

Haciendo de la necesidad virtud. La relación entre Argentina y el FMI después de la cesación de pagos de la deuda pública¹

Ruth Felder²

1 Introducción

La crisis que estalló en Argentina a fines de 2001 dio lugar a una etapa de reacomodamientos económicos, legales e institucionales y de disputas acerca de la distribución de los costos de las reformas y de la definición de las prioridades que guiarían la recuperación económica. En este contexto de intensa conflictividad social, el discurso gubernamental se tornó fuertemente crítico del neoliberalismo y revalorizó la intervención estatal. Del mismo modo, algunas de las políticas llevadas adelante para resolver la crisis se apartaron claramente de las prescripciones ortodoxas y de las demandas de los actores económicos internacionales. Estos datos han sido interpretados como un signo claro del fin del neoliberalismo y del comienzo de una nueva etapa.

Para reflexionar acerca de los alcances de estos cambios, en este trabajo voy a analizar la relación entre el gobierno argentino y el FMI en el período que se extendió entre la decisión de éste último de cancelar su programa de asistencia a fines de 2001 y la decisión del gobierno argentino de poner fin al programa de asistencia de la institución en 2005. La cancelación fue exhibida por el gobierno como un hito en la recuperación de la autonomía del estado argentino frente a una institución que encarnaba las fallidas recetas neoliberales aplicadas durante la década del '90. Sin embargo, la revisión del proceso histórico que culminó con esa decisión muestra que el gobierno argentino hizo denodados esfuerzos por lograr el apoyo del Fondo sin lograr satisfacer sus cambiantes demandas. En algunos casos estas demandas ponían en riesgo la recuperación económica. Más que una voluntad política de ruptura, la decisión de prescindir de la asistencia del FMI parece ser resultado del reconocimiento de este riesgo en un escenario en el que se habían estrechado los márgenes para imponer mayores ajustes.

Sin negar las diferencias que existen entre la etapa de reformas estructurales de la década del '90 y la etapa de recomposición que siguió a la crisis de 2001, este trabajo plantea que los virajes

¹ Versión preliminar. Se ruega no citar.

² Facultad de Ciencias Sociales, UBA. CERLAC (Center for Research on Latin America and the Caribbean), Universidad de York – Toronto felder_ruth@yahoo.com.ar

ocurridos no son suficientes para anunciar el fin del neoliberalismo. Aunque el imperativo de ‘ganar la confianza de los mercados’ dejó de ser el objetivo excluyente de las políticas estatales desarrolladas a partir de 2002, estas políticas no han sido resultado de un proyecto ‘refundacional’ de reversión de los cambios institucionales y de las relaciones de fuerzas consolidados durante la década previa. Más bien, se caracterizaron por tensiones entre la subordinación y la autonomía y estuvieron condicionadas por la necesidad estatal de restablecer las condiciones mínimas para la acumulación y de recuperar la legitimidad en un escenario de intensificación de las disputas en torno de la distribución de los costos de la crisis.

2 La profundización de la crisis

En 2001, luego de más de una década de reformas estructurales, la economía Argentina estaba sumida en una profunda recesión con cifras de desocupación y pobreza inéditas. El estado afrontaba serias dificultades para cumplir con sus compromisos financieros, aún después de haber extremado la austeridad fiscal. Las dificultades financieras del estado sembraban dudas acerca de su capacidad de mantener el esquema de tipo de cambio fijo y de evitar la cesación de pagos de su deuda. En esas condiciones, el FMI interrumpió el desembolso de fondos correspondientes al programa de asistencia vigente respondiendo al incumplimiento de las metas fiscales comprometidas por el gobierno argentino. Para restablecer el crédito, los funcionarios del FMI demandaban la profundización del ajuste y de las reformas estructurales y presionaban además por la reestructuración de la deuda pública y la devaluación del peso. El gobierno encabezado por Fernando de la Rúa se negó a abandonar el régimen de convertibilidad de la moneda e intensificó el recorte del gasto público con el fin de cumplir con el servicio de la deuda pública. A principios de diciembre de 2001, bloqueó el acceso a los depósitos bancarios para proteger a las entidades financieras del acelerado drenaje de fondos. La medida profundizó la recesión y catalizó la furia social. En un escenario de parálisis económica, crisis social y política, el presidente Fernando de la Rúa presentó su renuncia.

Este momento de ruptura puso en cuestión el consenso acerca de la necesidad de subordinar la economía y las políticas estatales al objetivo de lograr la confianza por parte del capital. La pérdida de consenso abrió un espacio de conflicto en torno de los objetivos sociales deseables, las prioridades de la acción estatal y las formas de inserción internacional de la economía argentina. Este espacio de conflicto ha estado configurado por las relaciones de fuerzas consolidadas durante los años previos, por las alteraciones producidas por la crisis, y por la ‘vuelta a la normalidad’ y la recomposición política de los años siguientes.

Designado por el Senado a fines de diciembre de 2001 para ejercer interinamente la

presidencia del país, el senador peronista Adolfo Rodríguez Saá asumió en un escenario de numerosos reclamos, una aguda desconfianza social hacia el sistema político, un masivo repudio a las reformas neoliberales de la década previa y disputas entre actores económicos locales e internacionales acerca de la respuesta a la crisis argentina. Una de las primeras decisiones que tomó Rodríguez Saá fue la de suspender los servicios de una parte considerable de la deuda pública, con el fin de renegociar las condiciones de pago³. Además, decretó un drástico recorte del gasto público y prometió implementar programas de asistencia social, vivienda y desarrollo que generarían puestos de trabajo. El presidente y su equipo de asesores decidieron también mantener la convertibilidad y posponer la implementación de un nuevo régimen monetario hasta después de la elección presidencial que se planeaba convocar en marzo de 2002. Para entonces se esperaba haber conseguido la asistencia financiera del FMI y haber recuperado la legitimidad política que hiciera posible la implementación de un régimen de flotación cambiaria sin que se produjera una devaluación abrupta del peso. Para frenar el drenaje de divisas al exterior, se impuso el control de cambios. Una semana después de haber asumido Rodríguez Saá presentaba su renuncia. La falta de un claro apoyo político del propio partido, combinada con el rechazo social que generó la designación de funcionarios involucrados en actos de corrupción y la desconfianza internacional frente a un gobierno que había decidido interrumpir el pago de la deuda pública le impidieron al presidente interino avanzar más allá de anuncios que mezclaban críticas a las consecuencias de las políticas económicas de los gobiernos anteriores con compromisos de mantener las reglas de juego y de profundizar el ajuste fiscal iniciado por dichos gobiernos.

Luego de la fugaz presidencia de Rodríguez Saá, el Senado designó al entonces senador justicialista Eduardo Duhalde como presidente provisional. A poco de asumir, las nuevas autoridades elaboraron un proyecto de 'Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario' que fue rápidamente aprobada por el Congreso. Esta ley dispuso la derogación del régimen de convertibilidad y otorgó facultades al Poder Ejecutivo para fijar el tipo de cambio. Como era previsible en una economía altamente dolarizada como la argentina, se desataron numerosos conflictos en torno de la distribución de los costos de la devaluación y del cambio de reglas de juego, reclamos de compensaciones y transferencias por parte de los actores afectados e intentos más o menos afortunados de regular estos conflictos por parte del estado. Se temía además que en un escenario de acelerada volatilidad financiera, de fuertes presiones internacionales, de crecimiento del riesgo país y de pérdida de reservas internacionales, la eliminación del ancla

³La cesación de pagos afectó a bonos y títulos públicos por 61.803 millones de dólares y a otras obligaciones por 8.030 millones. No dejaron de pagarse los intereses correspondientes a los 32.362 millones de dólares de deuda con las instituciones internacionales y a 42.258 millones de dólares de préstamos garantizados que habían sido contraídos en la operación de canje de la deuda pública llevada a cabo en noviembre de 2001 (Damill et al 2005).

cambiaría pudiera desatar un proceso hiperinflacionario de final incierto.

El escenario que siguió a la devaluación se caracterizó por la profundización de la recesión, la desocupación y la pobreza, el resurgimiento de la inflación y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. A esto se le sumaba la multiplicación de pujas distributivas, la generalizada conflictividad social, reclamos de represión a la protesta social por parte de sectores económicos y políticos conservadores (incluyendo miembros del propio gobierno) y la continuidad de la crisis del sistema político. En este contexto, los planes que intentaban resolver las manifestaciones más inmediatas de la crisis, recuperar la capacidad operativa estatal y satisfacer algunas demandas sectoriales estuvieron lejos de establecer reglas de juego aceptadas por el conjunto de los actores involucrados en cada una de las numerosas situaciones de conflicto. Frecuentemente las decisiones que se anunciaban no se podían implementar por la oposición que generaban o sufrían modificaciones que terminaban por cambiar su sentido. La resistencia se extendía a muchos funcionarios y legisladores del partido oficialista, que se negaban a aceptar algunas de las medidas propuestas como salida de la crisis. Así, a la crítica situación económica se le sumaba un escenario de conflictos que no parecía dejarse encauzar fácilmente en los cánones de la 'política normal'. Esta dificultad se expresó en la renuncia del ministro de economía Jorge Remes Lenicov, quien fue reemplazado por Roberto Lavagna a fin de abril de 2002. El cambio de nombres implicó también un reconocimiento de la necesidad de no subordinar las políticas estatales a demandas inmediatas y contradictorias de fracciones de capital local o internacional y un intento de imponer las decisiones del estado sobre los actores en pugna para resolver la crisis. En los meses siguientes, esto se traduciría en virajes en las orientaciones de las políticas estatales destinadas a superar la crisis y en una apuesta a la 'normalización' política basada en el desgaste de la movilización, el fortalecimiento de las demandas de represión de la protesta social y las limitaciones de diversos actores sociales movilizados para avanzar en la transformación de la protesta y el repudio al sistema político en una alternativa política de resolución de la crisis.

3 La búsqueda de (elusivos) apoyos internacionales

Desde su asunción, el gobierno de Duhalde consideraba que el apoyo internacional y la asistencia del FMI eran cruciales para evitar una profundización de la crisis. Así, se realizaron incesantes esfuerzos para recomponer la relación con el Fondo y superar el agravamiento de la desconfianza internacional que había generado la cesación de pagos. Estos esfuerzos no estaban libres de dificultades, en un escenario de inestabilidad económica y repudio social a las políticas dictadas por las instituciones financieras internacionales.

El intento de ganar confianza internacional y acceder a la asistencia financiera convirtió a la

Argentina en un campo de pruebas de un nuevo enfoque contrario a las operaciones de rescate financiero impulsado por el nuevo gobierno republicano de George W. Bush⁴. El endurecimiento de la posición de Estados Unidos se combinó con posiciones aún más duras de otros estados centrales que exigían a la Argentina medidas que protegieran a los capitales originarios de sus países. Luego del estallido de la crisis, el FMI optó por posponer la asistencia hasta tanto el gobierno elaborara un plan 'sostenible'. Los alcances de este plan se irían ensanchando cada vez que el gobierno lograba satisfacer alguna de las demandas del organismo. Mediante esta táctica de presionar sin desembolsar dinero, el Fondo se situó en una posición privilegiada para formular, participar y controlar las políticas estatales de respuesta a la crisis. Desde esta posición trataba de orientar la asignación de los costos de la devaluación, evitar la temida 'vuelta al proteccionismo' y monitorear a un gobierno que era visto con suspicacia por haber convalidado la cesación de pagos de la deuda, por su discurso populista y por su debilidad política para imponer políticas de ajuste ortodoxas. La interrupción de los desembolsos revirtió el sentido de los flujos netos entre Argentina y el FMI y convirtió a éste último en un 'cobrador de primera instancia' que no sufrió la cesación de pagos ni la quita que se aplicaría a los acreedores privados (Damill et al. 2005)⁵.

En enero de 2002, una misión del organismo que llegó al país, exigía al gobierno que priorizara el equilibrio fiscal, definiera un esquema de indexación de contratos, rechazara las demandas de subsidios planteadas por actores económicos locales, estableciera un esquema de metas inflacionarias y reemplazara el tipo de cambio regulado impuesto luego de la devaluación por un régimen de flotación cambiaria. El Fondo también participaba activamente en la discusión acerca del esquema de reestructuración de los créditos y deudas bancarios e insistía en su demanda histórica de reestructuración de los bancos públicos. En marzo, una nueva misión reclamaba austeridad fiscal por parte de los estados nacional y provinciales; mayor disciplina monetaria para evitar la pérdida de valor del peso; el descongelamiento de los depósitos, la capitalización de los bancos, la liberalización de los controles de cambios y la normalización de la relación con los acreedores externos que permitieran recuperar la confianza del sistema financiero y las empresas en

⁴ La crisis argentina fue el escenario de este viraje por distintos factores. Por una parte, los inversores financieros internacionales habían tomado las medidas necesarias para protegerse contra la previsible cesación de pagos de la deuda pública argentina. Por otra parte, los rescates internacionales llevados a cabo en diversos países durante la década del '90 habían sido fuertemente cuestionados en círculos financieros internacionales por haber auxiliado a inversores que habían tomado riesgos excesivos. Entre los críticos de estas operaciones se encontraban los economistas conservadores que acompañaban al gobierno de George W. Bush y habían ganado influencia en el FMI. Alejada la posibilidad de que la quiebra de la Argentina afectara el funcionamiento de los mercados financieros internacionales, el nuevo gobierno republicano prefería una resolución de la crisis que apelara a la disciplina más que a la asistencia financiera.

⁵ A partir de 2002, el financiamiento del FMI se volvió negativo. Entre 1994 y 2001 Argentina había recibido préstamos de los organismos multilaterales por 23.000 millones de dólares y entre 2002 y 2004 pagó más de 4.600 millones de dólares (Damill et al 2005).

un reconocimiento de la dificultad política para llevar adelante el ajuste, el líder de la misión del Fondo, Anoop Singh, requería además que el país generara el consenso necesario para implementar estas medidas (Singh 2002a; Singh 2002b).

El gobierno satisfizo la demanda de dejar flotar la moneda, lo que produjo una devaluación abrupta del peso que tuvo fuerte impacto inflacionario. Entonces, el FMI reclamó la derogación de la llamada ley de ‘subversión económica’⁶ y de una norma sancionada en enero que posponía las quiebras empresarias por 180 días. El argumento que justificaba la demanda era que era que las normas existentes creaban inseguridad jurídica y conspiraban contra la posibilidad de atraer inversores. Para cumplir con esta condición el gobierno afrontaba la dificultad de legitimar imposiciones externas que resguardarían a banqueros acusados de fraudes financieros y permitirían una mayor extranjerización de la economía. Frente a cuestionamientos, el presidente Duhalde amenazó con renunciar en caso de que el parlamento no aprobara las leyes⁷. La modificación de la ley de quiebras se aprobó a mediados de mayo de 2002 y fin de mes se modificó la ley de subversión económica. Entonces el Fondo señaló las limitaciones esta modificación, ya que mantenía algunos instrumentos legales que permitían juzgar a empresarios por maniobras irregulares⁸. Al mismo tiempo, estas medidas acentuaron el descontento social que generaba la sumisión al FMI, y la convicción de que se protegía a los actores económicos responsables de la crisis.

En junio, el FMI reclamó mayor disciplina fiscal y monetaria, reclamó la inmediata apertura de las negociaciones con los acreedores de la deuda en cesación de pagos, la compensación a los bancos afectados por la crisis y la eliminación de controles a la salida de capitales, entre otras. Los funcionarios internacionales también expresaban su preocupación por el repudio social a los bancos y a las empresas privatizadas y ponían en duda la capacidad del gobierno para cumplir con los compromisos de ajuste y disciplina monetaria que estaba asumiendo, dada la debilidad política que éste tenía para imponer estos criterios sobre los actores políticos⁹. El gobierno argentino esperaba que el riesgo de que la crisis se extendiera a otros países de la región llevaría al Fondo a flexibilizar su posición. Sin embargo, éste brindó asistencia financiera a los países vecinos y excluyó a la Argentina.

En septiembre de 2002, la subdirectora gerente del FMI Anne Krüeger criticó la falta de

⁶ La llamada ‘ley de subversión económica’ había sido sancionada en 1974 para castigar a quienes colaboraran en el financiamiento de organizaciones políticas entonces consideradas ‘subversivas’. En el marco de la crisis, se había convertido en un instrumento legal utilizado para sancionar fraudes y otros delitos financieros.

⁷ *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 23 de mayo.

⁸ *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 9 de junio. En respuesta, el decreto de promulgación de la ley eliminó el artículo que permitía perseguir estos delitos económicos.

⁹ Las dudas se planteaban especialmente en torno de la capacidad del gobierno central de imponer ajustes en las provincias.

voluntad política para llevar adelante las reformas¹⁰. Esta crítica generó un cambio en el tono por parte de sus contrapartes argentinas. El ministro de economía, Roberto Lavagna, recordó que el FMI había pronosticado un brote hiperinflacionario y destacó el hecho de que se había logrado estabilizar la economía sin asistencia externa. También reivindicó las medidas de control de cambios implementadas para evitar la mayor desvalorización del peso y rechazó algunos de los requerimientos de la institución que resultaban políticamente irritantes¹¹. Anunció además que mientras no se lograra un acuerdo con el FMI, no se usarían las escasas reservas del Banco Central para pagar la deuda con las instituciones financieras internacionales. A pesar de este endurecimiento, el ministro ratificaba la necesidad de lograr el acuerdo para obtener financiamiento del Banco Mundial y del BID; criticaba las decisiones legislativas y judiciales que limitaban las políticas de ajuste y reclamaba que los candidatos presidenciales expresaran su voluntad de respetar el acuerdo con el Fondo¹². En octubre, el FMI volvió a frustrar las expectativas del gobierno de firmar un acuerdo, reclamando la suba de impuestos y la reducción del gasto público provincial¹³. Se reiteró también la negativa del ministro de economía a aceptar la demanda de mayores impuestos, que eran vistos como una amenaza a la incipiente reactivación económica. Accedió en cambio a ejercer mayor control sobre el gasto público provincial¹⁴.

Sin lograr refinanciar la deuda, en noviembre de 2002, las autoridades económicas decidieron cumplir sólo parcialmente con un pago al Banco Mundial. Un mes más tarde, el Banco interrumpió el desembolso de fondos. A pesar de que el FMI advertía acerca de las consecuencias negativas del incumplimiento, la decisión no generó mayores controversias en el país y no afectó al mercado cambiario. Además de que la Argentina tenía vedado desde antes el acceso al crédito internacional, para entonces se había roto el consenso que pregonaba la aceptación incondicional de las demandas de las instituciones financieras internacionales como garantía de confiabilidad del país. Mientras justificaba la interrupción del pago al Banco Mundial y criticaba al FMI, el ministro de economía buscaba el apoyo del G7 y del Tesoro de EUA para quebrar la resistencia de los funcionarios técnicos del organismo y reclamaba en el país que se satisficieran algunas de las condiciones demandadas por el Fondo. Por su parte, los funcionarios internacionales insistían en sus demandas y alegaban además la dificultad de negociar con un gobierno que sería reemplazado en sólo cinco meses aunque poco después se anunció que en enero de 2003 se firmaría un acuerdo de

¹⁰ *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 6 de septiembre, ver también Krueger (2002).

¹¹ En particular, la demanda de inmunidad para los directores del Banco Central, la reducción del número de bancos públicos y el cambio compulsivo de ahorros retenidos en los bancos por bonos.

¹² *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 1 de septiembre; 3 de septiembre.

¹³ *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 1 de noviembre.

¹⁴ Mediante el decreto 2263/02 se establecieron montos máximos y condiciones para la transferencia de recursos del estado nacional a las provincias.

transición (Dawson 2002)¹⁵. Dicho acuerdo, que evitaría que la cesación de pagos con el Banco Mundial se extendiera al BID y al propio FMI, fue resultado de la presión del Tesoro de EUA, el gobierno español y el resto de los países del G7 sobre los funcionarios técnicos del Fondo, surgida de la preocupación acerca de los efectos potencialmente negativos que una moratoria tendría sobre los mercados emergentes¹⁶. La firma del acuerdo se pospuso por las objeciones de los funcionarios técnicos del FMI. Como respuesta, el gobierno decidió no pagar un vencimiento de la deuda con el BID y reiteró la intención de no pagar al FMI¹⁷. Entonces, a fin de enero se firmó un acuerdo que se extendería hasta agosto de 2003 y que permitiría el refinanciamiento de las deudas pendientes con las instituciones financieras internacionales, aunque no otorgaría nuevos fondos. A cambio, el gobierno se comprometía a reducir el gasto público, a compensar a los bancos por los costos asociados con la devaluación, a iniciar negociaciones tendientes a reanudar el pago de la deuda pública con acreedores privados, a autorizar incrementos en los precios de los servicios públicos y a garantizar la inmunidad de los directores del Banco Central y a reestructurar los bancos públicos (Lavagna y Prat Gay 2003).

En marzo de 2003, al momento de la revisión de las metas del acuerdo firmado en enero, la recuperación económica, la mejora de la recaudación y la caída del gasto público habían permitido cumplir holgadamente con las metas fiscales¹⁸. Entonces, el Director Gerente del Fondo, Horst Köhler, planteaba la satisfacción de la institución frente a indicadores financieros y económicos favorables pero insistía en los puntos pendientes, entre ellos, la renegociación de la deuda, demora en la sanción de las leyes que reformulaban las relaciones fiscales entre el estado nacional y las provincias y la reconstrucción del sistema bancario¹⁹. Recomendaba además la eliminación del control de cambios y una política monetaria “prudente que será esencial para anclar las expectativas inflacionarias” (FMI 2003b).

La dureza del FMI se prolongaría más allá del interinato de Eduardo Duhalde. Pero ya durante los últimos meses de su gobierno, la necesidad de responder a conflictos y demandas múltiples limitaba la posibilidad de satisfacer los requerimientos del Fondo y la mejora de la situación económica daba mayor margen de maniobra para rechazar algunos de sus requerimientos.

¹⁵ Para entonces se había establecido la convocatoria a elecciones presidenciales y el traspaso presidencial para mayo de 2003.

¹⁶ *Clarín* 2002 (Buenos Aires) 19 de diciembre; 21 de diciembre; *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 21 de diciembre.

¹⁷ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 16 de enero; 17 de enero.

¹⁸ *Página 12* 2002 (Buenos Aires) 3 de mayo.

¹⁹ En particular, la institución reclamaba que se eliminaran las vías por las cuales los ahorristas lograban obtener dólares de los bancos.

4 Nuevo escenario político y nuevas disputas con el FMI

Luego de que Carlos Menem, quien había obtenido la primera minoría electoral, renunciara a presentarse en la segunda vuelta, Néstor Kirchner asumió la presidencia del país en mayo de 2003 con un porcentaje de votos que echaba una sombra sobre las perspectivas de reconstrucción de la legitimidad del sistema político. Por otra parte, el anuncio de la permanencia del entonces ministro de economía Roberto Lavagna hacía esperar una continuidad que resultaba favorable para las negociaciones con el FMI.

La víspera del traspaso del mando presidencial estuvo cargada de advertencias empresarias que alertaban acerca de los límites que el nuevo gobierno debería respetar. Pero las definiciones del nuevo gobierno apuntaron a marcar una ruptura con el pasado inmediato y a transformar la deslegitimación de las reformas neoliberales en el discurso oficial, de manera de ganar apoyo social y recuperar la gobernabilidad. Tanto el presidente como los funcionarios que lo acompañaban planteaban su preferencia por políticas económicas activas; criticaban las reformas de la década del '90 y a quienes se habían beneficiado con ellas y rechazaban el argumento de los 'imperativos' del mercado a los que se había subordinado la acción del estado. Este clima de 'cambio de época' conviviría durante los años siguientes con la continuidad de la mayor parte de las reformas y de las configuraciones institucionales heredadas de la década previa. Las relaciones del gobierno con los sectores más concentrados de capital y con los actores económicos internacionales estarían signadas por tensiones y críticas que en general no llegaban a producir rupturas y por permanentes negociaciones y acuerdos. El reconocimiento de los reclamos de organizaciones de trabajadores desocupados y la reivindicación de las luchas por los derechos humanos se combinaron con estrategias de cooptación y fragmentación de estos movimientos.

A poco de asumir, el nuevo gobierno debía sentarse a la mesa de negociaciones para renovar el acuerdo con el FMI que vencía en agosto de 2003 y lograr el refinanciamiento de los próximos vencimientos de los pagos de la deuda con las instituciones financieras internacionales²⁰. El presidente Kirchner anunciaba su intención de lograr un acuerdo de largo plazo, pero planteaba la necesidad de supeditar la negociación al crecimiento económico y a las prioridades de política económica establecidas por el gobierno. Las prioridades eran diferentes para el Secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, quien planteaba que los compromisos fiscales que se incluyeran en el acuerdo funcionarían como garantía de que Argentina podría hacer frente a los compromisos que derivaran de la reestructuración de la deuda con los acreedores privados²¹.

²⁰ Entre septiembre y diciembre del 2003, Argentina debía pagar 6.000 millones de dólares a las instituciones financieras internacionales (*Página 12* 2003 (Buenos Aires) 5 de mayo).

²¹ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 7 de junio.

El FMI condicionaba la firma del acuerdo a la profundización del ajuste fiscal, la compensación a los bancos y el aumento de las tarifas de servicios públicos privatizados, entre otras. Además, los funcionarios de la institución criticaban la demora en el inicio de la renegociación de la deuda, la intervención de las autoridades económicas en el mercado cambiario, la emisión monetaria y las restricciones a los movimientos de capitales.²² Un documento interno alertaba además acerca de la posibilidad de una nueva cesación de pagos²³. Los países europeos se sumaban a las críticas más duras, insistiendo en el reclamo del ajuste de tarifas de los servicios públicos privatizados y en la necesidad de resguardar el interés de los acreedores en la inminente reestructuración de la deuda pública. Diferente era la postura del gobierno de Estados Unidos, que urgía a la Argentina a llevar adelante las reformas reclamadas por el Fondo, pero tenía interés en la rápida firma de un acuerdo, tanto por el temor que generaban la posibilidad de que la posición argentina se radicalizara, de que el gobierno se acercara al venezolano Chávez y de que la crisis se extendiera a la región, como por la perspectiva de que las instituciones financieras internacionales tuvieran que reconocer la deuda del país como incobrable y requirieran nuevos aportes de capital²⁴.

El presidente Kirchner se negaba a firmar acuerdos que no pudieran ser cumplidos o que pusieran en riesgo la sostenibilidad del plan económico, y supeditaba el pago de la deuda al crecimiento y a la superación de la crisis social. En el mismo sentido, el ministro de economía Roberto Lavagna admitía que no se habían cumplido acabadamente las condiciones incluidas en el acuerdo vigente, pero se negaba a aceptar el compromiso de mayor superávit fiscal y anunciaba que el presidente no cumpliría con la demanda del FMI de vetar una ley que suspendía la ejecución de los créditos hipotecarios²⁵. También descartaba la posibilidad de utilizar las reservas acumuladas en el Banco Central para reiniciar el pago de la deuda sin antes lograr una reducción considerable del monto de la misma²⁶. En el mismo sentido, advertía que no se podría pagar a los acreedores privados si no se llegaba a un acuerdo con el FMI que permitiera refinanciar la deuda con las instituciones financieras internacionales.²⁷ A la vez, Lavagna impulsaba la sanción de las leyes y la implementación de medidas que allanaran el camino del acuerdo. La Cámara de Diputados completó la aprobación de la reforma de la Ley de Entidades Financieras y de la Carta Orgánica del Banco Central, por la cual se otorgaba inmunidad a los directores del Banco Central y se autorizaba

²² *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 6 de mayo; 22 de mayo.

²³ *Clarín* 2003 (Buenos Aires) 3 de julio; *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 3 de julio.

²⁴ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 3 de septiembre. Una discusión de la posición del gobierno estadounidense ante la crisis puede verse en Helleiner, E. (2005) quien afirma que la administración Bush fue extraordinariamente condescendiente con la Argentina, a pesar de su distancia con la imagen de 'prodigalidad' de la presidencia de Clinton.

²⁵ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 24 de mayo; 25 de junio.

²⁶ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 6 de mayo.

²⁷ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 10 de julio; 24 de julio.

a éste a otorgar adelantos al Tesoro Nacional para cumplir con pagos a las instituciones financieras internacionales²⁸. También respondiendo a las críticas del FMI, el Banco Central hizo esfuerzos por reducir la liquidez, ofreciendo bonos destinados a absorber parte de los pesos que la propia institución imprimía para comprar dólares²⁹. Finalmente, con un mes de demora, en junio, se aprobó la segunda revisión del acuerdo firmado en enero.

Pero ni el apoyo de Estados Unidos ni la aprobación de las leyes pusieron fin a las tensiones con el FMI. En agosto de 2003, al momento de vencimiento del acuerdo firmado en enero, las negociaciones parecían haber llegado a un punto muerto debido a la controversia acerca de las metas de superávit fiscal y a las dudas que planteaba el organismo internacional respecto de la voluntad política del gobierno argentino de autorizar el incremento de las tarifas de los servicios públicos. En este marco, el presidente Kirchner endurecía el discurso crítico del neoliberalismo, responsabilizando al Fondo por la crisis y rechazaba las condiciones que éste ponía para renovar el acuerdo. El presidente insistía en señalar que no se profundizaría el ajuste fiscal ni se asumirían compromisos que pudieran poner en peligro la recuperación económica³⁰. En consonancia, el gobierno argentino decidió no cumplir con un pago al FMI que debía efectivizarse a principios de septiembre³¹. La decisión se produjo a pesar de la voluntad del ministro Lavagna por lograr un acuerdo, en el contexto de movilizaciones sociales de repudio al organismo, el apoyo de varios dirigentes políticos de la oposición, la solidaridad de varios presidentes latinoamericanos y la crítica de economistas ortodoxos locales³². Días después se firmó un acuerdo en el que se delineaba un programa económico que se extendería hasta fin del año 2006. Argentina se comprometía a reestructurar la deuda en cesación de pagos, a reprogramar la deuda con organismos multilaterales, a mantener un superávit fiscal de 3% para 2004 y a reducir la relación entre deuda y PBI, y entre gasto público y PBI. Además, no se utilizarían reservas del Banco Central para financiar el gasto público, se rescatarían los bonos de deuda que circulaban como cuasimonedas y se eliminarían los controles cambiarios y los impuestos sobre las exportaciones y sobre las transacciones financieras. Se crearía una agencia independiente a cargo de la regulación del sistema bancario, se reestructurarían los bancos públicos, se renegociarían los contratos de los servicios públicos privatizados, se establecerían mecanismos de apoyo a las firmas privadas que debían renegociar sus deudas y se derogaría la protección que impedía a los acreedores tomar el control de los activos de los deudores. A partir de 2004 se implementaría un esquema de metas de inflación (FMI 2003a) (Ministerio de

²⁸ Esta modificación autorizaba al BCRA a emitir moneda por un monto equivalente al 10% de la recaudación impositiva para hacer frente a pagos a las instituciones financieras internacionales.

²⁹ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 20 de junio.

³⁰ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 3 de septiembre; 6 de septiembre.

³¹ *Clarín* 2003 (Buenos Aires) 3 de septiembre; *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 10 de septiembre.

³² *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 10 de septiembre.

Economía 2003). Al concretarse el acuerdo, el gobierno cumplió con el pago al Fondo.

Para noviembre de 2003, luego de haber superado las metas comprometidas con el Fondo, el gobierno esperaba la rápida aprobación de la revisión del acuerdo³³. Sin embargo, la revisión se pospuso con el reclamo de una elevación de las metas de superávit fiscal que permitiera realizar una mejor oferta a los acreedores³⁴. También el Banco Mundial, que por entonces estaba definiendo su estrategia de asistencia al país para los años siguientes, advertía que restringiría los préstamos si no se avanzaba en la resolución de los problemas pendientes (la cesación de pagos de la deuda, el ajuste de las tarifas de los servicios públicos y la reestructuración del sistema financiero, entre otros)³⁵. Una vez más, la intervención del Tesoro estadounidense permitió destrabar la aprobación de las metas, en enero de 2004³⁶. La aprobación generó como en ocasiones anteriores la crítica de funcionarios del Fondo y de representantes de círculos financieros internacionales. En la reunión del Foro Económico Mundial en Davos, Anne Krüeger expresaba su sorpresa ante el crecimiento económico del país, sin dejar de criticar la falta de disciplina fiscal³⁷. Los funcionarios técnicos del Fondo mantenían las exigencias de una rápida renegociación de la deuda y del ajuste de las tarifas de los servicios públicos, y demandaban además la reforma de la coparticipación federal de impuestos y el ajuste de la banca pública (Dawson 2004). También planteaban requisitos para la inminente renegociación de la deuda.

A principios de 2004, frente a la posibilidad de que el FMI volviera a objetar el cumplimiento de las metas comprometidas en el acuerdo, el Presidente Kirchner anticipaba que no recurriría a las reservas internacionales del Banco Central para pagar una cuota de la deuda con el Fondo, a menos que éste aprobara el cumplimiento de las metas del acuerdo vigente y garantizara el reembolso del dinero que se giraría. También expresaba su intención de que Argentina y Brasil formularan una estrategia común para negociar con la institución³⁸. En marzo, cuando se estaba al borde de la ruptura, se llegó a un acuerdo (FMI 2004). La revisión de las metas fue aprobada luego de que las autoridades argentinas aceptaran ampliar sus obligaciones, incluyendo la reestructuración de la deuda, el superávit fiscal, el aumento de tarifas de los servicios públicos y la reforma de la ley de coparticipación federal como parte de los compromisos del programa³⁹.

En esta oportunidad, en lo que parecía ser un endurecimiento de la posición hacia la

³³ *La Nación* 2003 (Buenos Aires) 10 de noviembre; 12 de noviembre.

³⁴ *Página 12* 2003 (Buenos Aires) 19 de noviembre. Cabe señalar que para entonces se habían difundido las condiciones de la propuesta inicial del gobierno argentino para reestructurar la deuda y había generado airadas críticas por parte de los acreedores.

³⁵ *La Nación* 2003 (Buenos Aires) 26 de noviembre de 2003.

³⁶ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 10 de enero.

³⁷ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 17 de enero; 28 de enero.

³⁸ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 29 de febrero.

³⁹ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 10 de marzo; 23 de marzo.

Argentina, el secretario del Tesoro de EUA, John Taylor, respaldaba los reclamos del FMI, planteando la necesidad de que se mejoraran las condiciones de la reestructuración de la deuda que en ese momento se estaba ofreciendo a los acreedores privados. El gobierno de EUA respaldó además el informe semestral del FMI, en el que se reiteraban los reclamos de mayor superávit fiscal, aumento de tarifas y compensación a los bancos⁴⁰. Un comunicado de los miembros del G7 dado a conocer en la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial de abril de 2004 también se hizo eco de estos reclamos⁴¹. En mayo de 2004 Horst Köhler renunció a la presidencia del Fondo y fue sucedido por el español Rodrigo de Rato, quien dejó sentada la prescindencia del Fondo en la negociación entre Argentina y los acreedores privados, luego de que representantes de éstos hubieran reclamado la mediación de la institución para forzar al país a renegociar la deuda⁴². También el Secretario del Tesoro de EUA John Snow opinaba que el Fondo no debía participar de la reestructuración de la deuda⁴³. Aunque la institución no medió formalmente entre el estado argentino y los acreedores externos, no se privó de plantear reiteradamente sus objeciones y sus exigencias en materia de renegociación de la deuda⁴⁴.

Cuando las autoridades económicas argentinas dieron a conocer su oferta de reestructuración de la deuda en cesación de pagos con una quita del 75%, el rechazo internacional fue generalizado. A mediados de 2004, luego de que las autoridades económicas mejoraran su oferta y de que la Argentina cumpliera en exceso con las metas fiscales comprometidas, las presiones del FMI se centraron en la sanción de las normas que permitieran implementar el ajuste en las provincias, en el cumplimiento de las metas cualitativas del acuerdo y en la definición del porcentaje mínimo de bonistas que deberían aceptar la reestructuración de la deuda para que ésta fuera considerada válida⁴⁵. En la víspera de una revisión del cumplimiento de las metas del acuerdo que debía concretarse en julio, el Fondo y el gobierno argentino volvieron a intercambiar críticas. El director y el vocero de la institución exigían acelerar la renegociación de la deuda. Posteriormente, un documento del FMI enviado a la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía planteaba la necesidad de que el país comenzara a cancelar el capital de su deuda con la institución⁴⁶. El Ministerio de Economía por su parte formalizaba sus críticas en un documento de tono muy duro,

⁴⁰ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 22 de abril.

⁴¹ *La Nación* 2004 (Buenos Aires) 24 de abril.

⁴² *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 6 de mayo.

⁴³ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 10 de junio.

⁴⁴ Entre éstas, el reclamo de que se utilizaran las reservas del Banco Central para cancelar parte de la deuda, la exigencia de un porcentaje mínimo de acreedores que debían aceptar los nuevos bonos para que se reconociera formalmente resuelta la cesación de pagos y posteriormente el reclamo de que se tomara en cuenta la situación de los tenedores de bonos que no habían aceptado el canje a la que me referiré más adelante.

⁴⁵ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 14 de junio.

⁴⁶ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 7 de agosto.

que se dio a conocer inmediatamente después de que Rodrigo de Rato anunciara que la revisión del acuerdo quedaba en suspenso. El documento reseñaba los pronósticos errados, planteaba la incapacidad del Fondo para hacer frente a crisis de gran magnitud y ponía en duda las ventajas de una reestructuración ‘amigable’ de la deuda como la que éste reclamaba (Ministerio de Economía y Producción 2004). Además, el ministro Lavagna se negaba a modificar la propuesta argentina de reestructuración de la deuda difundida a principios de junio, a elevar las metas de superávit fiscal, a dejar caer el tipo de cambio y a bajar las retenciones a las exportaciones⁴⁷. A pesar de estas críticas y del rechazo sistemático del presidente Kirchner y de otros funcionarios a las demandas del FMI, el gobierno impulsaba la denominada “Ley de Responsabilidad Fiscal” que fijaría límites al gasto público y trataba de sortear la oposición de los legisladores que rechazaban el congelamiento del gasto público provincial⁴⁸. También intentaba avanzar en la renegociación de los contratos con las empresas de servicios públicos privatizadas y en la reestructuración de la banca pública.

Como las dificultosas negociaciones necesarias para imponer estas reformas no se concedían con la urgencia que demandaba la satisfacción de las demandas del Fondo, las autoridades económicas argentinas decidieron posponer las negociaciones con éste hasta después de que se completara la reestructuración de la deuda con los acreedores privados⁴⁹. Pero la postergación impedía refinanciar la deuda con las instituciones financieras internacionales. Entonces, con el fin de ganar el apoyo de éstas y del G7 en la negociación con los acreedores privados, en esta oportunidad el gobierno cumplió puntualmente con los pagos, utilizando las reservas del Banco Central⁵⁰. Mientras se hacían estos gestos de acercamiento, el presidente

⁴⁷ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 6 de agosto.

⁴⁸ *Página 12, suplemento económico Cash* 2004 (Buenos Aires) 1 de agosto; *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 5 de agosto.

⁴⁹ Aunque la cita es extensa, es interesante incluir aquí la caracterización que hacía el gobierno argentino de este momento de impasse, al presentar su propuesta de reestructuración de la deuda ante la Comisión de Valores de EUA. El documento oficial destacaba que:

“el FMI no juega ningún rol oficial en este proceso de reestructuración más allá de condicionar el financiamiento al progreso que haga el gobierno en la reestructuración de sus obligaciones de deuda. El Fondo tiene una política de no prestar dinero a acreedores [sic] morosos sólo si estos acreedores se comprometen en la medida de lo posible en negociaciones de buena fe para reestructurar las obligaciones incumplidas. No existe medida objetiva para evaluar si tales negociaciones son plausibles o si se están llevando a cabo de buena fe. El gobierno cree que ha cumplido con los criterios de buena fe a través de su diálogo con sus acreedores desde que cesó en el pago de su deuda. Sin embargo, no podemos garantizar que el FMI aplique un estándar similar de buena fe o que el FMI no se base en otros factores para medir el progreso del gobierno en la reestructuración de sus obligaciones” (Argentina 2004). Es de destacar no sólo la crítica que se hace al Fondo en este planteo sino también el énfasis que se hacía en el hecho de que el FMI no tenía ningún rol en la renegociación de la deuda, hecho que puede ser interpretado tanto como una reafirmación de autonomía por parte del gobierno argentino como una crítica ante la falta de respaldo por parte de la institución.

⁵⁰ Estos apoyos estuvieron ausentes durante la negociación con los acreedores privados (Cibils y Lo Vuolo 2005). En otro orden, cabe señalar que algunos de los vencimientos eran improrrogables mientras otros podían posponerse por un año. En los últimos meses de 2004 sería necesario pagar 1.460 millones de dólares que eran

Kirchner redoblaba sus ataques al FMI y buscaba otros apoyos y alianzas que respaldaran la posición argentina⁵¹. Hacia fines de 2004 trascendía la posible decisión de cancelar el programa de asistencia del Fondo y, contradictoriamente, la pronta reanudación de las negociaciones para lograr el respaldo del FMI a la reestructuración de la deuda privada⁵².

A principios de 2005 se concretó la reestructuración de la deuda pública en cesación de pagos. El gobierno celebró el éxito de la operación que, pese a no contar con el respaldo de las instituciones financieras internacionales, había logrado alrededor del 75% de adhesión por parte de los tenedores de bonos. Pero como la reanudación del servicio de la deuda demandaría mayores esfuerzos fiscales, inmediatamente después del acuerdo, el Ministro Lavagna redobló el esfuerzo por alcanzar un acuerdo con el FMI que permitiera refinanciar los vencimientos con las instituciones multilaterales. El Fondo seguía demandando mayor disciplina fiscal y monetaria y la liberalización del tipo de cambio, con el fin de contener la inflación y permitir la revaluación del peso (que a su vez permitiría adquirir más dólares para pagar a los acreedores). Reclamaba también la actualización de las tarifas de los servicios públicos y condicionaba el acuerdo a que se establecieran “reglas de inversión claras y respetuosas con el funcionamiento de la iniciativa privada”⁵³. Agregaba a estas demandas de larga data, la resolución de la situación de los tenedores de bonos que no habían aceptado la reestructuración⁵⁴. También funcionarios del Tesoro de Estados Unidos reclamaban al gobierno argentino que se atendiera la situación de este grupo de acreedores⁵⁵. Aunque el gobierno rechazaba las demandas de mayor disciplina fiscal y monetaria, tanto el ministro de economía como el presidente del Banco Central coincidían en la necesidad de controlar la inflación y se proponían impulsar una desaceleración de la actividad económica con mayor presión fiscal. Estaban menos dispuestos, en cambio, a limitar la emisión monetaria que se destinaba a comprar dólares para mantener el tipo de cambio alto, pilar fundamental de la recuperación económica. En su lugar, preferían emitir instrumentos del Banco Central que permitieran absorber los pesos emitidos⁵⁶. El gobierno también seguía negociando con las empresas privatizadas y estudiaba la respuesta que

improrrogables. El FMI accedió a diferir pagos por otros 1.100 millones luego de que se anunciara el proyecto de presupuesto para 2005 en el que el superávit fiscal se elevaba del 2,4% comprometido en 2004 al 3.2% y el monto destinado a pagar deuda se incrementaba en aproximadamente 3.500 millones de dólares (*Página 12* 2004 (Buenos Aires) 10 de agosto; 18 de septiembre).

⁵¹ *Página 12* 2004 (Buenos Aires) 20 de septiembre; 22 de septiembre. El gobierno argentino esperaba que el nuevo presidente español, el socialista Rodríguez Zapatero, tuviera una postura más favorable que su antecesor conservador. También intentaba establecer posiciones comunes con Brasil para negociar con las instituciones financieras internacionales.

⁵² *Página 12* 2005 (Buenos Aires) 11 de enero.

⁵³ Este último reclamo aludía a las fuertes críticas del presidente Kirchner a las empresas petroleras Shell y ESSO que habían aumentado sus precios (*Página 12* 2005 (Buenos Aires) 16 de marzo).

⁵⁴ *Página 12* 2005 (Buenos Aires) 3 de marzo; 5 de marzo. Este último reclamo suponía no reconocer que el país había salido de la cesación de pagos y esto, a su vez, limitaba la posibilidad de acceder a la asistencia del Fondo.

⁵⁵ *Clarín* 2005 (Buenos Aires) 12 de marzo.

⁵⁶ *Página 12* 2005 (Buenos Aires) 9 de marzo; 16 de marzo; *Clarín* 2005 (Buenos Aires) 15 de marzo.

debería darse a los acreedores que no habían aceptado el canje.

En marzo de 2005 Argentina recurrió a las reservas del Banco Central para efectuar un pago al FMI y logró que éste aceptara prorrogar otros vencimientos. La prórroga no fue obstáculo para que cesaran las presiones, esta vez expresadas en la consulta del Artículo IV, que establece el monitoreo anual de la situación financiera y económica de los todos estados miembros del FMI. La revisión elogiaba la recuperación económica, el desempeño fiscal y la mejora de los indicadores sociales, y reconocía la popularidad que había alcanzado el presidente Kirchner, “favorecida por la línea dura asumida frente a los inversores extranjeros y las instituciones multilaterales en un número de temas incluyendo el canje de deuda, la renegociación de las concesiones de los servicios públicos y la compensación a los bancos”. A la vez, alertaba acerca de los riesgos inflacionarios derivados del aumento de la demanda y de las presiones salariales y criticaba la intervención gubernamental en el mercado cambiario, las restricciones a los movimientos de capital y la política de contención de los aumentos de precios. Recomendaban la implementación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, el incremento de las tasas de interés, el resguardo de la autonomía del Banco Central, la eliminación de impuestos distorsivos a las exportaciones y a las transacciones financieras, el ajuste de los precios de los servicios públicos, la apertura de la negociaciones con los acreedores que no habían aceptado el canje y el uso de las reservas del Banco Central para el pago de la deuda. Señalaba además que la sostenibilidad de la recuperación requería llevar adelante las reformas estructurales pendientes, fortalecer el sistema financiero y normalizar las relaciones con los acreedores (FMI 2005).

Para fin de junio de 2005, el gobierno argentino seguía buscando un acuerdo con el FMI que permitiera refinanciar los vencimientos de la deuda con las instituciones multilaterales. Las discrepancias entre los miembros del directorio de la institución y la falta de una acción decidida a favor del acuerdo por parte de Estados Unidos impidieron acortar la distancia entre el Fondo, que no aceptaba otorgar un programa de asistencia que no incluyera sus habituales condicionalidades, y la Argentina, que no estaba dispuesta a aceptarlas. Sin una nueva amenaza de cesación de pagos por parte de la Argentina, la institución multilateral no tenía mayor interés en llegar a un nuevo acuerdo. En diciembre, siguiendo la política adoptada por Brasil, Kirchner anunció la cancelación del total de la deuda con el FMI en un único pago de 9.810 millones de dólares que se concretó a principios de 2006. El pago que, como se mencionó, se alineaba con una demanda previa del FMI, constituyó sin embargo un punto importante de la estrategia de coordinación regional⁵⁷ y, en ausencia de una

⁵⁷ Tanto Brasil como Uruguay estaban desendeudándose con el FMI. Venezuela por su parte, compró títulos argentinos para contribuir a financiar el pago. Tiempo más tarde, esta estrategia de coordinación se expresaría en la iniciativa argentina de elaborar una propuesta de reforma del FMI conjuntamente con los países del Mercosur.

voluntad política de romper con el FMI o de desconocer su autoridad para incidir en la estrategia económica del país, puso fin a las tensiones que hasta el momento generaban sus críticas a las orientaciones en materia de política fiscal y monetaria del gobierno argentino. Las demandas usuales de la institución (esto es, contener la inflación, liberalizar el tipo de cambio, llevar adelante reformas estructurales, mantener la disciplina fiscal e implementar el ajuste de precios de los servicios públicos, entre otras) no cesaron con la cancelación de la deuda, pero perdieron la centralidad política que habían tenido hasta entonces.

La intervención del FMI en la Argentina convirtió a la institución en blanco de numerosas críticas que excedieron las fronteras del país y contribuyó a la deslegitimación internacional de las recetas neoliberales y de sus impulsores. A la vez, las posiciones del gobierno argentino generaron atención internacional y fueron interpretadas como un desafío y una ruptura significativa con el pasado neoliberal. Sin embargo, no parece adecuado definir la estrategia de negociación con el FMI y la decisión de cancelar la deuda con la institución como actos de ‘independencia’ indiscutibles. El análisis del desarrollo histórico parece indicar en cambio un primer intento de cumplir al pie de la letra con las demandas del Fondo, durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Fracasado este intento, el gobierno comenzó a desafiar los requerimientos de desregulación del tipo de cambio y de disciplina fiscal y monetaria, apegándose a la decisión de mantener un tipo de cambio alto que alentara las exportaciones y la sustitución de importaciones. Por otra parte, buena parte de las posiciones ‘desafiantes’ del gobierno argentino parecen haber sido reacciones a la intransigencia del FMI y de los actores internacionales, más que expresiones de autonomía respecto de estas fuerzas. Fue en este proceso de agudización de las tensiones desarrollado en un escenario de recuperación económica, que el discurso de los funcionarios argentinos se fue radicalizando y que las demandas del FMI comenzaron a ser respondidas con acusaciones acerca de su responsabilidad en la crisis y sus errores de diagnóstico mientras se seguían haciendo esfuerzos para cumplir con exigencias destinadas a satisfacer a los diversos actores económicos afectados por el cambio de las reglas de juego.

5 Notas finales

Es innegable que, más allá de tensiones y cambios de rumbo, las respuestas estatales frente a las exigencias del FMI durante el período analizado se apartaron de las prescripciones de la ortodoxia económica. La rápida mejora de los indicadores económicos pareció confirmar que estos

Esta propuesta no llegó a concretarse en la Asamblea del FMI y el Banco Mundial de septiembre de 2006 en Singapur como se había planeado. Tampoco tuvo éxito la oposición argentina (y de un conjunto de países del G24) a la modificación del poder de voto de los países miembros que se aprobó en 2006 con el apoyo de los mayores accionistas de la institución.

virajes inauguraban una etapa de crecimiento e inclusión que dejaba atrás el fallido proceso de reformas estructurales. Pero los intentos de ampliar los márgenes de autonomía estatal para atender a situaciones sociales disruptivas, reconstituir la legitimidad del sistema político y recrear las condiciones necesarias para la acumulación de capital se han combinado con gestos favorables a las instituciones financieras internacionales y a los acreedores, y con concesiones a las empresas privatizadas y, en general, a los beneficiarios de las reformas de los años noventa. El discurso presidencial keynesiano ha convivido con la prioridad de la disciplina fiscal; las críticas a los beneficiarios de las privatizaciones y las reformas de los años '90 han sido paralelas a la instrumentación de medidas orientadas a reconstruir las relaciones con estos actores y los argumentos acerca de la inclusión social han estado acompañados de recomposiciones salariales que en algunos casos recuperan las pérdidas ocurridas después de la devaluación, pero que no han alterado significativamente los patrones más generales de distribución de la riqueza de la década previa ni han sido reforzadas por políticas de inclusión y redistribución de quienes han quedado fuera del mercado de trabajo formal (Gerchunoff y Aguirre 2004).

Asimismo, las reorientaciones de las políticas estatales no fueron un efecto automático de una decisión política de producir un cambio de modelo, sino el resultado de esfuerzos por superar la crisis y reestablecer condiciones económicas y políticas para el funcionamiento de la economía. Estos esfuerzos fueron orientándose en función de acuerdos con distintos actores económicos y límites políticos y sociales para producir ajustes y reacomodamientos cambiantes. El abandono del régimen de tipo de cambio fijo que había sido la columna vertebral de las reformas y la integración global durante la década del '90 no estuvo acompañado de una revisión general del andamiaje legal e institucional creado durante el período. Dentro de este marco de continuidad, se produjeron rupturas que resultaron del desenlace de las negociaciones con los actores económicos involucrados en cada caso específico. La cancelación del programa de asistencia del FMI es un ejemplo claro en este sentido.

La reivindicación de la prerrogativa estatal para intervenir en la economía ha apuntado fundamentalmente a mejorar las condiciones de acumulación de capital en el ámbito local a través del otorgamiento de numerosas ventajas y subsidios estatales. A la vez, las políticas estatales han expresado un reconocimiento de la dimensión política conflictiva de la acumulación de capital. La necesidad de administrar el conflicto social y reestablecer condiciones básicas de gobernabilidad ha llevado a poner más atención a la legitimidad y a aspectos de la reproducción social que habían sido desatendidos durante la etapa de declinación y crisis de la convertibilidad. Este escenario bien puede describirse según la definición de Perry Anderson (2007) como 'neoliberalismo compensatorio', que reemplaza al 'neoliberalismo disciplinario'.

Hecha esta caracterización de las tendencias que se configuran luego de la resolución de la crisis, vale reflexionar acerca del significado del rol del estado en la superación de la crisis, y de la mayor intervención estatal. La recuperación de la intervención del estado en la economía, en tensión o en directa contradicción con los 'imperativos' del mercado, indudablemente se distancia de la ortodoxia económica que había justificado las reformas neoliberales durante la década del noventa. Sin embargo, la recuperación de la intervención estatal no debe interpretarse como signo inequívoco del fin del neoliberalismo. La idea de que la intervención del estado es la vía para superar las tensiones de la etapa neoliberal del capitalismo pierde de vista el carácter capitalista del estado, y su rol en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas (Panitch 1998). Esto incluye su rol en la concreción del neoliberalismo, como en la reestructuración que siguió a la crisis de las reformas neoliberales. Más aún, el activismo de los estados considerados 'desarrollistas' puede ser perfectamente consistente con el neoliberalismo en la medida en que su acción fomenta la competencia, aceptando las reglas de libre comercio y apoyándose en mercados de exportación abiertos, a la vez que intervienen en la creación de la infraestructura necesaria para un buen clima de negocios (Harvey 2005). Así, el desarrollo de estructuras de intervención estatal se orienta a mejorar las condiciones para la acumulación de capital en el territorio nacional y a mejorar la posición competitiva internacional de los capitales que operan localmente. En otros términos, el protagonismo estatal contradice los postulados ideológicos de la ortodoxia neoliberal, pero no supone por sí mismo una definición de una reorientación sustantiva en la modalidad neoliberal de relaciones sociales capitalistas, que siguen constituyendo el marco en el que se desarrollan las políticas estatales. Tomando prestado el argumento de Duménil y Lévy (2006), puede decirse que la devaluación, la cancelación de la deuda y la pesificación de la economía han cuestionado varios de los postulados ortodoxos, pero lo que está en juego en la superación del neoliberalismo no son estos postulados, sino el interés de las clases dominantes, que se puede reestablecer por otros medios. En determinada etapa histórica estos 'otros medios' pueden resultar más eficaces que las recetas ortodoxas, económicamente fallidas y políticamente repudiadas.

6 Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (2007). "Jottings on the conjuncture." *New Left Review*, 48, 5-37.
- Argentina. (2004). *Prospectus - Amendment No. 3 to Registration Statement under Schedule B of the Securities Act of 1933*. Washington, 231.
- Cibils, A. y Lo Vuolo, R. (2005). *Nothing certain but debt and taxes: lessons from Argentina's recent debt debacle*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005). *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. CEDES, Buenos Aires.

- Dawson, T. (2002). *IMF statement on Argentina*. Fondo Monetario Internacional. News Brief N. 02/130, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2002/nb02130.htm>, revisado 21 de junio de 2007.
- Dawson, T. (2004). *Transcript of a Press Briefing by Thomas C. Dawson*. Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr021219.htm>, revisado 22 de junio de 2007.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2006). "Imperialism in the neoliberal era: Argentina's reprieve and crisis". *Review of Radical Political Economics*, 38(3), 388-396.
- Ministerio de Economía (2003). *Memorando de política económica. Acuerdo con el FMI*. Ministerio de Economía, Buenos Aires, disponible en www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_acuerdo.htm, revisado 15 de mayo de 2007
- Gerchunoff, P. y Aguirre, H. (2004). *Retórica política y política económica: La administración de Kirchner*. Fundación PENT, Buenos Aires.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford; Nueva York.
- Helleiner, E. (2005). "The strange story of Bush and the Argentine debt crisis". *Third World Quarterly*, 26(6), 951-969.
- Fondo Monetario Internacional (2003a). *IMF Approves US\$12.55 Billion Three-Year Stand-By Credit for Argentina*, Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr03160.htm>, revisado 22 de junio de 2007.
- Fondo Monetario Internacional (2003b). *IMF Completes First Review of Transitional Stand-By Arrangement with Argentina, Approves US\$307 Million Disbursement*, Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr0338.htm>, revisado 23 de junio de 2007.
- Fondo Monetario Internacional. (2004). *IMF Executive Board Completes Second Review of Argentina's Stand-By Arrangement*. Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr0457.htm>, revisado 23 de junio de 2007.
- Fondo Monetario Internacional (2005). *Argentina: 2005 Article IV Consultation*. Fondo Monetario Internacional, disponible en www.internationalmonetaryfund.com/external/pubs/ft/scr/2005/cr05236.pdf, revisado 25 de junio de 2007.
- Krueger, A. (2002). *Transcript of a Press Briefing on the 2002 Annual Report*. Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr020917.htm>, revisado 20 de mayo de 2007.
- Lavagna, R. y Prat Gay, A. (2003). *Argentina - Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/arg/01/index.htm>, revisado 24 de junio de 2007.
- Panitch, L. (1998). "The state in a changing world: social-democratizing global capitalism?" *Monthly Review*, 50(5), 11-22.
- Ministerio de Economía (2004). *Argentina, el FMI y la crisis de la deuda*. Ministerio de Economía, Buenos Aires, disponible en www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro2/2_fmi_crisis_deuda.pdf, revisado 28 de agosto de 2005.
- Singh, A. (2002a). *Introductory Remarks on the Role of the IMF Mission in Argentina*. Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr020410.htm>, revisado 20 de junio de 2002.
- Singh, A. (2002b). *Press Statement by the IMF Mission to Argentina*, Fondo Monetario Internacional, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2002/nb0220.htm>, revisado 20 de junio de 2007.