

## ¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde

Ignacio Labaqui\*

### Resumen

*El Fondo Monetario Internacional (FMI) desempeñó un rol central durante la crisis argentina de 2001-2002. Luego del colapso de la convertibilidad el gobierno buscó un acuerdo con el FMI para acelerar la salida de la crisis. Sin embargo, el Fondo se mostró reacio a acordar con la Argentina y sólo lo hizo tras un año de arduas negociaciones que culminaron con un acuerdo de características inusuales. Este trabajo analiza las negociaciones que mantuvo el gobierno de Eduardo Duhalde con el FMI durante 2002 con el objeto de explicar el por qué de la dureza del FMI y el modo en que el gobierno argentino logró finalmente obtener asistencia financiera. Para ello se utiliza el enfoque de juego de dos niveles de Putnam.*

Palabras clave: FMI - Argentina - crisis de 2002 - juego de dos niveles - negociaciones

### Abstract

*The International Monetary Fund (IMF) played a central role during the Argentinean crisis of 2001-2002. After the collapse of the convertibility plan, the government searched an agreement with the IMF with the goal of speeding up the end of the crisis. However, the Fund showed reluctant to agree with Argentina and only abided to do so after a year of painstaking negotiations, which culminated with an agreement of unusual characteristics. This paper analyzes the negotiations held by the Eduardo Duhalde administration with the Fund during 2002 with the goal of explaining the Fund's toughness and the way in which the Argentinean government was finally able to get financial assistance. With that purpose, I use Putnam's two-level game analytical framework.*

Key words: IMF - Argentina - 2002 crisis - two-level game - negotiations

Recepción del original: 15/09/2012

Aceptación del original: 12/12/2012

---

\* Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). E-mail: ignacio.labaqui@gmail.com

## Introducción<sup>1</sup>

El FMI ha desempeñado un rol protagónico en la Argentina desde su ingreso al organismo en 1956. Sin embargo, los estudios sobre las relaciones entre el país y el organismo son escasos.<sup>2</sup> La literatura suele ocuparse más de las consecuencias de las políticas promovidas que del modo en que el país negocia con el organismo.<sup>3</sup> Este trabajo apunta a comenzar a llenar ese vacío mediante un estudio de caso de las negociaciones que el gobierno de Duhalde mantuvo con el Fondo entre enero de 2002 y 2003.

Luego de suspender el pago de su deuda externa y de poner fin al régimen de convertibilidad, el gobierno argentino buscó la asistencia financiera del FMI con el objeto de amortiguar los costos de salida de la misma y acelerar la recuperación económica. Sin embargo, a pesar de la gravedad de la situación económica, el Fondo mostró una reticencia y dureza inusuales y sólo tras un año de arduas negociaciones accedió a acordar un programa de características poco usuales.<sup>4</sup>

La renuencia del Fondo, las duras exigencias planteadas durante la negociación, el carácter limitado del acuerdo alcanzado y a la vez la capacidad del gobierno de superar la intransigencia del FMI son todos rasgos salientes de estas negociaciones. El presente trabajo procura explicar tanto la inusual dureza del Fondo hacia la Argentina en 2002, así como también la forma en que el gobierno pudo vencerla.

Nuestra principal hipótesis es que tanto la extensión de las negociaciones como su resultado sólo pueden comprenderse a partir de los fuertes condicionamientos internos bajo los cuales actuaron tanto el gobierno argentino como el Fondo. Éste, sujeto a fuertes críticas desde la crisis del Sudeste Asiático y de cara al colapso del hasta hacía poco tiempo país modelo en materia de reformas, gozaba de un escaso margen para permitirse un nuevo fracaso. Sobre todo tomando en cuenta la actitud crítica de la administración Bush hacia los organismos multilaterales de crédito y

<sup>1</sup> Versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas en el *XXVIII Congreso de la Latin American Studies Association* en Río de Janeiro en junio de 2009 y en el *IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* en la ciudad de Santa Fe, Argentina, en agosto de 2009. Agradezco los valiosos comentarios y los generosos aportes de Santiago Alles y Carolina Tchintíán quienes leyeron versiones previas del trabajo. Como de costumbre, los errores son propios.

<sup>2</sup> Dos excepciones notables a esta tendencia: Mariela BEMBI y Pablo NEMIÑA, *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007; Noemí BRENTA, *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008.

<sup>3</sup> Roberto FRENKEL y Guillermo O'DONNELL, "Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos", *Estudios CEDES*, Buenos Aires, vol. 1, núm.1, 1978; Naum MINSBURG, "La alianza entre el FMI y el establishment local", Naum MINSBURG, *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma, 2003, pp. 31-66. Una excepción reciente: Pablo NEMIÑA, "Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004", *Temas y Debates*, Rosario, año 15, núm. 22, 2011, pp. 87-113.

<sup>4</sup> Eduardo AMADEO, *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*, Buenos Aires, Planeta, 2003; Ernesto TENENBAUM, *Enemigos. Argentina y el FMI: la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los noventa*, Buenos Aires, Norma, 2004; Marcelo BONELLI, *Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI*, Buenos Aires, Planeta, 2004; Guillermo NIELSEN, "Inside Argentina's financial crisis", *Euromoney*, vol. 37, num. 443, 2006, pp. 64-71.

hacia los mega paquetes de asistencia financiera característicos de la administración Clinton. Por otro lado, el gobierno de Duhalde, azotado por la peor crisis económica de la historia reciente, no podía ceder a las demandas planteadas por el FMI sin poner en riesgo su supervivencia. En este sentido, es necesario analizar la influencia de la interacción entre el plano interno y el internacional sobre las negociaciones, planteando límites y oportunidades a los actores involucrados, para lo cual utilizamos el enfoque de juego de dos niveles propuesto por Putnam.<sup>5</sup>

El artículo se organiza en tres partes. La primera sección presenta una breve descripción del marco teórico y su aplicación a las negociaciones entre Estados receptores de asistencia y el Fondo Monetario Internacional. En la segunda parte se describen las negociaciones que el gobierno de Duhalde llevó adelante con el FMI entre enero de 2002 y enero de 2003, para finalmente, analizarlas a la luz del marco teórico propuesto.

### Marco teórico

De acuerdo a Putnam, las negociaciones internacionales pueden ser analizadas como juegos de dos niveles. En un tablero (Nivel I) los jefes de gobierno negocian con sus contrapartes, en tanto que en un segundo tablero (Nivel II) lo hacen con grupos de presión y actores institucionales internos de modo de obtener apoyo para refrendar lo acordado en el primer tablero. La necesidad de consenso interno para los acuerdos internacionales abre la posibilidad de una defección involuntaria o ratificación fallida en el nivel I. Esto es, que un jefe de gobierno no logre consenso a nivel doméstico en torno a lo negociado en la arena internacional y que ello haga fracasar las negociaciones.

La clave de cualquier negociación radica en los “conjuntos ganadores” de las partes. Los mismos consisten en todos aquellos acuerdos alcanzados a nivel I susceptibles de obtener ratificación en el II. De ello se desprende que la amplitud de los conjuntos ganadores condiciona las perspectivas de un compromiso a nivel internacional. Cuanto más amplios (reducidos) sean los conjuntos ganadores, mayor (menor) será la probabilidad de acuerdo. El conjunto ganador incide a su vez sobre la distribución de los beneficios: un conjunto ganador reducido supone límites a las concesiones en la mesa de negociaciones, en tanto que los conjuntos más amplios son fuente de debilidad dado que permiten a la contraparte extraer mayores concesiones. La mayor o menor amplitud del conjunto ganador dependerá a su vez de las preferencias de los actores y las coaliciones existentes en el nivel II, de las instituciones a nivel II y de las preferencias del jefe de gobierno.<sup>6</sup>

Un análisis de dos niveles sugiere que los condicionamientos internos no necesariamente se traducen en una mayor debilidad en la negociación internacional. Como destaca Putnam, un líder político en una situación de debilidad a nivel interno buscará capitalizar una negociación internacional exitosa y a la vez la misma debilidad supondrá límites a la capacidad de hacer concesiones. La presencia de un

<sup>5</sup> Robert D. PUTNAM, “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two Level Games”, *International Organization*, Madison, vol. 42, num. 3, 1988, pp. 427-460.

<sup>6</sup> *Ibid.*

segundo nivel a su vez amplía el rango de coaliciones posibles: un jefe de gobierno puede encontrar aliados en el nivel II de la contraparte. Finalmente movidas en un tablero, generan movimientos y realineamientos en el otro que pueden facilitar o dificultar la negociación internacional.

Aunque el trabajo de Putnam se refiere principalmente a negociaciones interestatales, el marco propuesto por este autor puede ser aplicado a negociaciones con organismos multilaterales de crédito.<sup>7</sup> En el caso de las relaciones con el FMI, en el nivel I el gobierno receptor negocia con los funcionarios del Fondo las condiciones del programa de asistencia. En el nivel II el jefe de gobierno del Estado receptor requiere de consenso para ratificar lo acordado con el Fondo. En el caso de este último son los propios accionistas del organismo, representados en el Directorio, quienes tienen la decisión final sobre los programas negociados por la burocracia.

El Director Gerente es quien conduce a la burocracia del organismo y preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, órgano delegado por la Junta de Gobernadores, para la adopción de decisiones en el FMI. El Director es el nexo entre el *staff* y el Directorio. Es él quien presenta los programas negociados por la burocracia ante el Directorio y recomienda ante el mismo su aprobación.

La burocracia del organismo es la encargada de diseñar y negociar los programas, conducir sus revisiones, etc., siguiendo los lineamientos dados por el Director Gerente y el Directorio. El objetivo del *staff* es obtener el mayor grado de compromiso posible del país receptor respecto de la realización de las reformas consideradas necesarias para que el programa de asistencia sea exitoso.<sup>8</sup> A nivel individual, los funcionarios buscan extraer el mayor número de concesiones, dado que ello es congruente con su visión sobre la economía, incrementa las probabilidades de éxito de un programa y de esta forma mejora sus perspectivas de carrera.<sup>9</sup> Es decir, tanto la Gerencia como el *staff* tienen interés en la promoción de acuerdos de asistencia exitosos en la medida que ello no sólo redunda en sus perspectivas de carrera sino también en un mayor prestigio para la organización.<sup>10</sup>

El Directorio es el órgano de decisión política del FMI. Debido al sistema de voto ponderado que rige al Fondo, las economías más grandes, y particularmente los EE. UU. tienen un mayor peso dentro del organismo, si bien las decisiones relativas a la concesión de asistencia financiera se adoptan por mayoría simple. Sin embargo, las

<sup>7</sup> Miles KAHLER, "Bargaining with the IMF: Two-Level Strategies and Developing Countries", Peter EVANS, Harold JAKOBSON y Robert D. PUTNAM (eds.), *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, California, University of California Press, 1993, pp. 363-393.

<sup>8</sup> Erica GOULD, "Money Talks: Supplementary Financiers and International Monetary Fund Conditionality", *International Organization*, vol. 57, num. 3, 2003, pp. 551-586; Tony KILLICK, "Principals, Agents and the Limitations of Bretton Woods Institutions", *The World Economy*, vol. 19, num. 2, 1994, pp. 211-229; Roland VAUBEL, "Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A comparison of evidence", *The World Economy*, vol. 19, num. 2, 1996, pp. 195-210.

<sup>9</sup> Miles KAHLER, "External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment", Stephan HAGGARD y Robert KAUFMAN (eds.), *The politics of adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 89-137; Miles KAHLER, "Bargaining..." cit.

<sup>10</sup> Erica GOULD, "Delegating IMF conditionality: understanding variations in control and conformity", Darren G. HAWKINS, David A. LAKE, Daniel L. NIELSON y Michael J. TIERNEY (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 281-311; Miles KAHLER, "Bargaining..." cit.

votaciones rara vez tienen lugar. De acuerdo a las reglas del FMI, el Director Gerente evalúa el "sentido de la reunión", lo cual quiere decir que considera si, en caso de haber una votación formal, la propuesta debatida contaría con el apoyo suficiente para ser aprobada.

La negociación de un programa de ayuda comienza con la solicitud de asistencia financiera al Fondo por parte del Estado. La condicionalidad -el intercambio de asistencia financiera por reformas por parte del país solicitante- es el eje de las negociaciones entre el Fondo y el Estado receptor de asistencia.<sup>11</sup>

La probabilidad de que haya coincidencia entre las preferencias y prioridades de estos dos *constituencies* prácticamente es reducida dado que las acciones de cada parte serán afectadas por su política interna, forjando compromisos y limitando las posiciones negociadoras.<sup>12</sup> El gobierno tiene incentivos para maximizar la recepción de recursos para aliviar su situación, y a la vez resistir algunos aspectos de la condicionalidad en la medida que la misma tiene consecuencias distributivas y políticas en el corto plazo y beneficios eventuales sólo en el mediano-largo plazo.<sup>13</sup> Asimismo, la condicionalidad puede generar resistencia entre aquellos actores que perciban que sus intereses son afectados por las demandas del FMI.<sup>14</sup>

Durante las negociaciones las partes cuentan con un repertorio similar en cuanto a sus estrategias: dividir, demorar o declinar.<sup>15</sup> La división consiste en fragmentar el frente interno de la contraparte de modo de contar con el apoyo de *quinta-columnistas*. Así, los gobiernos receptores buscarán influir sobre los accionistas poderosos del FMI intentando que ellos presionen a la burocracia del organismo para que suavice sus demandas. El Fondo, por su parte, puede buscar aliados potenciales en el nivel dos del gobierno receptor tanto dentro del sector público (personal de los Ministerios de Finanzas o Bancos Centrales) como el sector privado (financiero). La demora en las negociaciones, en cambio, apunta a poner presión sobre el país receptor en caso que sus reservas internacionales estén disminuyendo a una tasa acelerada y no haya fuentes alternativas de financiamiento. Finalmente, la amenaza de retirada lleva implícita la perspectiva de un ajuste desordenado o colapso económico.<sup>16</sup>

La capacidad de los gobiernos de resistir las demandas del Fondo estará condicionada por sus recursos en el Nivel I y su situación en el II. En el Nivel I la fortaleza del Estado está condicionada por diversos factores: la disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento,<sup>17</sup> la importancia geopolítica del Estado

<sup>11</sup> Paul MOSLEY, "A theory of conditionality", Paul MOSLEY (ed.), *Development Finance and Policy Reform. Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Londres, St. Martin Press, 1992, pp. 129-153; James Raymond VREELAND, "The International and Domestic Politics of IMF Programs", *Reinventing Bretton Woods Committee and World Economic Forum conference on the Funds's Role in Emerging Markets: Reassessing the Adequacy of its Resources and Lending Facilities*, Amsterdam, Noviembre 18-19 de 2004; Miles KAHLER, "External Influence..." cit. y "Bargaining..." cit.

<sup>12</sup> Tony KILLICK, "Principals, Agents and the Limitations..." cit.

<sup>13</sup> Paul MOSLEY, "A theory of conditionality..." cit.

<sup>14</sup> Miles KAHLER, "External Influence..." cit.

<sup>15</sup> Miles KAHLER, "Bargaining..." cit.

<sup>16</sup> Ariel BUIRA, "An Analysis of IMF Conditionality", *G24 Discussion Paper N 2*, UNCTAD/Center for International Studies, Harvard University, 2003; Miles KAHLER, "Bargaining..." cit.

<sup>17</sup> Miles KAHLER, "Bargaining..." cit.

receptor para los principales accionistas del Fondo,<sup>18</sup> el tamaño de la economía y el grado de exposición de bancos internacionales.<sup>19</sup> En la medida que el Estado pueda acceder al financiamiento del mercado tendrá un mayor margen para rechazar las condiciones demandadas por el Fondo. A la vez, aquellas economías más grandes tendrán a su favor el temor de parte del propio Fondo, o sus principales accionistas, al riesgo sistémico generado por la entrada en crisis de una gran economía. Del mismo modo, un Estado que sea prioritario en términos estratégicos para uno de los principales accionistas podrá tratar de obtener el apoyo de un *padrino* en el Directorio del FMI para obtener un trato más benevolente.

A nivel II, los jefes de gobierno que atraviesen una situación de debilidad interna pueden tratar de utilizar al Fondo como chivo expiatorio. Sin embargo, frente a medidas que acarreen un elevado costo político tendrán pocos incentivos para aceptar concesiones: su margen para aceptarlas es reducido porque ello profundizaría su debilidad, y a la vez la dureza puede incrementar su capital político.<sup>20</sup>

La fortaleza del Fondo es mayor en la medida que más aguda sea la necesidad de financiamiento del receptor y menores sus alternativas de financiamiento. Asimismo, la existencia de externalidades positivas en materia de inversiones generadas por el sello de aprobación del FMI también le otorga un mayor poder negociador.<sup>21</sup> Cuanto menores sean las perspectivas de éxito de un programa basado sólo en los recursos del Fondo, mayor será la dependencia respecto de financistas suplementarios, sean Estados o instituciones financieras privadas, aumentando la permeabilidad del FMI frente a sus demandas.<sup>22</sup> A la vez, en la medida que el país receptor sea relevante para las principales potencias, mayor será la probabilidad de que las decisiones del organismo se vean influidas por motivaciones estratégicas antes que por consideraciones puramente económicas. Cuando las posibilidades de ratificación fallida sean elevadas los funcionarios requerirán mayores garantías de cumplimiento bajo la forma de acciones previas. La probabilidad de caída de la negociación estará dada por su costo para las partes. En el caso del gobierno, la caída de la negociación puede tener un mayor costo político que el de hacer concesiones. Ello puede ocurrir si la suspensión de las negociaciones genera un agravamiento de la situación económica y eventualmente una crisis política. Un ejemplo de ello sería la decisión del Fondo de suspender la asistencia financiera a la Argentina en diciembre de 2001. Desde la óptica del Fondo el costo de la caída en las negociaciones estará dado por el grado de exposición del organismo en el país en cuestión y el impacto sobre su reputación.

<sup>18</sup> Strom Cronan THACKER, "The High Politics of IMF Lending", *World Politics*, vol. 52, num. 1, 1999, pp. 38-75.

<sup>19</sup> Stephan HAGGARD y Robert KAUFMAN, "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment", Jeffrey SACHS (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, Chicago University; Lawrence J. BROZ y Michael B. HAWES, "US Domestic Politics and the International Monetary Fund policy", Darren G. HAWKINS, David A. LAKE, Daniel L. NIELSON y Michael J. TIERNEY (eds.), *Delegation...* cit., pp. 77-105; Ariel BUIRA, "An Analysis..." cit.

<sup>20</sup> Howard LEHMAN y Jennifer MCCOY, "The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game. The 1988 Brazilian Debt Negotiations", *World Politics*, vol. 44, 1993, pp. 600-644; Robert D. PUTNAM, "Diplomacy..." cit.

<sup>21</sup> Tony KILLICK, "Principals, Agents..." cit.

<sup>22</sup> Erica GOULD, "Money Talks..." cit.

## La Argentina y el FMI 2002-2003: un camino largo y sinuoso

### *El preludio de las negociaciones*

Las negociaciones entre la Argentina y el FMI tuvieron lugar en el marco de una compleja situación política, económica y social. Entre 1999 y 2001 el gobierno de la Alianza buscó sin éxito reactivar la actividad económica y evitar tanto la devaluación del peso como la suspensión de pagos de la deuda externa. El fracaso de los sucesivos ajustes disparó una crisis de confianza que se tradujo en una fuerte salida de capitales durante el segundo semestre de 2001 que llevó al gobierno a disponer a comienzos de diciembre un congelamiento de las cuentas bancarias. Políticamente aislado, sin el apoyo del Fondo, De la Rúa renunció el 20 de diciembre tras una oleada de manifestaciones populares. Su sucesor, el gobernador peronista de San Luis Adolfo Rodríguez Saá, designado por el Congreso, dispuso la suspensión de pagos de la deuda externa. Sin embargo, el retiro del apoyo de buena parte del peronismo llevó a Rodríguez Saá a renunciar tan sólo una semana luego de haber asumido. El Congreso, con el voto del justicialismo, los partidos integrantes de la Alianza y otros, esta vez designó al senador y ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde.

Al momento de la designación de Duhalde la economía acumulaba, desde el segundo semestre de 1998, una contracción del 18% del PBI, lo cual se había traducido en un marcado deterioro de los indicadores de pobreza e indigencia y un alza de la tasa de desempleo que afectaba a un 18,3% de la población económicamente activa. A pesar de los sucesivos ajustes fiscales el sector público mostraba un déficit fiscal de más de tres puntos del PBI, mientras que la economía registraba un déficit en cuenta corriente de 1,6% del producto.<sup>23</sup> Pese a la cesación de pagos con los acreedores privados decretada por Rodríguez Saá, el gobierno nacional debía afrontar en 2002 vencimientos por 9.500 millones de dólares con los organismos multilaterales de crédito (ver Tabla 1).

A este complejo cuadro cabe agregar un frágil equilibrio político social. Pese a que el peronismo tenía mayoría en ambas cámaras del Congreso y controlaba la mayor parte de las provincias, Duhalde no contaba con la legitimidad de un mandato surgido de elecciones y tampoco era el líder indiscutido del justicialismo. Consciente de ello, Duhalde incluyó en el gobierno a representantes de las diversas fracciones del peronismo e incluso a miembros del radicalismo y el Frepaso de manera de contar con una amplia base de sustento legislativo. A la vez, la caída del gobierno de De la Rúa había dejado como legado un elevado nivel de movilización social de sectores populares y medios, lo cual pasaría a formar un elemento permanente del paisaje político argentino durante 2002.

<sup>23</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA, "Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda", Documento de Análisis, 2003.

Tabla1  
Vencimientos con los organismos multilaterales de crédito en 2002  
en millones de dólares

	Organismo			Total
	FMI	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo	
Principal	5.692,3	1.340	937	7.969,3
Intereses	562,9	512	482	1.556,9
Total	6255,2*	1.852	1.419	9.526,2

\* El pago de unos 4,957 millones correspondientes a la Facilidad de Reserva Suplementaria podía ser prorrogado, aunque ello dependía de una decisión del Directorio del FMI. El Directorio aprobó en sucesivas reuniones la postergación de esos pagos. En algunos casos, la misma distó de ser un trámite sencillo para el gobierno argentino.

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI y del Ministerio de Economía.

### *Duhalde y el FMI: los primeros meses*

A poco de asumir, el gobierno puso fin al régimen de convertibilidad,<sup>24</sup> sustituyéndolo por un esquema cambiario dual con un tipo de cambio libre para operaciones financieras y una paridad fija, un 40% más elevada, para operaciones de comercio exterior. Haciendo uso de la amplia delegación de facultades efectuada por el Congreso, el gobierno pesificó y congeló las tarifas de los servicios públicos privatizados y convocó a la renegociación de sus contratos; dispuso la conversión a pesos de deudas y depósitos en divisas del sistema financiero, disponiendo para las primeras una tasa de US\$1=\$1 y de US\$1=\$1,4 para los segundos. Con el objetivo de evitar una transferencia de ingresos como consecuencia de la devaluación y a la vez buscando apuntalar las cuentas fiscales, el gobierno estableció derechos sobre las exportaciones de hidrocarburos, luego extendidos a un rango más amplio de productos. Finalmente, en relación a los depósitos bancarios inmovilizados por el gobierno de De la Rúa -el llamado 'corralito bancario'-, el gobierno estableció un congelamiento más amplio y una reprogramación de los mismos.

Tras la adopción de estas primeras medidas, se retomaron los contactos con el FMI.<sup>25</sup> El objetivo inicial era obtener asistencia por 15-20 mil millones de dólares, cifra que el equipo económico creía necesaria para dar mayor certidumbre, fortalecer las reservas, financiar los pagos con organismos multilaterales y acelerar la salida de la crisis.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> En 1991, ante un cuadro de hiperinflación, la Argentina adoptó por medio de la ley de convertibilidad aprobada por el Congreso un tipo de cambio fijo convertible a una tasa de un peso argentino=un dólar. Este esquema se mantuvo vigente hasta enero de 2002.

<sup>25</sup> El FMI suspendió la asistencia financiera a la Argentina en diciembre de 2001, *La Nación*, Buenos Aires, 06/12/2001.

<sup>26</sup> Entrevista del autor con Eduardo Amadeo, *La Nación*, 08/01/2002; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.; Daniel CHUDNOVSKY, Andrés LÓPEZ y Germán PUPATO, *Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2003.



Sin embargo, desde un comienzo el Fondo se mostró abiertamente crítico de las medidas adoptadas por el gobierno. La pesificación asimétrica, el esquema cambiario dual y los cambios introducidos en la legislación de quiebras por el Congreso<sup>27</sup> con el objeto de aliviar la situación de las empresas endeudadas en el exterior fueron desde un comienzo objeto de fuertes críticas del FMI. La rápida depreciación del peso luego del abandono de la convertibilidad y la decisión de la Corte Suprema de Justicia de declarar inconstitucional a comienzos de febrero el congelamiento y la reprogramación de los depósitos bancarios dispuestos por Duhalde introducirían aún más complicaciones en la relación con el Fondo.<sup>28</sup>

Con el objeto de acelerar un acuerdo con el organismo, a comienzos de febrero el gobierno eliminó el esquema cambiario dual y decidió el envío de una misión oficial a Washington para acordar una agenda de reformas esenciales y un cronograma de desembolsos.<sup>29</sup> El saldo de la misión fue una larga lista de reclamos por parte del organismo como condición previa a cualquier negociación. Ellos incluían temas políticamente sensibles para el gobierno como el ajuste de las finanzas provinciales, un cronograma para resolver la cuestión de la deuda en cesación de pagos, una profunda reforma tributaria, la compensación a los bancos por la pesificación asimétrica, la solución al problema de los depósitos reprogramados y el descongelamiento de las tarifas de servicios públicos.<sup>30</sup>

A pesar de que tras la misión a Washington el gobierno mostró avances acordando un fuerte ajuste en las finanzas provinciales, ello no implicó mayores avances en las conversaciones con el organismo. De hecho, pronto comenzaron a surgir complicaciones provenientes tanto desde el exterior como desde dentro del país que afectarían negativamente el curso de las negociaciones. Por un lado, la decisión de algunos jueces de citar a directivos de bancos por causas relativas a los depósitos reprogramados dio pie a duras quejas de los banqueros locales ante el FMI, lo cual motivó que éste reclamara la derogación de la Ley de Subversión Económica,<sup>31</sup> instrumento utilizado por los tribunales para procesar a los banqueros, como condición previa para el inicio de una negociación en torno a un programa de asistencia.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> En enero de 2002 el Congreso introdujo cambios en la ley de quiebras que a juicio del FMI lesionaban los derechos de los acreedores. Las modificaciones eliminaban la posibilidad de que frente al rechazo de una propuesta de reestructuración de deuda por parte de la empresa concursada, los acreedores se hicieran cargo de la misma (la figura conocida como *cram-down*). Esta medida apuntaba a beneficiar a aquellas empresas endeudadas en el exterior cuyas deudas no serían alcanzadas por la conversión a pesos decretada por el gobierno. Eliminando la posibilidad del *cram-down* se procuraba evitar la "extranjerización" de empresas de propiedad nacional. Marcelo BONELLI, *Un país...* cit. y Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>28</sup> Esta última medida habilitaba el inicio de miles de acciones legales para liberar depósitos (amparos judiciales) retenidos en los bancos, poniendo al sistema bancario ante el riesgo de colapso debido a la imposibilidad de devolver los 65.000 millones de pesos en depósitos reprogramados. La decisión de la Corte fue interpretada como una respuesta al inicio de los procedimientos para la remoción de sus miembros en el Congreso, medida que gozaba del aval del gobierno.

<sup>29</sup> Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>30</sup> *La Nación*, 17/02/2002; Ernesto TENENBAUM, *Enemigos...* cit.; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.

<sup>31</sup> Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.

<sup>32</sup> Originalmente aprobada por el gobierno de María Estela Martínez de Perón y modificada y

Desde el exterior, el reemplazo de Claudio Loser y Thomas Raichmann, encargados hasta entonces del caso argentino en el FMI, por Anoop Singh, designado al frente del nuevo Departamento de Operaciones Especiales, se traduciría en una posición de mayor dureza en el organismo.<sup>33</sup> La llegada de Singh se tradujo en una nueva y más amplia lista de demandas como requisito para iniciar las negociaciones, incluyendo el freno a la salida de depósitos por vía de decisiones judiciales, la emisión de un bono compulsivo para los depósitos congelados y reprogramados, el diseño de un cronograma para la reestructuración de la deuda en cesación de pagos, la eliminación de las cuasi-monedas provinciales,<sup>34</sup> la modificación de la ley de quiebras, la derogación de la ley de subversión económica, la ratificación de los acuerdos de ajuste fiscal con las provincias por parte del Congreso y las legislaturas provinciales, la eliminación de exenciones impositivas, el retiro de controles cambiarios y el cese de las intervenciones del Banco Central en el mercado de cambios.<sup>35</sup>

Los pobres resultados del primer trimestre<sup>36</sup> y lo que se juzgaba como una excesiva permeabilidad frente al Fondo llevaron a los gobernadores y legisladores justicialistas a adoptar una postura crítica hacia el gobierno nacional que se tradujo en gestos de rebeldía en el Congreso justo cuando el gobierno debía avanzar en el tratamiento de la derogación de la ley de subversión económica, las reformas a la ley de quiebras y la implementación de un canje compulsivo de depósitos reprogramados por bonos, medidas que el Fondo reclamaba para avanzar en la negociación de un programa.<sup>37</sup>

Pese al debilitamiento en el frente interno, el gobierno priorizó los reclamos del Fondo confiando que la asistencia externa era un requisito *sine qua non* para salir de la crisis. En consecuencia, envió al Congreso un extenso proyecto de ley que entre otras medidas disponía el canje compulsivo de los depósitos reprogramados por un título público. El rechazo del Congreso a esta medida y las críticas recibidas por el ministro de Economía en la Asamblea de Primavera de los organismos de Bretton Woods de parte de los representantes del G7 sellaron la suerte del primer equipo

---

endurecida por la última dictadura militar (1976-1983), la ley de subversión económica desde su sanción fue objeto de controversias. Había sido criticada por el carácter poco específico de los delitos que perseguía, permitiendo una amplia discrecionalidad en su aplicación. A diferencia de otras leyes similares utilizadas por la dictadura militar que fueron derogadas tras el restablecimiento de la democracia, la ley de Subversión Económica permaneció vigente, aunque sin que se la aplicara hasta febrero de 2002, cuando un juez decidió utilizarla para procesar judicialmente a las autoridades de bancos privados en causas vinculadas a los depósitos congelados y reprogramados. *Página 12*, Buenos Aires, 02/04/2002.

<sup>33</sup> Ernesto TENENBAUM, *Enemigos...* cit.

<sup>34</sup> Comenzando a finales de la década del '90, los gobiernos provinciales, acuciados por el desequilibrio entre sus recursos y gastos, comenzaron a pagar a empleados y proveedores con bonos, que podían ser utilizados como medios de pago, lo que en la práctica ocurrió aunque con un descuento respecto del peso. Estos bonos provinciales fueron popularmente conocidos como "cuasi-monedas".

<sup>35</sup> *Clarín*, Buenos Aires, 05/04/2002; Eduardo A. DUHALDE, *El Nuevo Rumbo I. Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2006; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>36</sup> Mostró una caída interanual del 16% en la recaudación, el dólar bordeando los 3 pesos, una caída interanual del 16% en la actividad económica y una inflación acumulada de 9,7% respecto de diciembre de 2001. MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Informe Económico Trimestral*, núm. 41, 2002.

<sup>37</sup> *La Nación*, 24/03 y 18/04/2002.

económico de Duhalde.<sup>38</sup>

El ministro Remes Lenicov, debilitado por las críticas en ambos frentes y los coqueteos de Duhalde con la posibilidad de virar hacia una estrategia económica de corte "populista", renunció a fines de abril gatillando una seria crisis política en la que la misma continuidad de Duhalde estuvo en juego.<sup>39</sup> Presionado por los gobernadores justicialistas, que le impusieron un programa de 14 puntos, Duhalde ratificó la continuidad de las negociaciones con el FMI acordando el cumplimiento de las medidas reclamadas por el organismo.<sup>40</sup> Tras varios cabildeos, Duhalde designó a Roberto Lavagna, entonces embajador ante la Unión Europea, como sucesor de Remes Lenicov al frente del ministerio de Economía.

### *De la crisis de abril hasta la entrada en atrasos con el Banco Mundial*

El nuevo equipo económico conducido por Lavagna replanteó la estrategia negociadora con el Fondo. No se usarían más reservas para afrontar pagos con los organismos multilaterales; dado el rechazo del Tesoro de los EE. UU. a un megapquete de asistencia, no se buscarían recursos frescos, sino una refinanciación de vencimientos con los organismos multilaterales hasta fines de 2003.<sup>41</sup> Con relación a los depósitos reprogramados se abogaba por una salida voluntaria. Finalmente, Lavagna era partidario de modificar la ley de quiebras, la cual –entendía– alejaba a la Argentina del resto del mundo.<sup>42</sup> Bajo estos lineamientos esperaba alcanzar un acuerdo para septiembre.

Aunque el gobierno logró en poco tiempo la aprobación por parte del Congreso de las modificaciones a la ley de quiebras y la derogación de la ley de subversión económica,<sup>43</sup> en sintonía de con las demandas del Fondo -a costa de un alto costo político por cierto-<sup>44</sup> ello no supuso mayores avances en la relación con el organismo. Si bien se obtuvo la postergación de vencimientos por 965 millones de dólares, el Fondo mantuvo su intransigencia, renovando el reclamo en torno a un canje compulsivo para los depósitos reprogramados, postura que el equipo económico rechazaba.<sup>45</sup> De hecho, el lanzamiento a inicios de junio del plan de canje voluntario de depósitos<sup>46</sup> llevó a que el *staff* del Fondo recomendara el cese de negociaciones,

<sup>38</sup> Entrevista del autor con Eduardo Amadeo, *La Nación*, 22/04/2002; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>39</sup> En ausencia de Remes, Duhalde reunió a parte del equipo económico con el economista Daniel Carbonetto, partidario de una política económica de corte "populista". Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.

<sup>40</sup> *La Nación*, 28/04/2002. Ver también el Documento de 14 puntos firmado por el presidente Duhalde y los gobernadores provinciales en la Quinta de Olivos el 24/04/2002.

<sup>41</sup> Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.

<sup>42</sup> *La Nación*, 10/05/2002.

<sup>43</sup> Muchos legisladores eran reacios a derogar la ley, entendiendo que ello sería visto como un acto de complicidad del sistema político hacia los bancos. Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>44</sup> La derogación de la ley de subversión económica supuso el fin del apoyo legislativo de parte de la UCR y el Frepaso.

<sup>45</sup> Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>46</sup> El canje permitía a los tenedores de depósitos reprogramados canjearlos total o parcialmente por títulos de deuda del Estado, en pesos o dólares, que podrían ser negociados en el mercado

postura que no halló consenso en el Directorio del organismo.<sup>47</sup>

A mediados de 2002, aunque el gobierno había cumplido con las demandas del Fondo en torno a las leyes de quiebras y subversión económica, y en relación al ajuste de las finanzas provinciales y la ratificación de los mismos por las legislaturas locales, la intransigencia del FMI en torno a diversos puntos, pero principalmente sobre los depósitos reprogramados, había resultado en un *impasse* en las negociaciones. A modo de superar la parálisis, el gobierno de los EE. UU. sugirió la creación de una “Comisión de Notables” integrada por figuras de prestigio para mediar en las divergencias entre el gobierno y el Fondo y mantener las negociaciones a flote.<sup>48</sup>

Las conclusiones de esta comisión, entregadas a fines de julio, fortalecieron la posición del gobierno. Los notables rechazaban explícitamente tanto la posibilidad de la dolarización como de una aceleración de la inflación como salidas a la crisis; esta última, sugerida por el Fondo a las autoridades en más de una oportunidad.<sup>49</sup> Más aún, en la cuestión de los depósitos reprogramados, no se inclinaban a favor de la propuesta del Fondo de un canje compulsivo de depósitos por bonos.<sup>50</sup>

Tras la misión de los notables, el gobierno consideró cumplidas todas las acciones previas reclamadas por el Fondo, abocándose a la redacción de un primer borrador de Carta de Intención, enviado a mediados de agosto. Sin embargo, el envío coincidió con un conjunto de acciones por parte del Congreso y el Poder Judicial de un considerable impacto fiscal<sup>51</sup> y que contribuyeron a abonar la tesis del *staff* del Fondo sobre la ausencia de condiciones políticas acordar un programa.<sup>52</sup>

El Fondo respondió al borrador objetando que la indefinición en torno al tema de los amparos judiciales impedía hacer una proyección creíble sobre la evolución de los depósitos, la emisión monetaria, la inflación y la asistencia a los bancos por problemas de liquidez, reclamando avances en la reestructuración del sector bancario y en la reforma de la banca pública e introduciendo una nueva demanda: la necesidad de un amplio consenso político.<sup>53</sup>

---

secundario. BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Informe al Congreso de la Nación*, 2002.

<sup>47</sup> *La Nación*, 01/06/2002; *El Cronista*, Buenos Aires, 04/06/2004; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.

<sup>48</sup> Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>49</sup> Entrevista del autor con Eduardo Amadeo. De acuerdo a éste: “La idea de sincerar ‘todas las variables, o sea, resignarse a la hiperinflación, había estado presente con mayor discreción en las charlas con Singh y Köhler, aunque ellos hablaban del eventual problema de correr detrás del mercado; nunca de prender un fósforo y echar nafta como ahora me sugería Krueger.” Eduardo AMADEO, *La salida...* cit., p. 156. También Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.

<sup>50</sup> John CROW, Hans TIETMEYER, Luis Ángel ROJO [et. al.], “Informe al Gobierno de la Argentina y el Fondo Monetario Internacional por el Panel de Consejeros Independientes”, 2002.

<sup>51</sup> El Congreso prorrogó por 60 días la aplicación del ajuste por inflación a los créditos hipotecarios y suspendió por tres meses las ejecuciones hipotecarias, medidas de emergencia adoptadas por Duhalde de modo transitorio en enero de 2002. El Senado, por su parte, aprobó un proyecto que obligaba a las casas matrices de los bancos extranjeros a responder con su patrimonio por los depósitos de sus sucursales en la Argentina, mientras que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del recorte a las jubilaciones adoptado durante 2001, alterando las proyecciones fiscales del texto enviado al FMI. *La Nación*, 16/08/2002; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>52</sup> *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 30/08/2002; *Clarín*, 30/08/2002.

<sup>53</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, transcripción de Conferencia de Prensa 29/08/2002; *El*

Si bien durante el tercer trimestre comenzó a percibirse una leve mejoría en la situación económica, el acuerdo con el Fondo seguía siendo necesario para el gobierno dado que la concentración de vencimientos en el cuarto trimestre ponía al gobierno en la disyuntiva de no pagar o hacerlo con reservas. En septiembre vencían 2.700 millones de dólares con el FMI, cuya prórroga dependía de una decisión del Directorio. A su vez, en octubre vencían cerca de 800 millones de dólares con el Banco Mundial que no eran susceptibles de postergación, lo cual fijaba una fecha límite para las negociaciones habida cuenta de la decisión de no seguir utilizando reservas para pagos de deuda.

El apoyo de Francia, España y a la vez de EE. UU. -que abonaba posturas más moderadas debido al temor de contagio regional y también por las menores pretensiones de asistencia por parte de la Argentina- permitió al gobierno obtener la postergación de los vencimientos de septiembre. Si bien durante la Asamblea de Otoño Boreal de los organismos de Bretton Woods pudo apreciarse un mayor optimismo respecto de la posibilidad de lograr un acuerdo en el corto plazo, el mismo se diluyó rápidamente.

Los reclamos del Fondo en torno a un mayor ajuste fiscal para 2003, la supresión de las restricciones y controles en el mercado de cambios, la implementación de un canje compulsivo para los depósitos reprogramados y un fuerte ajuste en las tarifas de servicios públicos llevaron a las tratativas a un nuevo *impasse*.<sup>54</sup> La intransigencia del Fondo en estos puntos tornó infructuosos los esfuerzos por acordar un programa antes del vencimiento de octubre con el Banco Mundial. Pese a la decisión del gobierno de no seguir usando reservas para pagar vencimientos de deuda en ausencia de un acuerdo, el FMI confiaba que la Argentina no se arriesgaría a entrar en atrasos con el Banco Mundial.<sup>55</sup> Llegada la fecha clave y sin certidumbres respecto de obtener asistencia, el gobierno realizó un pago simbólico de 79,5 millones de dólares y dejó impagos 725,8 millones.

### *Final de juego*

Durante el último trimestre de 2002 la situación económica mostraba una clara mejoría: la inflación se encontraba en niveles inferiores a un dígito y el tipo de cambio bajo control, en tanto que la actividad económica continuaba exhibiendo signos de recuperación.<sup>56</sup> Sólo restaba acordar con el Fondo, sin lo cual la Argentina se vería obligada a pagar a los organismos multilaterales con reservas o a entrar en atrasos con ellos, poniendo en riesgo la incipiente recuperación económica. En enero el gobierno debía pagar 977 millones de dólares al Fondo y 845 millones al BID. Ya fuera que usara reservas o entrara en atrasos, ello no sólo se traduciría en una mayor incertidumbre y presiones sobre el tipo de cambio, sino que también debilitaría las chances de Duhalde de convertirse en el "gran elector" para las elecciones presidenciales de 2003.

---

*Cronista*, 27/08/2002; *Clarín*, 22/08/2002.

<sup>54</sup> *Clarín*, 25/10/2002.

<sup>55</sup> *La Nación*, 26/10/2002; Marcelo BONELLI, *Un país...* cit.; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>56</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Informe Económico Trimestral*, núm. 43, 2002.

Por ello, tras la entrada en atrasos con el Banco Mundial, el gobierno buscó acelerar la conclusión de la negociación con el FMI. Buscando dar una muestra de consenso político, y haciendo caso de una sugerencia del Tesoro norteamericano -cada vez más proclive a un acuerdo-, acordó con 20 de los 24 gobernadores avanzar en una agenda de puntos reclamados por el Fondo.<sup>57</sup> Simultáneamente, decidió operar sobre los principales accionistas del Fondo, para lo cual el ministro Lavagna emprendió una gira por Francia, Italia, Alemania y España.<sup>58</sup> El tema de las tarifas de los servicios públicos privatizados había sido una de las diferencias con el Fondo, y buena parte de las concesionarias eran empresas de origen europeo.<sup>59</sup> La gira permitió asegurar el apoyo de Francia, España, Italia y Alemania.<sup>60</sup> A nivel interno, la excusación de un miembro de la Corte en casos relativos a la pesificación de depósitos reprogramados redujo el riesgo de un fallo que anulara la pesificación de los depósitos bancarios, removiendo así otro de los obstáculos para un acuerdo con el Fondo.<sup>61</sup>

El apoyo de buena parte del G7 permitió al gobierno a comienzos de diciembre empezar a trabajar en un programa mínimo que incluyera sólo aspectos fiscales y monetarios a cambio de una reprogramación de los vencimientos con organismos multilaterales hasta agosto de 2003.<sup>62</sup> Sin embargo, la burocracia y la conducción del Fondo sugirieron al directorio rechazar el mismo alertando sobre los riesgos elevados de incumplimiento debido a la ausencia de consenso político, de *ownership*, de garantías de cumplimiento, de un ancla monetaria firme, las dudas respecto de la brecha de financiamiento en 2003 y a la aun irresuelta cuestión de los depósitos reprogramados. Un programa, asimismo, no eliminaría el riesgo de *default* con los organismos multilaterales y la actitud del gobierno podía estimular a otros países a seguir los pasos de la Argentina dañando la credibilidad del Fondo.<sup>63</sup> Sin embargo, el Directorio rechazó estos argumentos y contra la voluntad de la gerencia y el *staff* aprobó, a mediados de enero de 2003, el Programa de Transición: un acuerdo *stand-by* de menos de un año que no proveía fondos frescos, sino que sólo otorgaba financiamiento para hacer frente a los pagos a organismos multilaterales entre enero y agosto de 2003.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> “Análisis de cumplimiento de los 14 puntos”, Documento suscripto por los gobernadores provinciales, Olivos, Buenos Aires, 20/11/2002.

<sup>58</sup> *La Nación*, 20/11/2002; Guillermo NIELSEN, “Inside Argentina’s financial crisis”, *Euromoney*, vol. 37, num. 443, 2006, pp. 64-71; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>59</sup> *La Nación*, 24/11/2002.

<sup>60</sup> *La Nación*, 02/12/2002.

<sup>61</sup> *La Nación* 04/12/2002.

<sup>62</sup> Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>63</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Article IV Consultation with Argentina*, 2003; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>64</sup> BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “Carta de Intención y Memorándum de Política Económica del Gobierno Argentino para el Programa de Transición en 2003”.

## **La Argentina, el FMI y el juego de dos niveles: análisis de una negociación prolongada**

"Yo había obtenido muestras de apoyo de la comunidad política, pero las mismas se diluían rápidamente en el frenesí de los acontecimientos. Ese clima interno que nos acosaba de un lado, y el frente externo hegemonizado por la conflictiva relación con el Fondo, por el otro, era un juego de pinzas que debíamos impedir que nos inmovilizara. Jugábamos con dos tableros simultáneos, pero las movidas en uno de ellos repercutían en las del otro y viceversa."<sup>65</sup>

El gobierno retomó los contactos con el Fondo en enero de 2002 en una posición de debilidad a nivel externo y con una base precaria de sustentación a nivel interno. Por un lado, la Argentina no era percibida como un riesgo para la salud del sistema financiero internacional.<sup>66</sup> El costo de no acuerdo era definitivamente más elevado para el gobierno que para el Fondo. A su vez, el equipo económico creía que un programa del Fondo permitiría acelerar la salida de la crisis.<sup>67</sup> Sin asistencia, los importantes vencimientos con organismos multilaterales deberían ser pagados con reservas, incrementando las incertidumbres asociadas al colapso de la convertibilidad.

En el nivel II la situación era precaria, pero no de debilidad extrema. Duhalde asumió en un contexto de movilización social elevada y gran rechazo de la opinión pública hacia la "clase política". Aunque el justicialismo contaba con mayoría en ambas cámaras y gobernaba en la gran mayoría de las provincias, presentaba un alto grado de fragmentación. Frente a ello Duhalde repartió cargos entre las distintas facciones y, a diferencia de Rodríguez Saá, otorgó cargos a radicales y frepasistas, quienes habían apoyado su elección en la Asamblea Legislativa, lo cual le permitió contar inicialmente con una amplia base de respaldo legislativo. Duhalde también había recibido muestras de apoyo de sectores productivos y del movimiento obrero organizado, a los cuales les había hecho importantes concesiones.<sup>68</sup>

La percepción de que la ayuda del FMI era clave para salir de la crisis y la creencia en que podría obtenerse un volumen importante de asistencia, la debilidad en el nivel I, y la posición relativamente estable de Duhalde a nivel interno resultaron en la realización de concesiones al Fondo. La erosión de capital político que la profundización de la crisis suponía aumentaba la creencia de que cualquier solución involucraba, sí o sí, al FMI. El gobierno no tenía margen para negociar desde una posición de fuerza.<sup>69</sup> Su conjunto ganador no era ciertamente amplio, pero había espacio para realizar concesiones que se creía acelerarían la llegada de la asistencia

<sup>65</sup> Eduardo A. DUHALDE, *El Nuevo Rumbo I...* cit., p. 306.

<sup>66</sup> Kenneth DAM, "Thoughts on the Global Economy", discurso del Secretario del Tesoro Adjunto pronunciado ante el *World Affairs Council of Washington D.C.*, 25/01/2002.

<sup>67</sup> Jorge REMES LENICOV, Eduardo RATTI y Jorge TODESCA, "La economía a principios de 2002", *Archivos del Presente*, núm. 31, 2003, pp. 81-102; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

<sup>68</sup> La devaluación y la pesificación de deudas en el caso de los industriales y el establecimiento de la doble indemnización en el caso de la CGT oficial y disidente.

<sup>69</sup> Entrevista del autor con Eduardo Amadeo.

financiera. Estas concesiones comprendieron la eliminación del esquema cambiario dual, el compromiso de ajustar las finanzas provinciales, modificar la ley de quiebras y derogar la ley de subversión económica.

En un principio no hubo una clara estrategia de negociación de parte del gobierno. El ministro de Economía Remes Lenicov propuso una estrategia gradualista de desembolsos sujetos al cumplimiento de reformas, que fue rechazada por el FMI. Los intentos de dividir a los accionistas del Fondo alertando sobre el contagio no fueron efectivos, en tanto que la amenaza de un giro populista tampoco fortaleció la posición del gobierno.

La postura del Fondo en esta etapa puede ser explicada tanto por su fortaleza en el nivel I como por las preferencias compartidas en ese momento por el *staff* y los representantes de las economías más grandes en el Directorio del organismo. Por un lado, la Argentina aparecía como un país que atravesaba una grave crisis y buscaba asistencia para salir de ella, sin tener otras alternativas de financiamiento más que los organismos de Bretton Woods. En el caso del *staff* y la conducción del Fondo, el fracaso que representó el colapso argentino, hasta hace poco un país modelo para el organismo,<sup>70</sup> otorgaba escaso margen para conceder un trato benevolente a la Argentina. Finalmente, en el Directorio, el rechazo del Tesoro a los mega-paquetes de asistencia y la demanda del G7 de que la Argentina presentara un plan sustentable claramente iban en línea con la postura de la conducción del FMI de requerir la implementación de una amplia agenda de reformas como requisito para negociar un paquete de ayuda.

La debilidad argentina permitía al Fondo exigir todas las reformas que creía necesarias para corregir los “problemas estructurales” de la Argentina. Así, el FMI presionó con éxito al gobierno para obtener la adopción de medidas de alto costo político. La permeabilidad del gobierno, la falta de resultados tangibles y el deterioro de la situación económica llevaron a la pérdida de parte del apoyo sindical y al surgimiento dentro del peronismo de dudas sobre el liderazgo de Duhalde.

Tras la llegada de Lavagna, el gobierno, consciente de las chances nulas de obtener un amplio paquete de ayuda, moderó la pretensión original de asistencia a una refinanciación de vencimientos con los organismos multilaterales de crédito. A la vez, avanzó en algunas de las demandas del Fondo pero rechazó el canje compulsivo de los depósitos reprogramados, la eliminación de las restricciones cambiarias y el cese de las intervenciones del Banco Central en el mercado de cambios, e incluso la propuesta de una salida “hiperinflacionaria” a la crisis. El carácter precario de la situación del gobierno, con un conjunto ganador más reducido que en la fase 1, impedía ceder frente a estas demandas. Su popularidad era baja, había dudas sobre la capacidad de conducción de Duhalde y el radicalismo y el Frepaso le habían retirado el apoyo legislativo. Las muertes de los dirigentes piqueteros en los incidentes de Puente Pueyrredón en junio de 2002 acentuaron la debilidad del gobierno forzando el adelantamiento de las elecciones presidenciales. En este contexto, ceder a las demandas del Fondo pondría en riesgo la estabilidad del gobierno a la vez que amenazaría la tenue mejoría observada en la economía iniciada durante el segundo trimestre. De ahí la creciente resistencia del gobierno a las demandas del Fondo.

<sup>70</sup> Michael MUSSA, *Argentina y el FMI: Del triunfo a la Tragedia*, Buenos Aires, Planeta, 2002.



Éste, gozando de una clara ventaja a nivel I, y en ausencia de un mandato claro del Directorio en el nivel II, demoraba cualquier acuerdo con el objetivo de extraer nuevas concesiones del gobierno. El FMI no tenía incentivos para promover un acuerdo, sino más bien para demorarlo: el panorama argentino presentaba demasiadas incertidumbres que en conjunto no daban garantías suficientes para avanzar en un programa que tuviera una mínima chance de éxito: "Ellos estaban contra la pared [...] no estaban dispuestos a correr ningún riesgo adicional, en particular porque estaba pendiente el tema de la Corte, y estaba pendiente la salida definitiva del 'corralito'. Y seguramente [...] no tenían los votos suficientes en el Directorio. No estaban dispuestos a ser abogados de la Argentina."<sup>71</sup>

La situación se modificó a partir del cambio gradual en la posición de los EE. UU., debido a la mayor injerencia del Departamento de Estado,<sup>72</sup> al temor por el impacto regional de la crisis que ahora daba evidencias de contagio y al carácter moderado del pedido argentino, que había tenido buen eco en el Tesoro. La posición de la línea y gerencia, sin embargo, aún era apoyada por los países industrializados poco afectados por la crisis argentina (Gran Bretaña, Países Bajos, Bélgica), que debido a su bajo costo de no acuerdo, no se verían afectados por un mayor deterioro de la posición argentina.

La entrada en atrasos con el Banco Mundial implicó un claro endurecimiento en la postura del gobierno. La dinámica misma del juego de dos niveles llevó a esta instancia. La debilidad del gobierno argentino en el nivel II alentaba en el Fondo el temor a una ratificación fallida, a la vez que la necesidad del gobierno de contar con recursos para evitar que los pagos a multilaterales drenaran las reservas, daba al Fondo una poderosa herramienta en el nivel I. Lógicamente, la conducción del organismo optó por demorar cualquier acuerdo confiando que con ello podría extraer más concesiones del gobierno. Sin embargo, éste tenía un doble incentivo para no ceder. Por un lado, no había suficiente respaldo político para hacerlo; por otro, acceder a los requerimientos del FMI en materia cambiaria podía poner en riesgo la precaria estabilidad alcanzada y la incipiente recuperación económica.

La decisión de no pagar al Banco Mundial obedecía también a una lectura más realista de la situación. El gobierno sólo necesitaba de un acuerdo si tenía que pagarle a los organismos multilaterales de crédito, que a la luz del comportamiento del Fondo, habían mutado su rol de prestamistas de última instancia a cobradores de primera instancia. La principal *zanahoria* del Fondo, la provisión de recursos en ausencia de otros prestamistas, dejó de ser tal cuando para el gobierno se hizo evidente que éste no tenía voluntad de acordar. El gobierno hizo así de la debilidad una fortaleza y transfirió el costo de no acuerdo al Fondo. El gobierno daba claras indicaciones de que estaba dispuesto a entrar en cesación de pagos con los organismos de Bretton Woods si no había perspectivas de un acuerdo en el corto plazo.<sup>73</sup> Ello tenía costos para la Argentina, pero también para los multilaterales. En el nivel I la negociación claramente se convirtió en un "juego del gallina" en el cual una de las partes, la Argentina, señaló que estaba dispuesta a ir a fondo en su amenaza de entrar en atrasos con todos los multilaterales.

<sup>71</sup> Entrevista del autor con Eduardo Amadeo.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Guillermo NIELSEN, "Inside Argentina's..." cit.; Eduardo AMADEO, *La salida...* cit.

Durante la tercera fase se hizo claro que los EE. UU. estaban a favor de un acuerdo de asistencia, aun cuando fuera mínimo, y que la burocracia y la dirección del organismo resistían esta idea por motivos claramente corporativos. El giro del gobierno norteamericano y el apoyo obtenido por el gobierno de parte de los Estados europeos luego del viaje de Lavagna debilitaron al FMI. El gobierno, mediante la reestructuración del juego y la suma de aliados en el nivel II de la contraparte, pudo ampliarle su conjunto ganador. El gobierno había cumplido con buena parte de las condiciones previas reclamadas por el Fondo y, aparte de ello, la economía había rebotado sin la asistencia externa. Ahora, con un costo de no acuerdo más elevado para los accionistas y socios del FMI, el gobierno podría finalmente lograr la asistencia financiera y vencer la intransigencia del organismo.

La estrategia de apelar directamente a los países del Directorio es, de acuerdo a la literatura revisada, raramente exitosa.<sup>74</sup> Sin embargo, la renuencia de la conducción y el *staff* a alcanzar un acuerdo fue constante y sólo esa apelación directa permitió vencer esa reticencia. El gobierno quebró así la “coalición acreedora” aislando a la gerencia y al *staff* y obteniendo el apoyo del Directorio.

La burocracia del organismo se comportó en este sentido de acuerdo a lo esperado por la teoría.<sup>75</sup> La misma señala el incentivo que supone, tanto para la organización como para sus miembros, el manejo exitoso de casos difíciles, es decir promoviendo antes que bloqueando programas de asistencia. Sin embargo, en el caso en cuestión el costo de acuerdo era mayor al de no hacer nada. Un nuevo fracaso con la Argentina (acordar un programa que luego no fuera implementado) era mayor al de esperar hasta la llegada de una nueva administración, con la cual se pudiera negociar un programa más amplio y exigente y con mayores certidumbres sobre la “paternidad” del mismo.

## Conclusión

El presente trabajo muestra las limitaciones de un análisis basado en un sólo nivel y la conveniencia de utilizar el enfoque de Putnam para este tipo de negociaciones. Un análisis de un sólo nivel hubiera predicho una negociación breve con un acuerdo de asistencia en los términos del Fondo o con una ruptura de la misma. De hecho, el gobierno argentino debería haber realizado mucho más concesiones al Fondo dado que el costo de no acuerdo era mucho más elevado para él. Sin embargo, el resultado fue bien distinto: una negociación dilatada y un acuerdo de características poco usuales adoptado contra la voluntad de la gerencia y el *staff* del Fondo.

La clave para comprender la duración de las negociaciones y su resultado radica en el carácter reducido de los conjuntos ganadores de ambas partes. El gobierno argentino se encontró constantemente en una situación precaria. Al principio de las negociaciones tenía algo más de margen para hacer concesiones sin arriesgar su supervivencia. Sin embargo, la falta de resultados en la negociación y la demora en la salida de la crisis fueron erosionando su capital político a nivel interno. A pesar

<sup>74</sup> Miles KAHLER, “Bargaining...” cit.

<sup>75</sup> Miles KAHLER, “External Influence...” cit. y “Bargaining...” cit.; Tony KILLICK, “Principals, Agents...” cit.; Roland VAUBEL, “Bureaucracy at the IMF...” cit.

de la mejoría económica durante el segundo semestre, la fragilidad política del gobierno fue una constante.

En el caso del Fondo, el mandato inicial del G7 de no conceder asistencia hasta tanto la Argentina presentara un plan sustentable era compartida por los funcionarios del organismo. No obstante, mientras EE. UU. apoyaba esta postura por razones ideológicas, el Fondo temía el costo que un nuevo fracaso con la Argentina acarrearía para la institución. El Fondo había sido blanco de amplias críticas desde la crisis del sudeste asiático. El fracaso de un país que hasta hacía poco tiempo era presentado como modelo y al cual se le había provisto de una cuantiosa asistencia en los años previos era ya una pesada carga para la institución. Luego del final de la convertibilidad, el costo de una nueva equivocación con la Argentina era sumamente elevado. Los incentivos para promover acuerdos operaron en sentido inverso. Sólo un acuerdo que incluyera todas las condiciones necesarias para corregir todo aquello que a juicio del *staff* del Fondo había llevado al colapso de la convertibilidad, era viable para el FMI.

A ello debemos sumarle la elevada dosis de incertidumbre de la situación argentina: la fragilidad del gobierno despertaba dudas razonables acerca de la posibilidad de ratificación fallida. Siendo elevado el costo de un nuevo error con la Argentina, en un contexto crítico para el Fondo, y sin una mínima garantía de éxito no es sorprendente que éste haya preferido exigir una cantidad inusual de acciones previas y haya optado por demorar la negociación, ya sea esperando que el "ajuste desordenado" forzara a la dirigencia política a ceder o que el "horror al vacío" permitiera recomponer el poder del Estado para concretar las reformas por las que abogaba el organismo. Alternativamente, era más atractivo demorar la negociación y negociar directamente con una nueva administración democráticamente electa y de mayor legitimidad efectuar las reformas que el gobierno de Duhalde no podía realizar.

El gobierno pudo superar la reticencia del Fondo mediante un cambio de estrategia basado en una mejor lectura del escenario internacional, especialmente del rechazo de los EE. UU. a los rescates financieros. Frente a la dureza del Fondo, el único camino era apelar a los países del G7, cuyos intereses -lógicamente- no eran los mismos que los del FMI. Estos intentos rara vez son exitosos. Sin embargo, el caso argentino muestra que bajo ciertas circunstancias, el Directorio puede desautorizar a la Gerencia. Para ello el gobierno reestructuró el juego, alterando las preferencias de los actores del nivel II de la contraparte. La negativa a seguir pagando con reservas y la apelación a los países del G7 con intereses en la Argentina permitieron al gobierno superar la reticencia de los funcionarios del FMI. En este sentido, el cambio de postura de los EE. UU. fue crucial. Ello podría invitar a la conclusión de que el Fondo es un mero "peón" de los intereses de los EE. UU. y del G7. Sin desconocer la obvia estructura de poder existente en el FMI, este trabajo muestra la autonomía relativa de la conducción y línea del FMI y, a la vez, la importancia del modo en que los países se conducen en las negociaciones con dicho organismo.