

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 11 NÚMERO 83 SEPTIEMBRE 2021

ISSN 1853-8819

# VOCES

en el Fénix



UNA RELACIÓN ASIMÉTRICA Y UNA TRABA A UN  
MODELO NACIONAL DE DESARROLLO CON EQUIDAD

# LA ARGENTINA Y EL FMI

# sumario

## n°83

### septiembre

### 2021

FMI: LO CENTRAL ES EL  
MODELO

Cátedra Abierta "Plan Fénix"

**JOSÉ MIGUEL AMIUNE** Creación del FMI: historia, objetivos y sistema de gobierno 10 **MARIO RAPOPORT** Una relación turbulenta: el FMI y la Argentina 18 **NOEMÍ BRENTA** Los acuerdos entre la Argentina y el FMI, 1956-2021 26 **PABLO NEMIÑA** Algo nuevo, algo viejo. La evolución del FMI en la última década 34 **JULIO CÉSAR NEFFA** Los acuerdos con el FMI y sus impactos sobre el trabajo y el empleo 40 **GUILLERMO WIERZBA** La influencia del FMI en las reformas financieras 48 **FEDERICO VACCAREZZA** Las exigencias de política comercial en las negociaciones del FMI con España, Grecia y Portugal (2010-2014). Lecciones para la Argentina 56 **MARÍA EMILIA VAL** El rol del FMI en la formación y reestructuración de la deuda soberana externa argentina 62 **HORACIO ROVELLI** El FMI y la inversión pública en la Argentina 70 **MAGDALENA RUA** El préstamo stand by de 2018: fuga de capitales y dependencia 78 **LEÓNIDAS OSVALDO GIRARDIN** Deuda externa, ambiente y cambio climático. Una discusión sin resolver que lleva más tiempo de lo que parece 86 **CAMILA BARÓN** Lecciones de los feminismos: de la soberanía de los cuerpos a la soberanía económica 96 **ALFREDO CALCAGNO** Qué hacer con los nuevos derechos especiales de giro 104

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

### Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Docentes

#### TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)  
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)  
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Pablo Rota  
Andrés Flavio López  
Carlos María Negri

#### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Gerardo Fernando Beltramo  
Walter Fabián Carnota  
Javier Legris  
Ana María Campo  
Catalino Nuñez  
María Inés Barbero  
Adrián Horacio Ramos

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
María José Canals

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons  
Daniel Roberto González  
Juan Manuel Oro  
María Fernanda Inza

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Nicolás Tedesco  
Antonella Cerase  
Mateo Gadano  
Jonatan Barros

#### SUPLENTES

Ana Ailin Andrada  
Tomás García  
Sergio Segluk  
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Alberto Cimadamore

### COMITÉ EDITORIAL

José Miguel Amiune  
Ricardo Aronskind  
Alfredo Calcagno  
Ricardo Koss  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Mariana Vázquez

### SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

### COORDINACIÓN

Paola Severino

### SITIO WEB

Erica Sermukslis

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

### AUDIOVISUAL

Pablo Martínez  
Nicolás Cerezo

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. C.A.B.A.  
Teléfono 5285-6819. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar> / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

# FMI: LO CENTRAL ES EL MODELO

Cátedra Abierta "Plan Fénix"  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires





**E**l gobierno argentino se encuentra actualmente abocado a una compleja negociación con el Fondo Monetario Internacional a fin de reestructurar el préstamo otorgado en 2018, por un valor cercano a los 44.000 millones de dólares, que comporta un plazo de repago inviable.

No hay dudas de que el “acuerdo” firmado en 2018 entre nuestro país y el FMI, al igual que el endeudamiento que de este se deriva, abunda en anomalías. Fue concebido, negociado y firmado en un tiempo récord. Ambas partes ignoraron las duras y duraderas implicancias que conllevaría en materia política, económica y social, para un país que sufría las consecuencias de una crisis autoinfligida por un gobierno tan irresponsable e insostenible como la propia deuda que estaba contrayendo.

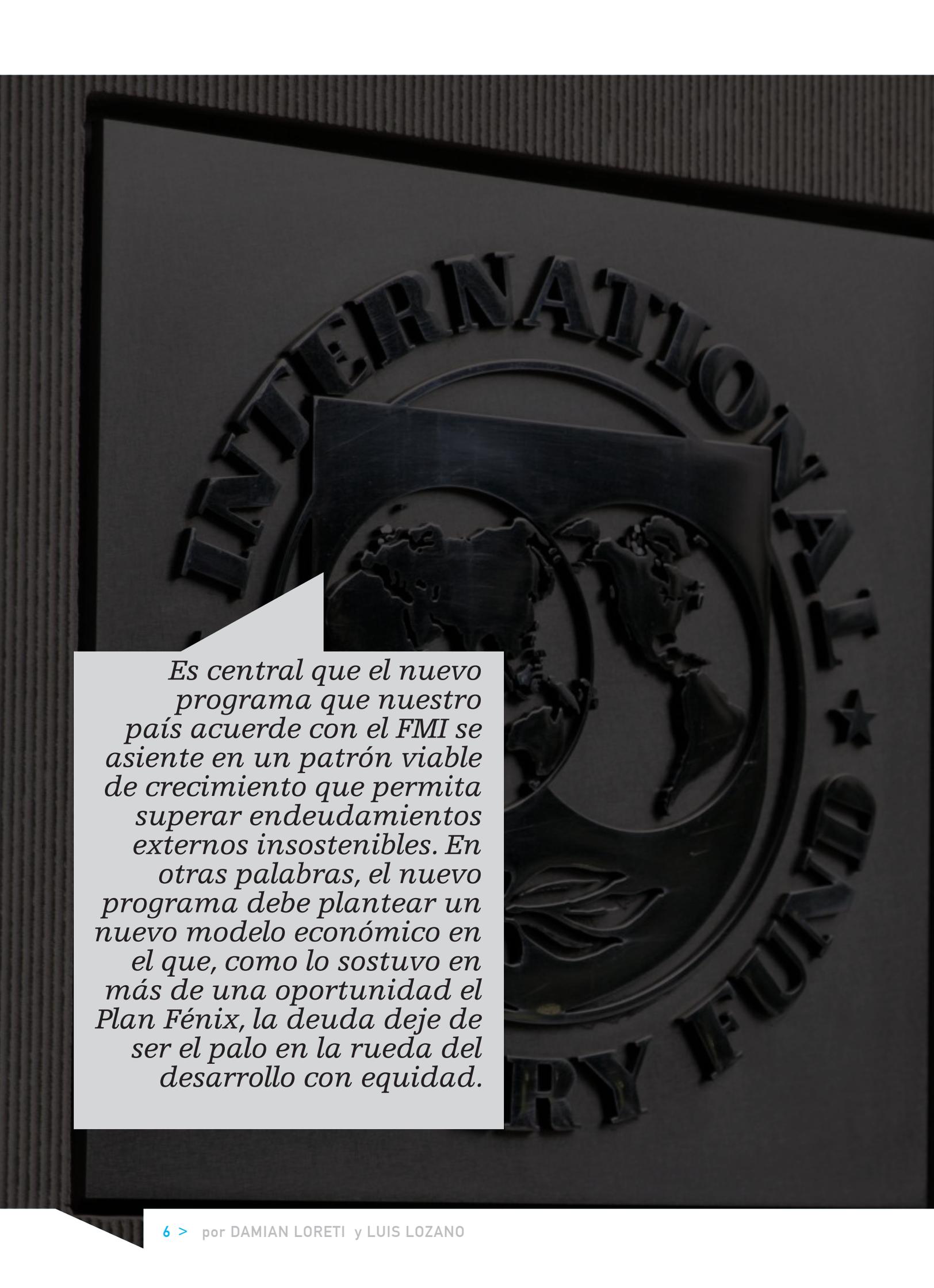
El acuerdo con el Fondo devino de circunstancias muy particulares, e incluso pesaron sobre él sospechas (posteriormente confirmadas) de preferencia política hacia el gobierno que lo firmó. Es, por lo tanto, un acuerdo políticamente cuestionable y, en ese sentido, el Directorio del FMI que lo aprobó —con la visible presión del gobierno estadounidense de aquel entonces— es responsable.

El Directorio del Fondo ha contravenido, asimismo, disposiciones de su Convenio Constitutivo y de su reglamento interno al autorizar un financiamiento extraordinario que no cumplía las condiciones allí establecidas, otorgando además recursos que pudieron ser aplicados a la fuga de capitales; todo ello, pese a haber sido advertido, por su propia línea técnica, de que se trataba de un acuerdo no sostenible. Por el lado de nuestro país, se investiga actualmente si esta operación ha dado cumplimiento a las disposiciones vigentes, en particular, a las referidas a la participación del Congreso Nacional, tal como lo estipula la Constitución.

En consecuencia, se trata de una operación que implicó incurrir en prácticas legalmente cuestionables.

El cambio de contexto internacional a partir del nuevo gobierno en Estados Unidos y la materialización de las consecuencias de la pandemia establecen un nuevo marco. Es menester encontrar una resolución que comprenda esta cuestión en toda su complejidad y que active una vía que resulte sostenible para la Argentina.

El propósito de un posible nuevo acuerdo, que remedie los groseros errores cometidos en el pasado por el FMI



*Es central que el nuevo programa que nuestro país acuerde con el FMI se asiente en un patrón viable de crecimiento que permita superar endeudamientos externos insostenibles. En otras palabras, el nuevo programa debe plantear un nuevo modelo económico en el que, como lo sostuvo en más de una oportunidad el Plan Fénix, la deuda deje de ser el palo en la rueda del desarrollo con equidad.*

(particularmente en nuestro país), debe ser el logro de un programa que cumpla tres condiciones: no bloquear el crecimiento económico con equidad; hacer frente en forma sostenible a los compromisos externos, y conducir a la gradual disolución del problema del endeudamiento externo en el mediano-largo plazo, recuperando autonomía político-económica, sin tutelajes del Fondo. Con el acuerdo de 2018, la Argentina pasó a ser el país de ingresos medios con mayor tiempo de vigencia de programas de asistencia del FMI. Ahora bien, esto no debe llevar a la conclusión de que estos acuerdos explican la frustración del crecimiento argentino. Por el contrario, ellos son la expresión de la incapacidad de las dirigencias para articular un patrón de crecimiento sostenible, como lo patentizan los programas de reformas estructurales de los años ochenta y noventa, aplicados casi sin resistencias e implosionados por su propia inconsistencia.

Es central que el nuevo programa que nuestro país acuerde con el FMI se asiente en un patrón viable de crecimiento que permita superar endeudamientos externos insostenibles. En otras palabras, el nuevo programa debe plantear un nuevo modelo económico en el que, como lo sostuvo en más de una oportunidad el Plan Fénix, la deuda deje de ser el palo en la rueda del desarrollo con equidad.

Es necesario, entonces, encarar dos tópicos esenciales. En primer lugar, cómo lograr niveles elevados y sostenidos de inversión (no los hubo en los dos últimos ciclos de crecimiento). En segundo lugar, cómo construir un patrón que –basado en un modelo que contemple tanto la disponibilidad de recursos primarios como el necesario desarrollo de la industria y los servicios intensivos en conocimiento– pueda administrar la restricción externa estructural con la cual el país choca una y otra vez. Esto debería ser el centro de la negociación con el FMI. La clave no está en el endeudamiento y la negociación de la salida. Cualquier programa que sea concebido con el principal objetivo de cumplir con la deuda del FMI será ruinoso para el país. Por más que se otorguen años de gracia, mayores plazos de pago, canjes por objetivos ambientales y/o quita de punitivos y sobretasas, el problema estructural será resuelto solo parcialmente. Lo

fundamental es el proyecto que la Argentina (se) plante.

Como dijera alguna vez el recordado Aldo Ferrer, cada país tiene el FMI que se merece. Una dirigencia débil y sometida a los designios de los fondos de inversión y calificadoras de riesgo solo buscará un “certificado de buena conducta” para que el FMI imponga las restricciones que permitan asegurar posiciones hegemónicas y mantener el *statu quo*.

Como espejo de la actual negociación con el FMI, contamos con el acuerdo alcanzado con los acreedores privados, que se fundó en un argumento inapelable. En la lógica de las finanzas, un deudor riesgoso debe aceptar tasas elevadas por la posibilidad de un default. No debe sorprender, entonces, que deudas contraídas en esas condiciones demanden reperfilamientos y reestructuraciones, porque esas tasas elevadas tornan impagables los compromisos. La negociación llevada adelante fue exitosa no solo porque logró distender plazos y ganar grados de libertad, sino también porque supo apuntar al concepto correcto: reducir las elevadas tasas de interés a las que dicha deuda se había contraído.

Esta claridad conceptual debe reiterarse en la discusión con el FMI, exteriorizando un proyecto congruente y sostenible. La Argentina no negocia ante un acreedor convencional, sino ante una asociación integrada por los gobiernos de los países. Esta debe ser una discusión entre gobiernos, sobre un proyecto de crecimiento sostenible y con equidad.

Estas negociaciones con el FMI son, sin duda, arduas; pero podrán tener la virtud de consolidar el liderazgo estatal, un requisito central para avanzar en un proyecto que ordene intereses y prioridades, en articulación con los sectores y los actores sociales necesarios para concretarlo.

La resolución, en los términos recién expuestos, de esta compleja negociación podrá sentar las bases para un futuro en el que la Argentina deje de recaer en crisis que nos sumergen en coyunturas tan adversas como las que actualmente intentamos superar. Se trata, por lo tanto, de construir un proyecto sostenible de país dinámico e inclusivo; tarea que consideramos tan esencial como pendiente.

# LAS RELACIONES ENTRE LA ARGENTINA Y EL FMI, 1956-2021

## introducción

por  
NOEMÍ BRENTA



**L**as relaciones entre la Argentina y el FMI fueron complejas desde la misma creación del organismo, en 1944, al que nuestro país adhirió doce años después, en 1956. Y aún lo siguen siendo. Hoy está en juego la renegociación del *stand by* de mayor monto en la historia del FMI, otorgado a la Argentina en 2018. Este acuerdo fue aprobado y desembolsado aceleradamente bajo la presión política de la presidencia de Estados Unidos, tratando infructuosamente de favorecer, en 2019, la reelección del entonces presidente argentino, según revelaron altos funcionarios de aquel país y agradecieron efusivamente las autoridades locales. La exorbitante magnitud de la deuda con el FMI, el acreedor más condicionante de todos, imposibilita su repago en los tiempos previstos y condena a la Argentina, una vez más, a pasar largos años en la prisión de los deudores, con las duras consecuencias económicas, sociales y políticas que ello entraña. Además, los fondos recibidos no se aplicaron a fortalecer la capacidad de pago del país. Por el contrario, se orientaron a sostener un programa económico inviable, basado en la especulación financiera, el endeudamiento



y la fuga de capitales. Todo ello contó con la anuencia del FMI, que no solo amplió el *stand by* sino que aprobó las cuatro revisiones del programa, habilitando los respectivos desembolsos.

El gobierno argentino surgido de las elecciones de 2019 suspendió el *stand by* en julio de 2020, a fin de ejecutar medidas urgentes para contener la pandemia del coronavirus. Actualmente la renegociación continúa, mientras el país abona los vencimientos de intereses y capital previstos para 2021. De este modo reduce la deuda con el FMI que, aun así, es muy grande y excede la capacidad de pago del Estado argentino. La renegociación es muy relevante para el futuro cercano y también para la configuración estructural del país, e influirá en la vida cotidiana de los argentinos. Por ello, este número de Voces en el Fénix procura contribuir a la comprensión del marco histórico y del contexto en el que estas negociaciones se desarrollan.

A tal fin, esta edición se organiza en tres partes. La primera aborda el análisis del FMI en forma general: sus orígenes, sus funciones, sus objetivos cambiantes, y llega a la decepcionante conclusión de que, básicamente, “es el mismo de siempre”,

a pesar de su pretendida transformación en las últimas décadas. Esta primera parte, también, estudia las relaciones entre la Argentina y el FMI: su ingreso al organismo, los programas acordados y sus consecuencias sobre la economía y la sociedad locales. La segunda parte desarrolla aspectos específicos de esta relación, en especial procura mostrar la influencia del FMI en temas claves del país, como el sistema previsional, la precariedad laboral, las reformas financieras, el endeudamiento, la fuga de capitales y el patrón de comercio exterior. La tercera parte aborda temas actuales, analiza el otorgamiento del *stand by* de 2018 y su renegociación, el debate sobre el uso de los DEGs emitidos en 2021, e incluye asuntos novedosos en la agenda de discusión con el FMI, como las cuestiones ambientales y de género.

La relevancia de los temas abordados y la calidad académica de sus autores nos alienta a pensar que estamos contribuyendo a esclarecer la identidad de ese gran desconocido de la historia contemporánea, que es el FMI, y la relación asimétrica y dominante que sostiene con los países periféricos miembros del organismo, como la República Argentina.

EL AUTOR ABORDA LA CREACIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y LOS CAMBIOS QUE LA ORGANIZACIÓN FUE ADQUIRIENDO CON EL AUMENTO DE LA INJERENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL.

# CREACIÓN DEL FMI: HISTORIA, OBJETIVOS Y SISTEMA DE GOBIERNO





por **JOSÉ MIGUEL AMIUNE**. *Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLitoral. Ex Decano de la Facultad de Filosofía y Letras, UNR. Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Tufts. Secretario de Coordinación de Obras y Servicios Públicos y Embajador de la República Argentina*

## Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el largo período de gestación del FMI como el instrumento de estabilización monetaria internacional, a través del cual Estados Unidos de América desplazó al Imperio Británico y a las potencias europeas de la influencia que ejercieron hasta la primera Gran Guerra (1914-1918). La hegemonía británica quedó debilitada tras esa guerra y fue liquidada después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el patrón dólar-oro, así como el liderazgo de EE.UU. en las nuevas instituciones financieras mundiales, sustituyeron a la libra esterlina y a la idea de una zona de preferencia imperial británica. Como afirma Paul Kennedy: “No hay caída de un imperio sin la búsqueda de hegemonía por parte de otro potencial”. Esta premisa explica la dialéctica histórica desde el Tratado de Versalles (1919) hasta Bretton Woods (1944). Para EE.UU. el panorama era propicio. Con la Primera Guerra Mundial cayeron el Imperio Alemán, el Austro-húngaro, el Otomano y el Zarismo ruso. Solo quedaba el Imperio Británico. Con la declinación final de este, EE.UU. consolidaría la hegemonía del dólar, así como del comercio internacional y su predominio financiero, militar, político, diplomático y cultural. En suma, tendrían todos los elementos para controlar la construcción de un nuevo orden mundial de posguerra.

También se analizan aquí los objetivos y sistema de gobierno originales del FMI y la progresiva mutación de esas estructuras institucionales formales, por otras más reales y acordes con el incesante crecimiento de la influencia estadounidense en el sistema internacional.

Finalmente, presentamos algunas conclusiones generales sobre la naturaleza del FMI y su papel de auditor de las economías de sus países miembros al servicio de los intereses estratégicos permanentes de EE.UU.

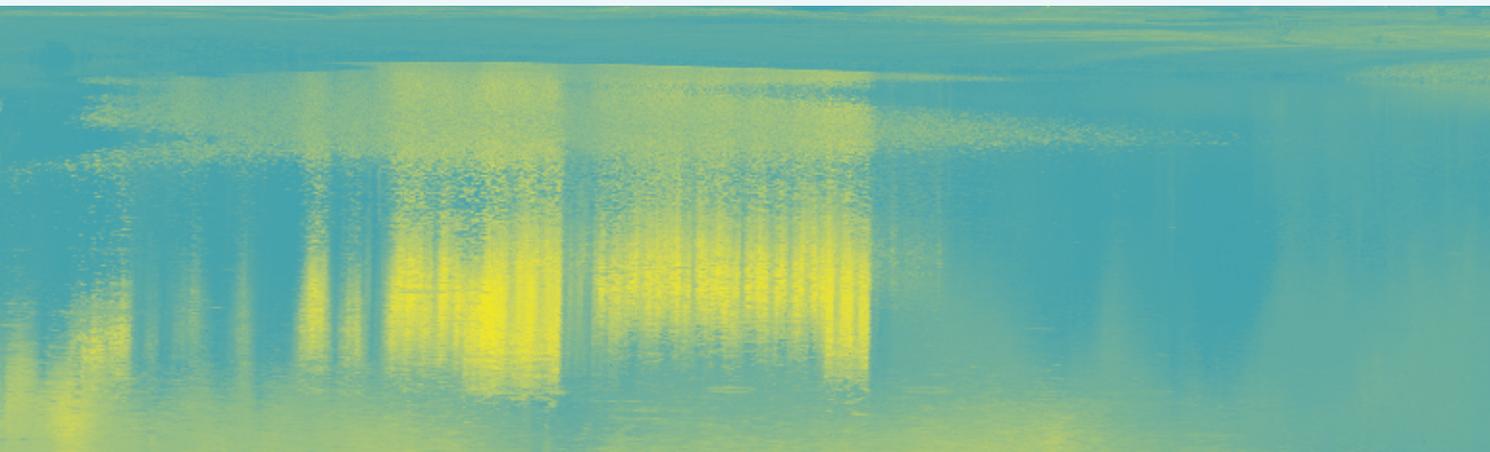
En tal sentido, se formulan diez conclusiones que procuran sintetizar e ilustrar cómo el FMI ha cumplido desde 1944 hasta la actualidad un rol político de significación para consolidar y expandir el poder unipolar de EE.UU., anteponiendo ese propósito a la naturaleza técnica con que fueron presentados sus objetivos, estructura y gobierno. Por último, analizamos las nuevas condiciones en que deberá desenvolver sus funciones el FMI, a partir de la segunda década del siglo XXI, en el marco de la lucha por la hegemonía global entre China y EE.UU.



## Antecedentes históricos del FMI

El Tratado de Versalles de 1919 formalizó una redistribución del poder a escala mundial en favor de los triunfadores de la primera Gran Guerra. Sin embargo, algunas de las potencias triunfantes, como el Imperio Británico, pagaron un alto costo económico y financiero en ambas guerras mundiales. Sus deudas crecieron exponencialmente, sobre todo a favor de EE.UU.

En ese marco comenzó la disputa entre los mismos aliados por el futuro económico del mundo. El esquema del patrón oro vigente en el período de entreguerras, que tenía como divisas dominantes el dólar y la libra esterlina, se revelaba insuficiente para controlar las finanzas internacionales. Entre las causas principales estaban la imposibilidad de pago de las deudas y reparaciones de la Primera Guerra Mundial, sobre todo en el caso de Alemania, la potencia vencida. Por otra parte, la afluencia y el descontrol de capitales especulativos que se orientaban hacia EE.UU. y el crecimiento del excedente interno durante los años '20 desencadenaron, a finales de esa década, en la Bolsa de Nueva York, la peor crisis histórica del capitalismo. En un contexto de desorden monetario, deflación, caída de la producción y de la



demanda, se produjo un fenómeno de millones de desocupados a nivel mundial, que desembocó en la Gran Depresión de los años treinta.

Este fue el trasfondo de los cambios políticos que dieron lugar a la aparición del nazismo y el fascismo en Europa y el expansionismo militar de Japón y, posteriormente, desataron un nuevo y devastador conflicto bélico.

En tales condiciones, Washington pensó en la creación de una institución financiera internacional que pudiera manejar lo que los mercados por sí solos no habían podido, como aseguraban los economistas liberales. Los primeros borradores que comenzaron a diseñar sus fundamentos fueron escritos durante el gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, en 1941, poco después del ataque japonés a Pearl Harbor, que decidió la entrada de EE.UU. a la Segunda Guerra Mundial. Entonces, a pedido de su gobierno, el subsecretario del Tesoro, Harry Dexter White, comenzó a redactar en secreto un proyecto, en el que involucró al Reino Unido, representado por su mayor economista, John Maynard Keynes. Este proyecto consistía en la creación de un organismo financiero supranacional, que tendría como fin ga-

rantizar la estabilidad monetaria y el comercio a nivel mundial. EE.UU. intentaba evitar los errores del pasado, cuando predominaban en su seno tendencias aislacionistas que desatendieron el curso de la economía y la política mundiales.

En esos borradores de White, las funciones del nuevo organismo estaban dirigidas a otorgar financiamiento a países que sufrían problemas de balanza de pagos a fin de evitar los clásicos ajustes ortodoxos, a los que agregaba medidas para regular los flujos internacionales de capital. El control de esos capitales era uno de los pilares fundamentales en la búsqueda de la estabilidad monetaria internacional. El Fondo podría negar el uso de sus recursos a aquellas naciones que no quisieran evitar las salidas ilegítimas de capitales. Esa posibilidad –decía White– fortalecería el poder de los gobiernos, ayudando a mejorar su capacidad para controlar las exportaciones de capital inconvenientes. Estas afirmaciones, con las que coincidía Keynes, se desnaturalizaron posteriormente, con el apoyo del ya creado FMI a la fuga de capitales y a la más absoluta libertad de comercio de los países en desarrollo en la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI.

## La Conferencia de Bretton Woods

El Fondo Monetario Internacional nació en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas, celebrada en el Mount Washington Hotel, Bretton Woods, New Hampshire, EE.UU., del 1 al 22 de julio de 1944. Bajo la fachada de Bretton Woods, no hubo una verdadera conferencia, sino la imposición de un proyecto previamente preparado y discutido entre EE.UU. y el Reino Unido, donde terminaron imponiéndose los ejes fundamentales planteados por EE.UU.: la creación del FMI y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial), decidida en apariencia por 44 países, una parte de los cuales no tenía representación formal, porque venían de territorios todavía ocupados por el enemigo. Se puso de manifiesto en esa conferencia el absoluto predominio de solo dos potencias: EE.UU. y el Reino Unido, representadas por dos eminentes economistas. Nada era lo que parecía y nada fue lo que terminó siendo.

Los objetivos originales según el Artículo I del Convenio Constitutivo del FMI eran:

- ▶ Crear un organismo permanente para resolver las cuestiones monetarias internacionales.
- ▶ Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional para alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros, como objetivos primordiales de política económica.
- ▶ Fomentar la estabilidad cambiaria y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.
- ▶ Establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio internacional.
- ▶ Poner a disposición de los países miembros recursos del Fondo para corregir los desequilibrios de sus balanzas de pago, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.
- ▶ Acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pago de los países miembros.

En las instancias decisivas de la conferencia ya se habían modificado parte de los planes iniciales. Así la institución tendría un cierto grado de intervención sobre los países miembros, los que podrían verse obligados a implementar determinadas medidas económicas. Por ejemplo, debían comprometerse a no aplicar políticas monetarias o de precios que pudieran ocasionar desequilibrios en la balanza de pagos, cuando fuera esa la opinión de la mayoría de los integrantes del Fondo; a reducir gradualmente las barreras aduaneras; a no participar en ningún acuer-

do bilateral sobre cambio extranjero, y a no subsidiar directa o indirectamente las exportaciones sin el consentimiento de la institución.

Otro problema fundamental en Bretton Woods fue la cuestión del manejo del Fondo, teniendo en cuenta la participación de los países según los aportes de sus cuotas. El fondo de estabilización internacional que se creaba intentaba preservar los intereses de EE.UU., proveedor de gran parte de los recursos. De modo que EE.UU. tuvo su dirección real, con una proporción de votos inicial del 31,3%, aunque el principal cargo directivo pertenece, tradicionalmente, a un europeo. A la Unión Soviética se le otorgaba el tercer lugar luego del Reino Unido, pero disconforme con esta decisión y disgustada por el predominio estadounidense la delegación rusa se retiró de la conferencia. Los países de América latina reunían solo el 5% de los votos.

Dos planes principales se discutieron en Bretton Woods hasta llegar a una propuesta unificada: el Plan White y el Plan Keynes. Para calmar a los sectores aislacionistas o nacionalistas que en EE.UU. se negaban a que el Tesoro estadounidense financiara esta experiencia, predominó la propuesta de White que establecía, de hecho, como moneda de pago internacional el dólar. Keynes había diseñado una moneda: el "bancor", que operaría sobre la base de una cámara de compensaciones entre los países miembros y que sería emitida por el propio Fondo. En la visión británica, la realidad del mundo que se venía era muy diferente a la de EE.UU. El Reino Unido saldría de la guerra extremadamente debilitado, ahogado por graves problemas del sector externo y con un enorme *stock* de deuda acumulada durante el conflicto. En este escenario el propósito de Keynes era conseguir financiamiento para su país sin perder soberanía sobre sus políticas económicas, pero su iniciativa no tuvo éxito.

La normativa de funcionamiento del FMI quedó constituida, en orden de jerarquía, por el Convenio Constitutivo, el Estatuto y el Reglamento.

El Convenio Constitutivo del FMI aprobado en 1944 permaneció inalterado durante dos décadas y luego se modificó en seis ocasiones. La primera enmienda data de 1969 y la última de 2011. El Estatuto, aprobado en la primera reunión de la Junta de Gobernadores del Fondo, en marzo de 1946, complementa al Convenio Constitutivo. El Reglamento aprobado en la primera Asamblea Anual del Fondo, en setiembre de 1946, establece las normas de operación, procedimiento, las reglas y las interpretaciones para implementar los objetivos y facultades del Fondo. Las cuotas y suscripciones de los países miembros constituyen la principal fuente de recursos. Ellas determinan el número de votos de cada país, el monto de financiamiento obtenible y la

asignación de DEGs. El Fondo asigna a cada país una cuota de participación, que deberá suscribir y pagar al ratificar el Convenio. Su monto se relaciona con el tamaño de su economía y otros factores macroeconómicos. Cada cinco años las cuotas pueden aumentarse, disminuirse o no alterarse, y en casos especiales, se revisan fuera de los períodos quinquenales, considerando la situación general de los balances de pago y el panorama económico internacional.

La dirección política del FMI está a cargo de la Junta de Gobernadores, el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Directorio Ejecutivo. La Junta de Gobernadores, integrada por un titular y un suplente nombrados por cada país miembro –generalmente los ministros de Hacienda y los presidentes de los bancos centrales–, se reúne dos veces al año, en abril y septiembre, en oportunidad de la Asamblea General, y propone a esta estrategias generales sobre el sistema monetario internacional y el funcionamiento del Fondo.

El Directorio Ejecutivo está a cargo de las operaciones del Fondo. Sus 24 miembros son elegidos por los países que representan y su composición se revisa cada ocho años y se reúne cuantas veces lo requieran los asuntos del Fondo, llevando el día a día de la institución. El Directorio Ejecutivo elige a un Director General para un período de cinco años. El Director General puede ser de cualquier nacionalidad, aunque, por convención, el del FMI es un europeo y el del Banco Mundial, un estadounidense. Actualmente, seis de los 24 directores corresponden a los países con mayor porcentaje de cuotas: Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Francia y Reino Unido; y solo otro país tiene derecho a elegir a un director exclusivo: Arabia Saudita. Dieciséis directores ejecutivos representan a los restantes 193 países, agrupados por regiones, afinidades idiomáticas u otros criterios de comunidad.

El Director Gerente es el funcionario principal del FMI y mantiene contacto con los países miembros a nivel político, preside el Directorio Ejecutivo y está a la cabeza del personal de la institución. Además de la estructura formal hay otros foros donde se discuten los asuntos del Fondo, como el G7, el G20, el G24, el G77, a estos tres últimos pertenece la Argentina, y también al Comité para el Desarrollo. La administración está organizada en áreas geográficas, departamentos funcionales, de servicios especializados y servicios de apoyo. Las áreas son: África, Asia y Pacífico, Europa, Medio Oriente y Asia Central, y Hemisferio Occidental (América latina). El personal técnico ejecuta las políticas del Fondo, los funcionarios originarios de los países periféricos ocupan los empleos poco calificados y algunos cuadros medios, mientras los provenientes de los países avanzados concentran los cuadros superiores.

*El FMI ha cumplido desde 1944 hasta la actualidad un rol político de significación para consolidar y expandir el poder unipolar de EE.UU., anteponiendo ese propósito a la naturaleza técnica con que fueron presentados sus objetivos, estructura y gobierno.*

## Conclusiones

La naturaleza del FMI se revela más como un instrumento de control geopolítico de EE.UU. a nivel mundial que como un mero organismo técnico destinado a estabilizar las monedas y el comercio internacional.

Sus objetivos originales se orientaban a dirigir el excedente de liquidez estadounidense a los mercados externos, sobre todo a los mercados europeos, principales destinos de las exportaciones e inversiones norteamericanas. Si estos países no superaban sus problemas de balanza de pagos, producto del alto endeudamiento y de la destrucción del sistema productivo, se podría reproducir una nueva crisis de sobreproducción como la experimentada en los años '20.

Pero no fue el FMI ni el Banco Mundial, sino el Plan Marshall, lanzado por el presidente Truman en 1947, el que por medio de ayudas, préstamos especiales y donaciones de distinto tipo permitió la recuperación económica de Europa occidental. El objetivo era doble: al mismo tiempo que se producía la invasión de dólares y empresas de EE.UU. en la parte más afín del Viejo Continente, existía la intención de poner una barrera al expansionismo soviético sobre Europa oriental, aun aceptando una Alemania dividida.

Una vez superada esa meta, el FMI cobra cabal significado a la luz de un proceso histórico sustentado en ideas neoliberales, basadas en el rol decisivo de los mercados y en el predominio del sector financiero sobre el productivo a nivel mundial.

Este giro dio lugar a repetidas burbujas especulativas y crisis de endeudamiento a nivel global, que afectaron fuertemente a los países latinoamericanos desde los años '80 del siglo pasado. Desde los años '50 existe en las operaciones del FMI con los países un estrecho vínculo entre los acuerdos firmados y la implementación de planes de ajuste y estabilización. Este binomio determinó en buena medida la lógica de acumulación de los países deudores y su modo de integración al proceso de globalización financiera y al nuevo orden económico internacional, surgido desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría.

Los países deudores debieron adaptar su conducta económica a las llamadas "condicionalidades" o medidas propuestas por el Fondo, que obligaban a dismantelar diversos controles del Estado e ir abriendo paulatina o completamente las economías al comercio y el capital extranjero, favoreciendo la fuga de capitales.

Esto llevó a situaciones traumáticas y crisis económicas que agravaron la situación de los países miembros, incorporando la deuda externa como un factor creciente en sus balanzas

de pagos. Incluso con el agravante de que muchos acuerdos fueron celebrados sin necesidad, solo para facilitar la toma de préstamos externos que engrosaron constantemente la deuda soberana.

A través de un renovado y activo rol de prestamista y auditor internacional, el FMI parece representar los intereses del capital financiero internacional y de las empresas multinacionales. El eje central es que los países no emisores de moneda internacional deben financiar sus déficits externos solo con dólares u otros instrumentos de pago emitidos por el Fondo.

Así se cumple con el objetivo de asegurar la continuidad del "señoreaje del dólar", incrementando la demanda de un medio de pago nacional, sin respaldo en oro, garantizar las importaciones, las remuneraciones al capital transnacional y evitar el ajuste del balance de pagos de EE.UU., que es el mayor deudor del mundo, financiándose con su propia moneda.



## Conceptos complementarios

Comenzamos esta nota con una cita del historiador Paul Kennedy que nos permitimos reiterar: “No hay caída de un imperio sin la búsqueda de hegemonía por parte de otro potencial”. Así probamos cómo EE.UU. desplazó la influencia del Imperio Británico para ocupar, luego de las dos grandes guerras del siglo XX, la primacía en Occidente y luego del colapso de la URSS, un prolongado período de hegemonía unipolar.

Hoy vivimos un momento histórico similar al período de entreguerras del siglo XX. En los últimos 40 años, China se ha convertido en el más prolongado y exponencial proceso de crecimiento económico, comercial y tecnológico. Su PBI creció de U\$S191.000 millones en 1980 a U\$S14.300.000 millones en la actualidad. A fines de 2020 ese PBI equivalía al 71% del PBI registrado por EE.UU. En el mismo período poco más de la mitad de su población, es decir, 770 millones de chinos, ha salido de la pobreza e ingresado a una extendida y sólida clase media y un importante sector empresarial privado.

Es natural que China considere que, ante esta nueva realidad internacional, le corresponde el derecho y el deber de ejercer un papel más hegemónico dentro del sistema internacional. Una mayoría de analistas internacionales sostiene la convicción de que el ciclo de poder unipolar de EE.UU. está agotado. Esta doctrina incluye en la declinación del poder y la influencia de EE.UU. a las instituciones que le sirvieron para escalar al pináculo como la OTAN, la OEA, además de muchas otras como el FMI, el Banco Mundial y el BID.

A la guerra comercial declarada por la administración Trump contra China, le han seguido la competencia tecnológica y la lucha por la hegemonía monetaria que se cierne como un peligro sobre el señoreaje del dólar como principal moneda de pagos internacionales. La reciente celebración de los 100 años del PCCH es apenas un preanuncio de lo que esperan celebrar en 2049 al cumplirse los 100 años de la Revolución, cuando “El Camino de la Seda” y “El Cinturón Geopolítico” se hayan concretado y empiecen a mostrar resultados.

Ambas potencias, China y EE.UU., están conscientes de que la que se imponga en la competencia comercial y tecnológica liderará la cuarta Revolución Industrial y dictará los términos de la próxima globalización.





por **MARIO RAPOPORT**. *Licenciado en Economía Política, UBA. Doctor en Historia en la Universidad de París I-Sorbona. Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires y Profesor Honoris Causa de la Universidad Nacional de San Juan. Investigador Superior del CONICET.*



EN EL ARTÍCULO SE REALIZA UN RECORRIDO HISTÓRICO DE LA RELACIÓN ENTRE EL FMI Y LA ARGENTINA, DESDE 1944 HASTA 2019, A PARTIR DE LA PREMISA DE QUE EXISTE UN ESTRECHO VÍNCULO ENTRE LOS ACUERDOS FIRMADOS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE AJUSTE Y ESTABILIZACIÓN EN EL PAÍS.

# UNA RELACIÓN TURBULENTA: EL FMI Y LA ARGENTINA

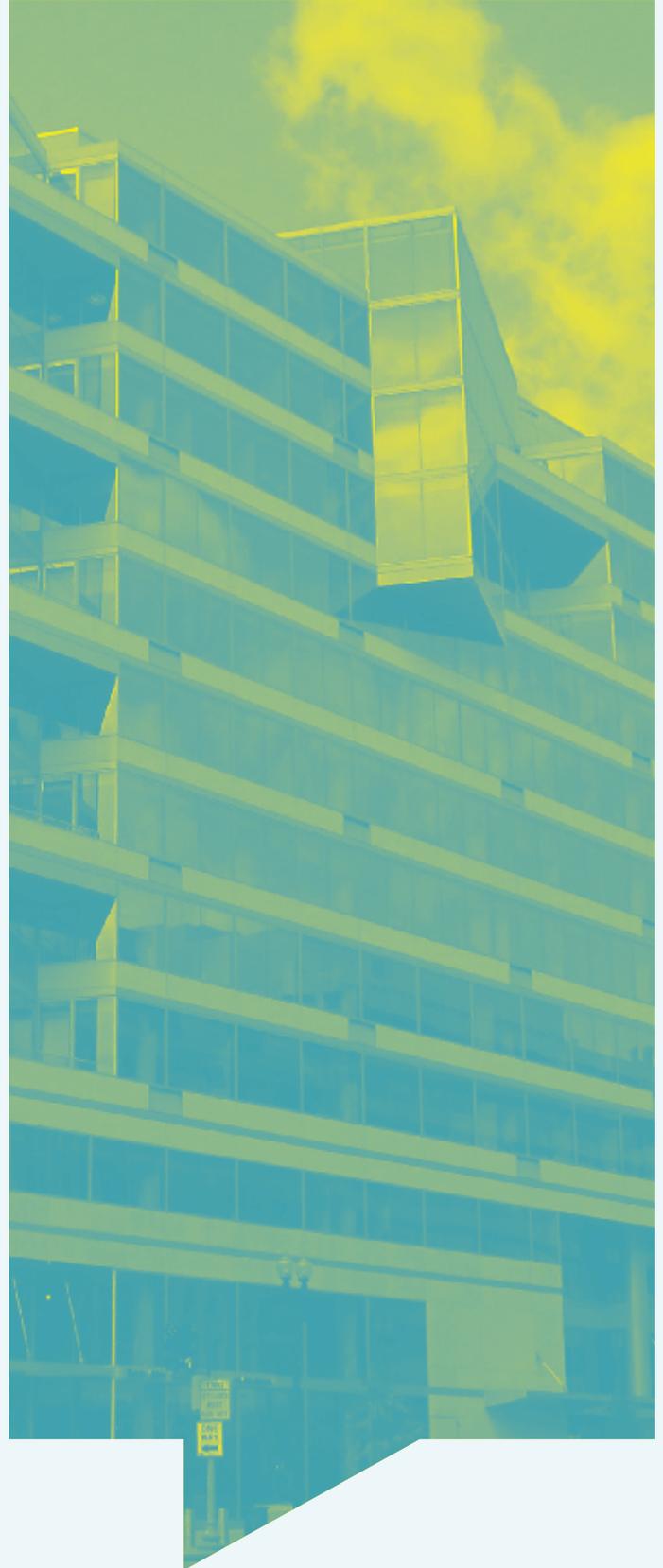


# E

l presidente Perón se negó a participar en las instituciones creadas en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas de 1944, aparentemente cuando dos emisarios del FMI se lo solicitaron. Un informe secreto de Antonio Cafiero escrito en 1949, cuando era agregado financiero de la embajada en Washington, constituye el principal fundamento de la negativa de su gobierno. Allí señalaba que la distribución de cuotas a favor de Estados Unidos y las grandes potencias y las políticas que pretendía implementar ese organismo eran incompatibles con nuestro desarrollo económico. Agregaba que desde su funcionamiento el FMI había experimentado repetidos fracasos y que Estados Unidos tuvo que recurrir al Plan Marshall y no a las instituciones de Bretton Woods para ayudar a los países europeos en la recuperación de sus economías.

Recién en 1956, con la llamada “Revolución Libertadora”, la Argentina ingresó al FMI y al Banco Mundial. Desde ese ingreso hasta nuestros días existe un estrecho vínculo entre los acuerdos firmados y la implementación de planes de ajuste y estabilización, que contribuye a explicar los ciclos de crecimiento y depresión característicos de la economía argentina en la última mitad del siglo XX y el siglo actual, como explica Brenta en su libro *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Esta dupla determinó en buena medida la lógica de acumulación de la Argentina y su modo de integración al proceso de globalización financiera y al nuevo orden económico internacional surgido a partir del fin de la Guerra Fría.

El impacto de los acuerdos sobre la economía local proporciona elementos claves para determinar la responsabilidad de la dirigencia nacional en las condiciones de negociación de los mismos. El país debió adaptar su conducta económica a las llamadas “condicionalidades” o medidas propuestas por el Fondo, todas ellas desmantelando diversos controles del Estado, y abriendo paulatina o completamente la economía al comercio y al capital extranjero. El FMI siempre aconsejó e impuso políticas de ajuste, recesivas y de neto corte neoliberal, para el desembolso de sus créditos. Esto llevó a situaciones traumáticas y crisis económicas que agravaron la economía del país, incorporando como un factor creciente en su balanza de pagos la deuda externa. Incluso con la circunstancia de que muchos fueron celebrados sin necesidad, solo para facilitar la toma de préstamos externos que engrosaron constantemente la deuda soberana. A través de un renovado y activo rol de prestamista y auditor internacional, el FMI es representante de los intereses de la co-



munidad financiera mundial y de las empresas multinacionales. El eje central es que los países no emisores de moneda internacional deben financiar sus déficits fiscales solo con esta. Así, se cumple el objetivo de asegurar la demanda de un medio de pago nacional de uso mundial, el dólar –desde 1971 sin respaldo alguno–, garantizando las importaciones y las remuneraciones al capital transnacional.

En todos los planes de ajuste de la Argentina, la participación del Fondo se asoció con grandes devaluaciones de la moneda, fuertes procesos inflacionarios, caída de los salarios y las jubilaciones, una reestructuración de la función pública con despidos y reducción del sector estatal y un tratamiento favorable al capital extranjero.

El primer gran impulso al movimiento internacional de capitales hacia la periferia en la posguerra se produjo en los años 1970. Al debilitamiento del dólar por el exceso de gastos en la guerra de Vietnam y al flujo de inversiones norteamericanas en Europa, se sumaron la recuperación de los países europeos y, en 1973, el aumento de los precios del petróleo. Estados Unidos no pudo sostener más la demanda de conversión de dólares a oro y el gobierno de Nixon decretó el fin de la convertibilidad. Era hora de reciclar esas nuevas disponibilidades con dólares baratos

en busca de mayores rentabilidades. El endeudamiento externo se convirtió en una herramienta sofisticada para ese fin de acuerdo a las necesidades de los países desarrollados. Esto hizo que el FMI tomara una posición más activa y ayudara al flujo de capitales especulativos hacia la periferia y especialmente hacia América latina.

La dictadura militar, con Martínez de Hoz al frente de la economía, firmó dos acuerdos, ligados a la más brutal represión política y física de la población, que básicamente consistían en desregular la economía en todas sus instancias. Pero no tuvo ningún éxito: el proceso inflacionario continuó siendo de tres dígitos sin ninguna señal de crecimiento económico ni mejoramiento del sector externo. En medio de movimientos especulativos se sostuvo un tipo de cambio atrasado y un sistema de devaluaciones previstas, que facilitaron la fuga de capitales. En 1981 se produjo una fuerte crisis financiera y una virtual cesación de pagos debido al incremento de la misma deuda y a los aumentos de las tasas de interés internacionales, mientras que la fuga había minado las reservas. Luego del conflicto de Malvinas nuevamente se recurrió al FMI, que exigió otro programa de ajuste para asegurar el cumplimiento de los compromisos de la deuda. Al mismo tiempo, el Banco Central nacionalizó la deuda

*El FMI siempre aconsejó e impuso políticas de ajuste, recesivas y de neto corte neoliberal, para el desembolso de sus créditos. Esto llevó a situaciones traumáticas y crisis económicas que agravaron la economía del país, incorporando como un factor creciente en su balanza de pagos la deuda externa.*

de los sectores privados garantizándoles una tasa de cambio fija y asumiendo desde ese momento el Estado el aumento de los tipos de cambio. Posteriormente, un proceso judicial determinó la ilegitimidad de buena parte de la deuda externa en este período, que continuó aumentando en los años ochenta, la década perdida para el crecimiento, cuando la Argentina –y los otros países en vías de desarrollo endeudados en procesos similares– pagaba más de lo que recibía en concepto de préstamos de los organismos financieros y los bancos acreedores.

En la década de 1990 hubo otra sobreabundancia de liquidez en el Norte provocada por la expansión de los mercados especulativos y alimentada por la euforia que desató la caída del Muro de Berlín. En estos años, la Argentina intensificó sus relaciones con el FMI y los demás organismos financieros internacionales. Con la caída del bloque soviético, bajo el amparo de esos organismos y de las consignas del Consenso de Washington que establecían la desregulación y apertura total de las economías y especialmente de los movimientos de capital, la globalización financiera entró en una nueva etapa. En 1991 se implementó el plan de convertibilidad, en el que, curiosamente, una variable central como es el tipo de cambio quedaba fijo y equiparado en valor al dólar, pero fue respaldado por un acuerdo de derechos de giro aprobado por el FMI, obteniéndose otro de facilidades extendidas entre 1992 y 1994 con su ampliación en 1995. Con ellos, vinieron las llamadas reformas estructurales y las privatizaciones de activos del Estado, pero no se resolvió el problema de la deuda y se comprometió el manejo propio de la economía. En 1998 y 2000 se aprobaron nuevos acuerdos agregando a compromisos asumidos la caída de sueldos y jubilaciones y la flexibilización laboral en procura de una mejora de la competitividad. En noviembre de 2000, ante el fracaso de esas políticas, de la inminencia de una crisis interna insostenible y de un estado de insolvencia frente a la deuda, el FMI participó del llamado blindaje financiero por 40.000 millones de dólares, una gran parte de los cuales se fugó al exterior. Pero la crisis desatada en 2001-2002 constituyó el fin del apoyo de ese organismo, mientras el país iba hacia la cesación de pagos.

Este recorrido histórico revela, una vez más, que las recetas del FMI no generan crecimiento sostenido ni mejoran el bienestar de la población, sino que contribuyen a empeorarlo como sucedió en el marco de la crisis mundial de 2008. Desde entonces, salvo en algunos países como Grecia, donde el FMI y el Banco Europeo siguieron dictando políticas de ajuste lamentables para su población, como una repetida rebaja de sueldos y jubilaciones y el achicamiento de los gastos del Estado en sus prestaciones básicas de salud, educación y prestaciones sociales profundizando la pobreza y la desocupación; su estrella comenzó a apagarse y sus consejos cayeron en el descrédito.

Sus propósitos iniciales, después de la Segunda Guerra Mundial, pudieron haber sido loables, pero el curso de sus acciones tomó otra dirección. El FMI, en cuyas manos nos hallamos, fue fundado con fines distintos de los que puso en práctica luego y pasaron por su dirección pretendidos expertos económicos de dudosos antecedentes, algunos de ellos acusados de corrupción y hasta procesados y encarcelados por hechos delictivos. No parece un organismo adecuado para dirigir la economía de un país que ya tiene sus propios corruptos y delincuentes económicos. Por otra parte, es un organismo donde el grueso del financiamiento proviene de los Estados Unidos, que dominan con la mayoría de sus votos la estructura de la institución, estableciendo políticas favorables a sus intereses.

Su finalidad es la de dar una señal de alerta para impulsar un mayor endeudamiento de los capitales financieros internacionales, las inversiones externas que prometía Macri. Además, obligar, a través de las llamadas condicionalidades, a la implementación de programas de ajuste que garanticen el pago de la nueva deuda. Por esa razón Néstor Kirchner pagó en el 2006 toda la deuda existente con el FMI: 9.350 millones de dólares, mientras realizaba sus canjes con los acreedores privados. El país pudo desenvolverse por primera vez sin su tutela, un hecho poco común en su historia.

Esto permitió establecer márgenes de autonomía en la política económica, y a pesar de que pudo crear riesgos de financiamiento, los beneficios superaron los efectos negativos que el apoyo de esa institución, con la complicidad de sectores internos, ha ocasionado, como se refleja en diversos países. La Argentina estaba

*Desde entonces, salvo en algunos países como en Grecia, donde el FMI y el Banco Europeo siguieron dictando políticas de ajuste lamentables para su población como una repetida rebaja de sueldos y jubilaciones y el achicamiento de los gastos del Estado en sus prestaciones básicas de salud, educación y prestaciones sociales profundizando la pobreza y la desocupación.*

comenzando a desendeudarse y la restructuración de su deuda era un ejemplo negativo para naciones fuertemente endeudadas como Grecia, criticado desde Washington y Europa por la prensa internacional que sirve a los intereses de esos acreedores y del Fondo. El objetivo de los grupos financieros internacionales es vivir del pago de los servicios de esa deuda y desde el punto de vista geopolítico de los Estados Unidos contribuir a terminar de romper el bloque sudamericano, lo que en forma más prosaica y directa se hizo en Brasil, Ecuador –y transitoriamente en Bolivia, con los golpistas de 2019 a su vez desalojados en las elecciones en 2021–, evitando, a su vez, que en la guerra comercial con China este país extienda su influencia en el continente. La posibilidad del pago a los fondos buitres fue negada con toda razón y con fundamentos económicos y jurídicos cuando asistí convocado como experto junto con otros economistas, en ambas cámaras del Congreso de la Nación. Como suponíamos, nuestros argumentos no sirvieron para mucho. Con el mismo libreto del gobierno que arregló el pago, los economistas del *establishment* fueron más convincentes, en los '90 se habían perdido activos públicos importantes como YPF y redituables empresas privadas, con estas emisiones de deuda se pusieron en riesgo Vaca Muerta y nuestras tierras, minerales, recursos naturales, energéticos y acuíferos.

Este proceso de nueva vinculación con el FMI fue inverso a los que se acostumbraba en el pasado. Los planes de ajuste los realizó el gobierno, aun antes de recibir el *stand by*, para mostrar su buena voluntad al Fondo en vistas de garantizar el nuevo endeudamiento. No eligió sin duda un lugar equivocado, sino

que ese era su objetivo, meter al país en una camisa de fuerza que pensaban aseguraría las elecciones. Esto resultó lo contrario por la resistencia popular cuyas fuerzas políticas y sindicales, no hablemos de las empresariales, son aquí mucho más poderosas que en Brasil. Por otra parte, luego de su actuación en la crisis del 2008, el FMI es una institución desprestigiada internacionalmente.

En este caso la combinación Macri-Fondo fue más allá de las costumbres tradicionales. Una parte sustancial del crédito se efectuó en solo 13 meses con el objetivo principal de que las políticas de ajuste impopulares del gobierno, a lo Hood Robin, mediante una fuerte redistribución regresiva del ingreso, pudieran cumplir también con el propósito de garantizar el creciente déficit fiscal. La llegada tan rápida de divisas, que solo implica para la Reserva Federal proveer los billetes apurando su emisión sin tener en cuenta las teorías de Friedman, porque emite divisas propias sin el engorro de usar tasas de cambio como los demás países, facilitó el monto del *stand by*. Con eso se procuró evitar nuevas corridas del dólar antes de las elecciones que pusieran en aprietos al gobierno de Cambiemos. Esto no tiene precedente ni siquiera en las normas del mencionado organismo internacional. Después buscaron apurar los montos de un nuevo préstamo para evitar la subida del dólar más allá de una franja cambiaria establecida y favorecer al gobierno en las elecciones de 2019.

Señalo tres hechos dentro de este cóctel explosivo.

El objetivo del Fondo fue siempre el de servir de garantía para la llegada de fondos privados internacionales, pero como señala



Zaiat los bancos y fondos del exterior se alejan de un país en quiebra como la Argentina. Mantener el dólar fijo con el juego de altas tasas de interés por un lado y la plena desregulación cambiaria, por otro, lleva enseguida a una gran fuga de capitales y al despilfarro de la ayuda obtenida. Lo que entra por una ventanilla se va por otra. En tercer lugar, la gran mayoría de la población con este ajuste recesivo no necesitaba dólares sino pesos para sobrevivir. El problema de los argentinos, como decía el tango, era el de “¿dónde hay un mango, viejo Gómez?”. El verdadero propósito fue el de tirar humo en los ojos de los futuros electores que le dieron por poco el triunfo a Macri en 2015, y esta vez ya no se engañaron por un aparato mediático al servicio del gobierno. El otro propósito respecto de un gobierno de signo diferente que quisiera poner un freno a esta situación era tenerlo amarrado bajo las condiciones del Fondo, ya sin Macri. Un verdadero *puzzle* que muestra la naturaleza de estos organismos y de su riñón principal: los Estados Unidos amparados por su moneda universal. Pero el gobierno actual tiene dos ejemplos históricos que debería seguir: el del ministro de Hacienda Juan José Romero bajo el gobierno de Luis Sáenz Peña, que ante la crisis de 1890 afirmó rotundamente que las deudas no se pagan con nuevas deudas y estableció un plan de pagos basado en las posibilidades reales del país, mediante una cuota anual fija y el aplazamiento del pago de una parte de los intereses y de las amortizaciones. Ciertamente fue ayudado por el *boom* casi simultáneo de las exportaciones de granos. El otro ejemplo fue el de Kirchner, que tenemos más presente, aunque también aquí lo ayudó la mejora de los términos del intercambio. El resultado del nuevo endeudamiento no nos hizo entrar en el

círculo del financiamiento internacional como esperaba el gobierno, las pretendidas inversiones no llegaron y solo se aumentó a niveles altísimos la deuda existente. La solución del gobierno de Cambiemos fue recurrir al mal de siempre de las gestiones liberales o neoliberales: el FMI. Los planes de ajuste, muchos de los cuales fueron tomados antes de la intervención de ese organismo financiero, no dieron más resultado que empobrecer a la población con la congelación de los salarios, los tarifazos, la baja en las jubilaciones, el desempleo, la destrucción de las pequeñas y medianas empresas industriales y otras medidas similares, junto a corridas bancarias y la suba del dólar, resultado de una megadevaluación y la ausencia de todo tipo de regulaciones en los mercados monetarios y financieros. Se trató de impedir sin éxito cambios en el valor del dólar con el aumento de las tasas de interés bancarias, pero se convirtió en una nueva bicicleta financiera, parecida a las que existían en la época de Martínez de Hoz. El sector externo no mejoró con la anulación del control de las importaciones y de todas las restricciones al comercio exterior y el PIB cayó acompañando las caídas de la producción, el empleo y el consumo internos. El único propósito del gobierno con el préstamo del FMI era el de yugular el déficit fiscal, producto del endeudamiento anterior y del nuevo. Las reservas internacionales subieron, como consecuencia de esos préstamos, pero ese aumento se destinó únicamente al pago a los acreedores viejos y nuevos, y es imposible devolverlo en los tiempos acordados. La deuda externa se transformará como en el pasado en deuda eterna. En un discurso que Joseph Stiglitz pronunció el 9 de noviembre de 2001 en el aula magna de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en la que creo fue su primera visita a la Argentina, el premio Nobel norteamericano decía textualmente: “Los funda-



mentalistas de mercado creyeron que el libre mercado de por sí garantizaría no solamente resultados eficientes sino también avances en la justicia social como consecuencia de algunos procesos de derrame, y un crecimiento subsiguiente que beneficiaría a la sociedad”. Pero para Stiglitz este enfoque es errado y tan claramente falso, que es difícil concebir que la gente creyera en él durante tanto tiempo. El Consenso de Washington fue un ejemplo de ello, cuando a través de sus postulados se desprendía que la demanda iguala a la oferta en todos los mercados, incluso en el laboral, reproduciendo la conocida Ley de Say, que tanto Keynes como Marx destruyeron teóricamente. Por otro lado –sigue Stiglitz–, para la macroeconomía estándar con mercados abiertos no existen asimetrías de información, excepto en casos de esquizofrenia, pues la asimetría surge cuando una persona no quiere o no puede contactarse con las demás. ¿Qué podría esperarse así, se pregunta, de banqueros o financistas que admiten falsas teorías y son esquizofrénicos? Aunque a estos factores es preciso agregarles muchos otros que aclaran mejor el problema de la deuda externa y la responsabilidad de los acreedores y del FMI, que es más difícil de reconocer y admitir que la responsabilidad de los deudores, por cierto que en la Argentina es muy grande y fácil de explicar: de Martínez de Hoz, pasando por Cavallo, hasta Mauricio Macri, su raíz es una consecuencia de estructuras económicas que vienen de lejos y de la que estos economistas o políticos abrevan en defensa de intereses específicos.

De todos modos, resulta de interés para todos sacarnos de encima el ¿salvavidas? de plomo del Fondo. Un *default* argentino sería una mortaja dura de llevar para los organismos financieros internacionales y los países que los sostienen, ya lastimados en Grecia y en la crisis de 2008, y el gobierno de Alberto Fernández

tomó esto en cuenta y sus negociaciones retoman el camino del desendeudamiento. Por ahora las negociaciones continúan en una partida complicada no solo para nosotros. La globalización neoliberal empujada por las políticas del FMI que han puesto la especulación financiera por sobre la producción y el empleo, facilitaron con los endeudamientos la minimización del rol de los Estados, permitieron los atentados contra la naturaleza y el medio ambiente, e incrementaron las desigualdades entre los países y dentro de ellos, es una de las verdaderas causantes de la pandemia del coronavirus que hoy pone en peligro a toda la humanidad.

El FMI ya se ha desprendido o cambiado de posición a todas las cabezas visibles que intervinieron para aprobar y desembolsar el acuerdo con Argentina de 2018, incluyendo a David Lipton, el segundo principal funcionario del FMI, que pasó por la puerta giratoria y ahora es funcionario de la Secretaría del Tesoro estadounidense. Pero la primera que tuvo que irse de ese organismo fue la misma Christine Lagarde, entonces directora gerente del FMI, que ya había manchado su nombre por negligencia en un caso de malversación de fondos públicos como ministra de Economía de Francia, y a quien se la salvó con un cargo similar en la Banca Europea. Cuando fue nombrada en 2011 al frente del FMI, al mismo tiempo que Lipton, ya la prensa norteamericana señalaba que sus antecedentes podían desestabilizar ese organismo. En los hechos fue lo que pasó. Ahora el FMI con su nueva presidenta, Kristalina Georgieva, lanzó un plan para facilitar nuevos financiamientos a los países con dificultades, pero sin incrementar sus deudas sobre la base de sus derechos de giro. El tiempo dirá si es una cara distinta del vapuleado organismo internacional o si se necesita crear un orden monetario o financiero totalmente diferente.



# LOS ACUERDOS ENTRE LA ARGENTINA Y EL FMI, 1956-2021



por **NOEMÍ BRENTA**. Licenciada y Doctora en Economía, UBA. Docente de grado y posgrado e investigadora en la FCE, UBA. Profesional principal del CONICET. Subdirectora del CIHESRI-IDEHESI. Autora de numerosas publicaciones como “Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI” (Eudeba) e “Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri” (Capital Intelectual).



EL TRABAJO DA CUENTA DE LA APLICACIÓN DE DISTINTOS PROGRAMAS DEL FMI EN LA ARGENTINA DESDE EL PRIMERO, EN 1957, HASTA EL DECIMONOVENO, EN 2018, Y CÓMO ESTOS PUEDEN CONTRIBUIR A MEJORAR TRANSITORIAMENTE EL BALANCE DE PAGOS, PERO A COSTA DE EMPEORAR LA PRODUCCIÓN, EL INGRESO Y EL EMPLEO, AUMENTANDO LA DEUDA EXTERNA Y LA FUGA DE CAPITALES.

**L**a Argentina es uno de los países que celebró la mayor cantidad de acuerdos con el FMI desde su ingreso, en 1956. Gobiernos de variados signos políticos recurrieron al organismo para afrontar las periódicas crisis de pagos internacionales del país o simplemente para sostener programas económicos amigables con las grandes potencias occidentales y el capital transnacional. Pero los resultados pregonados de “sentar las bases para un crecimiento sostenido”, expresión que figura en todos los acuerdos, nunca llegaron de su mano.

Los programas del FMI pueden contribuir a mejorar transitoriamente el balance de pagos, ese es su principal objetivo, pero a costa de empeorar la producción, el ingreso y el empleo, y de aumentar la deuda externa y la fuga de capitales. Cuando estos programas se aplican reiterada o permanentemente, como en la Argentina entre 1982 y 2001, dejan heridas profundas en el tejido económico, social e institucional. Las políticas giran en torno a las medidas necesarias para aprobar un *stand by*, un desembolso, una revisión u otra instancia de control, y esto se naturaliza, a tal punto que los funcionarios no saben pensar o hacer otra cosa que ajustes. La obligación de consultar con el FMI toda medida fuera de su libreto cercena la soberanía y limita el horizonte de desarrollo. Mucho más porque el organismo no es meramente técnico ni neutral, sino que responde principalmente a los intereses estratégicos y económicos de Washington, donde tiene su sede central, y del gran capital financiero, que logra influir en las decisiones del organismo a través de canales institucionales y de mecanismos informales.

La Argentina es un país de relativa importancia en el FMI. Ocupa el puesto 32 entre los 190 países miembros, por su participación en el capital del organismo (0,67%, unos 4.670 millones de dólares), y tiene el 0,66% de los votos. Ello le confiere una inserción destacada entre los países emergentes en esta institución multilateral, porque, además, es el miembro con mayor peso en la jurisdicción que integra, junto con Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Por ello el representante de Argentina suele ocupar una de las 24 sillas del directorio del FMI, titular o suplente, en forma alternada con los otros países del grupo.

A su vez, la Argentina es el país de ingresos medios que ha transcurrido más tiempo bajo programas del FMI: 41 años de los 65 pasados desde su ingreso en 1956 hasta 2021. La Argentina tuvo con el FMI veintinueve acuerdos de condicionalidad fuerte: dieci-

nueve *stand by* y dos de facilidades extendidas. También tomó otros tipos de financiamiento, como el tramo reservas (antes tramo oro), el primer tramo de crédito, y las líneas vigentes en las décadas de 1970 y 1980 para financiar los déficits comerciales por el aumento de la factura petrolera y la caída de las exportaciones.

Hasta enero de 2006, cuando la Argentina canceló anticipadamente su deuda con el FMI, sólo durante nueve años desde 1956 el país no estuvo bajo acuerdos con el organismo. Cuatro de esos años transcurrieron bajo gobiernos que aplicaron políticas heterodoxas: 1964-1965, en la presidencia de Arturo U. Illia, de la Unión Cívica Radical, y luego 1973-1974, en las presidencias del Frente Justicialista de Liberación, de Héctor J. Cámpora y Juan Domingo Perón, quien canceló el escaso monto adeudado al FMI antes de su vencimiento. Otros cinco años libres de acuerdos correspondieron a gobiernos de facto que previamente solicitaron acuerdos *stand by* al organismo para catalizar el acceso a otros préstamos internacionales: 1970-71 y 1979-81, período este último de sobreendeudamiento externo.

Desde 1982 hasta 2004 la Argentina estuvo permanentemente bajo programas del FMI o buscando su aprobación. El año 2005 fue el primero completo sin acuerdos con el FMI y sin procurarlos, luego de que en septiembre de 2004 el gobierno suspendiera el *stand by* vigente a fin de renegociar la deuda pública externa con las manos libres. Luego pagó totalmente lo adeudado al FMI, conservando la membresía de la Argentina en la institución.

En 2018, al cabo de doce años sin ningún programa condicional del FMI, y tras dismantelar todos los mecanismos de precaución del balance de pagos y de provocar profundos déficits del comercio de bienes y servicios, el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) obtuvo un *stand by* de monto extraordinario desembolsado aceleradamente, con plazos y montos de devolución imposibles de cumplir para la capacidad de pagos de la Argentina. Además, la pandemia del coronavirus agravó la situación, porque desplomó la producción y el empleo, y aumentó la necesidad de fondos estatales para enfrentar las demandas sanitarias y auxiliar a los más afectados por la crisis. Por todo ello, en julio de 2020 el gobierno argentino suspendió este *stand by*, cuyos términos se encuentran en forzada renegociación al momento de elaborar estas notas.

## Los acuerdos de la Argentina y el FMI en la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, 1957-1975

La Argentina realizó su primer giro sobre el FMI en abril de 1957. Los objetivos generales del acuerdo, con un período de repago de cinco años, eran “volver a una mayor libertad económica”, y en particular, resolver el déficit en la balanza de pagos en el área del dólar. Las memorias del Banco Central no explican la aplicación de los U\$S75 millones –la mitad de la cuota– girados sobre el tramo reservas y el primer tramo de crédito, pero el Banco Central continuó perdiendo reservas internacionales. Este acuerdo comprometió y efectivizó medidas relativas al sector financiero y al comercio internacional, algunas ya iniciadas. El gobierno provisional derogó el régimen de nacionalización de los depósitos, modificó la ley de bancos y las cartas orgánicas de la banca oficial (Banco Central, Hipotecario Nacional, Industrial y Caja Nacional de Ahorro Postal); y liquidó el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio), organismo con injerencia en el comercio exterior argentino.

En 1958 la Argentina firmó su primer *stand by* con el FMI, durante el gobierno de Arturo Frondizi, este fue el primero de seis acuerdos *stand by* consecutivos. Un mes antes de lanzar el

Programa de Estabilización para la Economía Argentina, anunciado el 29 de diciembre, el gobierno solicitó un giro de U\$S75 millones, por el plazo de un año. Argumentó que el país estaba al borde de la cesación de pagos, debía hacer frente a compromisos externos por préstamos e importaciones muy superiores a las reservas internacionales, y que requería el apoyo del FMI –y del Club de París– para facilitar una transición ordenada a un nuevo sistema cambiario y para apoyar el plan de estabilización. El FMI otorgó el *stand by*, pero la Argentina solo utilizó U\$S42,5 millones. No obstante, a fines de 1959 solicitó al FMI un segundo *stand by* por U\$S100 millones, para apoyar el balance de pagos y mantener el orden en el mercado cambiario. La Argentina recibió el primer desembolso de U\$S30 millones en 1959, y U\$S7 millones mensuales en los restantes diez meses.

El gobierno de Frondizi solicitó en noviembre de 1960 el tercer *stand by* del FMI, también por U\$S100 millones, con argumentos similares al anterior, para sostener el Plan de Estabilización, que había llevado la inflación en 1959 por encima del cien por ciento anual. La finalidad del préstamo era disponer de una masa de reservas suficiente para enfrentar contingencias futuras del balance de pagos y para sostener el tipo de cambio. Este *stand by* estableció también un plan de pago de las obligaciones contraídas con el FMI en los años anteriores, acordando cuotas mensuales desde enero de 1962 hasta noviembre de 1965. En 1961 la Argentina recibió U\$S60 millones, imputables al acuerdo de 1960. A fines de 1961, aún bajo la presidencia de Frondizi, la Argentina solicitó un cuarto *stand by* por U\$S100 millones, que no se utilizaron, para disponer de reservas secundarias en caso de una reducción importante de las reservas internacionales. La carta intención refería una caída de las exportaciones, la incorporación argentina al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), además de las clásicas apelaciones al financiamiento del déficit fiscal y al mantenimiento del tipo de cambio.

El quinto *stand by*, también por U\$S100 millones, fue pedido en junio de 1962 por el gobierno surgido de un golpe militar que destituyó a Arturo Frondizi. En esta oportunidad la solicitud se fundó en la gran caída de las reservas en oro y divisas convertibles, el desequilibrio fiscal y la necesidad de mantener ordenado el mercado cambiario, comprometiéndose una vez más a mejorar los resultados fiscales, a través de aumentar las tarifas públicas, racionar las empresas del Estado y restringir el crédito doméstico. Bajo este acuerdo la Argentina giró U\$S100 millones,



la mitad en 1962 y otro tanto en 1963. Para utilizar este último tramo, negoció una extensión del *stand by*, debido a la caída de las reservas internacionales, al déficit fiscal y al peso de la deuda externa pública contraída en esos años de acuerdos continuos con el FMI.

En 1965, durante la presidencia de Arturo Illia, su ministro de Economía, Juan Carlos Pugliese, envió una carta de intención al FMI, pidiendo autorización para girar U\$S30 millones, debido a que la demora de la refinanciación de la deuda con el Club de París había llevado las reservas internacionales a niveles que ponían en cuestión la capacidad de la Argentina de hacer frente a sus compromisos externos, circunstancia que, además, desestabilizaba al mercado cambiario. Este monto fue utilizado en 1966. El gobierno militar que depuso al Dr. Illia también recurrió al FMI en 1967, a fin de contener la inflación y acumular reservas, según la carta intención. Obtuvo entonces el sexto *stand by*, por U\$S125 millones, bajo el que no realizó ningún giro, debido al superávit comercial que fortaleció las reservas. En 1968 solicitó un nuevo acuerdo, el séptimo, que tampoco utilizó; ambos fueron pedidos sin una necesidad real de balance de pagos. En esos años el gobierno emitió una cuantiosa deuda en los mercados internacionales y el sello del FMI facilitaba su obtención. Desde la creación de los derechos especiales de giro, que son un activo de reserva del FMI, todos los acuerdos pasaron a denominarse en DEG. Sin embargo, en este artículo se expresan en dólares, tomados al tipo de cambio dólar/DEG de la fecha correspondiente, para apreciar mejor los montos.

En 1972 el FMI aprobó tres tipos de giro bajo el gobierno de facto, que sumaron 284 millones de DEGs (algo más de 312 millones de dólares) y fueron utilizados totalmente: un acuerdo de facilidades compensatorias por caída de las exportaciones, que no requería presentar una carta intención sino solo demostrar la reducción de las ventas externas; el tramo oro, que es incondicional, y el primer tramo de crédito, que exigió un programa de ajuste.

El gobierno peronista, que cuestionaba la permanencia argentina en el FMI, en 1974 repagó el primer tramo de crédito anticipadamente, con divisas originadas en saldos positivos de la balanza comercial. Pero en 1975 la caída de las exportaciones originada en la recesión mundial y la acumulación de vencimientos de deuda de períodos anteriores causaron una baja de las reservas, y dificultades para atender los pagos externos. En estas circunstancias, el flamante ministro de Economía Celestino Rodrigo utilizó el tramo oro en el FMI y lanzó un plan de ajuste con una profunda devaluación y aumentos tarifarios que iniciaron el período de inflación de tres dígitos. Pocos meses después sus sucesores tomaron financiamiento del FMI por el aumento del valor de las importaciones petroleras y por la caída de las exportaciones, pero los desembolsos fueron dificultosos. Por un lado, los funcionarios del FMI creían que el gobierno no podía imponer el ajuste necesario, a su juicio. Por el otro, sabían que los militares actuarían pronto, como surge de memorándums confidenciales obrantes en los archivos del FMI, y preferían esperar para negociar con ellos.

*La Argentina es un país de relativa importancia en el FMI. Ocupa el puesto 32 entre los 190 países miembros, por su participación en el capital del organismo (0,67%, unos 4.670 millones de dólares), y tiene el 0,66% de los votos.*

## Los acuerdos de la Argentina y el FMI en la etapa neoliberal, 1976-2001

Apenas los militares tomaron el poder, el FMI liberó un giro por algo más de U\$S100 millones en el marco de las facilidades compensatorias por caída de exportaciones, que permitió incrementar las reservas de U\$S23 millones a U\$S150 millones. En 1976 la dictadura cívico-militar solicitó el octavo *stand by* para sostener el programa de estabilización, que básicamente consistía en liberar los precios y congelar los salarios.

El acuerdo de agosto de 1976, por 300 millones de dólares, fue el mayor acordado hasta ese momento a un país latinoamericano, permitió el giro casi inmediato de U\$S180 millones, y posibilitó, además, tramitar un préstamo con un grupo de bancos norteamericanos, europeos y japoneses, que remesaron U\$S1.000 millones en octubre de 1976, iniciando el vertiginoso crecimiento de la deuda externa pública que agobió a los argentinos por tres décadas.

En septiembre de 1977, el gobierno de la junta militar solicitó al FMI el noveno *stand by* por U\$S194 millones, que fue aprobado, a pesar de la oposición de los directores representantes de los países europeos, que pretendían mayor énfasis en medidas antiinflacionarias. La Argentina no utilizó ni un dólar de este acuerdo, que fue innecesario porque el balance de pagos estaba equilibrado.

Hasta 1980, los préstamos de los bancos comerciales alimentaron las reservas y facultaron un tipo de cambio crecientemente atrasado, a través del mecanismo de la “tablita cambiaria”, implementado con el Programa de Estabilización del 20 de diciembre de 1978. Pero si la Argentina hubiera solicitado financiamiento del FMI, el director estadounidense debía votar negativamente, debido a las sanciones económicas que el Congreso y la administración Carter impusieron al gobierno militar por sus graves violaciones a los derechos humanos.

En 1981 la deuda externa superaba cinco años de exportaciones y la fuga de capitales había minado las reservas. Gran parte de esta deuda fue contraída con el asesoramiento de un experto del FMI contratado por el gobierno argentino y de licencia en el organismo, según se acreditó en el proceso judicial “Olmos, Alejandro s/ denuncia” que ventiló la formación de esta pesada carga intergeneracional. El país entró en una virtual cesación de pagos, y luego de la guerra por las Islas Malvinas, en 1982, nuevamente recurrió al FMI, utilizó el tramo reserva y luego el primer tramo de crédito. A partir de enero de 1983 y hasta 1993, todos los acuerdos con el FMI estuvieron ligados a la deuda externa.

El FMI comenzó a mediar entre los países deudores y los bancos acreedores, quienes exigieron que la Argentina acordara un programa de ajuste con el organismo que asegurara el cumplimiento de sus compromisos. A fin de 1982 y comienzos de 1983

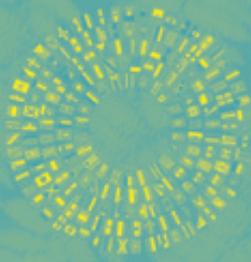
el gobierno utilizó el tramo de reserva, y en enero de 1983 el FMI concedió dos préstamos por un total de 2.200 millones de dólares –el décimo *stand by* y otro por caída de las exportaciones– a cambio de la promesa de reducir el déficit fiscal, desacelerar la inflación y mejorar el sector externo. El FMI suspendió los desembolsos por incumplimiento de las metas.

Ya en democracia, el ministro Grinspun trató de limitar los pagos de la deuda a los recursos disponibles, pero los bancos exigieron un acuerdo con el FMI, y en diciembre de 1984 este aprobó el undécimo *stand by* por U\$S1.450 millones, que incluyó las clásicas condicionalidades de ajuste recesivo de la economía, matizadas por la heterodoxia oficial, que muy pronto el FMI declaró incumplidas y suspendió el acuerdo.

El Plan Austral se discutió con el FMI previo a su lanzamiento en junio de 1985 y a la reanudación del *stand by* suspendido, pero a pesar de su éxito inicial, en 1986 el gobierno pidió una dispensa por incumplimiento de las metas inflacionaria, fiscales y externas. En julio de 1987, en el marco del Plan Baker –que recomendaba acompañar el ajuste con reformas estructurales orientadas a reducir el rol del Estado en la economía, favorecer a las empresas y facilitar las importaciones y los movimientos de capitales–, la Argentina solicitó su duodécimo *stand by* con el FMI, por 1.400 millones de dólares, con los objetivos de controlar la inflación y mejorar el balance de pagos, ante la caída de las exportaciones y las reservas. Pero, como en los programas anteriores, sus metas no se alcanzaron, y en 1988 la deuda externa comenzó a acumular atrasos, a pesar del ajuste permanente y la declarada voluntad del gobierno de Alfonsín de atenderla.

Los cuatro *stand by* de la década de 1980 fueron acompañados por el servicio compensatorio por caída de las exportaciones. El directorio del FMI estipuló que el acceso a estos préstamos debía acompañarse de un acuerdo *stand by*, para abultar sus exiguos montos de financiamiento a los países sobreendeudados. A pesar de obtener financiamiento del Banco Mundial para profundizar la apertura y sostener el Plan Primavera hasta las elecciones de 1989, en febrero el flujo financiero desde Washington quedó suspendido. Con las reservas del Banco Central exangües, se desencadenó la cadena de devaluaciones y aumentos de precios que llevaron a la primera hiperinflación. La ruptura con los organismos financieros internacionales se considera entre sus causas más importantes. En noviembre de 1989 el nuevo gobierno conformado por una extraña alianza del justicialismo y los sectores más conservadores obtuvo el trigésimo *stand by* por U\$S1.400 millones, de los que utilizó casi la mitad, y fue suspendido por el FMI por incumplimiento de las metas, en medio de la segunda hiperinflación.

En la década de 1990 la Argentina intensificó sus relaciones con el FMI y los demás organismos financieros multilaterales, que



## INTERNATIONAL MONETARY FUND 2021 SPRING MEETINGS | V

desempeñaron un rol clave en mantener la paridad cambiaria fija, facultando el ingreso de capitales que disimularon el déficit externo constante originado en el aumento de las importaciones superior al de las exportaciones, en los mayores intereses pagados por la deuda externa creciente, y en las rentas del capital extranjero. En abril de 1991 el gobierno implementó el plan de convertibilidad, y unos meses después el FMI aprobó el *stand by* número catorce de la Argentina, por U\$S1.000 millones.

En 1992, el gobierno obtuvo su primer acuerdo de facilidades extendidas, ampliado en 1995 a un total de 5.400 millones de dólares, desembolsados totalmente. Este acuerdo proveyó fondos para comprar las garantías del Plan Brady, por el que la Argentina sustituyó deuda con bancos extranjeros, en mora o incobrabilidad, por títulos garantizados por un bono del tesoro estadounidense y otro alemán, parcialmente canjeables por activos a privatizar. También otorgó fondos para la reforma financiera de 1995, que concentró y extranjerizó la banca privada, privatizó buena parte de la banca pública provincial, y casi extinguió la banca cooperativa. En 1996 la Argentina solicitó su decimoquinto *stand by* por U\$S1.000 millones, utilizados en un 85 por ciento.

En 1998 la Argentina obtuvo su segundo acuerdo de facilidades extendidas, esta vez por U\$S2.800 millones, que no utilizó, pero sirvió para mantener al país bajo la supervisión reforzada del FMI, y comprometerse a profundizar la flexibilización laboral

y la privatización del mayor banco estatal. Pero en marzo de 2000, cuando ya el sobreendeudamiento soberano apretaba, el directorio del FMI aprobó el *stand by* número dieciséis, por tres años, por U\$S7.200 millones. Para cumplirlo, el ministro Machi-nea lanzó un “impuestazo”, sofocando un atisbo de reactivación luego de dieciocho meses continuos de caída del PIB.

Ya con evidencia de la incapacidad de pago de la Argentina y en plena recesión, en diciembre de 2000 el FMI participó del “blindaje financiero”, ampliando el acuerdo de marzo a U\$S13,7 mil millones, por encima del límite previsto, de tres veces la cuota –que equivalía a 2,9 mil millones de dólares–. En agosto de 2001 el *stand by* se incrementó a U\$S22 mil millones –algo más de siete veces la cuota de la Argentina– y el FMI realizó un desembolso excepcional de U\$S6,3 mil millones, que se evaporaron rápidamente sin ningún control; los capitales salían del país antes de la inevitable devaluación. El FMI también dispuso que el siguiente desembolso se haría a fines de 2001. Sin embargo, la revisión técnica desaprobó las metas de política económica comprometidas y suspendió dicho desembolso, esta gota de rebalse desencadenó la crisis final del régimen de convertibilidad. Según el entonces ministro de Economía Domingo F. Cavallo, en agosto de 2001 el director gerente del FMI Horst Köhler le comunicó que el organismo condicionaría su ayuda a la Argentina a que sustituyera el peso por el dólar estadounidense, pero las autoridades argentinas se negaron a ello, afortunadamente.

# BOARD AND FINANCIAL COMMITTEE VIRTUAL PLENARY SESSION | APRIL 8

## La Argentina y el FMI, de 2002 a 2021

En 2002 no hubo acuerdos ni desembolsos del FMI, pero sí negociaciones continuas y pagos del Estado argentino por U\$S1.422 millones, según datos de la Secretaría de Finanzas –también al BID y al Banco Mundial, y otros organismos que sumaron 4,1 mil millones–, a pesar de que el desempleo trepaba al 22%. En enero de 2003 la Argentina suscribió un acuerdo de transición por ocho meses –el decimoséptimo *stand by*– para financiar los vencimientos impostergables con “financiamiento cero”, es decir que por cada dólar pagado al FMI, el país recibiría un dólar en concepto de crédito, siempre que cumpliera las metas acordadas. En septiembre de 2003, la nueva administración obtuvo el *stand by* número dieciocho, por U\$S12,5 mil millones, a un plazo de tres años, que tampoco implicó dinero fresco sino la reprogramación de los vencimientos, que la Argentina canceló anticipadamente en enero de 2006, poniendo fin a la deuda con el FMI. El pago al FMI, junto al canje de bonos soberanos en 2005 y 2010, desplazaron del centro de la escena a la deuda externa, que retornó a niveles sustentables, compatibles con el crecimiento y la inclusión social.

Luego del pago, la Argentina mantuvo su membresía en el FMI y cumplió con sus compromisos como miembro, pero el gobierno no autorizó a divulgar el informe del artículo IV elaborado en 2006 ni su realización en años posteriores, por considerarlo sesgado, de efecto reputacional negativo, de excesiva injerencia en los asuntos internos del país, y por formular recomendaciones opuestas al interés nacional. Para presionar a los países que rechazaron la consulta del art. IV, el organismo comenzó a publicar listas de los miembros en tales condiciones y a elaborar informes anuales sin la opinión del país evaluado. En 2016, el gobierno de la alianza Cambiemos autorizó a reanudar ese informe. Los técnicos del FMI criticaron duramente las políticas de la etapa kirchnerista y formularon su beneplácito por el pago a los fondos buitres del monto total reclamado, y las nuevas políticas de apertura financiera y comercial. Pero ya el informe de 2017 advertía de los peligros del déficit de la cuenta corriente, de 4,8% del PIB, y de la dudosa sustentabilidad de la deuda pública.

En plena crisis cambiaria y recesión, y ya sin acceso a los mercados voluntarios de deuda, el 8 de mayo de 2018 el entonces presi-

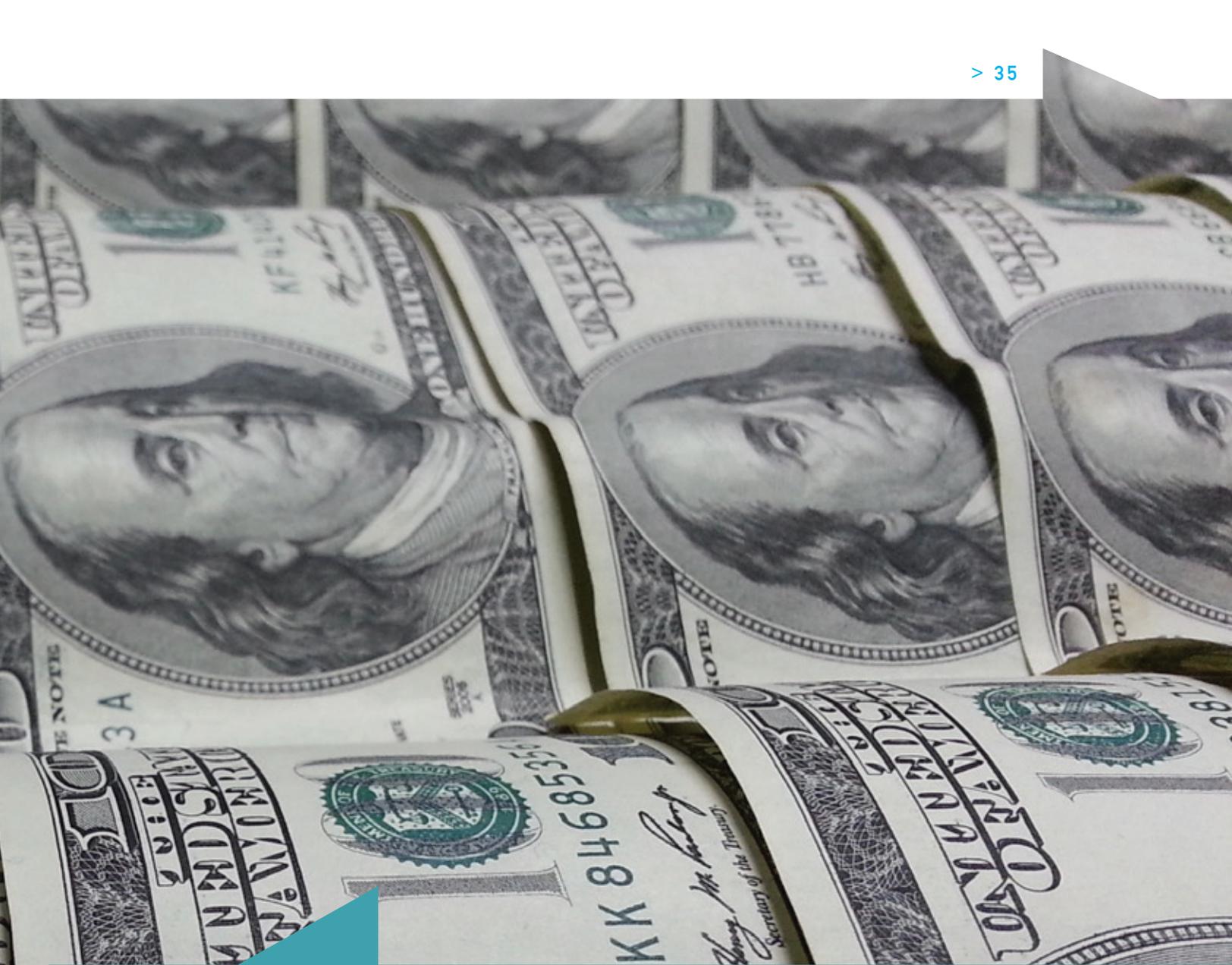
dente de la Nación anunció en un brevísimo discurso el inicio de conversaciones con el FMI para obtener financiamiento. El 70% de los argentinos desaprobó esta decisión, según las encuestas de la época. El 20 de junio el directorio del FMI aprobó el decimonoveno *stand by* para la Argentina, por un monto equivalente a 50.000 millones de dólares, en la modalidad de acceso extraordinario, y al día siguiente llegó el desembolso de 15.000 millones de dólares, que entraron en las reservas pero se esfumaron rápidamente, sin control alguno. En este mismo número de Voces en el Fénix hay un artículo específico sobre el *stand by* de 2018, de Magdalena Rúa, de modo que aquí se trata brevemente.

A pesar de que el gobierno declaró que no utilizaría el monto restante, pronto cambió de parecer y solicitó un nuevo desembolso y la autorización del FMI para usar reservas para financiar la salida de las LEBACs, deuda de corto plazo del Banco Central, cuyo *stock* equivalía a la base monetaria. También solicitó adelantar los desembolsos previstos y ampliar el *stand by*, que el FMI llevó a 56,3 mil millones de dólares en octubre, el mayor en la historia del organismo. De esta manera, en solo trece meses desembolsó un monto equivalente a 44,5 mil millones de dólares, inusitadamente alto, bajo la influencia de Donald Trump, presidente de Estados Unidos, interesado en terciar en favor de Macri en las elecciones de 2019, según declaró Claver Carone, un alto funcionario de Washington. Luego de que su candidato favorito perdiera las elecciones primarias en la Argentina, el FMI no habilitó nuevos desembolsos ni el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2019 los solicitó. Pero el país quedó entrampado en una deuda que, por su magnitud, anuncia largos años de permanencia bajo programas del organismo.

Dada la mala experiencia histórica de la Argentina bajo programas del FMI y que el organismo solo cambió superficialmente, continúa con sus prácticas e ideología habituales, y constituye un instrumento de la política hemisférica de Estados Unidos, como muestran los acuerdos con Ecuador o Pakistán, por mencionar algunos, sería deseable para escapar de un futuro miserable reducir fuertemente esta deuda y salir cuanto antes de la tutela del FMI, a fin de recuperar el control de la economía nacional y la capacidad de seguir un rumbo de desarrollo e inclusión.

por **PABLO NEMIÑA**. *Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales, UBA. Investigador del CONICET con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Director de Investigación del INAP.*





# ALGO NUEVO, ALGO VIEJO. LA EVOLUCIÓN DEL FMI EN LA ÚLTIMA DÉCADA

A LO LARGO DE MÁS DE 75 AÑOS, EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL ATRAVESÓ DIVERSAS TRANSFORMACIONES QUE TUVIERON COMO OBJETIVO ADAPTARSE A LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS GLOBALES. EN EL ARTÍCULO, EL AUTOR DESCRIBE CADA UNA DE LAS REFORMAS, DESDE LAS PRIMERAS HASTA LA ACTUALIDAD.

**E**n 1944, la misión original del Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) sería monitorear la estabilidad de los tipos de cambio, evitar prácticas cambiarias discriminatorias, establecer medios de pago internacionales y asistir financieramente a los países que mostraran desequilibrios en sus balanzas de pago. Pero a lo largo de más de 75 años, el Fondo atravesó diversas transformaciones para adaptarse a los cambios en las relaciones económicas y políticas globales. Durante sus primeros años de existencia, otorgó créditos de baja magnitud tanto a países industrializados como en desarrollo, en el marco de programas de ajuste cuyas condicionalidades se limitaban a establecer metas cuantitativas sobre la expansión monetaria, el saldo fiscal y la balanza comercial. A comienzos de la década de los '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; con el estallido de la crisis de la deuda en la década de los '80 el Fondo enfocó su intervención en los países de la periferia, otorgando créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural.

En los '90 se constituyó en cuasi prestamista de última instancia ante las recurrentes crisis financieras, aumentando la magnitud y velocidad de aprobación de sus créditos, y en muchas ocasiones condicionó sus desembolsos al cumplimiento de políticas de orientación neoliberal que profundizaron el impacto recesivo de las crisis.

La bonanza en la periferia durante el primer lustro de la década de 2000 alentó un período de crecimiento que permitió poner distancia a las políticas y condicionalidades tradicionales del FMI centradas en el ajuste fiscal. Diversos países –entre ellos, la Argentina– cancelaron de manera anticipada las deudas con el organismo. A la crisis de legitimidad de este, se le sumó la financiera: el desplome de los ingresos derivados de los intereses sobre los créditos desató un inédito déficit operativo, que motivó a vender una parte de sus tenencias de oro y a implementar un programa de retiro voluntario para achicar su plantilla.

Los países en desarrollo impulsaron transformaciones en la gobernanza del FMI. Primero, promovieron una reforma en las condicionalidades del FMI que logró focalizarlas en sus áreas de responsabilidad central, pero no logró disminuir la cantidad ni eliminar el estigma. Segundo, reclamaron un cambio en la estructura de poder con el fin de mejorar la representación de las economías emergentes; pero la reforma dejó insatisfacción en la periferia: solo se logró una tibia y demorada redistribución

del 6% de los votos hacia los países en desarrollo (en especial, los BRICS <sup>1</sup>), mientras que Estados Unidos mantuvo su poder de veto y el G7, en conjunto, más del 40% de los votos. Adicionalmente al aumento y distribución de cuotas, el FMI aumentó los “votos básicos” (votos asignados a cada país independientemente de su aporte de capital/cuota), unificó la fórmula para calcular la cuota y permitió nominar un segundo director ejecutivo alterno para las sillas de más de siete miembros.

*Desde 2009 los programas del FMI incorporan metas de gasto social en los países de ingreso bajo. La decisión se extendió luego a los programas con países de ingreso medio, pero el impacto fue limitado ya que en la mayoría de los casos eran metas indicativas (cuyo incumplimiento no ameritaba una sanción formal).*

1. La sigla refiere al bloque de potencias emergentes conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

## El camino luego de la crisis de 2008

Ante el estallido de la crisis financiera de 2008, el G20 impulsó al FMI como el principal instrumento multilateral encargado de promover la estabilidad financiera global, para lo cual se duplicaron sus recursos a más de 660.000 millones de dólares a través de la aprobación de la 14ª reforma de las cuotas. Asimismo, con el fin de incrementar su capacidad de fuego ante la crisis, se amplió el acuerdo multilateral (NAB, por sus siglas en inglés) y se consolidaron acuerdos bilaterales de financiamiento (BBA) entre el FMI y 40 países (entre los cuales hay cuatro latinoamericanos) que proveen recursos adicionales al organismo por 520.000 y 193.000 millones de dólares, respectivamente.

El Fondo aumentó los niveles de acceso a su financiamiento y facilitó la concentración de desembolsos al inicio de los programas; simplificó su menú de líneas de financiamiento, eliminando aquellas menos utilizadas y lanzó la Línea de Crédito Flexible (LCF) que ofrecía asistencia financiera precautoria e ilimitada y sin condicionalidades, aunque sujeta a una rigurosa evaluación de precalificación.

En los años posteriores a la crisis concentró la mayor parte de su financiamiento en la periferia de Europa, donde el corset que impone el euro limitaba el margen para hacer política monetaria contracíclica. No obstante, también incrementó su participación en América latina y el Caribe en relación a su rol de prestamista sobre el cual se observan tres características principales. Primero, la aprobación de créditos precautorios a países con acceso al mercado internacional de capital (México, Colombia, Perú y Chile) para mitigar un eventual deterioro de la calificación crediticia. Segundo, el otorgamiento de desembolsos a países de ingreso bajo concentrados mayoritariamente en el Caribe, con limitado acceso a financiamiento en los mercados de capital. Tercero, la aprobación de programas de tramo superior a la Argentina, Ecuador y otras naciones, junto a veinte programas de desembolso rápido para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19.

En relación con las condicionalidades, impulsó una serie de cambios buscando reducir el estigma que acompañaba a sus créditos, entre los cuales se destacan que limitó las condiciones tradicionales vis a vis una mayor utilización de medidas de precalificación; discontinuó los criterios de desempeño, condiciones estructurales cuyo incumplimiento motivaba una sanción formal o un *waiver* por parte del organismo, y procuró restringir la condicionalidad a sus áreas centrales de *expertise*, esto es, temas monetarios, fiscales, cambiarios y financieros. Sin

embargo, no lograron suprimir el sesgo ortodoxo que restringe el espacio para la implementación de políticas contracíclicas en los países deudores. Por otra parte, en el último lustro se observa un aumento de la cantidad de condicionalidades y una mayor extensión de temas alcanzados por ellas.

Históricamente los programas del Fondo promovieron depreciaciones cambiarias y ajustes fiscales, que logran equilibrar la balanza de pagos a costa de una caída de la actividad. Los acuerdos también están asociados a un deterioro de los derechos laborales, incluyendo las leyes orientadas a garantizar la negociación colectiva y la libertad sindical, y a un avance de la liberalización financiera. No es sorprendente, entonces, que los acuerdos estén vinculados a un aumento de la protesta social, un deterioro de los derechos humanos y una erosión de las prácticas democráticas.

Hasta el año 2000 los acuerdos del FMI estaban asociados a un aumento de la pobreza y la desigualdad, en especial debido a un deterioro de las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos; aunque desde entonces el efecto fue menos evidente, ya sea a través de medidas directas o indirectas, la combinación de restricción del gasto fiscal, apertura comercial y cuenta capital, política monetaria centrada en el control de la inflación y restricción del endeudamiento, puede esperarse un deterioro en los niveles de pobreza y desigualdad en la generalidad de los casos. Durante los 2000, y con más fuerza luego de la crisis de 2008, el Fondo viró hacia el Post Consenso de Washington. Se trata de un nuevo paradigma de desarrollo que posee como preocupación central enfrentar la pérdida de cohesión social y avanzar en la construcción de un nuevo contrato social; si bien ratifica la centralidad de las políticas de liberalización, apertura y prudencia fiscal y monetaria alentadas por el Consenso de los '90, incorpora la preocupación por la regulación pública, la dimensión social y la buena gobernanza como requisitos para el crecimiento. En línea con el cambio en el paradigma de desarrollo, durante esta etapa el Fondo –junto a otros organismos multilaterales– emprendió distintas iniciativas con el fin de promover una agenda social que revirtiera la creciente deslegitimación de la globalización.

Así, desde 2009 los programas del FMI incorporan metas de gasto social en los países de ingreso bajo. La decisión se extendió luego a los programas con países de ingreso medio, pero el impacto fue limitado ya que en la mayoría de los casos eran metas indicativas (cuyo incumplimiento no ameritaba una sanción formal). En este sentido, el cuantioso *stand by* suscripto con

la Argentina en 2018 fue uno de los primeros en incluir el piso de gasto social como criterio de desempeño y contempló un inédito ajuste contracíclico de esas partidas. Sería interesante evaluar en el futuro hasta qué punto ese colchón de gasto social contribuyó a evitar estallidos sociales masivos ante un ajuste fiscal cuya magnitud, en palabras del entonces ministro de Economía Dujovne, hubiera hecho caer al gobierno.

La evolución del paradigma de política social del FMI es un ejemplo de cómo la institución se adapta al contexto global de ideas e intereses. A partir del aprendizaje del impacto social de los programas de ajuste estructural en los '80, el Fondo promovió durante la década de los '90 redes de seguridad social, entendidas como medidas transitorias, focalizadas y de implementación variable. En los 2000, la incorporación a la iniciativa de reducción de la pobreza del Banco Mundial, la introducción de la perspectiva conocida como *country ownership* (apropiación) y la aceptación de las transferencias monetarias condicionadas como instrumento legítimo de política social, impulsaron la idea

de protección social. Esta implicó la inclusión de compromisos medibles como incrementar el gasto social o evitar el impacto de aumentos de tarifas en sectores vulnerables. Las tendencias esbozadas en la primera década del nuevo milenio se consolidaron luego en la siguiente. La reducción de la pobreza o “crecimiento inclusivo” como objetivo, la presión de Estados Unidos para incluir medidas de alivio social, y el lanzamiento de la Iniciativa del Piso de Protección Social en la ONU como respuesta al impacto de la crisis financiera de 2008, derivaron en el giro del FMI hacia el piso de protección social. Esto se materializó en la progresiva inclusión de condicionalidades de gasto social en los acuerdos con países de ingreso bajo –y luego medio– que reconocieron la importancia de sostener o incrementar la magnitud del gasto social, así como el universo de beneficiarios.

Si bien la estrechez del paradigma económico del FMI ayuda a entender la persistencia de una mirada económica conservadora, esto no impidió que la política social adquiriera un carácter permanente, extendido y progresivamente más claro y definido.



## Reflexiones finales

Desde la crisis de 2008 el FMI buscó cambiar su ropaje ortodoxo y a través de diversas publicaciones procuró matizar su tradicional enfoque neoclásico en la política económica. En ellas destacó el beneficio positivo que trae al crecimiento económico la redistribución del ingreso, ponderó las ventajas del gasto público para restablecer la actividad y de los controles a la cuenta de capital para atenuar la volatilidad cambiaria, e insinuó que el neoliberalismo aumentaba la desigualdad, afectando el crecimiento. Recientemente amplió su agenda al incluir temas de sostenibilidad ambiental y paridad de género, en los cuales cuenta, por cierto, con un limitado *expertise*. Si bien discursivamente se muestra abierto a implementar controles de capital, en la práctica solo los acepta en economías extremadamente vulnerables.

Asimismo, las políticas fiscales expansivas quedan reservadas a los países que disponen de margen presupuestario para hacerlo, lo cual deja afuera a buena parte de los países en desarrollo. Las menciones a la agenda verde o de género aún no han permeado de manera significativa sus lineamientos de política. Si bien estas novedades son bienvenidas, parece apresurado proclamar un quiebre en la perspectiva ortodoxa tradicional que ha caracterizado a la institución.

La respuesta del FMI frente a la pandemia Covid-19 muestra algunas novedades que conviven junto a continuidades. El organismo ha señalado tres lineamientos para los países: privilegiar el gasto en salud, proteger a los sectores más vulnerables y promover una recuperación verde. De acuerdo con los datos disponibles, el FMI ha propiciado tanto el gasto en salud como social, aunque fue menos consecuente en alentar una reconversión hacia energías limpias. Con relación al espacio fiscal, ha declarado que los países deben poder gastar para atenuar el impacto económico y social de la pandemia, pero existe la presunción de que en lo sucesivo el organismo evocará nuevamente la consolidación fiscal y limitará la política fiscal contracíclica a los países que poseen margen fiscal para hacerlo.

Si bien esto puede reproducir el conocido doble estándar, el FMI ha manifestado su inclinación hacia reformas tributarias progresivas que permitan que los sectores que han visto beneficiados sus ingresos por la pandemia hagan un aporte mayor. Esto último abre un espacio desde el cual parece viable diseñar programas fiscales más equitativos.





por **JULIO CÉSAR NEFFA**. *Investigador Superior del CONICET y Profesor de UNLP, UNM; UNNE. Fundador y director del CEIL del CONICET.*

EL ARTÍCULO ANALIZA LA RELACIÓN DE LA ARGENTINA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS LABORALES Y SOCIALES, A PARTIR DE LA OBSERVACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS Y DE SU IMPACTO SOBRE EL MUNDO DEL TRABAJO.

# LOS ACUERDOS CON EL FMI Y SUS IMPACTOS SOBRE EL TRABAJO Y EL EMPLEO



**L**os temas a los cuales el FMI ha dado prioridad, cuando los países le solicitan su asistencia o cooperación, se refieren centralmente a los desequilibrios monetarios, restricciones externas, déficit fiscal, inflación y auxilios para hacer frente a la deuda pública externa. De manera secundaria e indirecta se mencionan los derechos laborales y sociales, pero estos van a ser modificados como una consecuencia o una condición para implementar los planes de ajuste y estabilización.

Las negociaciones se llevan a cabo en dos etapas, las cartas de intención y los acuerdos *stand by* o de Facilidades Extendidas con algunos complementos. El trabajo de referencia es Brenta, N. (2013).

Vamos a referirnos por una parte a los aspectos teóricos de esta relación entre dimensiones económicas y laborales; a continuación analizaremos la articulación entre los planes de ajuste y sus impactos sobre el mundo del trabajo y finalmente vamos a mencionar el contenido de los últimos acuerdos firmados por el gobierno argentino y el FMI y sus resultados.

*Se constató en el caso argentino un error de diagnóstico sobre las dimensiones de la crisis económica y una contradicción entre el relato del gobierno para fundamentar la solicitud del crédito con los resultados obtenidos a nivel del trabajo, el empleo y el desarrollo social.*

## Las dimensiones teóricas

Según Lee y Woo, una vez logrado el acuerdo entre el FMI y los gobiernos, el programa de reformas se implementa a nivel local por iniciativa de los gobiernos, y cuando vulneran derechos laborales pueden encontrar resistencias de partidos de la oposición y de los sindicatos. Pero existe una gran variedad de situaciones en función de la magnitud de las reformas laborales que se busca implementar y generalmente afectan directa o indirectamente las privatizaciones, frenos al incremento del empleo y de los salarios reales tanto del sector público como del privado, los beneficios de la seguridad social, y reformas para flexibilizar las relaciones de trabajo facilitando y abaratando los despidos y tratando de reducir el poder de los sindicatos para negociar convenciones colectivas. A veces las reformas están circunscritas a regiones donde predominan empresas “maquiladoras” o zonas francas para reducir los costos de productos exportables. Pero se han constatado muchas diferencias entre los programas acordados, tanto en los cambios legislativos como en su implementación, dadas las resistencias que pueden despertar por parte de los sindicatos como de los partidos que los apoyan. Si estas son fuertes y masivas y en el Parlamento la oposición objeta el contenido o duración de las reformas, los gobiernos se ven obligados a hacer concesiones en cuanto a las normas propuestas o su implementación y volver a negociar mitigando el impacto negativo de las reformas.

En ciertos casos, la ayuda demandada al FMI se concreta, dependiendo de la previa adopción de las reformas laborales. Cuando los gobiernos dirigen las cartas de intención mencionan los problemas más graves y urgentes para cuya resolución piden apoyo y dejan entender cuáles son las reformas laborales que se deberían introducir y condicionan las políticas económicas a aplicar. Son compromisos mutuos negociados que se concretan más rápido si el país solicitante recibe el apoyo de los países que tienen buenas relaciones con los Estados Unidos o son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El trabajo de Lee y Woo presenta estadísticas muy convincentes de estas relaciones, así como muestra que, por una parte, con frecuencia el impacto negativo de los acuerdos con respecto a los derechos de los trabajadores es más considerable de lo que estaba enunciado en las cartas de intención, pero por otra parte que la existencia de una oposición parlamentaria progresista y de resistencias activas por parte de las organizaciones sindicales pueden reducir o bloquear la gravedad de las reformas laborales buscadas.

Varios países que establecen acuerdos con el FMI han incumplido varios de los convenios y recomendaciones de la OIT que promueven derechos laborales y que han sido ratificados legalmente, pero eso no impide su implementación.

## El impacto de los acuerdos con el FMI sobre el mundo del trabajo

En esta oportunidad no analizaremos las recomendaciones que se refieren a la liberación de los mercados, señalados por Brenta. En la Argentina el impacto de las devaluaciones sobre los precios se produce corto tiempo después, y también puede generar luego una restricción de la oferta para el mercado interno de los productos que se prefiere exportar.

A veces las recomendaciones para reducir controles o eliminar “cepos” sirven como argumento para provocar de manera abrupta o dejar deslizarse una devaluación del tipo de cambio. Esto beneficia de manera directa a los exportadores y aumenta las reservas de divisas y el excedente de la balanza comercial. Pero incluso si hay un sistema de retenciones a las exportaciones eso impacta directamente sobre los precios internos y por ese medio acelera la inflación que repercute incrementando la pobreza y la indigencia.

Buscaremos reflexionar de manera general sobre cuáles son las primeras consecuencias sobre el trabajo y el empleo de la aplicación estricta de las recomendaciones del Fondo a quienes solicitan un crédito o su asistencia.

Como una constante desde su fundación y hasta la crisis financiera de 2007, el FMI insiste prioritariamente en la reducción del déficit fiscal considerado como la principal –y a veces la única– causa de la inflación.

Cuando esas medidas de política (ajustes para reducir el déficit fiscal) se adoptan, independientemente de otras que busquen moderar o regular sus efectos, en el corto plazo se orientan a reducir o al menos impedir la creación de nuevos empleos estables en el sector público, así como frenar tanto el crecimiento de sus salarios reales como la actualización del salario mínimo, del valor real de las jubilaciones y pensiones, y el monto de las prestaciones sociales y demás subsidios que estén indexados sobre el salario mínimo o sobre la inflación.

La importancia de los subsidios a las empresas de servicios públicos ha sido justificada para evitar la suba de las tarifas, con la consiguiente elevación del costo del nivel de vida, que para compensarlo da lugar a demandas salariales. El FMI en acuerdo con los gobiernos propone la eliminación o al menos una reducción generalizada de los subsidios a las tarifas de servicios públicos que han sido adoptadas por ciertos gobiernos, con el objetivo de que los usuarios no paguen la totalidad del costo de los mismos, porque eso impactaría en sus recursos y a la vez tendría repercusiones sobre la inflación. Pero no se discrimina o segmenta el impacto según los diferentes niveles de ingresos y en los hechos esto puede favorecer a los sectores pudientes que son los que usan más intensamente esos servicios, sobre todo la electricidad y el gas.

La decisión de buscar que los usuarios paguen el verdadero costo de los servicios cuenta con el apoyo de las empresas proveedoras o prestadoras que lo justifican para recuperar atrasos, aumentar sus excedentes y al mismo tiempo disponer de recursos, sin necesidad de endeudarse para efectuar las inversiones a las que se habían comprometido, con el objetivo de mejorar la infraestructura, aumentar el número de usuarios, asegurar la continuidad y mejorar calidad en la prestación de sus servicios. En este sentido, las instituciones financieras y bancos privados no ponen obstáculos. Pero por lo general estas medidas de liberación de precios y tarifas para reducir el déficit fiscal y desacelerar la inflación, una vez adoptadas incrementan de manera directa o indirecta, pero sustancialmente, el costo de vida y se reflejan en la inflación.

Otra medida recomendada por el FMI para reducir el déficit fiscal ha consistido en impulsar el combate contra el trabajo informal y el trabajo no registrado para formalizar la economía y que aumente la recaudación del sistema previsional. Muchas veces esto da lugar a la represión de los vendedores ambulantes y a inspecciones del Ministerio de Trabajo a las empresas donde se sospecha que hay trabajo no registrado y “trabajo esclavo”, que constituye una competencia desleal hacia las empresas que están en regla.

En otros casos se ha recomendado, de manera directa o velada, la reforma de la legislación del trabajo, para reducir los costos salariales y laborales en coherencia con las demandas de las centrales empresarias. Asumiendo las políticas de flexibilización de la fuerza de trabajo –política que tuvo un papel central desde el Consenso de Washington–, los empresarios deslegitiman los contratos por tiempo indeterminado, promoviendo los acordados por tiempo determinado o “a plazo fijo”, los contratados por medio de empresas de servicios eventuales, las pasantías y los empleos de carácter precario, ampliando el período de prueba, promoviendo la reducción de las formalidades y costos para el reclutamiento, el preaviso e indemnización por despidos, tanto colectivos como individuales.

Como el porcentaje del presupuesto destinado a la seguridad social es elevado, el ajuste del gasto público social recomendado por el FMI contribuye efectivamente a reducir el déficit fiscal. En consonancia con el Consenso de Washington y para hacer frente a las dificultades financieras del sistema público de seguridad social, se trata de aumentar la recaudación y de reducir sus

costos, porque crece el número de jubilados debido al envejecimiento de la estructura demográfica, así como también el de pensiones no contributivas de quienes no habían podido hacer todos los aportes, y se adoptan nuevos planes y políticas sociales financiadas por la ANSES. Al mismo tiempo se registra la disminución de la recaudación debido al desempleo y al trabajo no registrado, indicadores que se incrementan paralelamente con las crisis, llegando a representar más de la mitad del empleo asalariado total.

Durante el período de la convertibilidad, y con el acuerdo del FMI, se privatizó el sistema de jubilaciones (AFJP) y el de protección contra los riesgos del trabajo (ART), que quedaron a cargo de compañías de seguros a menudo vinculadas a bancos. Las mismas obtenían elevadas ganancias estableciendo porcentajes fijos de las contribuciones, sin que mejorara la situación de los jubilados ni la prevención de los riesgos del trabajo.

Luego de la estatización de las AFJP se introdujeron sucesivas reformas del sistema de seguridad social, ampliando su cobertura y en especial el porcentaje periódico de ajuste para compensar la elevada inflación, pero que finalmente fueron insuficientes para incrementar el valor real de esas prestaciones. Esto obliga al gobierno a dar periódicamente aumentos de sumas fijas –“bonos por única vez”– a los que cobraban una o dos jubilaciones mínimas, pero sin llegar a reducir totalmente aquella diferencia ni a recuperar retroactivamente la pérdida experimentada.

En el caso de los jubilados y pensionados, por medio del PAMI se otorgan fuertes rebajas o la gratuidad en los medicamentos; así se trata de compensar la brecha pero al mismo tiempo se produce un achatamiento de la pirámide para los que tienen jubilaciones más elevadas, generando demandas judiciales. Adicionalmente, las dificultades de gestión provocadas por la pandemia, el estancamiento de la recaudación debido a las causas mencionadas y la crisis sanitaria que dificultó el funcionamiento del sistema contribuyeron a reducir anualmente la cantidad de nuevos beneficiarios (es decir, altas en las jubilaciones).

Pero así no se cumple el otro objetivo de frenar la inflación. Un sector que sufre de manera aguda las consecuencias de esos controles del gasto público son los empleados estatales, incluyendo docentes e investigadores, así como los que cobran planes sociales generando desánimo, numerosos conflictos, marchas y perturbaciones del tránsito.

## La trama de la negociación y acuerdos recientes con el FMI

Se constató en el caso argentino un error de diagnóstico sobre las dimensiones de la crisis económica y una contradicción entre el relato del gobierno para fundamentar la solicitud del crédito con los resultados obtenidos a nivel del trabajo, el empleo y el desarrollo social.



## El relato del gobierno

La intención del gobierno anterior de comenzar las negociaciones para solicitar el apoyo del FMI y acceder a un préstamo data del 29 de diciembre de 2017. El préstamo no solo fue el más grande que obtuvo la Argentina en su historia, sino el más importante que haya otorgado el FMI a un país. El pedido se formalizó con una carta del ministro Dujovne del 12 de junio de 2018, y en la respuesta de Christine Lagarde se menciona que el acuerdo buscaría eliminar los desbalances económicos a partir de una “convergencia más rápida al equilibrio fiscal y reducción de la inflación”. El programa acordado propuso un “megaajuste” en el gasto público equivalente a casi el 14% del mismo. En el Adjunto I Memorandum de Políticas Económicas y Financieras, el ministro argumentó que *“Argentina no puede vivir más allá de sus posibilidades. Puede gastar solo lo que recauda en impuestos. No puede confiar en el injusto impuesto inflacionario como fuente de ingresos”*.

En la carta y en los anexos al memorándum se detallan los objetivos concluyendo que se buscaba *“lograr un déficit primario cero, al tiempo que mitiga los efectos adversos de corto plazo sobre el crecimiento y la creación de empleo”* y *“proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica”*.

Las medidas anunciadas fueron esencialmente fiscales: impuestos, subsidios, así como *“reducción del gasto en capital recurriendo a los PPP y comenzar a evaluar una reforma del sistema de pensiones que consideraban muy necesaria, que fomentarán el crecimiento económico y la creación de empleo en el mediano plazo”*, pero *“adoptando un congelamiento en la nueva contratación*

*de empleados públicos, que dará lugar a una caída en el conjunto de la nómina pública”*.

Como una novedad, y tomando en cuenta las nuevas orientaciones del FMI arriba señaladas, se hicieron al mismo tiempo propuestas de políticas sociales, y para combatir la pobreza referidas a la ANSES, agregando que *“pretendemos utilizar esta oportunidad para tomar medidas importantes que permitan abordar las inequidades de género arraigadas en el sistema económico argentino (...). La protección del gasto social y su salvaguarda se canalizarán mediante programas automáticos de transferencias monetarias ya existentes, bien focalizados y capaces de alcanzar a la mayoría de la población pobre y vulnerable”*.

A continuación, la carta insertó una declaración de apoyo a la equidad y *“contra la violencia de género y violencia doméstica y proporcionar redes de apoyo para las víctimas de dicha violencia”*.

El 17 de octubre de 2018 el gobierno reconoció en otra carta las dificultades experimentadas en ese corto período de tiempo afirmando que *“nuestro plan de reforma económica, respaldado por el acuerdo stand by del FMI, se ha enfrentado a nuevos y significativos desafíos desde que este fuera aprobado en junio por la Junta Ejecutiva del FMI. Argentina ha estado sujeta a una considerable volatilidad del mercado”*.

El ministro confiaba en que *“el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y la trayectoria descendente más rápida de nuestra relación deuda-PBI restaurarán la confianza y eventualmente resultará en una recuperación en forma de V a partir del segundo trimestre de 2019”*, anunciando *“un viraje de la demanda desde el consumo interno y la inversión hacia una recuperación liderada por las exportaciones”*.



## Los hechos (primeros resultados del ajuste fiscal)

Calcagno hace notar que no se llevaron a cabo las adecuaciones estatutarias del FMI para retomar su misión original que resume así: favorecer los intercambios económicos y financieros internacionales y corregir los desequilibrios especialmente de los países menos desarrollados, con atribuciones para supervisar las políticas monetarias y cambiarias de los países y cooperar para resolver las dificultades firmando programas de asistencia. Esa demora se explica por las implicancias que tiene la disminución de la cuota de Estados Unidos en el capital del FMI: poder de veto y el país donde debería localizarse la sede.

Pero cabe señalar que según Gulias, Nemiña y Rudistein, desde la crisis financiera de 2007-08 el Congreso norteamericano sancionó una ley instruyendo a su representante en el FMI a utilizar “voz y voto” para vetar cualquier programa con países de ingreso bajo que no impulsara el incremento del gasto social y desde entonces la mayoría de los acuerdos firmados contienen condicionalidades sociales y se reconoce un mayor margen de autonomía a los países para aumentar el gasto social y adoptar políticas sociales, incluso de carácter cuasi universal, como son la Asignación Universal por Hijo y el Bolsa Familia en Brasil y programas de asistencia alimentaria o subsidios educativos. Eso se verificó en las cartas de intención y en el convenio.

Los textos de los acuerdos mencionados tienen en común que promueven beneficios del sistema de seguridad social administrado por el Estado y transferencias monetarias, pero nunca explícitamente a los salarios y a la distribución del ingreso, que estarían a cargo de los empleadores.

El ajuste fiscal provocó una caída del PIB mayor a lo estimado, con una fuerte reducción en el consumo, el aumento del desempleo y del subempleo en paralelo con el aumento de las tasas de actividad (indicador de que otros miembros de la familia salían al mercado de trabajo para completar ingresos familiares), fuertes aumentos de las tarifas de electricidad y gas, el crecimiento de la pobreza y la indigencia y un fuerte incremento de la inflación que provocó la caída de la participación de los salarios en el ingreso. El gasto público social del Estado nacional (entre 2017 y 2019) se redujo más de 20% y según Mariano Félix (2021) la evolución en términos reales fue la siguiente: Salud -13,1; Promoción y Asistencia Social -15,4%; Salud -13,1%; Seguridad Social -9,5%; Educación y Cultura -29,4%; Ciencia y Técnica -29,0%; Trabajo -53,0%; Vivienda y urbanismo, -46,2%, y Agua Potable y Alcantarillado -33,2%. Por otra parte, la pobreza medida según ingresos pasó en la segunda mitad de 2017 del 25,7% de la población al 35,5% en el mismo periodo de 2019, y la indigencia creció de 4,8% a 8% de la población. Y para los niños y niñas menores de 15 años los porcentajes fueron de 39,7% a 52,3% y de 7,6% a 13,6%, respectivamente.

Por su parte Magdalena Rúa (2021) hace notar que, según el

INDEC, en el segundo trimestre de 2016 la brecha de ingresos promedio entre el 10% más rico de la población y el 10% más pobre era de 19 veces y la brecha creció luego. El Impuesto a las Ganancias sobre la recaudación nacional bajó de 24,8% sobre la recaudación en 2015 al 21,8% en 2019 y el Impuesto sobre los Bienes Personales pasó de 1,2% en 2015 a 0,6% en 2019, mientras que la proporción del IVA (impuesto regresivo) creció del 28,2% al 30,5% entre 2015 y 2019.

Los resultados del ajuste fiscal y del sobreendeudamiento se manifestaron con claridad.

## Reflexiones y perspectivas

Un diagnóstico equivocado de las causas de una crisis, que es estructural y de largo plazo, de la inflación –determinada por el marco teórico utilizado por el ministro– y una política orientada a favorecer los intereses de los sectores económicamente concentrados aliados al sistema financiero, estuvieron en el origen de la solicitud del auxilio financiero del FMI, pero los resultados fueron otros a los esperados, con el rápido incremento de la inflación que de esta manera produjo un grave deterioro del mercado de trabajo y, en consecuencia, de la distribución del ingreso.



TOMANDO COMO PUNTO DE PARTIDA LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN LOS AÑOS SETENTA, OCHENTA Y NOVENTA EN LAS INSTITUCIONES DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS, EL TRABAJO ANALIZA LOS CAMBIOS QUE EL FMI IMPULSÓ EN CUESTIONES NODALES PARA LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO.

# LA INFLUENCIA DEL FMI EN LAS REFORMAS FINANCIERAS



por **GUILLERMO WIERZBA**. *Licenciado en Economía, UBA, con posgrado en el Instituto Di Tella. Profesor de la UBA. Actualmente es Director del Banco de la Nación.*



# E

l Fondo Monetario Internacional ha sido un organismo multilateral creado en la posguerra, en el marco del esquema institucional del paradigma de las Naciones Unidas. El objetivo que persiguió su fundación fue la asistencia con liquidez para atender los disturbios, fluctuaciones y/o desequilibrios del balance de pagos de corto plazo que afectaran los sectores externos de las economías nacionales.

Frente al problema que pretendía atender, se enfrentaron distintas concepciones respecto de la lógica con la que el FMI debía actuar para mitigar y resolver las situaciones problemáticas atinentes a su función. Básicamente había dos posturas. Una planteaba que frente a una situación de descompensación de los balances de pagos deberían ser los países superavitarios los encargados de tomar las medidas para que la cuestión se resolviera. Mientras que la otra impulsaba que los ajustes debían recaer en los países deficitarios. Esta fue la que predominó e implicó que los países deficitarios fueran sujetos a políticas de ajuste recesivo para que sus economías reequilibraran sus cuentas externas.

Durante su primer cuarto de siglo, el Fondo actuó en el marco de la vigencia de las condiciones de funcionamiento de la economía internacional convenidas en los acuerdos de Bretton Woods: un diseño de la economía internacional que incluyó la vigencia de tipos de cambio fijo, estableciendo el valor de las monedas en relación al del oro –que incluyó una paridad fija entre el dólar y el oro, lo que conllevó a paridades fijas entre el resto de las monedas y el dólar– y también se propuso reducir las barreras al comercio mundial. El objetivo de los acuerdos era desfavorecer las devaluaciones competitivas entre países.

En ese período, que correspondió al de la instalación de un mundo bipolar, el Fondo funcionó de acuerdo a programas cuyo objetivo coincidía con los que predominaron en su creación, descritos en la segunda alternativa mencionada. Esto significó la recurrencia a políticas de ajuste recesivas que provocaron

reducciones de importaciones por parte de los países deudores, la mayoría de las veces naciones subdesarrolladas, dependientes y/o pobres, cuyos esfuerzos para el desarrollo se han visto perjudicados permanentemente por esos programas que el FMI exigió.

A partir de la década de 1970 el FMI amplió sus funciones, agregando nuevas que no estaban presentes en su diseño inicial. Lo hizo junto a otros organismos multilaterales. Para llevar a cabo esas nuevas roles impulsó modificaciones de las instituciones de los países periféricos, aprovechándose de las condicionalidades que requiere para brindarles liquidez cuando la demandaban debido a dificultades en sus sectores externos. En realidad, el punto de partida del “FMI 2º acto” fue el desarme del paradigma de Bretton Woods en 1971. El auge de los cambios se desplegó en la década de los '80 y la plena hegemonía del nuevo régimen en los '90. Pero las experiencias tempranas fueron en Chile y Argentina, bajo regímenes políticos de dictaduras terroristas de Estado. Países que comenzaron el cambio de paradigma a mediados de los '70. Los cambios institucionales que el FMI comenzó a impulsar tenían como cuestiones nodales, que luego se sintetizarían en el Consenso de Washington, las siguientes: el achicamiento del Estado mediante la reducción del gasto público, en el marco de una visión que condenaba la mayor presión tributaria con el argumento de que desestimularía la inversión; la privatización de las empresas de servicios públicos, y en general de todas las de propiedad estatal; la liberalización de los movimientos de capitales, del mercado de cambios y de los precios en los mercados de bienes, y la liberalización financiera, que incluía la determinación mercantil de las tasas de interés y de la asignación crediticia. La desregulación de la apertura de sucursales de los bancos. También la promoción de la instalación de grandes bancos internacionales en los países de la periferia. Estas medidas estuvieron acompañadas por el impulso de reformas institucionales en el sistema financiero.

## La reforma financiera de la ley 21.526

En *Argentina atrapada*, Noemí Brenta señala que el 9 de agosto de 1976 el FMI había aprobado un acuerdo contingente con la Argentina que fue “el mayor acordado con un país latinoamericano”. Fue un antecedente de la *pasión* neoliberal del organismo que, en el tercer turno de ese signo, durante el gobierno de la alianza Cambiemos, concedería un monto récord de desembolso a un país miembro. En el plano financiero los objetivos fijados incluían un dispositivo de tasas de interés positivas y políticas crediticias “cuidadas”.

Así se comenzó un proceso de liberalización de las tasas activas y pasivas del sistema, articuladas con la liberalización de los movimientos de capitales con el exterior que favorecieron la inserción financiera del país en el mercado mundial, lo que se sustanció con una prima de riesgo insostenible que componía la tasa de interés local. Este se constituyó en uno de los motivos de sucesivas crisis y quiebras bancarias en el sistema financiero argentino.

En junio de 1977 el rumbo requerido por el FMI, al que se aplicó ortodoxamente la dictadura –consustanciada con el proyecto neoliberal, en ascenso a nivel global–, asume una “completa reorganización del sistema financiero, que hará posible cumplir los requerimientos del país de manera más eficiente en el futuro” (textual del acuerdo contingente).

La reforma financiera comenzada en junio de 1977 condujo a la concentración, privatización y extranjerización del sistema. En el documento de trabajo N° 33 del CEFID-AR, exponemos

junto con Estela del Pino y Romina Kupelian que de 725 entidades que componían el sistema antes de iniciarse la reforma, en diciembre de 2008 ese total cayó a 84. Los bancos públicos eran 34 y permanecieron sólo 12, para el mismo período considerado. Los privados nacionales se redujeron de 88 a 34. Los extranjeros, en cambio, crecieron de 17 a 21. Las entidades financieras no bancarias sufrieron la minimización –o cuasi extinción– de su rol: de 606 solo quedaron 17. Este último punto resulta relevante debido a que de manera forzada la ley de la dictadura dispuso la desaparición o conversión en bancos a un preexistente y amplísimo movimiento de crédito cooperativo organizado en Cajas con esa forma jurídica.

La ley 21.526 adoptó un sistema de banca universal, permitió toda clase de operaciones que no estuvieran expresamente prohibidas, creó las condiciones para que en modificaciones posteriores se adoptara una igualdad de trato entre la banca privada local y la extranjera, y discriminó negativamente al cooperativismo de crédito. Fue explícita la vocación por concentrar y extranjerizar el sistema en pocas entidades. Esos objetivos se alcanzaron dos décadas después de su sanción, mientras la vigencia de la ley continuaba. Esta ley reconoció con su sanción aspectos nodales de la expansión del FMI a nuevas funciones, no previstas en su creación, ni asumidas durante el período bautizado como del *capitalismo de oro*. Así, esa reforma satisfacía con creces los aspectos financieros exigidos por el Fondo en junio de 1976 y acordados por los funcionarios del gobierno de facto en junio de 1976.

*Lejos de haber provocado el incremento del ahorro y la inversión y la disminución de los costos de esta última, la desregulación y apertura promovida por los organismos multilaterales han significado fragilidad e inestabilidad financiera, y pérdida de confianza en las instituciones.*

## Profundización de las reformas estructurales. Intervencionismo limitante de la democracia

Con Rodrigo López reflexionamos en el documento de trabajo N° 37 del CEFID-AR que en la historia del país las leyes de entidades no fueron reformadas aisladamente, sino que se completaron con las de reforma de la Carta Orgánica del BCRA y también con las de depósitos. En este caso, se “descentralizaron” estos últimos –el lenguaje utilizado eludió utilizar la palabra desnacionalización– y la reforma de la Carta Orgánica también fue concretada. Pero esta última recibió una reforma adicional que la profundizó completando una institucionalidad neoliberal de carácter extremo, que fue sancionada durante la gestión de Cavallo como ministro de Economía de Menem.

En ese mismo período las regulaciones de la actividad financiera comenzaron a adoptar las normas de los regímenes de Basilea, cuya adopción profunda se materializó durante la presidencia de Macri.

La Argentina durante la década de los noventa estuvo sujeta a revisiones permanentes del FMI, por los seis acuerdos más tres ampliaciones de los mismos que se efectivizaron entre 1989 y 2001. No cabe duda, entonces, que la nueva Carta Orgánica y la implementación del régimen de Basilea estuvieron en línea con las directrices del Fondo del Banco Mundial y conformes a las reformas institucionales que estas entidades propiciaron. La Argentina mereció su “reconocimiento” como mejor alumno del FMI durante ese período.

En el año 1992 se sancionó la ley 24.144 mediante la cual se modificó la Carta Orgánica del BCRA, que le reservaba a la entidad como misión excluyente la preservación del valor de la moneda, o sea la política antiinflacionaria, subordinando cualquier otro rol a esa misión. Por otra parte, el Banco Central quedaba sin los atributos de prestamista de última instancia, lo que debilitó agudamente su potencia para defender la estabilidad financiera. El BCRA fue, de este modo, instrumentalizado como una cuasi Caja de Conversión más que como un ente de política monetaria y guardián de la estabilidad financiera. Ni que hablar de algún elemento de orientación del crédito. Tres años después, desatada la crisis internacional del Tequila, la CO tuvo que ser flexibilizada porque su rigidez, y la provocada debilidad de intervención del Banco Central, crearon un agudo problema sistémico que barrió con muchas entidades.

En rigor la nueva concepción regulatoria de la actividad financiera, que tenía que ver con el nuevo paradigma con que se desenvolvería esa actividad, pregonaba funciones muy limita-

das para el Banco Central y apuntaba a la autorregulación del sistema, mediante la aplicación de normas y recomendaciones de carácter microprudencial. Su visión de estabilidad financiera descansaba en la fortaleza de las entidades individuales. La suma de esas fortalezas era lo entendido y fogueado como lo significativo, mientras los promotores de la liberalización financiera elegían prescindir de la centralidad de las regulaciones macroprudenciales.

Las regulaciones microprudenciales fueron desplegadas por el Comité de Basilea, cuyos orígenes se remontan a 1974, pero cuya expansión se desplegó en la segunda mitad de los ochenta, alcanzando un nivel hegemónico a nivel internacional en la segunda mitad de los noventa.

Según describimos con Estela del Pino, Romina Kupelian y Rodrigo López en el documento de trabajo N° 22 del CEFID-AR, las regulaciones propuestas por el Comité de Basilea, en los enfoques I y II, provocaron inequidad competitiva, prociclicidad, racionamiento del crédito a las pymes y a los países periféricos, concentración y extranjerización de la banca y aumento riesgoso del apalancamiento bancario. Con posterioridad a la crisis del 2008/9, Basilea II fue sometida a modificaciones que adecuaron un tanto el dispositivo anterior, debido a su fracaso en dotar de solvencia a las entidades durante esa crisis. Basilea III, sin embargo, responde en lo axial a la misma lógica que sus dos predecesoras.

Las consecuencias negativas del régimen de liberalización revelaron un rotundo fracaso para la Argentina ya que la participación relativa del sector manufacturero en el total del crédito descendió del 23,9% en 1990 al 7,7% en 2002; también disminuyó la participación del crédito al sector agropecuario y al de la construcción, solo aumentó la del crédito al comercio y a la administración pública. Este último creció por las necesidades de compensar la desfinanciación del sistema previsional que se produjo por la privatización del mismo.

Como dijimos con Rodrigo López en el texto ya mencionado, “el dispositivo financiero del neoliberalismo en la Argentina agregó a la institución que lo fundó, la ley 21.526, la Carta Orgánica del Banco Central, ley 24.144, y una arquitectura de circulares emitidas por esta institución que se articuló con el paradigma regulatorio de Basilea. Esta construcción institucional es tributaria ideológica y operativamente del enfoque ‘antirrepresión’ financiera que abona en dirección a la autorregulación mercantil y descansa en un andamiaje jurídico-institucional basado en la ‘autonomía’ del Banco Central”. Esta cita merece ser completada con una referencia a sus consecuencias cada vez más evidentes.



La declamada “autonomía” del Banco Central es una máscara detrás de la cual se esconde el objetivo de debilitar las herramientas que tienen los gobiernos para hacer política económica. De hecho implica la amputación de la política monetaria de los recursos con que disponen los gobiernos para llevar a cabo sus programas y queda reforzada por la delimitación de la misión del Banco Central. A su vez, ese mecanismo “autonómico” y la mundialización regulatoria a través de Basilea, construye en el seno de los bancos centrales burocracias permanentes, más afines a la coordinación con los centros de poder mundial de la financiarización que a la adaptación de las regulaciones para

hacerlas consistentes con los planes de los gobiernos elegidos por la ciudadanía.

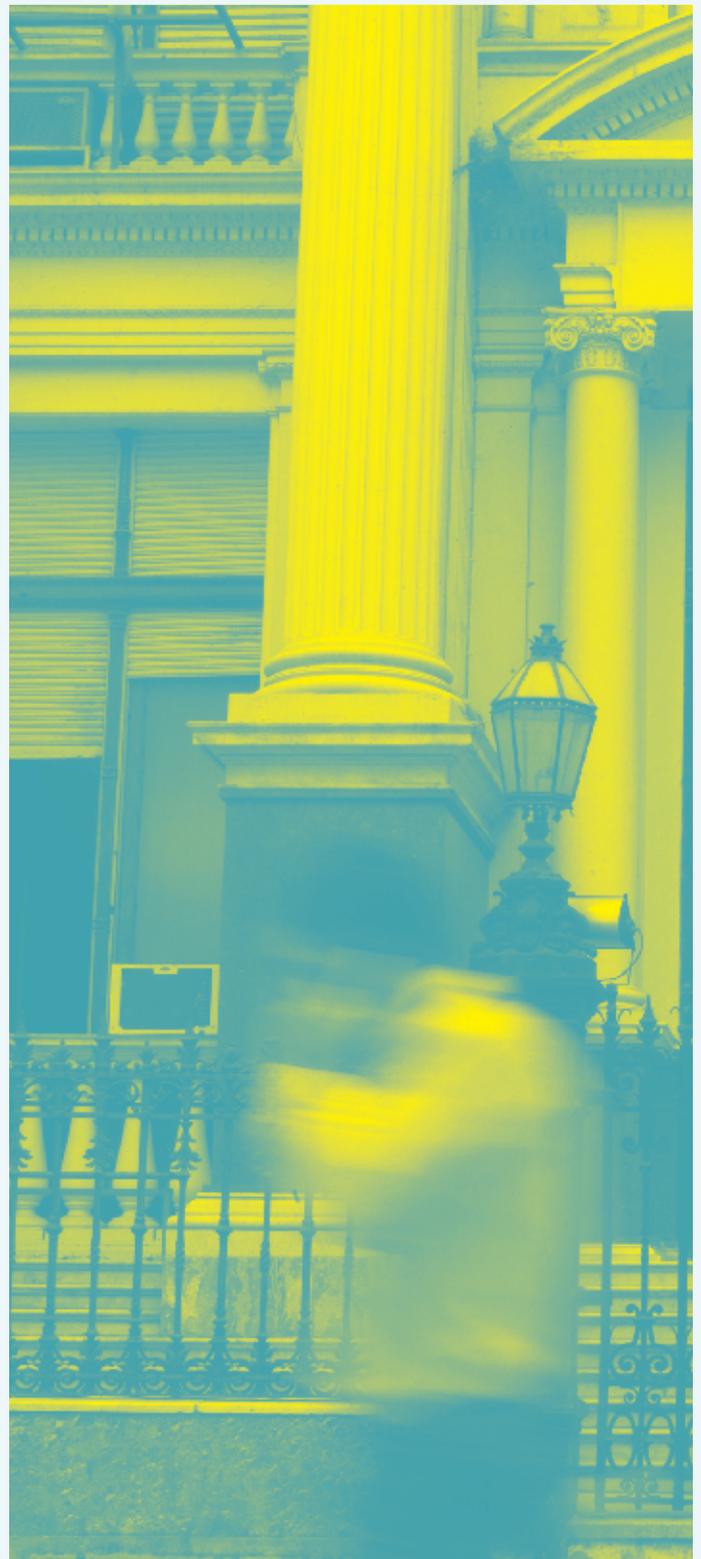
La reforma financiera completada en varias décadas de reestructuración financiera impulsada por el FMI compuso las condiciones para que el sistema argentino fuera un terreno fértil para ese grave desvío.

En su artículo en “Reforma financiera en América latina”, Eugenia Correa explicita cómo todos los sistemas financieros a nivel mundial sufrieron cambios profundos debido a la innovación financiera, el acelerado cambio tecnológico y el proceso de conglomeración financiera. La explicación de estos cambios, según Correa, no puede obviar la creciente injerencia del FMI y el Banco Mundial a raíz del endeudamiento de numerosas economías con los megaconglomerados financieros.

Lejos de haber provocado el incremento del ahorro y la inversión y la disminución de los costos de esta última, la desregulación y apertura promovida por los organismos multilaterales han significado fragilidad e inestabilidad financiera, y pérdida de confianza en las instituciones.

La ampliación de la misión del FMI y el Banco Mundial, más que obedecer a su carácter de organizaciones multilaterales, se debió a que comenzaron a jugar el rol de lobistas y auditores de los mencionados conglomerados: actores principales del proceso de financiarización de la economía mundial. Ese proceso confundió y fusionó actores públicos, privados y multilaterales, lo que permitió el papel multifuncional que pasó a cumplir el Fondo, y su impulso a las reformas financieras y a otras estructurales no de menor importancia.

En “Finanzas en riesgo, las crisis de fin de milenio”, Eatwell y Taylor sostienen que el comportamiento del FMI en las mismas fue absolutamente predecible respecto de las medidas de política económica, que en general repitieron las indicadas en el pasado en contextos sustancialmente distintos. Pero esos autores subrayan que respecto de los condicionamientos para la reestructuración económica, el FMI fue mucho más allá de sus mandatos tradicionales, y que el Fondo hizo lo imposible para dismantelar el modelo de economía asiática, promoviendo la reestructuración completa de sus sistemas económicos, con el objetivo de cumplir el objetivo de la OCDE de eliminar todos los controles a los mercados de capital y promover la liberalización del comercio en los servicios financieros. Al igual que Correa, plantean que todas estas iniciativas de condicionalidad responden a la necesidad de los bancos internacionales y las corporaciones transnacionales de tener acceso relativamente libre a los mercados de todo el mundo.



## Conclusiones y propuestas

“La historia del sistema financiero argentino del siglo XX estuvo signada por la puja de dos concepciones antagónicas sobre las finanzas y su ordenamiento institucional. La imagen de un sistema financiero aprobado y ratificado por el *establishment* –a pesar de las crisis recurrentes acontecidas desde la última gran reforma de mediados de los setenta– busca reflejar un grado de aceptación y consenso que no habría en otro orden de la sociedad”. Así, la “imagen de un ordenamiento financiero objetivo y racional, construido desde siempre y para siempre en el seno de una ciencia libre de valoraciones políticas, choca con las propias Memorias del Banco Central, aquel dispositivo documental que hace hablar en primera persona a una institución desde sus orígenes en 1935. El sistema financiero argentino no fue ajeno a los vaivenes de los procesos sociales que caracterizaron el siglo XX. Refleja como pocos el nivel de conflicto que significó la puja por dos modelos de sociedad, uno conservador-liberal, impulsado la mayoría de las veces por dictaduras cívico-militares, y otras por el extravío del rumbo de gestores que consumieron su legitimidad de origen. El otro que se reconocía en el paradigma del nacionalismo democrático y popular, surgido por el voto de las urnas en elecciones libres”. Esta larga cita del documento “La regulación de la banca en Argentina”, que escribimos con Rodrigo López, subraya el lugar donde el FMI introdujo sus condicionalidades estructurales para “asistir” a una nación soberana, el cual intervino en la disputa interna entre dos bloques de poder que han disputado por dos proyectos distintos de desarrollo económico y dos concepciones diferentes respecto del papel del Estado en la economía, tomando partido e incidiendo a favor de una de ellas. Sus condicionalidades se extendieron desde requerimientos de política para recomponer situaciones de desequilibrios de corto plazo hasta introducirse en el diseño de la institucionalidad del país. Esta clase de condicionalidad merece un análisis crítico desde el propio debate de la  *cuestión democrática*. Esta crítica desde la  *cuestión democrática* al FMI debe ser completada con otra observación respecto de los planes de ajuste del FMI, que afectan las condiciones de vida popular, así como también respecto de las reformas estructurales que se inmiscuyen y/o obstruyen en/a las políticas de desarrollo. La Argentina adhirió y constitucionalizó los pactos y tratados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su Ley Fundamental, entonces, dispone que los derechos económicos y sociales deben avanzar progresivamente y no retroceder bajo circunstancia alguna. Los gobiernos están obligados a respetar ese mandato constitucional.

El FMI, contradictoriamente con su pertenencia al ámbito de organismos que orbitan a la ONU, insiste en condicionalidades que violan ese principio. También obstruyen el derecho al desarrollo, que está garantizado por otro instrumento de esa rama del Derecho Internacional.

Estos aspectos deben ser tenidos en cuenta en las actuales negociaciones de refinanciación de la deuda con el FMI. Este organismo, violando su propio Estatuto y desatendiendo la legislación y los procedimientos administrativos argentinos, otorgó un préstamo que excede con creces las facultades que sus administradores y autoridades tenían para atender financieramente al país.

A partir de la extensión de funciones que el FMI asumió con la financiarización, el préstamo fue otorgado con el fin de favorecer a megaconglomerados financieros y grandes fondos de inversión que habían quedado presos de la insolvencia del gobierno de Cambiemos, cuando habían hecho colocaciones, a sabiendas y especulativamente, para valorizar capitales en el corto plazo.

La dinámica financiera que provocó las condiciones que derivaron en la crisis de solvencia y liquidez que el FMI “atendió” con su abultado e impagable *stand by* fue posible debido al régimen financiero que pregonó y presionó para su construcción. Las huellas del organismo multilateral no faltan en ningún tiempo, espacio o acto en el que se originó el desquicio y la decisión de su intervención “salvadora”.

Hoy el FMI deberá asumir su corresponsabilidad con la política que condujo a la actual situación. Es inadmisibles que se planteen condicionalidades estructurales para atender a la refinanciación de una deuda que era, como se dijo, impagable en los niveles y plazos en que se originó. Ni reformas laborales ni reformas previsionales. Tampoco podrá exigir, y el gobierno no podría admitir, retroceder respecto de la Carta Orgánica dictada en el año 2012 que comenzó a desandar el andamiaje neoliberal establecido en el sistema financiero. Más allá de la necesidad de generar una estructuración de la refinanciación que exceda con creces los veinte años de plazo, con reducción de intereses, quita de una porción del capital, y varios años de gracia, el Fondo deberá allanarse a la soberanía nacional argentina, respetando que el país revierta las reformas estructurales neoliberales impuestas por gobiernos con los cuales coincidió en esa orientación. Entre ellas será necesario la derogación de la ley 21.526 y su reemplazo por una de raigambre popular, y el abandono del régimen regulatorio de Basilea para sustituirlo por otro de carácter macroprudencial.



por **FEDERICO VACCAREZZA**. *Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India y Magister en Relaciones Comerciales Internacionales, UNTref. Profesor en la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Ha asesorado en materia de comercio internacional a gobiernos locales, provinciales y nacional. Actualmente se desempeña como asesor de la Comisión de Industria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

# LAS EXIGENCIAS DE POLÍTICA COMERCIAL EN LAS NEGOCIACIONES DEL FMI CON ESPAÑA, GRECIA Y PORTUGAL (2010-2014). LECCIONES PARA LA ARGENTINA

EL TRABAJO HACE UNA COMPARACIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS EXIGIDOS POR EL FMI A GRECIA, ESPAÑA Y PORTUGAL, A PARTIR DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS PARA SOBRELLEVAR LAS CRISIS DE 2008. ADEMÁS, ANALIZA CÓMO HAN APLICADO ESTOS PAÍSES LOS PROGRAMAS DE AJUSTES, CUÁLES FUERON SUS RESULTADOS, Y LAS POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE APLICAR POLÍTICAS SIMILARES EN LA ARGENTINA.



## Resumen

Desde la crisis del 2008 hemos visto cómo las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) han buscado establecer parámetros de sustentabilidad en la devolución de los créditos otorgados. Así, Grecia, España y Portugal, que recibieron sendos créditos para sobrellevar las crisis, han aplicado los clásicos programas de ajustes para la reducción del gasto público promovidos por el FMI, pero con la característica de que la aprobación de los programas de facilidades extendidas (*extended facilities*) viene condicionada a la implementación de políticas comerciales activas destinadas al incremento del componente de las exportaciones de bienes y servicios en el producto bruto. En el presente trabajo se hace una comparación de los requerimientos exigidos por el FMI a los tres países europeos para alcanzar un plan de facilidades extendidas, sus resultados y las posibilidades y limitaciones de aplicar políticas similares en la Argentina.

*El aumento sostenido e incremental de las exportaciones argentinas solo puede alcanzarse mediante el desarrollo de una estrategia de política industrial, tecnológica y comercial activa, con eje en el aumento de la participación de las manufacturas industriales y los servicios en el comercio mundial*

El año 2008 marcó una nueva etapa en la economía mundial, con una nueva crisis de deuda internacional, pero a diferencia de las crisis anteriores que habían afectado principalmente a los países en vías de desarrollo, esta golpeó con más severidad a los países desarrollados.

La crisis internacional desatada en los Estados Unidos por la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers pudo ser rápidamente contenida mediante la intervención de las autoridades económicas y monetarias de los Estados Unidos, el Reino Unido, Japón, la Unión Europea y otras economías desarrolladas y en vías de desarrollo, que aplicaron en muchos casos medidas excepcionales con un activo rol del Estado en la solución mediante la disminución de los intereses, adquisición de los activos no rentables, y concesión de garantías a depósitos, entre varias otras avaladas por el FMI y los organismos multilaterales de crédito.

En Europa el impacto de la crisis en las economías de Grecia, Irlanda, España y Portugal requirió de la intervención directa del Banco Central Europeo para socorrer de inmediato a las entidades financieras que quedaban al borde de la quiebra. A cambio de ello, muchas de estas naciones reeditaron la experiencia de América latina y aplicaron, siguiendo el mandato del Fondo Monetario Internacional (FMI), correcciones fiscales mediante brutales medidas de despidos, rebajas salariales, recortes del gasto social y contracción de la inversión pública.



## La asistencia del FMI en el caso europeo: España, Grecia y Portugal

El gran “debut” se efectuó en Grecia, con la aprobación por el Directorio Ejecutivo, en mayo de 2010, de un acuerdo *stand by* por tres años, para apoyar un esquema de ajuste y estabilización, cuyo objetivo central era “disciplinar” la economía para evitar una moratoria desordenada de la deuda y la salida de Grecia del eurosistema. El programa se enfocó inicialmente en un corte tajante del déficit presupuestario, y más adelante incluyó amplias reformas orientadas a flexibilizar el mercado de trabajo, racionalizar la administración pública y mejorar la competitividad externa para impulsar las exportaciones y la inversión. En España las políticas implementadas por el FMI a partir del rescate internacional fueron también en el mismo sentido del ajuste y la promoción de las exportaciones y en el mismo rumbo se orientaron las políticas de rescate a Portugal, que en 2011 alcanzó un acuerdo de facilidades extendidas (EEF) por su deuda con el FMI por U\$338.000 millones de dólares: es el más oneroso en la historia del organismo superando el de U\$336.400 millones alcanzado por Grecia y los U\$29.700 millones negociados por Irlanda.

Al igual que en el resto de los países asistidos, las recetas del organismo para reducir el gasto público comenzaron a ser aplicadas en Portugal: recortes de salarios, despidos masivos en el sector público, suspensión del cobro de aguinaldo para empleados públicos, pensionados y jubilados, y ampliación de la jornada laboral a 40 horas. Estos “reordenamientos” impulsaron el desempleo del 7,5% en 2008 al 16% para 2012. Asimismo, entre 2013 y 2014 la pobreza alcanzó al 27,5%. De acuerdo con un informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI, “la mayoría de las medidas estructurales estaban relacionadas con las reformas del mercado laboral y la gestión del gasto público”. Asimismo, explicaban que “la condicionalidad estructural en el programa respaldado por el FEP para Portugal inicialmente incluía una ‘devaluación fiscal’ que imitaría una devaluación de la moneda a través de medidas fiscales”.

Pero la diferencia radical entre estas políticas de ajuste estructural promovidas por el FMI en los países europeos, con las que se aplicaron a América latina en general y en la Argentina en particular durante la última década del siglo XX, es que en ningún caso se contempló la importancia de las exportaciones de bienes y servicios como un mecanismo de sustentabilidad del

financiamiento externo. En este sentido, las políticas de ajuste implementadas bajo el auspicio del organismo en los países europeos debían tener, además de un recorte del gasto público, políticas favorables al aumento de las exportaciones.

Esta orientación nueva del FMI con eje en el aumento de la participación de las exportaciones de los países asistidos en los mercados internacionales se podría explicar mediante la importancia que tienen las exportaciones en el producto bruto como un indicador para medir la sustentabilidad macroeconómica. Desde una perspectiva teórica, la Ley de Thirlwall, denominada así en honor del economista Anthony Thirlwall, afirma que, si en el largo plazo el equilibrio de la balanza de pagos de la cuenta corriente es un requisito, y el tipo de cambio real se mantiene relativamente constante, el crecimiento a largo plazo de un país se puede aproximar por la relación entre el crecimiento de las exportaciones a la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones.

En resumen, todas las políticas de los países europeos asistidos por el FMI se orientaron entonces a estimular las exportaciones y los resultados fueron sorprendentes. Según datos del Banco Mundial, en el caso de España las exportaciones de bienes y servicios pasaron desde los U\$360.000 millones en 2010 a U\$502.000 millones en 2018, lo que significa una expansión del 43%; en Grecia crecieron desde los U\$64.000 millones a U\$82.000 millones lo que implica un crecimiento del 28% en tan solo ocho años; en el caso de Portugal crecieron desde U\$72.000 millones a U\$112.000, lo que equivale a un crecimiento del 55% en el mismo período.

Cuando las comparaciones las hacemos en base al indicador de exportaciones sobre el Producto Bruto, los números no son menos sorprendentes. En el período comprendido entre 2010 y 2018, las exportaciones españolas de bienes y servicios pasaron de representar el 26% del PBI al 34%; las griegas, del 21% al 39%, y las exportaciones portuguesas pasaron de representar el 30% del PBI al 44 por ciento.

En la Argentina, las exportaciones representan actualmente tan solo 16% del PBI, por lo que es todo un desafío pensar una expansión similar al caso europeo. Los saldos comerciales favorables principalmente en los servicios y la llegada de inversiones acompañaron a estabilizar las balanzas de pagos de los países y, como en el caso de Portugal, a la cancelación anticipada de las obligaciones con el FMI.

## El caso de la Argentina y las diferencias con el caso europeo

La Argentina está llevando adelante actualmente una negociación con el FMI por los 44.000 millones de dólares de financiamiento obtenidos durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Las experiencias internacionales recientes de los países del bloque europeo permiten asumir que el FMI considera actualmente, además del decálogo de las políticas de ajuste estructural y la disminución del gasto público, la sostenibilidad del repago mediante un esquema de renegociación de facilidades extendidas a criterios de crecimiento de la ratio de las exportaciones sobre producto bruto como una condición esencial para el cierre de un acuerdo. Pero hay sustanciales diferencias que no pueden ser soslayadas entre la experiencia europea y la argentina.

En los países europeos, la integración económica y comercial tanto al interior de la región como extrazona es mucho más profunda que la que ha llevado adelante la Argentina. Cualquier país perteneciente a la Unión Europea ingresa sus productos de manera periférica al resto de los 27 países miembros mientras que además poseen 44 acuerdos comerciales vigentes con diversas regiones y economías del mundo. En cambio, la Argentina, excepto por los países del Mercosur, algunos de América latina como Chile, Perú y los países miembros de la ALADI, Israel, Egipto y la India, no posee otros acuerdos de libre comercio o preferenciales vigentes. Al mismo tiempo, tampoco es un destino preferencial del turismo internacional como para llevar adelante una política de promoción de la Argentina como destino turístico para aumentar las exportaciones de servicios, como hicieron España, Grecia o Portugal, y menos en las circunstancias como las que atraviesa el turismo mundial desde 2020. Con una canasta exportadora poco diversificada, concentrada en alimentos y recursos naturales, se necesitarían cuantiosas inversiones tanto públicas como privadas para revertir esta si-

tuación de dependencia de las exportaciones de productos primarios, por lo que la Argentina está actualmente condicionada al aumento de la demanda internacional de los países asiáticos y de los precios de los alimentos, lo que también tiene un correlato en el aumento de los precios internos de los alimentos, la inflación y la inestabilidad macroeconómica, algo que no sucede en los países europeos.

La primarización y extranjerización de la canasta exportadora es un factor complejo de revertir en los próximos años en el caso argentino: actualmente la estrategia está orientada a aumentar las exportaciones en base a productos primarios, alimentos y recursos naturales, lo que por cierto pone un límite a una expansión cuantiosa: tanto por la evolución de los precios internacionales como por las características propias de la demanda internacional de los países importadores, que desean adquirir principalmente materias primas y procesarlas en destino, por lo que la estrategia de aumentar el valor agregado de los productos alimentarios no tendría demasiado sustento empírico sobre el cual apoyarse.

Cuando los países salen a conquistar los mercados internacionales de alimentos procesados y con valor agregado, lo hacen en base a una estrategia de estímulo de sus empresas hacia la inversión extranjera en el que abren plantas para abastecer a los principales mercados del mundo y no en base a las exportaciones directas.

El desarrollo de una estrategia de política industrial, tecnológica y comercial activa con eje en el aumento de la participación de las manufacturas industriales y los servicios en el comercio mundial es algo imprescindible para elevar a los niveles de crecimiento europeo la participación de las exportaciones en el producto bruto, pero requiere de un compromiso sostenido y de toda una agenda de políticas específicas, por lo que la experiencia de los países europeos no puede ser del todo extrapolable para el caso de la Argentina.



## Conclusiones

A diferencia de las crisis internacionales previas de México, Brasil, Sudeste Asiático, Rusia, Turquía y Argentina, la crisis del 2008 se desató en los Estados Unidos y afectó a los países desarrollados como ninguna otra anterior. Países como España, Grecia y Portugal, entre otros, requirieron de la asistencia directa tanto del Banco Central Europeo como del Fondo Monetario Internacional (FMI), pero a diferencia de las intervenciones previas del FMI, en las cuales el decálogo de políticas de ajuste fiscal y monetario con el fin de disminuir el gasto público había sido siempre el mismo, en los casos de los países europeos se introdujo una serie de novedosos requerimientos.

La sostenibilidad de la devolución de los créditos fue contemplada por el FMI como un criterio central al momento de asistir a España, Grecia y Portugal, y, en este sentido, el aumento de las exportaciones en relación al producto bruto de los países fue considerado uno de los indicadores más importantes en los programas de asistencia. El paquete de políticas que el organismo internacional les exigió a los países de la región excedió el marco del ajuste tradicional ya que vino acompañado de una serie de requerimientos y sugerencias para el aumento de las exportaciones de bienes y servicios, con el objetivo de generar una balanza de pagos favorable y reunir los fondos suficientes para la cancelación de los préstamos de manera sustentable en el tiempo. Así, en el período comprendido entre 2010 y 2018, las exportaciones españolas de bienes y servicios pasaron de representar el 26% del PBI al 34%, las griegas, del 21% al 39%, y las exportaciones portuguesas pasaron de representar el 30% del PBI al 44 por ciento.

Estos requerimientos pueden ser tenidos en cuenta en la negociación de los U\$S44.000 millones que la Argentina está renegociando con el FMI, pero hay que considerar que la experiencia de estimular las exportaciones en la Argentina tiene limitacio-

nes que las estructuras económicas de los países del bloque europeo no poseen.

Mientras que los países europeos muestran un proceso de integración económica y de libre movimiento de mercancías hacia los 27 miembros de la UE, y tienen, además, 44 acuerdos de liberalización comercial con países de extrazona alcanzando a más del 70% del PBI mundial, la Argentina tiene del Mercosur al sistema de ALADI, para ingresar con ventajas de liberalización parcial en América latina, un acuerdo con Chile y con Perú, un Acuerdo de Alcance Parcial con India, un acuerdo de libre comercio con Israel y uno similar con Egipto. A diferencia de los casos europeos, los productos argentinos no tienen acceso preferencial en casi ninguna de las grandes economías del mundo, excepto Brasil.

En cuanto a la canasta exportadora, se encuentra mayoritariamente compuesta de productos primarios y alimentos, de los cuales sus principales destinos son los países de la región del Indo Pacífico, con China a la cabeza, los países del Oriente Medio, el Magreb africano, y estos productos están sujetos mayoritariamente a las fluctuaciones de los precios internacionales, por lo que aumentar las cantidades producidas es influyente pero no condicionante de los resultados.

En la región latinoamericana se concentran los mercados de destino de las manufacturas industriales argentinas, pero estas vienen decayendo por las situaciones domésticas que atraviesan las economías, como también porque los países de América latina se han integrado más a la economía mundial que los países de la región, por lo que las exportaciones argentinas a la región vienen perdiendo peso año tras año.

El aumento sostenido e incremental de las exportaciones argentinas solo puede alcanzarse mediante el desarrollo de una estrategia de política industrial, tecnológica y comercial activa, con eje en el aumento de la participación de las manufacturas industriales y los servicios en el comercio mundial. Pero requiere de un compromiso sostenido y de toda una agenda de políticas específicas, por lo que la experiencia de los países europeos no puede ser del todo extrapolable para el caso de la Argentina. Por último, es necesario también considerar que tanto España como Grecia y Portugal son países europeos, por lo que el apoyo que reciben del bloque occidental, que es el principal accionista del FMI, es diferente al que puede recibir la Argentina.

Tomando en cuenta las semejanzas en las experiencias recientes de negociaciones con el FMI por parte de los países europeos que recibieron paquetes de asistencia del organismo, también hay que considerar las diferencias estructurales y coyunturales de estos países con la Argentina. Es probable que las exportaciones sean un tema de agenda con el fin de considerar la sustentabilidad de los reembolsos futuros, pero también es probable que las exigencias de políticas en materia fiscal y monetaria sigan siendo las que siempre han sido.



# EL ROL DEL FMI EN LA FORMACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA SOBERANA EXTERNA ARGENTINA

LA AUTORA ANALIZA LOS ROLES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS DE ENDEUDAMIENTO SOBERANO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN LAS REESTRUCTURACIONES DE DEUDA CON ACREEDORES PRIVADOS, ASÍ COMO LA INTERVENCIÓN DEL ORGANISMO EN LA GESTACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL DEFAULT EN LA ARGENTINA OCURRIDO EN EL AÑO 2001.

por **MARÍA EMILIA VAL**. *Socióloga, UBA. Magíster en Sociología Económica y Doctora en Sociología, UNSAM. Becaria posdoctoral Conicet en el Centro de Estudios Sociales de la Economía, Escuela IDAES-UNSAM.*



*Desde los '70, el Estado nacional se embarcó en una dinámica cíclica de aumento acelerado e insostenible del endeudamiento público externo (principalmente con actores privados) que derivó en crisis, cesaciones de pago y reestructuraciones sucesivas.*

**E**n el marco de la globalización financiera, la Argentina ha tenido de manera casi permanente dificultades en relación con su deuda soberana externa. En nuestro país, la expansión de la financiarización a nivel global se articuló con la reconfiguración del patrón de funcionamiento económico doméstico iniciada durante la última dictadura militar.

La asunción de compromisos en los mercados internacionales –durante períodos de alta liquidez– y la solicitud de asistencia multilateral –en menor proporción, especialmente en contextos de crisis– por parte del Estado argentino se convirtieron en el sostén de las prácticas especulativas y la fuga de capitales permanente que desde entonces tienen un lugar privilegiado dentro de las estrategias de acumulación de las fracciones del capital que operan en el país.

De esta manera, desde los '70, el Estado nacional se embarcó en una dinámica cíclica de aumento acelerado e insostenible del endeudamiento público externo (principalmente con

actores privados) que derivó en crisis, cesaciones de pago y reestructuraciones sucesivas. La magnitud de la deuda forzó a todas las gestiones democráticas a embarcarse en negociaciones de variado éxito y responder a las demandas de diferentes agentes ligados al mundo de las finanzas que influyeron sobre la vida política, social y económica nacional. Uno de ellos es el FMI, que se convirtió en un actor destacado tanto en la consolidación de ciclos de endeudamiento como en la gestión de las reestructuraciones soberanas, actuando como prestamista, promotor de políticas y vehículo de las demandas de los acreedores.

En este trabajo primero analizaremos de manera general los roles del Fondo en los procesos de endeudamiento soberano de los países en desarrollo y en las reestructuraciones de deuda con acreedores privados, para luego concentrarnos en la reconstrucción de la intervención del organismo en un período específico de la historia de nuestro país, el correspondiente a la gestación y resolución del default de 2001.

## El FMI y la deuda soberana externa

El Fondo Monetario Internacional ha sido central, desde la reconfiguración de su rol en el sistema internacional post Bretton Woods, en los procesos de endeudamiento en los países en desarrollo, desplegando una multiplicidad de papeles de importancia diferencial según el caso que se considere.

La función principal del FMI es la de ser prestamista, otorgando financiamiento mediante diferentes líneas de crédito destinadas a la resolución de desequilibrios externos. Aunque la magnitud de su asistencia es en general menor en relación con los fondos otorgados por otros acreedores, el aspecto más relevante es que está acompañada de condicionalidades. Estas, atadas a la revisión periódica de su cumplimiento como condición para la efectivización de los desembolsos, aparecen como un mecanismo de intervención sobre la orientación de la política económica de los Estados que suscriben programas, presionando por las políticas de desregulación y liberalización que demandan la globalización financiera y sus agentes.

Esta función de brindar crédito, además de otorgar liquidez al tomador para atender sus compromisos y cubrir déficits externos, le permite a partir de las condicionalidades y su monitoreo ser garante frente a la comunidad financiera internacional de la implementación y sostenimiento de políticas gubernamentales que tiendan a asegurar condiciones domésticas consideradas propicias y atractivas por los inversores internacionales –funcionando como catalizador de la llegada de fondos externos, al menos en el corto plazo–; el acceso continuado de los Estados a los mercados de deuda para emitir bonos o refinanciar vencimientos; y los recursos necesarios –en la mayoría de los casos mediante la reducción del gasto y el ajuste macroeconómico– para atender los servicios de la deuda con los diferentes tipos acreedores, incluyéndolo.

El Fondo y sus programas, entonces, tienen un rol central en la formación de procesos de sobreendeudamiento soberano, en un doble sentido. Primero, en tanto auditor de las cuentas estatales y los números de la economía sirve de aval a la política económica del deudor, generando “confianza” entre los inversores, incluso en contextos de clara crisis e insostenibilidad de la deuda, y segundo, como prestamista en escenarios adversos, sirviendo de garantía última del repago de las obligaciones externas.

Las expectativas de rescates masivos y generalizados (justificados por el objetivo declarado de apuntalar a los países en dificultades y evitar contagios regionales o globales) generan incentivos para la conducta riesgosa e irresponsable de países e inversores, aumentan el riesgo moral y contribuyen a la postergación de una reestructuración necesaria cuando la deuda se torna inatendible.



En el caso de las renegociaciones de deuda con privados, amparado en la política de *lending into arrears*, el FMI ha procurado influir sobre los soberanos para lograr que estos acomodaran su accionar a los intereses de los privados. Los roles de prestamista, garante y auditor del organismo adquieren en las reestructuraciones ciertas especificidades.

En la actualidad, el mecanismo vigente para la resolución de crisis de deuda o episodios de *defaults* soberanos es la reestructuración, que supone tratativas con participación voluntaria de los acreedores para establecer nuevos términos de pago atendibles en el tiempo y disminuir la carga de compromisos del deudor. El criterio de sustentabilidad debe equilibrarse con el de aceptabilidad, esto es, con que las nuevas condiciones sean lo suficientemente atractivas para lograr la adhesión de los acreedores en una magnitud tal que evite la proliferación de *holdouts* y los problemas judiciales asociados.

En numerosos episodios de reestructuración, los países deudores se encontraban negociando o tenían vigentes acuerdos con

el Fondo que definían, en gran medida, los parámetros macroeconómicos, financieros y fiscales sobre los que se sostenía la propuesta de canje, y establecían exigencias que buscaban incidir sobre las tratativas con los acreedores.

En este sentido, el FMI no solo posee una importante influencia en las reestructuraciones como asesor –al proveer información y ostentar pericia técnica para la elaboración del modelo de sustentabilidad que garantiza, al menos en el papel, el repago futuro dando legitimidad a la propuesta frente a los mercados, los inversores y los restantes actores del sistema financiero internacional–, sino que también aparece como promotor de los demandas de los acreedores, al mediar en las negociaciones de manera directa o al influir con diferentes mecanismos sobre los deudores para que se mejoren las propuestas de canje.

Como una reestructuración de deuda es esencialmente un proceso de negociación en donde juegan dimensiones de poder y se

ponen a prueba las relaciones de fuerza entre deudores y acreedores, el rol aparentemente técnico del Fondo se muestra como profundamente político, pues al constituirse en defensor de los intereses estratégicos de los acreedores fortalece la presión que estos ejercen sobre los gobiernos en las negociaciones, inclinando la balanza a su favor en el reparto de pérdidas. Dándosele mayor importancia a la aceptabilidad entre los inversores, se impulsan canjes que se basan en proyecciones y supuestos excesivamente optimistas, no representan un alivio sustantivo y establecen condiciones de repago que exceden las capacidades de las economías endeudadas.

Además, el mantenimiento en el marco de programas con el Fondo de las orientaciones de política que aparecen como atractivas para los inversores, actúa en detrimento del país deudor, dificultando la reducción de los costos sociales y económicos de las crisis y la recuperación doméstica que asegure la sustentabilidad a futuro.



## El FMI y el sobreendeudamiento en los '90

Si existe un caso paradigmático que ilustra el rol del FMI en relación con la problemática de la deuda soberana externa, es el ligado al *default* argentino de 2001. Durante el período de gestación de la crisis nuestro país estuvo de manera permanente bajo acuerdos que convirtieron al organismo en un actor nodal en el sostenimiento del proceso que culminó en la cesación de pagos. Durante los '90, el crecimiento inédito del endeudamiento soberano externo se dio de la mano de las intervenciones reiteradas del FMI sobre la economía y la política argentina. Este fue garante del derrotero de sobreendeudamiento, otorgó financiamiento en contextos de crisis, avaló los intentos para sostener la convertibilidad y evitar el *default* y, luego de ocurrido, procuró involucrarse en las negociaciones a favor de los acreedores. En relación al lanzamiento del ciclo de endeudamiento, el puntapié inicial fue el ingreso argentino al plan de *securitización* de

la deuda bancaria en mora, conocido como Brady, contando con el respaldo y asistencia del FMI.

Es importante destacar que el FMI funcionó como administrador de la crisis de la deuda latinoamericana que el Brady vino a cerrar y fue coordinador político de la parte acreedora, manteniendo en línea a los propios bancos para que lleven adelante una acción unitaria y coherente por encima de sus diferencias. Durante toda la década de los '80, los comités representativos de los bancos, con el apoyo del FMI y del Tesoro de los Estados Unidos, constituyeron un verdadero cartel acreedor que logró imponer, desde el inicio y en las diferentes etapas, los principales lineamientos en la negociación.

La regularización de las relaciones con los acreedores a partir de esta operatoria (que logró un alivio mínimo de deuda), junto con la implementación de las reformas estructurales, la estabilización económica lograda por la convertibilidad y los compromisos de política asumidos por el gobierno de Menem con el organismo, fueron señales claras enviadas a los mercados acerca del nuevo rumbo de la economía, lo que permitió el re acceso al crédito internacional y la llegada de inversiones extranjeras, principalmente de cartera.

Las colocaciones de bonos se constituyeron desde entonces en una herramienta permanente para hacerse de las divisas para sostener la paridad cambiaria, atender los crecientes compromisos externos, compensar el déficit en el balance comercial y alimentar la fuga de capitales.

El aumento de la deuda (cuyo *stock* prácticamente se duplicó entre 1993 y 1999) y el empeoramiento paulatino de las condiciones de solvencia volvieron vulnerable y mostraron la fragilidad del "modelo". El aval político y el apoyo económico otorgado por el Fondo al país (presentado como su "mejor alumno") en sucesivas coyunturas adversas, como la crisis del Tequila de 1994, permitieron su sostenimiento y mantuvieron la influencia del organismo sobre las decisiones gubernamentales. Esta incluso iría aumentando conforme se cerraban las restantes fuentes de financiamiento.

Con la llegada del nuevo milenio los efectos de los sucesivos *shocks* externos, el desmejoramiento de los indicadores financieros, la profundización de la recesión iniciada en 1998 y la persistencia del déficit público llevaron a la paulatina pérdida de acceso al mercado privado voluntario, poniendo en duda la continuidad del esquema económico. Incluso en un contexto de marcado deterioro económico y social, nuevamente el Fondo intervino acompañando al gobierno de la Alianza en sus intentos por mantener la ya agotada convertibilidad y evitar el *default*, a costa de mayor y más caro endeudamiento y endurecimiento del ajuste.

El primero de estos intentos infructuosos fue el anuncio del blindaje a fines del 2000, el cual consistió en un paquete de asis-





tencia financiera récord de U\$S40.000 millones, entre los que se encontraba un aumento del crédito disponible con el FMI por U\$S13.000 millones. Este tenía el objetivo de fortalecer la posición externa, asegurar el repago de los compromisos e infundir un *shock* de confianza. Su fracaso llevó a la instrumentación en junio de 2001 del llamado megacanje, un intercambio de casi U\$S30.000 millones en bonos por nuevos instrumentos que permitían un alivio de compromisos por cinco años y extensión de la vida promedio de los títulos, a costa de incrementar el *stock* de deuda y las tasas de interés.

Finalmente, en noviembre se lanzó un nuevo canje semivoluntario de bonos por préstamos garantizados, el cual quedó trunco en su tramo internacional y fue leído en los mercados como el reconocimiento de la imposibilidad del gobierno para atender sus compromisos. Frente al delicado escenario de finales de 2001, marcado por el aumento de la fuga de capitales, la caída de reservas y la salida de depósitos del sistema bancario, el FMI entendió que la cesación de pagos era inminente y decidió denegar el nuevo desembolso a la Argentina, “soltándole la mano” y limitándose a evitar el contagio en la región. Esto llevó, en medio de protestas sociales, a la caída del gobierno de De la Rúa y a la posterior declaración de la cesación de pagos.

## El FMI y la reestructuración de la deuda defaulteada

En relación a la reestructuración que siguió al *default* de 2001, las gestiones para dar forma a las tratativas se consolidaron con la llegada de Kirchner al poder en mayo de 2003. El Fondo procuró mantener su influencia sobre los lineamientos de política que asegurasen el repago de la deuda en términos favorables para los acreedores y sobre la propia renegociación, por medio de diferentes acciones: promoviendo a algunos grupos de tenedores de títulos como interlocutores privilegiados, postergando la aprobación de las revisiones, declarando sobre la existencia de más margen fiscal para realizar mejoras en la oferta, entre otras.

Sin embargo, el nuevo gobierno aprovecharía las condiciones abiertas por la recuperación económica, el escenario de desprestigio internacional en que se encontraba el organismo y la divergencia de intereses entre los diferentes tipos de acreedores para disminuir al máximo su capacidad de condicionamiento.

En este sentido, la estrategia de negociación que sustentó el canje de 2005 permitió que el FMI tuviese un grado de intervención bien diferente al que había ocupado anteriormente como prestamista, garante y auditor de propuestas de rees-

tructuración. Al respecto, la mayor singularidad argentina residió en que el diseño y la gestión del canje se desarrollaron sin injerencia del FMI, quedando en manos de los funcionarios y los asesores por ellos elegidos. El organismo ni siquiera audió las proyecciones financieras que sirvieron de fundamento a la sostenibilidad de la propuesta de canje, lo que sucedía por primera vez. Aunque se había suscripto un acuerdo en septiembre de 2003, la Argentina logró que este no definiera las condiciones del tratamiento a los bonistas, lo que dejó librada a la dinámica de las negociaciones la fijación de los presupuestos macroeconómicos y fiscales que permitieran afrontar los pagos a los privados. Por otro lado, este acuerdo no significó financiamiento neto para el país.

La ausencia de fondos frescos, en un contexto de mejora de las cuentas externas y fiscales y de acumulación progresiva de reservas que permitían al gobierno hacer frente a sus compromisos en divisas, limitó aún más las posibilidades de influencia del organismo sobre las decisiones gubernamentales y la orientación de la reestructuración.

Aunque debió realizar mejoras sucesivas a la oferta inicialmente presentada en respuesta a las presiones de los acreedores y de actores internacionales como el propio FMI, el gobierno pudo generar a través de duras negociaciones una propuesta de canje que significó un reparto de pérdidas favorable a la Argentina, permitió un alivio sustantivo de la carga de deuda e inició un proceso de desendeudamiento inédito en la historia reciente de nuestro país. Además, no se sostenía en los lineamientos tradicionales de ajuste y reformas propiciadas por los inversores, sino que era compatible con el objetivo de apuntalar el crecimiento económico como condición de posibilidad para atender a la deuda (“crecer para pagar”) y, simultáneamente, dar respuesta a las demandas domésticas. Esta escasa intervención no fue casual, sino que fue el resultado de una decisión del gobierno de poner límites a la injerencia del FMI en un contexto en que las relaciones de fuerza lo favorecían: decisión que se profundizó paulatinamente expresándose primero en la suspensión del acuerdo en agosto de 2004, para poner fin a las presiones que ejercía en favor de los acreedores durante las revisiones, y luego, a inicios de 2006, con la cancelación íntegra de los compromisos con el organismo.

El eclipsamiento de su rol con la reestructuración y el pago supuso su debilitamiento relativo como actor político, en dos sentidos.

Primero, y en el caso que nos ocupa, porque disminuyó su grado de intrusión en la negociación como promotor de las demandas de los acreedores y se puso fin a su rol de prestamista con poder de injerencia mediante condicionalidades. Segundo, porque contribuyó a ahondar el cuestionamiento al Fondo como actor

central de las finanzas internacionales y a sus “recetas” ortodoxas de manejo de las crisis. A esto último no solo contribuyó la Argentina, sino también la acción de numerosos países en desarrollo que procuraron tomar medidas para evitar la intervención sobre su espacio de decisiones políticas, ya sea saldando sus deudas o bien recurriendo a fuentes alternativas de financiamiento y asistencia.

## Conclusiones

Con sus especificidades, la dinámica de la deuda argentina se inscribe en el marco de una transformación generalizada en la composición y peso de la deuda soberana externa de los países en desarrollo, así como en el papel de las instituciones de Bretton Woods. Con la globalización financiera operó un cambio en el rol del Fondo en el concierto internacional, que además de servir de promotor de la desregulación del movimiento de capitales, el ajuste en las economías y las reformas estructurales pro-mercado, comenzó a manejar las crisis financieras e intervenir en las reestructuraciones.

La experiencia argentina es paradigmática en este sentido. El papel jugado por el Fondo en los procesos de endeudamiento y sostenimiento de la convertibilidad en los '90, así como su comportamiento frente a la crisis y el *default*, fueron objeto de numerosos análisis, y de duras críticas. Estas últimas incluso llevaron a que desde dentro del propio organismo surgieran propuestas para la creación de un marco internacional de reestructuración (el Sovereign Debt Restructuring Mechanism, de 2002) y revisiones de su accionar (el informe de la Oficina de Evaluación Independiente, de 2004).

Sin embargo, las disputas y propuestas no generaron cambios sustantivos en su papel ni en su lógica de funcionamiento. Podemos verificarlo remitiéndonos a lo sucedido en la relación entre el FMI y nuestro país durante los años de Macri. Los procesos y los roles descritos, con matices, se reprodujeron. El aval a la resolución del conflicto buitres y a la reorientación de la política económica; la inexistencia de advertencias sobre la acumulación de nueva deuda en tiempo récord o la fuga de capitales, así como la suscripción de un acuerdo de salvataje histórico destinado a sostener al gobierno y sus políticas, lo demuestran.

La deuda y el FMI nuevamente volvieron a ser centrales e ineludibles en la economía argentina, por lo que el condicionamiento, las revisiones y las negociaciones serán moneda corriente durante los próximos años. La experiencia reciente y los desarrollos futuros deberán ser analizados para comprender sus características y dimensionar sus consecuencias, pero también para contribuir al debate sobre los cambios necesarios en la arquitectura financiera global y las instituciones que la integran.



# EL FMI Y LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA

EL ARTÍCULO ANALIZA LOS HISTÓRICOS MÉTODOS IMPLEMENTADOS POR PARTE DEL FMI CON RESPECTO A LOS PAÍSES DEUDORES Y SUS CONSECUENCIAS EN RELACIÓN A LAS OBRAS ESTATALES.

por **HORACIO ROVELLI**. *Licenciado en Economía. Profesor Adjunto Interino de Economía 1984-1989, de Instituciones Monetarias e Integración Financiera Regional 2009-2012, y de Finanzas y Hacienda Pública en la Maestría en Gestión y Desarrollo Gubernamental 2014-2016, de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.*



# E

n un país como el nuestro es de vital importancia la inversión pública, que es el gasto estatal destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios: por los serios problemas de infraestructura que se suele tener. Estos problemas van desde no contar con una red ferroviaria necesaria, que se han privatizado y/o concesionado puertos, hasta el dragado y balizamiento del río Paraná, no contar con una marina mercante, el déficit de viviendas, el energético, y el de obras en educación y salud, los problemas del agua potable, etcétera.

Paralelamente la ejecución del gasto de las distintas administraciones públicas, de varios años a esta parte y de todo el país, demuestra que la inversión pública termina siendo una variable de ajuste del presupuesto, con lo que se termina ejecutando más el gasto corriente que el de capital.

Este hecho se agrava cuando se incurre en déficit fiscal, cuya primera solución para reducirlo se asienta en reprogramar las obras públicas, y ese ralentizar implica descapitalizar al país, por un lado, y limitar el rol multiplicador de la misma en la economía, por otro. Con ese proceder, desmejora el plan inicial de gobierno y la capacidad del Estado de decidir hacia dónde se va y qué se quiere hacer.

Obviamente la situación se torna de dependencia cuando se debe incurrir en tomar créditos del FMI que, como una constante, al no poder la administración nacional amortizar en tiempo y forma, obliga a aceptar condicionamientos de ese organismo internacional que, como lo ha demostrado desde el primer acuerdo en el año 1956, prioriza el ajuste del gasto público y se propone detraer recursos de la población, disminuyendo la demanda agregada y con ella el nivel de actividad del país.



## El impacto de los condicionamientos del FMI sobre la obra pública

Antes de que la Argentina se incorporara al FMI, con recursos generados por las exportaciones durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Juan Perón impulsó la industrialización del país y, gracias al fin de la guerra, logró avanzar tecnológicamente y ponerse a la par de los países desarrollados, incorporando a ingenieros, técnicos, científicos y empresarios de los países derrotados que tenían un alto nivel de conocimiento y experiencia.

También empleó las acreencias que se tenía sobre Gran Bretaña, a la que nuestro país asistió en alimentos durante la guerra y, a cambio de esas deudas, le compró los ferrocarriles y los teléfonos de los que eran propietarios.

Se diseñó un Primer Plan Quinquenal que permitió en 1946 constituir Gas del Estado; Combustibles Sólidos y Minerales; Centrales Eléctricas del Estado, y Combustibles Vegetales y Derivados. Durante 1947 se fusionaron Centrales Eléctricas del Estado y la Dirección General de Irrigación para dar nacimiento a Agua y Energía Eléctrica, reemplazando la energía termoelectrica por la hidráulica: para ello se construyeron diques con sus respectivas centrales hidroeléctricas como el Escaba, en Tucumán; el Nihuil, en Mendoza; Los Quiroga, en Santiago del Estero, y seis diques con usinas en Córdoba, seis en Catamarca, cuatro en Río Negro y tres en Mendoza, así como usinas térmicas en Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Tucumán. En 1943 la Argentina tenía una potencia instalada en centrales de 45.000 kilovatios pasando en 1952 a producir 350.000 kilovatios.

Se nacionalizan, además de los ferrocarriles y los teléfonos, las usinas eléctricas, las empresas de gas, los puertos con sus elevadores, las plantas de servicios sanitarios, los seguros y los silos de campaña. Así surgieron nuevas empresas estatales: la Empresa Nacional de Energía, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Gas del Estado. Además, se nacionalizaron las empresas alemanas que fueron la base del grupo Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y el transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Buenos Aires.

La explotación del yacimiento carbonífero de Río Turbio se inició en 1947. Para que la explotación fuera posible debieron construirse caminos, puentes, usinas, viviendas, traer maquinarias y tender líneas férreas para unir Río Turbio con el puerto de Río Gallegos. Se construyó el gasoducto que unió Comodoro Rivadavia con Buenos Aires, y con él la distribución de gas aumentó de 300.000 metros cúbicos por día a 15 millones de metros cúbicos

y abarató su costo considerablemente.

Se descubrió petróleo en Neuquén, Salta, Tierra del Fuego y Mendoza. Se puso en funcionamiento la destilería de La Plata. Compró buques petroleros. Renovó y amplió la marina mercante a 1.200.000 toneladas por año. Creó Aerolíneas Argentinas e hizo el aeropuerto internacional de Ezeiza, en su momento uno de los mayores del mundo.

Todas estas importantes inversiones públicas se financiaron también con el incipiente sistema previsional que obviamente significaron años de aportes y pocos beneficiados, y con un progresivo sistema tributario que gravaba más a quien más tenía. La situación cambió desfavorablemente para nuestro país con la instrumentación del Plan Marshall, que hizo disminuir los precios agrícolas en los mercados internacionales, a lo que se sumó la sequía de 1952. En ese marco se presentó y se trató de ejecutar el 2º Plan Quinquenal, que tenía varios objetivos: el aumento de la producción agraria en detrimento de la industria; la reducción de las importaciones; la contención del gasto público; la reducción de la intervención estatal en la economía; la apertura a los capitales extranjeros y el aumento de la productividad del trabajo, entre otros.

El deterioro político del gobierno finalizó con el derrocamiento de Perón y la llegada de un nuevo gobierno de facto que, asesorado por el economista Raúl Prebisch, adoptó clásicas recetas de ajuste del gasto público y de devaluación de nuestra moneda, que incluyó la incorporación y el primer acuerdo de la Argentina con el FMI.

Se sucedieron 24 acuerdos más con ese organismo internacional de crédito a la fecha, todos con las mismas variantes, que podemos sintetizar en las declaraciones de Michael Mussa, jefe de los economistas del FMI en los años noventa, quien firmó seis acuerdos de financiación con la Argentina entre julio de 1991 y enero de 2001, por un importe total de más de 29.000 millones de dólares, y que sostuvo: “El Directorio del FMI no quiso ver la degradación política y económica del país presionado por los EE.UU. que es el principal contribuyente y responsable por los recursos del FMI, porque los EE.UU. querían sostener a Menem y después a De la Rúa, pese a que era evidente que no había forma de que la economía se recuperara con las exigencias del mismo Fondo”.

Actualmente, el director y representante del Cono Sur del FMI, el abogado argentino Sergio Chodos, expresó: “Hay que comenzar por entender que el Fondo son los países que tienen predominancia de capital dentro del Fondo. El Fondo no es un marcia-

no, no es otra entidad. Es un sujeto, pero al mismo tiempo es un objeto. Es una herramienta a la vez que sujeto. Entonces, tiene su línea teórica, tiene su visión, tiene sus parámetros. Pero también es una herramienta. El Fondo también es el brazo financiero global de los países que lo componen y, particularmente, de los países que tienen más preponderancia en el Directorio”.

El FMI, tras ese primer acuerdo de 1956, condicionó en forma permanente a los gobiernos posteriores, con dos excepciones: la del gobierno del Dr. Arturo Illia en que la Argentina creció por el impulso al mercado interno y no devaluó la moneda, aunque la obra pública fue limitada por la falta de recursos fiscales a que lo obligó de hecho la renegociación y el pago de los vencimientos heredados de las administraciones anteriores. Junto a la del Dr. Néstor Kirchner, quien pagó el total de lo adeudado en enero del año 2006, liberándonos de su tutoría después de 50 años.

Fue en la gestión de los Kirchner (2003-2015), primero pagando solamente la deuda *performing*, luego el canje de títulos de deuda del año 2005 y fundamentalmente desde el 3 de enero de 2006 cuando el entonces presidente canceló en un solo pago la deuda que la Argentina mantenía con el Fondo Monetario Internacional por más de 9.800 millones de dólares, que se logró ejecutar un ambicioso plan de obra pública.

## Plan de obra pública

Entre los años 2003-2015 se ejecutaron obras públicas por el equivalente a 107.825 millones de dólares, cifra que fue seis veces mayor que la realizada en el período 1990-2002 y tres veces superior al período 2016-2020.

SECTOR	MILLONES U\$S
OBRAS VIALES	25.263
PLAN ENERGÉTICO	24.455
VIVIENDAS	14.952
FONDO FEDERAL SOLIDARIO	11.944
HÍDRICAS Y SANEAMIENTO	11.790
INFRAESTRUCTURA URBANA	10.814
COMUNICACIONES Y CULTURA	4.935
EDUCACIÓN Y SALUD	2.649
PLAN MÁS CERCA	1.023
TOTAL	107.825

Nota: Es en pesos, convertido a dólar promedio del BCRA

Fuente: Cuenta de Inversión 2003-2015

*El gobierno asumió con la deuda externa en incumplimiento y, por lo tanto, totalmente carente de acceso al financiamiento externo y con serias limitaciones en las posibilidades de obtener crédito interno*

Las importantes inversiones en el sistema energético pudieron satisfacer la mayor demanda por el crecimiento económico del período, por ejemplo, las dos principales obras: Yacyretá (1.325 megavatios) y Atucha II, que estaban paralizadas desde hacía una década, y ambas obras pudieron terminarse entre los años 2003-2015. Se incluyó a 9 millones de argentinos en la red de agua potable y cloacas: 17.000 km de cañerías de agua; 22.000 km de cañerías de cloacas; 2.500 obras hídricas en todo el país; 2.300.000 hectáreas recuperadas.

Se repavimentaron rutas y se hicieron nuevas: 2.677 km de autovías y autopistas; 5.846 km de rutas pavimentadas; 677 obras de puentes nuevos construidos, y 36.211 km de obras de mejoras (entre ellas la ampliación de la Av. General Paz).

Los Planes Federales de Vivienda y el plan Pro.Cre.Ar brindaron solución a 8.500.000 personas (dentro de ello se entregaron 457.002 viviendas).

Se construyeron 1.965 escuelas que beneficiaron a 817.000 alumnos. Se ejecutaron 230 obras en las universidades y se crearon 9 universidades nuevas.

Se construyeron 188 obras en hospitales y centros de salud. Se crearon 3 centros públicos de diagnóstico y tratamiento por medicina nuclear.

Se ejecutó el Plan Más Cerca, Más Municipio, Mejor País, Más Patria, con 8.107 obras en ejecución en 1.682 municipios de todo el país.

Los satélites Arsat 1 y 2 y el Proyecto de Lanzadores Nacionales Tronador II en materia de telecomunicaciones. 35.000 km de fibra óptica construidos que permitió incorporar a todo el país. Televisión Digital Abierta, se construyeron 86 antenas digitales y se entregaron 1.572.519 decodificadores.

Se pusieron en valor iglesias, catedrales, teatros, cines y la construcción del Centro Cultural Kirchner, etcétera.

## El retorno del FMI

El gobierno de Cambiemos nos volvió a subordinar al FMI, endeudándonos en DEG (Derechos Especiales de Giro), una canasta de monedas equivalente a unos 45.400 millones de dólares, suma que se fugó, sirviendo a quienes podían comprar dólares (en esa época sin límite alguno) para que los sacaran del país generando activos para sus propietarios y una impagable deuda externa a la Nación Argentina.

El ministro Martín Guzmán se lo dijo muy claramente al periodista Marcelo Bonelli, del multimedio Clarín, cuyos dueños están entre los principales fugadores de capital de nuestro país: *“Tomamos 45.000 millones de dólares de deuda. Se podría haber reconstruido toda la infraestructura del país. Sin embargo, no quedó nada. Ahora hay que resolver este problema con responsabilidad y siempre teniendo el criterio de que primero que todo está la gente”*.

Terminada la gestión de Cambiemos, el nuevo gobierno se encontró con serios problemas estructurales y con un nivel de endeudamiento y de exigibilidad en los vencimientos de los títulos de deuda que trató de sobrellevar con la extensión de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del año 2019, a la que le adicionó la ley 27.541, denominada “de Solidaridad Social y Reactivación Productiva”, en el marco de la Emergencia Económica. Dicha ley tenía como eje fundamental suspender la fórmula de ajuste del gobierno de Cambiemos que se basaba en el Índice de Precios al Consumidor del INDEC sobre el haber previsional (70% IPC del INDEC y 30% RIPTE) y, si bien facultaba al Poder Ejecutivo a establecer las reglas económicas, previsionales y sociales, adoleció de dos serios problemas: no declarar la emergencia cambiaria y autoimponer un estricto límite a los derechos de exportación (retenciones) que fueron segmentados a solo el 33% de la soja en granos y al 15% a todos los demás granos (la alícuota vigente desde el primer día fue del 12%). De haberse declarado la Emergencia Cambiaria restableciendo el decreto 2581/1964 que derogó el gobierno de Cambiemos mediante el decreto 893/2017, se hubiera obligado a liquidar en tiempo y forma las operaciones de los exportadores y las divisas provenientes del cobro de fletes y pasajes; seguros; comisiones de cualquier naturaleza; reembolso de capitales; renta de inversiones; derechos de autor; explotación, venta o alquiler de películas cinematográficas y grabaciones; tasas telegráficas y, en general, toda suma ganada en moneda extranjera a favor de un residente en la República Argentina.

A su vez, la autolimitación de las alícuotas de los derechos de exportación, cuando el precio de los granos en los mercados internacionales se incrementó considerablemente, le hubiera provisto al Estado recursos de la renta extraordinaria de esos productos y hubiera permitido además desacoplar los precios externos de los internos.

El 19 de marzo de 2020 se declaró el aislamiento social obliga-

torio a nivel nacional por la crisis del coronavirus y con ello el problema se complicó, por el menor nivel de actividad y la necesidad de reconvertir el gasto público para enfrentar y asistir a la población en la pandemia.

El gobierno asumió con la deuda externa en incumplimiento y, por lo tanto, totalmente carente de acceso al financiamiento externo y con serias limitaciones en las posibilidades de obtener crédito interno. Ese marco hizo que las necesidades financieras de la administración nacional, severamente ampliadas por la pandemia, fueran cubiertas en un 40% por el mercado de capitales local y en un 60% con fondos del BCRA.

Las utilidades del BCRA son consideradas recurso corriente, no deuda de la administración central, y como tal las considera el presupuesto. En el año 2020 el BCRA aportó al erario público \$1,6 billón, un 5,9% del PIB. En cambio, en los primeros cinco meses del 2021 el BCRA no transfirió utilidades al Tesoro de la Nación.

Se inició y se obtuvo un acuerdo con los acreedores privados de la deuda externa pública nacional que fue normalizada con una muy importante reducción de los servicios: no habrá vencimiento de capital en la gestión gubernamental 2019-2023, y los intereses se redujeron del 4,4% del PIB de 2019 al 2,8% del PIB en 2020, obteniendo un ahorro que permite compensar en parte el importante déficit fiscal.

En el período 2016-2019 la inversión pública nacional experimentó una caída de 61% en términos reales, equivalente a una contracción de 1,6 p.p. en términos del PIB. En el año 2019 la Inversión Pública Nacional fue solo del 1,1% del PIB. En el año 2020 se recuperó a solo 1,3% del PIB y para el año 2021, en la ley 27.591 de Presupuesto Nacional 2021, se proyectaba una inversión pública del 2,2% del PIB, que queda supeditada a la magnitud de la segunda ola de Covid-19 y que el ejecutado en base caja a mayo 2021 demuestra su imposibilidad de cumplimiento. Durante el año 2020 el énfasis se concentró en las inversiones necesarias para hacer frente a los efectos sanitarios más urgentes derivados de la pandemia, en particular y como prioridad inmediata, en la inversión en infraestructura hospitalaria. Estas obras han sido complementarias a otros gastos en infraestructura para la provisión de servicios de agua y saneamiento, vivienda, infraestructura vial, educación y cultura, que buscan atender brechas preexistentes, al tiempo que permiten apuntalar la actividad en general y la generación de empleo, siempre en un marco en que la inversión pública fue el 1,3% del PIB.

Paralelamente, existió una parafernalia de medidas para asistir a la población, que fueron desde el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia); el incremento en los bonos para beneficiarios de la AUH-AUE, para jubilados y pensionados, para trabajadores de la salud, para las fuerzas de seguridad. Además, la asignación complementaria de los salarios, la postergación y la reducción de los aportes previsionales en general, y en particular para las actividades ligadas a la salud; los créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos; la extensión del seguro de desempleo; la reducción de impuestos a los servicios de salud; el ATP

(programa de asistencia de emergencia al trabajo y a la producción), etc., más la compra, distribución y logística de las vacunas para el Covid-19, el apoyo a las provincias en los planes de salud y en asistencia directa a la energía y al transporte, etcétera.

Ante la restricción presupuestaria que implicó una menor recaudación por la pandemia, al estar el sistema tributario basado en gravámenes ligados al nivel de actividad que, por ejemplo, descendió en el año 2020 en 9,9%, se ajustaron los salarios de la administración nacional y el pago de jubilaciones y pensiones, que en conjunto representaron en el año 2020 el 50% del gasto, y se los ajustó por debajo de la inflación, logrando cerrar, aun así, financieramente con un déficit fiscal de 2,3 billones de pesos, que significó casi un tercio del gasto total del año.

Igual procedimiento se ejecutó en los primeros cinco meses del año 2021, ante la lenta recuperación de la economía, nuevamente frenada por la segunda ola del Covid-19 que hizo que, viendo los grandes números del presupuesto ejecutado de la administración nacional a mayo de 2021, se observó que los ingresos fiscales fueron superiores a lo presupuestado en la ley 27.591, empujados por la inflación (por la recaudación de los gravámenes ligados al mercado interno: IVA, Débito y Crédito bancario, Combustibles, Internos, etc.) y el incremento en la recaudación de los derechos de exportación (retenciones) ante la devaluación de nuestra moneda que fue del 61,4% en el período del 10 de diciembre de 2019 al 31 de mayo de 2021, en que el dólar fijado por el Banco de la Nación Argentina tipo vendedor pasó de \$62,25 a \$100,50. A lo antedicho debe sumarse el fuerte incremento en los precios en dólares en los mercados internacionales de la soja, del maíz y de los demás granos y productos del país en el período, más el fuerte volumen exportado. En el año 2020, por ejemplo, las empresas comercializadoras que operan en el país declararon exportar 37 millones de toneladas de maíz en granos y este año 2021 rondarían los 40 millones de toneladas de granos de maíz.

Por otra parte, hay una reducción generalizada en el gasto público. Cuando se lo ve en porcentajes, el ajuste fue mayor en el pago de las prestaciones de la seguridad social; en las remuneraciones del personal (se trata de 338.060 agentes, de los cuales 325.617 son planta permanente y más de la mitad de ese número pertenecen a las fuerzas armadas y de seguridad), y en los intereses de la deuda (tanto en pesos como en divisas).

Si bien el gasto de capital aumentó levemente con respecto al año pasado (en que el total del gasto de capital representó el 3,92% sobre el gasto total y en cambio el acumulado a mayo 2021 es del 6,01%), sigue siendo menor a lo presupuestado (que es del 10,04% del gasto para todo el año 2021), representa solo el 23,66% del presupuesto para el año 2021, con lo que se convierte de hecho, como sucede con todas las conversaciones previas a los acuerdos con el FMI, en variable de ajuste del gasto.

Todo ello en un marco inflacionario muy superior al estimado, dado que el IPC acumulado de los primeros cinco meses del año 2021 asciende a 21,5%, guarismo que representa casi el 75% de la inflación ponderada en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional que fue del 29 por ciento.

### En síntesis

Cambiarán los modos, pero el trasfondo de la receta del FMI para los países deudores sigue siendo el mismo y se basa en la disciplina fiscal que es reducir el gasto primario (antes del pago de la deuda) y tratar de incrementar los ingresos del erario público.

En el caso de los ingresos, se centran en gravámenes al consumo en general, máxime que la estructura tributaria de los países deudores se asienta, como es en nuestro país, en los impuestos al Valor Agregado en primer lugar y otros consumos (Combustibles, Internos, etc.) y a la actividad (Débito y Crédito bancario). En esa reducción del gasto primario se ajusta fundamentalmente sobre la inversión pública, ignorando el aporte al pensamiento económico de John M. Keynes, quien postuló que ante una situación recesiva se debe estimular la demanda agregada y dotar a los gobiernos de instrumentos para luchar contra la crisis a través de la política fiscal y el efecto multiplicador de la inversión pública.



# EL PRÉSTAMO STAND BY DE 2018: FUGA DE CAPITAL Y DEPENDENCIA



EL ARTÍCULO TIENE COMO OBJETIVO REALIZAR UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL PRÉSTAMO STAND BY OTORGADO POR EL FMI A LA ARGENTINA EN EL AÑO 2018, EN UN CLIMA DE FUERTE VOLATILIDAD, Y EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA DE DESREGULACIÓN CAMBIARIA Y DE LA CUENTA FINANCIERA QUE PROPICIÓ LA FUGA DE CAPITALES DE RESIDENTES Y LA SALIDA DE CAPITALES EXTRANJEROS ESPECULATIVOS.



por **MAGDALENA RUA**. Contadora Pública, UBA. Magíster en Economía Política, FLACSO. Máster en Asesoramiento Financiero, Universidad de Barcelona. Doctoranda en Desarrollo Económico, UNQUI. Profesora en la Facultad de Ciencias Económicas FCE/UBA, FLACSO y UNQUI. Fue investigadora en el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). Autora del libro “Fuga de capitales: el rol de los bancos internacionales y el caso HSBC”.

# E

l FMI prestó un apoyo decisivo a las políticas económicas de liberalización y de ajuste del gobierno de Cambiemos, y brindó asistencia

financiera a los fines de sustentar un circuito financiero de acumulación de corto plazo, que transfirió recursos desde el Estado hacia los sectores de mayores ingresos y riqueza, acarreado severas consecuencias sociales y profundizando la dependencia externa de la Argentina. Ello se emprendió desde un modelo teórico que persigue el equilibrio fiscal y la estabilización bajo el enfoque monetario del balance de pagos y el del ajuste y las reformas estructurales.

La experiencia de la Argentina demuestra que el FMI apoyó la política de liberalización financiera y aportó fondos para financiar la fuga de capitales, a pesar de que su Convenio Constitutivo no lo permite. Asimismo, deja en evidencia que los programas económicos de ajuste que acompañan los créditos agravan las restricciones de balanza de pagos, inducen a escenarios de inestabilidad macroeconómica y vulnerabilidad externa, y profundizan la desigualdad social y de género, el desempleo, la pobreza y la indigencia.

Los préstamos tienen un fuerte componente político, ya que le permiten al Fondo inmiscuirse en el diseño de la política pública de los países deudores, que ceden soberanía y se someten a los programas económicos que define el organismo.



## El enfoque teórico del FMI

El modelo teórico en el que se basa el FMI para otorgar sus créditos e implementar los sucesivos programas de ajuste en la Argentina es el enfoque monetario del balance de pagos (Brenta, 2011), a través del cual aconseja que los déficits fiscales deben financiarse en los mercados de capitales externos. Esta visión no distingue los variados componentes de la balanza de pagos, por lo que es indiferente si esta se salda a través de endeudamiento externo, inversión extranjera o exportaciones, a la vez que no diferencia entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional. Para este enfoque, el principal problema reside en el fenómeno monetario y/o en las fuentes de creación de exceso de moneda (el déficit fiscal), desatendiendo los verdaderos problemas estructurales que padece la economía argentina en el frente externo, que tienden a generar estrangulamientos en la balanza de pagos.

La experiencia argentina demuestra que el modelo teórico en el que se basa el FMI empeora el resultado fiscal. Ello por cuanto el aumento de la deuda en moneda extranjera profundiza la restricción externa, dada la posterior salida de intereses y devolución del capital, a la vez que la política de desregulación financiera, que se adopta en ese marco, agudiza dicha restricción acelerando la fuga de capitales y provocando inestabilidad y vulnerabilidad externa. Todo esto impacta en la demanda efectiva, además de que los servicios de la deuda incrementan el gasto público, obligando a reducir otras partidas presupuestarias, y la recesión originada en la contracción de la demanda doméstica por la aplicación de políticas de austeridad disminuye la recaudación tributaria, agravando el déficit fiscal.

Sin embargo, el FMI identifica la “mala gestión fiscal” como uno de los principales factores subyacentes a una alta inflación, un gran déficit en cuenta corriente y un crecimiento negativo o lento, y, en tales circunstancias, requiere de cambios sustanciales en la política fiscal, formando una parte importante de los compromisos que un país miembro debe asumir cuando recibe apoyo financiero de este organismo. Desde la perspectiva del organismo, una buena gestión fiscal implica alcanzar una “situación fiscal saneada”, lo que acarreará estabilidad macroeconómica, cuya importancia es central para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Para ello, según el FMI, un ajuste fiscal de alta calidad puede asimismo movilizar el ahorro interno, aumentar la eficiencia de la asignación de recursos y ayudar a cumplir los objetivos de desarrollo.

## Instrumentos y condicionalidades

Cuando un país obtiene un crédito del FMI, según el organismo, el gobierno de ese país debe comprometerse a ajustar la política económica para superar los problemas que lo llevaron a solicitar asistencia financiera y las condiciones de estos préstamos sirven para garantizar que sea capaz de reembolsar los recursos. De acuerdo con el FMI, una de sus principales funciones es proporcionar préstamos a los países miembros que están expuestos a problemas de balanza de pagos o ya los están experimentando. Los programas de ajuste se formulan en estrecha colaboración con el FMI y cuentan con el respaldo de su financiamiento, cuya continuidad depende de la implementación eficaz de dichos ajustes.

Según el FMI, los Acuerdos Stand By constituyen el instrumento crediticio típico empleado por el FMI para otorgar préstamos a los países, generalmente, por problemas de balanza de pagos. Estos préstamos están sujetos a revisiones regulares (generalmente trimestrales) y, a través de ellos, suele exigirse a los países deudores programas de estabilización basados en ajuste fiscal. Los Acuerdos de EFF (*Extended Fund Facility*) son condicionados a ajustes estructurales. El organismo explica que esta asistencia se brinda a un país que enfrenta graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo, debido a “deficiencias estructurales” que tardarán tiempo en resolverse.

En comparación con la asistencia proporcionada en el marco de un Acuerdo Stand By, los EFF se caracterizan por la participación en un programa y períodos de reembolso más largos. Los montos deben reembolsarse en plazos de 4 y medio a 10 años, con pagos en 12 cuotas semestrales iguales.

Este tipo de asistencia financiera le abre la puerta al Fondo para la realización de reformas económicas estructurales en los países periféricos. Esto habilita al organismo a diseñar la política económica de los países deudores durante los años que se prolongue el empréstito, y facilita la venta de patrimonio estatal y empresas estatales, flexibilizaciones en las legislaciones laborales y previsionales, entre otras posibles reformas económicas que se llevan a cabo para “alcanzar mayor productividad” o “dar garantías a la inversión”.

Los préstamos son acompañados por “programas de ajustes” con condicionalidades sobre la política económica que adoptan los países. Así, los préstamos se configuran con un carácter eminentemente político y son acordados con la condición de que se adopte un programa de estabilización económica y reformas de estructura económica acordes con las exigencias del organismo (Toussaint, 2004). Como resultado de las políticas adoptadas como condición para la obtención de los préstamos del FMI, en muchos países se ha agravado la situación de desequilibrio macroeconómico, la regresividad del sistema distributivo, el desempleo y la pobreza (López Accotto et al., 2016).

## El stand by acordado en 2018

Desde diciembre de 2015, el gobierno de Cambiemos instauró una política de liberalización del mercado cambiario y desregulación del sistema financiero, con la consecuente eliminación de las medidas de control de cambios y las restricciones a la entrada y salida de capitales especulativos, retomando el “patrón de valorización financiera” agotado en el año 2001 e inaugurando un nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales.

En 2018, ante señales de agotamiento del actual modelo económico (al menos de la burbuja financiera sostenida en las Letras del Banco Central, LEBAC), los flujos especulativos externos comenzaron a retirarse de la Argentina, sumergiendo a la economía en un clima de incertidumbre y volatilidad, desencadenando una crisis cambiaria que registró entre abril y septiembre de 2018 una devaluación del 110 %, acompañada por una importante caída de reservas internacionales que rondaron los 27.000 millones de dólares en ese mismo período.

En este marco, en el mes de junio de 2018 se llevó adelante un acuerdo con el FMI que otorgó un préstamo de 50.000 millones de dólares, que en octubre de 2018 fue incrementado a 57.000 millones de dólares, a cambio de un programa de ajuste fiscal y monetario, a pesar de que el principal problema de la economía argentina no se originaba en las cuentas públicas sino en el frente externo. En rigor, se trató de la adopción de un enfoque ortodoxo en el cual el principal problema residía en el fenómeno monetario y/o en las fuentes de creación de exceso de moneda, desatendiendo los problemas estructurales que tenía la economía argentina que tienden a generar estrangulamientos en la balanza de pagos.

El primer desembolso del crédito *stand by* se realizó en junio de 2018, en un contexto que ya se había tornado crítico, con escasez de divisas y crisis cambiaria, y en el cual era previsible que los fondos fueran utilizados para financiar la salida de divisas de residentes y el desarme de carteras de extranjeros. Este préstamo se adicionó al endeudamiento externo ya acumulado desde los inicios de la gestión de Cambiemos, lo que resultó en un feroz endeudamiento del sector público en moneda extranjera, que se destinó, una vez más, a proveer la moneda extranjera necesaria para sostener el circuito de acumulación financiera de corto plazo, la llamada “bicicleta financiera”, facilitada por las altas tasas de interés y el libre cambio.

Antes de que ingresara el primer desembolso del FMI, el 22 de junio de 2018, las reservas internacionales arrojaban 48.500 millones de dólares, y luego de haber recibido la totalidad de los fondos del préstamo *stand by*, 44.700 millones de dólares, en septiembre de 2019, las reservas estaban en el mismo nivel al que se encontraban previamente.

Cada vez que ingresaron los desembolsos del FMI, las reservas internacionales experimentaron un salto y rápidamente volvieron a caer por el peso de la fuga de capitales de residentes y las salidas de inversión de cartera de extranjeros.

Entre junio de 2018 y septiembre de 2019, las salidas por fuga de capitales de residentes acumularon 36.382 millones de dólares, mientras que las salidas de no residentes por desarmes de portafolios alcanzaron una suma acumulada de 10.151 millones en ese mismo período. En total, las salidas en conjunto por ambos conceptos sumaban 46.500 millones de dólares en el Balance Cambiario del BCRA, superando los fondos desembolsados por el FMI.

Pese a que el Convenio Constitutivo de este organismo dispone la imposibilidad de utilizar los fondos prestados para financiar la salida periódica de divisas, el destino de los fondos desembolsados fue completamente improductivo y dirigido a sostener la fuga de capitales y las salidas de capitales especulativos de extranjeros. El convenio constitutivo del FMI<sup>1</sup>, Artículo VI Transfe-



rencias de capital, Sección 1, a) sostiene: “...ningún país miembro podrá utilizar los recursos generales del Fondo para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, y el Fondo podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control para evitar que los recursos generales del Fondo se destinen a tal fin”.

Adicionalmente, se destacan otras características particulares del préstamo del FMI a la Argentina. Tal como lo explica Noemí Brenta (2020), el *stand by* acordado con la Argentina en junio de 2018 fue el mayor en la historia del organismo, ya que, si bien existieron otros arreglos mayores, como una línea de crédito flexible acordada con México en 2017 por 88.000 millones de dólares, en ese caso eran sólo precautorios y no implicaban desembolso de fondos. Además, el monto para el caso de la Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1.277% de la cuota, frente al máximo previsto de 435% para los *stand by* de “acceso normal”. Es decir, se permite que el FMI preste hasta el 435% del aporte de cada país. Asimismo, la Argentina no cumplía con los cuatro criterios requeridos para acordar el “acceso excepcional” a los recursos del organismo, es decir, prestar fondos por encima de los límites normales. Tres de ellos eran incumplidos. Estos requerían que existiera una alta probabilidad de que la deuda fuera sostenible en el mediano plazo, que el país tuviera acceso al mercado de capitales que le permitiera devolver las obligaciones con el FMI y que el programa con el FMI tuviera probabilidades de éxito.

Asimismo, si comparamos la asistencia financiera que brindó el organismo durante la pandemia con el préstamo otorgado a la Argentina, queda expuesta la desproporcionada magnitud de este último. El FMI brindó asistencia financiera en virtud de sus diversas líneas de crédito, desde fines de marzo de 2020 hasta marzo de 2021, considerando el fenomenal impacto económico de la pandemia, por un total de 107.307,23 millones de dólares a 85 países. Frente a 44.700 millones de dólares que fueron desembolsados entre el 22 de junio de 2018 y el 16 de julio de 2019 a un solo país, Argentina, y fuera del contexto mundial crítico.

La deuda externa condiciona la independencia política y económica de la Argentina, ya que demanda continuos ingresos financieros para la devolución de esos préstamos en divisas, y tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo involucran la salida periódica de rentas al exterior, lo que impacta fuertemente sobre la balanza de pagos. Así, los flujos financieros externos generan cada vez mayores salidas de divisas, reproduciendo en gran medida la situación actual de dependencia. A ello debe agregarse, por un lado, el impacto negativo que genera el incremento del *stock* de deuda y, por otro, que las entradas masivas de flujos financieros se hacen efectivas en un contexto de desregulación que permite la aceleración de la fuga de capi-

tales de residentes al exterior, además de habilitar las rápidas salidas de capitales especulativos frente a cambios en el contexto internacional (*suddenstops*), que provocan vulnerabilidad externa y volatilidad, y desembocan en sucesivas crisis.

Además de los impactos macroeconómicos de la deuda externa y las cargas fenomenales que pesan sobre los recursos de los países endeudados, la capacidad decisoria queda condicionada y se reduce el margen de maniobra de la política pública para brindar garantías en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, entre ellos los económicos, sociales y culturales (DESC) para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Las políticas apoyadas por el FMI durante el gobierno de Cambiemos arrojaron resultados sociales muy negativos. En ese contexto, además de las políticas de liberalización cambiaria y desregulación financiera, ya mencionadas, se adoptaron reformas tributarias regresivas y políticas económicas de ajuste que propiciaron un aumento de la concentración económica, de la desigualdad y la pobreza.

*La experiencia de la Argentina demuestra que el FMI apoyó la política de liberalización financiera y aportó fondos para financiar la fuga de capitales, a pesar de que su Convenio Constitutivo no lo permite.*

1. Convenio Constitutivo del FMI. Consultar: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

## Perspectivas y desafíos

En la actualidad, el gobierno argentino debate un nuevo acuerdo con el FMI por la onerosa carga de la deuda externa a la que se comprometió la gestión del gobierno precedente. Como se ha visto, este tipo de empréstitos condiciona el diseño de las políticas públicas de los países deudores, por lo que la presencia del FMI en la Argentina en los próximos años podría restringir el camino hacia políticas de desarrollo económico inclusivo.

Más allá de las auditorías e investigaciones que deben realizarse internamente en el país, la Argentina no puede permitir que se condicionen sus políticas públicas ni someterse a programas económicos bajo el sesgo de los intereses de los países centrales. Estados Unidos posee el 16,51% de las cuotas con derecho a voto, lo que coloca a este país en un lugar preferencial y de dominio. Estados Unidos, en su carácter de principal acreedor como miembro del FMI, apoyó el programa económico del gobierno de Cambiemos y facilitó su viabilidad mediante la concesión de un fenomenal préstamo, así como también lo hicieron los restantes países que dominan la institución. La política de liberalización cambiaria y desregulación financiera que adoptó ese gobierno favorece de manera neta los intereses económicos de los Estados Unidos. Este país constituye el principal destino de los depósitos bancarios y de inversión de cartera de residentes de la Argentina, y se encuentra entre los primeros lugares en cuanto a las salidas por inversión directa desde la Argentina.<sup>2</sup>

En la práctica, el comportamiento del FMI contrasta con la evolución de su postura institucional en los últimos años y de sus expresiones públicas en el actual escenario de la crisis del Covid-19. Tanto en la década de los noventa como en la etapa reciente, el FMI ha apoyado la política de liberalización financiera de los países latinoamericanos y, en el caso particular de la Argentina, ha aportado fondos para financiar la fuga de capita-

les omitiendo los problemas asociados. A pesar de que el FMI no le compete oficialmente la liberalización de la cuenta de capital, la ha fomentado y facilitado como parte de su supervisión y asistencia técnica.

La recesión y el saldo social negativo que arrojaron las políticas neoliberales apoyadas por el FMI se profundizan con la crisis actual en el contexto de la pandemia. Esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, dado que están sobrerrepresentadas entre los sectores con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, en los sectores de empleo afectados por la crisis y en los sectores informales.

Considerando que el FMI ha otorgado flexibilidades en las condiciones, que podrían calificar como “excepcionales” durante el gobierno de Cambiemos –además de su corresponsabilidad por la carga de la deuda soberana en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos–, es necesario que en la negociación con el Fondo se pugne por una reducción de las tasas de interés, una quita del monto de capital y una extensión de plazos. En este sentido, aceptar las condiciones tradicionales que exige el FMI no representaría una buena negociación. La excepcionalidad del préstamo al gobierno de Cambiemos permite pensar en condiciones especiales para la Argentina; de lo contrario, sería inútil embarcarse en un acuerdo que nos someta nuevamente a políticas de pobreza.

Los países deudores necesitan conformar coaliciones estratégicas para establecer nuevas reglas de negociación con el FMI descartando ajustes recesivos. En línea con los principios básicos aprobados en la Asamblea General de la ONU en el año 2015 en materia de procesos de reestructuración de deuda, los países deudores pueden reclamar en ejercicio de su soberanía quitas de deuda que permitan retomar el sendero del desarrollo inclusivo y el cumplimiento de sus obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

2. Tax Justice Network, Vulnerabilidad a los flujos financieros ilícitos, Argentina. Disponible en: <https://iff.taxjustice.net/#/profile/ARG>  
BIS, Bank for International Settlements. Banks' cross-border positions on residents of Argentina. Disponible en: <https://stats.bis.org/statx/srs/table/A6.2?c=AR&p=20184>

FMI. Portfolio Investment Assets Top 10 Destinations, US Dollars, Millions, Argentina. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=B-981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363&slid=1481577785817>



### Referencias bibliográficas

Basualdo, Eduardo (2017): *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*, Siglo XXI Editores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Boughton, James (2004): "El FMI a los 60. Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución", en *Finanzas & Desarrollo*. Revista Trimestral del FMI.

Brenta, Noemí (2011): "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración", 11 *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, Córdoba, año 11, p. 17-39.

Brenta, Noemí (2020): "En busca del equilibrio", 257 *El Diplo*, año XXII. Publicación. *Le Monde diplomatique*, Edición Cono Sur, p. 6-7.

López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Paporás, Ricardo (2016) en *Finanzas públicas y política fiscal: Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Alejandro López Accotto [et al.]. 1ª ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Toussaint, Eric (2004): "Los programas de ajuste estructural definidos por el FMI y el Banco Mundial", en *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

# DEUDA EXTERNA, AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO. UNA DISCUSIÓN SIN RESOLVER QUE LLEVA MÁS TIEMPO DE LO QUE PARECE

EL AUTOR PROPONE DISCUTIR NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS QUE LES PERMITAN A LOS PAÍSES MENOS INDUSTRIALIZADOS REDUCIR SU DEUDA Y, AL MISMO TIEMPO, BRINDAR SOLUCIONES A LAS CRISIS AMBIENTALES Y SOCIALES ACTUALES.





por LEÓNIDAS OSVALDO GIRARDIN. *Licenciado en Economía, especializado en Economía del Medio Ambiente y del Cambio Climático, con estudios de posgrado en Economía y Política Energética y Ambiental (Universidad del Comahue/Fundación Bariloche). Investigador del CONICET. Investigador de la Fundación Bariloche.*

# H

istóricamente, pero principalmente en los últimos 50 años, la presión que ejerce el pago, tanto de capital así como también de los intereses de las abultadas deudas externas de las economías de las naciones menos industrializadas –contraídas en contextos muy diferentes, en cada caso–, llevó a que los Estados implementaran medidas de política económica que, muchas veces, significaron una mayor presión sobre los recursos naturales con sus consiguientes consecuencias ambientales. Estas medidas se aplicaron, generalmente, en el contexto de programas de ajuste estructural impuestos por parte de los acreedores financieros internacionales, entre los que sobresale el Fondo Monetario Internacional, con la finalidad de asegurar que los países pudieran hacer frente a esos pagos, independientemente de los efectos socioambientales que pudieran provocar.

La propuesta del presidente Alberto Fernández en la Cumbre de Líderes sobre el Clima para que aquellos países que reemplazaran combustibles fósiles por energías no contaminantes recibieran mayores plazos para el pago de sus deudas con los organismos internacionales, volvió a poner en agenda el tema de la relación entre deuda externa y ambiente. Esta relación tiene múltiples aristas, desde la compensación entre deudas financieras y deudas ecológicas, hasta la transformación del ambiente y de los recursos naturales estratégicos en *commodities*. Algunas de estas discusiones no son nuevas, pero reaparecen periódicamente bajo distintos formatos.

## La Cumbre de Líderes sobre el Clima

Los días 22 y 23 de abril de 2021 se celebró, de forma virtual, la Cumbre de Líderes sobre el Clima. A partir de una convocatoria del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Joe Biden, se invitó a 40 jefes de Estado de diferentes países, entre ellos, los representantes de los 17 que son responsables del 80% de las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como también a los dirigentes de otras naciones que sufren los efectos del cambio climático, o bien que han demostrado voluntad para hacerle frente.

En el transcurso de esta reunión, y en el marco de la negociación por la reestructuración de la deuda argentina con el Club de París y el FMI, la participación del presidente de la República, Alberto Fernández, volvió a poner en agenda la relación entre la deuda externa argentina, la exportación de recursos naturales, la conservación de bienes y servicios ecosistémicos y las acciones dirigidas a hacer frente a las causas (mitigación) y consecuencias (adaptación) del cambio climático.

En este contexto, el presidente Fernández propuso impulsar una serie de acciones, a diferentes niveles, para enfrentar el cambio climático global, entre las que se destaca que aquellos países que reemplazaran combustibles fósiles por energías no contaminantes recibieran mayores plazos para el pago de sus deudas con los organismos internacionales.

Si bien aún no se ha avanzado sobre el particular, las primeras reacciones indican que existe la posibilidad de seguir profundizando esta discusión de extender los plazos de repago con el Fondo Monetario Internacional cuando se celebre un acuerdo de Facilidades Extendidas para reprogramar el pago de los casi 46.000 millones de dólares de deuda con el organismo contraída por el gobierno anterior.

## La receta tradicional para pagar la deuda. Los planes de ajuste estructural y las exportaciones

La receta histórica aplicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) han sido los mencionados planes de ajuste estructural. Estos consisten en un conjunto de medidas económicas, sociales y financieras, con el objetivo principal de generar un excedente de balanza comercial que permita garantizar las divisas para efectuar los pagos del servicio de la deuda externa contraída por los países en los que se aplican. Estos planes remiten inmediatamente al denominado Consenso de Washington y el decálogo de medidas que, generalmente, plantean como metas frenar la inflación, conseguir el equilibrio fiscal –prioritariamente a través de la reducción del gasto público–, equilibrar la balanza de pagos y reducir la intervención del Estado en la economía.

Ante la necesidad de generar superávit en la balanza comercial, para contar con las divisas para los pagos correspondientes, los gobiernos de los países endeudados tienen teóricamente varias opciones, algunas de ellas destinadas a aumentar las exportaciones. En el caso de un país como la Argentina, exportador de alimentos, recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales, por ejemplo) y manufacturas de origen agropecuario en general, este aumento de las exportaciones puede darse por un aumento en el saldo exportable mediante una caída en los ingresos y consecuentemente una baja en el consumo interno de los bienes exportables (principalmente alimentos), o bien mediante una intensificación de las exportaciones de *commodities* agropecuarias y otros recursos naturales de origen primario, renovables y no renovables.

La propuesta de Alberto Fernández es novedosa respecto de esta visión tradicional en las negociaciones ligadas con el pago de la deuda externa, pero no es inédita desde el punto de vista de diversos enfoques que en algún momento estuvieron en la agenda de la negociación internacional sobre diversos temas ambientales globales, como deuda ecológica, responsabilidad histórica, canje de deuda por conservación de la naturaleza, comercio de certificados de emisiones de GEI y otros mecanismos de mercado, etc. En este trabajo repasaremos aquellas más relevantes.

## Endeudamiento externo y reestructuración de la economía argentina

El tema del endeudamiento externo y el papel fundamental que jugó en la historia económica argentina de los últimos 50 años es muy particular. Un proceso que llevó a una creciente estatización de la deuda externa privada que atravesó las décadas de los 1970, 1980 y 1990, y que incluyó varios instrumentos: como el subsidio a empresas privadas por intermedio de los seguros de cambio, la estatización de la deuda privada a través de diversos bonos y la pretensión de irreversibilidad del proceso por medio de la capitalización de la deuda y su cancelación anticipada.

El objetivo final era hacer irreversible el modelo económico aplicado por la dictadura y continuado con las políticas económicas neoliberales de diversos gobiernos democráticos. Sumando todos estos mecanismos, la carga de la deuda externa sobre el Estado termina generando un nuevo patrón de acumulación. Hay un cambio fundamental del papel del Estado en la economía y una profundización del deterioro de las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos. Esta situación trató de revertirse durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, mediante sendas reestructuraciones de la deuda externa, que incluyeron el pago de la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional, la renegociación de la deuda con el Club de París y una importante quita aplicada a la deuda en poder de tenedores privados, pero que volvió a profundizarse durante el gobierno de Mauricio Macri, principalmente por un rápido y significativo endeudamiento con el FMI.

Entre los mecanismos mencionados en el párrafo anterior, hay dos que son particularmente relevantes para el tema que nos ocupa, ante el retorno a la agenda de discusión de los llamados Canje de Deuda por Naturaleza, que estuvieron en boga desde mediados de la década de los ochenta hasta mediados de los noventa. En primer lugar, la capitalización de la deuda le permite al acreedor externo transformar en capital las obligaciones del deudor, reduce la deuda y aumenta la desnacionalización de la economía, permitiéndole quedarse con activos locales por montos reducidos. Es el mecanismo que se usó, por ejemplo, para las privatizaciones que se llevaron a cabo en el comienzo del menemismo. En segundo lugar, la cancelación anticipada de la deuda, que implicó la compra de bonos de la deuda por parte de los deudores privados y la entrega de los mismos a los bancos acreedores: el Estado paga por la diferencia, entre el valor real de mercado de unos bonos devaluados y el valor nominal al cual se emitieron.

## Los Canjes de Deuda por Naturaleza (Nature for Debt Swaps)

La idea del canje de deuda por naturaleza fue planteada en 1984 por Thomas Lovejoy, ex vicepresidente del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y, posteriormente, jefe de asesores sobre biodiversidad del Banco Mundial, con el argumento de que los países pobres no podrían hacer frente a sus crisis económicas sin destruir sus recursos naturales. El procedimiento consistía en que instituciones ambientalistas de los países desarrollados compraran parte de la deuda que los bancos ofrecían a precios rebajados y los gobiernos de los países deudores entregaran el equivalente (en moneda local) a ONGs conservacionistas, para emplear ese dinero en la compra de tierras que pudieran convertirse en reservas naturales, en la administración y expansión de parques nacionales ya existentes, en educación ambiental y en investigación y conservación de ecosistemas y especies amenazadas, entre otras actividades destinadas a cuidar el ambiente.

La idea se implementó a principio de la década de 1990, y para mediados de 1991 se habían llevado a cabo 19 de estos tratos en 10 países (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, México, Madagascar, Ghana, Filipinas, Polonia y Zambia), en los que, mediante el pago de una suma relativamente pequeña en dólares por parte de las ONGs ambientalistas de países desarrollados a los bancos acreedores, las instituciones conservacionistas que administraban estos proyectos en los países huéspedes recibieron una cantidad de dinero relativamente importante, en términos de moneda local.

A primera vista, parecía que todos ganaban: los bancos recuperan parte de los préstamos, los gobiernos de los países deudores disminuyen su deuda y los habitantes de esos países conservan sus ecosistemas y recursos naturales. A las bondades descritas se sumaba el prejuicio de una supuesta mayor eficiencia en el manejo privado (empresarial) de las áreas protegidas respecto del manejo público. No obstante, no todo es tan prístino como parece: estos cambios de deuda por naturaleza no representan una entrada de dinero al país deudor y son por montos tan pequeños que dan solamente la ilusión de una disminución de la deuda externa. En todos los casos, una ONG de un país desarrollado ha entregado dinero a un banco comercial de un país desarrollado, a cambio de unos bonos de deuda generalmente devaluados y muchas veces en *default*, mientras que un país endeudado ha prometido dar dinero por el equivalente al valor nominal del bono en moneda local a una ONG. Nada significativo se ha transferido así de Norte a Sur, pero queda la duda de quién sería el encargado de la administración y el manejo de los recursos protegidos mediante el mecanismo, en tanto este pue-

de dar lugar a una privatización y potencial desnacionalización de bienes públicos y recursos de propiedad común pertenecientes a las sociedades de los países endeudados.

Finalmente, a medida que las deudas se fueron reestructurando y que fue reduciéndose la diferencia entre los valores nominales y de mercado de los bonos de las deudas de estos países, el mecanismo dejó de ser el *boom* que prometía en sus inicios, tal vez porque se diluyó el subsidio implícito en el mecanismo que era uno de sus principales atractivos.

Esta idea de los Canjes de Deuda por Naturaleza volvió a tener vigencia cuando hace pocos días activistas del movimiento cívico y ambientalista Avaaz se manifestaron ante la sede central del FMI, para pedir al organismo que reduzca –y, en algunos casos, elimine– las deudas de países emergentes, entre ellas la de Argentina, en compensación por la deuda ecológica que las naciones desarrolladas mantienen con el resto del planeta.



## La deuda externa, la deuda ecológica y el intercambio ecológicamente desigual

Las corrientes de pensamiento conocidas como Economía Ecológica y Ecología Política se han ocupado de definir el concepto de Deuda Ecológica. Uno de sus principales representantes es el economista catalán Joan Martínez Alier, quien plantea que esta deuda surge a partir del análisis histórico de la relación Norte-Sur, a través del Intercambio Ecológicamente Desigual y el Uso Desproporcionado del Espacio Ambiental con la consecuente falta de retribución por el Uso de Servicios Ambientales. El Intercambio Ecológicamente Desigual –que sin proponérselo remite al Intercambio Desigual entre Centro y Periferia planteado por Raúl Prebisch y otros representantes de la Escuela Estructuralista de la CEPAL– surge del intercambio de productos exportados por países y regiones menos desarrolladas y más pobres, a precios que no reflejan las externalidades causadas por estas exportaciones (huella hídrica, huella ecológica) o el agotamiento de los recursos no renovables, a cambio de bienes y servicios con alto valor agregado y reproducibles por la aplicación de tecnología y capital físico, provenientes de regiones más ricas. Respecto del Uso Desproporcionado del Espacio Ambiental y la falta de pago por el Uso de los Servicios Ambientales correspondientes, un informe de la Global Footprint Network, de principios de 2021, estima que la población mundial en su conjunto está consumiendo un 70% por encima de la capacidad regenerativa

del planeta, con un alto grado de heterogeneidad entre aquellos países cuya huella incide en mucha mayor medida que los proveedores netos de bienes y servicios ambientales. Esto mismo se podría plantear para las emisiones de GEI, generando una Deuda Climática del Norte rico hacia el Sur empobrecido. En el marco de la preparación de la Cumbre de Cambio Climático (COP-26), que se desarrollará en noviembre de 2021 en Glasgow, se están discutiendo propuestas que incluyen emitir nuevos bonos con metas de biodiversidad y de cambio climático; a la vez que se habla de reducir la deuda que los países mantienen con organismos multilaterales de crédito, como el FMI, los que se comprometieron a presentar un instrumento de “canje de deuda verde” en dicha reunión. En este contexto, un reciente estudio de la Universidad de Cambridge concluyó que la Argentina es uno de los tres países (junto con Islandia e Irak) que tendría un superávit crediticio positivo al incluirse la variable climática en el análisis de las deudas soberanas de todas las naciones del mundo, en el que se intentó determinar el grado de sustentabilidad de las deudas cuando se incorporan los costos ambientales indirectos, no medidos por las calificadoras de riesgo, a la sustentabilidad de largo plazo de las deudas actualmente contraídas por todos los países. De este modo, la Argentina sería el candidato “perfecto” para acceder a las operaciones de reducción de deuda atadas a la emisión de este tipo de bonos “verdes”. Escapa a los alcances de este artículo ahondar en las metodologías utilizadas por algunos de estos estudios recientes, pero igualmente se consignan por ser parte de un debate que recobró actualidad.



## La negociación internacional sobre cambio climático y el papel de los mecanismos de mercado

La negociación internacional sobre el cambio climático se encuentra en un momento de empantanamiento, en la medida en que no muestra los resultados esperados. Es que tanto a principios de la década de 1990 (1992), en tiempos de la firma de la CMNUCC, como al término de esa misma década (1997), cuando se firmó el Protocolo de Kioto (PK); o a fines de 2015, en oportunidad de la rúbrica del Acuerdo de París (AP), existían otras expectativas. Ahora, pandemia mediante, todas las miradas están puestas en la 26ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP-26), inicialmente prevista para desarrollarse en Glasgow durante 2020 y luego postergada para noviembre de este año.

En su momento, la CMNUCC reconoció la “responsabilidad histórica” de los países industrializados en haber llegado a la situación vigente, respecto de su contribución a las actuales concentraciones atmosféricas de GEI y su consiguiente efecto sobre el clima terrestre: atribuyéndoles mayores compromisos para hacerle frente al problema (incorporándolos en su Anexo I), planteando el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y reconociendo a los países menos desarrollados el derecho a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En su artículo 4.1, abre las puertas a que los países no solo tomen medidas domésticas para hacer frente a los desafíos del cambio climático, sino que también lo puedan hacer a través de la colaboración con otros países, para cumplir con los compromisos de mitigación que asumieran. Esto dio lugar a la fase piloto de la llamada Implementación Conjunta, que fue uno de los mecanismos que posteriormente se terminó de delinear en la negociación que culminó con la firma y posterior entrada en vigor del Protocolo de Kioto. El PK estableció compromisos cuantificados de reducción/limitación de emisiones de GEI para los países incluidos en su Anexo B (prácticamente los mismos incluidos en el Anexo I de la CMNUCC) e introdujo mecanismos de mercado para ayudar a las partes a cumplir con sus compromisos: la Implementación Conjunta, JI (Art. 6º), el Mecanismo para un Desarrollo Limpio, MDL (Art. 12º) y el Comercio de Emisiones, CE (Art. 17º). El Acuerdo de París (AP), en tanto, es un convenio surgido dentro de la CMNUCC, que establece medidas para la limitación y/o reducción de emisiones de GEI. El AP cubre el período posterior a 2020 y tiene como principal objetivo de largo plazo mantener el incremento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y, adicionalmente, que los gobiernos se comprometan a seguir trabajando para limitarlo a 1,5°C.

En este contexto, las partes de la CMNUCC presentaron planes generales nacionales de acción, denominadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs), a través de los cuales se implementan las medidas y acciones que se espera que limiten y/o reduzcan sus emisiones, así como también disminuyan su vulnerabilidad a los impactos esperados del cambio climático. Adicionalmente, entre otros acuerdos alcanzados, las partes que integran el conjunto de los países más desarrollados se comprometieron a financiar la lucha contra el cambio climático, para ayudar a los países en desarrollo a reducir sus emisiones y a aumentar la resiliencia ante los efectos del cambio climático. Sin embargo, hasta el momento, las naciones más ricas no están ni cerca de entregar los 100.000 millones de dólares anuales prometidos para ayudar a las más pobres a enfrentar estos desafíos. El Artículo 6º del AC contempla un enfoque que promueve la cooperación voluntaria entre las partes para el cumplimiento de las NDCs y la promoción del Desarrollo Sustentable. Contempla, también, la generación de los Resultados de Mitigación de Transferencia Internacional (ITMOs) entre partes, que pueden incluir Unidades de Reducción de Emisiones (ERUs). Es imposible soslayar las similitudes y la relación existente entre este Artículo 6º del AC y los mecanismos surgidos del PK. Particularmente, con el MDL, que era el único de dichos mecanismos en el que tenían participación los países no Anexo I/no Anexo B, como es el caso de la Argentina.

Sin embargo, esta apertura al mercado no mostró resultados acordes a las expectativas que creó en su papel para contribuir a hacer frente al cambio climático, ni en el ámbito regional ni en el ámbito global. América latina fue una región pionera en lo concerniente a su participación temprana en los mecanismos de reducción y/o limitación de emisiones. Esta situación se dio incluso mucho antes que el tema estuviese instalado con fuerza en otras regiones, posteriormente muy activas en el uso del mecanismo, principalmente China y el Sudeste Asiático. No obstante, esto no redundó en ventajas para la región, en términos de radicación de inversiones o de establecer mejores condiciones en la negociación internacional en el marco de la Convención de Cambio Climático.

Por otro lado, los países de la región sufrieron lo que se podría denominar la “lógica perversa del MDL”, análisis que se puede extender a otros mecanismos similares, en tanto muchas de las medidas de mitigación de menor costo o de mayor volumen de emisiones involucradas (sustitución de combustibles, utilización de energías no emisoras de GEI) en buena medida ya han sido llevadas a cabo, principalmente entre las décadas de 1970 y 1990, con lo que pasaron a formar parte de sus Líneas de Base y así encarecer relativamente las actividades de proyectos que

pueden considerarse adicionales, principalmente si se comparan con las oportunidades que tienen países localizados en regiones que postergaron la aplicación en el tiempo de dichas medidas y que compiten por imponer sus proyectos en el mismo ámbito. En relación con este tema es interesante traer a la memoria un trabajo realizado en 1995 por Carlos E. Suárez, actual presidente de la Fundación Bariloche, sobre las "Oportunidades pasadas y futuras para la mitigación de GEI en América latina", en el que planteaba que la región en su conjunto había conseguido importantes avances en la mitigación de emisiones de GEI en el período 1970-1995, tomando en consideración el coeficiente de emisiones específicas en el sector energético, calculado en toneladas de carbono emitidas por unidad de energía utilizada (medida en toneladas equivalentes de petróleo), hasta el punto de convertirse en la región que presentaba el coeficiente específico más bajo del mundo en los años previos a la firma del Protocolo de Kioto. La declinación de este coeficiente fue particularmente intensa en el período 1970-1985. Este resultado se consiguió a partir de acciones impulsadas principalmente por empresas estatales del sector energético y, en muchos casos, contrayendo importantes deudas en moneda extranjera. Esta tendencia también se observaba en la Argentina, en cuyo caso se explicaba, principalmente, por el aprovechamiento intensivo de recursos hidroeléctricos, el aumento en el uso de gas natural en reemplazo de hidrocarburos líquidos y sólidos, el desarrollo de la energía nuclear y la muy baja utilización del carbón. Si bien estos esfuerzos estuvieron motivados por estrategias de sustitución de fuentes energéticas y de aprovechamiento intensivo de recursos locales y renovables en el sector energético, más que por intereses ambientales, el resultado fue una disminución muy significativa de las emisiones de GEI respecto de la situación que se hubiese dado si estas medidas no se hubieran aplicado y se hubieran seguido utilizando intensivamente combustibles fósiles como hasta el año 1972, en que se dio el máximo coeficiente de emisiones específicas. Una estimación de las toneladas de CO<sub>2</sub> no emitidas (ahorradas) en el sistema energético de América latina y el Caribe (ALyC) por estas acciones en el período 1970-1990 da una cifra de alrededor de 3.000 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. Si, además, se toma en consideración que los proyectos y desarrollos energéticos que permitieron ese ahorro, lo siguen haciendo por un período promedio de 40 años, esto da un ahorro total de 10.500 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> adicionales. Para valorizarlas en términos monetarios, se aplicó un precio de U\$30,75 la tonelada de CO<sub>2</sub>, tomado como promedio ponderado de los estudios de mitigación llevados a cabo en ese momento por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con la colaboración del Laboratorio RISØ de Dinamarca, que presentaba costos de mitigación de entre U\$2 y U\$80 por tonelada de CO<sub>2</sub>, en los



países en vías de desarrollo. Tomando ese valor promedio el esfuerzo de mitigación ya realizado por ALyC en el período 1970-1990 tiene un valor monetario de unos U\$S415.000 millones, que es una cifra prácticamente equivalente a la totalidad de la deuda externa regional en 1990 (U\$S425.000 millones).

Sin embargo, este enorme esfuerzo hecho por la región, con logros no despreciables desde el punto de vista de la limitación de emisiones de GEI, no pudo ser aprovechado y no fue tomado en consideración en la Negociación Internacional sobre Cambio Climático, dado que el Año Base tomado como punto de partida (tanto por la CMNUCC como por el PK) fue 1990, cuando la gran mayoría de estos esfuerzos, que redundaron en beneficios globales para toda la comunidad internacional, ya formaban parte de la Línea de Base a partir de la cual se contabilizaron las contribuciones a enfrentar el cambio climático. Igualmente, es un antecedente importante en la discusión de la relación entre deuda externa y cambio climático. Otro antecedente relevante es la llamada “Propuesta Brasileña” al Protocolo de Kioto, que planteaba una reducción de emisiones de GEI por parte de las partes del Anexo I (en conjunto), para el año 2020, de un 30% por debajo de los niveles de 1990. El objetivo de reducción propuesto abarcaba los tres principales GEI (dióxido de carbono -CO<sub>2</sub>, metano -CH<sub>4</sub>, y óxido nitroso -N<sub>2</sub>O) y se extendía de 2001 a 2020, utilizando sucesivos períodos de compromiso de cinco años.

El método utilizado para distribuir las cargas de reducción de emisiones entre los países se basaba en la responsabilidad relativa de cada uno de ellos en el aumento de la temperatura global, determinando responsabilidades individuales para cada integrante del Anexo I, de modo que los países que se industrializaron antes –y, por ende, presentan una mayor emisión acumulada de GEI– deberían asumir los compromisos de reducción de emisiones en términos porcentuales.

Adicionalmente, se proponía crear un Fondo para un Desarrollo Limpio (FDL), un mecanismo punitivo y financiero que gestionaría el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, tal como es conocido, por sus siglas en inglés). Se planteaba que, si los países industrializados no cumplían con las reducciones exigidas, se les impondría una multa de 10 dólares por cada tonelada de emisiones de carbono que superara el objetivo, que irían a formar parte del FDL. El criterio de distribución del fondo correspondía a la lógica de proporcionalidad de la propuesta brasileña: los países no incluidos en el Anexo I podrían solicitar fondos en función de su contribución relativa al calentamiento atmosférico. Los fondos financiarían proyectos de reducción de gases de efecto invernadero y hasta un 10% se destinaría a proyectos de adaptación. El objetivo principal del fondo propuesto era promover la protección del clima, incluso mediante la transferencia de tecnologías limpias y permitiendo la participación de las partes no Anexo I. Si bien la manera que se planteaba para la distribución del FDL en cierta forma transfería una parte significativa de los fondos a los mayores emisores no incluidos en el Anexo I (Brasil, entre ellos), podría haberse constituido en un punto de partida importante para internalizar parte de los costos transferidos por los países industrializados al resto de la humanidad. En momentos como el actual, en que se negocian compromisos ambientales –en muchos casos ligados a compromisos financieros–, no es ocioso recordar la significativa deuda ambiental que el Norte tiene con el Sur, desde los tiempos mismos de la conquista. Esta nueva etapa de negociaciones es una buena oportunidad para que se reconozca y compense parte de esa deuda, al menos flexibilizando las condiciones de devolución y de acceso al financiamiento internacional de aquellos países que menos contribuyeron a llegar a la situación actual, respecto del cambio climático, y que comparten el esfuerzo por hacerle frente a este desafío.

*La propuesta del presidente Alberto Fernández se enmarca en una crisis global de deuda soberana de gran parte de los países en vías de desarrollo, agravada, en la mayoría de los casos, por la pandemia del Covid-19.*

## Conclusiones

Es muy probable que los debates sobre la deuda y el clima se intensifiquen en el período previo a la Cumbre de Glasgow de noviembre, donde se espera que el dinero, que está en el centro de la discusión de cómo distribuir los costos de hacer frente al cambio climático, sea uno de los principales puntos de fricción; así como un involucramiento importante de los organismos multilaterales, como el FMI, en la implementación de los resultados de estas negociaciones a través de sus programas y líneas de financiamiento.

La propuesta del presidente Alberto Fernández se enmarca en una crisis global de deuda soberana de gran parte de los países en vías de desarrollo, agravada, en la mayoría de los casos, por la pandemia del Covid-19. La Argentina, en particular, atraviesa desde 2018 una severa crisis de deuda que no solo compromete la estabilidad macroeconómica y dificulta las inversiones necesarias para hacer frente a los compromisos asumidos en materia climática, sino que además refuerza la dependencia de las exportaciones primarias y MOA, con potenciales consecuencias socioambientales.

En un informe reciente (2020), la Dirección Nacional de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establece que la Argentina está entre los diez países con mayor pérdida neta de bosques en el período 2000-2015. La pérdida de bosques nativos entre 1998 y 2018 fue de alrededor de 6,5 millones de hectáreas, principalmente en el Parque Chaqueño, que se constituye en el segundo foco de deforestación de la región después del Amazonas. Este ritmo de deforestación está íntimamente ligado a la expansión de la frontera agrícola, principalmente al cultivo de soja, cuyo complejo productivo está vinculado casi en su totalidad con la exportación. Es lógico, en este contexto, discutir nuevos instrumentos financieros que permitan reducir la deuda y al mismo tiempo responder a las crisis ambientales y sociales –climática, de biodiversidad, epidemiológica, de reducción de la pobreza y aumento del empleo formal– en un escenario en el que la Argentina busca hacer valer su rol como proveedor de servicios ecosistémicos y de alimentos.

Adicionalmente, el sistema financiero mundial podría enfrentarse a un problema de gran magnitud si los países que se enfrentan a la contracción de sus economías dejaran de pagar sus deudas. El endeudamiento externo, el cambio climático, la pandemia, la recesión económica, la caída del comercio internacional y la degradación del medio ambiente constituyen un combo explosivo para la economía mundial y, particularmente, para la de los países más endeudados, más afectados por la pandemia y más vulnerables a los impactos de la variabilidad y el cambio del clima, a la vez que más dependientes de él en sus principales actividades generadoras de divisas. Como si todo esto no alcanzara para preocupar, están también las medidas que podrían

aplicarse como respuesta al cambio climático. Entre ellas cobran particular importancia las discusiones en la Unión Europea (entre otros lugares) sobre la aplicación de impuestos a la importación de productos de acuerdo con sus huellas de carbono como medida de mitigación global, teniendo en cuenta el peso del transporte en las emisiones contabilizadas en esos cálculos y la distancia geográfica de países como la Argentina a los principales mercados internacionales.

En su Segunda NDC (2020), la Argentina se compromete a que sus emisiones netas en 2030 no excederán de 359 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente, incluyendo todos los sectores de la economía (un 19% menos que el pico de emisiones alcanzado en 2007) e incorpora una meta de adaptación. Este compromiso es incondicional, en el sentido de que no está atado a la obtención de financiamiento para aplicar las medidas y políticas correspondientes, e incluye acciones ligadas a la transición energética, el fomento de la eficiencia energética, las energías renovables y el impulso de la generación distribuida (utilizando gas natural como combustible de transición), centrales nucleares e hidroeléctricas, el desarrollo de la cadena productiva del hidrógeno, promoción de sistemas de transporte sostenible (incluyendo eficiencia energética y mayor utilización de gas natural, hidrógeno, electricidad y biocombustibles), entre otras medidas. En lo concerniente a las medidas de adaptación, se establece que se aumentará la capacidad de adaptación, fortaleciendo la resiliencia y disminuyendo la vulnerabilidad en los distintos sectores sociales, económicos y ambientales, contemplando como prioridad erradicar la pobreza mediante el fomento de una transición justa.

El pedido de Alberto Fernández, de acelerar la instrumentación de “pagos por servicios eco-sistémicos y canjes de deuda por acción climática”, podría capitalizarse para el cumplimiento de la meta propuesta en la NDC. Así, la Argentina tendría la oportunidad de plantear un esquema nuevo de negociación de sus deudas con los países desarrollados y vincularla con la profundización de los compromisos que se asumen en ella.

En el contexto de la pandemia de coronavirus y sus consecuencias económicas, el peso de los pagos de los vencimientos de deuda puede complicar la disponibilidad de fondos para satisfacer las necesidades más urgentes de sus pueblos y para cumplir con sus requerimientos para adaptarse al cambio climático y para cumplir con los compromisos de mitigación asumidos en las NDCs. Es evidente que muchos países, no solo la Argentina, se enfrentan a limitaciones de financiación que les dificultarán invertir en la recuperación y la resiliencia. En este sentido, las luces de alarma están encendidas no solo para los países deudores, sino también para los acreedores y los organismos internacionales. Como diría Borges, “...no nos une el amor, sino el espanto...”.



EL ARTÍCULO PARTE DE LA IDEA DE QUE LOS FEMINISMOS HAN PRODUCIDO NUEVOS DIAGNÓSTICOS Y NARRATIVAS SOBRE LAS CRISIS DE DEUDA Y, EN PARTICULAR, SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA ARGENTINA Y EL FMI. EN ESTE SENTIDO ES QUE HACE UN REPASO DE LAS PROMESAS EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO PRESENTES EN EL PROGRAMA STAND BY Y QUE MUESTRAN QUE LOS RESULTADOS NO LOGRARON REDUCIR LA DESIGUALDAD.

# LECCIONES DE LOS FEMINISMOS: DE LA SOBERANÍA DE LOS CUERPOS A LA SOBERANÍA ECONÓMICA

por **CAMILA BARON**. Licenciada en Economía (UBA). Candidata a Magister en Sociología Económica (IDAES-UNSAM). Se desempeñó como asesora legislativa en el Senado de la Nación y como consultora para diversas organizaciones. Su columna sobre economía feminista en el suplemento Las 12 (diario Página 12) se llama “El cuerpo de los números”.



## Resumen

El artículo postula que los feminismos han producido nuevos diagnósticos y narrativas sobre las crisis de deuda y en particular sobre la relación entre la Argentina y el FMI. Para ello se revisa primero la letra del acuerdo y la perspectiva de género del organismo y del gobierno de Cambiemos. Se hace un repaso de las promesas en materia de equidad de género presentes en el programa *stand by* y se muestra cómo los resultados fueron contrarios a la reducción de las brechas de desigualdad. Por último, se destacan los aprendizajes del amplio debate sobre el aborto legal seguro y gratuito y se remarca la importancia de que los acuerdos futuros sean sometidos a una discusión amplia y democrática, como también la necesidad de exigir rendición de cuentas por parte de los organismos y de los legisladores responsables de su aprobación.

La historia de las crisis de deuda en la Argentina se nos presenta cíclica, aunque en una espiral en la que la última parece ser siempre la más profunda.

A pesar de cierta conciencia colectiva sobre las consecuencias del endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, no se han logrado construir consensos ni mecanismos que salvaguarden al país de acuerdos que hipotecan la soberanía económica. El último, firmado en octubre de 2018, coincide con el auge del movimiento feminista en la Argentina. En este artículo nos proponemos analizar qué implicó esta simultaneidad, tanto en la letra del acuerdo como en los diagnósticos y narrativas políticas alrededor de las consecuencias de la deuda.

En la primera sección se plantea el carácter novedoso de la mirada feminista sobre la deuda externa en la Argentina. En la segunda se aborda la perspectiva de género adoptada por el Fondo Monetario Internacional, sus similitudes con la retórica del gobierno de Cambiemos y la confluencia de estas visiones en la carta de intención que dio origen al préstamo *stand by* de 2018. En la tercera sección se analizan las promesas en materia de equidad de género vertidas en el acuerdo y se muestran cómo los resultados fueron contrarios a la reducción de las brechas de desigualdad. Mientras que en la cuarta y última sección se remarca la importancia de que los acuerdos futuros sean sometidos al debate público y democrático y la necesidad de exigir rendición de cuentas por parte de los organismos y de los legisladores responsables de su aprobación. Se destacan en este sentido las lecciones de los feminismos en la discusión por el aborto legal, seguro y gratuito.



## Un diagnóstico feminista

La historia de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional es tan extensa como conflictiva. En tanto prestamista de última instancia en moneda extranjera, su presencia en el país es sinónimo de crisis y tensión social.

La noticia del último préstamo, en junio de 2018, llegó apenas seis meses después de las enormes movilizaciones en contra de la reforma previsional y tras dos años ininterrumpidos de paros y marchas que intentaban, con poco éxito, frenar los recortes, despidos y avasallamientos institucionales de la gestión de Cambiemos. A los pocos meses, en octubre de 2018, el programa inicial ya había fracasado y fue reemplazado por un nuevo *stand by*, por un monto mayor, con rediseño de las metas.

A pesar de que los efectos de los programas del FMI fueran parte de la memoria doliente de los sindicatos y organizaciones sociales y políticas que ocuparon las calles en contra de cada una de las avanzadas neoliberales, la cadena nacional en la que el ex-presidente Mauricio Macri anunciaba el regreso del organismo al país no tuvo una respuesta inmediata.

El aviso llegó, como suele ocurrir, en medio de una corrida cambiaria que amenazaba con licuar aún más los ingresos de las grandes mayorías, exentas del resguardo en moneda extranjera y ajenas a la ingeniería financiera que garantizaba altos rendimientos en dólares en un contexto de caída de la actividad económica.

Esa quietud inicial no puede leerse por fuera del miedo, quizá paralizante, que genera el peligro de una crisis de balanza de pagos, una escalada hiperinflacionaria y sus consecuencias inmediatas en el poder adquisitivo.

Sin embargo, durante el año que transcurrió entre la firma del Acuerdo Stand By y las elecciones que darían fin al gobierno que lo recibió, se tejieron alianzas vertebradas en la oposición a la

hoja de ruta trazada por el Fondo Monetario Internacional. En esas alianzas cumplió un papel fundamental el movimiento feminista que aportó dinamismo, protagonismo en las calles y razones novedosas para el rechazo del acuerdo y sus condicionalidades. La expansión del feminismo trajo renovación de discusiones en los sindicatos, en los partidos políticos y en todos los ámbitos en los que se debatían las consecuencias de ser el país acreedor del préstamo más grande de la historia del FMI. Así como los movimientos de derechos humanos tuvieron la potencia para nombrar como un crimen de lesa humanidad las consecuencias de la deuda adquirida por el gobierno de facto, las luchas de finales de los años noventa que desembocaron en el movimiento piquetero alrededor del 2001 lograron instalar la relación entre crisis, ajuste estructural y la injerencia de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, podría decirse que fueron los feminismos los que aportaron nuevas narrativas y diagnósticos en el ciclo de endeudamiento abierto en 2016, y que rápidamente mostró signos de agotamiento al requerir asistencia del FMI en un contexto de fuga de capitales. La insostenibilidad de extender las jornadas de trabajo no pago como consecuencia de los recortes en servicios públicos, la precarización de la vida asociada a los paquetes de reformas estructurales (laboral, previsional y tributaria) y la reapropiación de la agenda de los cuidados, el vínculo entre deuda externa y deuda doméstica, fueron los temas que los feminismos instalaron y vuelven con fuerza cada vez que se debate la reestructuración de la deuda. En este sentido, el discurso feminista logra correr del medio el carácter moral en torno al pago o no pago presente en los dos extremos de la discusión. Ni pago compulsivo y culposo (“toda deuda debe ser honrada”) ni declamación de cesación de pagos principista (“no al pago de la deuda externa”) sin mediación sobre sus consecuencias en el quehacer cotidiano.

*En el paro internacional de marzo del 2020, el movimiento feminista extendió la consigna para reclamar al mismo tiempo soberanía económica y soberanía sobre los propios cuerpos: “La deuda es con nosotres, ni con la iglesia ni con el FMI”.*

## Perspectiva de género regresiva

Mientras los feminismos rescatan tradiciones políticas relacionadas con distintas conquistas históricas de los movimientos de mujeres y LGBT+ y construyen desde la interseccionalidad y la intersectorialidad de las luchas, la *perspectiva de género* puede ser ciega en términos políticos. Es decir, puede ser contraria a las reivindicaciones de los feminismos. Es el caso de la perspectiva adoptada tanto por el Fondo Monetario Internacional como por el gobierno de Cambiemos.

Los resultados sociales de los préstamos y sus condicionalidades durante los años noventa y los años dos mil obligaron al FMI a renovar su discurso sobre la pobreza, la desigualdad y la protección social. En 2013, una nota de discusión del staff del FMI sentará las bases para el abordaje de la cuestión de género en el organismo. Allí se argumenta sobre la necesidad de aumentar la participación laboral de las mujeres como forma de lograr un mayor crecimiento económico.

Esta línea ya había sido adoptada por el gobierno de Mauricio Macri en marzo de 2018, cuatro meses antes de dar a conocer la existencia del Acuerdo Stand By. En la apertura de sesiones del Congreso de la Nación el entonces presidente Macri anunció una serie de proyectos para avanzar hacia la *igualdad de género* que adoptaban la retórica del FMI. Luego, en la carta de intención para solicitar el préstamo, se repetirían las mismas promesas.

Ese mismo año anunciaron que trabajaban también en la incorporación de la perspectiva de género en el ciclo presupuestario, otras de las recomendaciones de la agenda de género del organismo. En efecto, el presupuesto 2019, elaborado durante la vigencia del acuerdo, introdujo la técnica del gasto etiquetado que señala actividades con recursos destinados a reducir las brechas de género. Sin embargo, se trató de un presupuesto con consecuencias negativas en materia de equidad. La falta de una

mirada macroeconómica que permita conocer el impacto de los agregados presupuestarios en los indicadores sociales vuelve estéril la supuesta perspectiva de género.

En la carta de intención, el primer documento de intercambio para la aprobación del préstamo *stand by*, la Argentina prometía:

- ▶ *Trabajar para reformar el sistema tributario actual a fin de reducir los desincentivos para que las mujeres participen en la fuerza laboral.*
  - ▶ *Continuar implementando proyectos e iniciativas sobre acciones para promover la igualdad salarial, un sistema más equitativo de licencia por paternidad y maternidad (ambos en la Propuesta de Ley de Equidad de Género, presentada ante Congreso).*
  - ▶ *Continuar construyendo infraestructura para el cuidado infantil y la educación infantil.*
  - ▶ *Exigir a las empresas cotizadas que publiquen anualmente datos sobre el equilibrio de género en su Consejo y entre sus puestos directivos.*
  - ▶ *Continuar trabajando en nuestras iniciativas para combatir la violencia de género y doméstica y brindar redes de apoyo a las víctimas de dicha violencia (Plan Nacional de Acción para la Prevención, Atención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres).*
- Se trata de propuestas alejadas de las demandas del movimiento feminista, por entonces preocupado por la caída de los ingresos, la precarización laboral, la desocupación y los recortes en subsidios, servicios públicos y prestaciones sociales.
- La historia argentina no deja dudas sobre la insuficiencia del aumento de la tasa de actividad para reducir las brechas de género. La inserción en empleos precarios, peores pagos y sin legislación que garantice el reparto de tareas domésticas y de cuidados tiene como consecuencia el aumento de la desigualdad y en particular, la desigualdad entre mujeres de los quintiles de ingresos más bajos y más altos, cuestión por completo ignorada en la visión del FMI.



## Las promesas y sus resultados

La primera de las promesas tenía que ver con modificar las exenciones del impuesto a las Ganancias por cónyuge para incentivar la participación de mujeres en el mercado de trabajo. Se trata de una medida coercitiva que consiste en reducir los ingresos de un hogar (en este caso eliminando la exención) con el objetivo de que una persona más en la casa necesite salir a buscar un trabajo remunerado. La modificación no se hizo. Sin embargo, fue el menor ingreso de los hogares y no una reforma tributaria que además hace caso omiso sobre las razones por las cuales son más los hombres que pagan este impuesto, lo que empujó a más mujeres a buscar trabajo remunerado.

Efectivamente se produjo un aumento en la cantidad total de mujeres que conforman la población económicamente activa. Sin embargo, cabe destacar que, sobre todo en el año 2019, prácticamente la totalidad de las mujeres se incorporaron en tanto desocupadas, mientras que entre 2017 y 2018 casi una de cada dos atravesó este proceso.

La tasa de desocupación entre las mujeres pasó de 9,5% en el segundo trimestre de 2017 a 11,2% en el segundo trimestre de 2019. En el mismo período, para el rango etario de 14 a 29 años, trepó del 17,7% al 23,4%. A su vez, la tasa de no registración del empleo asalariado pasó de 36,2% a 36,7%. Es decir que empeoraron todos los indicadores del mercado de trabajo.

En cuanto a la estructura impositiva, se realizaron otras modificaciones con impactos regresivos. El impuesto a las Ganancias pasó de representar el 24,8% sobre la recaudación total en 2015 al 21,8% en 2019 y el impuesto sobre los Bienes Personales pasó de 1,2% en 2015 a 0,6% en 2019. Al mismo tiempo, la participación de impuestos regresivos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto al cheque (a los débitos y créditos), por mencionar algunos de ellos, aumentaron su peso sobre el total de la recaudación. El IVA pasó de representar un 28,2% de la recaudación en 2015

al 30,5% en 2019 y el impuesto al cheque (a los débitos y créditos bancarios) pasó de 6,3% al 7,0% en ese mismo período.

La ley enviada al Congreso que prometía reducir la brecha salarial no fue tratada y recibió críticas por parte de mujeres sindicalistas y organizaciones feministas durante su debate en comisiones legislativas. Entre 2016 y 2019, la brecha de ingresos de la ocupación principal entre varones y mujeres osciló entre el 25% y el 27% y la brecha de ingresos personales, entre el 27% y el 29 por ciento.

Las licencias no se modificaron y en 2018 la Argentina retrocedió por primera vez en diez años en el Índice Global de Brecha de Género publicado por el Foro Económico Mundial (que mide la brecha en cuatro áreas clave: salud, educación, economía y política).

La promesa de priorizar la construcción de infraestructura para el cuidado infantil se dio en el marco de un recorte generalizado en el sistema público educativo. El programa "Fortalecimiento edilicio de jardines" se creó durante 2016. En el segundo año se le asignó un presupuesto tres veces mayor, pero se ejecutó apenas un 33%. En 2018 volvió a repetirse ese mismo desempeño. Se presupuestaron \$6.063 millones y se ejecutaron apenas \$2.087 millones. Al mismo tiempo, un programa de mayor envergadura como es Infraestructura y equipamiento sufrió recortes año a año. Entre 2016 y 2019, el monto ejecutado se redujo un 44% en términos reales. En cuanto al presupuesto general del Ministerio de Educación, área clave para procurar equidad de género, entre 2017 y 2019 sufrió un recorte del 16% en términos reales.

La única promesa cumplida fue la que no involucraba asignaciones presupuestarias. La Comisión Nacional de Valores publicó en marzo de 2019 un informe sobre género en los Directorios de las Empresas del Mercado de Capitales. Sin embargo, no se desprendieron de allí acciones concretas para mejorar la participación de mujeres en las empresas cotizadas.



Lejos de la implementación de iniciativas para combatir la violencia de género y doméstica, esta agenda se vio afectada por la reducción en términos reales a partir de 2017 del presupuesto del organismo a cargo de la prevención y erradicación de la violencia (Consejo Nacional de la Mujer, luego convertido en el Instituto Nacional de Mujeres). También se dismantelaron las acciones de otros programas relevantes, como el ex *Ellas Hacen*, transformado en el programa *Hacemos Futuro* a partir del cual se abandonaron las instancias de encuentro colectivo que tenían las beneficiarias como forma de acompañamiento a mujeres en situación de violencia.

Durante el período de vigencia del Acuerdo Stand By no solo aumentó el desempleo, sino que también cayeron los ingresos y aumentó el endeudamiento de los hogares. Entre 2017 y 2019, la ANSES entregó más de siete millones de créditos a sectores de ingresos medios o bajos. Hasta 2017 eran solo para jubilados y a tasas reales negativas. Cuando el gobierno decidió expandirlos a pensionados, beneficiarias de AUH y trabajadoras registradas con hijos y bajos ingresos, decidió también aplicar tasas reales positivas. Si bien las tasas eran más bajas que las de mercado, se sostuvo una política de endeudamiento creciente para sectores cuyos ingresos en algunos casos no llegan a cubrir la canasta básica alimentaria. El efecto derrame de la deuda: el ajuste fiscal requerido por los acreedores repercute en los hogares que se ven obligados a endeudarse para sostener la vida cotidiana. En las revisiones que se hicieron para aprobar cada uno de los

desembolsos había un apartado llamado “Protección social y equidad de género” cuyo contenido se fue diluyendo entre la primera y la última revisión. En octubre de 2018 el FMI publicó la primera revisión a partir de la cual se aprobó el desembolso de \$5,7 mil millones de dólares. En el apartado “Protección social y equidad de género”, el Directorio del organismo menciona la ampliación del gasto social volcada en el presupuesto 2019. En particular, el destinado a cuidado infantil público y asignaciones familiares. Sin embargo, no hará un seguimiento del des-entramamiento de esas partidas en las revisiones siguientes. En la tercera revisión se menciona el aumento de la pobreza, aunque sin advertir su carácter feminizado y señalan, nuevamente, que el gobierno *“trabaja para modificar las licencias de maternidad y paternidad”*. Ya en la cuarta y última revisión abandonan toda pretensión de precisión sobre el seguimiento de los objetivos e informan que *“el gobierno expandió el programa Primera Infancia, programas para desempleados, becas para estudiantes de familias de bajos ingresos y formuló programas para disminuir la desigualdad de género”*, sin especificar cuáles son, en qué medida se expandieron y qué efectos tuvieron en la población destinataria. La falta de metas sociales en los programas mantiene al organismo a salvo de su propia rendición de cuentas. Es preciso exigir formas alternativas de medición del impacto de género (Elson y Rodríguez, 2021), así como de la distribución del ingreso que permitan generar evidencia sobre el efecto de las condicionalidades y las políticas recomendadas.



## Somos acreedoras: algunas lecciones a futuro

“La deuda es con nosotros”, fue la consigna de los movimientos sociales que se hizo oír en febrero de 2020. Faltaba más de un mes para que la pandemia llegara a la Argentina y las calles se llenaron para demostrar que no había margen para un ajuste. Poco tiempo después, el FMI declaró insostenible la deuda argentina. Es importante destacar que la insostenibilidad no está asociada a un número objetivo a partir del cual el equilibrio se rompe y la economía colapsa. La deuda se declaró insostenible porque no había forma de hacer frente a los vencimientos futuros sin consecuencias desoladoras para las mayorías. Son los cuerpos concretos los que expresan los límites ante la falta de un plato de comida, de un medicamento o un abrigo en el invierno, ante el exceso de horas de trabajo no reconocidas que se acrecientan por la falta de servicios públicos, vivienda y transporte de calidad. Es allí donde se manifiesta lo insostenible más allá de lo que indiquen las proyecciones sobre la disponibilidad de divisas o la caída del PBI.

En el paro internacional de marzo del 2020, el movimiento feminista extendió la consigna para reclamar al mismo tiempo soberanía económica y soberanía sobre los propios cuerpos: “La deuda es con nosotres, ni con la iglesia ni con el FMI”. A fin de año se aprobaría al fin la ley de interrupción voluntaria del embarazo y unos meses después, en febrero de 2021, una ley que obliga a que los préstamos de organismos internacionales sean

aprobados por el Congreso de la Nación. Esta interseccionalidad que permite pensar la conexión entre demandas que son lejanas solo en apariencia es la que está ausente en la declamada *perspectiva de género* que ignora la puja distributiva y, a diferencia de lo que propone la economía feminista, prioriza el crecimiento económico por encima de la sostenibilidad de la vida.

Es difícil no preguntarse cuál habría sido el resultado de un debate público y abierto sobre la conveniencia del préstamo en 2018, tal como fue el debate por el aborto legal, seguro y gratuito. En aquella oportunidad expusieron en el Congreso miles de especialistas, activistas y referentes, a favor y en contra del proyecto. Nunca antes la población había seguido tan de cerca un debate legislativo.

¿Se habría aprobado el acuerdo si los legisladores hubieran tenido que rendir cuentas ante el electorado? Y si lo lograban, ¿habrían podido ingresar los miles de millones de dólares sin compromiso alguno con la inversión social?

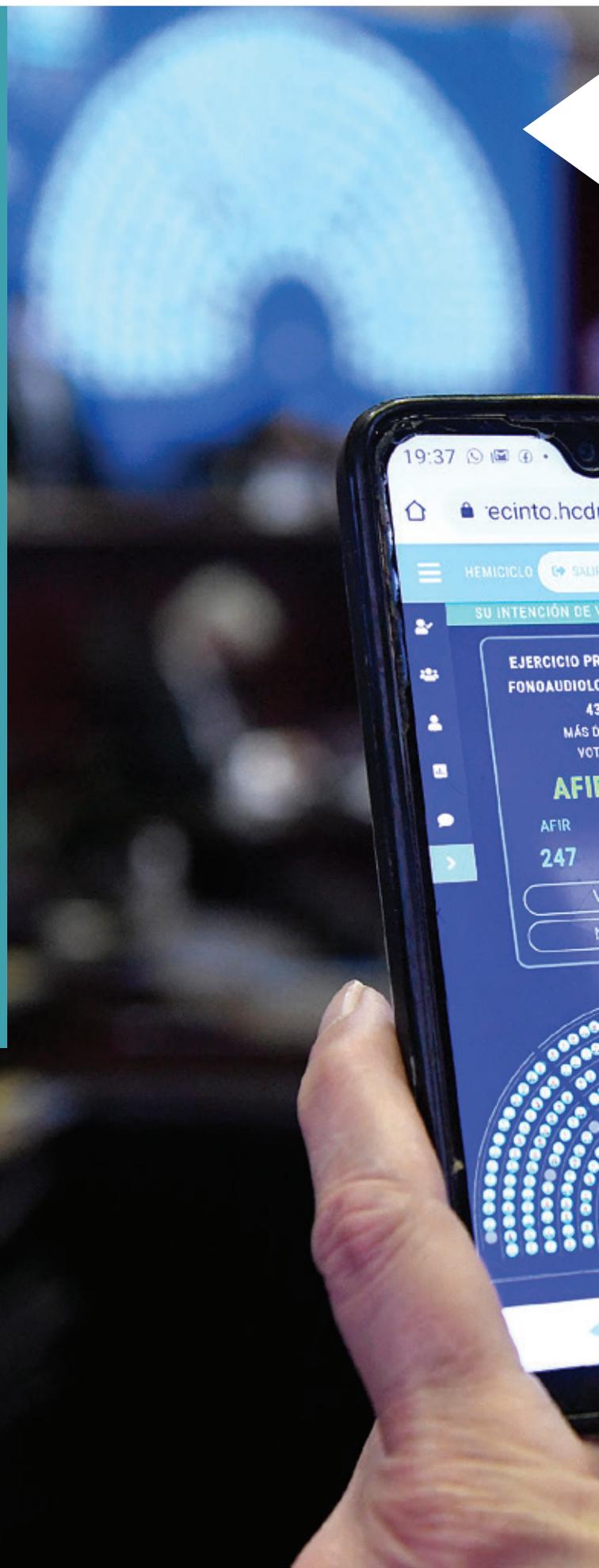
En tiempos en los que están de moda los conceptos de inclusión y educación financiera, cabe preguntarse si la verdadera inclusión y educación financieras no serían aquellas que brinden herramientas para que las grandes mayorías participen en los asuntos en los que está implicada la soberanía económica.

El debate sobre la interrupción legal del embarazo fue en sí mismo una gran lección de Educación Sexual Integral para el conjunto de la población porque acercó argumentos y logró demostrar el carácter injusto de la clandestinidad y la imposibilidad de elección ante embarazos no deseados. Los feminismos desplegaron una forma novedosa del ejercicio democrático, de la construcción de consensos y de la ampliación de derechos. Dado lo que implica el endeudamiento público en la vida cotidiana y, en particular, el peso que tiene la deuda de la Argentina con el FMI, debería exigirse un debate abierto, participativo y democrático sobre las irregularidades del préstamo *stand by* y las condiciones de un nuevo acuerdo. Desde estas latitudes, algunos pasos en aquella dirección podrían retomar el debate sobre la arquitectura financiera internacional desde nuevas perspectivas. Los feminismos han dado lecciones también en este sentido. Cuando las consignas cruzan fronteras se puede confiar en que las estructuras más antiguas y anquilosadas también pueden temblar.



EL TRABAJO REPASA LA UTILIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS DEGS Y EL VALOR QUE SE LES HA DADO EN EL MARCO DEL FMI. ADEMÁS, PROPONE UNA POSIBLE UTILIZACIÓN DE ESTOS QUE LOGRE REUNIR OBJETIVOS MACROECONÓMICOS Y SOCIALES AL MISMO TIEMPO.

# QUÉ HACER CON LOS NUEVOS DERECHOS ESPECIALES DE GIRO



por **ALFREDO CALCAGNO**. *Doctor en Economía, Universidad de París I. Profesor en el Doctorado de Desarrollo Económico de la UNQ. Fue funcionario público en la Argentina y funcionario internacional en la CEPAL y UNCTAD. Coautor del "Manual del Estado" (Editorial Catálogos).*



## De dónde vienen los DEGs

El Fondo Monetario Internacional funciona como una gran cooperativa de crédito, más que como un Banco Central Internacional.

En un inicio, a cada país miembro se le asignaba una cuota, en función de su peso económico relativo, denominada en dólares. Tenía entonces que hacer un aporte equivalente al monto de su cuota, un 75% en su moneda nacional y el otro 25% en oro o divisas convertibles. En caso de un desequilibrio de balanza de pagos, los países miembros pueden tomar prestada una fracción de los recursos comunes, por montos proporcionales a su cuota. Las cuotas también determinan la distribución del poder de voto dentro del FMI. Es así como el Fondo ha sido siempre manejado por los países desarrollados, bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

La creación de los Derechos Especiales de Giro (DEGs) en 1969 introdujo una modificación, aunque no radical, a este esquema. El DEG pasó a ser la unidad de cuenta del FMI, en reemplazo de la dupla dólar/oro (hasta 1971, hubo una cotización fija de 35 dólares por onza de oro). El valor del DEG está definido en base a una canasta de monedas hoy integrada por el dólar estadounidense, el euro, la libra esterlina, el yen y el yuan renminbi. El DEG es también (como dice el propio FMI) “un activo internacional de reserva creado por el FMI para complementar las reservas oficiales de sus países miembros”. El Fondo puede emitir ese activo financiero *ex-nihilo* (aquí sí funciona como un banco) y distribuirlo entre los países miembros, cada vez que estima necesario aumentar la liquidez internacional.

Tales emisiones han sido excepcionales, ya que requieren de una mayoría en el Directorio del FMI que reúna al menos 85% del poder de voto. Los países desarrollados, que poseen la mayoría de los votos, han sido reacios a tales emisiones por dos razones. En primer lugar, porque no necesitan más liquidez, al ser aceptadas sus divisas como moneda internacional, y en segundo lugar porque han querido mantener en sus manos la oferta de liquidez global, primero a través de la Reserva Federal de los Estados Unidos y, a partir de los años setenta, mediante la acción de sus bancos privados y sus inversores institucionales.

Al día de hoy, se han emitido DEGs en solamente tres oportunidades: 9.300 millones de DEGs en 1970-72, 12.100 millones en 1979-81 y 182.700 millones en 2009. En esa última ocasión, el grueso de la emisión se destinaba a enfrentar las consecuencias de la crisis financiera que había estallado en 2008.

La crisis mundial causada por la pandemia volvió a poner sobre la mesa la necesidad de una nueva emisión de DEGs. Durante el año 2020, la oposición del gobierno de Estados Unidos (que con 16,5% de los votos tiene un poder de veto) abortó cualquier intento en ese sentido. Este obstáculo se levantó con el reemplazo de Donald Trump por Joseph Biden. Así, en su reunión anual

que concluyó el pasado 8 de abril, el Comité del Fondo Monetario Internacional instruyó al Directorio para que dispusiera una nueva emisión de DEGs por el equivalente a 650.000 millones de dólares (unos 455.000 millones de DEGs). Esos DEGs fueron distribuidos entre los países miembros el 23 de agosto de 2021. Cabe destacar la cuantía de esta emisión: se compara con el valor del total de las cuotas hoy existentes (477.000 millones de DEGs), y llega a casi la mitad de los recursos totales del Fondo (947.000 millones de DEGs), que es la suma de las cuotas, de los “Acuerdos generales para la obtención de préstamos” y de los “Acuerdos bilaterales de préstamos”. El problema es que su asignación entre los países miembros se hará en proporción a sus cuotas. Por ende, un 57% de los nuevos fondos irán a los países desarrollados, que son los que menos los necesitan.

El comunicado del Comité del FMI no indica un uso específico para esos recursos: menciona “la necesidad de reservas suplementarias de largo plazo” y su utilidad para una “recuperación sostenida de la crisis”. Algunos responsables del FMI explicaron que los DEGs asignados debían destinarse a enfrentar la pandemia y a apoyar la recuperación económica. Sin embargo, estas declaraciones parecen destinadas a justificar la emisión de DEGs y a evitar la oposición en algunos países desarrollados, antes que a fijar condiciones para su uso. A diferencia de los préstamos concedidos en el marco, por ejemplo, de un Acuerdo Stand By, estos recursos se distribuyeron libres de cualquier condicionamiento. Cómo se utilizarán es algo que depende de los gobiernos nacionales.



*En su reunión anual que concluyó el pasado 8 de abril, el Comité del Fondo Monetario Internacional instruyó al Directorio para que dispusiera una nueva emisión de DEGs por el equivalente a 650.000 millones de dólares (unos 455.000 millones de DEGs).*

### **De qué manera pueden usarse los DEGs**

La cuota de la Argentina en el FMI asciende a 3.187 millones de DEGs, que representan un 0,67% del total. Es así como la Argentina recibió algo más de 3.000 millones de DEGs, equivalentes a 4.355 millones de dólares. Se trata de un monto muy significativo para el país, ya que las reservas internacionales totales aumentaron en cerca del 10%, y su parte más líquida en más del 60 por ciento.

Tal incremento de las reservas amplía de manera notable la capacidad del Banco Central para responder a distintos tipos de requerimientos: puede ampliar importaciones, permitir un mayor giro de remesas, autorizar pagos de deuda en moneda extranjera (pública o privada), o intervenir en el mercado cambiario para regular la cotización del dólar comercial o en los mercados financieros (“contado con liquidación” y “dólar bolsa”). También puede decidir no usar los DEGs, es decir, mantener un nivel más elevado de reservas que dé confianza en la estabilidad cambiaria y desaliente posibles maniobras especulativas contra el peso. Y puede combinar esos distintos usos, en función de las necesidades de la política económica.

En una declaración adoptada el 13 de mayo de 2021, el Senado de la Nación solicitó al ministro de Economía de la Nación un uso diferente para esos fondos. Pidió que “se apliquen para financiar la puesta en marcha de políticas públicas tendientes a resolver los graves problemas de la sociedad argentina derivados de la pandemia de Covid-19, tales como salud, reducción de la

pobreza, educación, vivienda, generación de trabajo, entre otros, y no al pago de la deuda por capital, intereses o gastos, que el país mantiene con dicho organismo financiero internacional y/o con otros países englobados en el Club de París y que en ambos casos se encuentran en vías de negociación”. Al momento de presentar el proyecto de declaración, el 23 de abril, los senadores oficialistas autores de la iniciativa precisaron: “Lo fundamental, en estos momentos, no son tanto los equilibrios fiscales o monetarios sino garantizar el equilibrio social de nuestro pueblo”. De este modo, se propusieron emplear recursos que el Estado obtiene en moneda extranjera para cubrir un gasto público primario (es decir, excluyendo el servicio de la deuda) y que se ejecuta en su casi totalidad en moneda nacional. La declaración parece entonces contradecir el texto de la ley 27.612 (Boletín Oficial del 3 de marzo de 2021), votada por la misma cámara, que en su art. 3 reza: “La emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras, así como los programas de financiamiento u operación de crédito público realizados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y las eventuales ampliaciones de los montos de esos programas u operaciones, no podrán tener como destino el financiamiento de gastos primarios corrientes, a excepción de los gastos extraordinarios previstos en el artículo 39 de la ley 24.156 de Administración Financiera”. Puede argüirse que lo solicitado no contradice la letra de la ley, puesto que los gastos vinculados a la pandemia entrarían en las excepciones previstas. Pero sí va en contra de su espíritu: el gasto corriente en pesos debería cubrirse con fuentes internas, y no corresponde tomar deuda externa, o reducir activos financieros externos, con tal fin. Para avanzar en el análisis es preciso observar el mecanismo por el cual los DEGs nuevamente asignados podrían utilizarse para reforzar el gasto social. En primer lugar, el gobierno no los puede emplear de manera directa para tal fin: no es posible distribuirlos entre la población, ni pagar con ellos inversiones de cualquier tipo, ya que esa moneda solamente puede emplearse para pagos entre Bancos Centrales y algunas instituciones financieras internacionales. El DEG no circula dentro de los países (“¿Alguien alguna vez vio un DEG?”, podríamos parafrasear al General Perón). Por ello, el Tesoro argentino debería, primero, entregar sus DEGs a otro país miembro del FMI, recibiendo a cambio divisas convertibles, como el dólar o el euro. El segundo paso sería cambiar esas divisas en nuestro Banco Central. El gobierno obtendría así los pesos para gastar dentro del país: al tipo de cambio actual, algo más de 400.000 millones de pesos, esto es alrededor de 1% del PBI. Esos pesos podrían utilizarse luego con el criterio sugerido por el Senado de la Nación. Miremos ahora cómo queda el balance del Banco Central. En su

pasivo crece la base monetaria, mientras que en su activo ahora dispone de 4.350 millones de dólares que antes no tenía. O más precisamente, no los tenía como dólares, sino como DEGs, a cuenta del Tesoro Nacional. ¿Qué hacer con esas reservas? Los posibles usos no difieren de los que mencionamos más arriba: pago de importaciones, de remesas, de deudas en moneda extranjera, regulación del mercado cambiario, y/o mantener un nivel más elevado de reservas. No es imposible, si el gobierno tiene los recursos para ello (en pesos), que sea el mismo gobierno quien le recompre dólares al BCRA, y los use para pagar al FMI o al Club de París. Vemos que es posible aprovechar los DEGs para *a la vez* aumentar el gasto social y pagarle al FMI o al Club de París.

Por ello, es preciso distinguir entre el uso de los pesos y el uso de los dólares que se obtienen con el financiamiento externo: los pesos (que el Tesoro consigue cambiando los dólares en el Banco Central) sirven para el gasto interno; los dólares (o los DEGs), para los pagos externos, o para incrementar las reservas. Cómo se usarán estos últimos depende sobre todo de quién los va a adquirir. El financiamiento externo tiene ese carácter dual, y no entenderlo puede llevar a debates estériles, como el que existe en torno a en qué se usó la deuda externa que contrajo el gobierno de Macri. Algunos dicen: sirvió para que el gobierno cubra su déficit fiscal (en pesos); otros dicen: sirvió para que el sector privado fugue capitales (en dólares). Las dos cosas ocurrieron, no son incompatibles.



## Medios y fines

La asignación por el FMI de una cantidad apreciable de recursos externos amplía los márgenes de la política económica y le permite al gobierno (y a la sociedad) replantearse qué objetivos pueden atenderse y de qué manera.

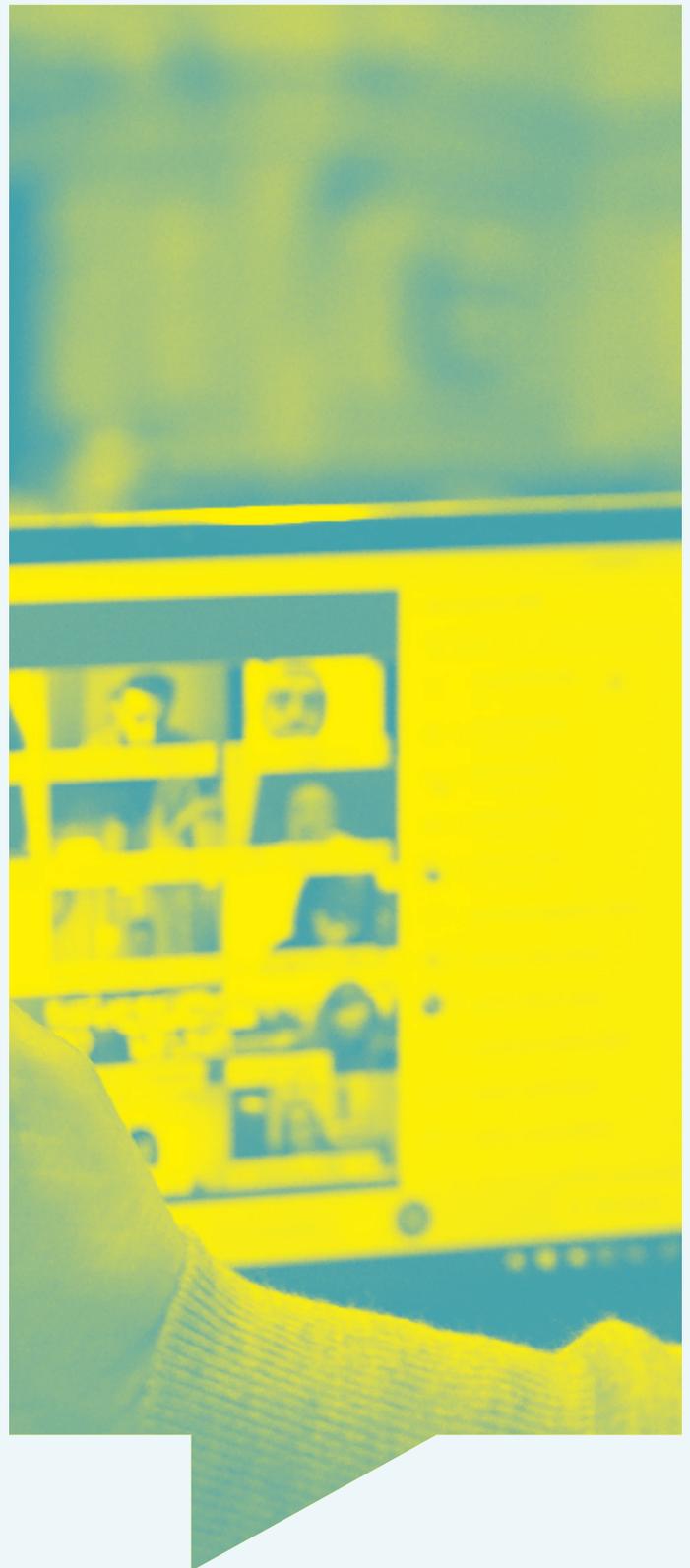
La declaración del Senado de la Nación propone vincular una determinada fuente de recursos (medios) con determinados gastos (fines). No difiere de las disposiciones que destinan el cobro de ciertos impuestos a fines específicos; por ejemplo, las leyes que instituyeron el impuesto PAIS o la contribución extraordinaria de los titulares de las grandes fortunas fijan de qué manera deben utilizarse los ingresos que generarán.

Tal procedimiento fija un piso a determinados gastos: no pueden ser menores que los recursos a ellos predestinados (en este caso, los 400.000 millones de pesos obtenidos con la venta de los DEGs). Sin embargo, no garantiza un aumento del mismo monto en los gastos designados, respecto de lo que ya estaba previsto gastar. En efecto, tras cambiar los DEGs por dólares (en el FMI) y los dólares por pesos (en el Banco Central), el Tesoro recibe pesos que no se distinguen de los obtenidos por cualquier otro concepto, como impuestos, créditos locales o financiamiento monetario del Banco Central. Algunos de esos ingresos estaban previstos en el presupuesto, y otros se percibirán por encima de lo presupuestado: el aporte extraordinario sobre la riqueza, las mayores retenciones por la subida de los precios de las exportaciones, o los recursos tributarios derivados de un crecimiento nominal del PBI superior al anticipado en la ley de presupuesto 2021. El gobierno podría entonces cumplir formalmente con el pedido del Senado sin incrementar el gasto social más allá de lo que de todos modos estaba ejecutando, o que tenía previsto realizar. Bastará para ello que utilice para otros fines los recursos provenientes de otras fuentes y que tenía asignados al gasto social. El dinero es fungible.

Del mismo modo, cuando el Tesoro le vende al Banco Central los dólares obtenidos gracias a los DEGs, no hay forma de distinguirlos, en las reservas internacionales, de los dólares provenientes, por ejemplo, de la cosecha de soja. Si el gobierno dispusiera de los pesos necesarios, podría recomprar dólares y usarlos en el servicio de su deuda con el FMI o el Club de París. Otra vez, sería posible pagarles a esos acreedores sin incumplir formalmente con la declaración del Senado, puesto que esta solicita al ministro de Economía que no use los nuevos DEGs para pagarle al FMI o al Club de París, pero no lo incita a declarar un default. Por otra parte, es posible financiar un gasto social suplementario sin recurrir a la venta de los DEGs. La operación solicitada por el Senado obliga al Tesoro a cambiar los DEGs por dólares y a vender estos últimos al Banco Central, lo que implica una emi-

sión monetaria. Obtendríamos el mismo resultado si el Banco Central, en lugar de comprar divisas, adquiriera un bono del Tesoro. La emisión de base monetaria (pasivo del Banco Central) sería la misma. En los dos casos, el activo del Banco crecería por el mismo monto, solo que en un caso aumentaría su tenencia de dólares, y en el otro, su cartera de títulos públicos. El Tesoro, en una opción, disminuye su activo (los DEGs), y en la otra aumenta su pasivo (bonos colocados en el Banco Central). Pero en las dos obtiene la liquidez en pesos necesaria para expandir su gasto interno. Y en ambos casos, las reservas internacionales suplementarias son las mismas: si se sigue el pedido del Senado, se trata de dólares adquiridos por el Banco Central; en el otro caso, de DEGs depositados en el Banco Central, a nombre del Tesoro. En suma, es posible (y deseable) definir por una parte qué fines se desea alcanzar, y por otra parte de qué manera conviene financiarlos, sin atar de manera rígida fuentes y usos de los recursos. Si se decide aumentar el gasto público para cubrir determinadas necesidades sociales y sanitarias, esto debe motivar una enmienda del presupuesto, con independencia de la recepción de nuevos DEGs. En efecto, es posible financiar un aumento del gasto de un punto del PBI mediante recursos locales en pesos, que pueden provenir de ingresos extraordinarios en los meses recientes, o de emisión monetaria. De hecho, es algo que el gobierno ya está haciendo.

Por otra parte, si se decidiera cancelar vencimientos de capital de la deuda con el FMI y el Club de París, también sería preciso enmendar el presupuesto. En efecto, se lee allí: "Respecto a los pagos de principal al Fondo Monetario Internacional (USD3.735 millones) y Club de París (USD2.100 millones), se asume la postergación de los vencimientos más allá de 2023". Como puede verse, el gobierno tenía como objetivo postergar el pago de esos vencimientos, mucho antes de la declaración del Senado. Si se obtuviera esa postergación, los nuevos DEGs reforzarían las reservas internacionales y ampliarían los márgenes de maniobra del Banco Central en los mercados financieros y de cambios, que para eso sirven las divisas. También es cierto que la asignación de DEGs facilitaría los pagos comprometidos con el FMI y el Club de París, si las gestiones para reestructurarlos fracasaran. Pero lo que debe quedar claro es que es posible aprovechar el aumento de las reservas internacionales para ampliar *a la vez* el gasto social y para utilizar las divisas con el fin que se considere necesario.



## Una visión global de la política económica y social

La Argentina tiene muchas necesidades que cubrir y también restricciones que enfrentar. La asignación de DEGs alivia en alguna medida esas restricciones, al dar al Estado nacional acceso “gratis” a un bien escaso: divisas. Una visión global de la política económica, que considere los múltiples objetivos y los instrumentos disponibles, debería permitir establecer una jerarquía de los objetivos y un uso adecuado de los recursos públicos, reforzados por los nuevos DEGs.

Desde ese punto de vista, decir que hay que usar los DEGs para aumentar el gasto social o para pagar al FMI/Club de París es plantear un falso dilema. Ya vimos que no es preciso que el Tesoro canjee DEGs para financiar un aumento del gasto: puede recurrir, con iguales resultados, al financiamiento monetario del Banco Central. En ambos casos tendremos un mayor nivel de reservas internacionales, con diferencias solo formales: en DEGs o en dólares, en nombre del Tesoro o del Banco Central. Se plantea entonces qué hacer con las mayores reservas. Si bien no pueden utilizarse de manera directa para pagar el gasto público en pesos, pueden servir de diversas formas para completar esa política.

Una parte de las divisas puede, por ejemplo, emplearse para absorber la emisión monetaria, si se juzga que esta puede tener un impacto desestabilizador. Se absorben pesos, por ejemplo, cuando se entregan divisas a los importadores de insumos y de bienes de capital, lo cual puede ser necesario para sostener una reactivación económica. También puede comprarse bonos públicos en dólares y colocarlos en los mercados del “dólar bolsa” o del “contado con liquidación”, lo que sirve para moderar las cotizaciones en esos mercados y para aprovechar la diferencia de cotización con el dólar oficial: por cada dólar el Banco Central obtiene (digamos) 170 pesos, en vez de 100.

También puede utilizarse parte de las divisas para realizar los

pagos de deuda pública que no se puedan reprogramar. Tales pagos se justificarían si el costo macroeconómico (de corto, mediano y largo plazo) de caer en *default* excede el costo del pago mismo. Y, por último, se puede decidir no gastar (por ahora) los DEGs y acrecentar las reservas internacionales. Esta parece ser la opción preferida de la conducción económica, ya que serviría para aplacar las posibles maniobras desestabilizadoras en los mercados cambiarios, así como los comportamientos especulativos de exportadores e importadores.

Estos usos de los DEGs (o de los dólares con ellos obtenidos) son distintas formas de apuntalar la macroeconomía. Tratándose de divisas, ninguno de ellos constituye un gasto social o sanitario, pero todos contribuyen al éxito de la política global, que incluye la lucha en contra de la pandemia y de sus efectos. Es por eso que, a nuestro entender, no corresponde oponer equilibrios macroeconómicos y equilibrios sociales: es otro falso dilema.

Por cierto, los equilibrios monetarios y fiscales no son un objetivo en sí mismos, a diferencia de los “equilibrios sociales”. Los primeros son medios, no fines; en cambio, son objetivos centrales de la política económica la reducción de la pobreza y la elevación del nivel de vida de la población. Pero no podemos desvincular, ni mucho menos contraponer, los distintos frentes: si se descontrola la macroeconomía, no hay forma de evitar que se acelere la inflación, se agrave la pobreza y se afecte la educación, la salud y el nivel de vida de la población. Del mismo modo, una mejoría de la situación social es buena para la macroeconomía, porque supone más demanda, más actividad, más inversiones, más empleo y más ingresos fiscales. No parece correcto, por ende, oponer objetivos macroeconómicos y objetivos sociales. Debemos perseguir, y podemos conseguir, buenos resultados en todos los ámbitos: el interno y el externo, el económico y el social. Esos frentes están todos indisolublemente atados entre sí, y si descuidamos uno los afectamos a todos.

<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar>