa y sus créditos cobraron un papel decisivo para la continuidad del régimen convertible. Esto se reflejó en la implementación de diversas tácticas de confrontación por parte del Fondo (en especial demoras y arrinconamientos), y la intervención recurrente del director gerente y el presidente argentino. En el marco del mantenimiento de la cooperación del Gobierno, las negociaciones se configuraron progresivamente como un proceso de dominación por parte del organismo. Esta característica se hizo más evidente hacia el final del período, cuando el ministro Cavallo se mostró dispuesto a aceptar cualquier condición con tal de recibir nuevos desembolsos del Fondo para sostener la convertibilidad.

Asimismo, a medida que se deterioraban las condiciones económicas en Argentina, las exigencias del Fondo cambiaron en un doble sentido: primero, la reducción del déficit pasó a ser el tema central, disminuyendo la importancia de las reformas estructurales en la agenda de las negociaciones. Así, de la mano del menor acceso a fuentes de financiamiento alternativas a las IFIs, la agenda se volvió menos cualitativa y más cuantitativa. En segundo lugar, se reclamó la implementación efectiva de las medidas en lugar de su simple declamación como compromiso. El fortalecimiento de la posición negociadora y la mayor inflexibilidad de su estilo negociador permiten comprender ese giro en el FMI. A pesar de que el Gobierno mantuvo una estrategia cooperativa, el menor margen de acción resultante de la confrontatividad del Fondo, la mayor conflictividad doméstica y el progresivo deterioro de las condiciones económicas contribuyeron a que los esfuerzos por implementar las exigentes

condiciones del organismo fueran en vano. Por consiguiente, al llegar el final de 2001 la casi nula tolerancia del Fondo a aceptar incumplimientos y a otorgar concesiones determinó la suspensión del acuerdo y la caída de la convertibilidad.

Capítulo 5. Dominación y conflicto. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión Duhalde (2002-2003)

Al momento de la asunción de Duhalde, la Argentina estaba sumida en una profunda crisis económica, política y social. El país atravesaba el cuarto año de achicamiento del producto, y afrontaba una deuda que equivalía al 500% de las exportaciones de un año y casi el 1000% del total de las reservas, así como una profunda desconfianza sobre la estabilidad de la moneda nacional. Por su parte, el desempleo afectaba a casi una quinta parte de la población, y la pobreza y la indigencia ascendían al 40% y al 13% respectivamente (estas cifras llegaron casi al 60% y al 25% a mediados de ese año).

Luego de la consolidación de Duhalde al frente del Ejecutivo, las primeras medidas del Gobierno en materia económica consistieron en devaluar la moneda nacional con el fin de reactivar la economía, y procurar la obtención de apoyo financiero y político del FMI, lo cual lo llevó a implementar una estrategia abiertamente cooperativa. Sin embargo, factores ideológicos y políticos llevaron al Fondo a desplegar una estrategia marcadamente confrontativa. Esto determinó que las negociaciones por la suscripción de un acuerdo tuvieran un alto nivel de conflictividad, y se extendieran inéditamente por poco más de un año.

A partir del ingreso de Lavagna en reemplazo de Remes Lenicov al ministerio de Economía y la cristalización de un consenso básico entre el Ejecutivo y los gobernadores oficialistas, el Gobierno viró progresivamente su estrategia hacia la confrontación. Esto le permitió quebrar la dominación que ejercía el Fondo en el marco de la negociación, e influir activamente sobre la agenda de la negociación. El apoyo de varias potencias internacionales, entre ellas EE.UU., y la mejora de la economía permitieron ampliar su margen de acción. No obstante, el Fondo mantuvo su intransigencia hasta que accedió, por presión del G7, a suscribir un acuerdo de transición de sólo ocho meses que incluyó condicionalidades de relativamente baja exigencia.

El desarrollo del Capítulo se organiza en cuatro partes. En la primera, se presenta un repaso de los principales acontecimientos que motivaron la caída del régimen de convertibilidad, el debate entre la devaluación y la dolarización, los dos proyectos en pugna para salir de la crisis, y la consolidación de la salida devaluatoria, reflejada en la designación de Duhalde a la presidencia. En la segunda, se explican los factores que permiten comprender la cooperación del Gobierno y la intransigencia del Fondo, cuando más necesaria aparecía sus asistencia crediticia. En la tercera, dividida en tres apartados, se analiza el proceso relativo a la larga negociación por el acuerdo SBA de transición, suscripto a principios de 2003. En la cuarta, se

analizan las negociaciones relativas a las revisiones del acuerdo realizadas durante la gestión de Duhalde.

5.1. La consolidación de la salida devaluatoria

Aunque algunos observadores consideraron que los persistentes conflictos políticos de finales de 2001 expresaban la consolidación de condiciones materiales que propiciaban la transformación radical de las estructuras sociales (Sartelli, 2002); era visible que, a excepción de los grupos representados por partidos y movimientos sociales de izquierda, una parte mayoritaria de los sectores populares y medios centraban sus reclamos en la recuperación del empleo y/o de sus ahorros bancarios, según correspondiera. Si bien coincidían en el rechazo a muchas de las políticas neoliberales, eran pocas las voces que inscribían ese reclamo, casi "revolucionario" en función de los límites que imponía el régimen de convertibilidad para seguir en pie, pero reformista en esencia, en el marco de un proceso verdaderamente revolucionario[101].

Por su parte, los sectores dominantes se agrupaban en torno a dos fracciones en función de su proyecto económico para resolver la crisis. Por un lado, las empresas extranjeras concesionarias de los servicios públicos privatizados (en su mayoría europeas y norteamericanas) y el sector financiero local (se trata de los principales bancos –en su gran mayoría, de capitales foráneos- que operaban en el ámbito nacional y de las AFJP) proponían mantener la convertibilidad o avanzar hacia una dolarización, la cual les permitiría asegurar el valor en dólares de sus activos fijos y de las futuras transferencias de utilidades a sus casas matrices. Por otro lado, los grupos económicos locales alentaban la devaluación, que les posibilitaría mejorar su competitividad mediante la disminución del salario real, aumentar la protección efectiva contra las importaciones y, en el caso de los exportadores, obtener ingresos extraordinarios derivados del diferencial cambiario.

Factores ideológicos, políticos y económicos contribuyeron a la consolidación de la salida devaluatoria. Primero, los promotores de la dolarización no contaban con una identidad "nacional" tal como podían lucir sus adversarios del sector productivo, basada principalmente en una larga historia de presencia en el país[102]. Probablemente quien estaba más cerca de

[101] El tiempo demostró que, aunque destacable como estrategia de confrontación social contra los sectores dominantes en esa coyuntura, la lucha de "los piquetes" y "las cacerolas" estuvo lejos de ser una sola.

[102] Aunque la denominada burguesía nacional se impuso en la batalla ideológica por la representación de la identidad "nacional", esto no implica que efectivamente posea ese atributo. Al respecto, Schorr (2005) resalta tres razones que fundamentan esta afirmación. Primero, porque la lógica de acumulación, expansión y ahorro de estos sectores empresarios está fuertemente transnacionalizada y, en consecuencia, cada vez más disociada del territorio nacional. Segundo, porque los sectores populares no constituyen aliados estratégicos en términos

poder ostentar ese valor, el sector bancario, enfrentaba un fuerte desprestigio ante la sociedad como el responsable de haber confiscado los ahorros de los sectores medios. Segundo, debido a que muchos compartían el espacio político del peronismo, el sector devaluacionista contó con el apoyo de la CGT, quien, aunque crítica de la erosión sobre el salario que implicaba la devaluación, resaltó el impulso al empleo que se generaría a partir de la sustitución de importaciones. Tercero, aunque la devaluación suponía una transferencia de ingresos de los trabajadores al capital local, la dolarización auguraba un escenario aún más excluyente para los asalariados, toda vez que su instauración requería un profundo ajuste fiscal para garantizar el pago de la deuda. Al respecto, es notable el contraste en el papel asignado a los asalariados en cada proyecto. Mientras que la fracción dolarizadora exigía al Gobierno no escatimar recursos ni fuerza para contener la protesta social; los devaluacionistas resaltaban el carácter redistributivo e inclusivo del programa, principalmente a través del aumento de empleo (Ortíz y Schorr, 2007: 11).

Por lo antedicho, y sumado a que era la fuerza de alcance nacional que había triunfado en las elecciones legislativas recientes, el proyecto político que siguió a la renuncia de De la Rúa se articuló alrededor del peronismo. Luego del breve interregno de Puerta, presidente provisional del Senado, con el apoyo del justicialismo -en especial de las provincias chicas- la Asamblea Legislativa ungió como presidente a Rodríguez Saa, gobernador de San Luis, por 169 votos a favor y 138 en contra (La Nación, 23/12/01). Durante su gestión de sólo una semana, Saa tomó dos decisiones centrales: declaró la cesación de pagos parcial de la deuda pública, y mantuvo el régimen de convertibilidad.

De un *stock* de deuda pública a fin de 2001 de 144.500 millones de dólares, se declararon en *default* 94.300 millones, un 65% del total. Ese monto estaba constituido por 87.000 millones en títulos públicos y 7.300 millones de deuda con organismos oficiales (en especial, el Club de París), la banca comercial y otros acreedores (Kulfas, 2004). Se mantuvieron al día los pagos correspondientes a la deuda con organismos multilaterales, los préstamos garantizados que habían sido emitidos en el canje de noviembre (aunque luego fueron pesificados) y los bonos provinciales garantizados (Bruno, 2004). Aunque la renegociación con los tenedores de títulos se dilató para mediados de 2003, la declaración del *default* abrió un frente de conflicto con el sector financiero local e internacional y varias potencias centrales que repercutió en las negociaciones con el FMI.

económicos y políticos; esto se refleja en que la mayoría de estos actores concibe a los salarios más como un costo empresario que como un determinante clave de la demanda interna. Tercero, porque su proyecto de país no parece estructurarse en torno a una oposición con el capital extranjero, sino más bien en términos de asociación (por lo general subordinada) o de no confrontación, y no supone un planteo de reindustrialización.

La indefinición respecto a cómo salir de la convertibilidad, su débil legitimidad como primer mandatario, y el hecho de que sugiriera extender su mandato más allá de los tres meses estipulados por el Congreso, llevaron a que los gobernadores justicialistas retiraran el apoyo a Saa y determinaran su renuncia el último día del año 2001. Luego de un fugaz interregno a cargo del presidente de la Cámara de Diputados; con el apoyo del justicialismo, la UCR y el Frepaso, el senador Duhalde fue proclamado presidente por la Asamblea Legislativa con 262 votos a favor contra sólo 21 en contra y 18 abstenciones (La Nación, 2/1/02). El resultado de la votación indicó que gozaba de mayor consenso que su antecesor, lo cual era decisivo para enfrentar desde una posición de mayor fortaleza relativa los crecientes conflictos en ciernes.

La decisión de la Asamblea anticipó el rumbo que tomó la economía en los meses siguientes. Duhalde estaba emparentado con el Grupo Productivo, un espacio político-empresarial constituido por la Unión Industrial, la Cámara de la Construcción y Confederaciones Rurales Argentinas, que venía promoviendo la devaluación desde mucho tiempo antes (Dossi, 2010). Asimismo, la dolarización no contaba con la simpatía de los organismos internacionales o los EE.UU. (Brenta, 2004). Por consiguiente, luego de obtener el apoyo del Congreso para derogar la ley de convertibilidad, el Gobierno anunció un programa económico centrado en la devaluación de la moneda y la pesificación de la economía.

5.2. Cooperación y confrontación

5.2.1. La cooperación del Gobierno

El Gobierno estableció como requisito central para la sostenibilidad del programa, la suscripción de un acuerdo con el FMI que incluyera financiamiento por entre 15 y 20 mil millones de dólares. En términos económicos, ello permitiría reactivar la economía, recomponer las reservas del Banco Central, recapitalizar bancos y ayudar a las provincias. Asimismo, posibilitaría recibir mayores desembolsos por parte del Banco Mundial y el BID[103]. En términos políticos era importante porque permitiría reforzar la confianza ya que, siempre según el Gobierno, un conflicto con el FMI era el camino al aislamiento internacional (Amadeo, 2003: 55, Duhalde, 2007: 294).

Lo antedicho motivó que el Gobierno desplegara una estrategia marcadamente cooperativa en la negociación con el organismo, la cual fue el resultado de la combinación -al inicio de la

[103] El Banco Mundial y el BID otorgan dos tipos de créditos a países de ingreso medio: de inversión y de ajuste estructural. Mientras que los primeros, orientados a financiar proyectos de desarrollo específicos, se acuerdan entre el país miembro y el organismo; los segundos, de libre utilización, requieren como condición que el país obtenga un visto bueno del FMI sobre la marcha de las principales variables macroeconómicas.

negociación- de una posición negociadora muy débil y un estilo de negociación flexible. La débil posición negociadora se explicaba básicamente por dos motivos: un contexto económico de elevada fragilidad, que reducía los márgenes de acción y resaltaba la necesidad de recibir financiamiento externo, y la multiplicación de los reclamos de diversos sectores que procuraban ver reducidas sus pérdidas u obtener beneficios de las transformaciones económicas en marcha. En este sentido, aunque en el nivel doméstico contaba con una posición relativamente sólida, en tanto representaba a los actores políticos y económicos promotores de la salida devaluacionista, en el nivel internacional su posición era de extrema debilidad. En efecto, el Gobierno enfrentaba la oposición de un abanico de actores que comprendía, entre otros, a los acreedores tanto domésticos como externos, los ahorristas, las empresas extranjeras concesionarias de los servicios públicos privatizados, los bancos locales y los movimientos sociales. Asimismo, a excepción del BID y los Gobiernos de Brasil, España y Chile, el resto de las potencias centrales mostraron prescindencia o un perfil confrontativo (Amadeo, 2004).

Por otra parte, el Gobierno adoptó un estilo de negociación flexible en la primera etapa de la negociación, como consecuencia de la centralidad otorgada al FMI en el diseño del plan económico y la imprevisión o falta de decisión en muchas áreas centrales de la política económica para consolidar el plan. Por ejemplo, en una coyuntura donde la desocupación superaba el 25% y más de la mitad de los argentinos estaban por debajo de la línea de pobreza, la mejora de las finanzas públicas se promovió principalmente mediante el recorte del gasto público, demorando la introducción de impuestos a los grandes grupos económicos que obtuvieron beneficios extraordinarios por la pesificación asimétrica.

Así, el Gobierno orientó sus esfuerzos a convencer al organismo de la necesidad de recibir financiamiento a partir de la demostración de un buen comportamiento. Esto se reflejó en la aceptación de gran parte de las medidas exigidas y la demostración de una alta disposición a implementarlas, aún cuando esto supusiera erosionar los reducidos apoyos con los que contaba en el plano doméstico. Reforzando esta estrategia, el Gobierno se mostró como el principal culpable de la crisis:

> *[N]adie carga con mayor parte de la culpa por la crisis que la Argentina misma. Hemos gastado más de nuestros ingresos; fallamos en completar el ciclo de las reformas económicas; y nos atamos a la economía más productiva del mundo sin construir nuestra propia productividad. Por supuesto, esto estuvo agravado por la caída en el precio de las commodities, el proteccionismo de los mercados clave y los cambios en los flujos globales de capital. No obstante, la crisis argentina es en gran parte cosecha propia* (Duhalde, en Financial Times, 02/07/02).

Pero la expectativa del Gobierno chocó contra una posición marcadamente confrontativa del FMI, que expresaba una agenda de medidas económicas muy definida, junto a una baja disposición a incorporar modificaciones que facilitaran la negociación. Esto se vio reforzado por la acentuada confrontación que demostraron varias de las potencias centrales, en especial durante el primer semestre de 2002, quienes negaron cualquier tipo de financiamiento bilateral y condicionaron la asistencia multilateral al logro de un entendimiento con el FMI (Duhalde, 2007: 305). En este marco, la cooperación del Gobierno contribuyó a configurar una situación de dominación por parte del organismo, en la cual el primero, desde una posición pasiva, se limitó a aceptar y procurar cumplir las sucesivas exigencias establecidas por el segundo. Esto, a su vez, consolidó un proceso de negociación de alta confrontación, tanto a nivel externo como doméstico. Externo, porque el Gobierno no siempre lograba cumplir las condiciones pautadas y ello, en virtud de la intransigencia del Fondo, abría un frente de conflicto. Doméstico, porque la aceptación de prácticamente toda la agenda del organismo, motivaba disputas con los sectores que se veían perjudicados.

El Gobierno pareció atrapado durante los primeros meses del año en un círculo vicioso, dentro del cual aceptaba las exigencias del Fondo para lograr el apoyo del único organismo del que podía obtener asistencia financiera, pero el Fondo aprovechaba la situación para introducir nuevas condiciones y demorar el acuerdo. ¿Qué factores permiten comprender la posición del Fondo? En el siguiente apartado se explican las causas que motivaron la extraordinaria confrontatividad del FMI, para luego desarrollar el análisis de las negociaciones durante 2002 y el primer semestre de 2003.

5.2.2. La intransigencia del FMI

Por su intensidad y duración, la intransigencia del FMI a partir del estallido de la crisis de convertibilidad constituye un caso testigo del comportamiento confrontativo del organismo frente a un país que solicita su asistencia durante una crisis. ¿Cómo podía comprenderse que el país que había sido expuesto ante el mundo como su “mejor alumno”, poco después era prácticamente abandonado? Este interrogante alentó diversos análisis por parte de especialistas (ver el apartado 1.2.1 del Capítulo 1), además de un estudio de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI (OEI, 2004) y otro del propio organismo (IMF, 2003g).

La intransigencia del Fondo se reflejó en la implementación de una estrategia marcadamente confrontativa, caracterizada por una muy baja disposición a otorgar concesiones y el condicionamiento de la entrega de financiamiento al cumplimiento de exigentes medidas de política económica. Esto se vio reforzado por la decisión de minimizar los primeros logros, y

a la vez, presentar nuevas precondiciones a medida que las anteriores eran cumplidas total o parcialmente.

Esta estrategia expresó la consolidación del cambio del paradigma que orientaba su comportamiento frente a la crisis Argentina, en marcha desde mediados de 2001 y reforzado por la llegada de Bush al poder en EE.UU. (ver apartado 4.5.1 del Capítulo 4). A diferencia de su enfoque previo, donde las condicionalidades no cumplidas eran perdonadas con la entrega de *waivers* (lo que a su vez posibilitaba mantener la entrega de créditos), ahora el Fondo reclamaba la instrumentación de una serie de condicionalidades como requisito previo al otorgamiento de créditos, al tiempo que reducía su financiamiento cuando este aparecía más necesario para morigerar el *shock* externo causado por la salida de divisas. En efecto, a partir de entonces el flujo de fondos desde el organismo hacia la Argentina pasó a ser negativo, al tiempo que suspendió completamente sus desembolsos durante 2002, el año más intenso de la crisis (ver gráfico 3.1 del Capítulo 3).

La estrategia desplegada por el Fondo durante 2002 fue el resultado de la combinación de una posición negociadora muy fuerte y un estilo de negociación inflexible. La fortaleza de su posición negociadora se apoyó en que, además de que su financiamiento era clave para contribuir a la estabilización de la economía, muchos de los actores dominantes del plano internacional y doméstico alentaron la postura intransigente del FMI. Entre los primeros se encontraron las potencias agrupadas en el G7, otros países industrializados y el sector financiero internacional; mientras que entre los segundos se destacaron los bancos, las empresas concesionarias de los servicios públicos y los acreedores.

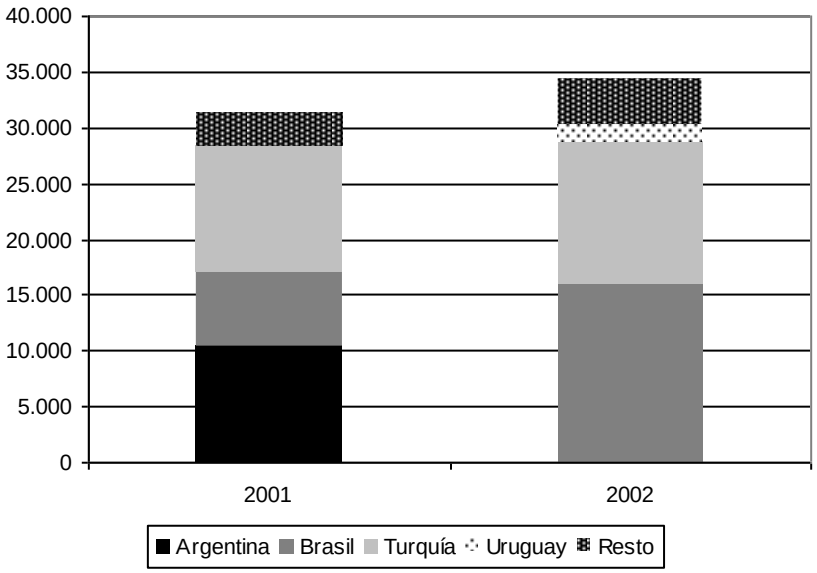
Durante el primer semestre de 2002, EE.UU. se mostró prescindente y dejó a cargo del FMI el manejo de la crisis. En línea con las propuestas del *Reporte Meltzer*, propugnó convertir a la crisis argentina en un ejemplo para cambiar las expectativas de los inversores financieros sobre los rescates y la tolerancia frente a los niveles de endeudamiento insostenibles. Así, reclamó condicionar la entrega de financiamiento a la implementación por parte de la Argentina de un "programa económico integral sustentable", que incluyera, entre otras medidas, una quita sobre la deuda en cesación de pagos (Burin, 2005: 46). La decisión norteamericana se apoyó en consideraciones geopolíticas y económicas: por un lado, su mirada estaba puesta en el incipiente conflicto bélico de Medio Oriente, y Argentina no era una potencia militar sobresaliente; por otro, nuestro país era un socio comercial menor (representaba el 0.7% del total de sus exportaciones de bienes y servicios[104]), parecía no haber

[104] Datos a 2001 del *Bureau of Economic Analysis*, http://www.bea.gov/

riesgo de contagio de la crisis hacia otras economías emergentes y sólo el 9% de la deuda en *default* estaba en manos de acreedores de ese país, cuya mayoría eran inversores institucionales (Bruno, 2004).

Pero menos que el reflejo de un nuevo paradigma que orientó de manera homogénea su política de manejo de las crisis financieras, la intervención del Fondo en la crisis argentina constituyó un caso excepcional por lo inédito de la dureza desplegada, en especial respecto de la dimensión financiera. En efecto, durante 2002 el FMI incrementó sus desembolsos respecto del año anterior, destacando los "salvatajes" otorgados a Turquía, Brasil y Uruguay para evitar una posible cesación de pagos por el contagio de la crisis argentina (ver gráfico 5.1). Como es sabido, Turquía era un importante aliado de los EE.UU. en la OTAN; mientras que Brasil, además de representar exportaciones para EE.UU. un 150% mayor que las de Argentina[105], era un país cuya crisis podría tener efectos desestabilizadores sistémicos por su extensión, población y liderazgo en América del Sur (Corrales, 2002: 36).

Gráfico 5.1: FMI: total de créditos otorgados y detalle de primeros tres prestatarios 2001-2002. En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Asimismo, varios de los países del G7 se mostraron confrontativos y apoyaron la dureza del FMI, pudiéndose distinguir dos grupos en función de los intereses que promovían. En primer lugar, los Gobiernos de Italia y Japón se hicieron eco de los reclamos de los bonistas e instituciones financieras afectadas por el *default*, ya que concentraban un importante monto de la deuda a ser reestructurada y su mayor parte estaba en manos de pequeños ahorristas (Bruno, 2004: 187-8). Estos países entendían que el Fondo debía mostrar una dureza ejemplar

[105] Ibíd.

sobre el país que había declarado el "*default* más grande de la historia", de manera de disuadir a otros que intentaran llevar adelante una operación similar; asimismo, debía promover que Argentina implementara un ajuste a fin de que dispusiera de una mayor cantidad de recursos para afrontar los futuros pagos de la deuda.

En segundo lugar, los Gobiernos europeos (en especial Francia y España, aunque este último de manera menos explícita) promovieron el reclamo de las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados, cuya mayoría era oriunda de esa región[106]. Estas empresas habían realizado importantes inversiones durante la década del '90 y vieron afectado el valor de sus activos y el nivel de sus ingresos medidos en dólares por la devaluación. Argumentando que ello implicó un cambio en las condiciones de los contratos vigentes, presionaron para conseguir resarcimientos bajo la forma de bonos o de aumentos de las tarifas de los servicios, bajo la amenaza de abandonar el país, declararse en convocatoria de acreedores o despedir personal de forma masiva. Asimismo, muchas empresas iniciaron juicios en el tribunal internacional del CIADI[107] para obtener una compensación por sus pérdidas (Azpiazu, 2005: 16).

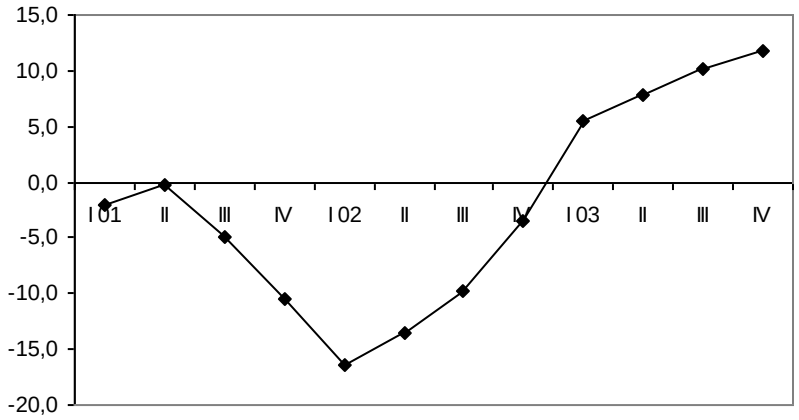
Por otra parte, la estrategia confrontativa del Fondo fue el resultado de un estilo de negociación inflexible. Éste se basó en que la Gerencia demostró una baja receptividad a las propuestas del Gobierno y manifestó preferencias muy definidas sobre el rumbo que debía seguir la política económica. En primer lugar, tanto Krueger, por su firme adhesión a los principios del libre mercado, como Köhler, porque creía que Argentina le había fallado al no haber alcanzado el equilibrio fiscal (Loser, cit. en Tenembaum, 2004: 245-252), se mostraron recelosos del país, y por tanto poco receptivos a atender propuestas del Gobierno. En segundo lugar, el Fondo condicionó desde un primer momento la entrega de financiamiento a la implementación de un típico ajuste ortodoxo, centrado en la obtención de un excedente fiscal y una balanza comercial superavitaria. Así buscaba aumentar la disponibilidad de divisas y recursos fiscales para reducir las necesidades de endeudamiento y hacer frente a los pagos de deuda actuales y por venir. La imposición de medidas procíclicas y regresivas que

[106] A fines de los '90, el *ranking* de *stock* de inversión extranjera en empresas privatizadas estaba liderado por EE.UU. y España, seguidos de Chile, Francia, Italia y Gran Bretaña (Kulfas, Porta y Ramos, 2002: 124). No obstante, fueron los países europeos los que ejercieron mayor presión sobre el Gobierno para que otorgara compensaciones a estas compañías (Azpiazu, 2005).

[107] El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), un organismo perteneciente al Grupo Banco Mundial, posee la función de proveer un ámbito para el arreglo de disputas entre Gobiernos e inversores privados extranjeros. La posibilidad de que las empresas pudieran interponer acciones a ese nivel supranacional se originó en que ésta fue reconocida voluntariamente como instancia válida en la totalidad de tratados y acuerdos a los que adhirió Argentina en la década del noventa. Por consiguiente, eran los tribunales arbitrales internacionales los que poseían jurisdicción para laudar sobre los reclamos originados por la renegociación de los contratos motivada por la ley de emergencia económica (Stanley, 2004).

profundizaron los efectos recesivos sobre la actividad económica en el primer semestre del año (ver gráfico 5.2), se explica por dos motivos: su conocida tendencia a los desvíos por derecha (Ferrer, 2003: 27), y porque en un movimiento similar al del consultor fracasado, descargó toda la responsabilidad en el país para justificar su posición ante la comunidad internacional (Corrales, 2002).

Gráfico 5.2: Estimador Mensual de la Actividad Económica. Variación % respecto de igual período del año anterior.



Fuente: elaboración propia en base datos del MECON.

Al producirse el estallido de la crisis argentina, el FMI estaba revisando su política de condicionalidad con el fin de aumentar el nivel de cumplimiento de las condiciones incluidas en sus programas, y así, responder a las críticas que lo señalaban como un organismo "blando", cuyos programas económicos no lograban que los países implementaran las políticas comprometidas (Cato Institute, 2003: 647). No casualmente, el FMI aceptó como única autocrítica sobre su papel en la Argentina durante los noventa, no haber sido lo suficientemente duro como para garantizar el cumplimiento de los ajustes fiscales y las reformas estructurales pendientes (IMF, 2003g). Sin embargo, el Fondo no podía manifestar sorpresa o desentendimiento por lo que sucedía en un país cuya política económica había estado bajo su supervisión ininterrumpida durante trece años. La crisis de la Argentina era, además del fracaso de las decisiones políticas domésticas, la demostración de la fallida actuación del FMI, en tanto garante y promotor de un régimen económico estructuralmente insostenible que privilegió la especulación financiera por sobre la actividad productiva. De este modo, su inflexibilidad servía al doble propósito de redimirse de sus errores previos, y mostrarse ante la comunidad internacional como una institución que todavía podía ser útil como garante del comportamiento económico "responsable" de los países en desarrollo.

Finalmente, la estrategia abiertamente cooperativa de un Gobierno débil, no hizo más que facilitar la implementación de la estrategia confrontativa por parte del Fondo (Ferrer, 2003). Aunque es cierto que por entonces el Gobierno contaba con limitados recursos para oponer resistencia a los pedidos del Fondo, la implementación de una estrategia de mayor confrontación hubiera sido razonable, toda vez que la cooperación había demostrado su inutilidad como herramienta para la negociación y aquella aparecía como una vía más pertinente para lograr que el organismo modificara su postura. Efectivamente, sólo después que el Gobierno aumentó la confrontación al demorar el pago de un vencimiento con el Banco Mundial logró que el Fondo se aviniera a suscribir el acuerdo.

En síntesis, las presiones de los países centrales, la pretensión del organismo de deslindarse de sus responsabilidades frente a la crisis y la estrategia cooperativa del Gobierno, se complementaron alentando la implementación de una estrategia confrontativa por parte del FMI. Esto determinó que las negociaciones tuvieran un alto grado de conflicto, en particular la correspondiente a la suscripción del acuerdo, que se extendió por poco más de un año. A continuación, se analizan las negociaciones entre el Gobierno argentino y el Fondo relativas a la suscripción del acuerdo SBA.

5.3. La larga negociación por el acuerdo *Stand-by* de transición[108]

El largo y conflictivo proceso de negociación relativo a la suscripción del acuerdo SBA, puede dividirse en tres etapas en función de los cambios en la configuración que tomaron las negociaciones a partir de las diferentes estrategias implementadas por el Fondo y el Gobierno. La primera etapa se extendió desde la asunción de Duhalde hasta fines de abril, cuando Lavagna reemplazó como ministro de Economía a Remes Lenicov. En este período, la agenda de la negociación fue determinada prácticamente por el FMI, y el papel del Gobierno se limitó a procurar cumplir las medidas exigidas por el organismo. Esto configuró una situación de dominación, en la cual un negociador confrontativo tomó ventaja de la estrategia cooperativa de su adversario.

La segunda etapa se extendió desde fines de abril hasta mediados de noviembre, cuando el Gobierno decidió no pagar un vencimiento con el Banco Mundial. Ésta constituyó una de las primeras tácticas confrontativas que el Gobierno implementó de manera activa, y no como una reacción defensiva frente a acciones similares del organismo. Aunque durante esta etapa el Gobierno y el Fondo mantuvieron una estrategia cooperativa y confrontativa

[108] El análisis de la sección 5.3 retoma varios de los aportes de Labaqui (2009).

respectivamente, el progresivo debilitamiento de la posición negociadora del organismo otorgó un mayor margen de maniobra al Gobierno, lo cual le permitió participar activamente de la construcción de la agenda y, lo más importante, otorgar menos concesiones. Esto se vio alentado por la demostración de un estilo negociador menos flexible por parte del Gobierno. Con todo, esta etapa tuvo un alto grado de conflicto al igual que la primera.

La tercera y última etapa se extendió desde mediados de noviembre hasta mediados de enero del año siguiente, cuando la Gerencia dio el visto bueno para la aprobación del acuerdo SBA. Apoyado por el G7, durante este período el Gobierno desplegó una estrategia confrontativa mediante la cual logró flexibilizar la posición intransigente del organismo. De todas formas, la confrontación de la Gerencia y el *staff* del FMI determinó que se suscribiera un acuerdo de transición de sólo ocho meses, que pospuso para más adelante las decisiones más conflictivas (reestructuración de la deuda, renegociación de contratos con privatizadas y reforma de la coparticipación, entre otras). Si bien durante esta etapa el conflicto entre el Fondo y el Gobierno en la negociación internacional disminuyó, la intransigencia del FMI determinó que aumentaran las disputas en su frente doméstico, esto es, entre la Gerencia y los Gobiernos de los países centrales.

5.3.1. Primera etapa: dominación del FMI

5.3.1.1. Los primeros pasos

Aunque la Argentina había atravesado por otras crisis económicas, la magnitud del *shock* junto al deterioro inédito de los indicadores sociales, convirtió a la crisis de la convertibilidad en una de las más profundas de la historia. La devaluación y la limitación a 250 pesos por semana del retiro de depósitos en cuentas a la vista (el llamado “corralito”) planteada supuestamente para evitar la quiebra del sistema bancario, no hicieron más que profundizar la depresión económica. La expectativa de una mayor depreciación de la moneda nacional aceleró la fuga de capitales y redujo las reservas a 15.000 millones de dólares, lo cual dificultaba afrontar los vencimientos con las IFIs sin erosionar aún más el frente externo.

El Gobierno enfrentaba un complejo escenario económico y político ya que en el marco de la urgencia que instituía el deterioro de las condiciones sociales de amplios sectores de la población, debía resolver los conflictos suscitados por la devaluación de la moneda y por el paso de una economía bimonetaria a otra unimonetaria. El tipo de cambio fijo sobrevaluado más el régimen de caja de conversión, aunque emparentados, habían alentado diferentes desequilibrios económicos durante la década anterior. El primero introdujo un sesgo favorable a los bienes no transables en detrimento de los transables, lo cual desincentivó las actividades

económicas orientadas a la sustitución de importaciones. Esto tuvo su correlato en la caída del empleo y el deterioro del entramado productivo local (Aronskind, 2001). El segundo, por su parte, permitió la libre circulación interna de dólares y el establecimiento de depósitos y préstamos en moneda extranjera, posibilitando la creación secundaria de dólares por parte de los bancos comerciales, sin contar con el necesario respaldo en divisas (Heredia, 2010).

La devaluación junto a la eliminación del régimen convertible disparó dos conflictos: por un lado, entre quienes se veían beneficiados y perjudicados por la depreciación cambiaria; por otro, entre los actores que pugnaban por obtener la mayor cantidad de dólares físicos por sus activos denominados en dólares, en tanto el BCRA no disponía (ni podía disponer) de reservas suficientes para satisfacer esa demanda. En efecto, el *stock* de 44.000 millones de dólares de depósitos del sector privado a fines de 2001 triplicaba el total de reservas[109], estas últimas disminuidas por la elevada fuga de capitales acontecida durante 2001 (Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2005). En el primer caso, los exportadores y los grupos empresarios locales se vieron beneficiados en detrimento de las empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos privatizados, los acreedores y el sector financiero local. En el segundo caso, en cambio, la principal disputa se dio entre los ahorristas, quienes tenían congelados sus depósitos en dólares, y los bancos, que ostentaban una nómina de préstamos otorgados en esa misma moneda. Si el sector bancario debía recortar sus expectativas sobre la posibilidad de recobrar en divisas esos activos, habida cuenta que -a excepción de los exportadores- sus deudores tenían ingresos en pesos devaluados, los ahorristas también deberían afrontar una pérdida de su poder adquisitivo. Asimismo, los conflictos estaban relacionados entre sí. La devaluación aumentó la demanda de divisas, dado que no existían certezas respecto del techo de la depreciación cambiaria; esto acentuó la caída de las reservas y la urgencia de los actores por hacerse de los cada vez más escasos dólares del BCRA, lo cual, a su vez, presionó al alza el tipo de cambio.

En este marco, el Gobierno anunció un programa económico orientado a reactivar la producción y evitar la hiperinflación, cuyas principales medidas, incluidas en la ley de emergencia económica 25.561, fueron: a) devaluar la moneda y establecer un mercado de cambios dual, uno oficial, a 1.40 pesos por dólar para operaciones comerciales, y otro libre, pero de flotación administrada, para el resto de las operaciones; b) establecer controles de cambio para contener la salida de divisas; c) pesificar asimétricamente los depósitos y los créditos bancarios hasta de 100.000 dólares originalmente pactados en la moneda

[109] Datos del BCRA.

estadounidense, reconociendo 1.40 pesos por cada dólar depositado más la indexación en base a la evolución del IPC y un peso por cada dólar recibido de préstamo[110]; d) establecer un cronograma de devolución de los depósitos atrapados en cuotas sucesivas a partir de enero de 2003[111]; e) implementar una política monetaria y fiscal ortodoxa para contener la inflación, aunque ampliando los planes sociales como herramienta de contención social y f) congelar las tarifas de los servicios públicos[112] (Remes Lenicov, Todesca y Ratti, 2002, Duhalde, 2007).

Junto a esos anuncios el Gobierno resaltó la necesidad de suscribir rápidamente un acuerdo con el FMI que permitiera acceder a financiamiento externo, dado que esos créditos posibilitarían aumentar la oferta de dólares en la economía local para contener las expectativas de devaluación y resolver con mayor margen los conflictos derivados de la pesificación asimétrica. Así, el Gobierno desplegó desde un primer momento una estrategia cooperativa frente al organismo. Conciente de su débil posición negociadora tanto a nivel internacional como doméstico, el Gobierno propuso al organismo una negociación paso a paso; esto es, acordar algunos puntos esenciales y fijar un cronograma de desembolsos sujeto al cumplimiento gradual de reformas. Pero este planteo chocó con la intransigencia del Fondo, que condicionó cualquier tipo de asistencia financiera a la implementación *ex ante* de un programa integral. Esto reflejó el escepticismo del organismo sobre el Gobierno, el cual, sumado a la confianza casi ciega del último en la cooperación como vehículo para la suscripción del acuerdo, estableció las condiciones para que el Fondo incrementase los grados de dominación sobre el Gobierno.

Según la interpretación del FMI, la crisis estaba motivada por una combinación de factores externos e internos. Entre los primeros, destacó la elevada y continua apreciación del tipo de cambio real, profundizada hacia el final de la década por la devaluación del real brasileño y la apreciación del dólar estadounidense; y el aumento de la aversión al riesgo de los inversores privados, como consecuencia de la sucesión de crisis financieras y el estallido de la burbuja de las empresas *punto com* en EE.UU. Entre los segundos, el Fondo destacó un pobre desempeño fiscal que había alentado el crecimiento de la deuda pública; rigideces estructurales como un bajo y concentrado nivel de exportaciones, una limitada posibilidad de expansión monetaria y un mercado laboral poco flexible; un desequilibrio entre la baja integración comercial y la alta integración financiera; y la ausencia de consenso político para

[110] Debido a la presión de las grandes empresas, posteriormente la pesificación se extendió a todos los créditos sin importar los montos.

[111] Los depósitos en cuenta corriente superiores a 10.000 dólares y aquellos en caja de ahorro por encima de 3.000 dólares fueron convertidos a plazos fijos y reprogramados, lo cual instituyó el denominado "corralón".

[112] La ley de emergencia también introdujo medidas adicionales para contener el empleo como la doble indemnización.

apoyar las políticas económicas decididas por Gobierno (IMF, 2002a: 2). Comprensiblemente, de esta interpretación se infería que la única responsabilidad que le cabía al organismo era haber sido demasiado blando para tolerar los reiterados desvíos fiscales y la no implementación de las reformas estructurales exigidas (IMF, 2003g).

La primera muestra de confrontatividad del Fondo se dio a comienzos de año. Luego de que Köhler manifestara que Argentina no saldría de la crisis sin dolor (La Nación, 8/1/02), como táctica para arrinconar al Gobierno, Krueger condicionó el inicio de las negociaciones a la implementación de una serie de medidas: a) unificar y liberalizar el régimen cambiario, dejando de utilizar reservas para contener la cotización del dólar, b) reestructurar el sistema bancario, c) garantizar una política monetaria restrictiva que mantuviera baja la inflación, d) comenzar las discusiones con los acreedores privados para la reestructuración de la deuda, y e) subir las tarifas de los servicios públicos (IMF, 2002c, Labaqui, 2009). Asimismo, la Gerencia hizo pública una nota enviada a las autoridades donde resaltaba la necesidad de implementar un fuerte ajuste fiscal que redujera el déficit en las provincias en un 60% y lograra el equilibrio fiscal en la Nación, para lo cual estimaba necesario el despido de 400.000 empleados públicos (La Nación, 11/1/02, Duhalde, 2007: 274). Finalmente, el Fondo, con el apoyo de los EE.UU., resaltó que no otorgaría financiamiento hasta que no se diseñara un programa económico convincente (La Nación, 18-23/1/02).

Con todo, aceptó prorrogar por un año un vencimiento de 930 millones de dólares en virtud de la frágil situación externa del país. Se trataba de una de las cuotas de los créditos otorgados un año atrás a través de la línea de crédito SCR (ver cuadro 4.1 del Capítulo 4). Estos créditos tenían un plazo de repago esperado de un año, que podía posponerse hasta dos años si el Directorio consideraba que la situación externa lo requería. Si bien durante 2002 el Fondo no obstaculizó la prórroga de estos vencimientos, la imposibilidad de extenderlos más allá de dos años sumó mayor conflictividad a las negociaciones del año siguiente.

A finales de enero, Loser y Raichmann, director y subdirector del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo respectivamente, protagonizaron el primer viaje oficial del año a la Argentina. Aunque parecía una señal de cooperación, se limitaron a reiterar las exigencias de Krueger y agregaron críticas a la pesificación asimétrica. Por entonces, el Gobierno había pesificado 1 a 1 las deudas con el sistema financiero inferiores a 100 mil dólares, y debatía cómo resolver las restantes, en su gran mayoría perteneciente a grandes empresas locales. Si bien los bancos presionaban para que se pesificaran a 1.40 -al igual que los depósitos- para moderar sus pérdidas, la UIA planteó que si no se pesificaban 1 a 1 el sistema productivo corría riesgo de quiebra (Cobe, 2009). Los funcionarios del Fondo

apoyaron el planteo de los bancos, planteando que debían pesificarse a 1.40 por dólar y establecer una suerte de "hospital de empresas" para distinguir a aquellas que podían afrontar el costo de las que efectivamente requerían ese subsidio (Amadeo, 2003: 70).

Si bien era cierto que la pesificación 1 a 1 de deudas para todos los deudores implicaría una licuación de pasivos para grandes empresas locales (algunas de las cuales tenían ingresos en divisas o activos en dólares en el extranjero), el Gobierno temía que esa propuesta, similar a la que se había implementado en México durante la crisis del tequila, alentara la corrupción entre los funcionarios encargados de definir el estado de cada empresa (La Nación, 29/1/02, Amadeo, 2003: 70). Asimismo, la UIA era uno de los principales soportes políticos del Gobierno, por lo que una decisión semejante erosionaría su posición en el frente doméstico. Por consiguiente, el Gobierno decidió la pesificación de todas las deudas 1 a 1, más la indexación por el CER, un índice que replicaba la inflación minorista. Al respecto, Cobe (2009: 88) sugiere que esa decisión estuvo precedida por un acuerdo entre la UIA y los bancos extranjeros, merced al cual las grandes empresas obtuvieron la licuación de sus deudas, trasladando al Estado el costo de compensar a los bancos por las diferentes tasas de pesificación de los depósitos y las deudas.

Los problemas con el sector bancario se acentuaron luego de que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del llamado "corralón" a comienzos de febrero, habilitando la posibilidad de que miles de ahorristas iniciaran acciones legales para recuperar sus depósitos. Tras la decisión de la Corte, el ministro Remes viajó a Washington para reunirse con Köhler; pero antes de su partida, como tácticas cooperativas, el Gobierno designó al frente del BCRA a Mario Blejer, un ex funcionario del FMI con llegada al organismo, y unificó el mercado de cambios, aunque manteniendo la intervención del BCRA para contener la cotización de la divisa norteamericana. No obstante, Köhler justificó la aplicación de una estrategia confrontativa sobre la Argentina por la desconfianza que suscitaba el nuevo Gobierno en el organismo: primero, destacó que no tenía certezas de que esta vez fuera a ser diferente que en la década pasada, cuando se incumplieron *"el 80% de las condiciones pautadas"*; segundo, resaltó la poca legitimidad del Gobierno en el frente doméstico, dado que había recibido correos electrónicos de argentinos que le pedían que no le prestara plata porque se la iban a robar[113]. Como táctica de arrinconamiento, Köhler sumó dos nuevas precondiciones para enviar una misión negociadora: aprobar el presupuesto 2002 garantizando un fuerte ajuste en

[113] Aunque la veracidad de tal afirmación de Köhler es de difícil comprobación, plantea un escenario verosímil. Por entonces, gran parte de la ciudadanía (en especial los sectores medios, mayoritariamente afectados por el congelamiento de los depósitos), manifestaba su desconfianza en los representantes políticos bajo la consigna "que se vayan todos".

el gasto público, y alcanzar un acuerdo con las provincias para la suscripción de un nuevo pacto fiscal, que garantizara el ajuste a nivel consolidado (Amadeo, 2003: 77-80).

Demostrando su disposición a implementar los compromisos asumidos, el Gobierno cumplió en menos de quince días las dos condiciones. Primero logró la aprobación de un presupuesto de corte ortodoxo que, en el marco de una caída del producto de 10.9% y una inflación del 41%, estableció un ajuste para alcanzar un superávit primario del 1% del PBI, junto a una pauta de emisión moderada y una restricción al financiamiento que podía otorgar el BCRA al Tesoro (La Nación, 27-28/2/02). Segundo, alcanzó un acuerdo verbal con todas las provincias, excepto Santa Cruz, por el cual a cambio de la coparticipación del 30% de lo recaudado por el impuesto al cheque y el acceso a financiamiento de la Nación para reestructurar sus deudas, se comprometían a suspender la emisión de cuasimonedas (considerada por el Fondo como un instrumento que monetizaba el déficit provincial), resignar el piso de transferencias mensuales de la Nación en concepto de coparticipación y reducir el déficit al menos en un 60% respecto de 2001 para el año en curso (Ibíd.). El vehículo para efectivizar los compromisos contemplados en este nuevo pacto fiscal fueron los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO)[114]. Durante 2002 se suscribieron quince PFO mediante los cuales se logró refinanciar el 84.5% del *stock* de deuda total y se estableció un compromiso de reducción del déficit casi sobre el 90% del déficit total a fines de 2001 (ver cuadro 5.1).

[114] Los PFO, convenios bilaterales suscriptos entre la Nación y cada una de las provincias, ofrecieron refinanciar las deudas en 36 cuotas mensuales en pesos -indexadas por el IPC- con dos años de gracia. Para incentivar un mayor ajuste, la tasa de interés resultaba del porcentaje de disminución del déficit que lograra cada provincia respecto del observado en 2001: 2% anual si el ajuste era mayor al 60%, 6% si era entre el 50% y el 60%, y 8% si era entre el 40% y el 50% (IMF, 2002a: 37).

Cuadro 5.1: Endeudamiento y saldo fiscal de provincias que suscribieron PFO con la Nación y resto. Datos a fin de 2001, en millones de pesos.

Provincia	Stock Deuda	Deuda / Deuda total	Saldo Fiscal	Deficit / Deficit total
Buenos Aires	10.439.991	34,8%	-3.059.429	48,0%
Chaco	1.569.954	5,2%	-231.417	3,6%
Chubut	476.720	1,6%	-19.102	0,3%
Cordoba	2.663.334	8,9%	-702.141	11,0%
Formosa	1.259.557	4,2%	-158.375	2,5%
GCBA	728.470	2,4%	-247.388	3,9%
Jujuy	912.382	3,0%	-175.787	2,8%
La Rioja	503.100	1,7%	-60.933	1,0%
Mendoza	1.189.742	4,0%	-211.555	3,3%
Misiones	1.078.264	3,6%	-126.877	2,0%
Rio Negro	1.079.873	3,6%	-107.844	1,7%
San Juan	761.732	2,5%	-156.903	2,5%
Santa Fe	872.199	2,9%	-247.659	3,9%
Tierra del Fuego	505.433	1,7%	-23.526	0,4%
Tucuman	1.276.036	4,3%	-181.831	2,9%
Total provincias con PFO	25.316.787	84,5%	-5.710.767	89,6%
Resto	4.653.790	15,5%	-661.450	10,4%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con Provincias, MECON.

El rápido cumplimiento de las dos medidas pedidas por el FMI, motivó que el presidente del BID ponderara el esfuerzo de las autoridades y manifestara su apoyo a una rápida suscripción del acuerdo con el Fondo (La Nación, 28/2/02). Desde entonces el BID mostró una posición más proclive a aceptar una salida que contemplara una política de reactivación de la economía, reflejada en sucesivas declaraciones de apoyo al Gobierno y el redireccionamiento de créditos por casi 700 millones de dólares para disminuir las presiones sobre el sector externo. Por el contrario, el Banco Mundial tomó una postura confrontativa y condicionó cualquier tipo de ayuda a la suscripción del acuerdo con el FMI (Nemiña, 2006).

5.3.1.2. La primera misión del FMI

Debido a que la Gerencia los sindicaba como promotores de una condescendencia incompatible con el nuevo paradigma, Loser y Raichmann fueron relevados al frente del caso argentino y en su lugar fue designado Anoop Singh, un funcionario de confianza de Köhler y Krueger. Singh estaba a cargo del Departamento de Operaciones Especiales, que había sido creado especialmente para esta coyuntura bajo la órbita de la Gerencia. Esto homogeneizó la disposición confrontativa del organismo frente a la Argentina, en tanto la Gerencia y el

funcionario que lideraba al *staff* a cargo de la crisis compartían la misma visión (Loser, cit. en Tenembaum, 2004: 41-251).

Poco después, entre el 5 y el 15 marzo visitó el país la primera misión del Fondo liderada por Singh. Luego de reunirse con Remes Lenicov y el presidente Duhalde, Singh planteó que era necesario diseñar un programa económico integral para estabilizar la situación financiera y preparar las bases para el crecimiento (IMF, 2002e). Para ello, estableció una agenda ampliada de negociación que incorporó nuevos temas. Primero, suspender la intervención del BCRA para contener el precio del dólar (que por entonces ya cotizaba a 2.50 pesos), dado que –aseguraba- implicaba dilapidar las exiguas reservas. En cambio, planteó lograr el doble objetivo de reducir la presión sobre el peso y contener la inflación a través de una política monetaria contractiva. Segundo, canjear compulsivamente los depósitos del "corralón" por un bono en dólares a diez años, con el doble fin de ayudar a reducir la presión sobre el peso y eliminar el riesgo de quiebra que pesaba sobre el sistema bancario. Este último objetivo se reforzó con la exigencia de compensar a los bancos por los efectos sobre los balances de la pesificación asimétrica y el descalce cambiario (ver más adelante). Tercero, eliminar las cuasimonedas, dado que otorgaban espacio para desplegar una política monetaria y fiscal laxa. Cuarto, mejorar la posición fiscal mediante la eliminación de los planes de competitividad aprobados durante la gestión de Cavallo y establecer un impuesto del 5% a la ganancia extraordinaria por la pesificación asimétrica. Quinto, y último, modificar la ley de quiebras y derogar la ley de subversión económica (Amadeo, 2003, Labaqui, 2009, Clarín, 18/3/02). El cuadro 5.2 presenta un detalle de las diferentes exigencias que fueron planteadas por el FMI a lo largo de la negociación durante 2002, y su cumplimiento por parte del Gobierno. El mismo busca reflejar de manera didáctica, la manifestación concreta de uno de los principales indicadores de la estrategia confrontativa del organismo.

Cuadro 5.2: Principales condicionalidades establecidas por el FMI durante la negociación por el acuerdo SBA en 2002. Detalle por fecha de aparición y cumplimiento por parte del Gobierno.

Coyuntura	Primera etapa				Segunda etapa				Tercera etapa
	Enero	Fin de febrero	1ª misión	2ª misión	3ª misión	Fines de agosto	Octubre	Fines de octubre	Acuerdo SBA
Condicionalidades del FMI	Unificar y liberalizar el régimen cambiario	Liberalizar régimen cambiario (*Unificación cumplida*)	Liberalizar régimen cambiario	Liberalizar régimen cambiario	Liberalizar régimen cambiario	Liberalizar régimen cambiario	Liberalizar régimen cambiario	Liberalizar régimen cambiario	Se mantuvo la flotación sucia y se eliminaron gradualmente los controles de cambio
	Reestructurar el sistema bancario: - Canje compulsivo - Compensaciones por pesificación asimétrica y descalce cambiario - Congelar o compensar a bancos por amparos	- Canje compulsivo - Compensaciones por pesificación asimétrica y descalce cambiario - Congelar o compensar a bancos por amparos	- Canje compulsivo - Compensaciones por pesificación asimétrica y descalce cambiario - Congelar o compensar a bancos por amparos - Liberar el corralito	- Canje compulsivo - Compensaciones por pesificación asimétrica y descalce cambiario - Congelar o compensar a bancos por amparos - Liberar el corralito	- Canje compulsivo - Congelar o compensar a bancos por amparos - Liberar el corralito (*Compensaciones aceptadas*)	- Canje compulsivo - Congelar o compensar a bancos por amparos - Liberar el corralito	- Canje compulsivo - Congelar o compensar a bancos por amparos - Liberar el corralito	- Canje compulsivo - Congelar o compensar a bancos por amparos - Liberar el corralito	- Canje gradual - Amparos compensados pero a largo plazo - Corralito liberado
	Superávit del 1% del PBI en Nación y reducir el déficit un 60% en las provincias	Aceptada	*Cumplida*	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
	Encontrar un régimen de política monetaria que mantenga baja la inflación	Aceptada	*Cumplida*	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	Revisar los contratos de concesión de las empresas privatizadas y subir las tarifas de los servicios públicos entre 20 y 30%	- Se aumentó la luz un 9% y el gas un 7%, pero fueron congeladas - Se pospuso la revisión de contratos

		Aprobar el presupuesto 2002	*Cumplida*	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
		Alcanzar un acuerdo con las provincias sobre el pacto fiscal	*Cumplida*	Ratificar el pacto fiscal en el Congreso y las legislaturas provinciales	Ratificar el pacto fiscal en las legislaturas provinciales	Aceptada	Aceptada	Aceptada	*Cumplida:* 15 provincias ratificaron el pacto fiscal
			Eliminar las cuasimonedas	Aceptada	Aceptada	Aceptada	Aceptada	Aceptada	En marcha a partir de los PFO
			Eliminar los planes de competitividad	Aceptada	Aceptada	Aceptada	Aceptada	Aceptada	Cumplida durante 2003
			Impuesto 5% a la ganancia extraordinaria por pesificación	No cumplida	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
			Modificar las leyes de quiebra y subversión económica	Modificar las leyes de quiebra y subversión económica	*Cumplida*	n/c	n/c	n/c	n/c
				Establecer un ancla monetaria y un régimen de metas de inflación	Establecer un ancla monetaria y un régimen de metas de inflación	Establecer un ancla monetaria y un régimen de metas de inflación	Establecer un ancla monetaria y un régimen de metas de inflación	Establecer un ancla monetaria y un régimen de metas de inflación	No cumplida
					Reducir los redescuentos del BCRA	*Cumplida*	n/c	n/c	n/c
						Garantizar un superávit primario del 5% del PBI en 2003	Garantizar un superávit primario de 2.5% del PBI para 2003 y 4 a 5% a mediano plazo	Garantizar un superávit primario de 2.5% del PBI para 2003 y 4 a 5% a mediano plazo	- Superávit primario de 2.5% del PBI para 2003 - Se pospuso la definición del superávit a mediano plazo
						Ampliar la autonomía del BCRA	Ampliar la autonomía del BCRA	Ampliar la autonomía del BCRA	*Cumplida:* Se modificó la ley de entidades financieras
						Garantizar consenso doméstico	Garantizar consenso doméstico	Garantizar consenso doméstico	/1

								Garantizar un superávit primario en las provincias para 2003	*Cumplida*: Se estableció un superávit primario de 0.4% del PBI para las provincias en 2003
								Impedir nuevas moratorias	*Cumplida*

/1 Debido al carácter vago de la condicionalidad, no es posible determinar su cumplimiento.
n/c No corresponde (dejó de ser reclamada)
Fuente: elaboración propia en base Amadeo (2003), Bembi y Nemiña (2007), Bonelli (2004), Duhalde (2007), IMF (2003a), Labaqui (2009), Remes Lenicov, Todesca y Ratti (2002), IMF News Briefs y Press Releases, y Diarios Clarín, La Nación y Página 12, todos de 2002.

Durante la crisis de 2002 los bancos vieron afectados sus balances por la pesificación asimétrica de los créditos y depósitos en moneda extranjera (la diferencia entre la pesificación de pasivos a 1 peso con 40 centavos por cada dólar y de activos a 1 peso por dólar) y el descalce cambiario entre activos pesificados (créditos otorgados originalmente en dólares) y pasivos mantenidos en dólares (préstamos en divisas tomados en el exterior que no podían pesificarse). El Estado otorgó compensaciones en la forma de títulos públicos por 5.946 millones de dólares y por 2.358 millones de dólares por el primer y segundo concepto respectivamente (Cobe, 2009: 107-109)[115].

Poco después de la devaluación, el Congreso aprobó modificaciones a la ley de quiebras que establecieron una serie de protecciones a los deudores, en especial, la suspensión de los pedidos de quiebra por un año y la restricción a que el acreedor pudiera quedarse con los activos de los deudores (proceso denominado *crown down*). La decisión había sido impulsada por el sector productivo como una forma de defensa de sus empresas ante la crisis y, obviamente, era resistida por los bancos (Todesca, 2006). El Fondo exigió eliminar esas modificaciones, con el fin de favorecer la recuperación de activos por parte del sector financiero. Por su parte, la ley de subversión económica había sido sancionada en la década del setenta con el pretexto de controlar el financiamiento a las organizaciones armadas; pero ahora proveía una plataforma para condenar el accionar de algunos banqueros durante el final de la convertibilidad. La preocupación del sector financiero aumentó luego de que la Justicia comenzó a librar citaciones, por lo cual reclamó al FMI que exigiera al Gobierno la derogación de esta ley, de la cual el Fondo no estaba advertido hasta entonces.

Remes reflejó con una metáfora futbolística la desazón que implicó para el Gobierno la introducción de nuevas medidas con el fin de dilatar el acuerdo: *"cuando entramos al área para hacer el gol, los del Fondo siempre nos corren el arco y la línea de fondo"* (Clarín, 10/3/02). Luego de obtener tibias manifestaciones de apoyo de Brasil y España en la Asamblea Anual del BID (Clarín, 13/3/02), Duhalde se reunió con Köhler en el marco de una Cumbre de la ONU en Monterrey buscando flexibilizar la posición del organismo. Sin embargo, a partir de la fortaleza que le brindaba el apoyo de EE.UU. y la prescindencia del resto de los países centrales, el director gerente reiteró las medidas exigidas y sólo se comprometió a enviar una nueva misión negociadora (Amadeo, 2003: 136).

La demora en recibir financiamiento externo aumentó la incertidumbre sobre la economía y llevó el dólar a casi tres pesos. A pesar del congelamiento del gasto, la disparada de casi

[115] Más adelante se desarrollan las tratativas relativas a las compensaciones reclamadas por los amparos y la indexación asimétrica (indexación de activos en base a un multiplicador menor que el vigente para los pasivos).

200% del tipo de cambio aceleró las presiones inflacionarias con el consiguiente aumento de la cantidad de familias bajo la línea de pobreza. En este marco, el Gobierno tomó la decisión acaso más progresista de su gestión. A partir de los recursos derivados del aumento del 5% al 20% de las alícuotas de los derechos de exportación de productos agropecuarios, implementó un plan social masivo a través del cual brindó una ayuda de 150 pesos a las jefas y los jefes de hogar desocupados a cambio de una contraprestación laboral. Debido a su carácter universal y a sus bajas restricciones de ingreso, el plan llegó a abarcar a casi dos millones de personas y, complementado con un programa de emergencia alimentaria, constituyó un elemento decisivo para morigerar el deterioro de las condiciones sociales (Golbert, 2004: 27-30). Reflejando el interés del FMI por evitar un estallido social, su implementación, que tuvo un costo de 2.360 millones de pesos en 2002 y 3.700 millones en 2003 (Ibíd.), no fue objetada por el organismo; por el contrario, al año siguiente el Banco Mundial otorgó créditos para financiar el programa.

5.3.1.3 Los gobernadores y el Ejecutivo

La segunda misión del Fondo permaneció en Buenos Aires entre el 8 y el 17 abril. Durante su estadía, Singh destacó las seis medidas que consideraba más importantes para avanzar con la negociación: la ratificación por parte del Congreso del pacto fiscal acordado con las provincias; establecer un régimen de metas de inflación para contener la política monetaria; compensar a los bancos por la pesificación asimétrica y el descalce cambiario; liberar el "corralito"; derogar la ley de subversión económica y modificar la ley de quiebras; y frenar la salida de depósitos por amparos judiciales (Clarín, 10/4/02, Labaqui, 2009). Este último punto era central para el organismo. Apoyados en el fallo de la Corte que estableció la inconstitucionalidad del "corralón", miles de ahorristas habían logrado retirar sus depósitos congelados en dólares a través de amparos judiciales. Durante el transcurso de 2002 los bancos restituyeron 4.336 millones de dólares de depósitos por medidas cautelares (Cobe, 2009: 97); si bien la cifra representó menos del 6% del total de depósitos al final de 2001, tuvo un impacto significativo sobre la liquidez del sistema dado que profundizaba la caída de las reservas y el riesgo de quiebra de algunos bancos extranjeros, cuyas casa matrices se negaban a recapitalizar. Esto impulsó al Fondo a insistir con la implementación de un canje compulsivo de depósitos por bonos (una suerte de *plan bonex* 2), para cortar de raíz la presión sobre las reservas y el patrimonio de los bancos. Las medidas se sumaron a las planteadas anteriormente, entre las que destacaban aumentar las tarifas de los servicios públicos, eliminar los planes de competitividad y suspender la intervención en el mercado de cambios.

La creciente percepción respecto a que la extrema cooperación del Gobierno sólo servía para reforzar la posición confrontativa del Fondo en la negociación, llevó a un aumento de los conflictos del Gobierno en el plano doméstico, y también al interior del Ejecutivo. El equipo económico, convencido de que la cooperación era la única vía para lograr el apoyo externo, reclamó avanzar con los pedidos del Fondo, en especial el canje compulsivo de depósitos (La Nación, 23/3/02, 16/4/02); sin embargo, encontró una fuerte oposición por parte del Congreso, los gobernadores oficialistas y el propio presidente. En efecto, el jefe del bloque del PJ en Diputados planteó *"no vamos a legislar a la medida del Fondo. Lo urgente no siempre es lo importante"*, poniendo límites a la urgencia de Economía para avanzar en las modificaciones de las leyes pedidas por el organismo (La Nación, 11/4/02). Asimismo, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, opuesto a retirar las cuasimonedas por el impacto procíclico de la medida, planteó *"no podemos aceptar que todo lo que diga un organismo internacional de financiamiento es palabra santa y es válida"* (La Nación, 11/4/02). Finalmente Duhalde, conciente de que la reacción pública al canje compulsivo de bonos podría llevar a la caída de su gestión (Amadeo, 2003: 161), encomendó a Remes que procurara flexibilizar las exigencias del FMI durante su estadía en Washington para la Asamblea Anual del organismo (La Nación, 18/4/02). A pesar de que el Gobierno había logrado la ratificación del Congreso al pacto fiscal, la Gerencia, con el apoyo del G7, se mostró intransigente ante los pedidos. Más aún, exigió la rápida ratificación del pacto fiscal por parte de las legislaturas provinciales.

El fracaso del intento de ampliar el conjunto ganador del Fondo a pesar de la intervención directa de la máxima autoridad argentina, hizo evidente que los caminos se reducían a profundizar la cooperación, cumpliendo las exigencias del organismo, o virar hacia la confrontación, lo cual implicaba rediseñar el plan económico reconociendo que no se podría contar con financiamiento externo. Aunque no podía esperar financiamiento externo sin cumplir con las exigencias del Fondo, Duhalde temía que el *plan bonex* 2 profundizara la depresión económica y los conflictos al interior de su bloque de apoyo. En especial con los gobernadores justicialistas, cuyo respaldo era clave para avanzar con medidas que requirieran la aprobación del Congreso. En este marco, Duhalde suspendió el proyecto de canje compulsivo y en su lugar envió al Congreso el proyecto de la llamada ley tapón, que buscó contener la salida de depósitos por amparos al establecer que los ahorristas podrían acceder a su depósito sólo después que hubiera una sentencia definitiva. Esto evitaba que los bancos tuvieran que entregar dólares ante los fallos de primera instancia. Acompañado de un compromiso a apelar todos los fallos hasta la última instancia, el proyecto procuró lograr

tiempo hasta que se reactivara la economía por el efecto de la sustitución de importaciones y el impulso a las exportaciones. Debido a la marcada salida de depósitos que llevó al BCRA a suspender preventivamente la operatoria de algunos bancos, la ley tapón fue acompañada de un feriado bancario y cambiario que se extendió por una semana (La Nación, 19/4/02). En este marco, ante la falta de apoyo del presidente y los gobernadores, Remes y su equipo económico presentaron la renuncia.

En vistas de que la cooperación con el Fondo no lograba revertir la desconfianza sobre la economía, se abrió un período de incertidumbre respecto del rumbo que debía tomar el programa económico. Mientras que algunos consideraron que debía reforzarse la estrategia cooperativa frente al Fondo, para lo cual promovieron a la cartera económica a Guillermo Calvo –entonces economista jefe del BID- por sus vínculos con el *establishment* internacional; otros, entre los que se encontraba Duhalde, insinuaron suspender las negociaciones con el FMI y avanzar en un plan que hiciera eje en la autonomía nacional. Luego de tres días de deliberaciones, con el apoyo de gran parte del oficialismo se designó en Economía a Roberto Lavagna, un economista heterodoxo pero moderado que había sido funcionario durante el último mandato de Perón y la gestión de Alfonsín, y por entonces se desempeñaba como embajador de Argentina ante la Unión Europea.

La nominación de Lavagna estuvo en línea con el consenso alcanzado entre la mayoría de los gobernadores oficialistas y el presidente, tendiente a ratificar el interés por obtener apoyo y financiamiento externo, aunque procurando asegurar mayores márgenes de autonomía en la negociación con el Fondo (Amadeo, 2003, Bonelli, 2004, Duhalde, 2007). Esto se cristalizó en el compromiso de los catorce puntos, que fue suscripto por el Ejecutivo y todos los gobernadores a excepción de los de Santa Cruz, San Luis y la Ciudad de Buenos Aires (Página 12, 25/4/02). El documento ratificó la disposición cooperativa del país, destacando el compromiso de avanzar en la mayoría de las medidas exigidas por el FMI; no obstante, resaltó el rechazo al canje compulsivo de depósitos[116].

El acuerdo básico entre el Ejecutivo y los gobernadores junto a la designación de un equipo económico en sintonía con esos lineamientos, contribuyó a reforzar la posición negociadora del Gobierno en el plano internacional, a costa de permitir una mayor participación de aquéllos en el diseño de las políticas. Esto tuvo implicancias en la negociación con el FMI, en la cual el incipiente, aunque destacable mayor margen de maniobra del Gobierno, le permitió correrse progresivamente del papel pasivo que lo limitaba a aceptar o dilatar la

[116] Asimismo, se incluyeron compromisos relativos a la voluntad de alentar la repatriación de capitales nacionales, la inversión extranjera y la reforma política (La Nación, 23/4/02).

implementación de las exigencias planteadas por el Fondo, y comenzar a influir activamente en la agenda de negociación mediante la incorporación de temas o propuestas.

5.3.2. Segunda etapa: alta confrontación

5.3.2.1. La llegada de Lavagna

Lavagna procuró romper el círculo vicioso planteado por el Fondo, caracterizado por el establecimiento de nuevas precondiciones a medida que las anteriores eran cumplidas. Así, el equipo económico se concentró en desplegar un estilo de negociación menos flexible que su predecesor para reducir el conjunto ganador del Gobierno. Esto se basó en dos preceptos: primero, establecer preferencias de política económica menos ambiciosas pero con posibilidades reales de ser implementadas y sostenidas; segundo, manifestar una menor receptividad a las propuestas del Fondo. De este modo, aunque no dejó de lado la orientación cooperativa de la estrategia negociadora, promovió la implementación de sucesivas tácticas confrontativas para ampliar los márgenes de acción.

En este sentido, el Gobierno aceptó avanzar con la modificación a la ley de quiebras y la derogación de la ley de subversión económica, a condición de iniciar luego las negociaciones por el acuerdo en base a una agenda definida de temas. Para facilitar la consolidación de este escenario, dejó de lado la exigencia de recibir fondos frescos y se limitó a pedir la refinanciación de vencimientos hasta el final de 2003. La existencia de vencimientos impostergables durante el año siguiente por más de 5.000 millones de dólares, correspondientes a los créditos extraordinarios recibidos durante 2001, demostraba que se trataba de un pedido cuya importancia no debía subestimarse.

A mediados de mayo fueron aprobadas las modificaciones a la ley de quiebras prácticamente por unanimidad. Aunque los cambios realizados a comienzos de año para proteger a los deudores eran similares a las que se habían establecido durante la crisis del Sudeste Asiático, abrían un proceso de incertidumbre sobre los acreedores respecto de la posibilidad de recobrar sus créditos que restringía el acceso al crédito al sector privado (Amadeo, 2003: 177). El Parlamento aprobó la mayoría de los cambios pedidos por el Fondo, en especial el reestablecimiento sin excepciones del *crown down*[117]; pero logró mantener la suspensión de los pedidos de quiebra por 180 días para dar tiempo a las empresas a recomponerse, contra sólo un mes que exigía el FMI (La Nación, 16/5/02).

[117] Los medios de comunicación presionaron para lograr la excepción del *crown down*, apoyándose en la importancia de mantener la propiedad nacional de las llamadas industrias culturales. Si bien quedaron afuera, un año después lograron la sanción de una ley que estableció un límite de 30% a la propiedad extranjera de los grupos y los eximió del *crown down*, lo cual implicó un incumplimiento ante el FMI (ver el apartado 5.4.1).

La derogación de la ley de subversión económica, en cambio, implicó un proceso mucho más conflictivo. Si bien la ley estipulaba algunas figuras legales que podían considerarse inconstitucionales, proporcionaba una base para juzgar el accionar del sector bancario, uno de los más desprestigiados ante la opinión pública. Esto determinó que muchos legisladores, aún convencidos de la pertinencia de derogar la ley, no apoyaran al pedido del Ejecutivo para evitar aparecer dando su aprobación a una iniciativa impopular. Con todo, merced al apoyo mayoritario del Justicialismo y algunos legisladores de la UCR, la ley fue derogada luego de votaciones muy reñidas en ambas Cámaras (Amadeo, 2003: 184).

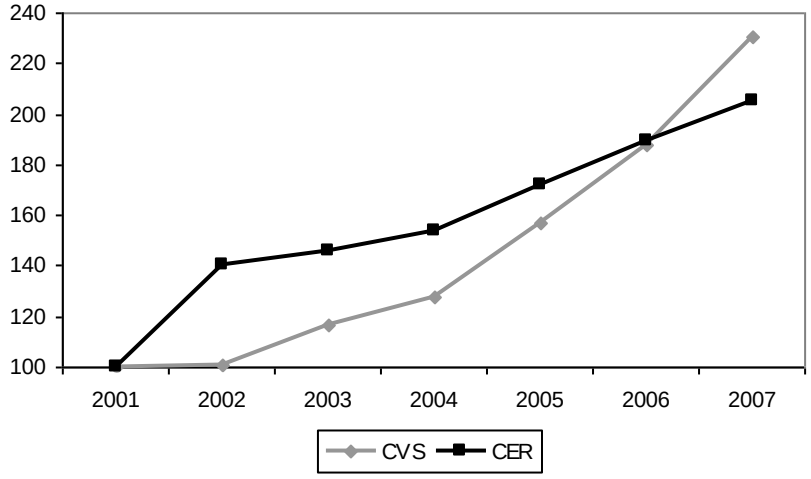
La derogación de la ley aumentó las expectativas del Gobierno para suscribir el acuerdo; pero, aunque ponderó el cumplimiento, el Fondo recalcó que se trataba de un puntapié para iniciar las negociaciones, limitándose a comprometer el envío de una nueva misión (La Nación, 1/6/02). Mientras tanto, el Gobierno había tomado algunas decisiones para enfrentar presiones en diferentes frentes. Por un lado, lanzó el primer canje voluntario de depósitos congelados por bonos, el cual tuvo una modesta aceptación del 20%[118]. Por otro, buscando contener las tensiones en el frente cambiario, obligó a los exportadores a liquidar la totalidad de las divisas derivadas de operaciones superiores al millón de dólares directamente en el BCRA[119] (Clarín, 1/6/02). Finalmente, para morigerar el impacto de la indexación por la inflación establecida en los créditos pesificados sobre los pequeños deudores, el Gobierno reemplazó la indexación del CER por el CVS, un coeficiente que seguía la evolución de los salarios. La medida benefició a 600 mil deudores que tenían créditos hipotecarios de hasta 250.000 pesos, prendarios de hasta 30.000, y personales de hasta 12.000 (Clarín, 7/5/02), ya que la política monetaria y fiscal ortodoxa junto al deterioro de las condiciones sociales y de empleo, alentaron un crecimiento menor de los salarios en relación a la inflación en el corto plazo (ver gráfico 5.3). Debido al reclamo de los bancos, que no estaban dispuestos a afrontar la diferencia por esta indexación asimétrica, el Gobierno aceptó otorgar compensaciones por este concepto, las cuales se sumaron a las correspondientes por la pesificación asimétrica y el descalce cambiario. Sin embargo, la demora en su otorgamiento determinó que el reclamo se

[118] El canje permitió a los tenedores de depósitos reprogramados canjearlos total o parcialmente por títulos de deuda del Estado en pesos o en dólares, dependiendo de la moneda en la que originalmente habían sido pactados. Los depósitos en pesos pudieron canjearse por BODEN en pesos con vencimiento en 2007, cuyo capital se ajustaba por CER más una tasa del 2% anual; los depósitos en dólares, en cambio, se canjearon por BODEN en dólares con vencimiento en 2012 (se otorgaban 100 dólares por cada 140 pesos reprogramados), cuyo capital se ajustaba por la tasa Libor (la cual durante el período subsiguiente osciló entre 1% y 4%). En casos excepcionales (mayores de 75 años, depósitos resultantes de indemnizaciones laborales, o situaciones en los que estuviera en riesgo la vida del ahorrista), se otorgaron BODEN en dólares con vencimiento en 2005.

[119] En una medida complementaria, se decidió que las transferencias al exterior en operaciones por cuenta propia de los bancos que operaban en la Argentina, requirieran autorización previa del Banco Central (Clarín, 1/6/02).

volviera abstracto[120], en tanto la recomposición de los salarios emparejó la evolución del CER y el CVS en los años subsiguientes (Cobe, 2009: 110).

Gráfico 5.3: Argentina. Evolución del CVS (salarios) y el CER (inflación), 2001-2007. 2001 = 100



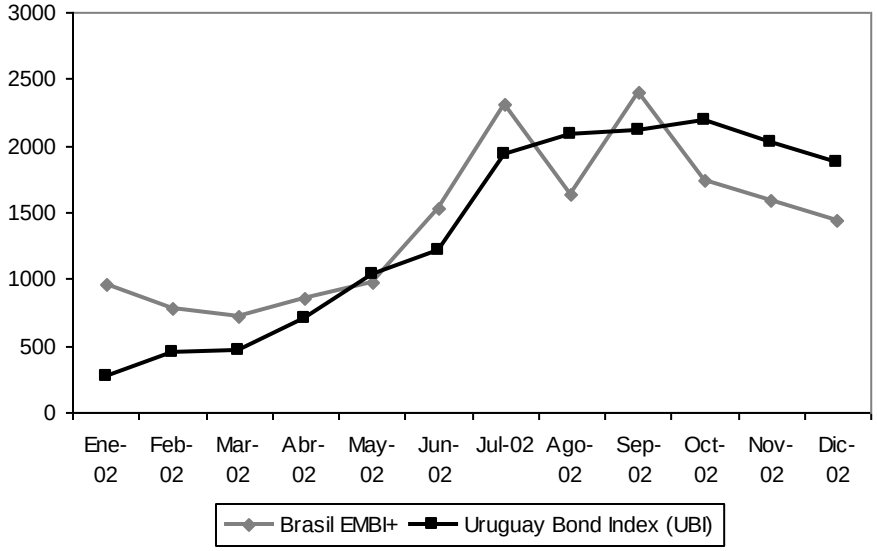
Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA, a partir del INDEC.

Aun cuando implicó un alto costo político para la administración, los cambios a las leyes solicitados por el Fondo pusieron en evidencia en el plano internacional la disposición cooperativa del Gobierno y, al mismo tiempo, que la demora a la suscripción del acuerdo se debía principalmente a la intransigencia del FMI. Esto llevó a un tibio acercamiento del Tesoro de EE.UU. hacia nuestro país, reflejado en el apoyo que manifestó al envío de una nueva misión del FMI (La Nación, 8/6/02). Sin embargo, motivado por el temor de que el contagio de la crisis argentina promoviera una desestabilización en la región, fue el Departamento de Estado quien presionó en una primera instancia por una mayor intervención de los EE.UU. en la negociación, con el fin de que el Gobierno y el Fondo acercaran posiciones (Corrales, 2002: 39)[121]. En efecto, aunque en un primer momento los países de la región lograron sortear el contagio de la crisis local, los lazos financieros y comerciales que los unen motivaron que hacia fines del primer semestre se incrementara el riesgo financiero en Brasil y Uruguay (ver gráfico 5.4).

[120] El costo final de la compensación por este concepto fue de "apenas" 90 millones de pesos (Cobe, 2009).

[121] Por entonces se celebró una reunión en la Casa Blanca para tratar el caso argentino de la que participaron Bush, Batlle (por entonces presidente de Uruguay), y la plana mayor del Ejecutivo norteamericano (incluyendo a los secretarios del Tesoro y Estado). Allí, Bush accedió al pedido de Batlle de interceder ante el Fondo para que flexibilizara su postura y otorgara ayuda a la Argentina, dado que la crisis se estaba esparciendo en la región (entrevista con Hugo Alconada Mon, corresponsal del Diario La Nación en Washington desde 2004, 26/12/07).

Gráfico 5.4: Brasil y Uruguay. Evolución del riesgo financiero durante 2002. En puntos básicos a fines de cada período



Fuente: elaboración propia en base a Ambitoweb.com y Díaz Duran (2004).

Entre el 13 y el 20 junio permaneció en el país la tercera misión negociadora del FMI. Días antes, Anoop Singh y John Thornton habían sido nombrados, respectivamente, como director y vicedirector del Departamento del Hemisferio Occidental en reemplazo de Loser y Raichmann. A diferencia de las dos anteriores, la misión estuvo liderada por el vicedirector del Departamento, lo cual puso de manifiesto cierta normalización del tratamiento del Fondo hacia la Argentina por dos motivos: primero, la misión dejó de estar a cargo de un Departamento *ad hoc* y se desarrolló bajo la órbita del Departamento de la región correspondiente; segundo, fue conducida por el "número 2", tal como sucedió con las negociaciones desarrolladas durante la década anterior y es usual en el caso de los países económica o políticamente relevantes en la región (entrevista con Claudio Paiva, funcionario del departamento del Hemisferio Occidental entre 1996 y 2008, 12/6/09).

Aprovechando el incipiente mayor margen de negociación obtenido por la mejora de su posición negociadora, el Gobierno desplegó lo que aparece como la primera táctica confrontativa dirigida al Fondo decidida por *motu* propio y no como una acción defensiva frente a los planteos del organismo. Buscando arrinconar al FMI para limitar la introducción de nuevas condiciones, el vocero presidencial manifestó que en tanto Thornton era un técnico que estaba por debajo de Singh, la misión era de naturaleza "técnica" y, por lo tanto, debía limitarse a discutir "números" y no medidas (La Nación, 14/6/02). Sin embargo, el intento se vio limitado por el apoyo que obtuvo el FMI por parte del G7, que en un comunicado resaltó que Argentina *"necesita(ba) hacer mucho más, especialmente en lo referente al marco monetario y a la reestructuración bancaria"* (La Nación, 15/6/02). El cerrado apoyo de

Europa y Japón a la posición del Fondo fue decisivo para arrastrar a EE.UU. a prestar su consentimiento al comunicado, por lo cual el Gobierno apuntó a flexibilizar la posición de esos países para ampliar indirectamente el conjunto ganador del organismo. Así, Lavagna señaló en un reportaje a un diario español que la suscripción del acuerdo sería conveniente para el país y los inversores internacionales, ya que permitiría destrabar la negociación de tarifas y contratos con las empresas privatizadas, así como la negociación de la deuda que estaba en cesación de pagos (La Nación, 17/6/02).

Al finalizar la misión, Thornton destacó las principales exigencias del organismo: suspender la intervención del BCRA en el mercado de cambios, dado que implicaba una reducción del cada vez menor *stock* de reservas; reducir los redescuentos que el BCRA otorgaba a los bancos para reforzar su liquidez, ya que –en la interpretación del organismo- implicaban inyectar dinero en la economía y por ende aumentaban la presión inflacionaria; implementar el canje compulsivo de depósitos atrapados en el "corralón" por un bono; avanzar en la ratificación del pacto fiscal en las legislaturas provinciales; aumentar las tarifas de los servicios públicos; y establecer un ancla monetaria (La Nación, 19/6/02, Labaqui, 2009).

¿Cuál era la lógica política de estas medidas económicas? El Fondo privilegiaba tres objetivos: cuidar las reservas con el fin de favorecer la realización de una oferta más conveniente a los acreedores en la futura reestructuración de deuda; mejorar la rentabilidad de las empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos; y transferir al Estado el costo político y económico de la resolución del problema de los depósitos congelados, para mejorar la solvencia del sector bancario. La exigencia de eliminar los redescuentos, que aseguraban financiamiento en pesos a muy bajo costo a los bancos[122], parecía provocar un deterioro adrede de la situación patrimonial de éstos para incitar la opción del canje compulsivo. Asimismo, una política monetaria y fiscal ortodoxa deberían proporcionar un "ancla" contra la inflación, que de todas formas se incrementaría por el aumento de tarifas de servicios públicos y la depreciación del peso motivada por la salida del BCRA del mercado cambiario. De este modo, acreedores, bancos y empresas concesionarias de servicios públicos se verían beneficiados por una transferencia de recursos desde el Estado; a costa de los asalariados y el sector de bienes no transables, que sufrirían por la disminución del salario real y la menor demanda agregada respectivamente.

A excepción del pacto fiscal, el Gobierno tenía diferencias con el Fondo sobre el resto de las medidas. Se negaba a suspender la intervención del BCRA en el mercado cambiario, en tanto

[122] Durante el año 2002, el BCRA otorgó liquidez transitoria en la forma de redescuentos a cuarenta entidades financieras por poco más de 15.500 millones de pesos (datos del BCRA).

le permitía mantener un relativo control sobre la cotización del dólar y, por ende, poner un freno a la inflación. Respecto del sector bancario, mantenía el enfoque de combinar canjes voluntarios sucesivos con el otorgamiento de redescuentos hasta que las variables financieras se equilibraran. Finalmente, aunque se manifestó en contra de un proyecto de ley que impedía cortar los servicios públicos por falta de pago, no estaba dispuesto a convalidar aumentos de tarifas en el corto plazo (La Nación, 15/5/02).

Con el fin de superar el punto muerto en el que parecía estar la negociación, ambos negociadores decidieron avanzar en una solución intermedia en los puntos en los que había acuerdo, y dejar para más adelante la discusión sobre el resto. A cambio de mantener la intervención cambiaria del BCRA, el Gobierno aceptó reducir los redescuentos y sancionar un decreto que suspendió por 120 días la entrega de depósitos por amparos con sentencia favorable. Esta norma contentó al Fondo, en tanto permitía reducir el ritmo de disminución de reservas por amparos y de emisión por redescuentos, y satisfizo el interés del Gobierno por evitar una disparada en la cotización del dólar. No obstante, determinó la renuncia de Blejer y su reemplazo por Pignanelli al frente del BCRA, en tanto el primero privilegiaba una reestructuración drástica del sector bancario (La Nación, 21/6/02). Por último, se acordó el envío de una comisión de expertos para que colaborara en el diseño del programa monetario y la ampliación de la autonomía del BCRA. El panel estuvo integrado por Andrew Crockett, gerente general del Banco Internacional de Pagos de Basilea, y tres ex directores del Banco Central de Canadá, Alemania y España. Aunque desaconsejó la intervención en el mercado de cambios, reconoció que no existía una fórmula definitiva para el ancla monetaria y apoyó la liberación gradual del corralito (IMF, 2002f).

No obstante, los sucesivos avances en la negociación fueron empañados por el asesinato de dos militantes sociales a manos de la policía bonaerense, en una manifestación de protesta contra el Gobierno en la localidad de Avellaneda. El profundo impacto político de la noticia motivó que Duhalde adelantara la fecha de entrega de la presidencia poco más de seis meses, al 25 de mayo de 2003.

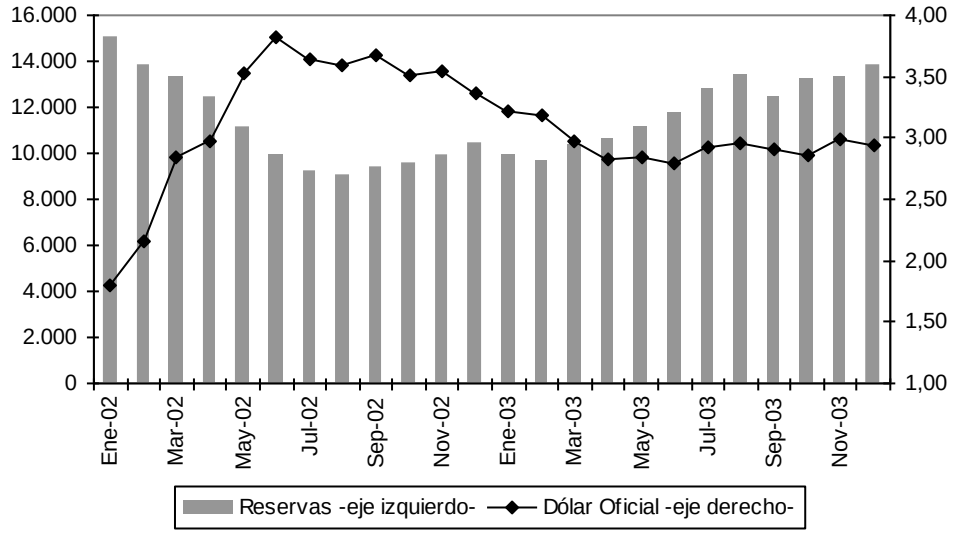
5.3.2.2. Los borradores de la carta de intención

En el marco de una visita a la región a comienzos de agosto, el secretario del Tesoro Paul O'Neill se reunió con Duhalde y Lavagna y manifestó su visto bueno a la propuesta de salida gradual del corralito mediante canjes sucesivos y la suscripción del acuerdo con el FMI (Amadeo, 2003: 227). Apoyándose en este respaldo, el Gobierno dio por concluida la fase de negociaciones preliminares y envió al FMI el primer borrador de la carta de intención (La

Nación, 8/8/02). Sus puntos más sobresalientes eran la afirmación de la salida gradual para los depósitos congelados, el reconocimiento de las compensaciones a los bancos por la pesificación e indexación asimétrica y el descalce cambiario, y el compromiso de comenzar las negociaciones por la reestructuración de la deuda en *default*.

En rigor, varios elementos contribuyeron a que el Gobierno adoptara una mayor iniciativa y disminuyera su disposición a aceptar compromisos. Además del apoyo estadounidense, la posición negociadora se vio reforzada por una mejora en las condiciones económicas locales. Por entonces, las variables fiscales mostraron una mejora por el efecto combinado del impacto de la inflación sobre la recaudación, la contención del gasto y la reducción de las transferencias a las provincias en términos reales. Asimismo, el crecimiento del sector exportador y las mejores expectativas económicas alentaron una estabilización del sector externo y financiero, reflejada en la caída del dólar por segundo mes consecutivo y el freno a la disminución de las reservas (ver gráfico 5.5). Por otra parte, el empeoramiento de la crisis en Uruguay y en Brasil, que motivó la aprobación de créditos del Fondo por 2.800 y 30.000 millones de dólares respectivamente, contribuyó a reforzar la posición negociadora del Gobierno en el nivel internacional, en tanto se hizo evidente que la demora del FMI en suscribir el acuerdo contribuía a deteriorar las condiciones económicas regionales.

Gráfico 5.5: Argentina. Evolución de las reservas y la cotización del dólar (2002-2003). En millones de dólares y pesos por dólar a fin de cada período.



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

Pero poco después se aprobaron algunas medidas que complicaron la negociación. Mientras que el Congreso prorrogó por tres meses la suspensión de las ejecuciones hipotecarias y el Senado dio media sanción a un proyecto de ley que obligaba a las casas matrices de los bancos extranjeros a responder con su patrimonio por los depósitos de sus sucursales en

Argentina, la Corte declaró la inconstitucionalidad del recorte del 13% a las jubilaciones adoptado durante 2001, lo cual alteró las proyecciones fiscales del borrador enviado al FMI. En una reunión del Directorio destinada a tratar el caso argentino a fines de agosto, Singh y la Gerencia utilizaron la aprobación de esas medidas para fundamentar su negativa a avanzar con el acuerdo, argumentando que reflejaba la falta de consenso político suficiente a nivel doméstico para garantizar el cumplimiento de las condiciones que se estipularan. Asimismo, exigieron achicar los bancos públicos y otorgar compensaciones a los bancos por los amparos. Al respecto, el Fondo pretendía que el Estado compensara la diferencia entre el valor de los depósitos en dólares pesificados (1.40 pesos más CER) y el valor al cual los bancos restituyeron los depósitos (en dólares o el equivalente en pesos al tipo de cambio del día). Aunque la estrategia confrontativa del Fondo recibió el apoyo del Reino Unido, Alemania y Rusia, diversos países, entre ellos EE.UU., abogaron por continuar las negociaciones (Labaqui, 2009: 17).

Conciente de que la posición negociadora del Fondo se debilitaba leve aunque progresivamente, en tanto cada vez más países lo presionaban para que accediera a suscribir el acuerdo, el Gobierno procuró reducir los frentes de conflicto a nivel doméstico buscando restarle argumentos a la intransigencia del organismo. En términos políticos, pidió a los legisladores que suspendieran el pedido de juicio político a los jueces de la Corte, para evitar que emitieran un posible fallo que declarara la inconstitucionalidad de la pesificación y obligara a redolarizar los depósitos y los créditos. En términos económicos, lanzó el segundo canje voluntario de depósitos atrapados por bonos y flexibilizó el "corralito", permitiendo retirar hasta 5.000 dólares de una vez; asimismo, envió el presupuesto 2003 al Congreso, que establecía un superávit fiscal de 2% del PBI.

Pero la Gerencia se mantuvo firme en su negativa a dar el visto bueno, insistiendo en la necesidad de incluir un ancla monetaria para contener la inflación, finalizar el otorgamiento de compensaciones a los bancos, y, lo que ahora aparecía como la exigencia más importante, garantizar un consenso político entre el Gobierno, la Corte y el Congreso. Esto último implicaba, en palabras de Köhler, el compromiso de no deshacer las decisiones económicas centrales adoptadas desde la devaluación y otorgar certeza respecto de que las condiciones incluidas en el acuerdo fueran cumplidas (IMF, 2002g). En este sentido, caben dos comentarios. Primero, el grado de confrontación desplegado por la Gerencia del Fondo era tal que, para avanzar en un acuerdo, exigía asegurarse que el Gobierno desplegara una estrategia cooperativa "ideal", garantizando la implementación de todos los compromisos asumidos. Es decir, exigía que el Gobierno renunciara a aprovechar para sí el mínimo margen de acción

inherente a todo proceso de negociación. Segundo, si bien era comprensible que el organismo tuviera preferencia por ciertas decisiones políticas en detrimento de otras, era una contradicción, por lo menos, plantear que la aprobación por parte del Congreso de una ley que no contaba con la simpatía del Ejecutivo pero sí de amplios sectores sociales como la suspensión de las ejecuciones hipotecarias reflejaba falta de consenso político, cuando meses antes había exigido medidas como la derogación de la ley de subversión económica o la privatización de los bancos públicos, que enfrentaban un amplio rechazo entre diversos sectores sociales. Paradójicamente, el cumplimiento de las exigencias del Fondo en nombre de garantizar el consenso, podía llevar al Gobierno a enfrentar una mayor oposición doméstica y, así, debilitar su capacidad de construir consenso con diferentes actores sociales.

Aprovechando la realización de la Asamblea del FMI, Lavagna y la segunda línea de Economía viajaron a Washington. Allí se reunieron con O'Neill, quien les manifestó que apoyaría el pedido de Argentina ante el Fondo de terminar las demoras y suscribir el acuerdo (Amadeo, 2003: 280). Asimismo, preocupado por el impacto de la crisis económica sobre las empresas europeas en el Mercosur, el Parlamento de la Unión Europea emitió una resolución instando a los Gobiernos de esos países a presionar al FMI y al Banco Mundial, para que establecieran una política crediticia que promoviera el crecimiento y el empleo y aliviara la presión de la deuda en esos países.

Tras la Asamblea y los respaldos de O'Neill y la Unión Europea, el Gobierno envió un segundo borrador de la carta de intención que parecía haber establecido una agenda de temas sobre los cuales sólo restaban diferencias menores. En la meta de superávit primario, el Gobierno proponía una meta de 2% del PBI para 2003 y 3% para los años sucesivos, mientras que el Fondo exigía 2.5% y 4% a 5% respectivamente. Respecto de las tarifas de servicios públicos, el Gobierno aceptaba un aumento del 10%, pero el FMI pretendía una suba de entre el 20 y el 30%. Por último, el organismo insistía con la implementación del canje compulsivo de depósitos y la retirada del BCRA del mercado de cambios (Labaqui, 2009: 20). El borrador fue discutido en el Directorio y recibió las críticas previsibles de la Gerencia, que reclamó un cronograma de liberación de los controles de cambio y un aumento de las tarifas mayor al propuesto. La posición recibió el apoyo de Alemania, Bélgica, Suiza y Reino Unido, pero fue criticada por EE.UU. y Francia (Ibíd.). Como demostración de la autonomía relativa de la que gozan las instituciones multilaterales de sus países miembros, la intransigencia de la Gerencia del FMI generó una división dentro del bloque de potencias europeas, aun cuando éstas compartían el interés por alentar una mejora de las tarifas y reestablecer el crecimiento.

El Gobierno se mostró dispuesto a levantar paulatinamente los controles de cambio y avanzar con el ajuste en las tarifas. Sin embargo, el Fondo renovó su estrategia confrontativa. Como táctica para arrinconar al Gobierno, incluyó una nueva demanda en la agenda referida a garantizar un superávit fiscal en las provincias durante 2003, en lugar de la meta de equilibrio que estaba pautada. Además, mostró una nula disposición a otorgar concesiones en los puntos sobre los cuales había diferencias (Amadeo, 2003: 294).

Ante la sorpresa, el Gobierno desplegó tácticas cooperativas y confrontativas de manera simultánea. Por un lado, el ministro de Economía viajó a Washington para facilitar la búsqueda de un punto intermedio que dejara conformes a ambos; por otro, conciente de que varios países apoyaban el planteo argentino, entre ellos los EE.UU., Duhalde arrinconó al Fondo al señalar que debido a que las reservas estaban en un nivel bajo y debían ser cuidadas, la Argentina suspendería los pagos de vencimientos con las IFIs hasta tanto no tuviera certeza de que esos fondos serían compensados. El Gobierno utilizó la exigencia de cuidar las reservas esgrimida por el Fondo, para presionar al organismo a que se aviniera a suscribir un acuerdo que permitiera compensar esos pagos. La continuidad de la intransigencia por parte del Fondo, motivó que a mediados de noviembre el Gobierno no abonara un vencimiento de 800 millones de dólares con el Banco Mundial.

La decisión del Ejecutivo marcó un hito en la negociación por dos motivos. Primero, significó la implementación de una táctica confrontativa sobre la dimensión financiera de la relación con el FMI. Como es sabido, la mayoría de estas tácticas se implementan en la dimensión de las condicionalidades, dado que en la anterior existe menos espacio para la interpretación y el debate (ver apartado 2.3.1 en el Capítulo 2). Es decir, las condiciones pueden cumplirse a medias o no cumplirse y ser perdonadas porque el organismo considera que el incumplimiento se debió a limitaciones que estaban fuera del alcance del Gobierno; pero el no cumplimiento de un pago a una IFI no se puede justificar, y abre automáticamente la puerta a sanciones internacionales. Segundo, alertó a la mayor parte de las potencias que aún dudaban en apoyar la posición argentina, respecto de los riesgos que conllevaba para la estabilidad del sistema multilateral la intransigencia del FMI. En última instancia, una posible cesación de pagos con el FMI causaba un mayor perjuicio financiero a las potencias centrales, en su carácter de principales aportantes al organismo.

5.3.3. Tercera etapa: suscripción del acuerdo

El Gobierno justificó su decisión a través de una columna de opinión del secretario de Finanzas Guillermo Nielsen en *La Nación* (15/12/02), uno de los principales diarios

nacionales. En ella resaltó que su decisión no era una táctica de negociación, sino el resultado de privilegiar el mantenimiento de un nivel mínimo de reservas para contribuir a sostener la estabilidad cambiaria y a controlar la inflación. Dado que el monto de los vencimientos programados hasta mayo del año siguiente con las IFIs era prácticamente igual al de las reservas, pagar sin obtener desembolsos implicaría, según esta interpretación, entregar el gobierno a la administración siguiente con una situación externa muy frágil. De esta manera, el Gobierno amenazaba con incumplir otros pagos con el BID y el propio FMI como táctica para presionar al Fondo a que suscriba el acuerdo.

No obstante, la decisión reflejó cierta voluntad cooperativa, dado que el Gobierno incumplió el pago de 725 millones de dólares correspondientes al capital, pero abonó 79 millones de intereses. Esto evitó declarar un *default* formal con el BM, y en cambio abrió un proceso de revisión en ese organismo cuya conclusión podía demorarse hasta seis meses, dejando abierta la puerta para avanzar en la negociación con el FMI (Bonelli, 2004: 278). En efecto, el mismo día la Gerencia emitió un comunicado donde señalaba que se había acordado con el Gobierno un proyecto de reforma a la ley de entidades financieras para aumentar la protección legal a los funcionarios del BCRA durante la reestructuración del sistema financiero. No obstante, indicó que quedaban tres puntos por resolver antes de poder recomendar al Directorio la suscripción del acuerdo: el diseño de un ancla monetaria; la ratificación de un marco fiscal que garantizara un superávit primario consolidado de 2.5% del PBI en 2003; y la revisión de los contratos de concesión de los servicios públicos que incluyera un aumento en la tarifas (IMF, 2002h).

Poco después, el Gobierno retomó su estrategia cooperativa. Buscando deslegitimar la supuesta desconfianza en la cual se apoyaba la Gerencia para justificar su negativa a dar el visto bueno al acuerdo, emitió un documento informando sobre el grado de cumplimiento que había logrado en relación a los catorce puntos acordados con los gobernadores en el mes de abril. A excepción de los compromisos consistentes en reformar la ley de coparticipación de impuestos e implementar la reforma política, el Gobierno había cumplido o mostraba avances concretos en todos los demás (La Nación, 20/11/02). Por otra parte, atendiendo a los reclamos del Fondo de fomentar el consenso, el Ejecutivo acordó un documento con veinte de los veinticuatro gobernadores por el cual todos se comprometían a avanzar en algunas de las medidas exigidas por el FMI como la aprobación del presupuesto 2003 antes de fin de año, la eliminación de los planes de competitividad, la reforma de la ley de entidades financieras, y la restricción para aprobar nuevas moratorias o prórrogas a las ejecuciones hipotecarias. El documento, que también ratificó al 25 de mayo de 2003 como fecha de traspaso del mandato

presidencial, no fue suscripto por la gobernadora de San Luis, quien durante todo el período ejerció una fuerte oposición a Duhalde por considerarlo responsable de la caída de Saa, y los mandatarios de Salta, La Rioja y La Pampa, que respaldaban la candidatura del ex presidente Menem, otro justicialista opositor a la gestión (La Nación, 18/11/02).

Luego de una gira que lo llevó a entrevistarse con los ministros de Finanzas de España, Italia, Francia y Alemania; Lavagna anunció un aumento del 9% en las tarifas eléctricas y el 7% en las de gas, a cambio de asegurarse el apoyo decisivo de esos países ante el FMI (La Nación, 20-22/11/02). Asimismo, el levantamiento de las restricciones a la operatoria en cuentas a la vista (el llamado "corralito") eliminó otro tema conflictivo de la agenda. Finalmente, la renuncia de Pignanelli al frente del BCRA[123] y su reemplazo por Prat-Gay, un ex funcionario de *JP Morgan* con nutridos contactos en la comunidad financiera internacional, contribuyó a que disminuyeran los conflictos entre esa institución y el Ministerio de Economía y, por ende, los reclamos del Fondo por otorgarle mayor autonomía (Labaqui, 2009: 23).

A fines de diciembre se reunió el Directorio para tratar el caso argentino. A pesar de enfrentar la oposición de todo el G7, la Gerencia mantuvo su intransigencia y resaltó que antes de avanzar en un acuerdo debían eliminarse los riesgos asociados a los amparos y a un posible fallo adverso de la Corte sobre la pesificación. De no hacerse, señaló, podría erosionarse en el futuro la efectividad del rol del Fondo como ordenador de programas y países (Amadeo, 2003: 324). Sin embargo, merced a la presión de la mayoría de los países miembros, la Gerencia accedió a avanzar en un acuerdo de transición. Demostrando su malestar, el anuncio fue realizado por el vocero del FMI y no por alguno de los miembros de la Gerencia como es usual (IMF, 2002i).

El 8 de enero de 2003 el Directorio volvió a reunirse, esta vez para analizar el informe del Artículo IV realizado durante el año anterior; sin embargo, la discusión se centró en la disposición a avanzar en el acuerdo. La Gerencia y los técnicos del Departamento del Hemisferio Occidental retomaron las críticas hacia nuestro país, destacando la falta de consenso político que deterioraba el control (*ownership*) del Gobierno sobre el programa económico y la adopción de medidas sin consultar previamente al organismo o incluso contra su opinión. En el primer caso señalaban como ejemplo la aprobación del presupuesto 2003 dejando de lado el compromiso de eliminar los planes de competitividad (Clarín, 26/12/02); en el segundo, la eliminación del "corralito" y el enfoque adoptado sobre el "corralón" (IMF,

[123] Entre otros motivos, la renuncia de Pignanelli se basó en su desacuerdo con la entrada en *default* con el Banco Mundial (Clarín, 9/12/02).

2002a: 13). Señalaron también la ausencia de garantías en torno a la implementación de lo acordado, debido a las diferencias que había entre el Ejecutivo, el Congreso, la Corte y los principales candidatos presidenciales. Aunque reconocieron algunos logros, insistieron sobre las tareas pendientes: el establecimiento de un ancla monetaria, la ratificación por parte de las provincias del compromiso sobre el superávit primario consolidado del 2.5% del PBI y la revisión de contratos que incluyera una suba de tarifas en los servicios públicos (IMF, 2002a).

El Gobierno envió un documento en el cual rebatió todas las críticas de manera pormenorizada, resaltando que tenía completo control del programa económico y se felicitaba por su contribución a la estabilización de la economía. Por otra parte, recalcó que la liberalización del "corralito" había sido consensuada con el *staff*, aunque no el momento exacto en que se anunciaría. Asimismo, frente al reclamo de mejorar la rentabilidad de las compañías concesionarias de los servicios públicos, planteó que no debía olvidarse que estas firmas habían disfrutado de un período extendido de beneficios extraordinarios basados en la estructura monopólica u oligopólica del mercado, y la posibilidad contemplada en los contratos de concesión de ajustar las tarifas por la inflación de los EE.UU. (Ministerio de Economía, 2003).

Una vez más el Directorio rechazó la posición de la Gerencia, lo cual determinó la aprobación del informe del Artículo IV y, lo más importante, el pedido de enviar una misión al país para ultimar detalles y suscribir el demorado acuerdo. No obstante, retomando algunos de los planteos de la Gerencia, el Directorio resaltó en su comunicado que para alcanzar una recuperación sostenida de la economía, la disminución de la pobreza y la sostenibilidad fiscal y externa, debían afrontarse cinco desafíos: garantizar la certeza legal y el consenso político para las reformas; establecer un marco fiscal robusto que asegurara un superávit primario consolidado del 2.5% del PBI en 2003; mantener una política monetaria restrictiva y avanzar en la reestructuración del sistema bancario; avanzar en las reformas estructurales necesarias para liberalizar la economía y el comercio; y reestructurar la deuda con los acreedores privados (IMF, 2002a).

Entre el 9 y el 16 de enero permaneció en el país la última misión del FMI. Para facilitar la suscripción del acuerdo y superar lo que aparecía como una situación de punto muerto principalmente por la confrontatividad de la Gerencia, se había convenido que el acuerdo incluyera algunas medidas estructurales de corto plazo y pautas cuantitativas básicas para asegurar una transición sin cambios bruscos entre la administración Duhalde y la que la siguiera. La discusión sobre las metas cuantitativas y las reformas estructurales de largo plazo

(entre ellas la reestructuración de la deuda en *default*), en cambio, quedaría para la negociación por el acuerdo siguiente, el cual tendría una duración más extensa.

A pesar de que prácticamente todos los temas estaban consensuados, la misión generó un conflicto relativo a la puesta al día de los pagos con el Banco Mundial. Aunque estaba pactado que la suscripción del acuerdo estaba condicionada al levantamiento del *default* con el BM, emergió una disputa respecto al orden de la secuencia. La Gerencia pretendía que el Gobierno pagara antes de dar su visto bueno, y el Gobierno, buscando evitar que el Fondo tuviera la oportunidad de imponer nuevas condiciones, señaló que pagaría sólo después que la Gerencia garantizara que se había logrado el acuerdo. Aprovechando que en pocos días caía un vencimiento de 680 millones de dólares con el BID, la Gerencia demoró el envío del acuerdo al Directorio para su ratificación, lo cual presionó al Gobierno para que hiciera el pago al BM, a riesgo de entrar en cesación de pagos también con el BID. No obstante, el Gobierno sostuvo su estrategia confrontativa y no canceló el pago; más aún, Lavagna declaró que no se pagaría ningún vencimiento con ningún organismo multilateral hasta que la Gerencia no diera el visto bueno al acuerdo. La presión de las potencias centrales sobre el organismo, en especial la del Gobierno francés, determinó que un día después la Gerencia enviara el acuerdo al Directorio para su ratificación (La Nación, 13-19/1/03). Una semana después, luego de que el Gobierno se puso al día con el BM y el BID, el Directorio aprobó el acuerdo *Stand-by* de ocho meses, poniendo fin a más de un año de intensas negociaciones.

El acuerdo estableció un esquema de financiamiento denominado "flujo cero", el cual garantizó que el programa no involucrara financiamiento neto positivo del Fondo, sino que sus desembolsos sólo cubrieran los vencimientos de capital, debiendo la Argentina cancelar los intereses. Esto evitó al Gobierno afrontar pagos netos por unos 3.000 millones de dólares que vencían hasta fines de agosto. Por otra parte, las medidas incluidas estaban orientadas a tres objetivos: avanzar en la revisión del marco regulatorio y prudencial de los bancos privados y la reforma de los bancos públicos; asegurar el respeto de los derechos adquiridos de los acreedores externos e internos; y garantizar el cumplimiento de la meta de superávit fiscal consolidado de 2.5% del PBI (2.1% por parte de la Nación y 0.4% por las provincias).

Las principales medidas fiscales planteadas fueron la obligación de convertir el impuesto a los combustibles en un porcentaje sobre el precio de venta en lugar de un monto fijo, eliminar los planes de competitividad debido al costo fiscal que implicaban, extender la base imponible del impuesto a las Ganancias a organizaciones sin fines de lucro, y ratificar los acuerdos fiscales en 2003 con las provincias. En este sentido, a pesar de que fue el disparador del incumplimiento ante el BM, el Gobierno se comprometió a lograr un superávit primario en

2003 tanto a nivel nacional como provincial. El hecho de que fuera una exigencia retomada por el Directorio, hace suponer que se trató de una concesión inevitable ante los principales accionistas del Fondo para lograr la aprobación del acuerdo. Por otra parte, aunque no se estableció un compromiso concreto respecto de la situación de las empresas privatizadas, el acuerdo planteó que se desarrollaría con ayuda del FMI y el BM un nuevo marco regulatorio, *"que podría reemplazar los controles de precios y tarifas actuales"* (IMF, 2003a, Memorándum de Política Económica).

Aunque contó con el apoyo del G7, la ratificación del programa enfrentó la oposición del *staff*, la Gerencia y los directores por Suiza, Australia, Holanda, los países nórdicos y Bélgica, cuyos votos combinados totalizaban el 19.6% del total (Costello, 2003: 4). Los técnicos resaltaron que el programa contenía medidas insuficientes para reestablecer las sostenibilidad en el mediano plazo y, por ende, no proporcionaba una base para evaluar si Argentina tendría la capacidad de pagar sus compromisos con el Fondo o reestructurar la deuda de forma razonable con los acreedores (IMF, 2003a: 9). Además, destacaron la existencia de riesgos tales como un exceso de gastos en las provincias, la aprobación de nuevas iniciativas de gastos por parte del Congreso y las presiones salariales (Ibíd.: 11). Por su parte, Köhler, en representación de la Gerencia, insistió con la importancia de generar consenso político para garantizar el cumplimiento de las medidas incluidas; así, señaló que la recomendación de aprobación del acuerdo debía tomarse como una demostración de buena fe que la comunidad financiera hacía por la Argentina, pero esperaba que el gesto del Fondo alentara un esfuerzo consensuado de parte del Ejecutivo, las provincias, los legisladores y la sociedad civil para la implementación del programa (IMF, 2003f).

Si bien la presión de las potencias centrales determinó que el Fondo suscribiera el acuerdo[124], la Gerencia manifestó su disconformidad al tomar distancia de la situación; es decir, mientras que usualmente el Fondo presenta los acuerdos como entendimientos mutuos alcanzados con los Gobiernos (en definitiva, se trata del consenso resultante de una negociación), en esta ocasión destacó que si bien estaba dispuesto a hacer su parte, *"la clave para una solución duradera a las dificultades presentes resid(ía), por supuesto, en las acciones que tome la Argentina"* (Ibíd.). Por último, los Gobiernos de los países que se abstuvieron en la votación criticaron que seguía pendiente la resolución de las brechas externas y fiscales, que el programa reducía los incentivos para llevar a cabo las reformas

[124] La frase debe tomarse en el sentido más literal, dado que Köhler manifestó que se sintió "obligado" a dar el visto bueno al acuerdo (Loser, cit. en Tenembaum, 2004: 255).

estructurales de mediano plazo, y que su elaboración se había hecho bajo la presión de que Argentina podía caer en *default* con el Fondo (Costello, 2003).

A continuación se presenta un detalle del cronograma de desembolsos, las revisiones acordadas y las condiciones pautadas para cada una de ellas. Reflejando la baja disposición del organismo a tolerar incumplimientos, el acuerdo incluyó revisiones a realizarse con una frecuencia de sólo un mes y medio en promedio, en lugar de los tres meses acostumbrados (ver cuadro 5.3). En los cuadros A.3.5 y A.3.6 se detalla el listado completo de condicionalidades estructurales y cuantitativas respectivamente.

Cuadro 5.3: Argentina. Cronograma de créditos disponibles, utilizados y condiciones de acceso; acuerdo SBA (2003). En millones de dólares.

Fecha	Crédito SBA	Utilizado	Condiciones
Enero 24	1.045	1.045	Aprobación SBA
Marzo 20	316	316	1ª Revisión y metas cuantitativas ene 03
Junio 20	316	316	2ª Revisión y metas cuantitativas ene-mar 03
Julio 25	1.047	1.047	3ª Revisión y metas cuantitativas ene-may 03
Agosto 25	316	316	Metas cuantitativas ene-jun 03
Ene-ago 2003	**3.040**	**3.040**	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IMF (2003c) e IMFS.

5.4. Las revisiones del acuerdo *Stand-by* de transición

El carácter transitorio del acuerdo limitó las posibilidades de incluir condicionalidades que requirieran profundas transformaciones estructurales. Sin embargo, esto no impidió que se establecieran exigencias orientadas a preparar las condiciones que favorecieran o aceleraran la implementación de esas transformaciones. En este sentido se destacan las demandas relativas a la reestructuración de la deuda pública (designar un consultor externo), la reforma de los bancos públicos (lanzar la licitación para designar al consultor encargado de evaluarlos), y la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas (convocar a una misión asesora conjunta del FMI y el BM).

Una alta frecuencia en la realización de revisiones, la implementación de una estrategia cooperativa por parte del Gobierno caracterizada por una alta disposición a cumplir los compromisos asumidos, y el limitado margen para incluir nuevos temas en la agenda, determinaron que las negociaciones tuvieran un bajo nivel de conflicto. No obstante, las primeras revisiones expusieron esta característica con mayor claridad que la última. El relativo aumento del conflicto hacia el final del acuerdo se comprende a partir de la transición del Gobierno hacia una estrategia más confrontativa, reflejada en una baja disposición a otorgar concesiones en la primera etapa de negociación. Ésta estuvo motivada por la

demostración de un estilo de negociación inflexible a partir de la asunción de la presidencia por parte de Néstor Kirchner, el candidato justicialista vencedor de las elecciones.

A continuación, se analizan los procesos de negociación relativos a las dos primeras revisiones del acuerdo SBA de transición, junto a los cambios en el estilo y la posición negociadora del Fondo y el Gobierno. La tercera revisión, la primera negociación entre el Fondo y el Gobierno luego de la asunción de Kirchner, se presenta en el Capítulo siguiente.

5.4.1. Las negociaciones por la primera y segunda revisión

Desde el cuarto trimestre de 2002 la actividad económica mostraba signos de recuperación. El producto se vio motorizado por un aumento de las exportaciones promovido por la devaluación y la mejora en los términos de intercambio, y una suba de la inversión y el consumo privado, este último alentado por la progresiva recuperación de los salarios y el empleo (Rapetti, 2005). Asimismo, la estabilización de las variables financieras y cambiarias contribuyeron a alentar la reactivación, que llevó a elevar del 2.5% al 3.5% la proyección de crecimiento en el programa con el FMI. Por otra parte, en el ámbito político la atención estaba puesta en la campaña electoral para las elecciones presidenciales, pautadas para fines de abril. El clima de campaña en el marco de la reactivación junto a un muy buen desempeño del Gobierno en relación a las metas pautadas, determinaron que la primera revisión se llevara adelante rápidamente y casi sin conflictos.

Priorizando su interés por mantener los desembolsos del Fondo para recomponer las reservas y evitar un conflicto político que erosionara las chances de Kirchner, el candidato oficialista en las próximas elecciones, el Gobierno manifestó una alta disposición a implementar los compromisos asumidos. Respecto de las condicionalidades cuantitativas (ver cuadro 5.4), por primera vez desde 1998 cumplió todas las metas pautadas con amplio margen. Por otra parte, para la primera revisión había ocho condicionalidades estructurales pautadas (ver primeras ocho condiciones del cuadro 5.5). Demostrando la mayor confrontatividad del organismo, seis de esas ocho condiciones habían sido pautadas como criterios de ejecución, lo cual establecía un nivel de exigencia mayor que los usuales parámetros de referencia, dado que su incumplimiento requería del otorgamiento de un *waiver* para que el programa pudiera seguir vigente (ver apartado 2.3.2 del Capítulo 2). El Gobierno cumplió la mayoría de las medidas, las cuales incluían el mantenimiento al día de los pagos de deuda en situación normal, la no emisión de cuasimonedas por parte de provincias que suscribieron el pacto fiscal, la prohibición de aprobar moratorias o suspensiones a las ejecuciones hipotecarias, y la renovación de los PFO con una cantidad suficiente de

provincias que representara al menos el 80% del déficit total[125]. En cambio, hubo tres condiciones que no fueron concluidas: la conversión del impuesto a los combustibles en un porcentaje sobre el precio de venta, cuyo tratamiento seguía su curso en el Congreso[126]; la revisión de las regulaciones bancarias para reforzar la supervisión y los marcos prudenciales[127], cuyo análisis necesitaba de más tiempo según los técnicos del BCRA; y el lanzamiento de la licitación para llevar adelante la reforma de los bancos Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires, que por el momento sólo podía realizarse en el primero debido a la reticencia que mostraban los últimos a ser evaluados (IMF, 2003b).

La cooperación del Gobierno se reflejó, también, en la aprobación de aumentos en las tarifas de electricidad y gas de un 9% y un 7% respectivamente, aún cuando no se había debatido la renegociación de los contratos con las empresas concesionarias. Asimismo, Duhalde manifestó que el próximo Gobierno debería continuar con los aumentos, que él calculaba entre un 15% y un 20%, aunque garantizando una tarifa especial para los sectores más humildes (Clarín, 26/1/03, 2/2/03). Sin embargo, los aumentos fueron suspendidos por la Justicia unas semanas después, ya que habían sido aprobados por decreto, y sólo podían autorizarse mediante una ley.

Cuadro 5.4: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes a la 1ª y 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003. En millones de pesos.

		1ª Revisión		2ª Revisión	
Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado	Meta	Resultado
1. Superávit primario acumulado del Gobierno Nacional	Ejecución	424	855	1.500	1.794
2. Resultado financiero acumulado del Gobierno Nacional	Indicativa	18	498	-2.307	-197
3. Saldo de deuda del Gobierno Nacional	Ejecución	451.815	450.586	422.673	420.509
4. Resultado financiero acumulado de los Gobiernos Provinciales	Indicativa	n/c	n/c	-350	153
5. Saldo consolidado de deuda del Sector Público Nacional	Ejecución	516.331	514.841	483.061	480.897
6. Stock de reservas internacionales netas del BCRA	Ejecución	-5.432	-4.276	-5.000	-3.616
7. Stock de base monetaria ajustada	Indicativa	37.250	36.813	37.650	**37.991**
8. Stock de activos internos netos del BCRA	Ejecución	58.165	53.275	56.899	51.912

Nota: en negrita se indica el incumplimiento de la meta de base monetaria, debido a la esterilización del circulante como consecuencia de una acumulación de reservas superior a la pautada.
Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.6.

[125] El Gobierno suscribió once acuerdos PFO en 2003, que abarcaron casi el 85% del déficit total provincial. Además de Entre Ríos, que firmó por primera vez, renovaron el acuerdo Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan y Tucumán (datos del MECON).

[126] La condicionalidad figuraba como cumplida parcialmente, dado que incluía el compromiso de eliminar la exención del impuesto a las ganancias para los reintegros a las exportaciones, el cual sí fue logrado.

[127] Se trataba de normas sobre exposición cambiaria, clasificación de créditos comerciales y valuación de préstamos y bonos.

Cuadro 5.5: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 1ª y 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño 1ª revisión	Desempeño 2ª revisión
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Cumplida	Cumplida
2. No emisión de cuasimonedas por parte de provincias que hayan suscripto el acuerdo bilateral con la Nación	CE	Media	Cumplida	Cumplida
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	Cumplida	No cumplida
4. Convertir el impuesto a los combustibles sobre base *ad-valorem* y eliminar la exención del impuesto a las ganancias para los reintegros a las exportaciones	CE	Alta	Parcialmente cumplida	Cumplida con demora
5. Revisar las regulaciones bancarias para reforzar la supervisión y los marcos prudenciales	CE	Alta	No cumplida	Cumplida con demora
6. Suscripción de los acuerdos bilaterales de 2003 entre la Nación y un total de provincias que representen al menos el 80% del déficit provincial	CE	Alta	Cumplida	
7. Lanzar el proceso de licitación para llevar a cabo la *due diligence* y revisión estratégica de los bancos públicos	PR	Baja	Pospuesta	Parcialmente cumplida
8. Designar a un consultor externo para la reestructuración de la deuda pública	PR	Baja	Cumplida	
9. Eliminar los planes de competitividad remanentes	CE	Alta	N/C	No cumplida
10. Anunciar el nivel transitorio mínimo adecuado de capital para bancos	CE	Baja	N/C	Cumplida con demora
11. Proporcionar al *staff* información sobre el financiamiento provincial	PR	Baja	N/C	No cumplida
12. Ratificación por parte de las legislaturas provinciales de los acuerdos bilaterales de 2003	PR	Alta	N/C	Cumplida
13. Preparar un borrador de ley con medidas fiscales estructurales	PR	Baja	N/C	No cumplida
14. Aprobación por parte del Congreso de las enmiendas a la Ley de Entidades Financieras	PR	Alta	N/C	No cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.5.

El FMI mantuvo su estrategia confrontativa, reflejada en una muy baja disposición a tolerar incumplimientos o, incluso, demoras. El tono del *Reporte* del *staff* sobre la primera revisión fue más que ilustrativo, en tanto sólo se listaron los cumplimientos de las condiciones pautadas pero se resaltaron enfáticamente los incumplimientos. De todos modos, dado que la conversión del impuesto a los combustibles estaba avanzada y el proceso de reforma de los bancos públicos fue pospuesto para lograr mayor consenso, el Fondo debió autorizar un sólo *waiver* relativo al incumplimiento de la revisión de las regulaciones bancarias.

El buen desempeño mostrado por el Gobierno y el poco tiempo transcurrido desde la aprobación del acuerdo SBA (apenas un mes y medio), determinaron que la negociación tuviera un muy bajo nivel de conflicto; esto se reflejó en su corta duración, el rápido otorgamiento del visto bueno a la aprobación por parte de la Gerencia, la intervención de funcionarios de segundo rango de ambos negociadores y la no inclusión de nuevos temas. En

efecto, la misión permaneció en el país desde el 24 de febrero al 3 de marzo, y un día después la Gerencia anunció el visto bueno a la revisión, que fue ratificada por unanimidad en el Directorio (Clarín, 4/3/03). El equipo estuvo liderado por Thornton, el vicedirector del Departamento del Hemisferio Occidental y John Dodsworth, un técnico de confianza de Singh quien recientemente había asumido como representante del organismo en el país[128]. Su designación fue interpretada como una demostración del interés de la Gerencia por estar al tanto de la situación en lo que era uno de los casos más conflictivos (Clarín, 23/4/03).

Por entonces ya se vislumbraban los tres pilares sobre los cuales se apoyaba el modelo de la posconvertibilidad: a) tipo de cambio competitivo, para alentar las exportaciones y la producción vía sustitución de importaciones; b) superávit comercial, orientado a recomponer las reservas, reducir la dependencia del endeudamiento externo y limitar la exposición a los *shocks* externos; y c) superávit fiscal, para contribuir a la disminución del endeudamiento como fuente de financiamiento y reducir la presión inflacionaria. A su vez, estos pilares estaban relacionados entre sí. El tipo de cambio competitivo promovía el superávit comercial, el cual facilitaba la obtención de un excedente de divisas; el superávit fiscal, por su parte, proporcionaba recursos genuinos para adquirir esas divisas, lo cual permitía engrosar las reservas y sostener la cotización del peso (Rapetti, 2005). Aunque la transformación de la configuración macroeconómica atenuó el carácter "deuda dependiente" del régimen económico, y por ende desincentivó las actividades financieras en detrimento de las productivas; este logro expresó, también, la restricción al acceso a los mercados de capital internacional derivada de la cesación de pagos.

Las variables macroeconómicas continuaron su mejora y obligaron a modificar al alza algunas de las proyecciones incluidas en el acuerdo. La producción crecía a tasas cercanas al 10% en un contexto de inflación controlada y baja tasa de interés, lo cual alentaba la recomposición del empleo y, por ende, la mejora en los indicadores sociales. Mientras tanto, el Gobierno levantó definitivamente las restricciones para acceder a los depósitos reprogramados (el "corralón"), continuó la flexibilización de los controles cambiarios (elevó el tope de compra de dólares, amplío los límites para liquidar divisas fuera del país y flexibilizó los controles para el pago de deudas externas privadas) y, conjuntamente con las provincias y con la ayuda de un crédito del BM, inició el rescate de los 8.000 millones de pesos de cuasimonedas que esperaba concluir para fin de año.

[128] El FMI posee un representante fijo en la mayoría de los países miembros, con el fin de facilitar el intercambio de información con los funcionarios locales. Éste, además, participa regularmente de las misiones negociadoras asesorando a los técnicos del Departamento regional del área correspondiente.

A pesar de que el Gobierno mantuvo su estrategia cooperativa, las demoras en la aprobación de algunas medidas y el incumplimiento del compromiso de no aprobar nuevas prórrogas a las ejecuciones hipotecarias motivaron que la negociación por la segunda revisión tuviera un mayor nivel de conflicto que la anterior. De las doce condiciones pautadas para la segunda revisión (todas las indicadas en el cuadro 5.5 excepto la 6 y la 8), el Gobierno había cumplido siete (una parcialmente)[129]; pero en casi todas las restantes presentaba demoras que auguraban la imposibilidad de cumplirlas antes de que finalizara la revisión. Entre éstas últimas se destacaban la reforma a la ley de entidades financieras, la eliminación de los planes de competitividad remanentes y el acuerdo con las provincias de un borrador para la reforma tributaria.

El FMI exigía aprobar una reforma a la ley de entidades financieras que limitara el control parlamentario sobre el presupuesto del BCRA y, en especial, otorgara mayor protección legal a los funcionarios involucrados en la liquidación de bancos; si bien el Gobierno había enviado un proyecto al Congreso, éste no llegó a satisfacer las demandas del Fondo, por lo cual se decidió reformularlo. Sin embargo, el propio organismo reconoció la existencia de un limitado margen para la modificación, en tanto el proyecto presentado proveía *"el máximo grado de protección a los empleados del BCRA permitido por la Constitución"* (IMF, 2003d: 5). Por otra parte, la resistencia de los sectores beneficiados por los planes de competitividad llevó al Gobierno a dilatar su eliminación a fines de julio. Finalmente, el *staff* consideró que los borradores de la reforma tributaria orientada a reducir la evasión debían mejorarse; por lo cual el Gobierno anunció, meses después, un paquete de reforma tributaria que recogió varias de las sugerencias del FMI.

La misión, liderada una vez más por Thornton y Dodsworth, permaneció en el país entre el 28 de abril y el 9 de mayo. El Fondo criticó las demoras para reformar la ley de entidades financieras, el lanzamiento de la licitación para la reforma de los bancos públicos sólo en el Nación, y el retraso en modificar el impuesto a los combustibles. Pero debido a que el Gobierno demostró un compromiso concreto para avanzar en ellas, la misión retornó a Washington con la intención de aprobar la revisión. En efecto, poco después el Congreso modificó el impuesto a los combustibles reemplazando el monto fijo de 53 centavos para la nafta y 15 centavos para el gasoil, por un 64% y 22% del precio de despacho de la refinería respectivamente. Asimismo, el Fondo aceptó ampliar la base monetaria para permitir una mayor esterilización de los dólares excedentes y sostener el tipo de cambio alto, lo cual

[129] El incumplimiento en la obligación de proporcionar al *staff* información sobre el financiamiento provincial, reflejaba una demora en el envío de los datos en enero y febrero.

permitió moderar los reclamos incipientes de los sectores industriales protegidos (como calzados, autopartes y juguetes) (Página 12, 26/3/03).

Sin embargo, el mismo día del regreso de la misión, el Congreso prorrogó por noventa días las ejecuciones hipotecarias. La medida, además de motivar el fuerte rechazo de los bancos privados, implicó incumplir el compromiso de no implementar ningún instrumento que suspendiera los derechos de los acreedores. Aprovechando que se trataba de un criterio de ejecución cuyo incumplimiento obligaba a recibir un *waiver* para mantener el acuerdo (ver condicionalidad 3 del cuadro 5.5), la Gerencia demoró el visto bueno a la revisión como una táctica para que el Ejecutivo vetara la decisión (La Nación, 23/5/03). Köhler justificó el reclamo al señalar que si bien la suspensión no tenía una gran importancia económica, en tanto afectaba a sólo el 1% de los créditos del sistema financiero, poseía un alto valor simbólico para demostrar a los inversores que en Argentina había seguridad jurídica (Clarín, 24/6/03). Finalmente, el Fondo otorgó un *waiver* que posibilitó aprobar la revisión, a cambio del compromiso del Gobierno de otorgar subsidios a los deudores para evitar la necesidad de aprobar nuevas suspensiones en las ejecuciones.

La disposición cooperativa -apoyada en una mayor holgura fiscal relativa- le permitió al Gobierno resolver la situación evitando afrontar un conflicto con los bancos, los deudores y, en especial, con el Fondo, quien mantenía su confrontatividad. No obstante, la progresiva implementación de una estrategia confrontativa a partir del inicio de la gestión presidencial de Kirchner, determinaría el aumento del conflicto en los sucesivos procesos de negociación.

5.5. Conclusiones del capítulo

Recapitulando, pueden identificarse dos grandes períodos en las negociaciones entre el Fondo y el Gobierno argentino durante la gestión de Duhalde, que a su vez pueden dividirse en subetapas. El primero se extiende desde la asunción de Duhalde hasta la entrada en cesación de pagos con el Banco Mundial a mediados de noviembre de 2002. En este período, donde se desarrollaron gran parte de las discusiones por el acuerdo SBA, la negociación tuvo un muy alto nivel de conflicto. Éste se reflejó en la prolongada duración de la negociación, la implementación de variadas tácticas confrontativas por parte de ambos negociadores (aunque de forma más frecuente por parte del FMI) y la reiterada intervención de funcionarios de alto rango. Durante este período el Fondo desplegó una estrategia marcadamente confrontativa, mientras que el Gobierno viró progresivamente desde una disposición muy cooperativa hacia una estrategia confrontativa.

El período puede dividirse en dos etapas, en función de las características que adoptó la negociación, aunque nunca dejó de ser conflictiva. La primera se extiende desde la asunción de Duhalde hasta la renuncia de Remes Lenicov al frente de Economía hacia finales de abril de 2002. Reflejando un estilo flexible y una débil posición negociadora, el Gobierno desplegó una estrategia cooperativa para convencer al Fondo de la necesidad de recibir apoyo; pero la intransigencia del organismo, motivada por un estilo inflexible y una robusta posición negociadora, permitió consolidar una situación de dominación, mediante la cual el Fondo logró imponer gran parte de las medidas exigidas y el Gobierno erosionó progresivamente su débil base de apoyo doméstica.

El reemplazo de Remes por Lavagna en Economía, motivado por la negativa del primero a incumplir una exigencia del Fondo relativa a la implementación de un canje compulsivo de depósitos congelados por bonos, supuso el inicio de la segunda etapa. Desde entonces, el Ejecutivo y los gobernadores establecieron una serie de puntos comunes para dar certidumbre a la economía y limitar las opciones de política disponibles. Esto se reflejó en un estilo relativamente más inflexible, el cual, sumado a una recomposición en la posición negociadora alentada por la progresiva mejora de las variables económicas y el apoyo de varias potencias centrales (entre ellas los EE.UU.), motivó que el Gobierno desplegara sucesivamente una estrategia más confrontativa. Dado que el Fondo mantuvo su intransigencia, la negociación mantuvo su alta conflictividad, aunque con algunas diferencias que reflejaban el mayor margen de negociación del que disponía el Gobierno. Así, éste se corrió de su posición meramente defensiva y comenzó a implementar tácticas confrontativas, al tiempo que logró incidir decisivamente sobre la agenda de negociación evitando implementar algunas de las exigencias del Fondo o logrando alcanzar puntos intermedios. Progresivamente, la configuración de la negociación viró de la dominación al enfrentamiento.

En vista de la intransigencia de la Gerencia, el Gobierno decidió no cancelar un pago con el Banco Mundial y advirtió que no pagaría más vencimientos con las IFIs hasta tanto el FMI no se aviniera a suscribir el programa. La decisión significó un quiebre en la relación, dado que alertó a las potencias centrales de los riesgos que implicaba para la estabilidad del sistema multilateral la intransigencia del FMI. Por ello, presionaron al organismo para que aprobara el acuerdo.

Esto implicó el inicio del segundo período en la negociación, que se extendió prácticamente hasta la finalización del acuerdo SBA de transición. A diferencia del período previo, luego de la aprobación del programa las negociaciones tuvieron un muy bajo nivel de conflicto, lo cual se reflejó en la prácticamente nula implementación de tácticas confrontativas, la rápida

aprobación de las revisiones y la intervención de funcionarios de segundo y tercer rango por parte de ambos negociadores. Esto se comprende por dos motivos: primero, el Gobierno mostró una relativamente alta disposición a implementar los compromisos asumidos, lo cual limitó posibles conflictos con el Fondo; segundo, porque el acuerdo suscripto tuvo una corta duración y pospuso muchas de las medidas más exigentes en términos políticos para el acuerdo de mediano plazo, que sería negociado una vez concluido el de transición. Cabe destacar que la suscripción de un acuerdo de transición expresó la férrea resistencia puesta por el organismo a avanzar en un programa, aún enfrentado la oposición del G7 en su conjunto. Pocos meses después, y luego de la asunción de la presidencia por parte de Kirchner, la implementación de una estrategia confrontativa (en especial en la etapa de negociación internacional) por parte del Gobierno, y el mantenimiento de la intransigencia por parte del Fondo, configurarían los procesos de negociación más conflictivos de todo el período analizado en la investigación.

Capítulo 6. Enfrentamiento y ruptura. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión Kirchner (2003-2006)

Las negociaciones entre el Gobierno y el FMI durante la gestión de Kirchner mostraron una continuidad y una ruptura respecto de las desarrolladas durante el final de la administración Duhalde. Mientras que el Fondo mantuvo su estrategia confrontativa tanto en la etapa de negociación internacional como de ratificación; el Gobierno asumió una disposición confrontativa similar, aunque más acentuada, a la exhibida por Duhalde hacia finales de 2002. La existencia de negociadores que demostraron una muy baja disposición a otorgar concesiones redundó en la configuración de una situación de enfrentamiento, caracterizada por procesos de negociación altamente conflictivos.

Estilos de negociación inflexibles y posiciones negociadoras de relativa paridad, aunque el Gobierno apoyado principalmente en una amplia coalición doméstica y el organismo en el sostén que brindaban diversas potencias europeas, más Japón y el bloque de acreedores afectados por la cesación de pagos y la crisis económica, determinaron un escenario de reiterados estancamientos en la negociación. En este marco, la participación de los EE.UU. constituyó un factor decisivo para destrabar los conflictos e inclinar la balanza a favor del Gobierno. Asimismo, la posterior prescindencia de la potencia dominante y la mejora del contexto económico en la Argentina redundó en la suspensión de las negociaciones y, finalmente, en una profundización del deterioro de la relación y el alejamiento entre ambos.

El desarrollo del Capítulo se organiza en seis partes. En la primera, se caracterizan el estilo y la posición negociadora del Gobierno de Kirchner, y sus implicancias para la última negociación correspondiente al acuerdo SBA de transición. En las tres siguientes, se analizan las conflictivas negociaciones relativas a la suscripción del acuerdo SBA de mediano plazo. En la quinta, se explican las alternativas que determinaron la suspensión del acuerdo. Finalmente, en la sexta etapa se analiza el derrotero que siguió la relación hasta la cancelación anticipada de la deuda con el FMI.

6.1. El estilo inflexible del Gobierno de Kirchner

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner, quien desde hacía doce años se desempeñaba como gobernador de Santa Cruz por el PJ. Aunque había quedado en segundo lugar en las elecciones con el 22% de los votos, detrás de Menem, quien cosechó poco más del 24%, la decisión de este último de no presentarse a la segunda vuelta para evitar una segura derrota lo catapultó a la primera magistratura. Por convicción, pero también para

contar con el apoyo de Duhalde y el sector productivo, Kirchner continuó y profundizó los lineamientos centrales del modelo económico de la posconvertibilidad, esto es, tipo de cambio alto con superávit de cuenta corriente y fiscal. Para resaltar esta idea, mantuvo a Lavagna como ministro de Economía.

No obstante, la gestión de Kirchner introdujo cambios en relación a su antecesora que expresaban tanto convicciones políticas como el interés por ampliar su legitimidad popular. Entre las principales novedades se destacan: la reorientación de la política exterior hacia Latinoamérica, en sintonía con lo que sucedía –con matices- en el resto del continente; el acercamiento hacia los sectores políticos progresistas y, en línea con esto, la promoción de algunos de sus reclamos como la reforma de la Corte Suprema y una mayor presencia del Estado en las causas de Derechos Humanos; un mayor interés por recomponer el ingreso de los asalariados y, central a los efectos del presente análisis, la implementación de una estrategia más confrontativa frente al FMI, en especial en la primera etapa de las negociaciones.

La mayor confrontatividad del Gobierno se apoyó en la maximización del margen de acción que ofrecían los limitados apoyos domésticos e internacionales y en la adopción de un estilo inflexible de negociación. Este último expresó un fuerte convencimiento sobre la política económica y una muy baja receptividad a las propuestas del organismo, a quien Kirchner, a diferencia de su antecesor, identificaba como corresponsable de la traumática salida de la convertibilidad (ver más adelante).

No obstante, la primera negociación que enfrentó la administración con el Fondo correspondía a la última revisión del acuerdo que concluía en breve[130], por lo cual el Gobierno mostró sólo algunas incipientes señales de confrontación. Tres fueron los indicios que dio Kirchner de esta nueva orientación: primero, se ubicó él mismo como referente de la negociación, dado que veía a Lavagna y al equipo económico como muy proclives a ceder ante el organismo (Bonelli, 2004); segundo, procuró negociar cara a cara con los máximos referentes de cada actor, ya sea Köhler o los líderes de las potencias centrales; tercero, trató de evitar la situación de "regateo", para lo cual planteó una oferta inicial que consideraba razonable y trató de mantenerla a lo largo de la negociación.

Las primeras decisiones de Kirchner anticiparon mayor conflictividad en la negociación por el acuerdo de mediano plazo que seguiría al vigente, en tanto desoían el reclamo del Fondo de

[130] En rigor, la segunda revisión del acuerdo SBA de transición fue iniciada bajo la gestión Duhalde y concluida bajo la gestión Kirchner. Pero se la incluyó en el Capítulo anterior debido a que las conversaciones sustanciales de la negociación se desarrollaron hacia el final de la presidencia del primero.

aprobar aumentos de tarifas en los servicios públicos y las compensaciones a los bancos por la indexación asimétrica y los amparos. Por un lado, creó una comisión integrada por los Ministerios de Planificación y Economía para analizar caso por caso la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas (Azpiazu y Schorr, 2003). La comisión emitiría su dictamen recién en noventa días, es decir, una vez cumplido el plazo límite para la suscripción del nuevo acuerdo. Por otra parte, envió un proyecto de ley al Congreso para que éste se expidiera sobre las compensaciones relativas a la indexación asimétrica y los amparos que reclamaban los bancos. Así, la resistencia que oponía gran parte del arco político (en especial la UCR y otras fuerzas progresistas) le evitaba afrontar el costo político de rechazarlo frente al organismo.

Respondiendo a una invitación del presidente Kirchner, Köhler viajó al país junto a una parte del *staff* hacia fines de junio para tomar contacto personalmente con la realidad económica y, especialmente, tener un encuentro cara a cara con el nuevo presidente. El director gerente tuvo reuniones con el ministro de Economía, la cúpula del Banco Central, los gobernadores de las provincias denominadas grandes, un grupo de empresarios y el propio Kirchner. El encuentro con los empresarios dejó una buena impresión a Köhler en tanto ahora, a diferencia de aquel viaje al inicio de su gestión en el Fondo en 2000[131], percibía expectativas positivas y simpatías con la gestión económica. En la reunión con los gobernadores, Köhler aceptó posponer la reforma de la coparticipación a cambio de que se mantuvieran los compromisos establecidos en los pactos fiscales y los PFO. Finalmente, en el encuentro con el presidente se manifestaron algunas fricciones que anunciaron mayores conflictos en el futuro. Reflejando los fundamentos de su estilo inflexible, Kirchner dejó en claro dos ideas en su presentación frente a la plana mayor del FMI: primero, que el Fondo era corresponsable de la debacle económica del país, en tanto había ponderado al país como un modelo ante al mundo mientras aumentó la concentración económica y la exclusión social; segundo, que no aceptaría compromisos que contradijeran sus convicciones y que no firmaría nada que el país no pudiera cumplir. Este último punto era central para comprender la lógica que orientó la estrategia del Gobierno en las sucesivas negociaciones, caracterizada en una alta confrontatividad en la etapa de negociación internacional y una relativamente alta cooperación en la etapa de implementación (o, lo que es lo mismo, una muy baja disposición a otorgar concesiones junto a una alta disposición a implementar los compromisos asumidos). Por su parte, si bien Köhler destacó la importancia dada por Kirchner al crecimiento

[131] Ver apartado 4.2 del Capítulo 4.

económico y reconoció que al Fondo le cabía parte de la responsabilidad de la crisis, recalcó que los problemas centrales residían en Argentina. Asimismo, destacó que la necesidad de ampliar y profundizar las reformas estructurales requería de un acuerdo de largo plazo (Clarín y La Nación, 24-25/6/03).

Poco después llegó la misión correspondiente a la tercera y última revisión del acuerdo de transición, que permaneció en el país entre el 3 y el 14 de julio. El buen desempeño logrado por el Gobierno y la mayor atención puesta en la discusión por el acuerdo venidero contribuyeron a que esta revisión tuviera un bajo nivel de conflicto. Esto se manifestó en que prácticamente no hubo discusiones sobre las medidas pendientes, intervinieron funcionarios de rango medio por parte de ambos negociadores y no surgieron demoras ni oposiciones a la aprobación de la revisión. A excepción de un pequeño desvío en la meta correspondiente a la base monetaria causado por una mayor emisión para contener la tendencia a la baja del tipo de cambio, el Gobierno había cumplido todas las metas cuantitativas. No obstante el escenario respecto de las condicionalidades estructurales presentó algunos obstáculos, dado que de nueve condiciones pautadas, al momento de la llegada de la misión estaban cumplidas cinco (una de forma parcial), mientras que dos habían sido incumplidas y una presentaba demoras (ver cuadro 6.1).

Cuadro 6.1: Argentina. Principales condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión del acuerdo SBA, 2003.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Cumplida
2. No emisión de cuasimonedas por parte de provincias que hayan suscripto el acuerdo bilateral con la Nación	CE	Media	Cumplida
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	No cumplida
4. Los planes de competitividad remanentes no se extenderán más allá del 31 de julio de 2003, excepto los relativos al transporte público de pasajeros	CE	Alta	No cumplida
5. Aprobación por parte del Congreso de las enmiendas a la Ley de Entidades Financieras	PR	Alta	Cumplida con demora
6. Lanzar el proceso de licitación para llevar a cabo la *due diligence* y revisión estratégica de los bancos públicos	PR	Baja	Parcialmente cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.5.

La implementación de una serie de protecciones adicionales para los medios de comunicación nacionales que incluyeron la excepción de la aplicación del mecanismo de *crown down* en caso de quiebra y la suspensión por noventa días de las ejecuciones hipotecarias sancionada previamente, determinaron incumplir con el compromiso de no

aprobar instrumentos que restringieran los derechos de los acreedores. Por otra parte, la demora en la eliminación de los planes de competitividad remanentes antes del 31 de julio conllevó otro incumplimiento. Ambos referían a criterios de ejecución, por lo cual requerían del otorgamiento de un *waiver*. Si bien el Fondo reprochó la situación, el compromiso del Gobierno de limitar sólo a los medios de comunicación esa protección adicional y eliminar a fin de ese año los planes de competitividad, motivó que el organismo otorgara la dispensa[132].

A pesar de que se trataba de parámetros de referencia y por ende parecían asumir una importancia menor en términos formales, en la práctica el Fondo planteó mayores reclamos sobre la demora en el lanzamiento de la licitación para la reforma del Banco Ciudad (el único restante[133]) y en la sanción de la reforma a la ley de entidades financieras (IMF, 2003d). Con todo, la comprobada disposición de la nueva gestión a concluir esos puntos pendientes (la reforma de la ley de entidades financieras esperaba su sanción en Diputados), y el interés de la Gerencia por no obstaculizar la negociación por el acuerdo venidero, motivaron que la revisión fuera aprobada por el Directorio sin obstáculos. De todos modos, el *staff* y la Gerencia procuraron arrinconar al Gobierno en relación a la negociación por el futuro acuerdo SBA. Mientras que el *Reporte* destacó que la recuperación sostenida de la economía requería ampliar y profundizar las reformas estructurales y normalizar las relaciones con los acreedores (IMF, 2003d: 8), Köhler puntualizó que debían acelerarse los avances en relación a la compensación a los bancos, la reforma de la coparticipación, la suba de las tarifas de servicios públicos y la negociación con los acreedores (IMF, 2003h).

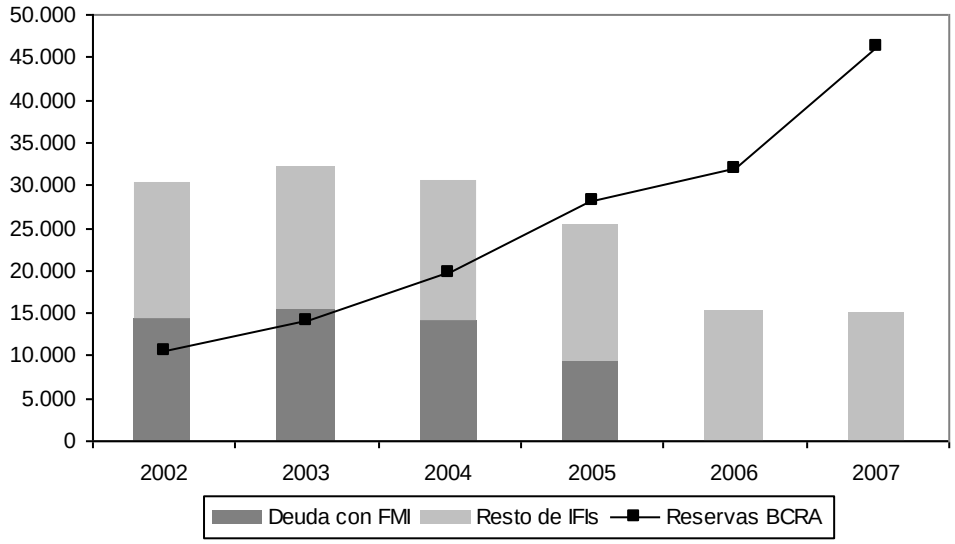
6.2. La suscripción del acuerdo *Stand-by* de mediano plazo

Poco antes de que finalizara el acuerdo de transición, comenzaron los contactos informales entre el Gobierno y el Fondo en vistas a la negociación por el próximo acuerdo de mediano plazo. Las variables macroeconómicas mostraban una clara mejoría respecto del peor momento de la crisis: el crecimiento, motorizado por el consumo privado, la inversión y las exportaciones agropecuarias, alcanzaba el 6% y continuaba su tendencia ascendente (finalmente cerraría 2003 con un aumento del 8.8% del PBI respecto del año anterior); la tasa de interés se ubicaba en niveles de un dígito y el aumento del empleo contribuyó a que el desempleo cayera al 15%, aunque todavía poco más de la mitad de los argentinos

[132] En efecto, en agosto el Ejecutivo envío el proyecto de ley contemplando la eliminación de los planes de competitividad. Éstos fueron suspendidos definitivamente en noviembre, a excepción de los planes correspondientes al sector de transporte de pasajeros, que continuaron hasta fin de año (ver ley 25.867).
[133] Finalmente el pedido fue dejado de lado debido a la intensa oposición de los trabajadores del banco y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la medida.

permanecían debajo de la línea de pobreza. Por otra parte, el peso tendía a apreciarse nominalmente como consecuencia de un importante superávit comercial de poco más de 15.000 millones de dólares y una creciente entrada de capitales alentada por el crecimiento y la recomposición de las oportunidades de negocios. Para evitar un deterioro del tipo de cambio real, el BCRA emitía pesos para comprar el exceso de dólares, lo cual permitía aumentar las reservas sin generar impacto inflacionario, aprovechando el exceso de capacidad instalada. Sin embargo, el sector externo mostraba una situación de fragilidad: como consecuencia del impacto cambiario y la emisión de nueva deuda desde la devaluación para afrontar obligaciones con los proveedores y compensar a los bancos y los ahorristas, el endeudamiento público alcanzaba los 178.000 millones de dólares a finales de 2003, lo cual equivalía a casi una vez y media el producto anual (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005: 217); asimismo, el nivel de reservas aún era bajo y en el corto plazo debían afrontarse vencimientos muy elevados con las IFIs que no podían ser refinanciados. El gráfico 6.1 muestra que a fines de 2003, el *stock* de deuda con las IFIs duplicaba el *stock* de reservas internacionales; más aún, éstas no alcanzaban a cubrir la totalidad de la deuda con el FMI.

Gráfico 6.1: *Stock* de deuda del Sector Público con IFIs y evolución de reservas (2002-2007). En millones de dólares, al tipo de cambio de referencia.

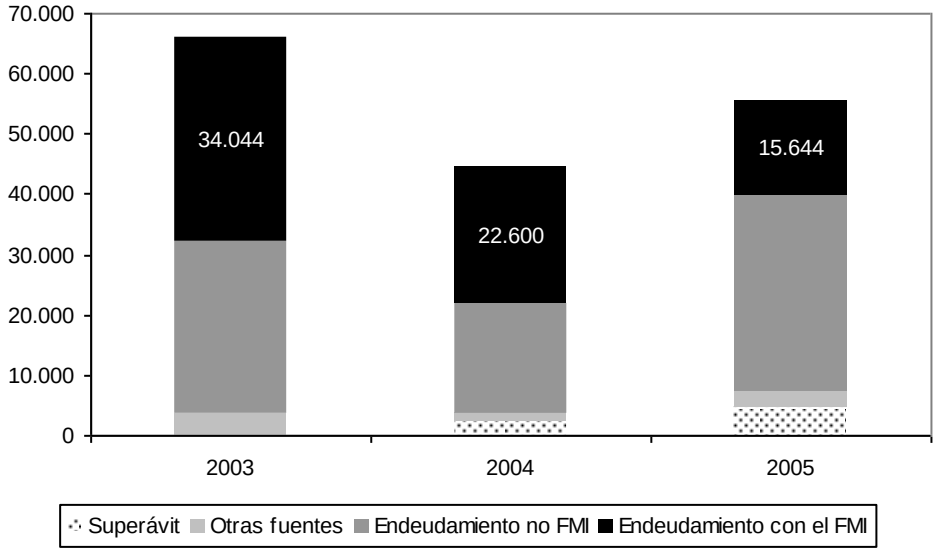


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y BCRA.

Conciente de que no podían esperarse desembolsos positivos netos por parte del organismo, Kirchner buscó mantener el esquema de financiamiento "flujo cero" con el doble objetivo de aliviar la presión sobre el frente externo por casi la totalidad del mandato presidencial y facilitar el venidero proceso de renegociación de la deuda con acreedores privados, ya que alentaría una mayor aceptación de la oferta argentina al mejorar la sustentabilidad de la misma. El esquema garantizaba que el programa no involucrara financiamiento neto positivo

del Fondo, sino que sus desembolsos sólo cubrieran los vencimientos de capital, debiendo la Argentina cancelar con sus reservas los intereses. La importancia de lograr este acuerdo para el Gobierno, se entiende al observar que los desembolsos del FMI equivalían al 50% del total de las fuentes de financiamiento proyectadas para 2003 y 2004 (ver gráfico 6.2).

Gráfico 6.2: Argentina: fuentes financieras presupuestadas (2003-2005) y detalle de endeudamiento con el FMI. En millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a *Mensajes de remisión del presupuesto*.

No obstante, las profundas diferencias existentes con el organismo respecto de los objetivos de política económica a privilegiar, y, por otra parte, la utilidad del conflicto moderado con el FMI como una vía para construir legitimidad tanto en el plano doméstico como frente a los acreedores externos, motivaron que Kirchner desplegara una estrategia marcadamente confrontativa. En la mirada del Gobierno, la confrontatividad del organismo hacía prácticamente inútil desplegar una disposición cooperativa buscando alcanzar acuerdos intermedios que sirvieran a ambos negociadores; en este sentido, la experiencia de Duhalde durante sus primeros meses al frente del Ejecutivo alertaba sobre el riesgo de reeditar la dominación por parte del Fondo. Este antecedente reforzó el estilo inflexible de Kirchner, el cual expresaba preferencias de política económica sustancialmente diferentes de las del organismo.

Sin embargo, la marcada confrontatividad del organismo y la multiplicidad de conflictos que enfrentaba el país en el plano internacional, limitaron el margen de acción para sostener la negativa a otorgar concesiones. En efecto, a la presión de varias potencias europeas en nombre de las concesionarias extranjeras de los servicios públicos privatizados para aumentar las tarifas, se sumó la de la comunidad financiera internacional y los Gobiernos de Italia y Japón, en especial, para limitar las pérdidas de los acreedores afectados por la cesación de

pagos. Este contexto limitó la posibilidad de sostener la estrategia confrontativa sólo a la primera etapa de la negociación; por ende, en términos estilizados el Gobierno combinó una baja disposición a otorgar concesiones en la primera etapa de negociación, con una alta disposición a implementar los compromisos asumidos en la segunda, con el fin de evitar la suspensión del acuerdo.

La disposición cooperativa del Gobierno en la etapa de implementación, expresaba el interés por mantener el acuerdo frente a un negociador casi intransigente. Apoyado en un estilo inflexible y en una relativamente sólida posición negociadora basada en el apoyo de varias potencias centrales (aunque no de los EE.UU., quien durante el período osciló desde la simpatía hacia la posición argentina a la prescindencia), el Fondo desplegó una estrategia marcadamente confrontativa prácticamente sin matices durante las dos etapas de los diferentes procesos de negociación comprendidos en este período. Esto se reflejó en una intensa presión para que el Gobierno implementara rápidamente un programa ortodoxo que incluyera un elevado ahorro fiscal y las reformas estructurales demoradas desde la suscripción del acuerdo de transición con Duhalde. La disposición confrontativa del Gobierno y el FMI determinó la configuración de las negociaciones como enfrentamientos altamente conflictivos, en especial en la primera etapa, lo cual se reflejó en la activa y persistente participación de los líderes políticos de ambos negociadores, la discusión sobre una compleja y extensa agenda de temas, y la implementación de variadas tácticas confrontativas que derivaron en diversas situaciones de punto muerto[134].

6.2.1. Deuda y crecimiento: las vías del FMI y del Gobierno para la sostenibilidad

Las negociaciones giraron fundamentalmente alrededor de cuatro ejes relacionados entre sí: la concepción sobre la sustentabilidad del programa económico, la magnitud del superávit primario para los años siguientes, las características de la reestructuración de la deuda con los acreedores privados y la implementación de reformas estructurales. Para el FMI, la sustentabilidad implicaba asegurar un sendero de expansión moderada del producto en el marco de la eliminación de los atrasos en los pagos de deuda a acreedores privados y oficiales (renegociación mediante), el retorno a los mercados internacionales de capital, la consolidación de un ahorro fiscal sustancial para garantizar el servicio de la deuda sin necesidad de reeditar un nuevo ciclo de endeudamiento, y la promoción de un entorno "amigable" al capital mediante la implementación de reformas pro mercado (IMF, 2003e).

[134] Ver apartado 2.2.2 en el Capítulo 2 y Persson (1994: 211).

El Fondo consideraba que las expectativas de crecimiento establecidas en el borrador del programa (5.5% para 2003 y 4% para 2004-06) eran ambiciosas, y justificaba su escepticismo en que la trayectoria argentina durante el período 1968-2001 había mostrado un crecimiento de sólo un 2% anual (Ibíd.: 60)[135]. Esto era decisivo ya que si se establecía un supuesto de crecimiento más bajo, sería necesario garantizar un ahorro fiscal de mayor proporción sobre el producto para cerrar la brecha externa y resolver el *default*. En este sentido, el Fondo exigió un superávit primario a nivel consolidado de entre el 4.5% y el 5% del PBI, para lo cual exigió aumentar los ingresos fiscales, limitar el crecimiento del gasto y consolidar el ajuste provincial mediante la continuidad de los PFO. El superávit fiscal primario más elevado posibilitaría alcanzar una reestructuración de deuda rápida, aceptable para la mayoría de los acreedores y sustentable en el mediano plazo. En la lógica del organismo, el ajuste fiscal, junto a la desintervención del Estado en la economía, alentarían el ingreso de capitales extranjeros y el aumento de la inversión privada, lo cual garantizaría un crecimiento sustentable.

Aunque la intervención del Fondo en la renegociación de la deuda estaba restringida por su mandato (Torres, 2005), en la práctica el organismo logró participar amparándose en que, según lo establecido en la Política de Concesión de Préstamos a Países con Atrasos (o LIA, por sus siglas en inglés)[136], debía garantizar que el país negociara de buena fe con los acreedores como condición para aprobar cualquier acuerdo. Para ello se establecían tres requisitos que el país deudor debía cumplir: a) iniciar un diálogo temprano con los acreedores y mantenerlo hasta el final de la reestructuración; b) compartir información económica relevante y no confidencial[137]; y c) permitir que los acreedores aportaran sugerencias sobre el diseño de la reestructuración y los instrumentos financieros a ofrecer. La amplitud y relativa vaguedad de estos criterios otorgaron al FMI el margen necesario para promover el interés de los acreedores, aún cuando esto implicó trasgredir su mandato y desoír la invitación de EE.UU., Francia y los países en desarrollo a permanecer al margen (Helleiner, 2005).

[135] El *staff* preveía que el PBI real en 2006 sería inferior al de 1998, pero las sostenidas tasas de alto crecimiento permitieron que un año antes el producto superara por casi el 6% al pico de la convertibilidad (ver cuadro A.2.2).
[136] La LIA (*lending into arrears policy*) fue creada a finales de los '90 bajo el impacto de las crisis financieras del Sudeste Asiático y de Rusia, con el fin de clarificar los requerimientos del Fondo para otorgar créditos a países que tuvieran una parte de su deuda en cesación de pagos. Se basa en dos supuestos: a) el apoyo multilateral al programa de ajuste es esencial para limitar la escala de los problemas económicos y preservar el valor de los activos de los inversores; y b) el deudor lleva adelante un diálogo temprano y constructivo con los acreedores para contribuir a asegurar un acuerdo razonablemente a tiempo y ordenado, que permita ayudar a que el país recobre el acceso a los mercados (IMF, 2010: *Executive Board Meeting 02/92*).
[137] Entre la cual se destacaba la identificación de las causas de la crisis y la justificación de la reestructuración de la deuda, las líneas principales del programa económico a implementar y sus implicancias para el repago de la deuda, las características principales de la oferta a realizar y la explicación de cómo permitiría restablecer la sustentabilidad de la deuda a mediano plazo

La posición del Fondo en este punto fue reforzada merced al apoyo de diversas instituciones financieras, asociaciones de acreedores internacionales y locales, y los Gobiernos de varios países industrializados. Estos últimos podían distinguirse en dos grupos según la intensidad de su reclamo y las razones que lo motivaban: por un lado se encontraban Italia y Japón, quienes manifestaron una intensa presión en tanto contaban con una gran cantidad de pequeños inversores minoristas afectados por el *default* (Bruno, 2004); por otro se ubicaban Holanda, Australia, Suiza y los países nórdicos, que se mostraron favorables al planteo del Fondo (aunque de manera menos enfática), porque entendían que Argentina debía encarar cuanto antes las reformas consideradas necesarias para reestablecer la estabilidad económica (entre las cuales figuraba, por cierto, normalizar la relación con los acreedores) (Costello, 2004: 4).

Finalmente, para consolidar la resolución de la crisis el Fondo exigió implementar, desde el momento mismo de la aprobación del acuerdo, una serie de reformas de corte ortodoxo orientadas a promover el ingreso de inversión extranjera y el desarrollo del sector privado en general, y el financiero en particular. Entre estas se destacaban: concluir la renegociación de los contratos con las empresas concesionarias de los servicios públicos e incluir un aumento de las tarifas, finalizar la compensación a los bancos por la indexación asimétrica y la salida de dólares por amparos, avanzar en la reestructuración del Banco Nación y el Provincia, reformar la ley de coparticipación y aprobar una reforma impositiva que eliminara progresivamente tributos considerados distorsivos como el impuesto al cheque y las retenciones, al tiempo que permitiera ampliar la base imponible del IVA y el impuesto a las Ganancias para no perder recursos (IMF, 2003e).

Si bien existían algunos acuerdos con el planteo del Fondo (por ejemplo, garantizar un superávit primario robusto y limitar el endeudamiento provincial), la propuesta del Gobierno difería en los supuestos iniciales del programa y, por lo tanto, en la graduación con la cual debían implementarse algunas medidas, así como en su apreciación de la necesidad de implementar otras. En primer lugar, a la exigencia del organismo de elevar los niveles de ahorro e inevitablemente moderar el crecimiento, el Gobierno contrapuso priorizar el crecimiento para obtener los recursos que permitieran lograr una consolidación fiscal con reducción de pobreza y mayor empleo (Zoccali, 2003). Para sostener su argumento, señaló que en contraste con el déficit fiscal ajustado promedio del 2% del PBI observado entre 1992 y 2001, ahora había un compromiso de fijar un superávit primario consolidado del 3% del PBI para no ahogar la reactivación (2.4% por parte de la Nación y 0.6% por las provincias)[138]. A

[138] Es importante destacar el carácter social, y por ende, político, de la utilización de lo que en apariencia luce fríamente neutral como las estadísticas económicas. El Fondo se apoyó en el relativamente bajo crecimiento

diferencia del planteo del FMI, el crecimiento orientado hacia el mercado interno aparecía como un objetivo a lograr *per se,* dado que contribuiría a mejorar las condiciones sociales de amplias franjas de la población a través del aumento del empleo.

El moderado ahorro fiscal debería acompañarse de una alta quita sobre la deuda en cesación de pagos con el fin de disponer de mayores recursos para promover la inversión y el consumo. Para ello, el Gobierno planteó que una negociación responsable implicaba partir del reconocimiento y la explicitación de que se ofrecería sólo lo que se pudiera cumplir, lo cual era menos de lo que esperaban los acreedores y el FMI. Kirchner también resaltó la centralidad del Fondo en este proceso, dado que su apoyo financiero aparecía como una condición necesaria para contribuir al equilibrio del sector externo, y por ende, a la sostenibilidad de la oferta (Íbid.: 6).

Esto resaltaba las diferentes concepciones en juego en torno a la sostenibilidad del programa económico. Estilizadamente, el Fondo privilegiaba la centralidad de la deuda, para lo cual, considerando que proyectaba un bajo crecimiento, priorizaba la obtención de recursos que permitieran garantizar el repago de una deuda que no debía enfrentar una quita muy profunda; el Gobierno, en cambio, priorizaba el crecimiento como condición para el desarrollo del mercado interno, el cual involucraba variables económicas y sociales como el superávit fiscal, el tipo de cambio, la tasa de interés y el nivel de empleo, entre otras (Hopenhayn y Vanoli, 2004: 84). En ese marco, el establecimiento de una fuerte quita sobre la deuda en cesación de pagos contribuiría a consolidar, junto a crecientes tasas de crecimiento, un nivel de endeudamiento sostenible. Por consiguiente, la discusión sobre el superávit y las características de la renegociación de la deuda expresaba, en definitiva, la puja entre el sector financiero mayoritariamente externo y el sector productivo local por apropiarse de una mayor porción de la renta nacional[139].

---

promedio observado desde finales de la década del ‘60, para destacar la necesidad de un alto nivel de ahorro fiscal en la búsqueda de un equilibrio entre crecimiento y sustentabilidad de la deuda; en cambio, el pobre desempeño fiscal que mostró el Sector Público durante la historia reciente, fue funcional al Gobierno para considerar el 3% de superávit primario como un esfuerzo suficiente. Notablemente los dos planteos, aunque partiendo de supuestos ciertos, derivaron en proyecciones equivocadas: la economía creció a una tasa promedio del 8.5% anual acumulativo en el quinquenio 2003-2008, y el Gobierno excedió sistemáticamente la meta de 3% de ahorro fiscal consolidado en los años siguientes.

[139] Debe resaltarse el carácter estilizado de la distinción, por lo pronto, por dos motivos. Primero, gran parte de la deuda en cesación de pagos estaba en poder de las AFJP locales, que no eran más que las administradoras del ahorro de los trabajadores. Aunque en el largo plazo la reducción del endeudamiento público mediante una renegociación agresiva configuraba un horizonte más favorable para los futuros jubilados (en tanto podrían contar con un Estado con más recursos), en el corto plazo podía tener un efecto negativo al disminuir las prestaciones de la seguridad social. Segundo, porque como consecuencia del alto grado de extranjerización de las grandes empresas, una parte importante de las utilidades suele girarse hacia las casas matrices en lugar de reinvertirse en el circuito productivo local.

Por último, el Gobierno mostró diferencias respecto del alcance y la temporalidad de la implementación de las reformas estructurales exigidas por el organismo. Sobre la situación relativa a las empresas privatizadas coincidía en la necesidad de revisar los contratos, pero sin estipular de antemano un plazo de finalización y condicionando la autorización de aumentos a la recomendación que surgiera de la evaluación caso por caso a cargo de la comisión creada *ad hoc*. Respecto de las compensaciones a los bancos, estaba dispuesto a aceptar el dictamen del Congreso en relación a la correspondiente por la indexación asimétrica, pero no aceptaba otorgar compensaciones por los amparos. Aunque cedió ante el pedido de reestructuración de los dos principales bancos públicos, procuraba dilatar lo más posible su conclusión. Finalmente, manifestó una preferencia por mejorar la recaudación a través de la optimización de los mecanismos de recaudación, pero procuraba evitar la implementación de cambios profundos en la estructura impositiva o la relación fiscal entre la Nación y las provincias. El cuadro 6.2 resume los principales temas en discusión en la negociación, las propuestas del FMI y el Gobierno para cada uno de ellos, y el compromiso resultante en el acuerdo SBA.

Cuadro 6.2: Principales temas en discusión en la negociación por el acuerdo SBA de mediano plazo, propuestas del FMI y el Gobierno para cada uno de ellos, y compromiso resultante.

Tema	Propuesta del FMI	Propuesta del Gobierno	Acuerdo SBA 2003-2006
Sustentabilidad	Lograr un nivel de endeudamiento sostenible en el marco de un entorno "amigable" al capital, el reacceso al mercado de capitales y el crecimiento moderado.	Lograr altas tasas de crecimiento en condiciones macroeconómicas que contribuyan a alcanzar la solvencia, el desarrollo del mercado interno y la inclusión social.	Cumplir los objetivos de crecimiento sostenido, empleo y equidad social, en un marco que incluya la normalización de la relación con los acreedores, el reacceso responsable al mercado de capitales y un nivel de endeudamiento sostenible.
Superávit fiscal	Objetivo: 4.5% a 5% del PBI durante todo el programa. Medio: aumentar la recaudación vía extensión del IVA y Ganancias, contención del gasto, y ajuste en las provincias.	Objetivo: 3% del PBI en todo el programa. Medio: aumentar el cumplimiento impositivo y contener el gasto a nivel consolidado.	Superávit de 3% del PBI para 2004. En 2005 y 2006 se *"seguirá la tendencia"*.
Deuda	Objetivos: cerrar la brecha externa, reducir la exposición con las IFIs desde 2007, y eliminar los atrasos con los acreedores. Medios: a) Aumentar el ahorro fiscal. b) Negociar de buena fe con los acreedores, lo cual implica proponer una oferta amigable que garantice una rápida negociación y amplia aceptación.	Objetivo: alcanzar la solvencia. Medios: a) Proponer una fuerte quita en la renegociación de la deuda. b) Contar con el apoyo financiero transitorio de las IFIs para morigerar el ajuste externo y reforzar la credibilidad de la oferta.	a) Avanzar en la negociación con los acreedores, sin participación del FMI. b) Garantizar la exposición de las IFIs durante el acuerdo.

Reformas estructurales	Objetivo: implementar reformas estructurales pro mercado y promover la IED desde el inicio del acuerdo. Propuesta: a) Privatizadas: renegociar contratos y aprobar una suba generalizada de las tarifas. b) Bancos: concluir compensaciones por la indexación asimétrica y los amparos; reestructurar rápidamente a los bancos públicos. c) Reforma impositiva: implementar la reforma impositiva y reformar la ley de coparticipación.	Objetivo: demorar un año la implementación de reformas estructurales para lograr el consenso que asegure su cumplimiento. Propuesta: a) Privatizadas: renegociar los contratos caso por caso y condicionar aumentos al resultado de la evaluación. b) Bancos: esperar la respuesta del Congreso por la compensación por la indexación asimétrica y no compensarlos por los amparos; dilatar la reestructuración de los bancos públicos. c) Reforma impositiva: aprobar un paquete anti evasión y dilatar las reformas impositivas y de la coparticipación.	Preparar la mayor parte de las reformas durante el primer año e implementarlas luego de ese plazo. a) Privatizadas: ver caso por caso y condicionar aumentos al resultado de la evaluación. b) Bancos: esperar la respuesta del Congreso por la compensación por la indexación asimétrica y no compensarlos por los amparos; avanzar secuencialmente en la reestructuración de los bancos públicos. c) Reformas impositivas: avanzar con un paquete anti evasión, y, desde el segundo año, con la reforma impositiva y de la ley de coparticipación.

Fuente: elaboración propia en base IMF (2003e), *Memorándum de Políticas Económicas y Financieras del Gobierno Argentino para el período 2003-2006* y diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*.

El Gobierno buscaba posponer el mayor tiempo posible la implementación de las reformas de alta profundidad estructural, con el fin de lograr el consenso necesario que asegurara su implementación efectiva y, de esa manera, evitar abrir frentes de conflicto en el plano doméstico que erosionaran su base de apoyo. Justificaba este planteo resaltando que se trataba de la política opuesta a la observada durante gran parte de la década del ’90, cuando por falta de voluntad o margen político, se mostraron reiterados incumplimientos sobre los compromisos asumidos con el Fondo. Si bien la gestión de Kirchner mostró una alta disposición a implementar los compromisos con el FMI, su planteo manifestaba más una combinación de necesidad y habilidad negociadora que una virtud: por un lado, la cerrada negativa del Fondo a tolerar incumplimientos junto a su poco holgada posición negociadora le dejaba poco margen para incumplir compromisos; por otro, la alta concentración de vencimientos con el Fondo en el primer año del programa (6.500 millones de dólares sobre un total de 12.500 millones en tres años, poco más del 50%) establecía incentivos para demorar la implementación de las reformas, en tanto posibilitaba quitar presión sobre el sector externo a cambio de cumplir condiciones de relativamente bajo costo político. Por cierto, el *staff* identificó esta situación como un riesgo para el Fondo, en tanto comprometía recursos financieros sin la garantía de que se implementaran las políticas de ajuste y reforma consideradas necesarias (IMF, 2003e: 20).

La posición del Gobierno contó con el sostén de casi la totalidad del sector productivo y gran parte del arco político. Junto a la Unión Cívica Radical –principal partido de la oposición- y sectores del centroizquierda como el Frepaso, manifestaron su apoyo las principales corporaciones empresarias de la industria, el comercio, el agro, y las centrales sindicales. Como era esperable, no sucedió lo mismo con los sectores económicos cuyos reclamos fueron atendidos de forma parcial. En el caso de las empresas privatizadas, se dio una división entre las concesionarias de servicios poco sensibles a la opinión pública (esto es, cuyas tarifas poseían un limitado impacto directo sobre los usuarios y consumidores en general, como vías fluviales, servicios aeroportuarios y terminales portuarias) y las concesionarias de servicios muy sensibles a esta última (en especial los servicios destinados a usuarios residenciales). Mientras que en el caso de las primeras se renegociaron los contratos sin intervención de la comisión y se autorizaron aumentos de tarifas; frente a las segundas el Gobierno dilató todo lo posible la renegociación, y condicionó las mejoras en las condiciones contractuales a la suspensión de las demandas en los tribunales internacionales y al mantenimiento del congelamiento tarifario para los usuarios residenciales (Azpiazu, 2005: 17, Nahón, 2006: 16). Los bancos locales no se manifestaron públicamente sobre la negativa del Gobierno a otorgar compensaciones por los amparos y buscaron alcanzar un acuerdo de manera separada, aunque con resultados insatisfactorios. Por último, en el plano internacional el Gobierno contó con el apoyo de Francia, España y, en menor medida, Alemania, que si bien procuraban que las concesionarias de servicios públicos obtuvieran una mejora en los contratos, también sopesaban el impacto que conllevaría un recrudecimiento de la crisis para las empresas del sector productivo originarias de esos países. Por ello, si bien respaldaron el reclamo de las privatizadas, se mostraron dispuestos a apoyar la propuesta del Gobierno de priorizar el crecimiento, y por ende, a la economía real por sobre la financiera.

6.2.2. Las negociaciones para la suscripción del acuerdo

Debido a la importancia de la negociación en ciernes y a que ambos negociadores tenían una clara disposición confrontativa, un mes antes de la llegada de la misión comenzaron a implementarse tácticas orientadas a influir sobre el conjunto ganador del adversario. Aunque aún no había concluido el acuerdo de transición, Köhler resaltó las cinco exigencias centrales del Fondo que, a su criterio, configuraban la agenda de negociación: elevar la meta de superávit primario para 2004 a 3.5% del PBI y establecer metas del orden del 4.5% al 5% del producto para los años siguientes; otorgar compensaciones a los bancos por los amparos; renegociar rápidamente los contratos con las empresas privatizadas y aprobar aumentos

generalizados de tarifas en los servicios públicos; implementar desde el comienzo del acuerdo las reformas estructurales pendientes; e incluir a los BODEN en la reestructuración de la deuda privada[140] (La Nación, 2/7/03). Esto último buscaba reducir la quita nominal sobre la deuda en cesación de pagos, dado que la inclusión de títulos que se encontraban en situación de pagos normal en la reestructuración, permitiría liberar recursos para mejorar la oferta. El Gobierno se mostró contrario a esta exigencia, dado que ello implicaría reabrir un conflicto con los bancos y los ahorristas, sectores que aún mantenían reclamos por el tratamiento recibido por parte del Estado.

Kirchner buscó ampliar el conjunto ganador del organismo mediante la negociación directa y cara a cara con los líderes de las potencias centrales. Mediante la presión sobre los Gobiernos de los países industrializados buscó el doble objetivo de establecer una presión suficiente en el nivel doméstico del Fondo que forzara el otorgamiento de concesiones, y, al mismo tiempo, lograr apoyos o neutralizar enfrentamientos con esos países que permitieran reforzar la propia posición negociadora. Esto último servía tanto para disponer de mayor margen de maniobra en la negociación, como para restar fuerza a la presión del Fondo en relación a las demandas que interpelaban a esos países, en especial el aumento de las tarifas de servicios públicos y la renegociación de la deuda.

Así, unos quince días antes del inicio formal de las negociaciones, Kirchner llevó adelante una gira por Europa junto al equipo económico y se entrevistó con sus pares de Inglaterra, Alemania, España, Francia y el titular de la Comisión Europea. Italia fue dejada de lado por su cerrada oposición a la Argentina. Buscando obtener el apoyo de esos países, Kirchner resaltó la corresponsabilidad de los organismos internacionales en el estallido de la crisis por haber ponderado las políticas liberales durante la década del ’90, y destacó su compromiso con la promoción del crecimiento basado en el mercado interno. La gira tuvo un saldo positivo, en tanto Francia y la Comisión Europea manifestaron un claro apoyo al Gobierno en vistas de la negociación con el Fondo, mientras que Inglaterra, Alemania y España mostraron señales positivas, aunque menos categóricas (Clarín, 11-17/7/03).

Una semana después, Kirchner se reunió con su par estadounidense en Washington[141], y recibió el apoyo más contundente por parte de un actor internacional para la negociación con

[140] Los Bonos del Estado Nacional (BODEN), fueron emitidos a partir de la devaluación para compensar a los bancos por el efecto de la pesificación asimétrica y el descalce cambiario, y para permitir a los ahorristas canjear sus depósitos atrapados en el corralón por activos a largo plazo garantizados por el Estado. En total se emitieron unos 22.500 millones de dólares en estos títulos, convirtiéndolos en uno de los principales pasivos del Estado desde la posconvertibilidad (Kulfas, 2004: 58).

[141] Según Bonelli, Aznar pidió a Bush adelantar la reunión con Kirchner pautada originalmente para octubre, con el fin de determinar hasta qué punto el presidente argentino estaba dispuesto a modificar las reglas de juego de la

el Fondo, tanto por la claridad del planteo como por que se trataba del país dominante en el FMI y la política internacional. Mientras que el subsecretario del Tesoro afirmó que no eran necesarios mayores compromisos por parte del Gobierno para avanzar en el acuerdo; el presidente Bush se mostró conforme con el planteo de Kirchner y le recomendó "*Negocie duramente con el FMI. Pelee hasta la última moneda"* (La Nación, 22-24/7/03). Lavagna se mostró exultante y reconoció *"No es lo mismo hacer la negociación antes o después de haber oído al presidente Bush empujar para que negociemos fuertemente"* (Ibíd.). Aprovechando el margen ampliado para sostener una estrategia confrontativa, el Gobierno anunció que mantendría el superávit primario del 3% del PBI para 2004 y que el anuncio de la oferta de reestructuración de deuda se haría recién después de que concluyera la negociación con el Fondo (La Nación, 28/7 y 1/8/03).

La posición estadounidense estaba influida por factores ideológicos, políticos y económicos. Primero, la administración promovió una fuerte quita sobre los acreedores para marcar un quiebre respecto del paradigma intervencionista que había orientado la política financiera internacional durante la gestión de Clinton. Conciente del rol de coordinador y garante de los intereses de los acreedores privados históricamente asumido por el Fondo (Cooper y Momani, 2005: 311), Bush procuró que la renegociación de la deuda se mantuviera como un asunto bilateral entre el Gobierno argentino y los acreedores, quienes debían afrontar las consecuencias de un riesgo al cual se habían expuesto concientemente[142]. Segundo, la reactivación económica mejoraba la rentabilidad de las filiales locales de las empresas estadounidenses; asimismo, el hecho de que el *default* afectara a pocos inversores de ese país contribuyó a que la administración privilegiara los intereses de su sector productivo por sobre el financiero en la crisis de Argentina. Tercero, la estabilización de un presidente reformista como Kirchner contribuía al objetivo de contener el avance en la región de Gobiernos ubicados más a la izquierda en el espectro ideológico como el de Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia (Helleiner, 2005: 960 y ss.).

---

política internacional. Su preocupación se basaba en una discusión que tuvo Kirchner con empresarios españoles durante su gira europea, en la cual frente al reclamo de estos últimos por las pérdidas provocadas por la devaluación y el congelamiento tarifario de los servicios públicos, Kirchner respondió que debían dirigir sus quejas a quienes les habían recomendado invertir en la Argentina hacia finales de los '90 (2004: 296-7).

[142] Esta interpretación, útil para reforzar la posición negociadora del Gobierno frente a los acreedores, no era cierta en todos los casos. Si bien los acreedores institucionales habían evaluado el riesgo de *default* que pendía sobre la deuda argentina, muchos inversores minoristas fueron engañados por sus bancos asesores. Buscando reducir el perjuicio relativo sobre estos últimos, la Argentina procuró establecer ofertas diferenciadas entre pequeños y grandes acreedores, pero el G7 no lo permitió. Esto llevó a que muchos pequeños inversores, alentados por el Gobierno Nacional, iniciaran demandas a los bancos asesores por haberles escondido información deliberadamente.

La misión del Fondo liderada por Thornton, vicedirector del Departamento del Hemisferio Occidental, permaneció en el país entre el 4 y el 18 de agosto. Ante la evidencia de que el FMI no estaba dispuesto a otorgar concesiones en los temas en discusión, a poco de llegar la misión Lavagna se reunió con el secretario del Tesoro y el presidente de la FED en Washington para conseguir una definición política que permitiera "cerrar" la negociación en los términos planteados por el Gobierno; sin embargo, la administración estadounidense no fue más allá de resaltar de manera general los avances económicos logrados por la gestión de Kirchner (La Nación, 8/8/03). Aunque en ambas conversaciones tuvo una posición cercana a la Argentina, el apoyo del Gobierno estadounidense era más evidente frente a la renegociación de la deuda que en relación a la negociación con el FMI. Las consideraciones estratégicas también cabían a la administración Bush, para quien un conflicto con los acreedores era menos costoso políticamente que uno con el FMI y el resto del G7.

Durante las conversaciones entre el *staff* y los funcionarios locales hubo un clima cordial, lo cual contribuyó a que se alcanzara un acuerdo preliminar sobre algunos puntos en discusión. El Fondo aceptó establecer un superávit primario del 3% del PBI para 2004, eliminar la exigencia de compensar a los bancos por los amparos, y que se implementara la reforma tributaria luego del primer año de programa. No obstante, la misión retornó a Washington sin haber logrado avances sobre el nivel de superávit primario para los años siguientes, la renegociación de contratos con las empresas privatizadas y el ritmo de implementación de las reformas estructurales. Debido a que no se había logrado el acuerdo en la negociación de nivel técnico, la Gerencia determinó que las diferencias debían decidirse en el seno del Directorio Ejecutivo (Clarín, 19/8/03). La decisión no fue casual: el Directorio había comenzado el receso de verano (boreal) de dos semanas, por lo cual la actividad recién reiniciaría a comienzos de septiembre; dado que Argentina debía cancelar un vencimiento de casi 3.000 millones de dólares el 9 de ese mes, la demora buscaba forzar al Gobierno para que cediera en su posición, y evitara hacer el pago sin la garantía de su posterior reembolso (el cual, por cierto, equivalía al 22% de las reservas que por entonces disponía el BCRA).

A comienzos de septiembre el FMI envió otra misión para destrabar el punto muerto, pero en esta ocasión el Gobierno resaltó públicamente el carácter político de la disputa. Esto se reflejó en una activa intervención del presidente Kirchner, quien tomó a su cargo el liderazgo

de la discusión desplazando a Lavagna, buscando eliminar las diferencias al interior del equipo negociador del Gobierno para consolidar la estrategia confrontativa[143].

El Gobierno manifestó que era imposible utilizar las reservas para pagarle a los organismos multilaterales sin recibir las compensaciones tal como estaba establecido en el esquema "flujo cero" (La Nación, 2/9/03). Pero si bien políticamente sostuvo este argumento, en la práctica procuró ampliar los recursos disponibles para cancelar vencimientos con las IFIs. Aprovechando el debate en el Congreso sobre la reforma a la ley de entidades financieras y a la Carta Orgánica del BCRA[144], ambas exigidas por el FMI, el Gobierno introdujo una modificación mediante la cual podía acceder a adelantos transitorios del BCRA por hasta el 12% de la base monetaria y, además, utilizar las reservas para realizar pagos a las IFIs[145]. Mediante esta decisión, que no había sido exigida formalmente por el Fondo, Kirchner ganó márgenes de maniobra a nivel doméstico dado que al poder utilizar reservas para pagar vencimientos con las IFIs, liberó recursos corrientes para el gasto o la inversión pública; mientras que el Fondo vio reducido el riesgo de incobrabilidad frente a Argentina. Algunos legisladores de la UCR y sectores progresistas plantearon críticas[146], argumentando que implicaba garantizarle por ley al FMI el repago de sus acreencias (por entonces ascendían a unos 15.000 millones de dólares y representaban el 16% del total de su cartera de créditos) a pesar de haber sido denunciado en reiteradas ocasiones como corresponsable de la crisis.

Si bien es cierto que la ley beneficiaba al organismo, el mantenimiento al día de las obligaciones con el Fondo y el resto de las IFIs aparecía como un requisito ineludible para enfrentar desde una posición de mayor fortaleza la negociación con los acreedores, considerando la relación de fuerzas existente. Mientras que un *default* con los acreedores privados implicaba un conflicto con un universo fragmentado y disímil de actores, un *default* con el FMI conllevaba un enfrentamiento con la comunidad internacional, en especial, con las potencias centrales. En este sentido, cabe recordar que los casos de cesaciones de pagos o reestructuraciones de deuda con el FMI son muy infrecuentes, y se trata en general de países que atraviesan profundos conflictos internos o están poco integrados al mercado internacional. Por ejemplo, en 1997 los países con atrasos con el FMI eran Afganistán, Irak, Liberia,

[143] Los medios periodísticos dieron cuenta de este conflicto al interior del Ejecutivo, que fue reconocido posteriormente por el propio Kirchner, y algunas versiones llegaron hasta a arriesgar la renuncia del ministro (La Nación, 9-11/9/03).

[144] Se trataba de condiciones pendientes del acuerdo de transición suscripto por Duhalde, orientadas a dar más autonomía al BCRA y proveer mayor protección a los funcionarios que participaran del proceso de liquidación de bancos.

[145] Su aprobación estaba pautada para el 25/7/03, pero fueron promulgadas recién el 8/9/03 debido a las diferencias entre los bloques (ver ley 25.780).

[146] Ver, en especial, las exposiciones de Héctor Ostropolsy y Mario Cafiero en www.diputados.gov.ar.

Somalia, Sudán, y la República Democrática del Congo (Aylward and Thorne, 1998: 596). Por consiguiente, el respeto del *status quo* en el sistema multilateral aparece como una de las condiciones que permitieron sostener una posición confrontativa frente a los acreedores.

Con el fin de ampliar su base de apoyo doméstica, el presidente Kirchner manifestó que el Gobierno discutía con el FMI desde *"la dignidad nacional"*, y resaltó que cualquier acuerdo debía servir para consolidar el proceso de reactivación (La Nación, 5/9/03). Sin embargo el Fondo, profundizando su estrategia confrontativa, reabrió la discusión sobre temas que estaban saldados como el superávit primario para 2004 y la compensación a los bancos por los amparos judiciales, e incorporó, por presión de Holanda, Bélgica y los países escandinavos, una exigencia que establecía demorar sesenta días los reembolsos del Fondo en lugar de hacerlos coincidir con los pagos de Argentina (La Nación, 6-7/9/03, El País, 10/9/03).

No obstante, el Ejecutivo se mantuvo inamovible y congeló los pagos al FMI hasta que la Gerencia diera el visto bueno al acuerdo. Si bien esta decisión acentuó las presiones externas sobre el Gobierno, complicó también al Fondo, que sufrió un impacto inesperado sobre sus finanzas. El presidente Kirchner justificó su posición porque expresaba una propuesta *"racional"* sobre la cual el Gobierno podía demostrar capacidad y voluntad de cumplimiento, y estaba en línea con la necesidad de alentar el crecimiento del mercado interno y el empleo, con la consiguiente disminución de los índices de pobreza, apoyada por la mayoría de la población y los sectores económicos dominantes. En este sentido, identificó al pedido del Fondo como una continuidad con las políticas neoliberales implementadas durante la década anterior, las cuales habían derivado en una de las crisis más profundas de la historia.

Por su parte, Lavagna publicó una nota de opinión en el diario de mayor tirada del país donde amplió los argumentos oficiales, aunque en un tono técnico (Clarín, 9/9/03). Allí señaló que si bien en negociaciones recientes con Brasil y Turquía habían comprometido ante el Fondo superávits primarios de 4.25% y 6% del producto respectivamente, ellos no servían como referencia comparativa dado que contaban con los ingresos derivados de la seguridad social y las utilidades de empresas públicas, inexistentes en Argentina como consecuencia de las privatizaciones efectuadas durante la década del '90 (Torres, 2005: 8). En función de la experiencia de negociación de Duhalde, la implementación de una estrategia confrontativa lo más profunda y extendida posible aparecía como la opción más pertinente, en tanto el Fondo mantuviera su intransigencia, para lograr márgenes de acción que permitieran conseguir un mejor resultado en la negociación.

Con todo, la sensación de que la confrontación había entrado en un espiral que amenazaba con generar nuevas turbulencias financieras y políticas, llevó al Gobierno de EE.UU., con el

apoyo del resto del G8 y los países en desarrollo, a presionar al organismo para que flexibilizara su posición (Clarín, 9/9/03). El *default* con el FMI exponía a los líderes de esos países a un potencial conflicto doméstico, en tanto la ciudadanía podía reclamarles por qué permitían que los recursos del FMI, y por ende de los contribuyentes de los 186 países miembros, se vieran afectados por la intransigencia del organismo. El apoyo internacional motivó que la Gerencia agrandara su conjunto ganador y se suscribiera el acuerdo respetando el planteo argentino en los puntos más conflictivos; esta decisión determinó que el Gobierno reanudara sus pagos al Fondo, un día después de haber entrado en *default*.

Respecto del superávit primario, se fijó la meta de 3% del PBI para 2004 y se supeditaron las correspondientes a los años siguientes a niveles que permitieran compatibilizar el crecimiento económico y el empleo con el repago de las obligaciones que surgieran de la reestructuración de deuda venidera (aunque se indicó que se aseguraría *"la extensión de la tendencia iniciada en el año 2002 y reforzada en el año 2003 y en el año 2004"*, una manera de indicar que debía ser creciente, pero dejando margen para negociar en qué magnitud). Respecto de las reformas estructurales más conflictivas se tomaron dos caminos. En algunos casos el Fondo aceptó el criterio fijado por el Gobierno, por ejemplo, renegociar caso por caso los contratos con las empresas privatizadas y sin garantizar aumentos de tarifas, no comprometer compensaciones a los bancos por los amparos (aunque sí por la indexación asimétrica) y respetar el cronograma de desembolsos originalmente pautado. En otros, en cambio, se pospuso por un año su implementación, por caso, la reforma a las leyes de coparticipación y responsabilidad fiscal, la implementación de una reforma impositiva y la reestructuración de los bancos Nación y Provincia de Buenos Aires. Finalmente, el Fondo no logró imponer ninguna condición respecto de las características específicas que debía tener la oferta a los acreedores, a excepción de un parámetro de referencia referido simplemente a anunciar la oferta antes de fin de año (Memorándum de Política Económica).

Lo antedicho no debe llevar a suponer que el Gobierno logró suscribir un acuerdo "blando"; por el contrario, el programa fue el más exigente de los acordados con el organismo desde la década del '90. Primero, tuvo una mayor cantidad de condicionalidades cuantitativas (10 contra 6 y 7 incluidas en los acuerdos firmados con Menem y De la Rúa respectivamente) y estructurales (un promedio de 10 en cada revisión contra 7.2 durante el período 1998-2001)[147]. Segundo, a diferencia de lo ocurrido durante los '90 donde las condicionalidades estructurales fueron principalmente parámetros de referencia, las menos exigentes en términos

[147] En ambos casos se trata de datos propios, extraídos del FMI. Ver los cuadros A.3. del anexo.

formales, poco más de 7 de cada 10 condiciones incluidas en este acuerdo fueron establecidas como criterios de ejecución, un nivel de exigencia más alto dado que obligaba a solicitar un *waiver* en caso de incumplimiento (ver cuadro A.3.7). Tercero, el acuerdo incluyó una serie de exigentes metas cuantitativas y reformas estructurales; entre estas últimas se destacaban mantener el respeto de los derechos adquiridos de los acreedores externos e internos, eliminar todos los plantes de competitividad, y mantener el ajuste provincial mediante la renovación de los PFO (ídem).

De todos modos, el hecho de que los puntos más conflictivos fueron resueltos según el criterio del Gobierno, motivó diversas críticas. El Instituto de Finanzas Internacionales (IIF, por sus siglas en inglés)[148], que representaba a diversos acreedores corporativos de la Argentina, el director gerente del FMI[149], y los directores de Suiza, Australia, Holanda y los países nórdicos (quienes sumaban casi el 15% del total de los votos y se abstuvieron en la votación), resaltaron que el programa dejó sin especificar las características y el momento de implementación de muchas de las políticas de ajuste consideradas necesarias para consolidar un crecimiento sostenido y, por ende, erosionaba el valor de los programas del FMI para el resto de los países (Costello, 2004: 14, The Nordic-Baltic Office, 2004: 9).

A continuación se presenta un detalle del cronograma de desembolsos, las revisiones acordadas y las condiciones pautadas para cada una de ellas. En los cuadros A.3.7 y A.3.8 se detalla el listado completo de condicionalidades estructurales y cuantitativas respectivamente.

Cuadro 6.3: Argentina. Cronograma de crédito disponible, utilizado y condiciones de acceso; acuerdo SBA (2003-2006). En millones de dólares.

Fecha	Crédito SBA	Utilizado	Condiciones
Septiembre	2.539	2.539	Aprobación SBA
Diciembre 15	334	334	1ª Revisión y metas cuantitativas ene-oct 03
2003	**2.873**	**2.873**	
Marzo 15	2.914	2.914	2ª Revisión y metas cuantitativas ene-dic 03
Junio 15	694	0	3ª Revisión y metas cuantitativas ene-mar 03*
Septiembre 15	1.027	0	4ª Revisión y metas cuantitativas ene-jun 03
Diciembre 15	680	0	5ª Revisión y metas cuantitativas ene-sep 03
2004	**5.315**	**2.914**	

[148] Se trata de la principal asociación global de instituciones financieras. Creado en 1983 durante la crisis latinoamericana de la deuda, el IIF fue evolucionando para asumir las nuevas necesidades de la comunidad financiera. Sus miembros plenos son: la mayoría de los bancos comerciales y de inversión, compañías aseguradoras y empresas de inversión. También posee miembros asociados, entre otros: corporaciones multinacionales, compañías de comercio exterior, agencias de financiamiento de exportaciones y agencias multilaterales. Aproximadamente la mitad de sus miembros son instituciones europeas (fuente www.iif.com).

[149] Köhler puso inéditamente de manifiesto la disconformidad que había dentro del Fondo, al señalar que si bien recomendó la aprobación del acuerdo, él hubiese preferido llegar a un programa que tuviese metas mucho más exigentes, pero que no pudo lograrlo debido a las presiones que recibió en los últimos días. Aunque no lo hizo explícito, era claro que se refería a los EE.UU. (La Nación, 12/9/03).

2005	**2.817**	0	A especificar
2006	**1.457**	0	A especificar
Total	**12.461**	**5.784**	

* 3ª Revisión no completada
Fuente: Elaboración propia en base IMF (2003e, 2004a, 2004b) e IMFS.

6.3. Las negociaciones por la primera revisión: conflicto en el G7

La aprobación del acuerdo contribuyó a que la economía continuara su senda ascendente. La mejora del tipo de cambio real y el aumento de los precios de las materias primas permitieron que en 2003 se alcanzara un inédito superávit comercial de 15.600 millones de dólares y un robusto superávit de cuenta corriente de poco más de 8.100 millones de dólares. Motorizada por el consumo, la inversión pública y las exportaciones, la actividad mostró un crecimiento del 8.8% en relación al deprimido nivel del año anterior (CENDA, 2010). Por su parte, merced al crecimiento de la recaudación fiscal derivado de los mayores ingresos por IVA, Ganancias, impuestos internos y las retenciones a las exportaciones, el sector público consolidado alcanzó un superávit primario del 3.2% del producto y un saldo positivo neto del 0.9% del PBI, sobrecumpliendo las metas pautadas con el FMI y las establecidas en el presupuesto nacional.

El favorable contexto económico y, en especial, la alta disposición del Gobierno a implementar los compromisos asumidos en el acuerdo, llevó a mostrar un muy buen desempeño al realizarse la primera revisión. A excepción de un pequeño desvío sobre la meta indicativa de la base monetaria (consecuencia de una política de esterilización de reservas más intensa que la esperada), todas las metas cuantitativas fueron cumplidas holgadamente. En relación a las condicionalidades estructurales, dejando de lado algunas medidas técnicas o de carácter meramente informativo, prácticamente todas habían sido cumplidas o estaban a punto de ser implementadas (tal es el caso de la aprobación en el Congreso del paquete antievasión y la eliminación de los planes de competitividad, cuyo cumplimiento se logró con una pequeña demora[150]). No obstante, el Gobierno debió solicitar un *waiver* por demorar la culminación de la entrega de compensaciones a los bancos por la indexación asimétrica (el Congreso aprobó su otorgamiento en forma secuenciada), y otro porque, a juicio del Fondo, algunos elementos del paquete antievasión se asemejaban a una moratoria, y por ende violaban el compromiso de no afectar los derechos de los acreedores (ver cuadros 6.4 y 6.5).

[150] Si bien el Congreso aprobó la eliminación de los planes de competitividad el 17/12/03, su promulgación no se hizo hasta el 21/1/04, lo cual obligó a solicitar un *waiver* en tanto la fecha límite era fin de año (ver ley 25.867).

Cuadro 6.4: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes a la 1ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006. En millones de pesos.

		1ª Revisión	
Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Superávit primario acumulado del Gobierno Nacional	Ejecución	6.940	8.100
2. Saldo global acumulado de efectivo del Gobierno Federal	Indicativa	600	2.227
3. Saldo de deuda del Gobierno Nacional	Ejecución	497.000	494.000
4. *Stock* de atrasos del Gobierno Federal	Indicativa	4.590	3.965
5. Saldo consolidado de deuda del Sector Público Nacional	Indicativa	519.000	518.000
6. *Stock* de reservas internacionales netas del BCRA	Ejecución	-5.118	-4.695
7. *Stock* de base monetaria ajustada	Indicativa	44.305	**44.379**
8. *Stock* de activos internos netos del BCRA	Ejecución	59.147	57.994

Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.8.

Cuadro 6.5: Argentina. Principales condicionalidades estructurales correspondientes a la 1ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Cumplida
2. No aprobar ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Cumplida
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	No cumplida
4. Aprobar el paquete antievasión	CE	Alta	Cumplida con demora
5. Aprobar el Presupuesto 2004 con una meta de superávit primario para la Nación de 2.4% del PBI	CE	Media	Cumplida
6. Eliminar todos los planes de competitividad	CE	Alta	Cumplida con demora
7. Concluir las compensaciones a los bancos derivadas de la pesificación asimétrica y la indexación	CE	Alta	Pospuesta
8. Aprobación de la legislación para la reforma de los marcos concesionarios de los servicios públicos	CE	Media	Cumplida
9. Anuncio por parte del Gobierno de la oferta de reestructuración de deuda	PR	Baja	Cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.7.

Alentada por gestos cooperativos entre el Fondo y el Gobierno y el buen desempeño mostrado por este último, en un primer momento la negociación transcurrió sin sobresaltos. A la llegada de la primera misión que permaneció en Buenos Aires entre el 6 y el 14 de noviembre, el representante del FMI residente en el país destacó que la evolución de la economía había superado las expectativas y, por ende, no debía haber inconvenientes en la revisión. Asimismo, expresó una posición contemplativa en los temas conflictivos: aceptó dejar de lado las compensaciones relativas a los amparos y en su lugar promover una mayor rentabilidad para los bancos en general, reconoció que los aumentos de tarifas debían ser decididos caso por caso, y destacó que el superávit primario de 3% del PBI para 2004 establecido en el programa era apropiado y no debía modificarse (La Nación, 6/11/03).

Buscando mantener el clima de relativa cordialidad con el organismo, Lavagna señaló que serían necesarios aumentos en las tarifas residenciales de gas y de electricidad (La Nación, 8/11/03). Sin embargo, haciéndose eco de los reclamos de los acreedores y los países centrales que apoyaban sus intereses, la Gerencia demoró el visto bueno a la revisión con el fin de presionar al Gobierno para que mejorara los términos de la oferta presentada a los acreedores. Desde entonces, el Fondo utilizó reiteradamente las instancias de negociación para presionar a favor de aquellos en la renegociación de la deuda.

Poco después de la aprobación del acuerdo en septiembre, el Gobierno había presentado la oferta de reestructuración de deuda en el marco de la Asamblea Anual del FMI en Dubai. Sobre un *stock* de deuda impaga de 87.000 millones de dólares (lo que dejaba afuera unos 20.000 millones de dólares de intereses vencidos), propuso una quita del 75% sobre el valor nominal. De acuerdo a la propuesta, se emitirían tres nuevos bonos de libre elección, llamados Par, Cuasi-Par y Discount; el primero no enfrentaría quitas, pero tendría una tasa de interés inferior a la de los dos restantes, que sí sufrirían quitas (siendo la del Discount mayor que la del Cuasi-Par). Para alentar la aceptación del canje y promover la obtención de ganancias para los acreedores por la evolución de la economía real, los nuevos bonos incorporaron un cupón que reportaría una renta adicional en relación a la tasa de crecimiento. El Gobierno argumentó que se trataba de una oferta sustentable y compatible con la meta de superávit primario pactada con el FMI, al tiempo que destacó que no habría modificaciones futuras, resaltando el carácter no negociable de la oferta (Damill y otros, 2005).

Cuadro 6.6: Argentina. *Stock* de deuda pública a fines de 2003, detalle por tipo de instrumento en millones de dólares.

Instrumento	Total
Bonos	99.400
Agencias oficiales	5.300
Banca comercial	1.700
Organismos internacionales	30.900
Préstamos garantizados	14.600
Bono garantizado	10.000
BODEN	20.600
Otros	2.800
Total	185.300

Hubo bonos que no entraron en *default*.
Fuente: Bruno (2004: 184).

Cuadro 6.7: Argentina. Títulos públicos en *default*, por país de residencia, en %.

País	% del total
Argentina	38.4%
Italia	15.6%
Suiza	10.3%
EE.UU.	9.1%
Alemania	5.1%
Japón	3.1%
Reino Unido	1.1%
Otros /1	17.1%

/1 muchos eran argentinos
Fuente: Bruno (2004: 182).

El equipo económico presentó la oferta ante diferentes grupos de acreedores en las principales plazas financieras[151] y recibió el rechazo casi unánime de los mismos, quienes argumentaron que la Argentina debía mejorar la oferta, estableciendo una quita de no más del 35% sobre el capital e incluyendo el pago de los intereses vencidos (Bonelli, 2004, La Nación, 4/12/03). Pero valiéndose del apoyo de los EE.UU., cuyo presidente destacó la necesidad de seguir negociando *"con firmeza"* frente a los acreedores, el Gobierno procuró mantener la oferta sin cambios, argumentando que había hecho la mejor propuesta que podía en función de los compromisos externos e internos que enfrentaba (La Nación, 24/9/03).

El FMI argumentó que la dureza de la posición argentina, expresada en la negativa a incorporar modificaciones a la oferta, vulneraba el compromiso de negociar de buena fe con los acreedores; por ende, condicionó la continuidad del acuerdo al otorgamiento de un mejor trato a los acreedores. En rigor, lo hizo indirectamente mediante la exigencia de aumentar el superávit y de aceptar al recientemente creado Comité Global de Bonistas de Argentina (CGBA) como el grupo representativo de los acreedores. Se trataba de una asociación de diversos grupos de acreedores[152] que declaró representar bonistas por 37.000 millones de dólares, poco menos de la mitad de la deuda en *default* (GCAB, 2004, La Nación, 24/2/04).

Según la cláusula LIA, en caso de que se conformara un comité representativo de los acreedores el país deudor tenía la obligación de negociar con él; el FMI, promoviendo los intereses del sector financiero, planteó que el CGBA era representativo del universo de acreedores, y por ello, debía ser privilegiado en la negociación. En cambio el Ejecutivo, buscando fragmentar a los acreedores estableció dudas sobre la representatividad de ese grupo, y resaltó la existencia de otras agrupaciones independientes como la IGA y la *Argentine Debt Recovery Agency* de Alemania, el *Comitato de Creditori* de Italia, y las locales Asociación de Damnificados por la Pesificación y el Default, y Asociación de Ahorristas de la República Argentina. Ante la presión del Fondo, el Gobierno abrió un registro oficial de bonistas con el fin de determinar fehacientemente el grado de representatividad del CGBA y de cada uno de los diferentes grupos (La Nación, 26/12/03).

---

[151] Hubo reuniones en New York, Milán, Frankfurt, Zurich y Tokio. Con el fin de presentar la renegociación como un problema externo y así promover el apoyo doméstico, el Gobierno no realizó en una primera etapa reuniones en Buenos Aires, aún cuando más del 40% de la deuda estaba en manos de actores locales (especialmente las AFJP).

[152] Entre estos se destacaron la *Task Force Argentina*, que nucleaba a unos 350.000 mil inversores minoristas italianos, el *Argentina Bondholders Committee*, conformado por inversores institucionales de EE.UU. con tenencias por aproximadamente 7.000 millones de dólares, la *Argentine Bond Restructuring Agency*, conformada por bancos alemanes, austríacos y luxemburgueses, el Banco Tokyo-Mitsubishi y el Banco Shinsei. Asimismo, participaron en calidad de observadores la *Swiss Bankers Association*, la *Associazione Bancaria Ticinese*, el *Deutsche Bank* y el *DZ Bank* (GCAB, 2004).

Las exigencias del Fondo basadas en la cláusula LIA enfrentaban diversas críticas en términos conceptuales. Primero, reflejaban una incongruencia en el enfoque del FMI de resolución de la crisis, dado que mientras suspendía su financiamiento para evitar el riesgo moral y la socialización del riesgo privado, amenazaba con suspender el refinanciamiento de los vencimientos si el Gobierno no mejoraba la oferta a los acreedores. En este sentido, el organismo parecía no aceptar que el abandono de los salvatajes llevaba inevitablemente a reestructuraciones de deuda más agresivas (Ministerio de Economía, 2004: 16). Segundo, sus exigencias excedían su responsabilidad, ya que los técnicos del Fondo no poseían formación especial para evaluar la calidad del diálogo que llevaba adelante un país con sus acreedores (Gelpern, 2005: 9). Por último, manifestaban una interpretación errónea, ya que exigir algo que no era sustentable, más que buena fe era dominación. Por ende, menos que el grado de aceptación de la oferta por parte de los acreedores, un indicador más pertinente de la buena fe del Gobierno era el hecho de que ofrecía lo mejor que podía y al mismo tiempo podía reestablecer el crecimiento para garantizar el repago de las obligaciones (Torres, 2005).

Con el fin de superar el punto muerto en el que estaba la negociación, una segunda misión permaneció en el país entre el 19 y el 23 de diciembre, y en ese tiempo se abocó a mantener conversaciones de bajo perfil con el equipo económico sobre el nivel de superávit para el año siguiente. No obstante, Kirchner y otros miembros de la plana mayor del Ejecutivo desplegaron ataques verbales durante su estadía buscando limitar su margen de acción; así, la misión retornó a Washington sin avances mientras que el Gobierno mantuvo inmodificable su postura. La posición del FMI posibilitó a Kirchner presentar simbólicamente la discusión como un enfrentamiento entre los sectores de poder internacional y la Nación en su conjunto (La Nación, 22/12/03). Ello contribuyó a que recibiera el apoyo de los principales actores domésticos de poder como la AEA, una de las principales corporaciones empresarias de la Argentina, la UCR y el Justicialismo, y los sindicatos; lo cual reforzó la estrategia confrontativa y dio margen para sostener un reducido conjunto ganador (La Nación, 20-30/12/03). El ex presidente Duhalde destacó esto como una diferencia con su gestión, resaltando a su vez, en términos del marco conceptual, la importancia del nivel doméstico en las negociaciones internacionales: *"La enorme ventaja de ahora es que tenemos un gobierno con un muy sólido apoyo interno y ese apoyo interno es tan notable, tan rotundo que hace que sea mucho más difícil, inclusive para los organismos internacionales, tomar posturas como las que tomaban con un gobierno tan frágil como era el mío"* (La Nación, 29/1/04).

Las estrategias del organismo y del Gobierno para ganar márgenes de acción en la negociación tenían puntos en común. Ambos demostraban una postura inflexible que se

comprendía por dos motivos: primero, poseían sólidas preferencias de política económica, que los hacía poco permeables a las sugerencias del adversario; segundo, argumentaban que enfrentaban fuertes presiones en sus entornos domésticos, las cuales reducían el margen para flexibilizar su conjunto ganador. La Gerencia expresaba el reclamo de los acreedores más beligerante y exigía a la Argentina un aumento del superávit como requisito para aprobar la revisión. Argumentaba que de no elevarse, sería muy difícil obtener el consenso necesario para ratificarlo en la reunión del Directorio. Por su parte, el Gobierno se negaba a comprometer una meta mayor de ahorro, ya que estaba convencido de la necesidad de mantener los altos niveles de crecimiento económico para reactivar el mercado interno, y así, disminuir el desempleo y la pobreza. Planteaba que, de ceder, perjudicaría a los actores locales que apoyaban su política económica y legitimaban su gestión.

Finalmente, la intervención de los EE.UU. fue una vez más crucial para destrabar el conflicto. En un contexto marcado por la crisis financiera que afectaba a Brasil como consecuencia del temor del sector financiero por la asunción de Lula, y la inestabilidad política en Bolivia motivada por la renuncia del presidente Sánchez de Losada, la administración Bush procuró evitar la profundización de la inestabilidad regional que podría generar la suspensión del acuerdo. No obstante, indicó que la Argentina debía prepararse para dar *"pasos difíciles"*, en alusión a una supuesta mejora de la oferta a los acreedores (La Nación, 10/1/04). A pesar de que el FMI había asumido una posición muy favorable a los intereses de los acreedores, los EE.UU. se mostraron menos dispuestos a sostener la estrategia confrontativa del Gobierno frente al organismo que frente a los acreedores.

Las profundas diferencias con la estrategia de renegociación de la deuda del Gobierno motivaron que en un inusual gesto de disentimiento, ocho directores –sobre los 24 que conforman el Directorio- se abstuvieran de ratificar la revisión. A los representantes de Holanda, los países nórdicos, Australia, Bélgica y Suiza, se sumaron los de Reino Unido, Italia y Japón, tres integrantes del G7 (La Nación, 29/01/04). El hecho fue descrito como una "*revuelta sin precedentes en el directorio del FMI"* (Beattie cit. en Helleiner, 2005: 956), ya que además de que un tercio de los directores –que sumaban el 35% de los votos- manifestó su oposición, se quebró la posición unificada que hasta entonces mostraba el G7 en relación a la Argentina. En este sentido, poco después de la votación el canciller francés visitó Argentina y respaldó la posición del país en la negociación, aunque sugirió la necesidad de avanzar en los aumentos sobre las tarifas (La Nación, 3/2/04).

El comunicado del Directorio resaltó que si bien el desempeño de la economía era alentador, la renegociación de la deuda permanecía como la tarea más crítica para el éxito del

programa, para lo cual reclamó la necesidad de profundizar el diálogo para alcanzar un acuerdo colaborativo y sostenible en el mediano plazo (IMF, 2004d). Asimismo, en una reunión en Monterrey, Köhler y Bush sugirieron a Kirchner que tuviera más diálogo y flexibilidad con los acreedores (Clarín, 14/1/04). De este modo, parecía una tarea cada vez más difícil para el Gobierno mantener su intransigencia en la renegociación de la deuda.

6.4. Las negociaciones por la segunda revisión: mejora en la oferta de deuda

Debido a la demora en la votación del Directorio, el período transcurrido entre la ratificación y el inicio de las conversaciones relativas a la segunda revisión fue menor a quince días; por ello, no hubo novedades destacables sobre la apreciación del contexto económico. Mientras el crecimiento continuaba su sendero alcista alentado por el consumo y la inversión, la inflación se mantenía controlada -principalmente por la existencia de una elevada capacidad ociosa-, y se recomponía el salario real. Asimismo, las tasas de interés seguían en niveles bajos (aunque positivos en términos reales) y el saldo positivo de cuenta corriente alentaba el aumento de las reservas. En relación a las pautas establecidas en el programa con el Fondo, el Gobierno aprobó un aumento de entre el 10% y el 35% de las tarifas de gas y electricidad industriales y comerciales sin afectar las de los usuarios residenciales, y lanzó las licitaciones para reformar los bancos Nación y Provincia.

Merced al favorable contexto económico, pero también a su alta disposición a implementar los compromisos asumidos, el Gobierno cumplió todas las metas cuantitativas y estructurales (ver cuadros 6.8 y 6.9). No obstante, el tema que monopolizó una vez más la negociación, y sobre el cual, por cierto, no existían pautas específicas en el acuerdo, fue la estrategia de renegociación de la deuda. Mientras que el FMI insistía en que el CGBA fuera considerado el representante de los acreedores (IMF, 2004b), el Gobierno pretendía mantener conversaciones separadas con los 21 grupos de acreedores consolidados hasta entonces.

Cuadro 6.8: Argentina. Metas cuantitativas correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006. En millones de pesos.

		1ª Revisión	
Condicionalidades cuantitativas	Tipo	Meta	Resultado
1. Superávit primario acumulado del Gobierno Nacional (piso)	Ejecución	7.790	8.677
2. Saldo global acumulado de efectivo del Gobierno Federal	Indicativa	350	1.886
3. Saldo de deuda del Gobierno Nacional	Ejecución	514.000	512.000
4. *Stock* de atrasos del Gobierno Federal	Indicativa	5.000	3.786
5. Saldo global acumulado de las provincias	Indicativa	1.480	2.600
6. Saldo consolidado de deuda del Sector Público Nacional (techo)	Indicativa	536.000	533.000
7. *Stock* de reservas internacionales netas del	Ejecución	-5.060	-3.404

BCRA (piso)			
8. *Stock* de base monetaria ajustada	Indicativa	47.770	46.892
9. *Stock* de activos internos netos del BCRA	Ejecución	62.443	56.763

Fuente: elaboración propia en base a cuadro A.3.8.

Cuadro 6.9: Argentina. Condicionalidades estructurales correspondientes a la 2ª Revisión del acuerdo SBA, 2003-2006.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	No cumplida*
2. No aprobar ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Cumplida
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	Cumplida
4. Proporcionar información sobre el financiamiento provincial con una demora no mayor a 55 días	PR	Baja	Cumplida
5. Reporte del grupo de trabajo sobre la reforma a la ley de insolvencia	PR	Baja	Cumplida

* Refleja la pequeña demora en el pago del vencimiento con el FMI.
Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.7.

Sin embargo, el bloque de potencias centrales comenzó a unificar su posición buscando establecer pautas consensuadas en relación a la renegociación de la deuda. Luego de una reunión de ministros de finanzas en febrero de 2004, el G7 llamó a que la Argentina entablara negociaciones de buena fe y mantuviera conversaciones constructivas con sus acreedores a fin de alcanzar una elevada tasa de participación en la reestructuración de la deuda, tal como pedían Italia, Japón y, en menor medida, el Reino Unido y Alemania (G7, 2004). Rápidamente, el Jefe de Gabinete respondió que el país negociaba de buena fe, y por eso ofertaba lo máximo que podía pagar (La Nación, 8/2/04). El carácter subjetivo de la definición de lo que se entendía por buena fe abría un espacio para la interpretación, lo cual fue utilizado por el Fondo para presionar en pos de los intereses de los acreedores[153]. Mientras que para el Gobierno implicaba comprometer sólo lo que se podía cumplir, para los acreedores era aumentar la oferta de manera suficiente para garantizar una alta participación.

El Fondo sintió respaldada su postura y, haciéndose eco del reclamo del G7, estableció como requisito para tratar la segunda revisión que Argentina cancelara el pago de 3.200 millones de dólares[154] que vencía una semana antes de la fecha límite estipulada para la votación del Directorio; pero Kirchner respondió que pagaría sólo si había un visto bueno de la Gerencia y contaba con el compromiso del reembolso de ese pago (La Nación, 10-12/2/04). Con el fin de reforzar su planteo, el Gobierno convocó a las grandes empresas para mostrar un

[153] Al decir de la subdirectora gerente Anne Krueger, *"pienso que lo quiere decir [buena fe] es que el Gobierno debe entrar en las discusiones con sus acreedores de un modo que muestre qué es posible para el país, cuál es su margen de flexibilidad y hasta dónde puede dar. Decir: 'Miren, hasta aquí es hasta donde puedo ir; ésta es la situación,* pero quizá también puedo hacer algo más en esto o aquello'*"* (La Nación, 26/1/04, destacado nuestro).
[154] Se trataba de la última cuota del crédito extraordinario otorgado a De la Rúa en septiembre de 2001.

fuerte apoyo doméstico a su plan económico. Además de la AEA, participaron los líderes de Arcor, Telecom, Roggio, Techint y Coto, entre otras (Clarín, 14/2/03). No obstante, el vocero del FMI separó el ritmo de las obligaciones de pago de la aprobación de las revisiones, y advirtió que era prematuro establecer cuando estarían en condiciones de remitir el acuerdo al Directorio para su ratificación (IMF, 2004e).

La misión del Fondo, liderada por el subdirector del Departamento del Hemisferio Occidental, permaneció en el país entre el 19 y el 27 de febrero; pero debido a que todas las condicionalidades habían sido cumplidas y el tema excluyente de discusión se negociaba a nivel político, su participación fue muy limitada. Hasta unos pocos días antes del plazo pautado para el pago del vencimiento, fueron los propios acreedores, en la figura del CGBA, quienes lideraron la presión sobre el Gobierno. La estrategia de este grupo fue mostrarse como un grupo homogéneo y unido en pos de un mismo interés. En este sentido, durante la estadía de la misión del Fondo se realizó en New York una reunión convocada por el Comité, a la cual acudieron diversos grupos de acreedores y funcionarios del IIF, el FMI y la FED; allí reclamaron la consolidación del CGBA como el único interlocutor con el Gobierno y la mejora de la oferta. Para hacer más atractiva su propuesta, plantearon que si eran designados como foro representativo, usarían su influencia sobre los Gobiernos de Italia y Japón para que no opusieran resistencias en la votación del Directorio (La Nación, 24/2/04).

Sin embargo, el Gobierno desplegó una estrategia confrontativa centrada en subestimar la representatividad y legitimidad del CGBA y, en relación con ello, promover la división dentro del colectivo de los acreedores destacando las diferencias tanto de tamaño como de estilo de negociación al interior de ese grupo. Por un lado, el Gobierno respondió a la invitación del CBGA enviando a su representante financiero en EE.UU. (un funcionario de rango menor) en calidad de veedor, y por ende sin capacidad de intervención en el debate; por otro, los altos funcionarios de Economía privilegiaron reunirse con la IGA y otras asociaciones de pequeños acreedores no alineados al Comité (Ibíd.). En esta línea, el Gobierno diferenció entre los grandes acreedores que habían adquirido títulos argentinos con un fin meramente especulativo y podían afrontar esa pérdida en tanto contaban con suficientes recursos financieros, y los pequeños, que habían invertido en la deuda local desconociendo, en muchos casos, los riesgos a los cuales se exponían. Así, alentó la posibilidad de ofrecer un trato más amigable a los últimos, aunque recalcó que ello dependía de la voluntad política del G7. Asimismo, sugirió que si bien no estaba dispuesto a recortar la quita sobre el capital, sí podía introducir mejoras indirectas a través del cupón atado al crecimiento del producto (La Nación, 25/4/04).

Es interesante hacer mención a los dos principales debates suscitados por las discusiones en relación a la renegociación de la deuda, uno referido a los mecanismos de construcción de legitimidad de las posiciones de los acreedores y el Gobierno, y el otro relativo al momento escogido por el Gobierno para llevar adelante la negociación. En primer lugar, el CGBA buscó legitimar su reclamo resaltando que muchos de los afectados por la cesación de pagos eran más de 50 mil jubilados italianos, ocultando que si bien los inversores minoristas eran mayoría respecto de la cantidad de afectados, tenían una porción minoritaria del *stock* de deuda en situación de atraso (La Nación, 24/2/04). Por su parte, el Gobierno identificó a los acreedores con los llamados fondos buitres, esto es, instituciones especuladoras extranjeras que adquirieron los títulos de deuda luego de la cesación de pagos a precios muy bajos, con la intención de forzar todas las instancias judiciales para recuperar la totalidad del valor nominal. No obstante, a medida que las potencias centrales se acercaron a la posición del CGBA, el Gobierno matizó ese argumento de corte nacionalista, y reconoció que casi el 40% de los acreedores eran ciudadanos e instituciones locales. Cabe destacar que, atento a las posibles implicancias negativas en el plano doméstico, este reconocimiento fue hecho por el ministro de Economía a un diario italiano, por cierto, el país más intransigente en la negociación (La Nación, 26/2/04).

En segundo lugar, algunos observadores y funcionarios (en especial el ex presidente del BCRA, Alfonso Prat Gay) criticaron, basándose en la teoría del *management*, haber demorado la negociación con los acreedores en lugar de llevarla a cabo cuando el país atravesaba por una coyuntura mucho más crítica en términos económicos y políticos. Según esta interpretación, Argentina podría haber obtenido un mejor resultado si negociaba *"de rodillas"*, dado que no tendría mucho para ofrecer (Bonelli, 2004: 313). El Gobierno refutó la peculiar interpretación por dos motivos: primero, porque los propios acreedores rechazaron negociar durante el estallido de la crisis, y esperaron hasta que el país alcanzara el primer acuerdo con el Fondo lo cual otorgó mayor certidumbre a la evolución de las cuentas externas[155]; segundo, porque si bien "de rodillas" hay menos que perder, negociando "de pie" se dispone de mayor fortaleza para sostener una posición y seguridad para convencer a terceros de la viabilidad de la propuesta (O'Donnell, 1985).

Una vez que la misión retornó a Washington, la Gerencia demoró el visto bueno de la revisión como táctica para presionar al Gobierno a que implementara una serie de exigencias

[155] La respuesta puso de manifiesto una de las limitaciones de la teoría del *management* como marco garante de una acción "exitosa", en tanto el adversario conoce las recomendaciones estipuladas por la teoría, y por ende puede anticipar los movimientos del adversario. Ver apartado 2.2.1 del Capítulo 2.

que favorecían a los acreedores: otorgar trato preferencial al CGBA por sobre los restantes veinte grupos de acreedores; establecer un piso del 80% de aceptación de la propuesta de canje de deuda; restringir la posibilidad de que los bancos que actuaran como asesores en el canje se retiraran antes de que éste estuviera concluido; y comprometerse a no concluir el canje antes septiembre de 2004 (La Nación, 7/3/04). La unificación del G7, y en especial, el acercamiento de EE.UU. a la posición más favorable al sector financiero, dieron un renovado impulso a las exigencias del organismo, quien ahora expresaba la posición de los acreedores y el G7 en su conjunto. Esto fortaleció notablemente su posición negociadora y, por ende, limitó los márgenes de acción de Argentina.

No obstante, el Gobierno procuró mantener su posición y rechazó cada una de las exigencias. Sobre el trato preferencial al CGBA, argumentó que era injusto y poco transparente privilegiar a un grupo en detrimento de los veinte restantes; respecto del piso de aceptabilidad, procuró evitar establecer un porcentaje alto dado que ello obligaría a aceptar las condiciones de los acreedores más confrontativos; sobre la imposibilidad de que los bancos asesores se retiraran antes de finalizada la operación, justificó su negativa en que ello podría ser utilizado por los acreedores para influir en los bancos y que éstos, ante la amenaza de abandonar la negociación, obligaran a mejorar la oferta; por último, rechazó posponer a septiembre el lanzamiento de la oferta porque en esa época se negociarían con el Fondo las metas fiscales para los años siguientes, y temía esa coincidencia fuera aprovechada para exigir una nueva mejora en la oferta (La Nación y Clarín, 7-9/4/03; entrevista con Hugo Alconada Mon, corresponsal del Diario *La Nación* en Washington desde 2004, 26/12/07).

Con el fin de evitar ampliar su conjunto ganador, el Gobierno procuró fortalecer su posición negociadora mediante la búsqueda de apoyo tanto local como externo. El primero lo encontró en el sector productivo y en gran parte de la oposición política, que se oponían a destinar mayores recursos para atender las demandas de los acreedores privados y alentaban su uso en la reactivación del mercado interno. Para el segundo consiguió, a modo de legitimación de su estrategia de renegociación, que el G15[156] emitiera una declaración señalando que el desarrollo sustentable era un requisito central para posibilitar el pago de las deudas (La Nación, 29/2/04). Asimismo, recibió un respaldo del BID, que reconoció que Argentina negociaba de buena fe, y de Brasil, quien solicitó al presidente Bush que apoyara al país en la negociación con el FMI (Clarín, 2/3/04). Por último, la Cancillería realizó reuniones

[156] Se trata de un grupo de 17 países en desarrollo, actualmente integrado por: Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Egipto, India, Indonesia, Irán, Jamaica, Kenia, Malasia, México, Nigeria, Senegal, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabwe (http://www.g15.org/).

informativas con los embajadores en Argentina de los países cuyos representantes se habían abstenido en la anterior votación del Directorio, con el fin de modificar su postura (La Nación, 6/3/04).

Una vez más, la marcada confrontatividad de ambos negociadores llevó la negociación a una situación de punto muerto, en la cual la Gerencia dilató su visto bueno a la revisión como táctica de presión para que el Gobierno mejorara la oferta a los acreedores, y éste amenazó con no abonar el vencimiento si el Fondo no se avenía a aprobar la revisión, en función del buen desempeño demostrado en relación a las metas pautadas. Apoyándose en gran parte del arco político, económico, sindical y social, el presidente Kirchner manifestó que estaba dispuesto a entrar en cesación de pagos con el FMI si era necesario, a cambio de no otorgar nuevas concesiones (Clarín, 8-9/3/04).

Finalmente, la activa participación de los EE.UU., que querían evitar las turbulencias financieras y políticas de un *default* del tercer deudor con el organismo, logró que ambos negociadores cedieran en sus planteos iniciales y, por ende, se aprobara la revisión (La Nación, 10/3/04). El Gobierno consiguió evitar o suavizar las nuevas exigencias planteadas por el Fondo en relación al canje. Así, no se le otorgó trato preferencial al CGBA, no se definió un porcentaje mínimo de aceptación para el canje (aunque se hizo referencia a que se esperaba alcanzar un *"umbral adecuado"*, fórmula que, ciertamente, dejaba más espacio para la interpretación), se condicionó la permanencia de los bancos asesores al cumplimiento de las condiciones contractuales, reservándose el Gobierno la potestad de removerlos en caso de incumplimiento y, por último, no se establecieron plazos para la finalización del canje. Pero la desigual relación de fuerzas, en especial por el acercamiento del G7 al planteo de los acreedores, motivó que Argentina debiera comprometerse a profundizar el diálogo con ellos y, lo más importante, a mejorar la oferta de reestructuración de deuda, aunque sin indicar una meta concreta (Bonelli, 2004: 333). Este compromiso no se hizo explícito en la carta de intención, para evitar que el Gobierno enfrentara una pérdida de legitimidad en el nivel doméstico. Con la garantía implícita de que habría una mejora en la oferta a los acreedores, los 24 directores del Fondo aprobaron por unanimidad la segunda revisión. Por su parte, el Gobierno abonó el vencimiento de 3.200 millones de dólares con la certeza de que recibiría un reembolso equivalente del organismo que le evitaría afrontar un desequilibrio externo.

La aprobación no implicó la finalización de los conflictos internacionales. El IIF, representante del sistema financiero internacional, se mostró disconforme con el acuerdo debido a que no incluyó un compromiso explícito de mejora de la oferta (La Nación, 10/3/04). Por otra parte, la subdirectora gerente resaltó que la meta de 3% de superávit primario era el

piso, y que el país debía ir anticipando un aumento para los años siguientes (Clarín, 16/3/04). Esto fue retomado en el informe técnico del *staff*, donde se señaló que en la próxima revisión el Gobierno debía lograr la consolidación del programa a través del aumento del superávit y la implementación de las reformas de alta profundidad estructural como la reforma impositiva y de la coparticipación, y la reforma de los bancos públicos, entre otras (IMF, 2004b). Por último, el Directorio resaltó en su comunicado que lo más importante era que Argentina se mostrara dispuesta a discutir con los acreedores todos los aspectos de la propuesta para garantizar una alta tasa de aceptación (IMF, 2004f).

La introducción de mejoras en la oferta y el inicio de la etapa de implementación efectiva de las principales reformas estructurales demoradas al inicio del acuerdo auguraban un panorama más complejo para el Gobierno en términos políticos. Si optaba por no cumplirlas, se exponía a la suspensión del acuerdo debido a la baja disposición del Fondo a tolerar incumplimientos; mientras que si mantenía su estrategia cooperativa en la etapa de implementación, se arriesgaba a aumentar los conflictos en el plano doméstico, y por ende erosionar una incipiente base de apoyo aún no consolidada. La negociación por la tercera revisión obligaría a la gestión de Kirchner a afrontar este dilema.

6.5. Suspensión del acuerdo

Luego de la aprobación de la segunda revisión, el Gobierno aceleró los pasos para concluir la renegociación de la deuda. Por una parte, designó a UBS, Barclays y Merrill Lynch, y al Francés, Nación y Galicia, como los bancos asesores en el exterior y en el ámbito local respectivamente. Asimismo, estableció las condiciones de pago y determinó una comisión de incentivo del 0.35% si el canje superaba el 66% del total de deuda en *default*, lo cual podía interpretarse como un piso esperado por el Ejecutivo (Clarín, 20/4/04). Por otra parte, inició una nueva ronda de encuentros con las 21 asociaciones consolidadas de acreedores para intercambiar propuestas que permitieran mejorar la oferta, y así satisfacer el reclamo del G7 y el FMI de alentar una mayor participación.

En vistas del creciente superávit primario, que había superado en un 30% la meta pautada en el presupuesto en 2003 y apuntaba a superarla nuevamente en 2004, se intensificaron las presiones internacionales para que el Gobierno comprometiera un mayor ahorro fiscal en el acuerdo con el FMI. En efecto, funcionarios de rango medio de los Departamentos de Estado y del Tesoro de EE.UU. y de la Unión Europea, resaltaron que Argentina debía cumplir su compromiso de establecer una meta de superávit primario mayor al 3% para el año 2005 y los subsiguientes (La Nación, 1, 22, 25/4/04). Aprovechando este margen, el FMI presionó para

que ese aumento del ahorro fiscal fuera destinado a mejorar la oferta a los acreedores; sin embargo, los EE.UU. dejaron en claro que ello debía surgir de la negociación bilateral entre la Argentina y los acreedores, en la cual el Fondo no debía interferir (La Nación, 29/4/04). Atento a este planteo, el Gobierno anunció la creación de un fondo anticíclico al cual destinaría los excedentes fiscales, aunque sin dar más precisiones (La Nación, 29/3/04).

Tal como había sido acordado, en junio de 2004 el Gobierno realizó una nueva oferta que mejoró los términos de la anterior al plantear una quita promedio de entre el 65 y el 70% del valor nominal de la deuda. Para garantizar la sostenibilidad de la oferta, el Gobierno Nacional elevó el superávit primario de 2.4% a 2.7% del PBI durante los primeros cinco años, para luego descender hasta estabilizarlo en torno a 2.3% (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005: 220-3).

El CGBA rechazó la propuesta y planteó, dejando en evidencia su imprecisa lectura del contexto político, que reclamarían al presidente Bush que la bloqueara; pero otras agrupaciones manifestaron su apoyo y señalaron que la intransigencia del CGBA reflejaba más el interés de los grandes bancos que el de los pequeños inversores a los cuales decía representar. En virtud de que ninguna potencia central planteó objeciones a la oferta, el Gobierno la presentó formalmente ante los organismos reguladores de las diversas plazas financieras, obturando la posibilidad de introducir modificaciones (La Nación, 2-4/6/04).

Poco después, entre el 10 y el 25 de junio permaneció en el país la misión del Fondo para llevar adelante la tercera revisión. Reflejando su estrategia cooperativa en la etapa de implementación, una vez más el Gobierno había cumplido todas las metas cuantitativas y mostraba un muy buen desempeño en relación a las metas estructurales: de las diez principales, entre las cuales se encontraba la finalización de las compensaciones a los bancos, la ratificación de los nuevos PFO con las provincias y la puesta al día en la devolución del IVA a los exportadores, nueve habían sido o estaban en camino de ser cumplidas (estaban demoradas el inicio de la reforma del BNA[157] y el BAPRO, y el lanzamiento de una reforma de los mecanismos de recaudación de la Aduana y la Seguridad Social), y sólo una había sido parcialmente cumplida, ya que se había enviado al Congreso el proyecto de ley de responsabilidad fiscal[158] pero no el de reforma de la coparticipación (ver cuadro 6.10[159]).

[157] Luego de tres licitaciones desiertas, el Ejecutivo adjudicó el trabajo a un consorcio liderado por la consultora *Booz Allen* (la misma que se adjudicó la revisión del BAPRO) en octubre de 2005 (Resolución MECON 551/05).
[158] En agosto de 2004 se creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, mediante el cual se buscó institucionalizar los compromisos contemplados en los PFO. Además de homogenizar y mejorar las reglas presupuestarias, estableció que la tasa de incremento del gasto primario no podría superar la tasa de aumento nominal del PBI (cuando la tasa de crecimiento del PBI fuera negativa, el gasto debería permanecer constante) y el endeudamiento provincial no podría superar el 15% de los recursos corrientes. Posteriormente se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, órgano de aplicación de la Ley, el cual en enero de 2009 contaba con la adhesión de todas las jurisdicciones nacionales excepto La Pampa y San Luis (MECON).

Cuadro 6.10: Argentina. Principales condicionalidades estructurales correspondientes a la 3ª Revisión no concluida del acuerdo SBA, 2003-2006.

Condicionalidades estructurales	Tipo	Prof. Estr.	Desempeño
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Cumplida
2. No aprobar ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Cumplida
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	Cumplida
4. Ratificación de los PFO por parte de las legislaturas provinciales, representando al menos un 100% del déficit provincial consolidado en 2002	CE	Alta	Cumplida
5. Enviar al Congreso los proyectos de reforma a las leyes de coparticipación y responsabilidad fiscal	CE	Baja	Parcialmente cumplida
6. Seleccionar las firmas de auditoria y consultoría a fin de comenzar la revisión estratégica de los Bancos Nación y Provincia de Buenos Aires	CE	Baja	Cumplida con demora
7. Concluir las compensaciones a los bancos por la pesificación y la indexación asimétricas	CE	Alta	Cumplida
8. Lanzar la segunda reforma de la administración tributaria (enfocada en aduana y seguridad social)	PR	Media	Cumplida con demora
9. Eliminar los atrasos en el reembolso del IVA a los exportadores	PR	Media	Cumplida
10. Acuerdo mutuamente aceptable sobre programas de negocios entre el BCRA y bancos	PR	Baja	Cumplida

Fuente: elaboración propia en base al cuadro A.3.7.

Si bien la ley de responsabilidad fiscal estableció obligaciones formales para la Nación y las provincias, la desequilibrada distribución de ingresos fiscales (acentuada, entre otros factores, por el esquema vigente de coparticipación) que favorecía a la Nación y a las provincias de reducida población, acentuó las restricciones financieras en las provincias pobres o de mayor población como Buenos Aires (Díaz Frers, 2010). El interés por mantener los beneficios derivados del desigual reparto de la coparticipación y por evitar abrir un conflicto político intenso a nivel doméstico mientras se mantenía una dura negociación internacional con los acreedores y el Fondo, motivó al Gobierno a posponer el envío al Congreso de la reforma del régimen. Esto implicó el primer incumplimiento deliberado de una condicionalidad considerada importante por el Fondo y, por ende, aumentó el nivel de conflicto en la revisión.

Con todo, durante la estadía de la misión las negociaciones se desarrollaron con un bajo nivel de conflicto; ello se reflejó en que tuvieron un bajo perfil, no se extendieron más de los plazos establecidos, y no requirieron la intervención del presidente o el director gerente. Los pedidos del *staff* se centraron en aumentar la meta de superávit primario al 3.8% del producto en el año 2005, reformar la coparticipación, avanzar con la reforma impositiva comprometida, y controlar la creciente inflación minorista, que duplicaría la meta de 3% pautada para ese año (La Nación, 16-18/6/04). Luego de una reunión con el ministro Lavagna, los técnicos

[159] En los cuadros A.3.6 y A.3.7 se indican todas las condiciones pautadas para la revisión.

retornaron a Washington con la expectativa de una rápida ratificación; pero la revisión encontró nuevos obstáculos.

La Gerencia dilató el visto bueno como una táctica para presionar por la aprobación de la nueva ley de coparticipación, el inicio sin demoras de las revisiones estratégicas de los bancos Nación y Provincia, y la conclusión de la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas. Si bien esta última no era una condicionalidad formal (de hecho su seguimiento estaba a cargo del Banco Mundial), las dos primeras eran criterios de ejecución cuyo incumplimiento conllevaba la suspensión del acuerdo. Asimismo la Gerencia, ahora liderada por el español Rato, insistió en asegurar un aumento del superávit para el año siguiente en esta revisión (lo cual facilitaría a los acreedores presionar por la introducción de mejoras en la oferta), y exigió controlar la inflación mediante la implementación de una política monetaria y fiscal restrictiva y la apreciación del tipo de cambio, lo cual implicaba al Gobierno modificar su estrategia económica y, con ello, confrontar con su base de apoyo política y social.

Poco después de la segunda revisión y un año antes de la finalización de su mandato, Köhler había renunciado sorpresivamente a la Gerencia del FMI para presentarse como candidato a la presidencia de Alemania, un cargo más bien protocolar ya que en ese país el poder está en manos del primer ministro. Los obstáculos para avanzar con las reformas planteadas y la percepción de que los EE.UU. no aceptarían su reelección, lo llevaron a dimitir antes de tiempo. En su lugar fue designado por unanimidad Rodrigo Rato, un conservador que se había desempañado como ministro de Economía en España durante la gestión de Aznar. Rato reforzó la ortodoxia en el Fondo y expresó una posición muy tibia en el debate sobre el nuevo papel que debía tomar el organismo en el sistema monetario internacional en función de los desequilibrios monetarios y financieros globales, centrados en el creciente déficit de cuenta corriente y endeudamiento público y privado de los EE.UU. (Buira y Abeles, 2007).

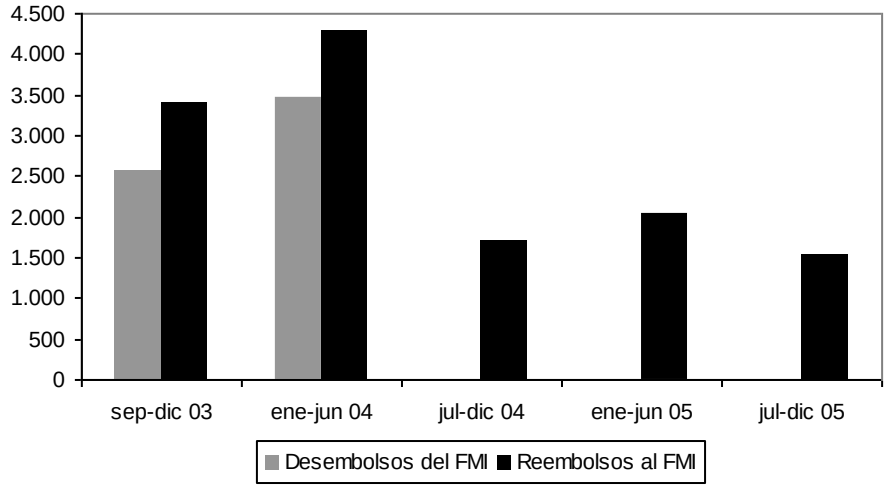
Por su parte, los EE.UU. tomaron distancia de la negociación dejando clara su posición: el Fondo no debía interferir en la reestructuración de la deuda, ya que se trataba de una negociación entre la Argentina y los acreedores privados, y el Gobierno tendría que establecer un superávit primario mayor al 3% del PBI para 2005 (Clarín, 10/06/04). La posición adoptada por EE.UU. reveló que no intervendrían nuevamente para destrabar la negociación en el nivel internacional, dado que el presidente Bush estaba en campaña por su reelección y la atención de la administración estaba centrada en el plano doméstico (Helleiner 2005: 958).

En este contexto, el Gobierno procuró ampliar la presión internacional sobre el Fondo, al gestionar la publicación en los principales diarios del mundo de una solicitada de apoyo a su estrategia de renegociación de la deuda firmada por 148 destacadas personalidades del

mundo, que iban desde el líder político Mikhail Gorbachov al actor Viggo Mortensen (La Nación, 30/7/04). La solicitada no consiguió el cometido esperado y, días después, el director gerente del Fondo anunció que el Directorio trataría la revisión recién a comienzos de septiembre, luego de las dos semanas de receso de verano (boreal); la demora obligaría a incluir entre los temas de negociación el aumento del superávit para 2005, ya que por entonces el Gobierno debía enviar el presupuesto al Congreso. Ante la imposibilidad de lograr los apoyos internacionales suficientes para agrandar el conjunto ganador del FMI, y la negativa a ceder frente a las demandas del Fondo para no modificar el rumbo del programa económico, el Gobierno desistió de la revisión y dejó suspendido el acuerdo. La marcada confrontatividad de ambos negociadores y la relativa paridad de fuerzas que restringió la posibilidad de forzar a alguno de los negociadores a ceder frente a los reclamos de su adversario, llevó a la imposibilidad de superar el punto muerto y por ende al estancamiento de la negociación.

Desde entonces, la Argentina dejó de recibir desembolsos del FMI y debió afrontar los vencimientos de capital con sus propios recursos, pero a cambio, evitó modificar la orientación del programa económico. No obstante, y tal como había estimado el organismo como un posible riesgo al suscribir el acuerdo, dado que el Gobierno había refinanciado los vencimientos más importantes y disponía de un robusto superávit de cuenta corriente, la decisión conllevó un costo financiero destacable pero posible de afrontar (ver gráfico 6.3).

Gráfico 6.3: Argentina. Flujo de fondos con el FMI, sep-03 a dic-05. En millones de dólares.



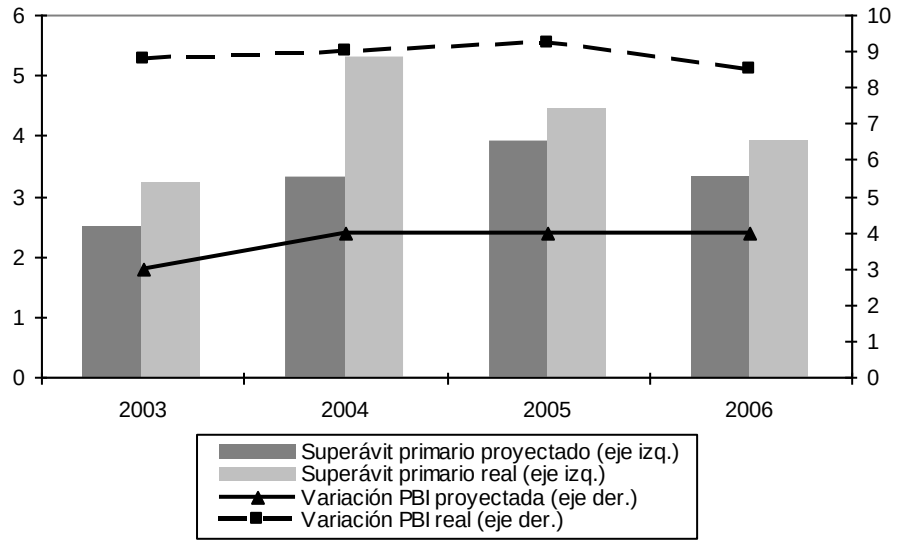
Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Por otra parte, el Gobierno utilizó la suspensión del acuerdo como argumento para desactivar el reclamo del FMI por una nueva mejora de la oferta a los acreedores. Recurriendo a la estrategia de "bolsillo único", señaló que al no poder refinanciar los vencimientos con el

organismo, cualquier mejora en la oferta implicaría una afectación del ritmo de cancelación de vencimientos con el propio FMI, debido a que el país no podía afrontar simultáneamente ambas obligaciones financieras (La Nación, 13/8/04, Cooper y Momani, 2005). En este sentido, el distanciamiento de los EE.UU. llevó a la suspensión del acuerdo con el Fondo pero posibilitó mantener sin cambios la oferta a los acreedores privados.

Cabe señalar que si bien el Gobierno resaltó como uno de los motivos de la suspensión del acuerdo su negativa a comprometer metas mayores al 3% del PBI (en ocasión del anuncio de la mejora del canje de deuda había sido aumentada al 3.3% del PBI), el ahorro fiscal superó sistemáticamente desde 2003 los niveles establecidos en el acuerdo con el FMI y los presupuestos, ambos basados, por cierto, en estimaciones muy conservadoras de crecimiento (ver gráfico 6.4). Si bien la decisión del Ejecutivo puso un techo a las aspiraciones de los acreedores, la subestimación del crecimiento y por ende de la magnitud del ahorro fiscal, le permitió contar con una masa de recursos extra presupuestarios que podía reasignar sin pasar por el Congreso, lo cual le otorgó un importante margen de maniobra en el plano doméstico.

Gráfico 6.4: Argentina. Superávit primario consolidado (en % del PBI) y variación anual del PBI, proyectada y real (2003-2006).



Fuente: elaboración propia en base a Presupuestos y Cuenta Ahorro-Inversión (MECON).

No obstante, el presupuesto para el año 2005 incluyó sorpresivamente una pauta de ahorro fiscal consolidado del 3.9% del PBI, muy cercana al 4% exigido previamente por el Fondo (Clarín, 1, 15, 21/9/04). Aunque no dejaba de parecer paradójico que luego de suspender el acuerdo el Gobierno cumpliera una de las principales exigencias del organismo, la medida expresó la necesidad de destinar mayores recursos fiscales para afrontar el servicio de la deuda en cesación de pagos resultante de la conclusión del canje. En efecto, los intereses de la

deuda del sector público crecieron un 80% entre 2004 y 2005, al pasar de 5.700 a 10.200 millones de dólares (datos del MECON).

6.6. Fin de época: el pago total al FMI

En el marco de los avances logrados en relación a la resolución de la cesación de pagos y, en especial, de la continua cancelación de los vencimientos de intereses y capital con el Fondo, el Gobierno dio nacimiento a la llamada estrategia de desendeudamiento, definida por el propio presidente Kirchner como una política de estado (Clarín, 16/12/04). El desendeudamiento, anunciado por primera vez durante una visita del jefe de gabinete y la primera dama a España[160], fue ponderado como una política de desintervención del FMI, ya que al no poseer un acuerdo en vigencia, el programa económico del gobierno no se veía afectado por condicionalidades (La Nación, 14-16/12/04). Pero el desendeudamiento nunca había sido planteado hasta entonces como un fin sí mismo, sino que fue el resultado de la suspensión unilateral del acuerdo vigente, lo cual obligó a la Argentina a continuar cancelando los créditos sin recibir desembolsos y, por ende, a acelerar el ritmo de reducción del *stock* de deuda con el Fondo. Sin negar la importancia decisiva de la obtención de mayores grados de autonomía en la definición de la política económica para la consolidación de un proceso de desarrollo nacional, no puede dejar de señalarse que ésta fue menos la expresión de una decisión planificada y consensuada internamente, que el resultado colateral de la suspensión del acuerdo.

En este sentido el desendeudamiento también convenía al propio organismo, en tanto se aseguraba el recobro puntual de sus acreencias con un país que había utilizado como táctica de negociación el no pago de su deuda. Si bien aquella situación se resolvió rápidamente y la Argentina abonó su deuda (previa concesión del FMI de suscribir el programa), la decisión argentina sentó un precedente que llevó al organismo a acelerar su estrategia de "salida", es decir, reducir progresivamente su exposición crediticia con Brasil Turquía y Argentina, sus principales deudores, quienes concentraban el 29%, 25% y 16% respectivamente del total de sus acreencias a fines de 2003 (IMF, 2004c).

En marzo de 2005 concluyó la reestructuración de la deuda con un grado de aceptación del 76,15% de la deuda elegible. El canje, que superó las expectativas del Gobierno y el FMI

[160] Si bien tenía implicancias domésticas, la decisión de anunciar la política en un país con el que se compartían lazos culturales, políticos y en especial, económicos, reflejó el interés del Gobierno por priorizar la recepción global de la novedad como la seriedad atribuida a la misma. La aún frágil situación política de la Argentina en la arena internacional llevó a destacar el carácter planificado y no confrontativo de la decisión, buscando evitar abrir un nuevo foco de conflicto a días del inicio del canje de deuda.

quienes estimaban un 66% como un buen resultado, permitió reducir el *stock* de deuda pública en unos 67 mil millones de dólares (cayendo del 127% al 73% del PBI) y morigerar la exposición al riesgo cambiario, ya que alrededor del 44% de los nuevos títulos fue emitido en moneda local (Damill y otros, 2005). No obstante, unos 23 mil millones de dólares, casi el 24% de la deuda en *default*, quedó pendiente de reestructuración (*holdouts*, por su denominación en inglés). Una parte importante correspondía a fondos especulativos que habían conservado los bonos con el fin de forzar mediante litigios judiciales el pago de la totalidad de su valor nominal; mientras que otra correspondía a tenedores individuales que no consideraron suficiente la oferta.

La finalización del canje conllevó el cierre de una etapa de intenso conflicto internacional y, al mismo tiempo, la progresiva emergencia de tensiones políticas en el plano doméstico. La celebración de elecciones legislativas, consideradas por el presidente Kirchner como un plebiscito sobre su gestión, los incipientes aumentos de precios como consecuencia del traslado del impacto de la devaluación a los precios internos, los reclamos de las compañías privatizadas por la recomposición de las tarifas y las aún importantes necesidades sociales de amplias franjas de la población (por entonces el 38% de la población estaba debajo de la línea de pobreza y el 15% debajo de la de indigencia, aunque la tendencia era francamente descendente), motivaron mayor atención por parte del Ejecutivo.

Con todo, una vez concluido el canje comenzaron las presiones sobre la Argentina por parte de los *holdouts* solicitando el embargo de activos nacionales en el extranjero con el fin de recobrar la totalidad de sus acreencias. Pero como un elemento extra de presión para que aceptaran la oferta, el país había sancionado la ley 26.017 denominada “cerrojo”, que estableció expresamente la imposibilidad de reabrir el canje una vez concluido. Aunque en un primer momento el FMI manifestó su conformidad con el resultado del canje y planteó que no solicitaría su reapertura (La Nación, 5/3/05), su baja disposición a tolerar la persistencia de esta situación lo llevó a tomar partido abiertamente por los *holdouts* y reclamar una solución (La Nación, 2/4/05). Por su parte el Gobierno de EE.UU. siguió un camino similar, ya que luego de ponderar el resultado del canje, reclamó la necesidad de encontrar una solución para las obligaciones que habían quedado impagas (La Nación, 16/4/05).

La presión del FMI sobre la Argentina para forzar una nueva oferta a los *holdouts* era el resultado de dos factores. Primero, la influencia de las potencias agrupadas en el G7, que, aún cuando ponderaron el resultado de la renegociación y reconocían la inexistencia de un paradigma para ordenar la resolución de estos procesos económico-políticos, no aceptaban la decisión argentina de dejar en una suerte de “limbo” jurídico a quienes no habían ingresado al

canje. Segundo, el interés del propio organismo por presentarse útil en el sistema financiero internacional. En efecto, el Fondo enfrentaba un fuerte desprestigio en tanto institución encargada de mantener la estabilidad financiera internacional, que se manifestaba en constantes críticas y propuestas de reforma expresadas tanto desde sectores heterodoxos como ortodoxos. A fin de cuentas, diversos analistas destacaban que la Argentina había salido de una de sus peores crisis económicas sin la asistencia del organismo (o mejor aún, *a pesar del* organismo), y había llevado adelante un complejo proceso de reestructuración de su deuda externa sin la participación ni el monitoreo de quien se supone el organismo "guardián" de la estabilidad monetaria.

Por su parte, el Gobierno argentino sostuvo su posición confrontativa frente a los *holdouts*, y por ende frente al FMI. Respecto de los primeros, el presidente Kirchner planteó que una ley nacional impedía expresamente la reapertura del canje, y dado que el país había realizado la mejor propuesta dentro de sus posibilidades, quien no había ingresado al canje debía asumir los costos de su decisión, en línea con la idea del riesgo moral. Frente a las presiones del FMI, mantuvo la táctica de segmentación de acreedores y "bolsillo único", argumentando que si el Fondo pretendía que se ofreciera un pago a los *holdouts,* debería aceptar resignar el cobro de sus propios créditos (Clarín, 13/4/05).

En este marco, los intentos para reiniciar el acuerdo suspendido con el FMI se frustraron sistemáticamente por la confrontatividad de ambos negociadores, expresada en las exigentes condiciones establecidas por el organismo y la baja disposición a otorgar concesiones por parte de las autoridades. En efecto, en su informe correspondiente a la evaluación del Artículo IV[161] el organismo insistió sobre los mismos reclamos, advirtiendo que de no cumplirse el crecimiento caería al 2% promedio: aumentar las tarifas de los servicios públicos, fijar un superávit fiscal primario del 5% del PBI, reformar la coparticipación y los bancos públicos, eliminar las retenciones y el impuesto la cheque, solucionar el problema de los *holdouts*, y enfrentar el incipiente problema de la inflación a través de una apreciación de la moneda nacional y la aplicación de una política monetaria más restrictiva (IMF, 2005). Asimismo, el Fondo planteó que ante la dificultad de obtener los recursos fiscales necesarios, el Gobierno podía tomar reservas del BCRA para pagar sus compromisos con el FMI (Ibíd.: 30). En el contexto de una relación altamente conflictiva, el Fondo parecía privilegiar el rápido recobro

[161] Con el fin de limitar la injerencia del organismo en la política doméstica, el Gobierno no permitió que la misión del Fondo permaneciera en el país para la revisión del Artículo IV como es usual, y en su lugar el equipo económico viajó en sucesivas oportunidades a Washington para desarrollar allí las conversaciones (entrevista con Cecilia Todesca Botto, asesora superior del director ejecutivo por Argentina ante el FMI desde noviembre de 2004 a 2006, 14/10/09).

de sus acreencias para reducir el riesgo de verse afectado por una hipotética cesación o dilación de pagos, a costa de limitar su capacidad de influencia sobre las políticas del Gobierno y establecer aún más distancia en el vínculo.

El presidente Kirchner rechazó las exigencias del organismo, ya que atacaban los pilares fundamentales del programa económico -en particular la baja del dólar- que promovían el crecimiento de la producción. Por ejemplo, la eliminación de las retenciones tendría tres efectos negativos: un incremento de los precios internos de los alimentos, una apreciación de la moneda que erosionaría la competitividad de la producción local y una disminución de los recursos fiscales de la Nación (CENDA, 2010).

Ahora bien, la decisión de no aceptar las condicionalidades del organismo determinó que el país no pudiese recibir desembolsos de las IFIs, lo cual presionaba sobre el frente externo. El Gobierno encontraba dificultades para acceder a fuentes de financiamiento debido el riesgo de embargo que enfrentaba por parte de los *holdouts*, al tiempo que los EE.UU. habían comenzado un lento aumento de la tasa de interés con el fin de contener la inflación, lo que ponía un freno al ciclo de alta liquidez mundial y reducía las posibilidades de financiamiento en los mercados. Asimismo, los créditos del FMI se encarecían progresivamente como consecuencia de la continua apreciación del DEG frente al dólar, que a fines de 2001 equivalía a U$S 1,25 y en 2004 había alcanzado U$S 1,55, lo que implicaba un aumento de casi el 25% en dólares de los créditos de los países con el FMI. Así, parecía que pasadas las elecciones el Gobierno se sentaría finalmente a negociar un acuerdo con el organismo que le permitiera volver a recibir desembolsos.

Sin embargo, el gobierno de Venezuela, beneficiado por los elevados precios del petróleo en el mercado mundial, realizó sucesivas suscripciones de bonos en dólares que otorgaron oxígeno financiero y evitaron recurrir al financiamiento del FMI[162]. Algunos sectores conservadores criticaron la decisión al señalar la supuesta inconveniencia que implicaba tomar "deuda cara" para cancelar "deuda barata" (La Nación, 30/10/05). Si bien los títulos suscriptos por Venezuela tenían una tasa anual promedio del 9%, debido a que el país había superado el límite "normal" de endeudamiento con el organismo (el 300% de la cuota), pagaba un recargo que llevaba la tasa de los créditos con el Fondo a aproximadamente el 6% anual (Página 12, 4/1/06). Con todo, aún cuando había una diferencia en las tasas que favorecía los créditos con el FMI, ese supuesto beneficio se evaporaba cuando se tomaban en consideración dos factores: primero, los créditos del Fondo tenían una duración promedio de

[162] El financiamiento de ese país durante el bienio 2005-2006 alcanzó los 3.590 millones de dólares (datos del Ministerio de Economía).

tres años, mientras que los títulos suscriptos por Venezuela vencían recién en 2012; segundo, al costo de un crédito con el FMI había que sumarle las condicionalidades que exigía, mientras que la suscripción hecha por Venezuela era equivalente a una operación de mercado, donde no había más exigencias que la devolución del capital y los intereses en tiempo y forma.

El rotundo triunfo en las elecciones legislativas de octubre y la profundización de la alianza sudamericana luego del rechazo al proyecto del ALCA en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, fue interpretado por el Ejecutivo como una ratificación doméstica y regional del rumbo político y económico. Poco después, disconforme con las diferencias que planteaba en relación al rumbo económico, Kirchner le pidió la renuncia al ministro Lavagna, quien además de haberse declarado prescindente durante la campaña electoral, propugnaba una política ortodoxa para controlar la inflación relativamente cercana a lo exigido por el FMI, que incluía la suba de los encajes y la tasa de interés, y la limitación de las paritarias.

La baja disposición del Gobierno y el Fondo a otorgar concesiones, expresión del estilo inflexible de negociación y una posición negociadora relativamente sólida de cada uno en su propio ámbito doméstico, mantenía la situación de estancamiento en la relación: si bien ambos se mostraban interesados en reflotar el acuerdo, el Gobierno no concedía modificar el rumbo de la política económica o reabrir el canje de deuda y el Fondo no estaba dispuesto a flexibilizar sus exigencias. En este marco, apoyado en el financiamiento que proveía Venezuela, la decisión brasileña de cancelar su deuda por 15.500 millones de dólares con el organismo, que permitió evaluar la reacción de la comunidad internacional[163], y el menor compromiso que implicaba sobre las reservas, el Gobierno canceló anticipadamente la deuda que mantenía con el FMI por unos 9.800 millones de dólares, la cual equivalía al 9% del total de la deuda pública y comprometió la tercera parte de las reservas internacionales.

La decisión, que el presidente Kirchner consideró entonces como *"la más importante"* de su gestión, fue apoyada por gran parte del arco político, económico y social de la Argentina (Clarín, 15-18/12/05). Siguiendo la recomendación planteada por el FMI en el informe del Artículo IV publicado meses atrás (2005), para llevarla a cabo se crearon por decreto las reservas de libre disponibilidad, una categoría que refería a las reservas del BCRA que excedieran el cien por ciento de la base monetaria, las cuales sólo podían ser utilizadas para cancelar deuda con IFIs. Para no afectar la solvencia del BCRA, el Gobierno le entregó un

[163] Al respecto Kirchner señaló *"Era lo que necesitábamos. Seamos sinceros: si Brasil no hubiera dado el primer paso, la Argentina no podría haber avanzado sola"* (Clarín, 18/12/05).

bono en dólares a diez años contra la entrega de sus reservas. Por esa razón, algunos autores señalan atinadamente que en términos netos no hubo desendeudamiento, sino un cambio de acreedores, en tanto el Tesoro cambió su deuda con el Fondo por una deuda equivalente con el BCRA (Cibils, 8/1/06). No obstante, el cambio otorgó al Gobierno mayores márgenes de autonomía para la definición de su política económica, en tanto limitó la capacidad de intervención del FMI a la emisión de opiniones en los diversos foros internacionales. En este sentido, la decisión generó una mezcla de sorpresa y preocupación en el FMI, que temía por la imprevisibilidad de los movimientos de un negociador inflexible como Kirchner[164] (entrevista con Hugo Alconada Mon, corresponsal del Diario *La Nación* en Washington desde 2004, 26/12/07).

Luego de realizado el pago algunos observadores entendieron que se trató menos de un ejercicio de soberanía económica que del cumplimiento de la única exigencia que poseía en esos momentos el FMI: cobrar íntegramente sus acreencias, en el marco de su estrategia de reducción de su exposición crediticia (Lo Vuolo, 2005). Al respecto, caben dos comentarios. En primer lugar, el pago no implicó necesariamente renunciar a futuros reclamos por la corresponsabilidad del organismo en la crisis. Más aún cuando se realizó de una forma semejante al "pago bajo protesto", como se deriva de la argumentación oficial cargada de reproches contra las políticas de ajuste que el FMI promovió en la Argentina[165], y fue aceptado por el acreedor sin cuestionamientos a los planteos que alegó el deudor el anunciar la medida. En este sentido, aunque sería necesario que el Fondo renunciara a la inmunidad judicial establecida en su Convenio Constitutivo (Art. IX, Sec. 3), un país podría demandar una indemnización por los daños causados aún después de pagar (Bohoslavsky, s/f: 9).

En segundo lugar, desde una mirada más política que jurídica, si bien el pago adelantado resolvió el problema asociado al riesgo potencial de sufrir un *default*, afectó las finanzas del Fondo al profundizar su déficit operativo. El principal ingreso del FMI deriva del interés que cobra sobre sus créditos, por lo tanto la cancelación anticipada de Brasil y Argentina (también

[164] El malestar del organismo se reflejó en la mala predisposición que puso para facilitar la transacción. Para evitar que los *holdouts* embargaran la transferencia, ésta fue realizada desde cuentas del Tesoro en bancos privados internacionales en lugar del BCRA como era costumbre; pero el FMI demoró unos días la acreditación del pago (entrevista con Cecilia Todesca Botto, asesora superior del director ejecutivo por Argentina ante el FMI desde noviembre de 2004 a 2006, 14/10/09).

[165] *"La deuda que cancelamos con el Fondo Monetario Internacional, similar a la suma que ese organismo prestó para sostener un régimen de convertibilidad, condenado al fracaso, ha resultado lejos la más condicionante […] ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable. Además, desnaturalizado como está en sus fines el Fondo Monetario Internacional ha actuado, respecto de nuestro país, como promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino, de la mano de gobiernos que eran proclamados alumnos ejemplares del ajuste permanente".* (Kirchner, 2005).

harían lo propio Indonesia, Rusia y Uruguay) profundizó su déficit, y así la necesidad de acelerar la reforma de su esquema de financiamiento[166]. Asimismo, si bien el Fondo poseía un interés financiero en cobrar sus acreencias, en tanto actor político también posee un interés en mantener su capacidad de intervención en los países en desarrollo. En este sentido, el pago adelantado de sus deudores y la correspondiente finalización de los programas con los mismos implicó ver fuertemente disminuida su injerencia sobre los países con los que tradicionalmente estaba en relación, lo cual profundizó su desorientación en tanto institución internacional. Desde entonces los países en desarrollo reclamaron una redistribución de los votos dentro del organismo a fin de adecuarla a la nueva estructura de poder en la economía política internacional.

El pago total no disminuyó el enfrentamiento entre el Fondo y el Gobierno, lo cual se manifestó en un progresivo alejamiento entre ambos que determinó un deterioro de la relación. Por un lado, el Gobierno impidió al organismo desde el año 2006 la realización de la revisión anual contemplada en el Artículo IV, con el fin de no facilitar una instancia que le permitiera reclamar públicamente la implementación de una política económica de corte más ortodoxo. Por otro, el FMI acentuó sus críticas a la Argentina fundamentadas en la supuesta falta de sustentabilidad de su política; en este sentido, desde el año 2002 el Fondo subestimó sistemáticamente la pauta de crecimiento de la Argentina en sus *Perspectivas de la Economía Mundial,* su informe oficial semestral (Rosnick y Weisbrot, 2007).

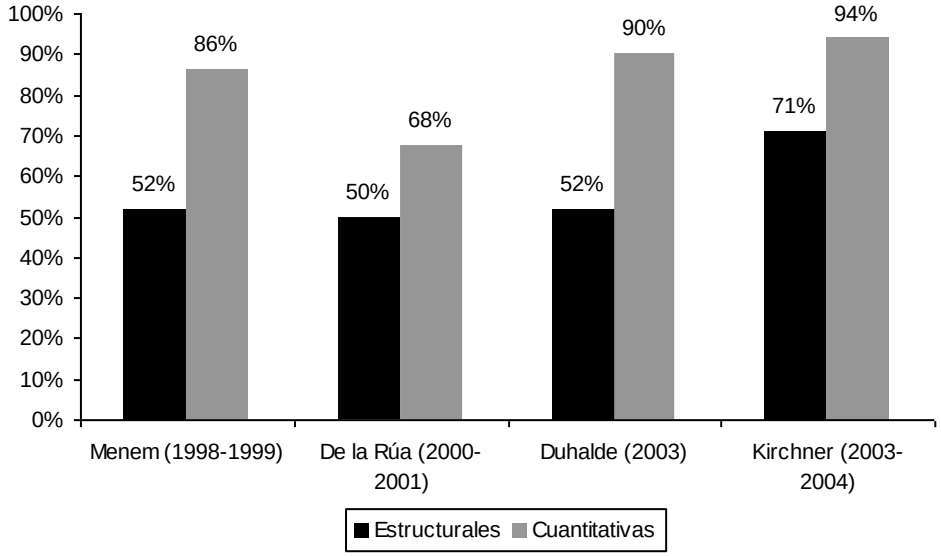
El mantenimiento de una estrategia confrontativa por parte de ambos negociadores fue el resultado de las diferencias en la orientación de la política económica y la bonanza económica de los últimos años, las cuales hicieron menos necesaria la intervención del FMI en los países en desarrollo. Pero los beneficios individuales que el Gobierno y el Fondo obtuvieron a través de la confrontación redundaron en un deterioro de la relación, el cual contribuye a mantener la distancia entre ambos y restringe los incentivos a una vuelta al diálogo. En este marco, descontando un acercamiento por necesidad, esto es, el agravamiento de la restricción externa en el país, pareciera que sólo un giro hacia la heterodoxia en el organismo o una recomposición conservadora de los sectores dominantes en la Argentina, podrán alentar el reestablecimiento de la cooperación en la relación.

[166] En 2008 el Directorio aprobó una reforma para diversificar las fuentes de financiamiento. Además de los ingresos derivados del interés sobre sus créditos, el Fondo habilitó la posibilidad de invertir sus reservas en títulos públicos de los países cuyas monedas conforman la canasta de valuación del DEG (EE.UU., zona del euro, Japón e Inglaterra) y conformó un fondo con los recursos derivados de la venta de una octava parte de sus reservas de oro, por las cuales recibió unos 14.000 millones de dólares (Nemiña, 2010b).

6.7. Conclusiones del capítulo

Los procesos de negociación entre el Fondo y el Gobierno argentino durante la gestión de Kirchner fueron los más conflictivos durante todo el período analizado en la investigación. En muchas ocasiones, de hecho, se asemejaron a una situación ideal de suma cero. Esto se manifestó en la aparición de reiteradas demoras y situaciones de punto muerto, la implementación de variadas tácticas confrontativas por parte de ambos negociadores (que incluyeron la fugaz entrada en cesación de pagos con el FMI), y las sucesivas intervenciones del director gerente y el presidente. Sin embargo, la gestión que generó las negociaciones más conflictivas con el Fondo fue al mismo tiempo la que mostró la tasa más alta de cumplimiento de condicionalidades respecto de sus predecesoras (ver gráfico 6.5); ¿cómo se comprende esta –aparente- contradicción?

Gráfico 6.5: Argentina. Cumplimiento de las condicionalidades incluidas en los acuerdos con el FMI (1998-2005), detalle por administración.



Se excluyen condiciones parcialmente cumplidas, sin datos y pautadas para revisiones no iniciadas.
Fuente: elaboración propia en base a cuadros A.3.1 a A.3.8.

La voluntad de sostener una política que promoviera la actividad productiva y el mercado interno, la desconfianza en las recomendaciones del FMI, y la experiencia de negociación de Duhalde, llevaron a Kirchner a desplegar un estilo de negociación inflexible desde su asunción. Asimismo, el Gobierno contó con una posición negociadora relativamente sólida, aunque con apoyos mucho más claros en el plano doméstico que en el externo. Esto alentó la implementación de una estrategia confrontativa. Pero la necesidad de lograr un acuerdo que contribuyera a estabilizar la frágil situación externa y proveyera mayor certidumbre a la renegociación de la deuda en cesación de pagos, establecieron un límite a la posibilidad de romper con el organismo. Conciente del reducido margen que disponía para incumplir los

compromisos asumidos, el Gobierno centró su atención en otorgar la menor cantidad de concesiones durante la primera etapa de las negociaciones. Por ello, el Gobierno combinó durante el período una cerrada confrontación en la etapa de negociación internacional y una visible cooperación en la etapa de implementación del acuerdo.

La confrontatividad del FMI expresaba sus propias diferencias con el Gobierno por el manejo de la política económica, pero también la presión de las potencias europeas más Japón que reclamaban por la situación de las filiales locales de empresas concesionarias de servicios públicos privatizados y, en especial, de los acreedores. En el marco de la acentuada oposición externa que enfrentó el Gobierno, el apoyo de EE.UU. a la posición argentina en las primeras tres negociaciones, aún cuando ello implicó una ruptura transitoria al interior del G7, permitió destrabar el estancamiento en función del interés del Gobierno. Esto le permitió imponer su criterio en los temas más conflictivos y posponer por un año la implementación de las condicionalidades más exigentes. De este modo, si bien el Gobierno debió cumplir una larga lista de demandas del FMI, logró posponer o matizar las más conflictivas merced a su bajísima disposición a otorgar concesiones en la primera etapa.

Aunque los EE.UU. no simpatizaban con la confrontatividad del FMI, el apoyo a la Argentina se debió fundamentalmente a su interés en promover una agresiva renegociación de la deuda, para establecer un caso testigo del nuevo paradigma de reducción del riesgo moral en el sistema financiero alentado por la administración Bush. Así, la promoción por parte del Fondo de los intereses de la fracción más beligerante de los acreedores contribuyó a debilitar su posición en la negociación con Argentina, al perder el apoyo de la potencia dominante.

Un año después de suscripto el acuerdo, el Gobierno se enfrentó ante la obligación de implementar indeseadas condiciones orientadas a enfriar la economía y reducir la intervención del Estado, mientras que el Fondo, firme en su estrategia confrontativa, no estaba dispuesto a conceder nuevas demoras o incumplimientos. Asimismo, la recomposición del G7 impidió contar con el apoyo de EE.UU. para flexibilizar la posición del FMI. Así, ante la baja disposición a implementar muchos de los compromisos asumidos previamente y a aceptar otros que modificaran el rumbo del programa económico, el Gobierno suspendió el acuerdo. Si bien esto implicó una mayor presión en el frente externo, la recomposición de las reservas y el incipiente lanzamiento del canje de deuda hacían menos necesario disponer de financiamiento del Fondo. En este marco, el pago total por adelantado de la deuda con el organismo constituyó un hito en la continuidad de una relación que hasta el día de hoy sigue configurada según la lógica del enfrenamiento, reflejo de la confrontatividad que despliegan el Fondo y el Gobierno Nacional.

Con todo, el enfrentamiento con el Fondo se inscribe en un proceso más amplio de considerable pérdida de poder de los acreedores externos y el sector financiero en general dentro de los sectores dominantes de la Argentina. El pago total de la deuda con el organismo, la progresiva disminución de la deuda pública (que a finales de 2010 alcanzaba poco menos del 45% del PBI), la diversificación de las fuentes de financiamiento, y otras decisiones entre las que se destaca la reestatización del sistema previsional, contribuyeron a erosionar la capacidad de veto de esos actores sobre las decisiones de política económica. A la luz de la experiencia argentina durante la crisis de la convertibilidad, esto constituye un paso trascendental en la obtención de mayores márgenes de autonomía para avanzar en la consolidación de un proceso de desarrollo nacional.

Conclusiones

En esta sección se presentan de manera sistematizada los principales hallazgos de la investigación, los cuales pueden organizarse en tres grupos en función del objeto de las implicancias de su aporte: por una parte, los referidos específicamente a los objetivos de la investigación; por otra, aquellos que remiten al esquema conceptual y/o a las características del caso de estudio; y finalmente, los que establecen nuevas líneas de indagación para profundizar la comprensión de la problemática analizada. Los resultados privilegian un análisis diacrónico e integrador, con el fin de ampliar y complementar el análisis sincrónico presentado en cada uno de los Capítulos de la segunda parte de la Tesis.

Hallazgos relativos a los objetivos de investigación

¿Cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos de los países tomadores de créditos? Esta pregunta establece dos objetivos generales: primero, explicar cómo inciden las estrategias del FMI y los Gobiernos sobre los procesos de negociación; segundo, explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias implementadas.

Respecto del primer objetivo, el análisis permite establecer que las estrategias implementadas por el FMI y el Gobierno determinan el grado de conflicto del proceso de negociación y las etapas específicas en las cuales se concentran la mayor parte de las disputas, al tiempo que orientan el resultado de las negociaciones. Como hemos visto, aquellas negociaciones en las cuales el Fondo y el Gobierno desplegaron estrategias confrontativas resultaron las más conflictivas. Éstas se caracterizaron por la implementación de tácticas como la demora, el arrinconamiento e incluso, la suspensión de los pagos; su larga duración; la necesidad de repetir el envío de misiones; la intervención activa del presidente y el director gerente; y la dificultad para modificar las agendas de negociación. Entre éstas se destacan, en especial, las negociaciones desarrolladas durante la gestión de Kirchner, en las cuales el Gobierno combinó una marcada confrontación en la primera etapa con una estrategia cooperativa en la fase de implementación. Merced a la cerrada intransigencia mostrada por el organismo, la baja disposición a otorgar concesiones le permitió al Gobierno mantener vigente el acuerdo evitando las condiciones más exigentes en términos políticos.

Asimismo, las estrategias determinan las etapas de la negociación en las cuales se concentran la mayor parte de las disputas. Siguiendo con el ejemplo anterior, la combinación de una baja disposición a otorgar concesiones en la etapa de negociación internacional junto a una alta disposición a cumplir los compromisos asumidos, explica que la mayoría de los

conflictos entre el Gobierno de Kirchner y el FMI se concentraran en la instancia de discusión sobre las nuevas condiciones a incluir en el programa. Por el contrario, la confrontatividad desplegada por el Fondo en la segunda etapa de negociación desde mediados de 2001 determinó que los numerosos incumplimientos del Gobierno de De la Rúa, incapaz de profundizar el ajuste fiscal más allá de los límites establecidos por la conflictividad social, resultaran en una negativa a concluir la revisión y la consecuente caída del régimen de convertibilidad. Si bien ambos conflictos se ubican formalmente en la instancia temporal de revisión, analíticamente pueden distinguirse en función de los temas sobre los cuales giran las discusiones: las reformulaciones al programa vigente (primera etapa de la nueva negociación) o la tolerancia a los incumplimientos de la revisión en curso (segunda etapa de la negociación que concluye).

Finalmente, se observa que las estrategias orientan el resultado de la negociación. ¿Por qué no lo determinan? Seguramente un negociador confrontativo tiene más posibilidades de obtener un mejor resultado que otro cooperativo[167], sin embargo, ello no significa que quien confronta necesariamente consigue el resultado que desea. Esto se comprende toda vez que las estrategias se conciben como acciones orientadas a un fin, pero limitadas por las condiciones que establece el contexto en el cual se despliegan (ver apartado 2.2.1 del Capítulo 2). En este sentido, a pesar de sostener una estrategia confrontativa frente a la exigencia del FMI de mejorar la oferta a los acreedores, el Gobierno de Kirchner debió conceder esa mejora en la segunda revisión del acuerdo SBA en 2004, ya que no contó con el apoyo internacional necesario para tal fin. Por otra parte, también hay casos de negociadores que no pueden sostener la cooperación. Tal es el caso del Gobierno de De la Rúa, quien a pesar de mostrar una amplia disposición a cumplir los compromisos asumidos con el Fondo, mostró un relativamente pobre desempeño al respecto debido a la marcada oposición interna que enfrentaron esas medidas.

En relación con el segundo objetivo –qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias-, el análisis pone de manifiesto que la fortaleza en la posición negociadora junto a un estilo de negociación inflexible se manifiesta en la implementación de estrategias confrontativas. Por el contrario, una posición débil y un estilo flexible se reflejan en estrategias cooperativas. Las estrategias del FMI desde finales de la convertibilidad, y de los Gobiernos de De la Rúa (desde la asunción de Cavallo) y Duhalde (en el primer semestre) son un ejemplo del primer y segundo caso respectivamente.

[167] Entendiendo como un mejor resultado el menor otorgamiento de concesiones en relación a la expectativa inicial.

No obstante, la confrontación y la cooperación no son necesariamente el resultado de la existencia de fortaleza e inflexibilidad o debilidad y flexibilidad respectivamente. En este sentido, durante el período analizado se observaron negociadores fuertes y flexibles que cooperaron, tal es el caso de las gestiones de Menem (aunque con matices) y De la Rúa durante los primeros momentos de la negociación, quien se autoimpuso metas fiscales más exigentes que las planteadas por el organismo. Por otra parte, también existieron negociadores débiles e inflexibles que confrontaron, en especial el caso del Gobierno de Duhalde luego de la asunción de Lavagna, y el FMI a finales de 1999, cuando a pesar de que Argentina era ponderada como un "ejemplo" ante los foros internacionales, demostró una baja disposición a tolerar los reiterados incumplimientos de la gestión de Menem. Pero el recambio presidencial y su limitada capacidad de sostener esa posición limitaron esa estrategia.

Retomando la idea según la cual el ejercicio del poder requiere disponer tanto de la capacidad material como de la voluntad para incidir en el otro (ver apartado 2.2.2 del Capítulo 2), el análisis resalta la importancia del estilo sobre la orientación de las estrategias que adopta el negociador. En efecto, se observa una notoria afinidad entre el estilo y la orientación de las estrategias: inflexibilidad y confrontación por un lado, y flexibilidad y cooperación por otro. A los efectos de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos, ello implica que ni los débiles siempre cooperan ni los fuertes siempre confrontan. Esto se comprende toda vez que al poseer sólidas preferencias de política económica, se reducen las posibilidades de ampliar el conjunto ganador ya que el negociador plantea una agenda reducida y poco permeable a modificaciones.

¿Qué implicancias poseen para la definición del resultado, entonces, la estrategia, la posición negociadora y el estilo de negociación? En el caso de las negociaciones de mutua colaboración, en las cuales el Fondo y el Gobierno despliegan estrategias cooperativas, el resultado se define rápidamente y suele dejar conformes a ambos. La coincidencia de intereses y la disposición a otorgar concesiones es decisiva para esa resolución. Un ejemplo en este sentido son las negociaciones entre el Fondo y De la Rúa durante el primer año de acuerdo, en las cuales ambos procuraban crear valor[168] a partir de la discusión, es decir, alcanzar un acuerdo que dejara conformes a ambos, ya fuese resignando exigencias consideradas importantes (el Fondo dispensando el incumplimiento en el envío al Congreso

[168] Un negociador que crea valor se orienta por el paradigma de la suma no cero, en tanto concibe a la situación como una oportunidad de la cual puede sacarse provecho mutuo mediante la cooperación. Por el contrario, un negociador que toma valor concibe la situación de acuerdo al paradigma de la suma cero, y por ende ve al adversario como una amenaza frente al cual debe tratar de obtener el mayor provecho posible a través de la confrontación (Sebenius, 1992). Ver apartado 2.1.2 del Capítulo 2.

de la reforma a la ley de coparticipación en la segunda revisión) o promoviendo nuevos puntos de vista sobre los temas en discusión (la disposición de ambos para reemplazar la meta de déficit consolidado –que transfería a la Nación la obligación de compensar los gastos adicionales de las provincias- por dos metas de déficit para cada jurisdicción en la suscripción del acuerdo).

En el caso de las negociaciones de dominación, en las cuales uno confronta y el otro coopera, el resultado refleja la agenda del negociador confrontativo, quien logra aprovecharse de la disposición de su adversario. Un ejemplo de este tipo de situación lo constituyen las negociaciones entre el FMI y el Gobierno de Duhalde durante los primeros meses de su gestión. El Gobierno, que atravesaba por una situación de marcada debilidad interna y externa, desplegó una estrategia cooperativa buscando convencer al organismo para que otorgara financiamiento a través de un buen comportamiento. Éste se reflejó en el cumplimiento de diversas medidas de corte ortodoxo que no hicieron más que agravar la crisis económica, y por ende, la debilidad del Gobierno. Pero el Fondo mantuvo su intransigencia y aprovechó esa situación para imponer nuevas condiciones a medida que las anteriores fueron cumplidas. Esta situación sólo cambió cuando, luego de la asunción de Lavagna y la consolidación de un acuerdo entre los gobernadores y el Ejecutivo, el Gobierno desplegó progresivamente una estrategia confrontativa, apoyada en una reforzada posición negociadora y un estilo inflexible.

Ahora bien, en las situaciones de enfrentamiento -en las cuales ambas partes despliegan estrategias confrontativas- la pregunta sobre cómo se define el resultado cobra especial relevancia. Si ambos buscan tomar valor ¿cómo se define quién concede más? Como hemos visto, la inflexibilidad posee un papel destacado para explicar el despliegue de una estrategia confrontativa por parte de un negociador; sin embargo, sólo si posee una posición negociadora de mayor fortaleza que su adversario podrá imponer su agenda. De este modo, se observa que la fortaleza *per se* no define el resultado, ya que un negociador puede elegir cooperar aún teniendo una posición dominante en la relación y otorgar concesiones voluntariamente. Pero si adopta un estilo inflexible y despliega una estrategia confrontativa buscando tomar valor, la consolidación de una posición negociadora de mayor fortaleza que su adversario le permitirá imponer su agenda en los temas en disputa.

Un ejemplo en este sentido lo constituye el comportamiento del Fondo entre 1999 y 2001. La devaluación en Brasil y el deterioro de las condiciones financieras internacionales hicieron evidentes las limitaciones estructurales que enfrentaba la convertibilidad. A pesar del fuerte convencimiento del Gobierno de Menem en mantener el régimen monetario, el Fondo

comenzó a manifestar tibiamente una menor disposición a tolerar los diversos incumplimientos en materia fiscal y estructural. Pero la fortaleza del Gobierno, que contaba con el apoyo de la comunidad financiera internacional, los países centrales y los sectores dominantes locales, limitó la capacidad del Fondo para sostener su confrontatividad (que, no obstante, tenía un interés propio en la continuidad de ese programa en la Argentina, para enfrentar las críticas por su manejo de la crisis del Sudeste Asiático).

Con todo, luego del otorgamiento del "blindaje", el deterioro económico, las nuevas perspectivas ideológicas en materia de política financiera internacional y el aislamiento financiero de la Argentina, profundizaron la desconfianza local e internacional sobre la convertibilidad. Ello debilitó al Gobierno y posibilitó que la posición intransigente del FMI se impusiera a finales del año 2001, determinando la caída del régimen convertible y el estallido de la crisis económica.

Ahora bien, aunque en esta Tesis se busca evitar el establecimiento de un decálogo de "recomendaciones del buen negociador", es pertinente preguntarse por las alternativas que enfrenta un negociador débil en los casos analizados. Es decir, si la fortaleza permite por sí misma sostener una posición ¿cómo evitar la dominación por parte del adversario siendo un negociador débil? La respuesta, coherente con una perspectiva relacional de la acción, requiere tomar en consideración el comportamiento del adversario. Si la contraparte despliega una estrategia cooperativa, puede colaborar para alcanzar un acuerdo que provea beneficio mutuo. Ahora bien, si el adversario adopta una postura confrontativa, el negociador puede intentar encarar la relación desde la cooperación, buscando convencerlo de la importancia de crear valor. Pero si no lo logra, debería virar también hacia una estrategia confrontativa para evitar ser explotado, mientras procura asegurarse nuevos apoyos del plano doméstico e internacional que refuercen su posición negociadora.

El ejemplo más cercano para ilustrar estas consideraciones es la estrategia del Gobierno de Duhalde. En primera instancia, procuró obtener el apoyo del Fondo mediante la cooperación, pero terminó consolidando una situación de dominación debido a la cerrada intransigencia del organismo. Esta lógica pudo romperse recién cuando el Ejecutivo planteó cierta resistencia a las exigencias del organismo, mientras justificaba su decisión al señalar el efecto negativo que tendría sobre la economía la implementación de medidas como la desintervención del BCRA en el mercado de cambios o el canje compulsivo de los depósitos congelados por bonos. El acercamiento logrado con muchas potencias centrales –entre ellas los EE.UU.- debilitó la posición del Fondo y permitió sostener con mayor fortaleza la confrontación (que incluyó la

entrada en cesación de pagos con el Banco Mundial), hasta que el organismo se avino a suscribir el acuerdo de transición.

Se ratifica, entonces, la inferencia acerca de que a pesar de que un negociador sufra una situación de dominación por parte de un adversario que ostenta una posición de mayor fortaleza relativa, posee un margen para revertirla mediante la combinación de una mayor confrontación junto a un trabajo activo de creación de una base de apoyo que refuerce su posición negociadora y haga posible sostener la confrontación y revertir la dominación. La clave se encuentra, en definitiva, en la construcción de poder por parte del negociador.

Hallazgos relativos al esquema conceptual y/o al caso de estudio:

En primer lugar, el análisis muestra que el incumplimiento de las condicionalidades *per se* no conlleva necesariamente a un conflicto con el FMI, sino sólo en el caso de que el organismo se muestre confrontativo en la etapa de ratificación del acuerdo. Esto no es menor, y sus implicancias pueden observarse en la marcada diferencia de conflictividad reflejada en las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos de Menem y De la Rúa por un lado, y de Duhalde y Kirchner por otro.

Las gestiones de Menem y De la Rúa enfrentaron a un FMI que, en términos generales, desplegó una estrategia cooperativa en la segunda etapa de la negociación[169]. Ello les permitió atravesar sin grandes dificultades algunas revisiones donde mostraron incumplimientos importantes desde el punto de vista del organismo, como la aprobación de una reforma laboral y del sistema de seguridad social "suavizadas" en el caso de Menem, y la no conversión del Banco Nación en una sociedad anónima en el caso de De la Rúa, además, por cierto, de mostrar reiterados desvíos en las metas cuantitativas. Aunque Menem incumplió esos compromisos deliberadamente para no erosionar su base de apoyo doméstica, y en el caso de De la Rúa reflejó su incapacidad para torcer la resistencia interna a esas medidas, ambos consiguieron sin problemas la ratificación de las revisiones merced al apoyo internacional con el cuan contaban.

En cambio, los Gobierno de Duhalde y Kirchner enfrentaron a un FMI intransigente en ambas etapas, lo cual configuró un contexto mucho más adverso para el incumplimiento de las exigencias del organismo. Debido a que ambos otorgaron una importancia central a la suscripción de un acuerdo para reducir la presión sobre el frente externo, ello implicó que

[169] Desde mediados de 2001 el Fondo viró progresivamente a la confrontación, lo cual explica la mayor conflictividad en las negociaciones desde la tercera revisión.

mostraran un mayor nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos que sus predecesores (ver gráfico 6.5 en el Capítulo 6).

Asimismo, la marcada confrontatividad del Fondo permite comprender que la existencia de un buen nivel de desempeño no garantiza la ausencia de conflicto. En efecto, a pesar de que Kirchner cumplió prácticamente todas las metas cuantitativas y 7 de cada 10 reformas estructurales establecidas (muchas de las cuales, por cierto, tenían un grado de exigencia mayor que las pautadas a Menem o De la Rúa, ya que eran criterios de ejecución en lugar de parámetros de referencia), el Fondo planteó reiteradas quejas en función de la necesidad de reformular las metas cuantitativas, al ver que las proyecciones de crecimiento superaron las expectativas vigentes al comienzo del acuerdo.

En lo que a simple vista parecería una contradicción, el Fondo ponderó como un "ejemplo" a la Argentina cuando mostró un menor nivel de cumplimiento de las metas, y la criticó intensamente cuando mejoró la tasa de cumplimiento de los compromisos pautados. No obstante, esto cobra sentido al resaltar la relación entre estrategias e intereses. En efecto, cuando el Fondo se hizo eco del apoyo internacional al régimen de convertibilidad y promovió el predominio del capital financiero sobre el productivo, no sólo fue más fácil alcanzar acuerdos, sino que los incumplimientos fueron poco problemáticos. Por el contrario, cuando luego de la devaluación y la cesación de pagos el FMI hizo propio el reclamo de los acreedores más beligerantes y las naciones que promovieron esa posición, las negociaciones con el Gobierno aumentaron la conflictividad y hasta la cooperación del Ejecutivo se convirtió en un problema, en especial cuando, según la interpretación del Fondo, había logrado establecer metas muy blandas debido a la presión ejercida por algunas potencias centrales, en especial EE.UU.

En segundo lugar, lo antedicho remite a una pregunta nodal en la literatura de Economía Política Internacional respecto del papel de los EE.UU. y el resto de las potencias centrales en las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos tomadores de crédito. Al dejar de lado las miradas cándidas que suponen que el FMI y los Gobiernos son autónomos, y las deterministas que privilegian el rol de las macro-estructuras económicas y subestiman el papel de los actores, esta Tesis parte del supuesto de considerar que las potencias centrales condicionan pero no determinan por sí mismas el desarrollo de las negociaciones (ver Capítulo 1). Ahora bien, ¿en qué medida y en qué circunstancias inciden estos actores?

El análisis permite plantear algunas observaciones. Primero, la participación de las potencias centrales no es constante, sino que depende del grado de conflicto que haya en la negociación. Mientras que las negociaciones de mutua colaboración entre el FMI y el

Gobierno se resuelven rápidamente y sin la intervención de esos países; en aquellas donde hay un mayor grado de conflicto en virtud de la mayor confrontatividad de los negociadores, se hace visible la intervención de estos países para facilitar el acuerdo ampliando el conjunto ganador de alguno o ambos negociadores.

Segundo, no todos los países intervienen al mismo tiempo, sino que pareciera haber una suerte de orden de prioridades dependiendo del grado de conflicto y los temas en discusión. Los primeros en participar son los EE.UU., lo cual se comprende dado que son la potencia dominante en la arena internacional y dentro del FMI; si el conflicto se hace más intenso, interviene el resto del G7; y finalmente, lo hace la comunidad internacional. En este sentido, compárense –en orden ascendente de conflictividad- la negociación por la primera revisión del acuerdo SAF con Menem, resuelta sólo entre el FMI y el Gobierno; la correspondiente al otorgamiento del "blindaje", en la cual intervinieron los EE.UU. y algunas potencias centrales -de forma limitada-; la cuarta revisión del acuerdo SBA en 2001, de la cual participó activamente todo el G7 y países de la región como Brasil y Uruguay; y, por ejemplo, la larga negociación de 2002, en la que participan además de diversos países, otros actores no gubernamentales como las asociaciones de acreedores internacionales.

Tercero, aunque su posición dominante les permite destrabar los puntos muertos, los EE.UU. no determinan por sí mismos el resultado de una negociación de enfrentamiento. Esto se comprende porque no siempre existe un acuerdo con el resto del G7, y los EE.UU. procuran mantener un equilibrio entre privilegiar sus intereses en el conflicto entre el país y el FMI, y no desatar un conflicto con otras potencias centrales. Esto se observa con claridad en las negociaciones durante la gestión Kirchner, en especial la correspondiente a la primera y segunda revisión del acuerdo *Stand-by*. En la primera los EE.UU. apoyaron la posición del Gobierno, porque implicaba promover una quita pronunciada para los acreedores; pero al ver que esa posición los llevaba a abrir un conflicto al interior del G7 y con el propio FMI, en la siguiente revisión EE.UU. aceptó presionar al Gobierno para que mejorara la oferta de reestructuración de deuda.

Finalmente, a pesar de que su posición condiciona el rumbo de la negociación, se observa que tanto el Fondo como el Gobierno del país negociador conservan márgenes de autonomía que le permiten plantear exigencias diferentes de las de los EE.UU., e incluso llegar a enfrentar a ese país. Por ejemplo, a pesar de la presión de EE.UU. y el resto del G7 para que aprobara el acuerdo SBA luego de la larga negociación de 2002, la Gerencia -por entonces liderada por Köhler- manifestó públicamente su disconformidad, y terminó aprobando un acuerdo de transición como una salida intermedia. Por otra parte, a pesar de que expresaba la

presión del Congreso sobre el Ejecutivo norteamericano, el Gobierno de Menem desoyó la exigencia de implementar una flexibilización profunda de las leyes laborales, y en su lugar aprobó una reforma "suavizada" que le permitió evitar un conflicto con los sindicatos.

En tercer lugar, el análisis demuestra la complejidad que conlleva calcular el grado de exigencia impuesto por un acuerdo del FMI. La interpretación extendida en la literatura entiende que el nivel de exigencia de un acuerdo puede determinarse según la cantidad de condicionalidades incluidas (Dreher y Jensen, 2005) o la cantidad de áreas de política abarcadas por esas medidas (Stone, 2008). No obstante, una determinación rigurosa de esa variable debe considerar, además de las mencionadas, el tipo de condicionalidad (si se trata de parámetros de referencia, criterios de ejecución o acciones previas), la profundidad estructural en el caso de las reformas estructurales, y, la dificultad de cumplimiento para cada contexto. Esto último, que aparece como una variable difícil de calcular, constituye un elemento central para determinar cuan exigente es un acuerdo. En este sentido, la experiencia argentina muestra que el cumplimiento de doce condicionalidades estructurales y diez cuantitativas tal como estaban pautadas para la primera revisión del acuerdo *Stand-by* suscripto con Kirchner, pueden ser menos exigente que un acuerdo con una sola condicionalidad de tipo acción previa que establezca la obligación de reformar la ley de coparticipación federal de impuestos[170]. Aunque esquemático, el ejemplo busca ilustrar que el contexto económico, político e ideológico, e incluso el marco cultural, configuran condiciones de posibilidad singulares en cada caso para la implementación de reformas económicas, y por ende establecen mayor o menor dificultad para la misma condicionalidad.

En cuarto lugar, se observa que el FMI enfrenta un dilema entre los incentivos para cooperar y confrontar: otorgar concesiones le permite reducir el conflicto en la relación y mantener el acuerdo, pero puede provocar una situación de dominación por parte del país al cual procura apoyar; en cambio, mostrarse intransigente puede servirle para mantener el control sobre el rumbo del programa y garantizar que el ajuste y las reformas consideradas necesarias sean cumplidas, pero corre el riesgo de debilitar al Gobierno por las antipatías que podría derivar en el plano interno, reduciendo su capacidad efectiva de implementación. Esto último no deja de ser importante toda vez que el Fondo reconoce que la fortaleza interna es clave para garantizar las condiciones que hagan posible la implementación de las reformas. En este sentido, es significativo que De la Rúa y Duhalde, los dos negociadores que desplegaron una

[170] Los acuerdos suscriptos durante los Gobiernos de Menem, De la Rúa y Kirchner concluyeron antes del tiempo originalmente pautado. No deja de ser sintomático que en los dos últimos, una de las condiciones de la última revisión no completada fue la aprobación de la reforma de la ley de coparticipación.

estrategia cooperativa en las dos etapas, debieron renunciar a sus mandatos de manera anticipada como consecuencia del debilitamiento interno sufrido -entre otros motivos- por la aceptación de prácticamente todo el menú de exigencias del FMI. Por otra parte, Menem y Kirchner, quienes procuraron limitar la injerencia del Fondo en la política interna (el primero incumpliendo deliberadamente los compromisos de alto costo político y el segundo evitando incluirlos en el programa mediante la confrontación en la etapa de negociación internacional), enfrentaron reclamos del organismo debido a que no implementaban las reformas en la cantidad y el ritmo pretendido.

Lo antedicho permite establecer dudas sobre la idea según la cual el FMI prefiere negociar con un Gobierno fuerte en el plano doméstico, ya que uno débil no tiene margen para implementar las reformas y el ajuste exigido (Vreeland 2002b). Las negociaciones con Argentina durante la crisis de la convertibilidad permiten concluir que el FMI prefiere negociar con un Gobierno cooperativo, que despliegue una política económica ortodoxa, y haya consolidado una base de apoyo doméstica dentro de ese marco ideológico; por ejemplo, el de De la Rúa al comienzo de su gestión. En el caso de Gobiernos con una posición doméstica de relativa fortaleza como el de Menem y Kirchner, el Fondo debió tolerar diversos incumplimientos por parte del primero, quien equilibró la ortodoxia económica y la flexibilidad política, y la marcada negativa del segundo a aceptar medidas que implicaran modificar el rumbo del programa económico (y ver erosionada su base de apoyo). Es decir, la fortaleza doméstica aumenta el margen para implementar las exigencias planteadas pero no lo garantiza, ya que al mismo tiempo otorga mayor espacio para la resistencia.

¿Y en el caso de la negociación con Duhalde, un negociador débil pero cooperativo? Aquí pareciera que si bien el Fondo logró obtener beneficios en el corto plazo, la prolongada duración de la intransigencia generó en el mediano y largo plazo un efecto adverso, en tanto incrementó la oposición interna y externa al FMI, ampliando el margen del Gobierno para sostener una estrategia confrontativa. Esta experiencia resalta que ninguna estrategia está libre de costos para el negociador. Mientras que la cooperación implica conceder, la confrontatividad lleva a dañar el vínculo y a reducir la disposición del adversario a otorgar concesiones, aumentando las posibilidades de que aparezcan puntos muertos. En este sentido, la relación entre el Fondo y la Argentina desde 2006 hasta la actualidad manifiesta con claridad ese derrotero.

En quinto lugar, se observa que a medida que la negociación se hace más conflictiva y aumenta la intervención de funcionarios de mayor rango así como la de otros actores internacionales, disminuye la injerencia de los técnicos del FMI y se desdibujan las

diferencias entre las negociaciones llevadas adelante por la misión y las conversaciones subsiguientes en las cuales intervienen la Gerencia y el Ejecutivo. De hecho, puede inducirse la conflictividad de una negociación a partir de la importancia relativa de las negociaciones entre la misión y los técnicos del Gobierno con respecto a las de carácter político, y la demora de la Gerencia en anunciar el visto bueno a la aprobación del acuerdo o la revisión una vez que la misión retornó a Washington. En efecto, pueden compararse las primeras negociaciones con el Gobierno de Menem o De la Rúa, en las cuales la discusión se limitó al nivel técnico y la Gerencia anunció su visto bueno un día después del regreso de la misión; con la larga negociación con Duhalde o las negociaciones con Kirchner, en las cuales el papel de la misión fue eclipsado por la intervención activa de la Gerencia y la demora del visto bueno fue usado como táctica de presión.

En sexto y último lugar, la experiencia de la negociación del Gobierno de Kirchner frente al FMI permite criticar la recomendación, alentada por el enfoque normativo de la negociación, de delegar las discusiones en funcionarios de bajo rango como una táctica para evitar otorgar concesiones, dado que éstos no pueden modificar la propuesta sin consultar con sus superiores. Según este enfoque, es deseable que el líder del equipo negociador, en tanto posee mayor capacidad para incidir sobre el conjunto ganador, se abstenga de intervenir directamente de las conversaciones el mayor tiempo posible, mucho más aún cuando se negocia frente a un adversario confrontativo (Schelling, 1964 y Putnam, 1996)[171]. Sin embargo, la experiencia argentina durante 2003 resalta la importancia de considerar en esa argumentación el estilo de quien se sienta a la mesa de negociación. Si bien en términos teóricos podría haber sido conveniente para el Gobierno delegar la negociación en Lavagna, la mayor flexibilidad relativa del ministro frente a los planteos del Fondo hubiera dilapidado, en la práctica, los posibles beneficios derivados de delegar la negociación en un funcionario de rango medio. En efecto, la inflexibilidad del presidente Kirchner contribuyó a que el Gobierno lograra un resultado más cercano a sus intereses, compensando los posibles riesgos derivados de exponer al líder directamente a la negociación. Por consiguiente, la jerarquía que un negociador posee dentro de una estructura burocrática no alcanza por sí sola para deducir las implicancias que tendrá su presencia en una negociación; debe considerarse, además, su estilo, lo cual hace referencia a la claridad y orientación de sus preferencias de política económica y, más en general, a su habilidad y capacidad para negociar y sostener sus argumentos (ver apartado 2.2.2 del Capítulo 2).

[171] En este sentido, Putnam señala *"En términos puramente distributivos, un país tendría ventaja a la hora de negociar si su negociador principal fuese un simple empleado"* (1996: 106).

Posibles nuevas líneas de investigación:

Este trabajo buscó indagar sobre el proceso de configuración de las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos de los países tomadores de crédito, a partir del análisis de las negociaciones entre el FMI y el Gobierno argentino durante la crisis de la convertibilidad entre 1998 y 2006. Ello implicó analizar la incidencia de las estrategias implementadas por los negociadores y el modo en que la posición negociadora y el estilo de negociación inciden sobre éstas. Aún cuando han sido ofrecidas algunas respuestas, aparece como una tarea precisa continuar en esta línea de indagación y expandir el trabajo en cuatro sentidos.

Primero, es conveniente profundizar sobre un conocimiento más pormenorizado respecto de las fuentes de motivación y restricción sobre la acción del Fondo y los Gobiernos. Al respecto, es necesario considerar tres bloques teóricos esenciales, los cuales están interrelacionados: la política doméstica, las condiciones del plano externo y las preferencias del colectivo negociador. Estas refieren a las motivaciones y/o restricciones domésticas, internacionales e internas que enfrenta cada negociador.

Segundo, con el fin de consolidar la capacidad explicativa del marco conceptual, es significativo ahondar en el estudio de los diversos procesos de negociación del Fondo con otros países prestatarios. En una primera etapa podría plantearse un análisis comparado de las negociaciones entre Argentina, Brasil y Turquía con el FMI, desarrolladas entre 2001 y 2003.

Tercero, es importante profundizar la comprensión de la incidencia sobre las negociaciones de las diferentes combinaciones de cooperación y confrontación en las etapas, en relación con la posición y el estilo de cada negociador. A modo de hipótesis de trabajo, la experiencia del Gobierno argentino permite pensar que, si el FMI despliega una estrategia confrontativa, un estilo inflexible lleva a rechazar la inclusión de compromisos exigentes, mientras que la fortaleza otorga margen para no cumplir las medidas establecidas. Más precisamente, en el supuesto de que se quiera mantener vigente el acuerdo, la fortaleza provee espacio para despreocuparse de lo que se conceda en la primera etapa de negociación, ya que luego podrán incumplirse los compromisos que impliquen un alto costo político. Pero si el negociador es inflexible y se encuentra en una posición de mayor debilidad, deberá aprovechar el margen –más limitado- para evitar la inclusión de medidas que impliquen ir en una dirección contraria a la orientación del programa económico o de los intereses de la base de apoyo.

Cuarto, y último, con el fin de resaltar el carácter dinámico del objeto de estudio, es clave avanzar en el análisis del proceso de construcción social del apoyo político por parte de los negociadores. Aunque en la Tesis se enfatiza la coincidencia de intereses desde un punto de

vista material, sería importante complementar con el papel que juega la dimensión discursiva a través de los argumentos empleados. Es decir, los sucesivos apoyos que fue consiguiendo el Gobierno de Duhalde desde mediados de 2002 expresaron no sólo la articulación de intereses de diversos sectores y Gobiernos por estabilizar el nuevo régimen económico, sino un desacuerdo con la cerrada intransigencia desplegada por el FMI, la cual se reflejó en la exigencia de medidas como la liberalización del mercado de cambios que, de haberse implementado, podrían haber tenido un efecto opuesto al planteado por el organismo.

Como se ha buscado mostrar a lo largo de este trabajo, la forma compleja en que se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos prestatarios requiere poner en cuestión una serie de supuestos y plantearse interrogantes y problemáticas a partir de la indagación empírica. Allí reside, entonces, el eje del sentido reflexivo de esta Tesis.

Referencias bibliográficas

Aglietta, Michel y Moatti, Sandra (2002) *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, Marid: Akal.

Allen, Mark (2003) "Some Lessons from the Argentine Crisis: A Fund Staff View", en Teunissen, J. and Akkerman, A. (eds.) *The crisis that was not prevented. Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation*, The Hague: Fondad, pp. 120-146.

Allison, Graham (1988) *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: GEL.

Amadeo, Eduardo (2003) *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*, Argentina: Editorial Planeta.

Amadeo, Eduardo (2004) "Key Note Address", UNU, CIGI, FLACSO Conference "Learning from Crisis: Where do we go for Global Governance?", Buenos Aires, May 19-24, mimeo.

Amin, Samir (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

Arceo, Enrique (2002) *La vida es una moneda. Breve historia de las organizaciones multilaterales de financiamiento: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación, CTA.

——— (2001) *El ALCA. Neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, 1ª ed., Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación, CTA

Aronskind, Ricardo (2008) *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*, Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

——— (2007) *Riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

——— (2001) *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires: Libros del Rojas.

Axelrod, Robert (1986) *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid: Alianza Editorial.

Aylward, Lynn and Thorne, Rupert (1998) "Countries' Repayment Performance Vis-à-Vis the IMF. An Empirical Analysis", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, Nº 4, pp. 595-619.

Azpiazu, Daniel (2005) *Las Privatizadas (II). Ayer, hoy y mañana*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2003) *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Babb, Sarah (2003) "The IMF on Sociological Perspective: A Tale of Organizational Slippage", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, Nº 2, Summer, pp. 3-27.

Babb, Sarah and Buira, Ariel (2005) "Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality", en Buira, Ariel (ed.), *The IMF and the World Bank at Sixty*, London: Anthem Press.

Barnett, Michael and Coleman, Liv (2005) "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations", *International Studies Quarterly*, 49, pp. 593-619.

Barnett, Michael and Finnemore, Martha (1999) "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol. 53, Nº 4, Autumn, pp. 699-732.

Barro, Robert and Lee, Jong-Wha (2002) "IMF Programs: who is chosen and what are the effects?", *NBER Working Paper Series*, Nº 8951, National Bureau of Economic Research, http://www.nber.org/papers/w8951.pdf

Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bauman, Zygmunt (1999) *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
Beckert, Jens (2003) "Economic Sociology and Embeddedness: How Shall We Conceptualize Economic Action?", *Journal of Economic Issues*, Vol. 37, Nº 3, pp. 769-787.
Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo (2007) *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
Bhagwati, Jagdish (1998) "The Capital Myth", *Foreign Affairs*, Vol. 77, Nº 3, may/jun, pp. 7-12.
Bird, Graham (2002) "The Completion Rate of IMF Programmes: What We Know, Don't Know and Need to Know", *The World Economy*, Vol. 25, Nº 6, pp 833-847.
Bird, Graham and Rowlands, Dane (2009) "The IMF's Role in Mobilizing Private Capital Flows: Are There Grounds for Catalytic Conversion?", *Applied Economics Letters*, Vol. 16, Nº 17, pp. 1705-1708.
——— (2003) "Political Economy Influences Within the Life-Cycle of IMF Programmes", *The World Economy*, Vol. 26, Nº 9, pp. 1255-1278.
——— (1997) "The Catalytic Effect of Lending by the International Financial Institutions", *The World Economy*, Vol. 20, Nº 7, pp 967-991.
Bird, Graham, Mori, Antonella and Rowlands, Dane (2000) "Do the Multilaterals Catalyse Other Capital Flows? A Case Study Analysis", *Third World Quarterly*, Vol. 21, Nº 3, pp 483-503.
Blustein, Paul (2005) *And the money kept rolling in (and out). Wall Street, the IMF, and the bankrupting of Argentina*, United States of America: PublicAffairs.
——— (2003) *The Chastening*, 2nd Edition, United States of America: PublicAffairs.
Blyth, Mark (2009) "Introduction: IPE as a Global Conversation", Blyth, M. (ed.) *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE). IPE as a Global Conversation*, New York: Routledge.
Bohoslavsky, Juan Pablo (s/f) "Matices y derivaciones jurídicas del pago al FMI", mimeo.
Bonelli, Marcelo (2004) *Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI*, Buenos Aires, Planeta.
Booth, Jerome (2002) "Argentina: The Case for a Permanent End to Fiscal Transfers", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, Nº 3, pp. 483-497.
Botzman, Mirta y Tussie, Diana (1991) "Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial", *Boletín Informativo Techint*, Nº 265.
Brenta, Noemí (2008) *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
——— (2004) "Las propuestas de dolarización en América Latina: el rol del FMI, EE.UU. y los *think tanks* en los años '90", *Revista Ciclos*, Nº 27.
Brenta, Noemí y Rapoport, Mario (2003) "El FMI y la Argentina en los años noventa: de la hiperinflación a la hiperdesocupación", en Minsburg, N. (comp.) *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Norma.
Bresser Pereira, Luis (1998) "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150.
Bretherton, Charlotte and Vogler, John (2006) *The European Union as a Global Actor*, 2nd Ed., New York: Routledge.
Broz, J. Lawrence (2011) "The United States Congress and IMF Financing, 1944–2009", *The Review of International Organizations*, Vol. 6, Nº 3, pp. 341-368.
Bruno, Eugenio A. (2004) *El default y la reestructuración de la deuda*, Buenos Aires: Editorial Nueva Mayoría.

Bryant, Ralph (2008) “Reform of Quota and Voting Shares in the International Monetary Fund: ‘Nothing’ Is Temporarily Preferable to an Inadequate ‘Something’”, Brookings Institution, January, http://www.g24.org/bray0308.pdf

Buira, Ariel (2003) “An Analysis of IMF Conditionality”, Paper for the XVI Technical Group Meeting, G24, Port of Spain, Trinidad and Tobago, http://www.g24.org/buiratgm.pdf

Buira, Ariel y Abeles, Martín (2007) “Global Imbalances and the Role of the IMF”, en Teunissen, J. and Akkerman, A. (eds.) *Global Imbalances and Developing Countries*, The Hague: Fondad, pp. 93-123.

Burin, Gabriel (2005) “El cambio en la Política Financiera Internacional de EEUU para Argentina en la Crisis del 2001”, Disertación de Maestría, Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, mimeo.

Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric (2004) “Hay opciones ante el FMI”, *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*, Nº 59, Mayo, pp. 4-5.

Camdessus, Michel (1998) “Press Conference of Michel Camdessus, Managing Director International Monetary Fund”, October 1, Washington, http://www.imf.org/external/np/tr/1998/tr981001.htm

Carrera, Jorge, Féliz, Mariano y Panigo, Demián (2000) “How does dollarization affect real volatility and country risk?”, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Río de Janeiro, http://www.lacea.org/meeting2000/JorgeCarrera.PDF.

Cato Institute (2003) “Cato Handbook for Congress. Policy Recommendations for the 108th Congress”, Washington DC: Cato Institute.

Cavallo, Domingo y Cottani, Joaquín (1997) “Argentina’s convertibility plan and the IMF”, *American Economic Review*, Vol. 87, Nº 2.

CENDA (2010) “La Macroeconomía después de la convertibilidad”, en Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010)*, Buenos Aires: CENDA – Cara o ceca, pp. 7-46.

Cendón Bóveda, Karina (2005) “La problemática de la prevención y del manejo internacional de crisis financieras: el rol del Fondo Monetario Internacional en perspectiva histórica”, Tesis de Maestría, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín.

Chang, Ha-Joon (2000) “The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis”, *World Development*, Vol. 28, Nº 4.

Chudnovsky, Daniel, López, Andrés y Pupato, Germán (2003) “Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino”, en Bruno, Carlos y Chudnovsky, Daniel (comps.), *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Cibils, Alan (2006, 8 de enero) “¿Desendeudaqué?”, Suplemento CASH, *Página/12*.

Cobe, Lorena (2009) *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Comisión Especial de la Cámara de Diputados (2005) *Fuga de divisas en la Argentina: Informe Final*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cooper, Andrew F. and Momani, Bessma (2005) “Negotiating Out of Argentina’s Financial Crisis: Segmenting the International Creditors”, *New Political Economy*, Vol. 10, Nº 3, pp-305-320.

Copelovitch, Mark (2007) “Master or Servant? Agency Slack and the Politics of IMF Lending”, *La Follette School Working Paper*, Nº 2007-039, La Follette School of Public Affairs at the University of Wisconsin-Madison.

Corrales, Javier (2002) "The Politics of Argentina's Meltdown", *World Policy Journal*, Vol. XIX, Nº 3, Fall, pp. 29-42.
Costello, Peter (2004) "Australia and the International Financial Institutions 2003-04", Annual Report to the Parliament, Treasurer, Commonwealth of Australia, http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=&ContentID=941
——— (2003) "Australia and the International Financial Institutions 2002-03", Annual Report to the Parliament, Treasurer, Commonwealth of Australia, http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=&ContentID=754
Cox, Robert (1987) *Production, Power and World Order: Social Forces in the making of History*, New York: Columbia University Press.
——— (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium. Journal of International Studies*, Vol. 10, pp. 126-155.
Cox, Robert and Jacobson, Harold (1974) "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.
Crow, Graham (1989) "The use of the concept of 'strategy' in recent sociological literature", *Sociology*, Vol. 23, Nº 1, pp. 1-24.
Damill, M., Salvatore, N. y Simpson, L, (2003) "Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino", Buenos Aires: CESPA.
Damill, Mario y Frenkel, Roberto (1990) "Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta", *Documentos CEDES*, Nº 46, Buenos Aires: Cedes.
Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005) "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, Nº 178, pp. 187-233.
Dash, Kishore (1999) "India's International Monetary Fund Loans: Finessing Win-Set Negotiations within Domestic and International Politics", *Asian Survey*, Vol. 39, Nº 6, pp. 884-907.
Dell, Sidney (1983) "Stabilization: The Political Economy of Overkill", in Williamson, John (ed.) *IMF Conditionality*, Washington DC: Institute for International Economics.
Di Tella, Guido (1986) *Perón-Perón 1973-1976*, Buenos Aires: Ed. Hyspamérica.
Diamand, Marcelo (1972) "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio", *Desarrollo Económico*, Vol. 12, Nº 45.
Díaz Duran, Mario (2004) "El índice riesgo - país: medición del nivel de riesgo de inversion", en http://www.gestiopolis.com/canales2/finanzas/1/indiriepais.htm
Díaz Frers, Luciana (2010) "Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación*, N° 75, Abril, CIPPEC.
Dossi, Marina (2010) "La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003", Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina.
Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert (h.) (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires: GEL.
Drazen, Allan (2002) "Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach", Paper prepared for the *Second Annual IMF Research Conference*, Washington, November 29-30, 2001, Final Draft.
Drazen, Allan and Eslava, Marcela (2005) "Electoral manipulation via expenditure composition: Theory and evidence", *NBER Working Paper Series*, Nº 11085, National Bureau of Economic Research, http://www.nber.org/papers/w11085.pdf
Dreher, Axel (2009) "IMF conditionality: theory and evidence", *Public Choice*, Vol. 141, Nº 1, pp, 233-267.

——— (2004) "A public choice perspective of IMF and World Bank lending and conditionality", *Public Choice*, Vol. 119, Nº 3-4, pp. 445-464.
Dreher, Axel and Jensen, Nathan (2005) "Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of U.S. Interests on IMF Conditions", *KOF Working Papers*, Nº 118, December.
Duhalde, Eduardo (2007) *Memorias del infierno. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
Dupont, Christophe and Faure, Guy-Oliver (1991) "The Negotiation Process", en Kremenyuk, V. (Ed.) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 40-57.
Duquette, Lauren (2005) "Explaining IMF Conditionality Agreements: The Geopolitics of Economic Adjustment", Presentation at the *Comparative Politics Workshop*, University of Chicago, June 1, http://cas.uchicago.edu/workshops/cpolit/papers/duquette.doc
Durkheim, Emile (1982 [1895]) *Las reglas del método sociológico*, Argentina: Ediciones Orbis – Hyspamérica.
Duttagupta, Rupa, Fernández Gilda y Karacadag, Cem (2006) "Transición hacia un tipo de cambio flexible. ¿Cómo, cuándo y a qué ritmo?", *Serie Temas de Economía*, Nº 38, Washington: FMI.
Eichengreen, Barry (2000) *La Globalización del Capital. Historia del Sistema Monetario Internacional*, Antoni Bosch, Barcelona.
Emirbayer, Mustafa (1997) "Manifesto for a Relational Sociology", *American Journal of Sociology*, Vol. 103, Nº 2, pp. 281-317.
Emirbayer, Mustafa and Mische, Ann (1998) "What is Agency?", *The American Journal of Sociology*, Vol. 103, Nº 4, pp. 962-1023.
Evans, Huw (1997) "The Bretton Woods Institutions. A view from the Boards", Global Economic Institutions, Working Paper Series, Nº 32, July 1997.
Evans, Peter (1993) "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics", Evans, P., Jacobson, H. and Putnam, R. (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1990) *Políticas de estabilización e hiperinflación en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Tesis.
Felix, David (2001) "Is Argentina the *Coup de Grace* of the IMF's Flawed Policy mission?", Foreign Policy in Focus, November 1, http://www.fpif.org/
Féliz, Mariano (2004) "Teoría y práctica de la pluralidad monetaria. Algunos elementos para el análisis de la experiencia argentina reciente", *Economía, teoría y práctica*, Nº 21, pp. 107-133.
Ferrer, Aldo (2003) "Argentina y el Fondo Monetario Internacional", en Minsburg, N. (coord.) *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, pp.23-29.
FMI (2004) *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington DC: IMF.
——— (2001a) *Estatutos y Reglamentos del FMI*, 58º edición, mayo, Washington: IMF.
——— (2001b) "Organización y operaciones financieras del FMI", *Serie Folletos*, Nº 45-S, 6ª ed., Washington: FMI.
Foucault, Michel (1976) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires: Siglo XXI.
Frenkel, Roberto y O'Donnell, Guillermo (1978) "Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos", *Estudios CEDES*, Vol 1, Nº 1, 2ª ed., Buenos Aires.

Frieden, Jeffry and Martin, Lisa (2002) "International Political Economy: The state of the sub-discipline", *The Political Economist*, Vol. X, Nº 2, APSA, Winter, http://www.apsanet.org/~polecon/winter2002.pdf

G7 (2004) "Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors", G7 Finance Ministers' Meetings, Boca Raton, Florida, February 7, http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm040207.htm

García Heras, Raúl (2008) *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*, Buenos Aires: Lumiere.

——— (2003) *Presiones externas y política económica: el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial en Argentina, 1955-1966*, Bogotá: Universidad de los Andes.

——— (2000) "La Argentina y los organismos financieros internacionales (1955-1963)", *El Trimestre Económico*, Vol. LXVII, Nº 268, pp. 523-556.

GCAB (2004) "GCAB Presentation", July 30, http://www.tfargentina.it/download/GCAB_Presentation_7.30.04.pdf

Gelpern, Anna (2005) "After Argentina", *Research Papers Series*, Nº 11, Rutgers School of Law-Newark, http://ssrn.com/abstract=880794

Giddens, Anthony (1998) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.

Gill, Stephen (1990) "Review: Two Concepts of International Political Economy", *Review of International Studies*, Vol. 16, Nº 4, pp. 369-381.

Giner, Salvador, Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (eds.) (2006) *Diccionario de sociología*, 2ª edición, Madrid: Alianza Editorial.

Golbert, Laura (2004) "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", *Serie políticas sociales*, Nº 84, CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Gold, Joseph (1983) "Political Considerations Are Prohibited By Articles of Agreement When the Fund Considers Requests for Use of Resources", *IMF Survey*, May 23.

——— (1970) *The stand-by arrangements of the International Monetary Fund: A commentary on their formal, legal, and financial aspects*, Washington: IMF.

Goldstein, Morris (2000) "IMF Structural Conditionality: how much is too much?", paper presented at NBER Conference on "Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies", Woodstock, 19-21 October, http://ssrn.com/abstract=300885.

Gould, Erica (2006) *Money talks: The International Monetary Fund, conditionality, and supplementary financiers*, Stanford: Stanford University Press.

——— (2003) "Money Talks: Supplementary Financiers and International Monetary Fund Conditionality", *International Organization*, Vol. 57, Nº 3, pp. 551-586.

Graham, Carol and Masson, Paul (2002) "The IMF's Dilemma in Argentina: Time for a New Approach to Lending?", *Policy Brief*, Nº 111, The Brookings Institution, November.

Gutner, Tamar (2007) "Minding the Gap: Understanding IO Performance", Paper Presented to the ISA Conference, Chicago IL, February 28-March 3.

Haque, Nadeem and Khan, Mohsin (1998) "Do IMF-Supported ProgramsWork? A Survey of the Cross-Country Empirical Evidence", *IMF Working Paper*, Nº 169, Washington.

Harper, Richard (1998) *Inside the IMF: An Ethnography of Documents, Technology, and Organizational Action*, San Diego: Academic Press.

Helleiner, Eric (2005) "The Strange Story of Bush and the Argentine Debt Crisis", *Third World Quarterly*, Vol. 26, Nº 6, pp. 951-969.

Heredia, Mariana (2010) "La hechura de la política económica: Los economistas, la convertibilidad y el modelo neoliberal", mimeo.

——— (2006) “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”, en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Hopenhayn, Benjamín y Vanoli, Alejandro (2004) “La reestructuración de la deuda pública argentina en el marco del Plan Fénix”, en Plan Fénix, *Sociedad y Deuda Externa. Dimensiones sociales, políticas, económicas y jurídicas*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 81-114.

Hopmann, P. Terrence (1995) “Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 542, Nº 1, pp. 24-47.

——— (1990) “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales, *Documento de Trabajo*, Nº 8, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD / CEPAL, Santiago de Chile.

Hyde, Susan and O’Mahony, Angela (2008) “International Scrutiny and Pre-Electoral Fiscal Manipulation in Developing Countries”, *SSRN Working Paper Series*, http://ssrn.com/abstract=1128984

IMF (2009) “IMF Overhauls Nonconcessional Lending Facilities and Conditionality”, *Public Information Notice*, Nº 09/40, April 3, http://www.imf.org.

——— (2008) “IMF Board of Governors Approves Key Element of IMF's New Income Model”, *Press Release*, Nº 08/101, May 6, http://www.imf.org.

——— (2005) “Argentina- Staff Report for the 2005 Article IV Consultation”, IMF Staff Country Report 05/236, Washington: IMF.

——— (2004a) “Argentina- First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria”, IMF Staff Country Report 04/194, Washington: IMF.

——— (2004b) “Argentina-Second Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Performance Criteria”, IMF Staff Country Report 04/195, Washington: IMF.

——— (2004c) “Financial Risk in the Fund and the Level of Precautionary Balances”, February 3, Washington: IMF.

——— (2004d) “IMF Completes First Review of Argentina's Stand-By and Grants Waivers”, *Press Release* 04/16, January 28, Washington: IMF.

——— (2004e) “Transcript of a Press Briefing by Thomas C. Dawson”, February 12, Washington, http://www.imf.org/external/np/tr/2004/tr040212.htm.

——— (2004f) “IMF Executive Board Completes Second Review of Argentina's Stand-By Arrangement”, *Press Release* 04/57, March 22, Washington: IMF.

——— (2003a) “Argentina-Request for Stand-By Arrangement”, IMF Staff Country Report 03/101, Washington: IMF.

——— (2003b) “Argentina- First Review Under the Stand-By Arrangement and Exchange System”, IMF Staff Country Report 03/214, Washington: IMF.

——— (2003c) “Argentina-Second Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria”, IMF Staff Country Report 03/215, Washington: IMF.

——— (2003d) “Argentina-Third Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria”, IMF Staff Country Report 03/278, Washington: IMF.

——— (2003e) “Argentina-Request for Stand-By Arrangement and Request for Extension of Repurchase Expectations”, IMF Staff Country Report 03/392, Washington: IMF.

——— (2003f) “IMF Managing Director Issues Statement on Transitional Credit Support for Argentina”, *Press Release* 03/06, January 17, Washington: IMF.

——— (2003g) “Lessons from the Crisis in Argentina”, Washington: IMF http://www.imf.org/external/np/pdr/lessons/100803.pdf
——— (2003h) “IMF Completes Third Review of Argentina's Stand-By Arrangement, Approves US$1.05 Billion Disbursement”, *Press Release* 03/126, July 28, Washington: IMF.
——— (2002i) “IMF Statement on Argentina”, *News Brief* 02/130, December 20, Washington: IMF.
——— (2002g) “Transcript of a Press Conference by IMF Managing Director Horst Köhler”, September 26, Washington: IMF.
——— (2002f) “IMF Managing Director Köhler Welcomes Independent Advisors' Report on Argentina”, *News Brief* 02/80, July 29, Washington: IMF.
——— (2002e) “Press Statement by the IMF Mission to Argentina”, *News Brief* 02/20, March 15, Washington: IMF.
——— (2002c) “Transcript of a Press Briefing (Teleconference) on Argentina Anne O. Krueger”, January 11, Washington: IMF.
——— (2002b) “The Modalities of Conditionality – Further Considerations”, January 8, Washington: IMF.
——— (2002a) “Argentina-Staff Report for the 2002 Article IV Consultation”, IMF Staff Country Report 03/226, Washington: IMF.
——— (2002d) “Guidelines on Conditionality”, September 25, http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm.
——— (2002h) “IMF Issues Press Statement on Argentina”, November 14, Washington: IMF.
——— (2001a) “Argentina-Second Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Augmentation”, IMF Staff Country Report 01/26, Washington: IMF.
——— (2001b) “Argentina-Third Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers and Modification of the Program”, IMF Staff Country Report 01/90, Washington: IMF.
——— (2001c) “Argentina- Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Rephasing of the Arrangement”, EBS/01/150, Washington: IMF.
——— (2001d) “IMF Managing Director Köhler Welcomes Argentine Senate Action”, *News Brief* 01/67, July, 30.
——— (2001e) “IMF Augments Argentina Stand-By Credit to $21.57 Billion, and Completes Fourth Review”, *Press Release* 01/37, September, 7.
——— (2000a) “Argentina-Request for Stand-By Arrangement”, EBS/00/20, Washington: IMF.
——— (2000b) “Argentina-Staff Report for the 2000 Article IV Consultation, First Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria”, IMF Staff Country Report 00/164, Washington: IMF.
——— (2000c) “IMF Managing Director Horst Köhler to Visit Argentina, Brazil, Honduras and Mexico”, *News Brief* 00/28, May 11, http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2000/nb0028.htm
——— (2000d) “IMF's Köhler Supports Strengthening of Argentina's Program”, *News Brief* 00/101, November, 10.
——— (1999a) “Argentina-Staff Report for the 1999 Article IV Consultation and Second Review Under the Extended Arrangement”, EBS/99/15, Washington: IMF.
——— (1999b) “Argentina- Third Review Under the Extended Arrangement”, EBS/99/75, Washington: IMF.
——— (1999c) “IMF Completes Third Review Under EFF for Argentina”, News Brief 99/24, May 26, http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1999/nb9924.htm.

——— (1998a) “Argentina-Staff Report for the 1997 Article IV Consultation and Request for Extended Arrangement”, EBS/98/6, Washington: IMF.
——— (1998b) “Argentina-First Review Under the Extended Arrangement”, EBS/98/160, Washington: IMF.
Jensen, Nathan (2004) “Crisis, Conditions, and Capital: The Effect of International Monetary Fund Agreements on Foreign Direct Investment Inflows”, *The Journal of Conflict Resolution,* Vol. 48, Nº 2, pp. 194-210.
Jha, Raghbendra and Saggar, Mridul (2001) “Determinants of Sovereign Borrowings from IMF”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 36, Nº 36, pp. 3467-3471.
Kahler, Miles (1993) “Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries”, en Evans, P., Jacobson, H. and Putnam R. (eds.) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, pp. 363-394.
——— (1992) “The United States and the International Monetary Fund: Declining Influence or Declining Interest?”, en Karns, M. y Mingst, K. (eds.) *The United States and Multilateral Institutions. Patterns of changing instrumentality and influence*, London and New York: Routledge.
Karns, Margaret y Mingst, Karen (1992) “The United States and Multilateral Institutions: A Framework for Analysis” en Karns, M. y Mingst, K. (eds.) *The United States and Multilateral Institutions. Patterns of changing instrumentality and influence*, London and New York: Routledge.
Katz, Claudio (2002) “El desafío crítico a los economistas ortodoxos”, *Revista Kabái*, Universidad Nacional de Colombia, Nº 10, pp. 55-71.
——— (2001) “Las crisis recientes en la periferia”, *Realidad Económica,* Nº 183, pp. 18-43.
Keohane, Robert (1988) *Después de la Hegemonía,* Buenos Aires: GEL.
Kirchner, Néstor (2005) “Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de anuncio del Plan de Desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional”, 15 de diciembre, Casa Rosada, Salón Blanco, en www.presidencia.gov.ar
Knight, Malcolm and Santaella, Julio (1997) “Economic Determinants of IMF financial arrangements”, *Journal of Development Economics*, Vol. 54, Nº 2, pp. 405-436.
Köhler, Horst (2000) “Toward a More Focused IMF”, Luncheon Address at International Monetary Conference, Paris, May 30, IMF, http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/053000.htm
Krasner, Stephen (1982) “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, Vol. 36, Nº 2, pp. 185-205.
Kulfas, Matías (2004) “La deuda externa argentina: reflexiones sobre su reestructuración y sostenibilidad”, en AA.VV., *Argentina: la crisis de la deuda. Recopilación de actos seminario erlassjahr.de / Misereor,* Berlín: s/e, pp. 31-78.
Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003) *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración,* Argentina, Fundación OSDE / CIEPP.
Kulfas, Matías, Porta, Fernando y Ramos, Adrián (2002) “Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina”, *Serie estudios y perspectivas*, Nº 10, CEPAL, Buenos Aires: Naciones Unidas.
Labaqui, Ignacio (2009) “¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde”, *XVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, PUC, 11-14 de junio.
Lane, Timothy and Phillips, Steven (2002) “Riesgo moral ¿Alienta el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?”, *Serie Temas de Economía,* Nº 28, Washington: IMF.

Lax, David and Sebenius, James (1986) *The manager as negotiatior*, New York: The Free Press.
Lehman, Howard and McCoy, Jennifer (1992) "The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations", *World Politics*, Vol. 44, Nº 4, pp. 600-644.
Leiteritz, Ralf (2005) "Explaining organizational outcomes: the International Monetary Fund and capital account liberalization", *Journal of International Relations and Development*, Vol. 8, Nº 1, pp. 1-26.
Lichtensztejn, Samuel y Baer, Mónica (1989) *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
Lo Vuolo, Rubén (2005) "Pagos anticipados al FMI: Honrar las deudas con los más fuertes, descargar su costo en los más débiles", *Serie Análisis de Coyuntura*, Nº 10, CIEPP.
Luján, Carlos (2007) "La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 16, pp.181-200.
Marchesi, Silvia (2003) "Adoption of an IMF Programme and Debt Rescheduling. An empirical analysis", *Journal of Development Economics*, Vol. 70, Nº 2, pp. 403-423.
Marhall, Monty and Jaggers, Keith (2009) "Polity IV Project: Dataset Users' Manual", George Mason University and Center for Systemic Peace, http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2007.pdf
Martin, Lisa (2006) "Distribution, Information, and Delegation to International Organizations: the Case of IMF Conditionality," en Hawkins, Darren *et al*., (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, pp. 140-164.
——— (2005) "International Institutions in the New Global Economy", http://www.people.fas.harvard.edu/~llmartin/Papers/Books/IntlInstIntro.pdf
Mc Kinney, John (1998) *Tipología constructiva y teoría social*, Buenos Aires: Amorrortu.
Mearsheimer, John (1994/95) "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, Nº 3, pp. 5-49.
Meltzer Report (2000) "Report of the International Financial Institutions Advisory Commission", March, http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf
Meltzer, Allan (1998) "Asian Problems and the IMF", *Cato Journal*, Vol. 17, Nº 3, pp. 267-274.
Miller, Calum (2006) "Pathways through Financial Crisis: Turkey", *Global Governance*, Vol. 12, Nº 4, pp. 449-464.
Ministerio de Economía (2004) "Análisis Nº II. Argentina, el FMI y la crisis de la deuda", Julio, Año 1, Nº 2, http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro2/2_fmi_crisis_deuda.pdf
——— (2003) "Assessment by the Government of Argentina of the IMF Staff Reports for the 2002 Article IV Consultation with Argentina", en IMF (2002) "Argentina-Staff Report for the 2002 Article IV Consultation", IMF Staff Country Report 03/226, Washington: IMF.
Mintzberg, Henry (1993) *El proceso estratégico*, México: Prentice Hall.
Momani, Bessma (2007) "IMF staff: Missing link in fund reform proposals", *Review of International Organizations*, Vol. 2, pp. 39-57.
——— (2004) "American politicization of the International Monetary Fund", *Review of International Political Economy*, Vol. 11, Nº 5, pp. 880-904.
——— (2002) "The role of the International Monetary Fund in American foreign economic policy toward Egypt, 1985-1998", Ph.D. Thesis, Graduate Program in Political Science, University of Western Ontario.
Moravcsik, Andrew (1993) "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", Evans, P., Jacobson, H.and Putnam, R. (eds.), *Double-Edged Diplomacy*.

International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
Morgenthau, Hans (1986) *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: GEL.
Murillo, Victoria (2001) "La encrucijada del sindicalismo latinoamericano", *Política y Gobierno*, Vol. VIII, Nº 2, pp. 315-346.
Mussa, Michael (2002) *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*, Argentina: Editorial Planeta.
Nahón, Carolina (2006) "La metamorfosis del Estado. Límites y potencialidades de la regulación pública", *I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía*, IDAES-UNSAM.
Nemiña, Pablo (2011) "Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004", *Temas y Debates*, UNR, Año 15, Nº 22, pp. 87-113.
——— (2010a) "Los planes White y Keynes de creación del FMI bajo la mirada de Prebisch", *Kairos. Revista de Temas Sociales*, Año 14, Nº 25, http://www.revistakairos.org/k25-05.htm
——— (2010b) "Alcances de la reforma de la política de financiamiento y condicionalidad del FMI", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 41, Nº 160, pp. 39-66.
——— (2009) "Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras a partir de su actuación durante la crisis argentina (2001-2002)", *Documentos de Investigación Social*, Nº 8, IDAES-UNSAM.
——— (2006) "The World Bank and the International Monetary Fund in the recent Argentine crisis. Better together or separated?", The Student's Library on the World Bank, World Bank, http://lnweb90.worldbank.org/exteu/SharePapers.nsf/pages/Homeen
Nochteff, Hugo (1999) "La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto", *Época. Revista de Economía Política*, Año 1, Nº 1, diciembre.
Nooruddin, Irfan and Woo, Byungwon (2009) "Heeding the Sirens: Why Some States Enter IMF Programs Sooner than Others?", paper presented at the *50th Annual Meeting of the International Studies Association*, New York February 15, http://www.allacademic.com/meta/p313955_index.html
O'Donnell, Guillermo (1985) "Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?", *Revista de la CEPAL*, Nº 27.
Oatley, Thomas and Yackee, Jason (2004) "American Interests and IMF Lending", *International Politics*, Vol. 41, Nº 3, pp. 415-429.
OEI Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2007) "Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI", Informe de Evaluación, Washington: FMI.
——— (2004) "Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001", Washington: FMI http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf
Onno de Beaufort Wijnholds, J. (2003) "The Argentine Drama: A View from the IMF Board", en Teunissen, J. and Akkerman, A. (eds.) *The crisis that was not prevented. Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation*, The Hague: Fondad, pp. 101-119.
Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2007) "La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad", *Papeles de Trabajo*, Nº 2, http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/.
——— (2006) "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la «década perdida»", en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Oszlak, Oscar (1997) “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?”, en línea: www.top.org.ar [publicado en *Revista del CLAD*, Nº 9, octubre].
Persson, Stefan (1994) “Deadlocks in International Negotiations”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 29, Nº 3, pp. 211-244.
Pollock, David, Karner, Daniel y Love, Joseph (2001) “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, Nº 75, pp. 9-24.
Portantiero, Juan Carlos (1977) “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, N° 2, pp. 531-566.
Prebisch, Raúl (1993 [1949]) “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en Prebisch, R., *Obras 1919-1949*, Tomo IV, Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
Przeworski, Adam and Vreeland, James R. (2000) “The Effect of IMF Programs on Economic Growth”, *Journal of Development Economics*, Vol. 62, Nº 2, pp. 385-421.
Putnam, Robert (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, *Zona Abierta*, Nº 74, pp. 69-120.
Raiffa, Howard (1991) *El arte y la ciencia de la negociación*, México: Fondo de Cultura Económica.
Rapetti, Martín (2005) “La Macroeconomía Argentina durante la Post-convertibilidad: Evolución, Debates y Perspectivas”, *Policy Paper Series*, Nº 5, October, Observatorio Argentina, New York University, http://www.argentinaobservatory.org/documents/publications/ewg_pp5.pdf
Remes Lenicov, Jorge, Todesca, Jorge y Ratti, Eduardo (2002) “La crisis argentina”, mimeo.
Rosnick, David y Weisbrot, Mark (2007) “¿Pronóstico político? Las desacertadas proyecciones del FMI sobre el crecimiento económico en Argentina y Venezuela”, Center for Economic and Policy Research, April, www.cepr.net
Salacuse, Jeswald (2000) “Lessons for Practice”, en Zartman W. and Rubin, J. (Eds.) *Power and Negotiation*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
Salomón, Mónica (2002) “La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 4, http://www.reei.org/reei4/salomon.pdf
Schelling, Thomas (1964) *La estrategia del conflicto*, Madrid: Tecnos.
Schorr, Martín (2005) “Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina.
Schvarzer, Jorge (1987) “La experiencia argentina de renegociación de la deuda externa: Limitaciones y perspectivas”, en Wionczek, M. (ed.) *La crisis de la deuda externa en América Latina*, México: Fondo de Cultura.
Schvarzer, Jorge y Finkelstein, Hernán (2003) “Bonos, cuasi monedas y política económica”, *Realidad Económica*, Nº 193.
Sebenius, James (1992) “Negotiation Analysis: A Characterization and Review”, *Management Science*, Vol. 38. Nº 1, pp. 18-38.
Setser, Brad y Gelpern, Anna (2006) “Pathways through Financial Crisis: Argentina”, *Global Governance*, Vol. 12, Nº 4, pp. 465-488.
Sidicaro, Ricardo (2001) *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires: Libros del Rojas.
Stake, Robert (1994) “Case Studies”, en Denizen, N.& Lincoln, Y. (eds.) *Handbook of Qualitative Researc*h, Newbury Park, CA: Sage, pp. 236-247.

Stanley, Leonardo (2004) “Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente”, *Serie Desarrollo Productivo*, Nº 158, Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar en la globalización*, Argentina: Editorial Taurus.
——— (1998) “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Nº 151.
Stiles, Kendall (1991) *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
——— (1990) “IMF Conditionality: Coercion or Compromise?”, *World Development*, Vol. 18, Nº 7, pp. 959-974.
——— (1987) *Structure and Process of IMF Decision-Making*, Tesis de Doctorado, John Hopkins University.
Stone, Randall (2008) “The Scope of IMF Conditionality”, *International Organization*, Vol. 62, Nº 4, pp. 589–620.
Strange, Susan (2001) *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona: Icaria editorial s.a., Intermón Oxfam.
——— (1982) “Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis”, *International Organization*, Vol. 36, Nº 2, pp. 479-496.
——— (1974) “IMF: Monetary Managers”, Cox, R. and Jacobson, H., *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven and London: Yale University Press.
Swedberg, Richard (1986) “The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank”, *Journal of Peace Research*, Vol. 23, Nº 4, pp. 377-390.
Tenembaum, Ernesto (2004) *Enemigos. Argentina y el FMI: la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los noventa*, Buenos Aires: Norma.
Terragno, Rodolfo (2005) *La simulación. Argentina y el FMI: dos décadas de mentiras y autoengaños*, Buenos Aires: Planeta.
Thacker, Strom (1999) “The High Politics of IMF Lending”, *World Politics*, Nº 52, pp. 38-75.
The Nordic-Baltic Office (2004) “Report 2004/1. The Global Economy and Recent Policy Developments in the International Monetary Fund”, April 23, http://www.eestipank.info/pub/en/majandus/IMF/_20040423.pdf
Todesca, Jorge (2006) *El mito del país rico*, Buenos Aires: Emecé Editores.
Torres, Hector (2005) “Argentina and the IMF: Learning lessons from our experience”, Working Paper, Argentina Program, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Lessons_from_Argentina1.pdf
Toussaint, Eric (2004) *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Buenos Aires: CLACSO.
Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Inited Kingdom: Princeton University Press.
Uncommon Knowledge (1998) “ADIOS, IMF? International Monetary Fund”, Recorded on December 15, 1998, http://www.hoover.org/multimedia/uncommon-knowledge/26974
Vaubel, Roland (1996) “Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence”, *The World Economy*, Vol. 19, Nº 2, pp. 195-210.
——— (1991) “The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice Analysis”, en Vaubel, R. and Willett, T. (eds.) *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Boulder: Westview Press, pp. 204-244.
Vetterlein, Antje (2007) “Change in international organizations: innovation or adaptation? A comparison of the World Bank and the International Monetary Fund”, en Stone, D. and Wright, C. (eds.), *The World Bank and Governance. A decade of Reform and Reaction*, USA and Canada: Routledge.

Vicario, Tiziana (2004) "Argentina y el FMI: una visión integrada de los factores internos y externos de la crisis", *Revista CICLOS*, Año XIV, Vol XIV, Nº 27.
Vreeland, James R. (2006) "IMF Program Compliance: Aggregate Index versus Policy Specific Research Strategies", *The Review of International Organizations*, Vol. 1, Nº 4, pp. 359-378.
——— (2005) "The International and Domestic Politics of IMF Programs", Department of Political Science, Yale University, http://www9.georgetown.edu/faculty/jrv24/international_and_domestic_politics_IMF.html
——— (2003a) *The IMF and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
——— (2003b) "Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases", *International Political Science Review*, Vol. 24, Nº 3, pp. 321-343.
——— (2002a) "The Effect of IMF Programs on Labor", *World Development*, Vol. 30, Nº 1, pp. 121-139.
——— (2002b) "Institutional Determinants of IMF Agreements", Department of Political Science, Yale University, http://www9.georgetown.edu/faculty/jrv24/IMFVeto.html
Wainerman, Catalina y Sautu, Ruth (comps.) (1997) *La trastienda de la investigación*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
Walt, Stephen (1998) "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, Nº 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Spring, pp. 29-46.
Wendt, Alexander (1994) "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review*, Vol. 88, N° 2, pp. 384-396.
——— (1992) "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, Nº 2, Spring, pp. 391-425.
Williams, David (2006) "'Ownership', Sovereignty and Global Governance", Global Economic Governance Programme, Oxford University, june http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Williams%20sovereignity%20and%20ownership.pdf.
Woods, Ngaire (2006a) "Understanding Pathways through Financial Crises and the Impact of the IMF: An Introduction", *Global Governance*, Vol. 12, Nº 4, pp. 373-393.
Woods, Ngaire (2006b) *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Ithaca and London: Cornell University Press.
——— (2003) "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*, New York: Oxford University Press.
——— (2000) "The Political Economy of Globalization", en Woods, N. (ed.), *The political economy of globalization*, London: Macmillan Press.
Yin, Robert (1994) *Case Study Research. Design and Methods*, 2nd ed., Thousand Oaks: Sage.
Zartman, William and Rubin, Jeffrey (2000) "The Study of Power and the Practice of Negotiation", en Zartman, W. and Rubin, J. (Eds.) *Power and Negotiation*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 3-28.
Zelaznik, Javier (2003) "Gobierno", en Pinto, J. (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 245-270.
Zoccali, Guillermo (2003) "Statement by A. Guillermo Zoccali on Behalf of his Argentine Authorities", September 20, IMF, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03392.pdf

Fuentes estadísticas, periodísticas y documentales

Aspectos Relevantes de los Acuerdos Nación - Provincias. Seguimiento, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, http://www.mecon.gov.ar/hacienda/anexo3.xls
Cartas de Intención y Memorándums de Política Económica (acuerdos entre Argentina y el FMI), años 1998 a 2005.
Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Ministerio de Economía, http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/
Diario Oficial de la Unión Europea, noviembre de 2003.
Diarios *Ámbito Financiero*, *Clarín*, *La Nación*, *New York Times* y *Página /12*, años 1997 a 2006.
FMI (1993) *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*, Washington: FMI.
IMF (2010) *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF*, 34th Issue, September 1, http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, Ministerio de Economía, http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp
Información Legislativa InfoLEG, http://infoleg.mecon.gov.ar/
Informe al Congreso de la Nación, Banco Central de la República Argentina, años 2002 a 2006, http://www.bcra.gov.ar/
Informe Económico Trimestral, Ministerio de Economía, años 1998 a 2008, http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm
International Economic Accounts, Bureau of Economic Analysis, US Department of Commerce, http://www.bea.gov/international/index.htm
Presupuestos Nacionales (Mensajes de Remisión, Proyectos de Ley y Leyes de Presupuesto), Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía, años 1998 a 2007, http://www.mecon.gov.ar/onp/html/
Serie Estadística de Balanza de Pagos, Ministerio de Economía, www.mecon.gov.ar
Serie Estadística de Cuenta Ahorro – Inversión, Ministerio de Economía, www.mecon.gov.ar
The Institute of International Finance, Inc., http://www.iif.com/
US Department of State - Bureau of International Organization Affairs, *Voting Practices in the United Nations. Report to Congress*, Washington, años 2001 a 2003.
G15, http://www.g15.org/

Entrevistas realizadas

Alconada Mon, Hugo, corresponsal del Diario *La Nación* en Washington desde 2004, 26/12/07.
Baldrich, Jorge, secretario de Hacienda desde el 30/3/01 al 4/1/02, 29/10/09.
Kiguel, Miguel, secretario de Financiamiento desde 1996 a 2000, 27/8/10.
Paiva, Claudio, funcionario del departamento del Hemisferio Occidental del FMI entre 1996 y 2008, 12/6/09.
Todesca Botto, Cecilia, asesora superior del director ejecutivo por Argentina ante el FMI (Héctor Torres) desde noviembre de 2004 a 2006, 14/10/09.

ANEXOS

Anexo 1. Esquema metodológico de análisis del objeto de estudio

Los cuadros A.1.1, A.1.2 y A.1.3 presentan de modo resumido la cadena explicativa propuesta:

Cuadro A.1.1: Esquema metodológico de análisis (unidad de análisis)

Unidad de análisis (UA)	Variables (UA)	Atributos (UA)
Estrategias de negociación	1. Disposición a otorgar concesiones (Etapa I, Gobierno y FMI)	Cambios sobre la postura inicial
	2. Disposición a implementar los compromisos (Etapa II, Gobierno)	Acciones orientadas a cumplir los compromisos
	3. Disposición a tolerar el incumplimiento (Etapa II, FMI)	Reacción ante el incumplimiento de compromisos

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.1.2: Esquema metodológico de análisis (subunidades de análisis)

Subunidades de análisis (SUA)	Variables (SUA)	Atributos (SUA)
Posición negociadora	Fortaleza	1. Apoyo de actores que poseen intereses compartidos o similares
		2. Neutralización de enfrentamientos con actores que poseen intereses divergentes
		3. Contexto macroeconómico
Estilo del negociador	Flexibilidad	1. Preferencias respecto de la política económica
		2. Receptividad a propuestas del adversario

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A.1.3: Esquema metodológico de análisis (problema de investigación)

Configuración de procesos de negociación	Variables	Atributos
1) Grado de conflicto 2) Etapas en las que se concentra el conflicto 3) Resultado de las negociaciones	Duración de negociaciones	Duración
	Suscripción del acuerdo (o ratificación de la revisión)	Resultado de la discusión en el Directorio Ejecutivo
	Tipo y duración del acuerdo	Tipo: *Stand-By*, *EFF*
		Duración pautada
	Financiamiento	Monto del financiamiento incluido
		Línea de crédito utilizada
		Existencia de *roll-overs*
	Condicionalidades	Cantidad
		Clase (cuantitativas o estructurales)
		Grado de exigencia
		Cumplimiento
		Entrega de *waivers*

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Detalle de las negociaciones entre el FMI y la Argentina (1998-2006)

Cuadro A.1.4: Negociaciones entre el FMI y la Argentina entre 1998 y 2006. Detalle de presidente y ministro de Economía a cargo, lugar y fecha de realización, fecha de redacción de la carta de intención (CI) y de aprobación del Directorio.

P	M	Acuerdo / Revisión / Artículo IV	Misiones negociadoras	Redacción CI	Aprobación Directorio
MENEM	FERNANDEZ	SAF 3 años 1998 – 2001 (suspendido en Marzo de 2000)	Noviembre 5 a 17, 1997 (Bs. As.)	Diciembre 3, 1997	Febrero 4, 1998
		Artículo IV 1997	Agosto 19 a Septiembre 2, 1997 (Bs. As.)	n/c	Febrero 4, 1998
		SAF 1ª Revisión	Julio 20 a 28, 1998 (Bs. As.)	Septiembre 8, 1998	Septiembre 23, 1998
		SAF 2ª Revisión, más Artículo IV 1998/1999	Noviembre 30 a Diciembre 15, 1998 (Bs. As.)	Enero 11, 1999	Marzo 3, 1999
		SAF 3ª Revisión	Abril 5 a 12, 1999 (Bs. As.)	Mayo 10, 1999	Mayo 26, 1999
DE LA RUA	MACHINEA	SBA 3 años 2000 – 2003	Enero 13-28, 2000 (Bs. As.)	Febrero 14, 2000	Marzo 10, 2000
		SBA 1ª Revisión, más Artículo IV 2000	Mayo 30 a Junio 12, 2000 (Bs. As.) – Finales de Agosto (Oficinas FMI)	Septiembre 5, 2000	Septiembre 15, 2000
		SBA 2ª Revisión	Noviembre 26 a Diciembre 12, 2000	Diciembre 21, 2000	Enero 12, 2001
	CAVALLO	SBA 3ª Revisión	Abril 16-27, 2001 (Bs. As.) – Abril 28-30 (Oficinas FMI)	Mayo 3, 2001	Mayo 21, 2001
		SBA 4ª Revisión	Julio 23 a Agosto 7, 2001 (Bs. As.) – Agosto 10-17 (Oficinas FMI)	Agosto 30, 2001	Septiembre 7, 2001
		SBA 5ª Revisión	Noviembre 28 a diciembre 4, 2001 (Bs. As.) – Finales de diciembre (Oficinas FMI)	-	-
DUHALDE	LAVAGNA	Artículo IV 2002	Numerosas ocasiones durante 2002	n/c	Enero 8, 2003
		SBA 8 meses Ene 24, 2003 – Ago 31, 2003	1) Marzo 5-15, 2002 (Bs. As.); 2) Abril 8-17, 2002 (Bs. As.); 3) Junio 13-20, 2002 (Bs. As.); 4) Enero 9-16, 2003 (Bs. As.). Además de diversas misiones a las Oficinas del FMI durante 2002.	Enero 16, 2003	Enero 24, 2003
		SBA 1ª Revisión	Febrero 24 a Marzo 3, 2003 (Bs. As.)	Marzo 3, 2003	Marzo 19, 2003
KIRCHNER		SBA 2ª Revisión	Abril 28 a Mayo 9 y Junio 4-6, 2003 (Bs. As.)	Junio 13, 2003	Junio 20, 2003
		SBA 3ª Revisión	Julio 3-14, 2003 (Bs. As.)	Julio 18, 2003	Julio 28, 2003
		SBA 3 años 2003 – 2006	Agosto 4-18 y Septiembre 2-10, 2003 (ambas en Bs. As.)	Septiembre 10, 2003	Septiembre 20, 2003
		SBA 3 años 1ª Revisión	Noviembre 6-14 y Diciembre 19-23, 2003 (ambas en Bs. As.)	Enero 9, 2004	Enero 28, 2004
		SBA 3 años 2ª Revisión	Febrero 19-27, 2004 (Bs. As.)	Marzo 10, 2004	Marzo 22, 2004
		SBA 3 años 3ª Revisión	Junio 10-25, 2004 (Bs. As.)	-	-
		Artículo IV 2005	Marzo 14-18, Abril 16-18, Mayo 10-12 de 2005 (en Oficinas FMI). Además, de varias videoconferencias entre Washington y Bs. As.	n/c	Junio 20, 2005
	*	Artículo IV 2006	Mayo 29 a Junio 9, 2006 (Bs. As.)	n/c	Julio 28, 2006

* Ministra de Economía: Felisa Miceli
P: presidente
M: ministro de Economía
SBA: *stand-by*
SAF: servicio de ampliado de financiamiento
Fuente: elaboración propia en base a diversos *Staff Reports*, Cartas de Intención, Memorándum de Política Económica y otros documentos del FMI publicados entre 1998 y 2006.

Anexo 3. Estadísticas económicas de Argentina

Cuadro A.2.1: Argentina. Balanza de Pagos 1994-2006.
En millones de dólares a fin del período. Datos de 2006 preliminares.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cuenta Corriente	**-10.981**	**-5.104**	**-6.755**	**-12.116**	**-14.465**	**-11.910**	**-8.955**	**-3.780**	**8.767**	**8.140**	**3.213**	**5.275**	**7.768**
Bienes y Servicios	-7.918	-1.079	-1.787	-6.508	-7.541	-4.906	-1.832	3.522	15.718	15.612	11.934	12.085	13.427
Rentas de la Inversión	-3.571	-4.635	-5.460	-6.119	-7.383	-7.468	-7.530	-7.731	-7.466	-7.950	-9.243	-7.253	-6.102
Intereses	-1.772	-2.541	-3.380	-4.199	-5.090	-5.852	-5.921	-7.473	-7.696	-7.317	-6.956	-3.358	-1.163
Utilidades y dividendos	-1.799	-2.094	-2.080	-1.920	-2.293	-1.616	-1.609	-258	230	-633	-2.286	-3.895	-4.939
Otros	508	609	492	511	459	464	407	428	515	478	522	443	443
Cuenta Capital y Financiera	**13.781**	**7.701**	**12.249**	**17.709**	**18.354**	**13.772**	**8.732**	**-5.442**	**-11.404**	**-3.172**	**1.518**	**3.473**	**-5.401**
Sector Público y BCRA	4.455	7.791	10.078	6.943	8.922	10.002	9.122	7.511	2.216	3.843	1.517	596	-7.227
Crédito bilateral y comercial	3.612	4.012	7.884	6.040	6.462	5.104	7.460	-3.962	-2.454	-7.274	-9.881	-393	4.804
Crédito IFI's	853	3.507	1.387	1.198	2.207	1.344	1.967	11.320	-2.859	-9	-2.220	-3.309	-10.803
Privatizaciones	515	1.113	580	892	351	4.192	32	25	0	0	0	0	0
Otros (incluye atrasos)	-525	-841	227	-864	-98	-638	-337	128	7.529	11.126	15.224	4.298	-1.228
Sector Financiero	1.555	2.770	-1.200	-323	4.017	2.363	-695	845	-765	-2.133	-1.107	-1.434	-121
Sector Privado No Financiero	7.771	-2.860	3.371	10.389	5.414	1.407	305	-13.798	-12.856	-4.882	-499	4.311	1.947
Inversión Directa Neta	2.570	2.616	4.683	3.857	3.520	17.746	9.328	1.997	2.623	704	3.153	3.477	2.351
Crédito externo	3.927	4.391	2.778	9.146	6.986	609	410	-1.916	-4.139	-1.599	-1.998	-2.025	339
Otros	1.274	-9.867	-4.090	-2.614	-5.092	-16.948	-9.433	-13.879	-11.340	-3.987	-1.654	2.859	-743
Variación de Reservas	682	-102	3.882	3.273	3.438	1.201	-439	-12.083	-4.516	3.581	5.319	8.857	3.530
Errores y Omisiones	-2.118	-2.699	-1.611	-2.321	-451	-662	-216	-2.861	-1.878	-1.387	590	109	1.163

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Cuadro A.2.2: Argentina. Balanza de Pagos y PBI 1994-2006.
En porcentaje del PBI corriente. Datos de 2006 preliminares.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cuenta Corriente	-4,27%	-1,98%	-2,48%	-4,14%	-4,84%	-4,20%	-3,15%	-1,41%	9,43%	6,35%	2,13%	3,01%	3,66%
Bienes y Servicios	-3,08%	-0,42%	-0,66%	-2,22%	-2,52%	-1,73%	-0,64%	1,31%	16,91%	12,18%	7,93%	6,89%	6,32%
Rentas de la Inversión	-1,39%	-1,80%	-2,01%	-2,09%	-2,47%	-2,63%	-2,65%	-2,88%	-8,03%	-6,20%	-6,14%	-4,13%	-2,87%
Intereses	-0,69%	-0,98%	-1,24%	-1,43%	-1,70%	-2,06%	-2,08%	-2,78%	-8,28%	-5,71%	-4,62%	-1,91%	-0,55%
Utilidades y dividendos	-0,70%	-0,81%	-0,76%	-0,66%	-0,77%	-0,57%	-0,57%	-0,10%	0,25%	-0,49%	-1,52%	-2,22%	-2,33%
Otros	0,20%	0,24%	0,18%	0,17%	0,15%	0,16%	0,14%	0,16%	0,55%	0,37%	0,35%	0,25%	0,21%
Cuenta Capital y Financiera	5,35%	2,98%	4,50%	6,05%	6,14%	4,86%	3,07%	-2,03%	-12,27%	-2,47%	1,01%	1,98%	-2,54%
Sector Público y BCRA	1,73%	3,02%	3,70%	2,37%	2,98%	3,53%	3,21%	2,80%	2,38%	3,00%	1,01%	0,34%	-3,40%
Crédito bilateral y comercial	1,40%	1,55%	2,90%	2,06%	2,16%	1,80%	2,62%	-1,47%	-2,64%	-5,68%	-6,56%	-0,22%	2,26%
Crédito IFI's	0,33%	1,36%	0,51%	0,41%	0,74%	0,47%	0,69%	4,21%	-3,08%	-0,01%	-1,47%	-1,89%	-5,09%
Privatizaciones	0,20%	0,43%	0,21%	0,30%	0,12%	1,48%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otros (incluye atrasos)	-0,20%	-0,33%	0,08%	-0,30%	-0,03%	-0,23%	-0,12%	0,05%	8,10%	8,68%	10,11%	2,45%	-0,58%
Sector Financiero	0,60%	1,07%	-0,44%	-0,11%	1,34%	0,83%	-0,24%	0,31%	-0,82%	-1,66%	-0,74%	-0,82%	-0,06%
Sector Privado No Financiero	3,02%	-1,11%	1,24%	3,55%	1,81%	0,50%	0,11%	-5,14%	-13,83%	-3,81%	-0,33%	2,46%	0,92%
Inversión Directa Neta	1,00%	1,01%	1,72%	1,32%	1,18%	6,26%	3,28%	0,74%	2,82%	0,55%	2,09%	1,98%	1,11%
Crédito externo	1,53%	1,70%	1,02%	3,12%	2,34%	0,21%	0,14%	-0,71%	-4,45%	-1,25%	-1,33%	-1,15%	0,16%
Otros	0,49%	-3,82%	-1,50%	-0,89%	-1,70%	-5,98%	-3,32%	-5,17%	-12,20%	-3,11%	-1,10%	1,63%	-0,35%
Variación de Reservas	0,26%	-0,04%	1,43%	1,12%	1,15%	0,42%	-0,15%	-4,50%	-4,86%	2,79%	3,53%	5,05%	1,66%
Errores y Omisiones	-0,82%	-1,05%	-0,59%	-0,79%	-0,15%	-0,23%	-0,08%	-1,06%	-2,02%	-1,08%	0,39%	0,06%	0,55%
PBI a precios corrientes (millones de dólares corrientes)	257.440	258.032	272.150	292.859	298.948	283.523	284.204	268.697	92.947	128.165	150.529	175.470	212.425
PBI a precios constantes (millones de pesos de 1993)	250.308	243.186	256.626	277.441	288.123	278.369	276.173	263.997	235.236	256.023	279.141	304.764	330.565
Variación anual del PBI	5,8%	-2,8%	5,5%	8,1%	3,8%	-3,4%	-0,8%	-4,4%	-10,9%	8,8%	9,0%	9,2%	8,5%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y el FMI.

Cuadro A.2.3: Argentina. Endeudamiento, ingresos y saldo fiscal de provincias.
Datos a fin de 2000, en millones de pesos.

Provincia	Stock Deuda	Deuda / Deuda total	Ingresos	Saldo Fiscal	Deficit / Deficit total	Deficit / Ingresos	Deuda / Ingresos	Acuerdo refinanc.
Buenos Aires	4.683.665	21,9%	9.015.882	-1.867.755	56,4%	-20,7%	51,9%	2001
Catamarca	468.059	2,2%	488.793	-27.711	0,8%	-5,7%	95,8%	2000
Chaco	1.381.371	6,5%	894.026	-170.659	5,2%	-19,1%	154,5%	2000
Chubut	402.747	1,9%	581.354	262	0,0%	0,0%	69,3%	2000
Cordoba	1.218.578	5,7%	2.371.138	-106.356	3,2%	-4,5%	51,4%	
Corrientes	1.036.477	4,9%	715.378	9.350	-0,3%	1,3%	144,9%	2001
Entre Ríos	833.414	3,9%	1.103.109	-200.211	6,0%	-18,1%	75,6%	
Formosa	1.143.113	5,4%	604.751	-107.871	3,3%	-17,8%	189,0%	2000
GCBA	760.830	3,6%	3.242.776	83.835	-2,5%	2,6%	23,5%	
Jujuy	835.212	3,9%	598.170	-68.689	2,1%	-11,5%	139,6%	2000
La Pampa	98.350	0,5%	502.806	-1.230	0,0%	-0,2%	19,6%	
La Rioja	426.959	2,0%	555.795	-95.318	2,9%	-17,1%	76,8%	
Mendoza	1.123.822	5,3%	1.273.078	-203.703	6,1%	-16,0%	88,3%	
Misiones	984.941	4,6%	755.980	-124.351	3,8%	-16,4%	130,3%	2001
Neuquen	641.986	3,0%	1.069.498	-36.572	1,1%	-3,4%	60,0%	2000
Rio Negro	1.004.337	4,7%	669.310	-87.954	2,7%	-13,1%	150,1%	2000
Salta	688.648	3,2%	866.832	-73.458	2,2%	-8,5%	79,4%	
San Juan	662.871	3,1%	665.337	-161.143	4,9%	-24,2%	99,6%	2001
San Luis	67.593	0,3%	519.171	46.054	-1,4%	8,9%	13,0%	
Santa Cruz	219.843	1,0%	744.119	-34.896	1,1%	-4,7%	29,5%	
Santa Fe	751.056	3,5%	2.454.268	-105.747	3,2%	-4,3%	30,6%	
S. del Estero	335.400	1,6%	757.400	19.355	-0,6%	2,6%	44,3%	
Tierra del Fuego	473.649	2,2%	398.187	29.071	-0,9%	7,3%	119,0%	2000
Tucuman	1.104.716	5,2%	997.720	-26.919	0,8%	-2,7%	110,7%	2000
Total	21.347.636	n/c	n/c	-3.312.619	n/c	n/c	n/c	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, MECON.

Cuadro A.2.4: Sector Público Nacional No Financiero. Finanzas públicas, 1997-2006.
En millones de pesos a fin del período, base caja.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno Nacional										
Ingresos	65.060	66.398	68.520	65.819	60.722	66.270	92.161	118.469	142.996	183.128
Gasto primario	69.380	70.471	73.288	72.610	69.441	70.820	90.356	106.811	133.578	171.505
Saldo primario	1.468	2.587	3.456	2.864	1.455	2.260	8.688	17.361	19.661	23.165
Intereses	5.789	6.660	8.224	9.656	10.175	6.810	6.883	5.703	10.243	11.542
Resultado Financiero	-4.320	-4.074	-4.768	-6.792	-8.719	-4.549	1.805	11.658	9.418	11.623
Provincias y Municipios										
Ingresos	32.617	33.111	32.274	32.547	30.036	32.385	42.670	57.517	71.618	88.785
Gasto primario	31.678	33.871	34.967	33.988	33.987	32.537	39.455	51.067	67.713	86.138
Saldo primario	940	-760	-2.693	-1.441	-3.951	-152	3.215	6.450	3.905	2.647
Intereses	1.053	1.191	1.432	1.872	2.421	1.479	1.807	1.661	1.912	2.302
Resultado Financiero	-113	-1.951	-4.125	-3.313	-6.372	-1.631	1.408	4.789	1.993	345

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Cuadro A.2.5: Sector Público Nacional No Financiero. Finanzas públicas, 1997-2006.
En porcentaje del PBI corriente.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno Nacional										
Ingresos	22,2%	22,2%	24,2%	23,2%	22,6%	21,2%	24,5%	26,5%	26,9%	28,0%
Gasto primario	23,7%	23,6%	25,8%	25,5%	25,8%	22,7%	24,0%	23,9%	25,1%	26,2%
Saldo primario	0,5%	0,9%	1,2%	1,0%	0,5%	0,7%	2,3%	3,9%	3,7%	3,5%
Intereses	2,0%	2,2%	2,9%	3,4%	3,8%	2,2%	1,8%	1,3%	1,9%	1,8%
Resultado Financiero	-1,5%	-1,4%	-1,7%	-2,4%	-3,2%	-1,5%	0,5%	2,6%	1,8%	1,8%
Provincias y Municipios										
Ingresos	11,1%	11,1%	11,4%	11,5%	11,2%	10,4%	11,4%	12,8%	13,5%	13,6%
Gasto primario	10,8%	11,3%	12,3%	12,0%	12,6%	10,4%	10,5%	11,4%	12,7%	13,2%
Saldo primario	0,3%	-0,3%	-0,9%	-0,5%	-1,5%	0,0%	0,9%	1,4%	0,7%	0,4%
Intereses	0,4%	0,4%	0,5%	0,7%	0,9%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
Resultado Financiero	0,0%	-0,7%	-1,5%	-1,2%	-2,4%	-0,5%	0,4%	1,1%	0,4%	0,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Anexo 4. Listado de condicionalidades estructurales (1998-2006)

Cuadro A.3.1: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el *Acuerdo de Facilidades Ampliadas* 1998-2000. Por Revisión.

Condicionalidad	Tipo	Prof Estruct	Establecida en	Plazo	Resultado	Comentarios
1ª Revisión / 23-Sep-98						
1. Establecer un impuesto único de base presunta para pequeñas empresas (monotributo)	PR	Alta	Dic-97	Fin de Ene-98	C Dem	• FMI: Ley 24.977 promulgada el 6/7/98.
2. Elaboración del programa de administración tributaria	PR	Baja	Dic-97	1ª Rev	Cumpl	› El programa estaba integrado por diez medidas: 1) Revisar las sanciones y tasas de interés sobre obligaciones tributarias en mora 2) Reforzar el sistema judicial en el área tributaria 3) Privatizar el cobro de las obligaciones tributarias en mora 4) Perfeccionar los procedimientos de auditoría tributaria 5) Racionalizar el sistema de reintegros y reembolsos de impuestos, así como las retenciones 6) Modernizar el sistema de información de la AFIP, mediante la integración de los sistemas de datos de la DGI, la Aduana y el sistema de seguridad social, y ampliar la cobertura del sistema de procesamiento de datos sobre importaciones y exportaciones 7) Extender el alcance de los sistemas electrónicos de presentación de liquidaciones y pago de impuestos 8) Implementar un programa de capacitación para el personal de la AFIP 9) Obtener aprobación por parte del Congreso de la modificación a la legislación aduanera, a fin de incluir normas del MERCOSUR y las nuevas normas de valoración establecidas por la OMC 10) Ampliar la aplicación de las inspecciones preembarque a las operaciones de U$S 800 o más.
3. Implementar una reforma amplia de la legislación laboral	PR	Alta	Dic-97	Primer semestre 1998	PC	• FMI: El paquete original fue suspendido. En su lugar, se implementó una reforma menos ambiciosa en septiembre de 1998. La reforma contenía cinco medidas, que se detallan a continuación junto con su grado de cumplimiento, según el FMI: 1) Reducir los costos de indemnización. • Cumplida. La ley redujo los costos en un promedio del 30%. 2) Eliminar ciertos contratos de trabajo temporario (contrataciones promovidas) • No cumplida. 3) Eliminar gradualmente la cláusula de ultra-actividad • No cumplida. 4) Eliminar gradualmente los estatutos laborales especiales • Parcialmente cumplida. Los viajantes y encargados de edificio reemplazaron sus estatutos especiales por negociaciones colectivas convencionales. No hubo avances con los estatutos restantes. 5) Descentralizar las negociaciones laborales colectivas • No cumplida.
4. Presentar al Congreso un proyecto de reforma tributaria	PR	Baja	Dic-97	Fin de Dic-98	Cumpl	• FMI: El proyecto de ley fue ingresado al Congreso en marzo. Se espera su aprobación para el tercer trimestre. › Expte. Cámara de Diputados 0064-CD-98.
5. Otorgar en concesión los aeropuertos nacionales	PR	Alta	Dic-97	Durante 1998	Cumpl	• FMI: Se privatizó la concesión de los aeropuertos de Buenos Aires (Ezeiza y Aeroparque) y Córdoba. Se estableció una

						autoridad regulatoria gubernamental.
6. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	PR	Alta	Dic-97	Primer semestre 1998	NC Pasa a 2ª Rev	• FMI: La licitación fue abierta el 22/1/98, pero había sido pospuesta debido a numerosos reclamos judiciales. En respuesta, la Secretaría de Comunicaciones modificó aspectos cuestionados de la licitación. Se esperaba la decisión final de la Corte Suprema.
2ª Revisión / 3-Mar-99						
1. Aprobación por parte del Congreso de la reforma tributaria	PR	Alta	Dic-97	Fin de Dic-98	Cumpl	• FMI: Ley 25.063 y Decreto 1517/98, promulgados el 30/12/98. › La reforma amplió la base del IVA, estableció un impuesto mínimo sobre las ganancias de las sociedades basado en los activos de las empresas y permitió disminuir los aportes patronales.
2. Aprobación por parte del Congreso de la Ley Anti-monopolio	PR	Alta	Dic-97	Durante 1998	C Dem	• FMI: Se unificaron diversos proyectos en la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados y ahora estaban bajo consideración del Parlamento. › El 20/9/99 se promulgó la Ley 25.156 Anti-monopolio.
3. Reforma de la administración tributaria	PR	Alta	Dic-97	2ª Rev	PC	› Retoma la condicionalidad 1.2. Si bien no hay referencias directas en los documentos del FMI a esta condicionalidad, sí las hay a las diez medidas que incluía. Los datos correspondientes al grado de cumplimiento de cada una de ellas –que se detallan a continuación- permiten inferir que la condicionalidad fue parcialmente cumplida. 1) • Cumplida. Se implementaron moratorias y revisaron las tasas de interés. 2) • Parcialmente cumplida. Se crearon oficinas especiales en algunos juzgados y el Banco Mundial otorgó un crédito de U$S 5 millones para un proyecto piloto de reforma judicial. 3) • No cumplida. La legislación estaba pendiente en el Congreso. Se autorizó temporalmente por Decreto 487/98 la contratación de hasta 500 abogados para este propósito, pero la medida fue paralizada en la justicia como consecuencia de una presentación de abogados de la AFIP (*Clarín,* 12/12/99). 4) • Cumplida. Se crearon unidades especiales de auditoria y se implementó desde el 1/1/99 un nuevo sistema de facturación y control del IVA. Se están desarrollando estudios sectoriales estratégicos y de campo. Se crearon procedimientos aleatorios de evaluación y reinspección. 5) • Parcialmente cumplida. Se informatizaron las declaraciones de exportación y se implementó un monitoreo sistemático de proveedores. Quedaba pendiente la integración de la administración de Aduanas y la DGI. 6) • Cumplida. El sistema informatizado de control de Aduanas MARÍA, fue implementado en todos los puestos fronterizos del país. Formaba parte de un proyecto financiado por el BID. 7) • Cumplida. Se implementó el sistema electrónico OSIRIS. Formaba parte de un proyecto financiado por el BID. 8) • Cumplida. Se implementaron programas de entrenamiento y becas de perfeccionamiento. Formaba parte de un proyecto financiado por el BID. 9) • Cumplida. Ley 25.063, del 30/12/98, que introdujo modificaciones al Código Aduanero (Ley. 22.415). 10) • Cumplida. Implementada por Decreto.

						Se contrataron seis firmas encargadas de las inspecciones y otra para llevar a cabo auditorias externas.
4. Reforma de las operaciones presupuestarias	PR	Alta	Dic-97	2ª Rev	Cumpl	› La reforma contenía cinco medidas, que se detallan a continuación junto con su grado de cumplimiento: 1) Establecer un proceso presupuestario plurianual. • Cumplida. El Presupuesto 1999 fue preparado con un criterio plurianual. 2) Elaborar proyecciones del costo presupuestario de los beneficios e incentivos fiscales • Parcialmente cumplida. Se incluyeron en el Presupuesto 1999 las estimaciones de los costos de las exenciones al IVA e ingresos brutos. Los costos relativos a otros beneficios y exenciones impositivas serían incluidos en la próxima ley de coparticipación (que nunca fue aprobada). 3) Preparar nuevos procedimientos de compra, mediante su informatización y la adopción de un nuevo cuerpo de normas • Cumplida. Se estandarizaron las órdenes de compra, a fin de facilitar el monitoreo del cumplimiento de los procedimientos establecidos. Mediante la Resolución 376/99 del 2/8/99 de la Secretaría de Hacienda, se establecieron nuevos criterios de compra. 4) Establecer indicadores de eficiencia de los programas de gasto público • Cumplida. Se preparó una nueva versión de indicadores de gestión trimestrales, y los indicadores de medición de las estructuras de los programas fueron revisados para el Presupuesto 1999. Asimismo, durante 1998 se establecieron 5 contratos para mejorar la eficiencia con organizaciones descentralizadas y otros serían implementados durante 1999. 5) Modernizar el sistema informático de gestión del gasto público • Cumplida. 7 agencias adoptaron el nuevo sistema MIS, 5 estaban en proceso de implementación, y otras 20 lo habían pospuesto a fin de 1999. Asimismo, se establecieron grupos de trabajo para enfrentar el problema informático del “efecto año 2000” Y2K.
5. Reforma del sistema de seguridad social	PR	Alta	Dic-97	2ª Rev	PC	› La reforma contenía varias medidas, que se detallan a continuación junto con su grado de cumplimiento: 1) Concluir la reestructuración de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) • Cumplida. Se redujeron los gastos excedentes de un 1.6% del total que había en 1996 a un 1.3% en 1998. Se redujo la tasa de error en beneficios y estaban en preparación indicadores de gestión. La reestructuración incluía una reorganización administrativa, recorte de gastos operativos y legales, el reentrenamiento del personal y el fortalecimiento de los controles. El plan estratégico de reestructuración fue aprobado en octubre de 1998 por Decreto. 2) Llevar a cabo una auditoria para detectar irregularidades en la entrega de prestaciones sociales • Cumplida. La tasa de prestaciones auditadas se elevó, y se iniciaron auditorias sobre los planes que antes pertenecían a las provincias. 3) Extender el período utilizado como base

						para determinar jubilaciones y pensiones • No cumplida. La condicionalidad formaba parte de la reforma que durante el período del presente Acuerdo nunca fue presentada al Congreso. Cabe señalar que en la reforma previsional sancionada por Decreto 1306/00 del 3/1/01, tampoco se incorporó esta medida (Ver Art. 24, Ley 24.241 y sus modificatorias en Art. 4, Decreto 1306/00). 4) Crear un registro unificado de contribuyentes y beneficiarios • Cumplida. Mediante el Decreto 812/98 (16/7/98), se creó el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social SINTyS, cuya función es efectuar una identificación uniforme y homogénea de las personas físicas y jurídicas a nivel tributario y social. 5) Mejorar los sistemas de información de la ANSES • Cumplida. Un nuevo sistema de gestión de la información –que incluiría indicadores de gestión e implementación- estaba siendo implementado. 6) Modificar la Prestación Básica Universal (PBU) del sistema jubilatorio • No cumplida. 7) Reducir los haberes jubilatorios máximos teniendo en cuenta los recursos del beneficiario • No cumplida. 8) Ampliar la cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores autónomos de bajos ingresos y los trabajadores rurales • Cumplida. Mediante las Leyes 25.239 (31/12/99) y 25.191 (30/11/99), se otorgó cobertura a trabajadores autónomos y rurales respectivamente. 9) Extender la cobertura de salud a los trabajadores autónomos • Cumplida. Mediante la Ley 25.239 (31/12/99) se otorgó cobertura a trabajadores autónomos.
6. Reforma del sistema financiero	PR	Alta	Dic-97	2ª Rev	PC	› La reforma contenía seis medidas, que se detallan a continuación junto con su grado de cumplimiento: 1) Introducir las cámaras de compensación automatizadas a nivel nacional • Cumplida. Se implementaron dos cámaras de compensación en Buenos Aires, un sistema en tiempo real *on-line*, y la comisión interbancaria sobre mecanismos de pago como organismo de regulación. El medio de pago electrónico se implementó completamente en diciembre de 1998. 2) Reforzar las normas prudenciales en el área de evaluación del riesgo crediticio y de mercado • Cumplida. El sistema de clasificación de riesgo CAMEL fue incorporado por los bancos. Los nuevos requisitos de capital entraron en vigencia en marzo de 1999. Las regulaciones requerían por parte de los bancos que emitieran deuda por al menos el 2% de sus depósitos y obtuvieran una calificación por parte de agencias calificadoras de riesgo como medio para incrementar la transparencia. 3) Reformar los códigos legales y de procedimiento para que las instituciones financieras puedan acelerar la ejecución de las garantías personales y reales • No cumplida. 4) Revisar el régimen jurídico de los

						instrumentos financieros derivados • No cumplida. 5) Incrementar la disponibilidad entre los bancos de los registros de deudores bancarios • Cumplida. Se estableció una cámara encargada de difundir esta información, y se publicó la "Guía para el Sistema Financiero Argentino" (disponible en Internet). También se comenzaron a publicar regularmente los informes financieros de todas las instituciones. 6) Introducir normas con cláusulas uniformes para préstamos hipotecarios y otros préstamos garantizados con activos • Cumplida. El BCRA emitió un Comunicado estableciendo criterios uniformes en la información requerida para estos préstamos.
7. Enviar al Congreso una propuesta para convertir al Banco Nación en una sociedad anónima de propiedad estatal	PR	Baja	Dic-97	2ª Rev	NC	• FMI: El BCRA estaba preparando un reporte sobre su auditoria del Banco, que sería revisado antes de iniciar el proceso de privatización. Las autoridades acordaron convertir al Banco en una empresa de propiedad estatal durante 1999 como un paso preeliminar.
8. Otorgar en concesión algunas plantas de energía nuclear	PR	Alta	Dic-97	2ª Rev	NC	• FMI: El Decreto autorizando el proceso de privatización está pronto a completarse. › Las privatizaciones no se concretaron por falta de interesados (*La Nación* 2/1/00).
9. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	PR	Alta	Dic-97	2ª Rev	NC Pasa a 3ª Rev	• FMI: La licitación fue abierta el 22/1/98, pero había sido pospuesta debido a numerosos reclamos judiciales. En respuesta, la Secretaría de Comunicaciones modificó aspectos cuestionados de la licitación. Se esperaba la decisión final de la Corte Suprema.
3ª Revisión / 26-May-99						
1. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	PR	Alta	Dic-97	Primer semestre 1998	NC Pasa a 4ª Rev	• FMI: Se aguardaba la aprobación judicial definitiva. Las licitaciones se convocarían para fines de mayo de 1999.
2. Presentar a las provincias una propuesta de reforma del régimen de coparticipación	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	C Dem	• FMI: Una misión del FMI evaluó el borrador del proyecto. Se espera que la presentación del mismo a los gobernadores se haga en junio de 1999. › La propuesta fue presentada en agosto de 1999 (*Staff Report,* 10/3/00, p. 34).
3. Enviar al Congreso una propuesta para convertir al Banco Nación en una sociedad anónima de propiedad estatal	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	NC	• FMI: Se había preparado el proyecto de ley pero aún no se había remitido al Congreso › Retoma lo planteado en condicionalidad 2.7. El Gobierno nunca remitió el proyecto al Congreso.
4. Implementar un nuevo sistema de monitoreo del endeudamiento y las finanzas provinciales	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	C Dem	• FMI: Se había elaborado una versión preliminar. › Se implementó el sistema preeliminar a mediados de 1999.
5. Reglamentar la nueva ley sobre PYMES, orientada a profundizar la flexibilidad laboral en esas firmas	PR	Alta	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	› Es señalada como una condicionalidad en el Anexo II del *Policy Memorandum* de la 2ª Revisión del 11/1/99 (p. 10). El Gobierno implementó el reglamento a través del Decreto 146/99 del 2/3/99.
6. Completar la venta del primer paquete de acciones del Banco Hipotecario Nacional	PR	Alta	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	› Es señalada como una condicionalidad en el Anexo II del *Policy Memorandum* de la 2ª Revisión del 11/1/99 (p. 10). En enero de 1999 se vendió el 28% del paquete accionario del banco y se privatizó su gestión -la misma fue asumida por el Grupo IRSA- (ver Decretos 1394/98 y 1527/98). Posteriormente mediante Resolución MEOSyP 84/99 se dispuso la venta del 46% de las acciones.
4ª Revisión / Nov-99 – *INCOMPL.*						
1. Otorgar en concesión las frecuencias de telecomunicaciones	PR	Alta	Dic-97	4ª Rev	Cumpl	› Las frecuencias fueron licitadas durante junio y julio de 1999 mediante Decreto

						264/98.
2. Aprobación por parte del Congreso de los cambios propuestos a la Carta Orgánica del BCRA y a la Ley de Entidades Financieras	PR	Alta	2ª Rev	4ª Rev	NC	› El Congreso no aprobó las reformas propuestas.
3. Aprobación por parte del Congreso de la Ley de Responsabilidad Fiscal	PR	Alta	2ª Rev	4ª Rev	Cumpl	• FMI 3ª Rev: El Ministerio de Economía ya había enviado el proyecto al Congreso. › La ley 25.152 de responsabilidad fiscal se promulgó el 21/9/99.
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema de seguridad social	PR	Baja	2ª Rev	4ª Rev	NC	• FMI 3ª Rev: Pendiente. › El Gobierno se comprometió a enviar un proyecto de reforma -a más tardar a fin de julio de 1999- que incluyera el endurecimiento de los criterios de elegibilidad para acceder a la PBU, y el reemplazo de la base universal de cálculo la misma por otra basada en el nivel de ingresos. El Proyecto nunca fue remitido al Congreso.
5. Enviar al Congreso un proyecto de modificación del Código Tributario	PR	Baja	3ª Rev	4ª Rev	NC	› El Gobierno nunca remitió el proyecto al Congreso.
6. Implementar un nuevo sistema de monitoreo a los bancos comerciales de las condiciones de acceso a financiamiento externo	PR	Baja	3ª Rev	4ª Rev	Cumpl	› El sistema se estableció en junio de 1999, con asistencia del FMI.
5ª Revisión / Feb-00 – *NO INICIADA*						
1. Implementar el programa de reforma de la administración tributaria	PR	Alta	2ª Rev	5ª Rev	Cumpl	› Retoma la condicionalidad 2.3. Dado que todas las medidas incluidas en la reforma fueron cumplidas en gran parte o en su totalidad, puede considerarse que se trata de una condicionalidad cumplida.
2. Aprobación por parte del Congreso de la reforma al sistema de seguridad social	PR	Alta	2ª Rev	5ª Rev	NC	› El Gobierno nunca remitió el proyecto al Congreso.
3. Aprobación por parte del Congreso de la nueva ley del Banco Nación, mediante la cual se constituye en una sociedad anónima de propiedad estatal	PR	Alta	2ª Rev	5ª Rev	NC	› El Gobierno nunca remitió el proyecto al Congreso.
4. Eliminar la sobretasa del 3% sobre el arancel externo común (AEC) establecida en 1997	PR	Alta	2ª Rev	Fin de 1999	NC	› El 15/12/97 se había elevado transitoriamente el AEC al 3%, por un plazo que no podía ir más allá del 31/12/00 (Decisión CMC Mercosur 15/97). La condicionalidad exigía no extenderlo más allá del 31/12/99. Pero el 14/12/00 se prorrogó una sobretasa del 2.5% sobre el AEC por un máximo de dos años, (Decisión CMC Mercosur 67/00).

PR Parámetro de referencia
Cumpl Cumplida
C Dem Cumplida con demora
NC No cumplida
PC Parcialmente cumplida

• FMI: Comentarios del FMI
› Comentarios del autor

Nota: El detalle de las condicionalidades correspondientes a la 1ª y 2ª Revisión se encuentra en el Anexo II Documento EBS/97/223 del FMI que está clasificado como “estrictamente confidencial”, y no está disponible al público. Por ello, para reconstruir la condicionalidades correspondientes a ese período se utilizaron datos de OEI (2004: 145) y otros incluidos en los *Staff Reports* del período.

Fuente: elaboración propia en base a OEI (2004), IMF (1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a), www.diputados.gov.ar, www.infoleg.gov.ar, www.lanacion.com.ar, www.mecon.gov.ar, www.mercosur.int.

Cuadro A.3.3: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el acuerdo *Stand-by* 2000-2001. Por Revisión.

Condicionalidad	Tipo	Prof Estruct	Establecida	Plazo	Resultado	Comentarios
1ª Revisión / 15-Sep-00						
1. Implementar leyes para reforzar la administración tributaria	PR	Alta	Mar-00	1ª Rev	PC	• FMI: Se implementó parcialmente mediante un Decreto. › Posteriormente, el 17/11/00 se promulgó la ley 25.345 de prevención de la evasión fiscal (había sido presentada al Congreso el 10/2/00).
2. Implementar la Ley de Flexibilización Laboral	PR	Alta	Mar-00	1ª Rev	Cumpl	
3. Implementar acuerdos de monitoreo de finanzas provinciales	PR	Baja	Mar-00	1ª Rev	Cumpl	
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema de seguridad social	PR	Baja	Mar-00	1ª Rev	Cumpl	
5. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del régimen de Coparticipación	PR	Baja	Mar-00	1ª Rev	NC	• FMI: El borrador de proyecto aún estaba en discusión con gobiernos provinciales. › En la 5ª Revisión fue nuevamente incluida, esta vez con criterio de acción previa (ver condicionalidad 5.1)
6. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del *Banco Nación*	PR	Baja	Mar-00	1ª Rev	Cumpl	› Proyecto ingresado en Cámara de Senadores el 27/6/00 (Expte. 53/00)
2ª Revisión / 12-Ene-01						
1. Vetar por Decreto la adición por parte del Congreso de gastos no contemplados en el presupuesto 2001	AP	Media	2ª Rev	2ª Rev	Cumpl	› La condición no se indicó expresamente en el programa, pero había un entendimiento claro entre el FMI y las autoridades (OEI, 2004: 73).
2. Vetar por Decreto la adición por parte del Congreso de artículos que habían trabado la reforma del sistema jubilatorio y de salud	AP	Media	2ª Rev	2ª Rev	Cumpl	› La condición no se indicó expresamente en el programa, pero había un entendimiento claro entre el FMI y las autoridades (ídem anterior).
3. Implementar la reforma del sistema de seguridad social	PR	Alta	Mar-00	2ª Rev	Cumpl	• FMI: Implementada a través del Decreto 1306/00, promulgado 3/1/01
4. Promulgar modificaciones a la carta orgánica del Banco Central y la Ley Entidades Financieras	PR	Alta	Mar-00	2ª Rev	NC	• FMI: La legislación no fue aprobada en el Congreso. No obstante, algunos juzgados sentaron jurisprudencia en línea con la propuesta original, al tiempo que una nueva propuesta fue enviada al Congreso.
5. Completar la reestructuración del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados (PAMI)	PR	Alta	Mar-00	2ª Rev	NC	• FMI: Si bien se realizaron sustanciales progresos, la reestructuración no alcanzó a completarse
6. Convertir al *Banco Nación* en una sociedad anónima estatal	PR	Alta	Mar-00	2ª Rev	NC	• FMI: La reforma se implementó en lo sustancial. Si bien el Congreso rechazó el proyecto, aprobó otro que le daba autonomía administrativa en tanto empresa pública, reforzaba las salvaguardas sobre sus activos e incrementaba la transparencia de sus operaciones. › Ley 25.299 de reforma de la Carta Orgánica del BNA, promulgada parcialmente el 7/9/00 (el PEN vetó un artículo que establecía usos específicos a las utilidades, y dejó tal decisión a la voluntad del Directorio). Si bien otorgaba autonomía presupuestaria y administrativa, no lo convirtió en una sociedad anónima.
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	Alta	2ª Rev	3ª Rev	NC	› En la 4ª Revisión se incluyó una condición esencialmente similar, pero referida exclusivamente a la mejora de los mecanismos de pago impositivos.
2. Comenzar la implementación del Tribunal Penal Tributario	PR	Media	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
3. Diseñar un plan nacional de auditoría tributaria, orientado a alcanzar 100.000 auditorías tributarias para el fin de 2001	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
4. Implementar las reformas propuestas para la regulación del sistema jubilatorio	PR	Alta	2ª Rev	3ª Rev	NC	• FMI: Los Decretos fueron suspendidos, debido a recursos presentados en la Justicia para impedir su implementación.

5. Preparar un plan de reestructuración de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
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	Baja	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
7. Preparar un plan de reestructuración de las asignaciones familiares	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
8. Implementar regulaciones a la Ley de Protección de la Competencia	PR	Alta	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
9. Presentar un proyecto de ley sobre buenas prácticas en el sector financiero y el gobierno corporativo	PR	Baja	2ª Rev	3ª Rev	Cumpl	
10. Publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en las Provincias y la Nación de los compromisos asumidos en el pacto fiscal	PR	Baja	2ª Rev	Continua	NC	› Se refiere al *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal*, conocido como Pacto Federal o Pacto Fiscal. Ley 25.400 promulgada el 8/1/01.
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	Baja	4ª Rev	4ª Rev	Cumpl	› La condición no se indicó expresamente en el programa, pero había un entendimiento claro entre el FMI y las autoridades (OEI, 2004: 92).
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	Alta	3ª Rev	4ª Rev	NC	› Retoma parcialmente lo exigido para la 3ª Revisión por la condicionalidad 3.1. Ahora solo se exige no aprobar nuevas moratorias ni mecanismos de facilidades de pago, y reforzar los mecanismos ya existentes (*Memorándum*, 3/5/01, punto 10).
3. Implementar el plan de reestructuración diseñado de las asignaciones familiares	PR	Alta	2ª Rev	4ª Rev	PC Pasa a 5ª Rev	
4. Enviar al Congreso un proyecto de reforma del sistema jubilatorio	PR	Baja	3ª Rev	4ª Rev	NC	› Ante la suspensión judicial del Decreto mediante el cual se implementaban las reformas en el sistema jubilatorio (condicionalidad 3.4), la exigencia vuelve a aparecer, ahora convertida en la necesidad de implementar la reforma mediante una ley, de modo de evitar su bloqueo judicial.
5. Anunciar un cronograma de eliminación del Arancel Externo Común del MERCOSUR para fin de 2002	PR	Baja	2ª Rev	4ª Rev	Cumpl	
6. Proponer un nuevo Marco Regulatorio para el Sistema Portuario	PR	Baja	2ª Rev	4ª Rev	NC	
7. Publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en las Provincias y la Nación de los compromisos asumidos en el Pacto Federal	PR	Baja	2ª Rev	Continua	Cumpl	
5ª Revisión / Dic-01 – *INCOMPL.*						
1. Enviar al Congreso un proyecto de ley acordado con las Provincias para reformar los acuerdos de Coparticipación	AP	Baja	4ª Rev	Fin de 2001	NC	› En el Reporte del *Staff* del FMI aparece como condicionalidad PR (IMF, 2001c: 18, *Attachment*); pero en el *Informe* de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI se indica que había un claro entendimiento entre el FMI y las autoridades respecto del criterio de acción previa de la condición (OEI, 2004: 92).
2. Implementar planes de mejora de la eficiencia en la administración tributaria	PR	Alta	3ª Rev	5ª Rev	NC	› Retoma parcialmente lo exigido para la 3ª Revisión por la condicionalidad 3.1. El 1/11/01 se sancionó el Decreto 1384/01 mediante el cual se aprobó un régimen de facilidades de pago, consolidación de deudas y exención de intereses, multas y demás sanciones para obligaciones tributarias impagas. El mismo incumplía el compromiso establecido en el *Memorándum* del 3/5/01 (punto 10).

3. Implementar un plan para reforzar la recaudación tributaria	PR	Alta	4ª Rev	5ª Rev	s/d	› El plan incluía siete medidas: 1) Iniciar el cruce de información tributaria y financiera de individuos 2) Procesar a los bancos que no permitieran confiscar los depósitos de deudores tributarios 3) Recobrar deudas tributarias mediante ejecuciones 4) Establecer acuerdos de cooperación con las provincias para facilitar el acceso de funcionarios nacionales a información tributaria provincial 5) Implementar el Tribunal Penal Económico (se incluía como una condicionalidad separada) 6) Completar el plan nacional de auditorias tributarias (se incluía como una condicionalidad separada) 7) Lanzar un plan intensivo de inspección del cumplimiento en el pago del IVA. El gobierno señaló que se estaban haciendo avances en las medidas indicadas. No hay más aclaraciones sobre el cumplimiento o no de las mismas (excepto en la medida 5). Ver *Memorándum de Política Económica* del 30/8/01, punto 8, s/nº.
4. Completar 80.000 auditorías tributarias	PR	Media	2ª Rev	5ª Rev	s/d	› Continuaba el plan nacional de auditoria implementado desde la 3ª Revisión (condicionalidad 3.3).
5. Implementar el plan de reestructuración diseñado de asignaciones familiares	PR	Alta	2ª Rev	5ª Rev	NC	› Retoma lo exigido por la condicionalidad 4.3. El plan proponía establecer una asignación única por hijo de $30 por mes. En lugar de que alcance a los hijos menores de 18 años, comprendería a los menores de 14. Y en lugar de que lo cobren los trabajadores registrados y los que tienen seguro de desempleo que ganan hasta $1.500 mensuales, lo cobrarían los desocupados y todos los trabajadores (estén o no registrados) cuyo grupo familiar tuviera ingresos inferiores a los $1.000. Pero se suprimirían la ayuda escolar anual, la asignación por matrimonio, nacimiento y adopción, el salario prenatal, por hijo y discapacitado, entre otros beneficios. El plan fue frenado, ya que el gobierno quería implementarlo por Decreto, y sólo podía hacerse mediante una Ley (Ver *Clarín*, 2/11/01, 4/11/01 y 24/11/01).
6. Reforzar el cumplimiento de los requisitos de prudencia crediticia de los bancos públicos y solicitar la organización de una auditoria externa para el *Banco Provincia de Buenos Aires*	PR	Baja	4ª Rev	5ª Rev	NC	› La auditoría no fue organizada y el estallido de la crisis impidió reforzar los requisitos de prudencia crediticia de los bancos públicos.
7. Implementar un nuevo Marco Regulatorio para el Sector de Telecomunicaciones	PR	Alta	2ª Rev	5ª Rev	Cumpl	› IMF (2001c*:* 16).
8. Presentar un proyecto de ley para facilitar el proceso de liquidación de bancos	PR	Baja	2ª Rev	5ª Rev	Cumpl	› IMF (2001c*:* 16).
9. Continuar la publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en las Provincias y la Nación de los compromisos asumidos en el Pacto Federal	PR	Baja	2ª Rev	Continua	s/d	
6ª Revisión / Mar-02 - *NO INICIADA*						
1. Completar 100.000 auditorías tributarias	PR	Media	2ª Rev	6ª Rev	s/d	› Continuaba el plan nacional de auditoria implementado desde la 3ª Revisión (condicionalidad 3.3).
2. Implementar completamente el Tribunal Penal Tributario	PR	Alta	2ª Rev	6ª Rev	NC	› No fue implementado por falta de presupuesto. Comenzó a funcionar poco después de la asunción de Kirchner en mayo de 2003 (Ver *Clarín*, 26/5/03).

3. Continuar la publicación por parte del Ministerio de Economía de reportes públicos trimestrales sobre la implementación en las Provincias y la Nación de los compromisos asumidos en el Pacto Federal	PR	Baja	2ª Rev	Continua	s/d	

AP	Acción previa	• FMI:	Comentarios del FMI
PR	Parámetro de referencia	›	Comentarios del autor
Cumpl	Cumplida		
NC	No cumplida		
PC	Parcialmente cumplida		
s/d	Sin datos		

Fuente: Elaboración propia en base a OEI (2004), IMF (2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c), www.clarin.com, www.infoleg.gov.ar, www.diputados.gov.ar.

Cuadro A.3.5: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el Acuerdo *Stand-by* 2003. Por Revisión.

Condicionalidad	Tipo	Prof Estruct	Establecida	Plazo	Resultado	Comentarios
1ª Revisión / 19-Mar-03						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
2. No emisión de cuasi-monedas por parte de provincias que hayan suscripto el acuerdo bilateral con la Nación	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
4. Convertir el impuesto a los combustibles sobre base *ad-valorem* y eliminar la exención del impuesto a las ganancias para los reintegros a las exportaciones	CE	Alta	Ene-03	14 Mar	PC. Pasa a 2ª Rev	• FMI: El Congreso había aprobado la suspensión de los reintegros a las exportaciones, pero no había logrado un acuerdo sobre la conversión del impuesto a los combustibles.
5. Revisar las regulaciones bancarias para reforzar la supervisión y los marcos prudenciales	CE	Alta	Ene-03	14 Mar	NC. Pasa a 2ª Rev	
6. Suscripción de los acuerdos bilaterales de 2003 entre la Nación y un total de provincias que representen al menos un total combinado del 80% del déficit provincial consolidado	CE	Alta	Ene-03	14 Mar	Cumpl	
7. Lanzar el proceso de licitación para llevar a cabo la *due diligence* y revisión estratégica de los bancos públicos	PR	Baja	Ene-03	28 Feb	Posp	
8. Designar a un consultor externo para la reestructuración de la deuda pública	PR	Baja	Ene-03	14 Mar	Cumpl	
2ª Revisión / 20-Jun-03						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
2. No emisión de cuasi-monedas por parte de provincias que hayan suscripto el acuerdo con la Nación	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	Ene-03	Continua	NC	• FMI: El 8 de mayo el Congreso aprobó una suspensión por 90 días de las ejecuciones hipotecarias, que se hizo efectiva el 2/6/03.
4. Eliminar los planes de competitividad remanentes	CE	Alta	Ene-03	31 Mar	NC	• FMI: La eliminación total no se haría en el período del presente acuerdo. Los planes para medios de comunicación y transporte de carga se eliminarían a fin de julio, y los de transporte de pasajeros a fin de diciembre. › Posteriormente el organismo descubrió que el Gobierno había proveído información incorrecta en relación a este punto: se había argumentado que sólo quedaban tres planes en vigencia cuando en realidad eran ocho. Esto hizo necesario el otorgamiento de un *waiver*. El Fondo aceptó la explicación del Gobierno, de que se trató de un error involuntario. Ver *IMF Press Release* 03/144
5. Convertir el impuesto a los combustibles sobre base *ad-valorem*	CE	Alta	Ene-03	15 May	C dem	• FMI: El Congreso aprobó la legislación correspondiente el 4/6/03 (Ley 25.745), que modificó los impuestos a los combustibles de un monto fijo a otro porcentual. Debido a que se cumplió con veinte días de demora en relación a la fecha pautada, debió solicitarse un *waiver*.
6. Revisar las regulaciones bancarias para reforzar la supervisión y los marcos prudenciales	CE	Alta	Ene-03	15 May	C dem	› Se aprobaron nuevas normas que, según el *staff* del FMI, eran excesivamente indulgentes. Por ello, el 22/5/03 el Gobierno anunció modificaciones sobre los marcos prudenciales. Debido a que se cumplió con una demora en relación a la fecha pautada, debió solicitarse un *waiver*.
7. Anunciar el nivel transitorio mínimo adecuado de capital	CE	Baja	Ene-03	15 May	C dem	• FMI: Se anunció un régimen adecuado de capital el 29/5/03. El BCRA anunciaría fines de julio los requisitos para los niveles de exposición tasas de interés del sector público. Debido a que se cumplió con una demora en relación a la fecha pautada,

						debió solicitarse un *waiver*.
8. Proporcionar al *staff* del Fondo información sobre el financiamiento provincial con una demora no mayor a 55 días	PR	Baja	Ene-03	Continua	NC	• FMI: No se cumplió en los meses de enero y febrero
9. Ratificación por parte de las legislaturas provinciales de los acuerdos bilaterales de 2003	PR	Alta	Ene-03	15 May	Cumpl	• FMI: Doce provincias ya han ratificado los acuerdos
10. Preparar un borrador de ley con medidas fiscales estructurales	PR	Baja	Ene-03	15 May	NC	• FMI: Se entregaron borradores al *staff* del FMI y a las provincias a fines de mayo, pero no eran consistentes con las recomendaciones del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. › En junio de 2003 el Gobierno anunció un paquete de reforma de la administración impositiva, que recogía varias de las sugerencias del *staff* del FMI.
11. Aprobación por parte del Congreso de las enmiendas a la Ley de Entidades Financieras	PR	Alta	Ene-03	15 May	NC. Pasa a 3ª Rev	• FMI: Se envió un proyecto de ley al Congreso el 23/5/03, que fallaba en reforzar la autonomía del BCRA y proveer protección legal a funcionarios involucrados en la liquidación de bancos
12. Lanzar el proceso de licitación para llevar a cabo la *due diligence* y revisión estratégica de los bancos públicos	PR	Baja	Ene-03	15 May	PC. Pasa a 3ª Rev	• FMI 2ª Rev: Se lanzó el proceso de licitación para el *Banco Nación* el 21/5/03. Pero quedaban pendientes el del *Banco Provincia* y el *Ciudad* Nota: el FMI la consideró no cumplida.
3ª Revisión / 28-Jul-03						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
2. No emisión de cuasi-monedas por parte de provincias que hayan suscripto el acuerdo con la Nación	CE	Media	Ene-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda los derechos de los acreedores	CE	Media	Ene-03	Continua	NC	• FMI: El 8/5/03 el Congreso aprobó una suspensión por 90 días de las ejecuciones hipotecarias, que se hizo efectiva el 2/6/03. › Asimismo, se sancionó una ley de protección a los medios de comunicación que afectaba los derechos de los acreedores.
4. Los planes de competitividad remanentes no se extenderán más allá del 31 de julio de 2003, excepto los relativos al transporte público de pasajeros, que terminarán a fin de diciembre de 2003	CE	Alta	Ene-03	Continua	NC	• FMI: El 25/8/03 el PEN envió al Congreso el proyecto de ley mediante el cual se derogaban los planes de competitividad remanentes. › Los planes se mantuvieron vigentes hasta el 17/11/03, cuando fueron derogados por el Congreso (excepto los relativos a transporte de pasajeros, que se extendieron hasta el 31/12/03). Ver ley 25.867
5. Proporcionar al *staff* del Fondo información sobre el financiamiento provincial con una demora no mayor a 55 días	PR	Baja	Ene-03	Continua	s/d	
6. Acuerdo de un Memorandum de Entendimiento entre el gobierno y el Banco Central, respecto de las condiciones para la transferencia de los beneficios realizados del Banco Central al gobierno	PR	Media	2ª Rev	25 Jul	Cumpl	• FMI: El Memorandum, que está en línea con las sugerencias del *staff* del FMI, limita las transferencias de los beneficios realizados del Banco Central
7. Anunciar los requisitos de capital transitorio para la exposición del Banco Central con el sector público y la tasa de interés de riesgo	PR	Baja	2ª Rev	31 Jul	Cumpl	• FMI: Se anunciaron el 24/7/03.
8. Aprobación por parte del Congreso de las enmiendas a la Ley de Entidades Financieras	PR	Alta	Ene-03	25 Jul	C dem	› Originalmente estaba pautada para el 25/7/03, pero luego se pospuso un mes, por lo que no fue evaluada en la 3ª Revisión y quedó para más adelante. Finalmente, el 8/9/03 se promulgaron las modificaciones a la Ley de Entidades Financieras y a la Carta Orgánica del BCRA. Ver Ley 25.780.
9. Lanzar el proceso de licitación para llevar a cabo la *due diligence* y revisión estratégica de los bancos públicos	PR	Baja	Ene-03	3ª Rev	PC	• FMI: El 20/7/03 se lanzó el proceso de licitación para el Banco Provincia, quedando pendiente sólo el del Banco Ciudad.

AP Acción previa • FMI: Comentarios del FMI

CE	Criterio de Ejecución	›	Comentarios del autor
PR	Parámetro de referencia	s/d	Sin datos
Cumpl	Cumplida	PC	Parcialmente cumplida
NC	No cumplida	Posp	Pospuesta
C dem	Cumplida con demora		

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (2003a, 2003b, 2003c, 2003d, 2003e), Cartas de Intención y Memorándums de Política Económica enero a agosto de 2003, www.diputados.gov.ar, www.imf.org y www.infoleg.gov.ar.

Cuadro A.3.7: Argentina: Condicionalidades estructurales bajo el Acuerdo Stand-by 2003-2006. Por Revisión.

Condicionalidad	Tipo	Prof Estruct	Establecida	Plazo	Resultado	Comentarios
1ª Revisión / 28-Ene-04						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
2. Ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda o restrinja los derechos de los acreedores	CE	Media	Sep-03	Continua	NC	› Algunos elementos de la legislación propuesta contra la evasión impositiva (Ley 25.865) implicaban, según el *staff* del FMI, una nueva moratoria impositiva. Cabe señalar que el gobierno no compartía esa visión. No obstante, al tratarse de un tema de reducida importancia, el propio *staff* recomendó el otorgamiento del *waiver*.
4. Aprobación por parte del Congreso de la legislación para la reforma de la administración tributaria	CE	Alta	Sep-03	Fin de Nov-03	C dem	› Fue aprobada con una demora de un mes, el 17/12/03, y promulgada parcialmente el 19/1/04. Ver Ley 25.865
5. Aprobación por parte del Congreso del Presupuesto 2004 consistente con la meta de superávit primario para la Nación de 2.4% del PBI	CE	Media	Sep-03	Fin de Dic-03	Cumpl	› Ley 25.827 aprobada el 26/11/03 y promulgada parcialmente el 22/12/03.
6. Eliminar todos los planes de competitividad	CE	Alta	Sep-03	Fin de Dic-03	C dem	› La legislación fue aprobada el 17/12/03, pero publicada en el Boletín Oficial el 21/1/04. Ver Ley 25.867.
7. Concluir las compensaciones a los bancos derivadas de la pesificación asimétrica y la indexación	CE	Alta	Sep-03	Fin de Dic-03	Posp Fin de Mar-04	› En la 2ª Revisión se pospuso nuevamente para fines de junio de 2004.
8. Terminar la flexibilización temporal de las reglas de clasificación crediticia y previsión de los créditos privados	CE	Alta	Sep-03	Fin de Dic-03	Cumpl	
9. Aprobación por parte del Congreso de la legislación para la reforma de los marcos concesionarios de los servicios públicos	CE	Media	Sep-03	Fin de Dic-03	Cumpl	› Ley 25.790 aprobada el 1/10/03 y promulgada el 22/10/03.
10. Proporcionar al *staff* del Fondo información sobre el financiamiento provincial con una demora no mayor a 55 días	PR	Baja	Sep-03	Continua	Cumpl	• FMI 1ª Rev: Hubo una pequeña demora con los datos de octubre
11. Anuncio por parte del Gobierno del alcance de la deuda a reestructurar, el tratamiento de las demandas iniciales y los intereses vencidos, y los términos generales de los nuevos instrumentos de deuda a ser emitidos	PR	Baja	Sep-03	Fin de Oct-03	Cumpl	
12. Reporte del grupo de trabajo sobre la reforma a la ley de insolvencia	PR	Baja	Sep-03	Fin de Dic-03	Posp Fin de Ene-04	
2ª Revisión / 22-Mar-04						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Sep-03	Continua	NC	• FMI 2ª Rev: Hubo una pequeña demora en el pago de un vencimiento con el FMI. Como se trató de una demora breve, el FMI otorgó un *waiver*.
2. Ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda o restrinja los derechos de los acreedores	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
4. Proporcionar al *staff* del Fondo información sobre el financiamiento provincial con una demora no mayor a 55 días	PR	Baja	Sep-03	Continua	Cumpl	• FMI 2ª Rev: Hubo una pequeña demora con los datos de diciembre
5. Reporte del grupo de trabajo sobre la reforma a la ley de insolvencia	PR	Baja	Sep-03	Fin de Ene-04	Cumpl	› El Reporte fue enviado con una breve demora, el 25/2/04
3ª Revisión / Jun-04 – *NO COMPLETADA*						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
2. Ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda o restrinja los derechos de los acreedores	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	

4. Acuerdo entre el gobierno federal y una masa crítica de gobiernos provinciales sobre los principios de reforma a la coparticipación federal y la ley de responsabilidad fiscal	CE	Baja	Sep-03	Fin de Mar-04	PC	› Se había logrado un principio de acuerdo sobre la ley de responsabilidad fiscal pero no sobre la coparticipación (*La Nación*, 13/6/04).
5. Hacer efectivos los acuerdos bilaterales entre Nación y provincias a través de su ratificación en las legislaturas provinciales, representando al menos un 100% del déficit provincial consolidado en 2002	CE	Alta	Sep-03	Fin de Mar-04	Cumpl	• FMI 2ª Rev: La condicionalidad fue cumplida
6. Enviar al Congreso los proyectos de reforma a las leyes de coparticipación y responsabilidad fiscal	CE	Baja	2ª Rev	Fin de May-04	PC	› El 15/6/04 se envió al Congreso el proyecto de creación del régimen federal de responsabilidad fiscal (Expte. 211-PE-2004). Ver condicionalidad Nº 4 de la 4ª revisión. Nunca se presentó el proyecto sobre coparticipación.
7. Concluir la selección de las firmas de auditoria y consultoría a fin de comenzar la revisión estratégica de los Bancos *Nación* y *Provincia de Buenos Aires*	CE	Baja	2ª Rev	Fin de Jun-04	C dem	› Originalmente pautada como meta *benchmark* para fin de febrero-04, fue pospuesta en dos ocasiones: en la 1ª Rev. a abril-04 y en la 2ª Rev. a junio-04. En esta última oportunidad, también fue convertida a criterio de *performance*. 1) Banco Provincia: el 28/7/04 se preseleccionó a la consultora Booz Allen. Tres meses después se le adjudicó el trabajo, que concluyó en marzo de 2005 (Clarín, 29/1/05, *Article IV 2005*). 2) Banco Nación: Luego de tres licitaciones públicas (Res. 139/04 MECON, 26/2/04; Res. 502/04 MECON, 29/7/04; Res. 102/05 MECON, 22/2/05) se adjudicó el trabajo a un consorcio integrado por las consultoras Booz Allen, Strat y Finsterbusch (Res. 551/05 MECON, 7/10/05), con una duración de cinco meses.
8. Concluir las compensaciones a los bancos derivadas de la pesificación y la indexación asimétricas	CE	Alta	Sep-03	Fin de Jun-04	Cumpl	› El Gobierno compensó a los bancos en 8.300 millones de dólares por la pesificación asimétrica y el descalce cambiario. El reclamo por la indexación asimétrica se volvió abstracto y se los compensó en "sólo" 90 millones de dólares (Cobe, 2009).
9. Proporcionar al *staff* del Fondo información sobre el financiamiento provincial con una demora no mayor a 55 días	PR	Baja	Sep-03	Continua	s/d	
10. Publicación del reporte con principales hallazgos y recomendaciones del grupo de trabajo encargado de diseñar la reforma de la Carta Orgánica del BCRA	PR	Baja	Sep-03	Fin de Mar-04	s/d	
11. Lanzar la segunda reforma de la administración tributaria enfocada en mejorar los niveles de cumplimiento en las áreas de aduana y de la seguridad social	PR	Media	Sep-03	Fin de Mar-04	C dem	› El gobierno incluyó estas medidas en lo que llamó el "paquete antievasión". No obstante, cada área se trabajó de forma diferenciada. 1) Procedimiento tributario: el 19/11/04 se envió el proyecto de modificación a la Ley 11.683 de procedimiento tributario para reforzar el control y facilitar el cobro de obligaciones impositivas. El 8/6/05 fue sancionada la Ley 26.044 y promulgada el 5/7/05. 2) Aduana: el 30/9/04 se envió el proyecto de modificación al Código Aduanero (Ley 22.415) para reducir la subfacturación y el contrabando. El 16/12/04 fue sancionada la Ley 25.986 y promulgada el 29/12/04. 3) Seguridad social: el 6/10/04 se envió un proyecto para fortalecer los controles laborales y reducir el empleo informal, entre otros objetivos. El 9/11/05 fue sancionada la Ley 26.063 y promulgada el 6/12/05.
12. Eliminar los atrasos en el reembolso del IVA a los exportadores	PR	Media	Sep-03	Fin de Mar-04	Cumpl	› Los atrasos fueron eliminados a fin de noviembre de 2003

13. Acuerdo mutuamente aceptable sobre programas de negocios entre el BCRA y bancos	PR	Baja	2ª Rev	Fin de Jun-04	Cumpl	› Entre los controles realizados [por el BCRA a los bancos] durante 2004, se requirió la presentación de planes de negocios y proyecciones económicas por un período de tres años para realizar un seguimiento acerca de cómo las entidades financieras adecuan su operatoria a la nueva realidad económica (*Informe al Congreso de la Nación del BCRA 2004*, p. 37).
14. Provisión por parte del BCRA al FMI de su estado financiero anual de acuerdo a los Estándares Internacionales de Reporte Financiero	PR	Baja	2ª Rev	Fin de Jun-04	NC	› El BCRA no puede adecuarse a las pautas requeridas hasta tanto la Argentina no haya armonizado los estándares contables locales con los internacionales (*Article IV 2005*, p. 63). Si bien se han realizado avances, los Estándares internacionales aún no habían sido implementados a enero de 2009 (ver *http://www.iasplus.com/country/useias.htm*).
4ª Revisión / Sep-04 aprox. – *NO INICIADA*						
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
2. Ninguna nueva moratoria tributaria	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
3. No implementar ningún instrumento que suspenda o restrinja los derechos de los acreedores	CE	Media	Sep-03	Continua	Cumpl	
4. Ratificación por parte de las legislaturas provinciales de la reforma a la coparticipación federal y la ley de responsabilidad fiscal	CE	Alta	2ª Rev	Fin de Ago-04	PC	› Responsabilidad Fiscal: el 4/8/04 el Congreso Nacional aprobó la Ley 25.917 (promulgada el 24/8/04) de creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Posteriormente se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, órgano de aplicación de la Ley, que en enero de 2009 contaba con la adhesión de 22 de las 24 jurisdicciones nacionales (todas excepto La Pampa y San Luis). Cabe señalar que el *staff* consideró que la Ley tenía varias debilidades (*Article IV 2005*, p. 22). › Coparticipación: No hubo avances. Dado que una de las leyes solicitadas fue implementada con la adhesión de casi la totalidad de las jurisdicciones nacionales, pero no hubo avances en la otra, se considera que la condicionalidad fue parcialmente cumplida (con demora).
5. Enviar al Congreso el presupuesto de 2005 que sea consistente con las metas del programa con el FMI para 2005	CE	Media	2ª Rev	Fin de Sep-04	s/d	› Refiere al punto 8 del *Memorándum* de Sep-03, donde se establece que *"en [2005 y 2006] la política [de superávit primario] asegurará la tendencia iniciada en el año 2002 y reforzada en 2003 y 2004 de manera de alcanzar niveles suficientes para cubrir los pagos netos de la deuda que se encuentra en estado normal, y los acuerdos de reestructuración a los que pudiere llegarse".* El Presupuesto 2005 estableció un superávit primario para el sector público consolidado de 3.9% del PBI (un aumento de 0.9% respecto de 2004).

6. Enviar al Congreso el proyecto de reforma tributaria consistente con los compromisos asumidos en el programa	CE	Baja	2ª Rev	Fin de Sep-04	NC	› La reforma, que buscaba *hacer que el sistema fomente más el crecimiento y a eliminar gradualmente los impuestos distorsivos",* incluía entre otras puntos (*Memorándum,* 10/9/ 03, punto 28): 1) Reducir el impuesto a las transacciones financieras. 2) Ampliar la base del IVA. 3) Mejorar la alineación de los impuestos internos con los niveles regionales. 4) Permitir una mayor definición y mejor equidad en el pago de impuestos a las ganancias. 5) Simplificación administrativa. 6) Eliminar gradualmente las retenciones a partir del 1/1/05. El proyecto nunca fue enviado al Congreso.
7. Concluir la elaboración del plan de acción con hitos temporales para reforzar los Bancos *Nación* y *Provincia de Buenos Aires*	CE	Baja	2ª Rev	Fin de Dic-04	C dem	› Continua lo señalado en la condicionalidad 3.7. El 30/3/05 y el 12/4/06 se difundieron los informes finales de las consultorías realizadas al Banco Provincia y Banco Nación respectivamente. Allí se incluían una serie de recomendaciones para modificar las gestiones de los mismos (*La Nación*, 31/3/05 y 13/4/06).

AP	Acción previa	• FMI:	Comentarios del FMI
CE	Criterio de Ejecución	›	Comentarios del autor
PR	Parámetro de referencia	s/d	Sin datos
Cumpl	Cumplida	PC	Parcialmente cumplida
NC	No cumplida	Posp	Pospuesta
C dem	Cumplida con demora		

Fuente: Elaboración propia en base a Cobe (2009), IMF (2003e, 2004a, 2004b, 2005), Cartas de Intención y *Memorándums* de Política Económica septiembre 2003 a marzo 2004, *Informe al Congreso de la Nación del BCRA,* www.diputados.gov.ar, www.infoleg.gov.ar, www.mecon.gov.ar, www.clarin.com, www.lanacion.com.ar, www.iasplus.com

Anexo 5. Listado de condicionalidades cuantitativas (1998-2006)

En las páginas siguientes se detallan todas las condicionalidades cuantitativas incluidas en los acuerdos suscriptos entre 1998 y 2006. La información se presenta en cuatro cuadros, en los cuales se incluyen las condiciones relativas a cada uno de los acuerdos firmados en el período (SAF 1998-2000, SBA 2000-2001, SBA de transición 2003 y SBA 2003-2006).

Cada fila incluye una condicionalidad, y en las columnas se indican los valores alcanzados en cada período. La fila "resultado" indica el número final correspondiente a esa condición, y la meta frente a la cual debe contrastarse es el último valor de la misma columna (que indica cuál era la meta establecida para la revisión a la cual correspondía). Los resultados resaltados en negrita indican un incumplimiento (por ejemplo, en el cuadro A.3.2, la meta de déficit acumulado del Gobierno Federal para el período enero a diciembre de 1998 era de 3.500 millones de pesos, pero fue incumplida ya que el déficit observado fue de 3.837 millones de pesos). Por otra parte, las metas sombreadas representan una meta indicativa, cuyo incumplimiento no amerita una sanción formal por parte del FMI.

De este modo, el cuadro permite distinguir dos informaciones complementarias: primero, el resultado de cada condición y su cumplimiento o no, al compararlo con la meta pautada; segundo, las variaciones que sufrió cada meta a lo largo de la vigencia del acuerdo a través de las sucesivas revisiones. Para esto, el lector debe identificar los diferentes valores que tuvo cada condicionalidad en cada revisión (es decir, en la misma columna). Siguiendo con el mismo ejemplo, la meta pautada para el período enero a diciembre de 1999 al suscribirse el acuerdo era de 2.650 millones de pesos, pero en la segunda revisión fue aumentada a 2.950 millones. Finalmente, expresando las crecientes dificultades financieras del Gobierno, en la revisión siguiente la meta fue aumentada a 5.100 millones de pesos.

Cuadro A.3.2: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo de Facilidades Ampliadas 1998-2000. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión.
En millones de pesos, excepto indicación contraria.

Condicionalidad	Etapa	Plazos								
		Ene-Mar 98	Ene-Jun 98	Ene-Sep 98	Ene-Dic 98	Ene-Mar 99	Ene-Jun 99	Ene-Sep 99	Ene-Dic 99	Ene-Dic 00
1. Déficit acumulado del Gobierno Federal	SAF - Feb-98	-1.400	-1.800	-2.750	-3.500	x	x	x	-2.650	-1.000
	1ª Rev - Sep-98	-1.400	-1.800	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	2ª Rev - Mar-99	x	x	s/d	-3.500	-1.300	-1.675	-2.300	-2.950	x
	3ª Rev - May-99	x	x	x	x	-1.300	-2.850	-4.200	-5.100	x
	Resultado	-1.255	-1.594	s/d	**-3.837**	s/d	s/d	n/c	**-7.156**	n/c
2. Tope acumulado al gasto primario del gobierno federal	SAF - Feb-98	10.200	19.450	29.550	38.800	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-98	10.200	19.450	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	2ª Rev - Mar-99	x	x	s/d	38.800	9.500	18.800	28.700	38.050	x
	3ª Rev - May-99	x	x	x	x	9.500	18.750	28.450	37.600	x
	Resultado	9.425	18.648	s/d	38.142	s/d	s/d	n/c	n/c	n/c
3. Desembolsos netos acumulados de la deuda externa e interna del sector público	SAF - Feb-98	2.900	5.200	6.800	5.700	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-98	2.900	5.200	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	2ª Rev - Mar-99	x	x	s/d	6.900	2.500	5.200	5.200	4.000	x
	3ª Rev - May-99	x	x	x	x	2.500	6.800	7.350	6.150	x
	Resultado	1.988	3.675	s/d	6.564	s/d	s/d	n/c	n/c	n/c
4. Incremento neto acumulado de la deuda a corto plazo del sector público	SAF - Feb-98	2.000	2.000	2.000	2.000	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-98	2.000	2.000	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	2ª Rev - Mar-99	x	x	s/d	2.000	1.000	1.000	1.000	1.000	x
	3ª Rev - May-99	x	x	x	x	1.000	1.000	1.000	1.000	x
	Resultado	-40	-91	s/d	388	s/d	s/d	n/c	n/c	n/c
5. Variación acumulada de los Activos internos netos (AIN) del Banco Central	SAF - Feb-98	-470	-530	-800	-800	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-98	-470	-530	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	2ª Rev - Mar-99	x	x	s/d	-600	-200	-325	-590	-690	x
	3ª Rev - May-99	x	x	x	x	-200	-325	-590	-690	x
	Resultado	-520	-648	s/d	-664	s/d	s/d	n/c	n/c	n/c
6. Deficits combinados de los gobiernos federal y provinciales	SAF - Feb-98	…	-2.175	…	-4.250	x	x	x	-3.250	-1200
	1ª Rev - Sep-98	…	-2.175	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	2ª Rev - Mar-99	x	x	s/d	-4.250	…	-2.475	…	-4.400	x
	3ª Rev - May-99	x	x	x	x	…	-3.750	…	-6.800	x
	Resultado	n/c	s/d	s/d	**-5.662**	s/d	s/d	n/c	**-11.788**	n/c

Criterio:

De ejecución
Indicativa (*Benchmark*)

x = No corresponde
s/d = Sin datos
… = No se indica

Cumplimiento (resultado):

Cumplida
No Cumplida

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (1998b, 1999a, 1999b, 2000a)

Cuadro A.3.4: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo Stand-by 2000-2002. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión.
En millones de pesos, excepto indicación contraria.

Condicionalidad	Etapa	Plazos								
		Ene-Mar 00	Ene-Jun 00	Ene-Sep 00	Ene-Dic 00	Ene-Mar 01	Ene-Jun 01	Ene-Sep 01	Ene-Dic 01	Ene-Dic 02
1. Resultado acumulado del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	-2.150	-2.690	-3.435	-4.700	x	x	x	-2.800	-600
	1ª Rev - Sep-00	-2.150	-2.690	-3.850	-5.300	x	x	x	…	…
	2ª Rev - Ene-01	x	x	-3.997	-6.700	-2.100	-3.800	-5.100	-6.500	-5.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	-2.100	-4.939	-6.249	-6.500	-5.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	-5.469	-6.601	-6.500	-2.290
	Resultado	-2.005	-2.263	-3.988	**-6.974**	**-3.122**	-5.339	-6.573	**-10.413**	s/d
2. Gasto primario acumulado del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	13.390	26.130	39.840	53.230	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-00	13.390	26.130	39.690	52.930	x	x	x	…	…
	2ª Rev - Ene-01	x	x	39.824	52.930	13.313	26.173	39.895	53.212	…
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	13.313	26.657	40.184	53.212	…
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	26.657	39.194	50.684	…
	Resultado	13.260	26.100	39.782	**53.130**	**13.684**	26.429	s/d	50.210	s/d
3. Resultado consolidado acumulado de los Gobiernos Provinciales	SBA - Mar-00	…	-1.370	…	-2.200	x	x	x	-1.400	-900
	1ª Rev - Sep-00	…	-1.370	…	-2.900	x	x	x	-1.900	-900
	2ª Rev - Ene-01	x	x	…	-3.400	-600	-1.400	-2.000	-2.760	-2.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	-600	-1.450	-2.080	-2.760	-2.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	-1.450	-2.080	-2.760	-2.000
	Resultado	n/c	**-1.565**	n/c	-3.200	**-671**	-1.448	s/d	**-6.246**	s/d
4. Variación acumulada en la deuda del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	2.860	6.860	4.710	3.400	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-00	1.171	5.536	5.125	4.000	x	x	x	…	…
	2ª Rev - Ene-01	x	x	6.377	5.700	2.150	3.900	5.250	6.700	5.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	1.311	5.039	6.399	6.700	5.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	7.025	6.751	6.700	2.290
	Resultado	**1.667**	3.198	6.192	**6.408**	**1.791**	6.973	s/d	**15.418**	s/d
5. Variación acumulada en la deuda de corto plazo del Gobierno Federal	SBA - Mar-00	1.500	1.500	1.500	1.500	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-00	1.500	1.500	1.500	1.500	x	x	x	…	…
	2ª Rev - Ene-01	x	x	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	…
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	1.500	3.500	3.500	3.500	…
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	3.500	3.500	3.500	…
	Resultado	592	519	1.126	934	399	2.269	s/d	s/d	s/d
6. Variación acumulada en la deuda del Sector Público Consolidado	SBA - Mar-00	…	…	6.310	5.400	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-00	…	…	7.490	7.000	x	x	x	…	…
	2ª Rev - Ene-01	x	x	s/d	9.200	2.750	5.300	7.250	9.460	7.000
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	1.903	6.639	8.524	9.460	7.000
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	8.762	8.876	9.460	4.290
	Resultado	n/c	n/c	s/d	**9.620**	**2.457**	8.394	s/d	**22.457**	s/d
7. Activos internos netos (AIN) del Banco Central*	SBA - Mar-00	-275	-440	-850	-1.080	x	x	x	…	…
	1ª Rev - Sep-00	-275	-440	-850	-1.080	x	x	x	…	…
	2ª Rev - Ene-01	x	x	-850	-1.080	2.473	2.399	2.097	1.836	…
	3ª Rev - May-01	x	x	x	x	7.458	2.399	2.097	1.836	…
	4ª Rev - Sep-01	x	x	x	x	x	8.652	10.635	9.675	…
	Resultado	-677	-921	-1.517	**-122**	7.145	8.549	s/d	**17.680**	s/d

* Para el período Ene-Dic 2000 refiere a la variación acumulada en los AIN, mientras que para Ene-Dic 2001-2002 refiere al *stock* de AIN

Criterio:

De ejecución
Indicativa (*Benchmark*)

x = No corresponde
s/d = Sin datos
… = No se indica

Cumplimiento (resultado):

Cumplida
No Cumplida

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c, 2002a) e Informe Económico Trimestral - MECON (3º Trim. 2001).

Cuadro A.3.6: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo Stand-By 2003. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión.
En millones de pesos, excepto indicación contraria.

Condicionalidad	Etapa	Plazos			
		Fin Ene 03	Fin Mar 03	Fin May 03	Fin Jun 03
1. Superávit primario acumulado del Gobierno Federal	SBA - Ene-03	424	1.500	3.310	4.500
	1ª Rev - Mar-03	424	1.500	3.310	4.500
	2ª Rev - Jun-03	x	1.500	3.310	4.500
	3ª Rev - Jul-03	x	x	3.310	4.500
	Actual	855	1.794	4.192	4.930
2. Resultado financiero acumulado del Gobierno Federal	SBA - Ene-03	18	-2.307	-2.708	-2.198
	1ª Rev - Mar-03	18	-2.307	-2.708	-2.198
	2ª Rev - Jun-03	x	-2.307	-2.708	-2.198
	3ª Rev - Jul-03	x	x	-2.708	-2.198
	Actual	498	-197	1.084	1.423
3. Saldo de deuda del Gobierno Federal	SBA - Ene-03	515.000	576.000	603.000	612.000
	1ª Rev - Mar-03	451.815	576.000	603.000	612.000
	2ª Rev - Jun-03	x	422.673	603.000	612.000
	3ª Rev - Jul-03	x	x	438.549	612.000
	Actual	450.586	420.509	436.883	438.000
4. Resultado financiero acumulado de los Gobiernos Provinciales	SBA - Ene-03	…	-350	…	-712
	1ª Rev - Mar-03	…	-350	…	-712
	2ª Rev - Jun-03	x	-350	…	-712
	3ª Rev - Jul-03	x	x	…	-712
	Actual	n/c	153	n/c	200
5. Saldo consolidado de deuda del Sector Público	SBA - Ene-03	583.000	612.000	640.000	650.000
	1ª Rev - Mar-03	516.331	613.000	640.000	650.000
	2ª Rev - Jun-03	x	483.061	640.000	650.000
	3ª Rev - Jul-03	x	x	500.255	650.000
	Actual	514.841	480.897	497.346	494.000
6. *Stock* de reservas internacionales netas del Banco Central (piso)*	SBA - Ene-03	-3.900	-3.900	-3.900	-3.900
	1ª Rev - Mar-03	-5.432	-3.900	-3.900	-3.900
	2ª Rev - Jun-03	x	-5.000	-3.900	-2.250
	3ª Rev - Jul-03	x	x	-5.578	-4.191
	Actual	-4.276	-3.616	-2.626	-1.812
7. *Stock* de base monetaria ajustada (techo)	SBA - Ene-03	37.250	37.650	37.200	36.400
	1ª Rev - Mar-03	37.250	37.650	37.200	36.400
	2ª Rev - Jun-03	x	37.650	37.200	40.400
	3ª Rev - Jul-03	x	x	37.200	40.400
	Actual	36.813	**37.991**	**40.921**	**42.790**
8. *Stock* de activos internos netos (AIN) del Banco Central	SBA - Ene-03	52.265	52.665	52.215	51.415
	1ª Rev - Mar-03	58.165	52.665	52.215	51.415
	2ª Rev - Jun-03	x	56.899	52.215	49.063
	3ª Rev - Jul-03	x	x	58.674	56.534
	Actual	53.275	51.912	51.032	49.765

Criterio:

De ejecución
Indicativa (*Benchmark*)

Cumplimiento (resultado):

Cumplida
No Cumplida

x = No corresponde
s/d = Sin datos
… = No se indica

* En millones de U$S

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (2003a, 2003b, 2003c, 2003d, 2003e).

Cuadro A.3.8: Argentina: Condicionalidades cuantitativas para el Acuerdo Stand-By 2003-2006. Detalle de objetivos, ajustes y resultados por revisión.
En millones de pesos, excepto indicación contraria.

Condicionalidad	Etapa	Plazos					
		Fin Oct 03	Fin Dic 03	Fin Mar 04	Fin Jun 04	Fin Sep 04	Fin Dic 04
1. Saldo primario acumulado del Gobierno Federal (piso)	SBA - Sep-03	6.940	7.790	1.100	5.550	7.780	10.000
	1ª Rev - Ene-04	6.940	7.790	1.100	5.550	7.780	10.000
	2ª Rev - Mar-04	x	7.790	1.100	5.550	8.020	10.240
	Actual	8.100	8.677	s/d	s/d	s/d	s/d
2. Saldo global acumulado de efectivo del Gobierno Federal	SBA - Sep-03	600	350	-670	2.130	2.560	3.150
	1ª Rev - Ene-04	600	350	-670	2.130	2.560	3.150
	2ª Rev - Mar-04	x	350	-670	2.130	3.450	4.370
	Actual	2.227	1.886	s/d	s/d	s/d	s/d
3. Saldo de deuda del Gobierno Federal (techo)	SBA - Sep-03	520.000	530.000	540.000	550.000	560.000	570.000
	1ª Rev - Ene-04	497.000	530.000	540.000	550.000	560.000	570.000
	2ª Rev - Mar-04	x	514.000	540.000	550.000	560.000	570.000
	Actual	494.000	512.000	s/d	s/d	s/d	s/d
4. *Stock* de atrasos del Gobierno Federal	SBA - Sep-03	4.590	5.000	4.170	5.070	3.970	4.660
	1ª Rev - Ene-04	4.590	5.000	4.170	5.070	3.970	4.660
	2ª Rev - Mar-04	x	5.000	4.170	5.070	3.970	4.660
	Actual	3.965	3.786	s/d	s/d	s/d	s/d
5. Saldo global acumulado de los Gobiernos Provinciales	SBA - Sep-03	…	1.480	180	1.290	2.230	2.480
	1ª Rev - Ene-04	…	1.480	180	1.290	2.230	2.480
	2ª Rev - Mar-04	x	1.480	180	1.290	2.290	2.540
	Actual	n/c	2.600	s/d	s/d	s/d	s/d
6. Saldo consolidado de deuda del Sector Público (techo)	SBA - Sep-03	542.000	552.000	563.000	574.000	584.000	594.000
	1ª Rev - Ene-04	519.000	552.000	563.000	574.000	584.000	594.000
	2ª Rev - Mar-04	x	536.000	563.000	574.000	584.000	594.000
	Actual	518.000	533.000	s/d	s/d	s/d	s/d
7. *Stock* de reservas internacionales netas del Banco Central (piso)*	SBA - Sep-03	-4.500	-4.400	-4.350	-3.500	-3.300	-2.400
	1ª Rev - Ene-04	-5.118	-4.400	-4.350	-3.500	-3.300	-2.400
	2ª Rev - Mar-04	x	-5.060	-4.350	-3.500	-3.300	-2.400
	Actual	-4.695	-3.404	s/d	s/d	s/d	s/d
8. *Stock* de base monetaria aumentada (techo)**	SBA - Sep-03	44.305	47.770	46.260	49.320	49.625	53.805
	1ª Rev - Ene-04	44.305	47.770	46.260	49.320	49.625	53.805
	2ª Rev - Mar-04	x	47.770	46.260	49.320	49.625	53.805
	Actual	**44.379**	46.892	s/d	s/d	s/d	s/d
9. *Stock* de activos internos netos (AIN) aumentados del Banco Central (techo)**	SBA - Sep-03	57.355	60.530	58.875	59.470	59.195	60.765
	1ª Rev - Ene-04	59.147	60.530	58.875	59.470	59.195	60.765
	2ª Rev - Mar-04	x	62.443	58.875	59.470	59.195	60.765
	Actual	57.994	56.763	s/d	s/d	s/d	s/d
10. Mecanismo de consulta sobre la tasa de inflación anual para 2004***	SBA - Sep-03	…	…	11% - 7%	11% - 7%	11% - 7%	…
	1ª Rev - Ene-04	…	…	11% - 7%	11% - 7%	11% - 7%	…
	2ª Rev - Mar-04	…	…	11% - 7%	11% - 7%	11% - 7%	…
	Actual	n/c	n/c	s/d	s/d	s/d	s/d

Criterio:

De ejecución
Indicativa (*Benchmark*)

x = No corresponde
s/d = Sin datos
… = No se indica

Cumplimiento (resultado):

Cumplida
No Cumplida

* En millones de U$S

** Incluye Cuasimonedas en circulación

*** Límites máximo y mínimo

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (2003e, 2004a, 2004b, 2005).