

La Argentina y el FMI durante las dos administraciones Bush

Por Domingo F. Cavallo
Robert Kennedy Visiting Professor in Latin American Studies
Universidad de Harvard
Boston – 5 de noviembre de 2003¹

El período de la Historia Económica Argentina que va desde mediados de la década de 1940 -cuando Juan Domingo Perón asumió como Presidente de la Nación- hasta fines de la década de 1980 puede narrarse prácticamente sin hacer ninguna referencia significativa a la influencia que pueda haber tenido el Gobierno de los EE.UU. sobre las decisiones de la Argentina. No obstante, a partir de 1989, momento en que Carlos Saúl Menem se convirtió en el primer presidente peronista elegido luego de la muerte de Perón, la relación entre la Argentina y el Gobierno de los EE.UU. ha sido considerada en varias oportunidades como factor clave en los altibajos de la economía de nuestro país.

Nacionalismo y Estatismo, la ideología que reemplazó al *Liberalismo Económico* predominante en la política argentina a lo largo de la segunda mitad del siglo diecinueve y las primeras décadas del siglo veinte, se convirtió en la principal corriente del pensamiento político durante las décadas de 1930 y 1940. Hacia 1946, cuando Perón fue votado Presidente, el *Nacionalismo* y el *Estatismo* se transformaron en la fuerza política hegemónica². Perón adoptó en forma explícita la estrategia de crecimiento que consistía en la “Industrialización por Sustitución de Importaciones” e implementó “Políticas Macroeconómicas Populistas” que prevalecieron hasta fines de la década de 1980³ y que sólo fueron interrumpidas durante muy breves períodos.

El comportamiento de la economía argentina durante esas cinco décadas responde mayormente a las políticas instrumentadas por las autoridades del país conforme al “Paradigma Peronista”. Nadie atribuye al Gobierno de los EE.UU. ninguna incidencia significativa en la aplicación de tales políticas. Cuando Menem se apartó del *Nacionalismo y Estatismo* para adoptar el *Liberalismo Económico* como marco de su gestión, los EE.UU. se convirtieron en un factor importante dentro del debate político de nuestro país. A menudo se compara el papel del Gobierno de los EE.UU. con la incidencia que tuvo el Gobierno del Reino Unido durante las épocas en que la Argentina había estado activamente ligada al Imperio Británico.

¹ Universidad de Harvard, Robert F. Kennedy Lecture Series – DRCLAS David Rockefeller Center for Latin American Studies, 5 de noviembre de 2003, Boston, U.S.A.

² El eslogan de la campaña de Juan Domingo Perón era “*Braden o Perón*”, en referencia a Spruille Braden, quien por ese entonces se desempeñaba como embajador de los EE.UU. en la República Argentina.

³ Para la descripción de dichas políticas, consultar Cavallo Domingo, Yair Mundlak y Roberto Domenech. *La Argentina Que Pudo Ser*, Los Costos de la Represión Económica. Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Fundación Mediterránea. Ediciones Manantial, 1989.

La adopción del *Liberalismo Económico*

Discrepo con quienes sostienen que las decisiones de política económica adoptadas por Menem fueron impuestas por el Gobierno de los EE.UU. a partir del llamado “Consenso de Washington”. Me desempeñé como Ministro de Relaciones Exteriores de la Administración Menem entre julio de 1989 y enero de 1991, y como Ministro de la cartera de Economía desde enero de 1991 hasta julio de 1996, justamente mientras el país revertía casi cincuenta años de política exterior y económica dominada por las ideas de *Nacionalismo* y *Estatismo*. Puedo asegurar con certeza que nuestras decisiones se basaron en nuestro propio diagnóstico sobre los orígenes del estancamiento e hiperinflación que afectaban a la Argentina, y en consecuencia, no fueron producto de ninguna imposición por parte de ningún gobierno extranjero ni de ningún organismo internacional.

No obstante, adhiero a la visión según la cual las políticas de la Administración de George H. W. Bush (“Bush 41”) constituían un incentivo para los países que pretendían abrazar el “Nuevo Orden Mundial” impulsado por los EE.UU. y ofrecían oportunidades para resolver las crisis y retomar el crecimiento económico⁴. No me caben dudas de que la actitud del Gobierno de los EE.UU. ayudó a modificar la política exterior y económica de la Argentina, y a generar un clima de amistad y un sentido de alianza entre ambas naciones, que no había existido en los cien años previos.

Hacia 1998, ocho años después de una impresionante modernización de la economía y de un rápido crecimiento económico⁵, la Argentina entraba en un proceso de recesión que se prolongaría largamente. Durante los últimos días de 2001 y a comienzos de 2002, la recesión implosionó y se desencadenó la crisis más profunda del último siglo. Una vez más, la tendencia generalizada fue culpar al gobierno de los EE.UU. por haber impuesto el Consenso de Washington y a las políticas de ajuste del FMI por haber provocado una larga recesión y la implosión de la economía en 2002. Desde mi perspectiva al frente del Palacio de Hacienda durante los nueve meses previos al derrumbe de diciembre de 2001, no coincidí con tal visión.

⁴ Ver los siguientes discursos del ex Presidente George H. W. Bush: *Remarks at a Fundraising Dinner for Gubernatorial Candidate Pete Wilson*, palabras pronunciadas en ocasión de una cena en San Francisco, California, 28 de febrero de 1990. “Una vez más, en este siglo, se transformó el mapa político del mundo. Y en cada instancia, surgió un Nuevo Orden Mundial por advenimiento de un nuevo tirano o por el estallido de una sangrienta guerra global, o su fin.” Y: Discurso a la Nación para anunciar la acción militar de los aliados en el Golfo Pérsico. Secretario de la Oficina de Prensa de LA CASA BLANCA, 16 de enero de 1991. “Cuando triunfemos - lo que sin duda ocurrirá- tendremos una verdadera posibilidad de practicar el Nuevo Orden Mundial, un orden dentro del cual una Organización de Naciones Unidas creíble llegue a ejercer su función de preservar la paz conforme a la promesa y visión de los fundadores de las Naciones Unidas.” También: Discurso sobre el Estado de la Unión, 29 de enero de 1991. “Lo que está en juego es más que un pequeño país, es una gran idea: un Nuevo Orden Mundial en donde las diversas naciones convergen por una causa común, para concretar las aspiraciones universales de la humanidad; la paz y la seguridad, la libertad y el imperio de la ley. Ése es un mundo por el que vale la pena luchar y por el que vale la pena el futuro de nuestros hijos.”

⁵ Durante este período el país logró revertir rápidamente el impacto negativo de la Crisis Mexicana de 1994-1995.

No obstante, creo sinceramente que la falta de compromiso de la Administración de George W. Bush (“Bush 43”) para con el “Nuevo Orden Mundial” y la falta de liderazgo estadounidense para las finanzas internacionales contribuyeron más que cualquier otro factor a desacreditar el *Liberalismo Económico* y empujaron a la Argentina hacia las viejas ideas y prácticas del *Nacionalismo* y *Estatismo*. Indudablemente, este regreso de la Argentina a las tradicionales políticas peronistas en materia exterior y económica no hará más que reinstalar los conflictos y tensiones que caracterizaron la relación argentino-estadounidense durante gran parte del siglo veinte.

En pocas palabras, así como la Administración “Bush 41” posibilitó que el Gobierno de Menem adoptara ideas en línea con el “Nuevo Orden Mundial” que impulsaban los EE.UU., la Administración “Bush 43” dio al Gobierno del Presidente Eduardo Duhalde argumentos para abandonar tales ideas y restituir el Paradigma Peronista que había dominado el pensamiento político y económico de la Argentina entre 1945 y 1990.

La crisis de 1989-1990

Los principales líderes políticos e intelectuales veían el proceso hiperinflacionario que comenzó en la Argentina durante el segundo trimestre de 1989 y culminó el segundo trimestre de 1991 como la resultante de un largo período de degradación institucional causado por las prácticas del *Nacionalismo* y *Estatismo*, es decir, el marco ideológico predominante por aquellas épocas. Mis colegas de la *Fundación Mediterránea* –un Instituto de Investigación Económica de Argentina- y yo habíamos caracterizado la organización económica de nuestro país como una combinación de “Capitalismo sin Mercado y Socialismo sin Plan”. Considerábamos que la solución para nuestros problemas surgiría de una completa reorganización institucional que debía incluir la “reforma del Estado” y la “reforma del mercado”⁶. Desde luego, muchas otras instituciones de investigación económica y un pequeño número de dirigentes políticos compartían esta visión de la realidad.

Entre los economistas que coincidían con esta visión, sólo dos estaban en condiciones de incidir sobre el Partido Peronista, el movimiento político ampliamente responsable de haber convertido al *Nacionalismo* y *Estatismo* en una forma de pensamiento predominante. Yo era uno de esos economistas. El otro era Guido Di Tella. Ambos habíamos sido elegidos diputados en 1987 y formábamos parte del Bloque Peronista en la Cámara Baja. Desde esa posición, durante los últimos meses de la Administración de Raúl Alfonsín tuvimos la extraordinaria oportunidad de influir en el debate y compartir nuestra interpretación de lo que estaba sucediendo en la Argentina no sólo con nuestros colegas parlamentarios sino con quienes se perfilaban como los principales candidatos del Partido Peronista para las elecciones presidenciales y gubernamentales de 1989.

Los sucesos que se venían dando en el ámbito internacional resultaron muy útiles al explicar nuestra visión a Carlos Menem. En consecuencia, la mayoría de nuestras

⁶ Ver Cavallo, Domingo F. *Volver a Crecer*, Editorial Planeta, 1984 y 1991.

conversaciones sobre la economía giraron inmediatamente hacia temas tales como el fin de la Guerra Fría, la victoria de los EE.UU., la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la antigua Unión Soviética. Gracias a su intuición natural, Menem comprendió que esos acontecimientos ofrecían diversas oportunidades a la Argentina.

Ya electo presidente, Menem nos nombró miembros de su gabinete en la cartera de Relaciones Exteriores. Como su primer⁷ Ministro de Relaciones Exteriores y luego como el Ministro de Economía que implementó las principales reformas económicas de esa presidencia, soy probablemente uno de los testigos mejor informados acerca del papel que tuvo el Gobierno de los EE.UU. en lo que respecta al cambio de paradigma introducido por Menem en la política argentina⁸.

La reforma económica: Un fenómeno gestado internamente

Quisiera comenzar destacando que ni el FMI ni el llamado Consenso de Washington tuvo influencia alguna sobre las decisiones que tomó la Argentina. Todas las reformas económicas implementadas en aquella época partieron del análisis y de las discusiones políticas que se llevaron a cabo dentro del país durante los años previos, en especial, durante la década de 1980 y en el momento del estallido hiperinflacionario de 1989. Algunas de esas reformas eventualmente coincidían con las “recetas” del Consenso de Washington pero otras contradecían sus recomendaciones, como en el caso de la Reforma Monetaria (que consistía en la aplicación de la regla cambiaria conocida como “Convertibilidad”, según la cual el peso argentino se ataba al dólar estadounidense). Es más, la Reforma Impositiva incluía medidas tales como la eliminación de los impuestos sobre las exportaciones y la reducción de las cargas sociales, que fueron explícitamente rechazadas por los funcionarios del FMI de aquel entonces⁹.

Sin embargo, yo diría que el gobierno de los EE.UU. sí influyó de manera decisiva para que Menem abandonara el paradigma peronista característico de las décadas anteriores. En ese sentido, la incidencia no se relacionaba directamente con las reformas económicas sino más bien con la actitud de la Argentina y de los argentinos hacia del resto del mundo, su relación con los demás países y, en especial, con los EE.UU.

A diferencia de la visión predominante en Latinoamérica respecto del “Tío Sam”, la influencia de la Administración Bush 41 no se ejerció por vía de la presión sino más bien por el lado de la recompensa. Esta última estaba representada por la visión del “Nuevo Orden Mundial” que planteaba George H. W. Bush y su estilo de liderazgo para los asuntos internacionales. El liderazgo de los EE.UU. para restaurar la paz y la seguridad se ejercería bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Más aún, en lo que respecta a

⁷ El segundo y último Ministro de Relaciones Exteriores del Gabinete de Carlos Menem fue Guido Di Tella (1991-1999).

⁸ Guido Di Tella sería otro testigo bien informado pero lamentablemente falleció en enero de 2002.

⁹ Cavallo, Domingo F. y Joaquín A. Cottani. “Argentina’s Convertibility Plan and the IMF”, AEA Papers and Proceedings, Vol. 87 Nr. 2 de mayo de 1997.

cuestiones económicas y sociales, las instituciones internacionales –el FMI, el Banco Mundial y el GATT (luego la OMC)- se convertirían en herramientas para el progreso económico y social global.

El Plan Brady, que ayudaría a las economías emergentes a re-ingresar en el mercado de capitales, sumado al esfuerzo colectivo de muchos países que contaban con el respaldo de los EE.UU. para obtener una significativa reducción de los subsidios agrícolas a través de la Ronda Uruguay, más la Iniciativa para las Américas, que profundizaría el libre comercio en el hemisferio, eran posibilidades muy atractivas para las naciones latinoamericanas que estaban endeudadas y aisladas. Éstos fueron los argumentos que llevaron a Carlos Menem a buscar la mejor relación posible con los EE.UU. y a revertir el sentimiento anti norteamericano de los argentinos.

Así fue que la Argentina decidió cambiar los treinta años de carrera nuclear en contra del Brasil y cancelar un programa financiado por Irak para desarrollar un misil de mediano alcance. Además, nuestro país envió un mensaje claro a la comunidad internacional: no sólo íbamos a dejar de contribuir con la proliferación misilística y atómica sino que ayudaríamos a restablecer y preservar la paz mundial a través de los esfuerzos multilaterales realizados bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Menem aprovechó este nuevo enfoque de la seguridad mundial para dar a las Fuerzas Armadas de Argentina un nuevo papel internacional y así atacar una de sus principales preocupaciones en ese momento.

De esta manera, la Argentina obtuvo un decisivo apoyo internacional para ejecutar las reformas económicas lanzadas en 1991. Entonces, presionado por el Gobierno de Washington, el FMI comenzó a cooperar con la implementación y el financiamiento del programa. Estoy convencido de que en lo que respecta a asuntos económicos, la influencia del Gobierno estadounidense fue ciertamente mayor en el caso del FMI que en el caso de la Argentina, por cuanto ese organismo multilateral de crédito recibió muchas más presiones para apoyar el plan de reformas argentinas –incluso aquéllas que contradecían las “recetas” comúnmente sugeridas por la institución– que nuestro país para adoptar el Consenso de Washington.

Más que las medidas de austeridad fiscal al estilo del FMI, nuestras políticas enfatizaban reformas estructurales por el lado de la oferta que generarían oportunidades de inversión y de mayor productividad. El Gobierno de los EE.UU. respaldaba ampliamente nuestra estrategia, mucho más que el staff del FMI. De hecho, el Director Gerente y el Directorio de este organismo terminaron aceptando nuestro programa movidos por consideraciones políticas más que por el consejo de sus equipos técnicos.

Las reformas económicas significaron estabilidad y crecimiento durante ocho años consecutivos. Tales logros incentivaron el entusiasmo de los argentinos por las reformas del Estado y del Mercado practicadas, y en ese sentido, también aumentó la popularidad de la nueva política exterior y económica del país. La Administración del Presidente Bill Clinton dio continuidad a la visión y a las iniciativas de George H. W. Bush respecto de

Latinoamérica, con lo cual ayudó a mantener, e incluso mejorar, el sentido de amistad y alianza entre la Argentina y los EE.UU.

La crisis 2001-2002

El nacimiento de la crisis argentina, que se profundizó de manera virulenta en 2001-2002, se remonta a la prolongada recesión que se inició durante la segunda mitad de 1998. Su origen se debe a una combinación de fenómenos internos y de shocks externos.

El principal fenómeno interno era la escasa disciplina fiscal de los gobiernos provinciales y su alto endeudamiento con el sistema financiero nacional. Este problema se agudizó en 1998 como consecuencia de las internas políticas del Partido Justicialista en la carrera por la candidatura presidencial para las elecciones de 1999. Además, por aquel entonces crecía la sospecha de corrupción en torno de los métodos de Menem, lo cual ponía en duda la continuidad de las reformas económicas¹⁰.

Por otra parte, el principal shock externo era la fortaleza del dólar estadounidense que, en el caso de la Argentina, se traducía en una marcada apreciación del peso frente a divisas como el real brasileño y el euro. A su vez, esta circunstancia tenía un impacto negativo sobre la producción de bienes transables, en especial sobre los productos que competían con las importaciones del Brasil.

La recesión podría haberse evitado o revertido desde un principio si la Argentina hubiera controlado el desmedido gasto de las provincias y si hubiese optado por ampliar la paridad peso-dólar de modo que se incorporara una canasta de monedas consistente con el comercio exterior del país. Sin embargo, estas reformas se demoraron hasta 2001. A mediados de ese año, comenzaba a ser evidente que la implementación de tales cambios tampoco alcanzaría para terminar con la recesión. El país había acumulado un nivel de endeudamiento público que se volvía cada vez más costoso, en especial para las provincias. En consecuencia, resultaba prácticamente inevitable considerar algún tipo de reestructuración de la deuda.

Para julio de 2001, lo que la Argentina necesitaba y esperaba del Gobierno de los EE.UU. era apoyo político para iniciar un proceso ordenado de reestructuración. Lamentablemente, la visión y el estilo de liderazgo aplicado por el Presidente George W. Bush en cuestiones internacionales impidieron que su Administración brindara a la Argentina la asistencia que precisaba.

Como contrapartida, me animo a decir que si el Presidente George W. Bush hubiese tenido la misma visión y el mismo estilo de liderazgo en cuestiones internacionales que caracterizaban a su padre, la situación hubiese terminado de otra manera. La Argentina y los argentinos no estarían hoy culpando al *Liberalismo Económico* y al FMI por el sufrimiento de la gente. Más aún, el clima de amistad y alianza de la

¹⁰ Ésa fue la razón por la que me alejé del Gobierno de Carlos Menem en 1996.

década de 1990 y la relación bilateral entre la Argentina y los EE.UU. no se hubiera resentido tanto.

Diferencias importantes de visión y liderazgo

La visión de un “Nuevo Orden Mundial” impulsada por el Presidente George H. W. Bush a principios de la década de 1990 sugería que los EE.UU. ofrecerían su liderazgo para ayudar a que las democracias emergentes se integraran en un sistema global caracterizado por el libre comercio y la globalización del capital.

Para asegurar el buen funcionamiento de esta economía global era necesario fijar reglas de juego claras y contar con organizaciones internacionales que contribuyeran con ese propósito. Al menos, así entendíamos la visión del Nuevo Orden Mundial desde la Argentina. Esta percepción coincidía con la imagen que la Administración Bush 41 proyectó con motivo de la solución propuesta e implementada en ocasión de la invasión iraquí a Kuwait. Los EE.UU. decidieron usar el paraguas de las Naciones Unidas para organizar una fuerza multilateral liderada por ellos pero integrada por muchas naciones. La Argentina decidió participar en esta iniciativa y envió tropas al Golfo Pérsico. Así, el país rompía una tradición de 100 años de neutralidad en este tipo de conflictos.

El Plan Brady para reestructurar la deuda de las economías emergentes, la manera en que el Representante Especial para Asuntos Comerciales de los EE.UU. trabajó con las naciones latinoamericanas en la Ronda Uruguay a fin de reducir los subsidios y las restricciones que afectaban el comercio agrícola, y la Iniciativa para las Américas eran indicadores claros del contenido práctico que sustentaba la visión de Nuevo Orden Mundial en el caso de Latinoamérica.

Por eso mismo, desde Latinoamérica asumimos que esas ideas implicaban el aporte del liderazgo estadounidense para ayudar a que las naciones participantes lograran resolver sus crisis, en especial cuando se derivasen de los riesgos del proceso de globalización. Tal presunción se puso a prueba durante la Crisis Mexicana de 1994. La Administración de Washington había cambiado de signo político; sin embargo, la reacción del nuevo gobierno estadounidense frente al Efecto Tequila confirmó nuestra creencia de que la visión de George Bush padre sería adoptada también por la Administración Clinton y que, por lo tanto, se convertiría en la política de los EE.UU. como nación.

Paradójicamente, el Congreso Republicano no apoyó los esfuerzos del Presidente Clinton para evitar el default de la deuda pública mexicana. En ese momento, supusimos que no se trataba de un cambio de estrategia internacional sino más bien de una actitud política de la oposición republicana al Partido Demócrata gobernante. En ese mismo sentido interpretamos luego las críticas de la Comisión Meltzer¹¹ relativas a la ayuda ofrecida por

¹¹ Ver International Financial Institutions Advisory Commission, Report of the..., marzo 2000. <http://www.house.gov/jec/imf.ifiac.htm>. Dice la página 27 del informe en inglés: “1994-95: La crisis mexicana. Muchos consideran a la crisis mexicana de 1994-1995 como un punto de inflexión en la historia del “nuevo” sistema monetario internacional y para el “nuevo” FMI. Puso de manifiesto serios

el FMI para solucionar las crisis de las economías emergentes y al énfasis que tal comisión hacía en el problema del riesgo moral que supuestamente generaba ese organismo multilateral con sus programas.

En un principio, nuestra interpretación errónea de estos aspectos nos llevó a pensar que la propuesta de Allan Meltzer¹² de mayo de 2001 -que consistía en la suspensión unilateral del servicio de la deuda pública argentina para crear un clima que obligara a los acreedores a aceptar una quita significativa- no reflejaba la opinión mayoritaria de la nueva Administración Republicana de George W. Bush¹³.

interrogantes sobre la efectividad del FMI para prevenir crisis. México ha sido el mayor beneficiario individual de crédito del FMI durante los seis años previos al colapso del peso mexicano, en diciembre de 1994. Junto con los préstamos, México recibió frecuentes consejos, condiciones y visitas de los funcionarios y del staff del FMI. Luego de la crisis, el FMI aprobó un crédito stand-by de 18 meses por valor de 17,8 mil millones de dólares, el más grande paquete financiero jamás otorgado a un estado miembro y claramente superior a los límites de crédito que el FMI había mantenido siempre. El Tesoro de los EE.UU. ofreció 20 mil millones de dólares adicionales por vía de su Fondo de Estabilización Monetaria y la red de canje de la Reserva Federal. De acuerdo con la Oficina General Contable o GAO (del inglés General Accounting Office), México terminó usando alrededor de 13 millones del dinero del FMI y 13,5 mil millones de los fondos oficiales estadounidenses. El programa mexicano sentó malos precedentes. El Congreso había demostrado que se oponía al enorme gasto para rescatar a México. Pero el Tesoro utilizó el Fondo de Estabilización Monetaria para eludir el proceso parlamentario por el presupuesto. Por su parte, el FMI eludió los procedimientos establecidos para aprobar préstamos y limitar el monto en relación con la cuota fijada por el organismo para el tomador del crédito. El FMI y el Tesoro de los EE.UU. ven el salvataje mexicano como un éxito. Efectivamente permitió que el gobierno mexicano rescatara parte de sus deudas (tesobonos) a medida que vencían. Se trataba de bonos de corto plazo sujetos al dólar, que el gobierno había emitido en un infructuoso intento por evitar la devaluación. De esta manera, los inversores privados extranjeros no enfrentaban grandes pérdidas. El crédito puente FMI-Tesoro le permitió al gobierno mexicano cumplir con sus compromisos de deuda, sostener a los bancos mexicanos insolventes, y evitar que los tomadores de crédito de bancos insolventes se vieran forzados a repagar sus deudas.” En la página 32 agrega: “1997-98: La Crisis del Este Asiático. La Crisis del Este Asiático estalló durante el verano de 1997, y su impacto se sintió alrededor de todo el mundo. Su origen se debe a causas distintas de las que provocaron la crisis mexicana. Por otra parte, involucró mayores flujos de capital, y en consecuencia, su impacto fue más fuerte. No sorprende, entonces, que el FMI haya incrementado su asistencia a más de 100 mil millones de dólares, por encima de lo que se había comprometido y superando ampliamente el alcance del programa mexicano (...). Los críticos también aducían que, al evitar o reducir las pérdidas sufridas por los acreedores internacionales, el plan diseñado en 1995 por el FMI para ayudar a México enviaba señales equivocadas a los prestamistas internacionales y a los tomadores de crédito. Es que al evitar o reducir las pérdidas de los acreedores internacionales, el FMI estaba diciendo implícitamente que si los bancos locales y otras entidades financieras incurrieran en grandes pasivos extranjeros y los gobiernos garantizaban las deudas privadas, el FMI sería el aval que proporcionaría las divisas extranjeras necesarias para honrar las garantías. Los economistas denominan “riesgo moral” al incentivo inherente a tales garantías.

¹² Lerrick, Adam y Allan H. Meltzer. *Beyond IMF bailouts: default without disruption*. Carnegie Mellon Gailliot Center for Public Affairs, Quarterly International Economics Report, mayo 2001, p. 1. Los autores sostenían que podía producirse un “default sin desorden”. Proponían “un mecanismo respaldado por el FMI mediante el cual se pudiera comprar toda la deuda de un gobierno con el sector privado a un precio de apoyo lo suficientemente debajo del valor reestructurado esperado”.

¹³ Sin embargo, ni el FMI ni el Tesoro de los EE.UU. habían demostrado predisposición alguna a otorgar el dinero necesario para respaldar un esquema de crédito de última instancia, el cual hubiera servido para evitar el colapso del sistema financiero argentino posterior a la cesación de pagos de la deuda pública. Por eso consideramos a la propuesta como un ejercicio académico sin ninguna implicancia real para la política económica. Pero los mercados lo interpretaron distinto. De hecho, los agentes económicos entendieron que

Sin embargo pronto nos alarmamos y empezamos a preocuparnos por lo que podría significar un drástico cambio de visión y de estilo de liderazgo en asuntos internacionales. Fue cuando en julio de 2001 Paul O'Neill, Secretario del Tesoro de los EE.UU., declaró: "Los argentinos han estado en problemas, con intermitencias, desde hace 70 años. No tienen ninguna industria de exportación que pueda mencionarse. Y parece que les gusta. Nadie los obligó a ser lo que son"¹⁴. Días más tarde agregó: "La Argentina está hoy en un situación muy resbaladiza, aun después de haber recibido un paquete de 41 mil millones de dólares. Estamos trabajando para encontrar un camino que nos permita crear una Argentina sustentable, no una Argentina que continúe consumiendo el dinero de los plomeros y de los carpinteros estadounidenses que ganan 50 mil dólares al año y se preguntan qué diablos estamos haciendo con sus fondos"¹⁵.

Al cabo de largas discusiones con Paul O'Neill respecto de las características de la economía argentina y del funcionamiento de varios sectores, incluyendo aquéllos a los cuales él se había referido en términos poco diplomáticos, saqué la conclusión de que el Secretario del Tesoro norteamericano tenía al menos una preocupación legítima acerca de la situación argentina: estábamos pagando muy altas tasas de interés marginal por nuestras obligaciones, lo que en última instancia haría que la dinámica de la deuda se volviese completamente insostenible.

Yo aseguraba que el default y la imposición de una considerable quita a los acreedores – tal como Allan Meltzer proponía y los mercados interpretaban como señal del Gobierno de los EE.UU.- sólo lograrían agravar la situación. De hecho, destruirían tanto el sistema financiero como el sistema privado de ahorro previsional. Sin embargo, estábamos dispuestos a iniciar un proceso "ordenado" de reestructuración si encontrábamos la forma de proteger los fondos jubilatorios, los ahorros de los argentinos y las instituciones financieras.

Luego de ciertas dudas, O'Neill declaró que estaba dispuesto a apoyar un paquete de rescate adicional del FMI, aunque con la condición de que el acuerdo incluyera un plan de reestructuración que redujese significativamente el costo de los intereses de la deuda pública. Acepté su planteo y de inmediato me dispuse a trabajar con el FMI y el staff del Tesoro de los EE.UU. en los detalles del paquete por 8 mil millones de dólares aprobado por el Directorio del Fondo Monetario a fines de agosto de 2001.¹⁶

la Argentina podría decidir unilateralmente interrumpir el servicio de su deuda, incluso sin el apoyo de un prestamista de última instancia.

¹⁴ Ver *The Economist*, 19 de julio de 2001. También, www.economist.com
http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=701377.

¹⁵ Entrevista concedida a la cadena de noticias estadounidense CNN, 17 de agosto de 2001. La entrevista fue citada en diversos medios de comunicación. Ver diario *LA NACIÓN*, 18 de agosto de 2001; p. 7.

Economía. www.lanacion.com.ar/01/08/18/de_328554.asp.
También, www.bradynet.com/bbs/argentina/100081-0.html

¹⁶ Ver Druckerman, Pamela. "How U.S. Academics are riling Argentina," *The Wall Street Journal*, 28 de agosto de 2001; www.bradynet.com/bbs/em/100131-0.html

La razón fundamental por la que nos concederían el paquete era el compromiso argentino de eliminar el déficit fiscal e iniciar un proceso ordenado de reestructuración de deuda con la asistencia del FMI. Sin embargo, en la práctica no recibimos ninguna ayuda de ese organismo multilateral de crédito. Al contrario, el FMI demoró su respuesta a nuestras preguntas y propuestas acerca de cómo encarar el proceso de reestructuración. Incluso, el Fondo llegó a hablar públicamente de un “Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana” o SDRM (del inglés, *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*)¹⁷, que no estaría disponible para asistir a la Argentina. No obstante, los observadores del mercado prestaron mucha atención a tales comentarios y asumieron que el caso argentino sería un modelo del enfoque que el FMI aplicaría en futuras crisis, es decir, del Mecanismo de Reestructuración de Deuda Soberana.

La declaración de Anne Krueger, Vicedirectora del FMI, acerca de que el mecanismo SDRM requeriría que el país deudor impusiera controles de cambio temporarios para evitar la fuga de capitales fue especialmente nociva para el sistema financiero de la Argentina, que había comenzado a sufrir una salida de sus depósitos en dólares¹⁸. Pocos días después de las declaraciones de Krueger, no quedó otra alternativa más que implementar controles de cambio para prevenir el colapso del sistema bancario. Irónicamente, el FMI se valió de tal decisión como excusa para anunciar que interrumpiría los desembolsos futuros correspondientes a los préstamos que acababa de otorgar, incluyendo la cuota de noviembre de 2001.

Con el anuncio se pretendía “sugerir” que la Argentina iba a suspender el pago de su deuda pública e interrumpir el proceso ordenado de reestructuración, gracias al cual ya se había reducido 30% del interés anual¹⁹. Por si el mensaje no hubiera sido del todo claro para los políticos argentinos, en diciembre de 2001 Allan Meltzer viajó a Buenos Aires para decirles a Eduardo Duhalde y a la mayoría de los senadores que el proceso de reestructuración de deuda en que se había embarcado el país no generaría la quita suficiente y que, por lo tanto, la Argentina debía caer en cesación de pagos²⁰.

¹⁷ Krueger, Ann. “International Financial Architecture for 2002: A new approach to sovereign debt restructuring”, conferencia pronunciada durante National Economists’ Club Annual Members’ Dinner, American Enterprise Institute, Washington DC, 26 de noviembre de 2001.
<http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm>.

¹⁸ “Un mecanismo formal para la reestructuración de deuda soberana permitiría que un país viniese al Fondo a pedir un período de suspensión temporaria del pago de sus deudas y durante ese tiempo negociaría una reprogramación o reestructuración de sus obligaciones con los acreedores, contando con el consentimiento del Fondo para proceder de esa manera. A lo largo de ese período limitado, que podría durar algunos meses, la nación tendría que asegurar a sus acreedores que no se fugaría dinero del país, lo cual significaría, presumiblemente, la imposición temporaria de controles de cambio.” Krueger, Ann. Ibid.

¹⁹ El día antes de que el FMI decidiera suspender los desembolsos, la Argentina había cerrado el primer tramo del proceso de reestructuración, gracias al cual se había logrado una reducción de aproximadamente 4 mil millones de dólares en concepto de intereses anuales por el servicio de la deuda y el diferimiento por tres años de todas las cuotas de amortización de 55 mil millones de deuda pública vieja voluntariamente canjeados por “Préstamos Garantizados” al Gobierno Federal.

²⁰ Revista 3 Puntos. Año 4 N. 231. Entrevista con Allan Meltzer, por Pablo Rosendo González.
www.3puntos.com/seccion.php3?numero=231&seccion=protagonista.

Una vez que la agitación social y los saqueos organizados del 19 y 20 de diciembre de 2001 habían logrado mi renuncia y la del Presidente Fernando De la Rúa, el nuevo líder *de facto* Eduardo Duhalde y sus seguidores (incluyendo al ex Presidente Raúl Alfonsín) fueron sinceramente persuadidos –según creo yo- de que la decisión de abandonar por completo las reglas implementadas durante la década de 1990 no sólo beneficiaría a la Argentina –como muchos de ellos pensaban y habían venido declarando públicamente por varios años- sino que contaría con el visto bueno del FMI y de la Administración Bush.

El resultado fue calamitoso. La implementación de una drástica quita sobre la deuda local ya reestructurada destruyó la base contractual de la economía. Se impuso a través de la pesificación compulsiva de los contratos financieros firmados bajo la legislación argentina. Estas acciones, combinadas con la determinación de hacer flotar la tasa de cambio, generaron una devaluación extrema del peso (75%), que a su vez significó una enorme depreciación de todos los activos financieros domésticos, incluso los depósitos bancarios y los dineros de los fondos previsionales, así como una pronunciada caída en los salarios reales. La contracción adicional del nivel de actividad económica igualó la magnitud de la baja acumulada en los tres años y medio de recesión previos.

Más del cincuenta por ciento de la población señaló a Menem, a De la Rúa y a mí como los responsables de las políticas de la década de 1990. La mayoría de los argentinos culpó al FMI y al Gobierno de los EE.UU. por lo mismo. Sin embargo, una gran parte de los ciudadanos acusaron al FMI y a Washington de no haber apoyado los esfuerzos de la Argentina para evitar el default y la devaluación. Por lo tanto, en términos de imagen, el resultado no pudo haber sido más perjudicial²¹: la opinión de los argentinos respecto de los EE.UU. sufrió un importante deterioro. Se revirtió significativamente el clima de amistad y alianza entre nuestra nación y el país del norte, tanto que la relación que había caracterizado la década de 1990 se interrumpió para volver al escenario de desconfianza predominante en los cincuenta años anteriores.

¿Por qué el FMI se rehusó a ayudar a la Argentina en su proceso ordenado de reprogramación de deuda tal cual lo había prometido cuando aprobó el paquete de 8 mil millones de dólares, en agosto de 2001? ¿Es que acaso el FMI y el Gobierno de los EE.UU. buscaban el default de la deuda pública argentina como terminó ocurriendo? ¿Eligieron a nuestro país para transmitir el mensaje de que la Administración Bush 43 evitaría asumir el riesgo moral, independientemente del costo que ello significase para la Argentina? Estimo que la respuesta a las dos últimas preguntas es afirmativa.

Eso significa que la Administración de George W. Bush y su estilo de liderazgo en cuestiones internacionales son completamente distintos de la visión que tenía su padre. Del mismo modo en que se decidió iniciar la guerra en Irak fuera del paraguas de las Naciones Unidas, la prevención y solución de las crisis de deuda de las economías emergentes no es un tema que preocupe al FMI ni comprometa el liderazgo o la ayuda estadounidense. Lejos nos encontramos hoy del “Nuevo Orden Mundial” y del estilo de

²¹ Ver Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, encuesta sobre la imagen de los EE.UU. realizada en julio de 2002.

liderazgo en asuntos internacionales planteado por el ex Presidente George H. W. Bush a comienzos de la década de 1990.

Comentarios finales

No será fácil remediar el desorden de la economía argentina causado por la crisis de 2001-2002. Igualmente difícil será reconstruir el clima de amistad y alianza entre los EE.UU. y nuestro país. El daño está hecho y no queda mucho margen luego de lo que sucedió en los últimos veinticuatro meses.

¿Por qué preocuparse entonces por lo que podría haber pasado si las decisiones y acciones argentinas y externas hubieran sido distintas?

Mi intención al escribir esta conferencia es resaltar el perjuicio que puede causar la actual visión que los EE.UU. tienen del mundo y su estilo de liderazgo frente a cuestiones internacionales, no sólo en cuanto al clima de amistad y al sentido de alianza entre Washington y sus vecinos del sur sino en lo que respecta al bienestar de los pueblos de Latinoamérica.

No quiero parecer negativo o desesperanzado ante las perspectivas para mi país, mucho menos para las de Latinoamérica. Al contrario, aprovecho mi presencia en Harvard para reflexionar desde mi posición de profesor en estudios latinoamericanos acerca de lo que ocurrió en nuestras naciones y de cómo revertir el actual sentimiento de frustración. Más concretamente, para considerar de qué manera las naciones latinoamericanas pueden reconstruir en forma responsable las grandes expectativas de comienzos de la década de 1990 y, por sobre todo, de qué modo se puede lograr la solidez institucional necesaria para evitar una nueva frustración en las décadas venideras.

Creo que tanto la Argentina como las demás naciones latinoamericanas deberían evitar pasar tan frenéticamente del “amor a la globalización” al “odio por la globalización”, y a su consecuente aislamiento del resto del mundo. Estoy convencido de que para prevenir una nueva frustración, Latinoamérica necesita encontrar en el sistema multilateral o en la integración hemisférica el mismo tipo de anclaje institucional con que hoy cuentan los países emergentes que se integran a la Unión Europea. El fenómeno de convergencia que actualmente ocurre en Europa se explica en gran medida a partir de la existencia de un sistema monetario y financiero que posibilita el flujo estable de capitales internacionales hacia países menos desarrollados, por períodos de tiempo más prolongados.

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) no han ofrecido ese mecanismo de manera permanente. Durante el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial, las IFIs proporcionaron este marco para la reconstrucción posguerra y para el desarrollo de Europa y Japón, justamente porque los EE.UU. asumieron una posición de liderazgo ante este desafío. Desde 1971, las IFIs no han desempeñado el mismo papel, al menos no de manera estable. Pero desde fines de la década de 1970, los esfuerzos de Europa hacia

la integración financiera y monetaria intra-europea suministraron un mecanismo alternativo para beneficio de las naciones emergentes de ese continente.

Luego del Plan Brady, se creyó que en Latinoamérica las IFIs jugarían el mismo papel que habían tenido en Europa y Japón²² inmediatamente después de la guerra. Sin embargo, durante los tres últimos años –conforme a los detalles que he tratado de presentar hoy acerca de la génesis de la Crisis Argentina- las IFIs parecen haber contribuido más al “Desorden Financiero Global”²³ que al “Nuevo Orden Mundial” planteado en 1990.

Para revertir el actual sentimiento de escepticismo hacia la globalización que predomina en Latinoamérica haría falta recrear la visión de “Nuevo Orden Mundial”, principalmente en los EE.UU. Eso ayudaría mucho. No obstante, aunque no suceda tal cosa, Latinoamérica debería renovar sus esfuerzos para aprovechar las posibilidades de la globalización y al mismo tiempo protegerse de sus riesgos. Creo que la integración comercial y monetaria de Latinoamérica, combinada con acuerdos comerciales y monetarios con Europa, Japón y los EE.UU., podrán atenuar los efectos del presente “Desorden Financiero Global”.

²² Gracias a las altas tasas de ahorro, las naciones asiáticas no necesitaron este tipo de asistencia.

²³ Ver Cavallo, Domingo F. “Las Economías Latinoamericanas y el Desorden Monetario Global (o por qué la ‘pesificación/desdolarización’ es una mala idea)”. Conferencia pronunciada en el MIT, Boston Massachusetts, EE.UU.; 8 de marzo de 2003. Versiones en castellano y en inglés disponibles en www.cavallo.com.ar.