

por **NOEMÍ BRENTA**. *Doctora de la UBA Área Economía Premio Facultad. Profesora regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Subdirectora del CIHESRI. Entre sus numerosas publicaciones se destaca el libro “Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI”, Eudeba, 2013*

CONTAR CON EL VISTO BUENO DEL ORGANISMO AYUDA A LAS NACIONES A OBTENER FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL EN LOS MERCADOS GLOBALES. A CAMBIO, LOS ESTADOS ENDEUDADOS DEBEN IMPLEMENTAR SUS RECOMENDACIONES, QUE EN NUESTRO PAÍS TUVIERON RESULTADOS ECONÓMICOS Y SOCIALES PROFUNDAMENTE REGRESIVOS.

EL ROL DEL FMI EN LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA



E

l FMI nació en Bretton Woods en 1944, por iniciativa de Estados Unidos, secundado por Gran Bretaña, con la idea de ordenar las cuestiones relacionadas con el sistema monetario internacional (SMI), sumidas en el caos desde la década de 1930, y adecuarlas al nuevo orden económico que surgiría tras la Segunda Guerra Mundial, bajo la hegemonía estadounidense.

Las cuestiones del SMI, siempre vigentes, son básicamente tres. Una, acordar cuáles son las monedas aceptables para los pagos de las importaciones, los intereses de las deudas con el extranjero, las ganancias de los inversores externos, etc., en suma, los pagos internacionales y cómo se proveerá esa liquidez, es decir, cómo los países dispondrán de dinero de uso internacional para realizar sus intercambios. El segundo problema es coordinar las paridades cambiarias entre los distintos países, de modo que el tipo de cambio no genere grandes ventajas para algunos y perjudique a otros. Y el tercero, acordar los modos de reequilibrar los pagos internacionales, en caso de déficit o superávit persistente de un país con el resto del mundo, como son hoy los casos de Grecia, deficitaria, o China y Alemania, superavitarias.

Estos problemas se resolvieron de diversos modos a lo largo de la historia, y constituyen el núcleo de las competencias del FMI, organismo del sistema de las Naciones Unidas, cuyo principal propósito es “asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional, es decir, el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio que permite a los países (y a sus ciudadanos) efectuar transacciones entre sí” (<http://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>, consultado el 28/8/17). Para ello, elabora informes de distinto tipo sobre la economía mundial y los países miembros, les brinda asistencia técnica y supervisión, y cuenta con un capital aportado por todos ellos para prestar dinero de uso internacional a los países con dificultades en sus pagos al resto del mundo, que adopten políticas basadas en sus recomendaciones. Y es a través de este canal de los acuerdos

condicionados por donde se cuele la injerencia del FMI en la deuda externa argentina.

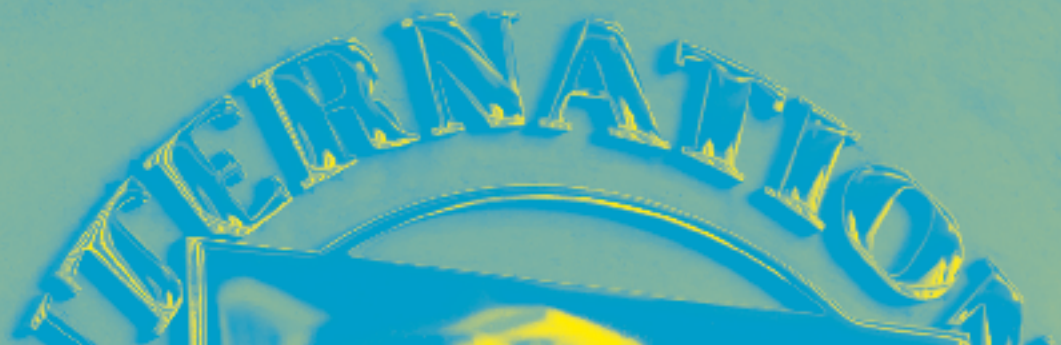
Lejos de ser un espacio técnico donde una burocracia neutral vela por la estabilidad del SMI, en el FMI realmente existente unos pocos países ejercen una fuerte influencia a favor de sus intereses y los de sus empresas y bancos, en desmedro del internacionalismo cooperativo proclamado. Esta capacidad de afectar las políticas del FMI, el contenido de sus programas y las acciones de los gobiernos que utilizan sus recursos, se expresa en varias instancias, como la formación de la agenda del organismo –de qué se habla y cómo–, la selección de sus autoridades y personal jerárquico, los sesgos de sus enfoques teóricos y aplicados, sus recomendaciones y decisiones, y también en las condiciones de los acuerdos con sus miembros. Estos temas desper-

taron gran atención a partir de las crisis de los años 1990 y 2000, y fueron abordados por numerosos autores desde diferentes perspectivas, entre ellos, Stiglitz, Buira, Meltzer y Ugarteche. Por su condición de único miembro con capacidad de veto y emisor de la moneda de mayor uso internacional, Estados Unidos cuenta con un frondoso andamiaje de leyes y mecanismos institucionales para influir sobre el FMI, al alcance de cualquiera que desee estudiarlo. Por ejemplo, cada año el Tesoro envía al Congreso un informe sobre los progresos realizados para influir en alinear las decisiones del FMI con los objetivos de la política económica estadounidense, y especialmente ilustrativos son los informes de la GAO (General Accounting Office), publicados desde 2001, para determinar, entre otras cosas, “si los funcionarios vinculados al FMI han sido capaces de influir en las opera-

ciones del FMI y en las posiciones políticas de otros miembros, en un sentido consistente con las políticas estadounidenses establecidas en la ley” (GAO, “International Monetary Fund, Efforts to advance U.S. Policies on the Fund”, Informe al Congreso, 2001).

Es probable, como reconocía Jacques Polak, antiguo funcionario del FMI, que todos los países quisieran utilizar su participación en el FMI para perseguir sus propios objetivos e intereses en el sistema mundial, aun a costa de perjudicar a otros miembros o al sistema global. Sin embargo, solo unos pocos tienen suficiente poder y recursos para procurarlo de manera sistemática y relevante, de modo que el FMI real refleja la asimetría reinante en las relaciones internacionales. El caso de la deuda externa argentina y sus crisis cabe enteramente en esta contextualización.

Desde su adhesión a los convenios de Bretton Woods, la Argentina tuvo tres ciclos de endeudamiento externo que concluyeron en crisis de pagos internacionales. El primero, durante el gobierno de Arturo Frondizi (UCRI, 1958-1962); el segundo durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983, y el tercero en los gobiernos de Menem-De la Rúa (PJ, 1989-1999 y UCR, 1999-2001).



La Argentina y el FMI

Aunque los acuerdos con el FMI son situaciones de excepción, para la Argentina fueron la regla desde su ingreso al organismo, en 1956, hasta la cancelación total de su deuda en 2006, manteniendo la membresía. En ese medio siglo el país solo estuvo libre de programas del FMI en nueve años. Cuatro corresponden a gobiernos que aplicaron políticas económicas heterodoxas y de reducción de la deuda externa, como la mayor parte de la presidencia de Arturo Illia, de la UCR (1964-66), y de los gobiernos peronistas de 1973-74. También, tras una investigación oficial que reveló que la mayoría de las condicionalidades de los organismos financieros internacionales lesionaban el interés nacional, en 1969 y 1970 el gobierno militar descartó los acuerdos con el FMI.

Existe otro período sin acuerdos con el FMI, de 1979 a 1981, muy diferente a los anteriores, ya que la Argentina estuvo sancionada por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno de la junta militar, de manera que los representantes de Estados Unidos, en virtud de una ley del Congreso, estaban obligados a votar en contra de todas las solicitudes del país en el FMI y los demás organismos internacionales. Por este hecho, y por la abundancia de capitales disponibles para préstamos internacionales, una vez vencido el *stand by* de 1978 el gobierno no solicitó fondos al FMI en esos años. No obstante, contrató a un experto del FMI para determinar la capacidad del Estado argentino y de sus empresas para tomar deuda en los mercados internacionales, y este fue el lapso más acelerado de endeudamiento externo, hasta la acumulación de atrasos y suspensión de pagos en 1982. Desde entonces, el primer año completo sin acuerdos con el FMI y sin procurarlos fue 2005, y así se ha mantenido hasta el momento.

A pesar de la frecuencia de los acuerdos de la Argentina con el FMI, sus montos fueron siempre muy pequeños en relación con las necesidades de financiamiento del país. La deuda con el organismo promedió entre 4% y 5% de la deuda externa pública entre 1956 y 2005, con picos del 7% al 9% en los años 1956 a 1959 y 2000-2002. En este sentido, el FMI se autodefine como catalizador de fondos, más que como prestamista. Contar con su visto bueno facilita obtener dinero de uso internacional de los mercados globales. Al respecto, Stiglitz sostiene que esto suscita conflictos y confusión en el seno del FMI entre los intereses de los bancos colocadores de fondos y los países tomadores, que pagan comisiones, intereses y honorarios sustantivos, proporcionales a las grandes sumas en juego, sobre todo cuando se trata de un país mediano como la Argentina.

El escaso capital del FMI y los préstamos limitados por la cuota del país miembro, salvo circunstancias excepcionales, explican esta pobre contribución al financiamiento externo de la Ar-

Por su condición de único miembro con capacidad de veto y emisor de la moneda de mayor uso internacional, Estados Unidos cuenta con un frondoso andamiaje de leyes y mecanismos institucionales para influir sobre el FMI, al alcance de cualquiera que desee estudiarlo.

gentina. Desde la Gran Recesión iniciada en 2008, ambas limitaciones se flexibilizaron para algunos casos, pero los grandes desembolsos del FMI se destinaron principalmente al salvataje de los bancos, mientras que los países miembros quedaron más endeudados y obligados a sostener políticas de austeridad fiscal y a aplicar las reformas del rosario neoliberal –privatizaciones, desregulaciones, precarización laboral, apertura comercial y financiera, reducción de jubilaciones y seguridad social– que multiplican la pobreza, el desempleo y la destrucción del capital productivo ligado al mercado interno, y dificultan la salida de las crisis.

Aunque los acuerdos con el FMI son situaciones de excepción, para la Argentina fueron la regla desde su ingreso al organismo, en 1956, hasta la cancelación total de su deuda en 2006, manteniendo la membresía. En ese medio siglo el país solo estuvo libre de programas del FMI en nueve años.

El FMI, la deuda externa argentina y sus crisis

Desde su adhesión a los convenios de Bretton Woods, la Argentina tuvo tres ciclos de endeudamiento externo que concluyeron en crisis de pagos internacionales. El primero, durante el gobierno de Arturo Frondizi (UCRI, 1958-1962); el segundo durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983, y el tercero en los gobiernos de Menem-De la Rúa (PJ, 1989-1999 y UCR, 1999-2001). La deuda externa pública se multiplicó por dos, por seis y por tres, en cada uno de esos períodos, y alcanzó a 1,5, 3,8 y 5,3 veces las exportaciones, respectivamente. Estas cifras evidencian la gravedad del endeudamiento del período neoliberal, comparado con la etapa desarrollista, además de sus diferencias respecto del propósito industrialista de esta última y del carácter rentístico especulativo del sobreendeudamiento de 1976-2001.

En dos de estos ciclos, el de Frondizi y en la dictadura, recién al estallar la crisis de la deuda se advirtió que no existía un registro centralizado de los compromisos externos del Estado, que estaban dispersos entre la administración pública, las empresas estatales, los avales caídos, y la deuda privada estatizada en 1982. Esta ausencia de información es llamativa, teniendo en cuenta que en ambos períodos la Argentina mantuvo vínculos muy estrechos con el FMI. Durante el gobierno de Frondizi y hasta 1963, el país estuvo continuamente bajo un monitoreo riguroso del organismo, porque firmó cinco acuerdos *stand by*, uno cada año. Además, tomó préstamos del Tesoro estadounidense, del Eximbank, y de las agencias de garantía de exportaciones de países europeos y Japón, que debió refinanciar a través del Club de París ante la imposibilidad de su repago.

La dictadura tuvo acuerdos *stand by* y financiamiento adicional del FMI hasta 1978, y luego, como ya se mencionó, contrató a un experto del organismo para colaborar con el endeudamiento externo, hasta que en 1982, tras la guerra de Malvinas, ya muy endeudados con bancos comerciales de Estados Unidos, Estados europeos y Japón, recomenzaron las negociaciones con el FMI. Cuando la democracia fue recuperada, la Argentina era el cuarto país más endeudado del mundo.

El gobierno de Raúl Alfonsín (UCR, 1983-1989) esperaba algún apoyo de la comunidad internacional, amparado en la doctrina de la deuda odiosa, pero esto no ocurrió. Al contrario, las autoridades del FMI consideraban que el gobierno sería menos capaz de implantar políticas duras de ajuste, y un director alemán manifestó incomodidad por la presión de la opinión pública sobre las negociaciones. Las conversaciones oficiales con representantes del Comité de Bancos, el Club de París y la Reserva Federal arrojaron igual resultado: cualquier financiamiento externo requeriría previamente un acuerdo con el FMI, quien quedó como mediador entre los países endeudados y los bancos



acreedores, asumiendo un rol tan sesgado que se dio en llamar el “gendarme de las finanzas”.

El FMI exigió achicar el Estado, privatizar, desregular, desproteger la industria, favorecer las importaciones y el capital extranjero, precarizar las relaciones laborales, y otras reformas. El gobierno de Alfonsín procuró resistir las exigencias más opuestas a sus principios y transitar un camino intermedio, mientras suscribió acuerdos con el FMI, en 1984, 1985, 1987 y 1988. Las obligaciones continuaron aumentando a causa de los préstamos frescos tomados para servir deuda vencida, y de las limitaciones del Banco Central para financiar el déficit fiscal, sin avistarse los medios para aliviar la deuda y mucho menos para reanudar el crecimiento económico y mejorar la vida de la castigada población.

El gobierno siguiente, de 1989 a 1999, conformó una alianza estrecha con el *establishment* local, que consolidó el patrón de acumulación puesto en marcha por la dictadura, al precio de llevar el desempleo y la pobreza a niveles desconocidos en la Argentina, y de un desmesurado aumento de la deuda pública en moneda extranjera. El Plan Brady, lanzado por Estados Unidos en 1989, implementado por el FMI y suscripto por la Argentina en 1993, proveyó una solución para reprogramar la deuda, al sustituir préstamos bancarios en mora por deuda en bonos, y abrió la puerta al endeudamiento en los mercados financieros globales. Durante este nuevo ciclo, la Argentina estuvo continuamente bajo acuerdos con el FMI: cuatro *stand by* en 1989, 1991, 1996 y 2000; dos de facilidades extendidas en 1992 y 1998, y uno de complementación de reservas, en 2001. Por todo esto, el país estuvo bajo supervisión reforzada del FMI, incluso el organismo instaló un representante residente en oficinas del Banco Central, y a fines de los '90, poco antes de la crisis, presentaba a la Argentina como su caso más exitoso.

A pesar de la evidente sobrevaluación del peso, que ponía en riesgo la solvencia soberana; de la fragilidad de un sistema bancario descalzado entre depósitos en pesos y préstamos en dólares; del estancamiento de las exportaciones y el alza de las importaciones ligados al desequilibrio cambiario, e indiferente a la miseria creciente, el FMI apoyó las políticas económicas de la Argentina, y basó su análisis de sustentabilidad de la deuda soberana en proyecciones alejadas de la realidad. Cuando la crisis fue inminente, el FMI proveyó fondos que, según Llorens y Cafiero, financiaron la salida de capitales de los grandes bancos. Así, en agosto de 2001 el organismo desembolsó una gran suma –6,3 mil millones de dólares, equivalente a tres veces la cuota argentina–, sin recaudos para evitar su rápido escape antes del *default* y la devaluación. Según reveló el ex ministro de Economía Domingo Cavallo años más tarde en el diario *La Nación*, en 2001

Lejos de ser un espacio técnico donde una burocracia neutral vela por la estabilidad del sistema monetario internacional, en el FMI realmente existente unos pocos países ejercen una fuerte influencia a favor de sus intereses y los de sus empresas y bancos, en desmedro del internacionalismo cooperativo proclamado.

el FMI condicionó la continuidad de su apoyo a la Argentina a que el país sustituyera el peso por el dólar estadounidense. El gobierno nacional rechazó esta medida, que hubiera representado una gran ventaja para las empresas y bancos estadounidenses, pero no eliminaba el riesgo del *default* argentino y, poco después, la denegatoria de un desembolso del FMI fue la gota de rebalse que desencadenó la crisis. La indisponibilidad de los depósitos bancarios, la revuelta social y su sangrienta represión, la caída del gobierno, la declaración del *default* soberano, la devaluación, la inflación y la miseria generalizada marcaron esta tragedia de la sociedad argentina, derivada de una política económica tremendamente equivocada.

Desde 2002 no hubo más desembolsos del FMI, sino, por el contrario, solo pagos de la Argentina, hasta la cancelación de su deuda en 2006. La renegociación de la deuda en *default* fue uno de los temas más conflictivos en el vínculo con el organismo. El FMI se opuso a los términos del canje de deuda de 2005, que consideraba lesivos para los acreedores, y esto fue una de las razones del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) para discontinuar en septiembre de 2004 el acuerdo *stand by* vigente, de manera que el FMI no participó en esta reestructuración. Tam-

poco contribuyó a defender a la Argentina del hostigamiento de los fondos buitres, a pesar de las críticas a su accionar vertidas desde el organismo, que propuso mecanismos para la reestructuración de las deudas soberanas que impidieran a los buitres obstruir estos procesos.

Los cambios emprendidos por el FMI en la última década fueron superficiales, y parecen orientados sobre todo a reacomodarse al creciente peso de China en el escenario internacional, pero no ofrecen ventajas para la Argentina ni comprometen comportamientos más ecuanimes o enfoques analíticos más abiertos a diferentes perspectivas.

Actualmente, el FMI apoya las políticas del gobierno de Mauricio Macri, iniciado en diciembre de 2015, pero ha advertido que, si bien el nivel de la deuda pública de la Argentina es aceptable, las necesidades de financiamiento podrían tornarse demasiado altas por caída del PIB y/o devaluación del peso, y que el predominio del endeudamiento en moneda extranjera podría configurar un perfil muy riesgoso. Es de esperar que la historia no se repita, y que la Argentina no caiga nuevamente en el sobreendeudamiento ni en el bucle sin fin de los acuerdos con el FMI y el ajuste permanente.