

**EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS EN LAS FALLAS DE LOS REGÍMENES
INTERNACIONALES: EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN LA
CRISIS ECONÓMICA ARGENTINA DE 2001**

LUISA DE LA CUESTA ZULUAGA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2015**

“El papel de los principios en las fallas de los regímenes internacionales: el Fondo Monetario Internacional en la crisis económica argentina de 2001”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar por el título de Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Luisa De la Cuesta Zuluaga

Dirigido por:

Andrés Molano Rojas

Semestre II, 2015

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecerle especialmente a mi director, Andrés Molano, por su confianza en mí y por ayudarme a no perder el norte en este trabajo. Igualmente, quisiera agradecerles a mis padres y a mi hermano por ser un apoyo incondicional en todo este proceso. A Camilo García por toda su ayuda y a Andrés de la Cuesta, por resolver todas mis dudas a distancia, gracias infinitas. Finalmente, agradezco a todas aquellas personas que de una u otra manera aportaron para este trabajo de grado.

RESUMEN

Este trabajo de grado busca analizar el papel que juegan los principios en las fallas del Régimen Internacional de Pagos a la hora de responder a situaciones de crisis, específicamente, en la actuación del Fondo Monetario Internacional durante la crisis económica argentina de 2001. El Régimen, atado al cumplimiento de sus principios, actuó de manera tal que produjo unas fallas que terminaron exacerbando la crisis. Mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias, y con métodos tanto cualitativos como cuantitativos se busca demostrar que efectivamente, los principios en los que se fundamentan las actuaciones de los regímenes, que son creencias, tienden a tornarse dogmáticos, por lo tanto, se hacen resistentes al cambio y no permiten a las instituciones obrar de manera que se ajuste a la realidad. Es así que los principios llegan agravar las crisis que debían solucionar, tal y como sucedió en Argentina en 2001.

Palabras clave:

Fallas, principios, FMI, régimen internacional, Argentina, crisis, exacerbar

ABSTRACT

The objective of this investigation is to analyze the role of principles in the International Payments Regime's failures when it has to respond to crisis situations, specifically, the intervention of the International Monetary Fund in Argentina's economic crisis in 2001. The Regime, tied by its principles acted in such way that ended up generating some failures and exacerbating the crisis. Through the analysis of primary and secondary sources, and qualitative and quantitative methodology, this investigation aims to prove that principles that are fundamental for Regimes, are beliefs that tend to become dogmatic, therefore, do not allow institutions to act in a way adjusted to reality. Hence, principles may worsen or exacerbate the crisis they were supposed to fix, exactly what happened in Argentina in 2001.

Key words:

Failures, principles, IMF, international regime, Argentina, crisis, exacerbate

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. EL PAPEL QUE JUEGAN LOS REGÍMENES INTERNACIONALES EN LA GOBERNANZA GLOBAL	12
1.1. El papel de los Regímenes Internacionales	12
1.2. El Régimen Internacional de Pagos	15
1.3. El FMI como operador del Régimen Internacional de Pagos	19
2. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE PAGOS Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN LA CRISIS ECONÓMICA ARGENTINA DE 2001	27
2.1. Primeros años de relación entre Argentina y el FMI	27
2.2. Preludio de la crisis	29
2.3. El estallido de la crisis y default	32
3. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS COMO INHIBIDORES DEL CAMBIO O LA ADAPTACIÓN DE RESPUESTA	38
3.1 El papel de los principios en la crisis económica Argentina	38
3.2. Fallas sistemáticas generadas por acciones basadas en principios	50
3.3. Voces heterodoxas a la actuación del Fondo	55
4. CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS

	Pág.
Tabla 1. Principios del Consenso de Washington	22
Tabla 2. Resumen de resultados de los Acuerdos	46
Tabla 3. Tabla de acuerdos con el FMI: concordancia de indicadores entre resultados y metas	46
Gráfica 1. Argentina. Tasas de actividad, empleo y desempleo. Serie anual en porcentajes. Total de aglomerados urbanos	40
Gráfica 2. Incidencia de la pobreza en el Gran Buenos Aires	42
Gráfica 3. Índice de Gini	43
Gráfica 4. Crecimiento del PIB (en porcentaje) en Argentina 1990-2002	45
Gráfica 5. Evolución del balance de pagos (en millones de US\$)	47

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Cuotas de los países miembros

Anexo 2. Condicionalidad de los programas seleccionados, 1991-2001

LISTA DE SIGLAS

BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
FMI	Fondo Monetario Internacional
OI	Organización Internacional
SBA	Stand By Agreements (Acuerdos de derecho de giro)

INTRODUCCIÓN

El 24 de diciembre de 2001, la Argentina se encontró en una situación que desde hacía semanas se presentía, pero cuya decisión se había postergado: oficialmente entraría en cesación de pagos, en default, al no cumplir con el pago de aproximadamente 18 millones de dólares. (La Nación 2001, párr. 1) Esta fue la máxima expresión de la crisis que enfrentaba el país austral desde hacía una década y con ella, el declive de las relaciones con el Fondo Monetario Internacional, una de las organizaciones financieras internacionales más importantes.

Si bien hay múltiples explicaciones sobre las causas de la crisis económica argentina a comienzos de siglo, el presente trabajo busca proponer una explicación alternativa desde la teoría de Regímenes Internacionales. Stephen Krasner define un Régimen Internacional como “conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales” (Krasner 1995, pág. 2).

El Régimen Internacional de Pagos, aquel encargado de suministrar liquidez para equilibrar la balanza de pagos por medio del Fondo Monetario Internacional, actuó basándose en una serie de principios, elemento fundamental para el mantenimiento y relevancia del Régimen en el Sistema Internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este estudio de caso se pregunta por el papel que juegan los principios en las fallas de los regímenes internacionales a la hora de responder a situaciones de crisis, tomando como caso de estudio la actuación del Fondo Monetario Internacional en la crisis económica argentina de 2001. Igualmente, se pretende describir el papel de los regímenes en la Gobernanza Global, analizar cómo fue el funcionamiento del Régimen Internacional de Pagos, por medio de su operador principal, el Fondo Monetario Internacional en la crisis económica argentina de 2001, y finalmente, analizar a los principios como inhibidores del cambio o de la adaptación de respuesta.

Para esto, se parte de la premisa de que los principios son creencias de hecho, causalidad o rectitud (Krasner 1995, pág. 2), que fundamentan las acciones de los

regímenes o instituciones internacionales y como tales, tienden a volverse dogmáticas o resistentes al cambio. En una situación de crisis, las instituciones responden basándose en unos supuestos que se consideran inmutables, pero que no necesariamente se ajustan a la realidad. Al suceder esto, los principios pueden llegar a exacerbar las crisis, en tanto que aplican fórmulas de solución preexistentes.

Esto fue lo que sucedió en el caso de Argentina: la adhesión irrestricta a los principios del Régimen Internacional de Pagos por parte del Fondo Monetario Internacional (tal como estaban recogidos en el llamado “Consenso de Washington”) y en el principio general del Régimen, condujo a la profundización de la crisis y a su desbordamiento político.

Es importante aclarar que el presente trabajo no busca establecer una relación de causalidad, es decir, no es su objetivo en ningún momento asegurar que el Fondo Monetario Internacional ocasionó la crisis, o que sus políticas y recomendaciones generaron la situación económica, política y social de Argentina en 2001. Más bien, se busca mostrar una correlación entre las acciones basadas en los principios del Régimen Internacional de Pagos, que implican poca maniobrabilidad, y un agravamiento de la crisis.

Para lograr lo anterior, el presente trabajo se divide en tres capítulos de la siguiente forma:

En el primer capítulo se busca hacer un análisis de la importancia de los Regímenes Internacionales en el marco de la Gobernanza Global, específicamente, el papel del Régimen Internacional de Pagos, su surgimiento, y finalmente, al Fondo Monetario Internacional como operador principal de dicho régimen.

En este capítulo se hace una revisión de la teoría de Regímenes Internacionales mencionada por Stephen Krasner y una descripción de los componentes del Régimen Internacional de Pagos.

El segundo capítulo se concentra en hacer una descripción histórica del Régimen Internacional de Pagos y del Fondo Monetario Internacional, desde la adhesión de Argentina a la Organización Internacional en 1956, hasta el estallido de la crisis económica en 2001. Con esto, se pretende contextualizar las relaciones de estos actores e identificar posibles fallas que se generaron en la década antes de 2001.

Finalmente, el tercer capítulo integra los principales elementos descritos en el primer y segundo capítulo, para, a partir de un análisis de cifras y de la incorporación de herramientas de análisis provenientes de autores como Giulio Gallarotti con el concepto de fallas sistemáticas, o Keneth Abbott, con el de delegación, entre otros, demostrar la hipótesis de que efectivamente, la inflexibilidad de los principios incentiva la aparición de unas fallas, que agravan las crisis económica argentina.

Los aportes del presente trabajo han sido construidos partiendo de una metodología que combina análisis tanto de tipo cualitativo como cuantitativo. Por un lado cualitativos, en tanto que se trata de evaluar, con herramientas de análisis teórico, el rol de los principios como elementos que pueden llegar a agravar las crisis. Cuantitativos por otro lado, como complemento al anterior, ya que se acude al análisis de variables como el Producto Interno Bruto, la desigualdad, pobreza, entre otros experimentada en el período que hace parte del objeto de estudio del presente trabajo.

Se espera que el presente texto aporte al lector una visión diferente de la crisis económica que padeció Argentina a principios del milenio, analizada desde un punto de vista de las Relaciones Internacionales, especialmente, desde la teoría de Regímenes Internacionales, así como de fallas sistemáticas del proceso de Organización Internacional.

1. EL PAPEL QUE JUEGAN LOS REGÍMENES INTERNACIONALES EN LA GOBERNANZA GLOBAL

1.1. El papel de los Regímenes Internacionales

En un mundo globalizado, la presencia de entes multilaterales de resolución de conflictos es esencial, más teniendo en cuenta el estado anárquico del Sistema Internacional, el cual carece de una institución centralizada capaz de hacer frente a los retos que surgen en el ámbito internacional. Esto se debe a que la complejidad de ciertos temas que traspasan fronteras, como los relacionados con el medio ambiente, políticas fiscales entre otros (Messner 2001, pág. 52), imposibilitan que los Estados-nación actúen de manera unilateral para resolverlos exitosamente. Por lo tanto, existe la necesidad de una gobernanza global, compuesta por unos mecanismos que generen incentivos para mejorar la transparencia y objetividad de la información y de esta forma, llegar a soluciones conjuntas. (Arndt y Oman 2008, pág. 7)

El concepto de gobernanza global no ha sido definido como tal, sin embargo es entendido como “los esfuerzos diplomáticos orientados a obtener consensos entre los distintos actores y sectores de la sociedad internacional sobre temas de naturaleza general mediante el diálogo, la negociación y el compromiso” (Petrella 2001, pág. 91). Para Joseph Deiss, (2011, pág. 3) *global governance* es la manera de organizar los procesos de toma de decisión en un mundo Westfaliano de Estados soberanos, basada en el principio de subsidiariedad.

Es así que la cooperación se convierte en una herramienta indispensable para organizar los procedimientos de toma de decisión, así como de obtener consensos y lograr objetivos comunes a largo plazo, al servicio de actores, con distintos pero interdependientes intereses, mediante “negociación, búsqueda y aprendizaje” (Messner 2001, págs.53-54). Durante tales procesos se presentan ideas, muchas de ellas divergentes, las cuales deben ser puestas a prueba para evaluar su funcionalidad y efectividad. Sin embargo, el objetivo principal es atender a los problemas globales, sin trasgredir la soberanía interna de los

Estados, mediante acuerdos y regímenes que faciliten dicha cooperación (Messner 2001, pág. 52).

Los regímenes internacionales se han convertido en un instrumento esencial para la solución de problemas transfronterizos. Incluso las grandes potencias mundiales hacen parte de estos regímenes, ya que de otra forma, no podrían aportar soluciones a problemas que repercuten en ellas. (Messner 2001, pág. 60) Dadas las presiones que tienen los Estados, derivadas de los problemas que no pueden manejar de manera individual, se crean los regímenes como medio para reglamentar acciones, en virtud de metas comunes. (Messner 2001, pág. 60) Es así que los regímenes internacionales cumplen un papel específico, que resulta del proceso de organización internacional; mientras que las organizaciones internacionales se encargan de coordinar y colaborar en puntos de vista globales, el papel de los regímenes es el de transformar la voluntad de cooperación de los Estados en “disposiciones normativas obligatorias” (Messner 2001, pág. 63).

Si bien hay varias definiciones de régimen internacional, una de las más aceptadas en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales es la propuesta por Stephen Krasner quien los define como un “conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales” (Krasner 1995, pág. 2).

En este orden de ideas, define las normas como “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”, las reglas como “prescripciones y proscripciones de acción específicas”, los procedimientos de toma de toma de decisión como “prácticas que prevalecen para hacer e implementar la elección colectiva” y por último, los principios como “creencias de hecho, causalidad y rectitud” (Krasner 1995, pág.2).

En vista de que los regímenes incluyen principios y normas, no se deben basar únicamente en intereses a corto plazo, sino que debe haber un sentido de obligatoriedad a largo plazo para cumplir los objetivos de todos los actores. Un principio común de todos los regímenes es la reciprocidad. Cuando los actores aceptan este principio, pueden sacrificar sus intereses a corto plazo, bajo la expectativa de que en el futuro, otros actores

actúen de la misma manera, incluso sin tener la obligación de hacerlo (Krasner 1995, pág. 3).

Es importante hacer una distinción entre los principios y las normas por un lado, y las reglas y los procedimientos de toma de decisión por el otro. Los principios y normas fundamentan los regímenes y proveen las características que definen los mismos. (Krasner 1995, pág. 3) Las reglas y los procedimientos de toma de decisión deben ser consistentes con los primeros, sin embargo, pueden variar sin que esto implique una alteración del régimen. Contrario a esto, cambios en los principios y las normas, alteran al régimen mismo. En caso de que éstos se abandonen, se abre paso para un nuevo régimen o para la desaparición del régimen de un área específica. (Krasner 1995, pág. 3) Por lo tanto, para que un régimen permanezca, es requisito que se actúe siempre con base en los principios y las normas, aunque el procedimiento para llegar a esas decisiones varíe con el tiempo y las circunstancias.

Es precisamente para preservar un régimen que los Estados que se adhieren a éste, por medio de tratados o acuerdos constitutivos, están aceptando implícitamente los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión que rigen dicho régimen. Esto lo hacen, ya sea porque realmente están de acuerdo con ellos, o simplemente para obtener la cooperación del régimen en cuestión, de cualquier manera, esto ayuda a mantener la vigencia y la legitimidad del régimen y de su actuar en el contexto internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo con Messner (2001, pág. 54) el futuro de los Estados-nación depende de la construcción de un modelo de cooperación a nivel internacional. De igual forma, depende de la voluntad misma de los Estados para cooperar y ceder parte de su soberanía, no a nivel jurídico, sino operativo. (Messner 2001, pág. 52) Por lo tanto, en un mundo de Estados soberanos, los regímenes se encargan de coordinar el comportamiento de éstos, para lograr resultados deseados en un área específica de las Relaciones Internacionales.

Dicha coordinación es atractiva y genera incentivos en varias circunstancias. Krasner (1995, pág. 12), citando a Robert Keohane (1995, pág. 145), afirma que los regímenes proveen un marco de responsabilidad legal (aunque no sea perfecto), mejoran la

calidad y cantidad de información disponible para los actores, y reduce costos de transacción, como costos de organización o de pagos.

Un ejemplo de estos incentivos se presenta en el Régimen Internacional de Pagos, también llamado Régimen de Financiación de Pagos. Allí, los Estados con algún déficit en su balanza de pagos, pueden verse beneficiados de una serie de préstamos destinados a hacer los ajustes para equilibrarla, a cambio de realizar reformas en sus sistemas económicos que deberían prevenir la repetición de los problemas en el futuro.

1.2. El Régimen Internacional de Pagos

Para entender el funcionamiento del Régimen Internacional de Pagos, es necesario comprender qué opciones tienen las autoridades de los Estados para solventar sus problemas en la balanza de pagos. Generalmente, los países pueden escoger dos caminos para solucionar el desequilibrio en la balanza de pagos. Por un lado está el ajuste, que implica una reubicación inmediata de los recursos productivos, por ejemplo con la reducción del gasto público en bienes, servicios e inversiones (Cohen 1995, pág. 318).

Por otro lado, está la financiación. Con esta, las autoridades prefieren evitar la redistribución de los recursos de manera inmediata, u optan por la reducción del índice real de absorción mediante la disminución de sus reservas monetarias internacionales, pidiendo crédito de fuentes externas, o una combinación de ambas. (Cohen 1995, pág. 318) Por diferentes motivos, los gobiernos generalmente escogen la financiación, lo cual les permite posponer decisiones difíciles para el mediano plazo, a pesar de que las consecuencias eventualmente sean más costosas.

La financiación de pagos surge como un asunto a considerar ante la insistencia de los Estados en crear y emitir su propia moneda, el cual es su derecho soberano (Cohen 1995, pág. 317). El hecho de que existan monedas nacionales diferentes, exige un mecanismo que facilite las transacciones entre los Estados y que integre las economías locales en un mercado internacional. Dicho mecanismo es el mercado cambiario internacional, donde se compran y se venden diferentes monedas nacionales. Su papel

principal es el de facilitar y acelerar el intercambio entre moneda local y moneda extranjera (Cohen 1995, pág. 317).

El mercado puede desarrollar este papel efectivamente siempre y cuando la demanda de una moneda por parte de cierto país (es decir, la suma de las demandas de importadores nacionales, inversionistas y demás personas que necesitan monedas extranjeras para consumir sus transacciones en el exterior), y la oferta de moneda extranjera (es decir, la suma de las demandas de los extranjeros con necesidad de adquirir bienes y servicios que deben ser pagados en moneda local) permanezcan más o menos equilibradas en el precio del momento (Cohen 1995, pág. 318).

Las dificultades aparecen cuando la oferta y la demanda no tienden al balance en el precio prevalente, es decir, cuando hay un desequilibrio. Ante esto, la tasa de cambio debe llegar a un nuevo equilibrio, o se deben tomar otras decisiones para suprimir el desequilibrio. Esto es el problema de ajuste de la balanza de pagos (Cohen 1995, págs. 317-318).

Ante esta situación de desequilibrio, es imperante un mecanismo capaz de proveer los recursos necesarios para que los Estados puedan llevar a cabo la decisión de financiar su deuda. Los problemas de liquidez están asociados a fenómenos en el corto plazo y se pueden resolver con recursos inmediatos que cubren los recursos faltantes o una retirada masivas de fondos. (Contraloría General de la República [CGR] 2004, pág. 2)

No obstante, en principio, los gobiernos no deben disfrutar de un acceso ilimitado a recursos para equilibrar su balanza de pagos. Este es un principio que fue incorporado formalmente en el diseño del sistema monetario internacional en la conferencia de Bretton Woods (Cohen, 1995, pág. 319).

El diseño de este sistema se llevó a cabo en 1944, en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos. Cuarenta y cuatro delegaciones aliadas, se reunieron allí para discutir el nuevo orden económico mundial, ya que se quería prevenir una crisis como la ocurrida en la primera posguerra, en la década de 1930. La lección que trajo esta crisis era que las naciones no podían tolerar las consecuencias de un mercado ilimitado y sin trabas. (Krasner 1995, pág. 17) Es así que surge el Régimen Internacional de Pagos como aquél encargado de facilitar

el dinero y el diseño de las políticas fiscales de los Estados para que equilibren su balanza de pagos.

Durante la planeación para crear el nuevo orden económico mundial dos importantes figuras de la economía, y representantes de Reino Unido y Estados Unidos (John Maynard Keynes y Harry Dexter White, respectivamente) tenían posiciones encontradas respecto al proceder cuando hay una situación de desajuste en los países. Por un lado, Keynes apoyaba el acceso automático a la financiación con amplios y flexibles límites, y cuyo repago debía hacerse una vez superado el desbalance. Por otro lado, para White, el punto de vista de Keynes era parcial hacia la financiación. Para el último, la financiación no debía ser automática sino condicionada y debía establecerse un tiempo límite para el pago de la deuda (Cohen 1995, pág. 324).

Es así como oficialmente se consolida el Régimen Internacional de Pagos a mediados del siglo XX, y como los demás regímenes internacionales, el Régimen Internacional de Pagos se compone de cuatro elementos (Principios, reglas, normas y procedimientos de toma de decisión) explicados para el caso específico del Régimen Internacional de Pagos (Cohen 1995, pág. 323)¹:

Principios: El principio básico del régimen es que los Estados deben estar asegurados con un abastecimiento adecuado mas no ilimitado de financiación suplementaria para equilibrar su balanza de pagos. El principio fue formalmente articulado al FMI en su Tratado Constitutivo y apoyado por arreglos organizacionales explícitos en el fondo (Cohen 1995, pág. 323).

En el V punto del Artículo I del Tratado Constitutivo del FMI se hace evidente este principio, ya que propone “Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional” (Fondo Monetario Internacional 2011, pág. 2). Con este artículo, se deja claro que los préstamos buscan subsanar la balanza de pagos de un Estado, aunque éstos tienen un tiempo de

¹ Las definiciones que propone Cohen para el Régimen Internacional de Pagos se han traducido libremente por la autora.

repago, y siempre con salvaguardas para proteger los recursos del Fondo. Es claro con este artículo que la financiación por parte de la Institución no se debe hacer de forma perenne.

Normas: Estándares de comportamiento fueron definidos en términos de derechos de tratados formalmente articulados y obligaciones aceptadas por cada nación conforme a su membresía en el Fondo. Los derechos consisten en acceso a recursos del FMI dentro de los límites de las cuotas. Las obligaciones consisten en el compromiso general de evitar políticas inconsistentes con las provisiones de la carta del FMI (jugar bajo las reglas acordadas del juego) (Cohen 1995, pág. 323).

Por un lado, los derechos de los Estados miembros son expuestos en la Sección 1 del Artículo III del Tratado Constitutivo del Fondo, haciendo referencia a las cuotas:

A cada país miembro se le asignará una cuota expresada en derechos especiales de giro. Las cuotas de los países representados en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que acepten ser miembros del Fondo antes del 31 de diciembre de 1945 serán las que se indican en el Anexo A². Las cuotas de los demás países miembros serán determinadas por la Junta de Gobernadores. La suscripción de cada país miembro será igual a su cuota y se pagará íntegramente al Fondo por conducto del depositario que corresponda (Fondo Monetario internacional [FMI] 2011, pág. 3).

Por otro, las obligaciones se hacen manifiestas en el Artículo IV del Tratado Constitutivo del Fondo con los siguientes compromisos, con los cuales cada Estado miembro:

- i) hará lo posible, teniendo debidamente en cuenta sus circunstancias, para orientar sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado con razonable estabilidad de precios;
- ii) procurará acrecentar la estabilidad fomentando condiciones fundamentales y ordenadas, tanto económicas como financieras, y un sistema monetario que no tienda a producir perturbaciones erráticas;
- iii) evitará manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros, y
- iv) seguirá políticas cambiarias compatibles con las obligaciones a las que se refiere esta Sección.
(FMI 2011, pág. 5-6)

Reglas: Prescripciones o proscripciones específicas de acción derivadas de las prerrogativas de las políticas de condicionalidad del Fondo. El acceso de los miembros a la financiación, particularmente en los tramos superiores de crédito, fue sujeto de condiciones

² El Anexo A, al que se hace referencia en el Tratado Constitutivo del FMI se puede encontrar en este trabajo como el Anexo 1.

explícitas encarnadas en los programas de estabilización del Fondo y de los acuerdos de derecho de giro (stand by agreements) (Cohen 1995, pág. 323).

En la Sección 3 del Artículo V del Tratado Constitutivo, se hace referencia a las Condiciones que regulan el uso de los recursos generales del Fondo, el apartado a) de ésta sección estipula:

El Fondo adoptará normas acerca del uso de sus recursos generales, incluso sobre los acuerdos de derecho de giro (stand-by) u otros acuerdos semejantes, y podrá adoptar normas especiales referentes a problemas específicos de balanza de pagos que ayuden a los países miembros a resolverlos de modo compatible con las disposiciones de este Convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo (FMI 2011, pág 9).

Procedimientos de toma de decisión: Acuerdos que determinan la cantidad de financiación que se debe poner a disposición y las condiciones de política, si hay, para imponer en instancias individuales, combinadas con negociaciones entre el país deficitario y el Fondo, toma de decisión administrativa (dentro de la secretaría del Fondo) y si es necesario, votación en el Directorio Ejecutivo (Cohen 1995, pág. 323).

Estos acuerdos se hacen de manera particular, para cada caso específico en el que un Estado necesite de la ayuda del Fondo. Parte de estos acuerdos se hacen por ejemplo, con cartas de intención que indiquen las políticas que el país prestamista va a llevar a cabo a cambio de la ayuda financiera del Fondo.

Como se ha visto, el Fondo tiene un papel preponderante en el Régimen Internacional de Pagos, siendo una de las organizaciones internacionales más influyentes en el sistema económico mundial. Por lo tanto, se puede hablar del Fondo Monetario Internacional como el que encarna y dirige las acciones del Régimen en el Sistema Internacional.

1.3. El FMI como operador del Régimen Internacional de Pagos

Dentro del Régimen Internacional de Pagos existen dos instituciones particulares que surgieron en la misma conferencia de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Éstas fueron creadas con el fin de restaurar a una Europa completamente devastada tras la Segunda Guerra Mundial. Igualmente, los asistentes a dicha conferencia,

teniendo en cuenta la crisis ocurrida quince años atrás, crearon estas instituciones pensando en que también debían encargarse de evitar una depresión como la ocurrida en la década de 1930 (Stiglitz 2013, pág. 47).

Pero de estas dos, al Fondo Monetario Internacional fue a la que se le delegó la mayor responsabilidad, ya que debía ejercer presión internacional sobre aquellos países incapaces de sostener su demanda agregada, e irresponsables con su economía local. (Stiglitz 2013, pág. 48) Además, el Fondo, de ser necesario “suministraría liquidez en forma de préstamos a los países que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces de estimular la demanda agregada con sus propios recursos” (Stiglitz 2013, pág. 48).

El FMI se concibió teniendo en cuenta que los mercados pueden fallar, generando grandes niveles de desempleo y disminuyendo su capacidad de aportar fondos, imprescindibles para recomponer las economías de los países. La creencia en la necesidad de una acción colectiva global para estabilizar la economía mundial hizo que surgiera el Fondo Monetario Internacional, del mismo modo que la necesidad de acción colectiva global para estabilizar la política mundial, generó el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (Stiglitz 2013, pág. 49).

En principio, el FMI se encargaría de temas meramente macroeconómicos del país en cuestión, temas como “su déficit presupuestario, su política monetaria, su inflación, su déficit comercial, su deuda externa” (Stiglitz, 2013, pág. 52). Mientras que el Banco Mundial se encargaría de temas estructurales, cómo se asignaba el presupuesto nacional, el funcionamiento de las instituciones financieras, política comercial, entre otras. (Stiglitz, 2013, pág. 52) Sin embargo, para el FMI casi todo lo relacionado dichos temas, tenían una injerencia directa en el funcionamiento de la economía, por lo tanto, todo lo anterior entraba en su campo de acción. (Stiglitz, 2013, pág. 52) De esta manera, intentaba abarcar muchos más temas de los que originalmente debía, lo cual generó una disminución de su efectividad a la hora de lograr los objetivos cometidos.

Para algunos autores, el FMI no ha logrado cumplir sus objetivos y a pesar de sus esfuerzos, las crisis económicas siguen siendo recurrentes e igualmente profundas en el mundo, (Stiglitz, 2013, pág. 53) e incluso, algunos países parecen mejorar cuando dejan de

implementar los programas propuestos por el Fondo. (Brenta 2013, pág. 89) Una de las críticas que se le hace es que desde la década de 1980, se reemplazó la orientación keynesiana que reconocía las fallas de los mercados por una sacralización del libre mercado, como parte del Consenso de Washington. (Stiglitz, 2013, pág. 55)

Este término lo acuñó el economista John Williamson, quien en su artículo para una conferencia en noviembre de 1989 (*What Washington Means by Policy Reform*, (Williamson 1990)) enunciaba unos instrumentos políticos sobre los que varias instituciones con sede en Washington (el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal de EE.UU, entre otros) parecían estar de acuerdo (Bidaurratzaga s,f, párr. 2). La disposición de tales instrumentos de política económica debía ser determinada con base en los objetivos económicos estándar, como el crecimiento, la baja inflación, distribución de rentas y balanza de pagos viable. (Williamson 1990, párr. 4)

Este conjunto de políticas se explican en la siguiente tabla:

Tabla 1: Principios del Consenso de Washington

1. Disciplina presupuestaria	Para Washington, persistentes déficits presupuestales en indicador de trastornos macroeconómico que se ven reflejados en "inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales" (Casilda 2004, pág. 20). Lo anterior como resultado de falta de voluntad u honestidad política para ajustar el gasto público a los recursos disponibles para ello.
2. Cambios en las prioridades del gasto público	Busca redirigir los gastos del gobierno, por ejemplo de subsidios, hacia sectores como la educación, la salud o la infraestructura, con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad entre lo más necesitados. (Casilda 2004, pág. 20)
3. Reforma Fiscal	Si bien para Washington aumentar la recaudación no es tan importante como reducir el gasto público, se busca "instaurar una base imponible íntegra y amplia, a la vez que se mantenían unos tipos impositivos marginales moderados" (Casilda 2004, pág. 20-21).
4. Tipos de interés	Con la liberalización de los tipos interés, se busca una asignación adecuada de los recursos, por lo tanto, deben ser determinados por el mercado, y al mismo tiempo, ser positivos, de manera tal que se incentive el ahorro y se evite la evasión de capitales. (Casilda 2004, pág. 21)
5. Tipos de cambio	Al igual que los tipos de interés, los tipos de cambio deben ser, en teoría, determinados por el mercado, sin embargo, lo más relevante es que el tipo de cambio sea competitivo, para de esta forma estimular las exportaciones. (Casilda 2004, pág. 21)

6. Liberalización comercial	Orientada hacia el sector exterior, la liberalización comercial implica la reducción de aranceles para el acceso a la importación de factores de producción a precios competitivos. Lo anterior con el objetivo de promocionar las exportaciones. Además, la protección del Estado a las industrias nacionales es vista como una distorsión que afecta de manera negativa las exportaciones (Casilda 2004, pág. 21).
7. Política de apertura para la inversión extranjera directa	En el marco de la liberalización, la inversión extranjera directa puede aportar tecnología y capital, además de experiencia, ayudando así a la producción de exportaciones y de bienes para el mercado nacional. (Casilda 2004, pág. 22)
8. Política de privatizaciones	La privatización se emplea como una estrategia para reducir presiones al gobierno, por un lado porque con los recursos de la venta de compañías estatales puede financiar gastos en el corto plazo, y por otro lado, porque ya no tiene que financiar la inversión que implica dicha compañía. Esta política se incentiva, ya que se tenía la concepción de que las empresas privadas eran manejadas de maneras más eficientes. (Casilda 2004, pág. 22)
9. Política desreguladora	Busca incrementar la competencia, teniendo en cuenta que las economías latinoamericanas estaban altamente reguladas, y manejadas a su vez por funcionarios corruptos. Las legislaciones vigentes favorecen la corrupción y la discriminación a pequeñas y medianas empresas, generadoras de empleo (Casilda 2004, pág. 23).

10. Derechos de propiedad	Con los derechos de propiedad, Washington busca implantar y garantizar unos derechos, para hacer frente a la inseguridad de la propiedad intelectual que existía en América Latina (Casilda 2004, pág. 23).
---------------------------	---

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo, con base en la información de (Casilda 2004, págs. 20-24)

La creación de este nuevo ideario surgió como respuesta a la crisis económica que se estaba viviendo en América Latina para la época. Allí, los gobiernos habían perdido el control de sus economías, llegando a generar inflaciones desorbitantes. (Stiglitz, 2013, pág. 55) Si bien gran parte del subcontinente tenía problemas económicos, no todos eran iguales. Aun así, el FMI estableció medidas específicas para atender dichos problemas, y posteriormente, se emplearon como recetas listas para ser aplicadas en otras partes del mundo.

Con el Consenso de Washington se pusieron en marcha unas medidas de estabilización como requisito indispensable para acceder a los créditos a la financiación que daría el Fondo a los países en necesidad de ajustar su balanza de pagos. Aquellas medidas hacían parte de la condicionalidad exigida por el Fondo para garantizar el buen uso de sus recursos y el repago del préstamo a la institución.

Cabe resaltar que en 1951, los giros sin condiciones desaparecieron del Fondo (Brenta 2013, pág. 80), sin embargo, hasta principios de la década de los ochenta la condicionalidad se basaba principalmente en medidas macroeconómicas que debían tomar los Estados miembro para ser acreedor de un préstamo del Fondo. (FMI 2014, pág. 3) A partir de esa década, “la complejidad y el alcance de las condiciones estructurales aumentaron, debido en parte a la mayor participación del FMI en los países de bajo ingreso y en transición afectados por problemas estructurales particularmente graves que obstaculizaron la estabilidad y el crecimiento” (FMI 2014, pág. 3). Una combinación de la situación económica en países en desarrollo y el nuevo ideario planteado en el Consenso de Washington llevaron a implementar las condicionalidades de manera ortodoxa, hasta su revisión y posterior reforma en el año 2009.

Como fue planteado anteriormente, la condicionalidad era una de las propuestas de Harry Dexter White, el delegado quien representaba los intereses estadounidenses en Bretton Woods. Logrando que al final, la visión de White prevaleciera, y actualmente, es así que se implementan los préstamos del FMI hacia los países con necesidad de liquidez.

Dentro de los principios de condicionalidad, el primordial es que las condiciones de uso de los recursos del Fondo se rigen por el Tratado Constitutivo así como por las decisiones del Directorio Ejecutivo (Legal and Policy Development and Review Departments [LPDRD] 2002, pág. 1). La condicionalidad, es decir, las condiciones relacionadas con los programas del Fondo, busca asegurar que el uso de los recursos asignados por el Fondo a sus miembros para asistirlos en sus problemas de balanza de pagos, sea consistente con los artículos del Fondo, y se establezcan salvaguardas adecuadas para el uso temporal de dichos recursos. (LPDRD 2002, pág. 1)

En América Latina, se impusieron una serie de unas reformas estructurales basadas en la condicionalidad, las cuales instaban a los países, como se dijo anteriormente, a darle prioridad del sector privado y a abrir sus mercados de capitales, casi irrestrictamente. El objetivo de esto era evitar un colapso del sistema financiero ofreciendo financiación para que pudieran hacer los pagos correspondientes para saldar sus deudas. Durante la década de los ochenta y noventa, reinaron fuertes políticas de austeridad como parte de la condicionalidad con la que venían acompañados los préstamos. Para Stiglitz:

[...] Buena parte del resto del continente aún debe recuperarse de la década perdida para el crecimiento que siguió a los así llamados exitosos rescates del FMI a comienzos de los años ochenta, y muchos sufren hoy tasas de paro persistentemente elevadas –las de Argentina, por ejemplo son de dos dígitos desde 1995-aunque la inflación ha sido contenida. El colapso argentino de 2001 es uno de los más recientes fracasos de últimos años. Dada la alta tasa de desempleo durante casi siete años, lo asombroso no es que los ciudadanos se amotinaron sino que sufrieran en silencio durante tanto tiempo. (Stiglitz 2013, pág. 59)

Argentina fue uno de los Estados latinoamericanos más afectados por la crisis económica a comienzos de este siglo y la injerencia del Fondo Monetario Internacional, para intentar solucionar sus problemas, no tuvo el éxito esperado. El Fondo, al seguir los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión del Régimen Internacional de Pagos, es quien personifica al mismo, aunque los resultados de sus acciones basadas en

los principios del Régimen, no siempre son los que se buscaban en primer lugar, como es el caso de Argentina.

2. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE PAGOS Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN LA CRISIS ECONÓMICA ARGENTINA DE 2001

2.1. Primeros años de relación entre Argentina y el FMI

Argentina ha gozado, en general, de buenas relaciones con el Fondo Monetario Internacional desde la adhesión a los acuerdos de Bretton Woods, y por lo tanto, el ingreso a la institución en el año de 1956. El tardío ingreso se debe, en parte, a que no asistió a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, conferencia exclusiva para las naciones aliadas y Argentina, por mantener en ese momento una posición neutral en la Segunda Guerra Mundial, no hacía parte de las naciones invitadas (Brenta 2013, pág. 124).

En 1946 se adelantaron esfuerzos para ingresar a la organización, ya que ese año, el presidente Edelmiro Farrell, a través del decreto 3185 adhirió al Fondo y al Banco Mundial (Brenta 2013, pág.124). Pero, García Vizcaíno (1974, págs. 119-221), citado por Brenta (2013, pág.124), anota que para 1948 el entonces presidente Juan Domingo Perón pidió al Congreso dejar sin efecto la adhesión a estas organizaciones internacionales, considerando que, de acuerdo con “su estructura no podía llevar al cumplimiento de la reorganización financiera internacional, tal como lo planteaban sus objetivos ya que la distribución de votos entre los países en función de cuotas, aseguraba el predominio de los más grandes y ricos” (Brenta 2013, pág. 124). Cabe resaltar la visión de Perón y cómo esto influyó su decisión en no adherir a la Argentina a las instituciones financieras internacionales.

Pero el 31 de agosto de 1956, gracias a la sugerencia del director de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Raúl Prebisch, Argentina entró al Fondo buscando aprovechar los créditos ofrecidos por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para infraestructura. (Brenta 2013, pág. 124) No obstante, el BIRF se negó a financiar este tipo de proyectos en Argentina, argumentando que había capital privado dispuesto a invertir, por ejemplo, en el sector energético, por lo tanto se debía disponer de éste, y no del crédito público. (Brenta 2013, pág. 137)

Lo anterior, a pesar de que para la misma época, el BIRF concedió un crédito de 1.000 millones de dólares a Brasil para proyectos de infraestructura que incluían al sector energético. (Brenta 2013, pág. 137) El gobierno argentino tomó ciertas medidas con la esperanza de que esto les brindara más apoyo internacional. Por ejemplo, disminuyó controles estatales, creó un mercado libre de capitales, restringió actividades comerciales del Estado, entre otras, pero a pesar de estos cambios, el apoyo financiero del Banco Mundial y del gobierno estadounidense siguió siendo insuficiente. (Brenta 2013, pág. 137)

Otro factor que impulsó la adhesión argentina a las organizaciones financieras internacionales fue el ambiente propiciado por el gobierno de facto del Teniente General Pedro E. Aramburu, liberal en lo económico y conservador en lo político, lo cual permitió que el proceso de adhesión se llevara a cabo exitosamente el 31 de agosto de 1956, por medio del decreto-ley 15.970. (Brenta 2013, pág. 125) Para el 20 de septiembre de ese año, la suscripción de la cuota argentina fue fijada en 150 millones de dólares, de los cuales 25% debía ser en oro, concretando de esta forma su ingreso al Fondo Monetario Internacional y demás entidades financieras internacionales planteadas en Bretton Woods. (Brenta 2013, pág. 137)

En cincuenta años de relación entre el Fondo y Argentina (desde 1956 hasta 2006, cuando el país saldó por completo su deuda) únicamente durante doce no estuvieron bajo algún acuerdo de préstamo. En los treinta y ocho años restantes, siempre hubo préstamos de diferentes índoles. El país suscribió en total veintidós acuerdos de condicionalidad fuerte y ocho con condiciones más laxas (Brenta 2013, pág. 149).

De condicionalidad fuerte fueron dieciocho acuerdos de derechos de giro, también conocidos como acuerdos stand-by (SBA), los cuales se aplican a países con un desajuste en su balanza de pagos a corto plazo. Los desembolsos, que usualmente se hacen cada trimestre, están sujetos a los criterios de ejecución y revisión incluidos en los acuerdos y el plazo de repago es de dos a cuatro años. (Brenta 2013, pág. 79) Otros dos fueron de facilidades extendidas en los años 1992 y 1998, y por último uno de servicio de complementación de reservas en 2001, consistía en “otorgar un financiamiento adicional a los países miembros que enfrentaban salida de capitales súbita con pérdida de reservas” (Brenta 2013, pág. 80).

De los ocho acuerdos con condicionalidades más laxas, siete fueron por compensatorios por fluctuaciones de exportaciones en la década de 1970 y 1980 y uno por servicios financiero de petróleo en 1975, (Brenta 2013, pág. 149) estos servicios estaban destinados a países que, por insuficiencias en las exportaciones, o excesivas importaciones de cereales, tenían un desajuste en su balanza de pagos, asimismo entre 1974 y 1977 un servicio similar se dio a aquellos miembros afectados por el alza del petróleo (Brenta 2013, pág. 79).

2.2. Preludio de la crisis

Para entender el desencadenamiento de la crisis económica argentina en diciembre de 2001 y la consiguiente cesación de pagos de la deuda externa, es necesario tener en cuenta el contexto de la década inmediatamente anterior.

En julio de 1989 se eligió como presidente de Argentina a Carlos Menem, por el partido justicialista, de corte peronista. El 17 de agosto, el Congreso argentino sancionó la ley 23.696, la ley de Reforma al Estado, la cual declaraba la emergencia administrativa, especificaba cuáles activos públicos nacionales se iban a privatizar y sus respectivos procedimientos, igualmente, esto abrió el camino a la desregulación del comercio interior y exterior de bienes y servicios (Brenta 2013, pág. 277).

En octubre, se firmó una carta de intención para solicitar un acuerdo stand-by con el FMI, el cual fue aprobado en noviembre de ese mismo año (Brenta 2013, pág. 277). Un mes después, en diciembre de 1989 se sustituyó al ministro Néstor Mario Rapanelli debido a la hiperinflación en la que cayó Argentina, tras de una década de alta inflación y estancamiento económico (Independent Evaluation Office [IEO] 2003, pág. 3). El nuevo ministro fue Erman González quien “lanzó sucesivos planes hasta marzo de 1991, que modificaron regresivamente el conjunto de precios relativos, e introdujeron reformas fiscales, monetarias, comerciales y de pagos internacionales en los términos acordados con el FMI” (Brenta 2013, pág. 278).

El presidente, junto al ministro González, implementó los planes Erman I a V, los cuales eran planes de ajuste estructural e incluían la privatización de empresas estatales,

reforma tributaria, liberalización del mercado y desregulación, así como reducción de subsidios y contribuciones sociales, es decir, medidas alineadas con las recomendaciones del Consenso de Washington. (Brenta 2013, pág. 278) Estas medidas redujeron la inflación en el corto plazo y “mejoraron el resultados fiscal primario, necesario para comprar las divisas para atender la deuda externa pública” (Brenta 2013, pág. 279). Pero gracias al descontento social y al escándalo de corrupción que salpicó al ministro, denominado *swiftgate*, fue reemplazado por Domingo Cavallo en enero 31 de 1991. (Brenta 2013, pág. 279)

Tiene sentido entonces, que los planes económicos hechos por Menem y González, y posteriormente por Cavallo, hayan sido formulados en función de la solicitud de préstamos por parte del Fondo. Lo anterior, teniendo en cuenta los requisitos de condicionalidad que solicitaba la Institución para otorgar los desembolsos, y los instrumentos de política económica denominados como del Consenso de Washington, necesarios para los países latinoamericanos para el supuesto crecimiento de la economía y disminución de la desigualdad.

Con el ingreso de Cavallo al gobierno de Menem, se puso en marcha el plan de convertibilidad en Argentina en la década de los noventa. Este plan, introducido el primero de abril de 1991 por medio de la ley 23.928, buscaba estabilizar la economía mediante medidas drásticas e irreversibles. (IEO 2003, pág. 3) Para esto se estableció que 1 peso argentino (equivalente a 10.000 australes) estaba fijado a la par con el dólar estadounidense (IEO 2003, pág. 3), y la impresión de dinero por parte del Banco Central estaba estrictamente limitada a la cantidad necesaria para comprar dólares en el mercado de divisas. (Hornbeck 2002, pág. 1)

Lo anterior era el prelude de un intento de dolarización total en Argentina, cuya negativa eventual, llevaría a la cesación de desembolsos de préstamo por parte del Fondo Monetario Internacional, de acuerdo con una nota de Domingo Cavallo para el diario argentino La Nación. (Cavallo 2006, párr. 2)

Para mediados del decenio, se eligió una vez más como presidente de Argentina a Carlos Menem, en 1995, tras cambiar las leyes constitucionales que impedían un segundo período consecutivo. (Hornbeck 2002, pág. 2) Por esta misma época, el país se intentaba

recuperar de los daños colaterales causados por la crisis mexicana, también conocida como la Crisis del Tequila. Esta produjo un impacto en los indicadores económicos del país del sur, por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB), que había llegado a 7,1% durante 1994, cayó a 4,4% en 1995, y el desempleo alcanzó en abril del mismo año la cifra de 18,6%. No obstante, las exportaciones fueron el único componente de la demanda agregada que aumentó de 18.500 millones de dólares en 1994 a 21.000 millones en 1995 (Dabós y Gómez 1999, pág. 5).

Tras la adopción del plan de convertibilidad, rápidamente se alcanzó una estabilización, y con la ayuda de las reformas estructurales, la economía creció en promedio un 6% durante el año de 1997. (IEO 2003, pág. 3) Ante esta situación Noemí Brenta afirma:

Tras buenas pero decrecientes tasas de crecimiento hasta 1994, el plan comenzó a mostrar su incapacidad para expandir la producción sostenidamente, extrema vulnerabilidad a los shocks externos, sobrevaluación del peso y deterioro de la industria, del empleo y de los indicadores sociales. Desde 1995 el crecimiento se tornó errático, la deuda pública creció permanentemente, y el aumento del riesgo de default incrementó la carga de intereses y empeoró los resultados fiscales; y el atraso cambiario provocó déficits comerciales que, acumulados, a los de la balanza de servicios, mantuvieron permanentemente en rojo la cuenta corriente del balance de pagos (Brenta 2013, págs. 279-280).

Para mediados de la década de los noventa, otras crisis (la del sudeste asiático, la rusa y brasileña) empezaron a hacer estragos, lo cual agudizó el desequilibrio en la cuenta corriente que estaba sufriendo Argentina, y afectó del mismo modo a las demás economías latinoamericanas. (CGR 2004, pág. 17) Como consecuencia de esto, entre 1997 y 1999, Argentina tuvo un deterioro de un 13% en sus términos comerciales, “crecía a una tasa de -3% y presentaba un desempleo de 13,8%” (CGR 2004, pág. 17).

Uno de los países en crisis, Brasil, que era el mayor socio comercial de Argentina, debió dejar que su moneda flotara, abandonando así el sistema de devaluación progresiva regente (crawling peg), lo cual generó que el real brasilero se depreciara y el comercio entre ambos países se contrajera entre 1998 y 1999. (Joint Economic Committee [JEC] 2003, pág. 3) Lo anterior afectó profundamente las exportaciones argentinas, destinadas en un 30% al mercado brasilero. (Hornbeck 2002, pág. 2)

Ante esto, los inversionistas procurando ser precavidos, retiraron su dinero de Argentina, así como de otros países en vía de desarrollo, contribuyendo a empeorar el ya tensionado ambiente económico en el país austral. Para el mes de agosto de 1998 “comenzó una pertinaz recesión caracterizada por la caída del PIB, reducción de la inversión bruta, aumento del desempleo, deflación, incremento de las tasas de interés, y disminución de la recaudación fiscal, que desembocó en la crisis de 2001-2002” (Brenta 2013, págs. 280).

2.3. El estallido de la crisis y default

En 1999 se eligió a Fernando de la Rúa como presidente, sucediendo una década de mandato de Carlos Menem, caracterizado por escándalos de corrupción y por generar una recesión en el país. (Hornbeck 2002, pág. 2) El presidente De la Rúa, hacía parte de una coalición, denominada La Alianza, entre el partido de centro Radical, y el partido de centroizquierda FREPASO, los cuales divergían en puntos de vista sobre las prioridades en materia de política económica. (OEI 2004, pág. 26)

Poco tiempo después de su posesión como jefe de Estado en diciembre, De la Rúa buscó ayuda en el Fondo Monetario, el cual en marzo de 2000 aceptó hacer un acuerdo stand-by por 7.200 millones de dólares a tres años bajo la condición de un estricto ajuste fiscal. (Hornbeck 2002, pág. 2) Para diciembre de ese año, buscando contener las presiones encaminadas a abandonar la convertibilidad, el FMI organizó un blindaje económico que consistía en un paquete de asistencia multilateral por un total de 40.000 millones de dólares. (Hornbeck 2002, pág. 3)

El anterior incluía un acuerdo stand-by por 13.500 millones de dólares por parte del FMI, 4.800 millones de dólares por parte del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y 1.600 millones de España, que tenía fuertes inversiones en Argentina. (Brenta 2013, pág. 291) Dicho acuerdo con el Fondo buscaba “recuperar el ahorro interno y mejorar la competitividad internacional a través del incremento de productividad, sustentado en reformas al mercado laboral, la seguridad social, la educación y la actividad financiera” (CGR 2004, pág. 17).

A comienzos del año 2001, renunció el ministro de economía José Luis Machinea, y lo sucedió Ricardo López Murphy, quien propuso un riguroso ajuste fiscal que implicaba una reducción de gastos. (Cortés 2003, pág. 764) Dentro de las medidas establecidas se encontraban la disminución de los salarios para funcionarios públicos y reducción en el presupuesto para la educación. (Pelizer 2003, pág. 10) Esto desató la inconformidad de varios miembros del gabinete quienes presentaron su renuncia el 18 de marzo de ese año. (JEC 2003, pág. 3) A estos se les sumó López Murphy y se designó nuevamente, a Domingo Cavallo, cuya gestión a comienzos de la década de los noventa había generado un moderado crecimiento y estabilización en la economía.

Se esperaba que en este nuevo período el ministro Cavallo hiciera un trabajo similar, recomponiendo una vez más la situación económica. Buscó hacerlo “dando subsidios, ventajas fiscales y expandiendo la oferta monetaria bajando los encajes, lo que lo enfrentó al presidente el Banco Central a quien finalmente se lo separó de su cargo (violando la independencia del Banco)” (Cortés 2003, pág. 764).

Para mediados del año, se estableció que la convertibilidad del peso se haría teniendo en cuenta tanto el dólar como el euro, cuando la cotización de ambas monedas estuviera a la par. (Cortés 2003, pág. 764) El resultado de esto fue contraproducente, y en vez de aumentar la confianza terminó por aumentar el riesgo en la moneda argentina. Por otro lado, el presidente del Banco Central, Pedro Pou, apoyaba la dolarización para aumentar la credibilidad en el peso, sin embargo, sus opiniones fueron contrarias a las de Cavallo y De la Rúa, quien lo reemplazó por un funcionario más flexible. (JEC 2003, pág. 3)

Nuevamente, para septiembre de 2001, se acudió al Fondo, con la ley “cero déficit” como garantía para lograr un nuevo desembolso. Dicha ley, aprobada por el Congreso en julio de 2001, era un plan de austeridad fiscal que le prohibía al gobierno gastar más de lo que recaudaba en impuestos (The Economist 2001, párr. 3). Con base en este compromiso, el Fondo otorgó 8.000 millones de dólares más a Argentina. (The Economist 2001, párr. 1)

Dos meses después, debido a las dificultades por las que pasaba el gobierno, se temía que los depósitos en los bancos se tuvieran que congelar, tal y como se hizo en 1982 y 1989, cuando se confiscaron los fondos de los depositarios y se utilizaron para financiar los gastos del gobierno y parte de la deuda externa. (JEC 2003, pág. 5) Efectivamente, el 30 de noviembre, el ministro Cavallo dio la orden de que se congelaran los depósitos a partir del primero de diciembre. A este hecho se le llamó el corralito, y causó un descontento generalizado en la población, a la cual se únicamente se le permitía retirar un monto de 1.000 dólares al mes. (Hornbeck 2002, pág. 4)

Con el plan de blindaje en el año 2000, se acordaron unos desembolsos programados a lo largo del 2001, tras unas revisiones periódicas. Sin embargo, para diciembre de ese año, cuando debía haber un abono para Argentina, el Fondo tenía que revisar primero que las metas establecidas se hubiesen cumplido. El gobierno argentino no cumplió con las metas, entre ellas, la ley de cero déficit, por lo cual pidió una exención (*waiver*), y parecía que el Fondo iba a dejar pasar, una vez más, el no cumplimiento de dichos objetivos (Pelizer 2003, pág. 12). Sin embargo, unos días después el FMI cambió de parecer, y decidió no desembolsar el dinero, alrededor de 1.200 millones de dólares, (Hornbeck 2002, pág. 4) ya que Argentina no había llevado a cabo los objetivos asignados. (Pelizer 2003, pág. 12)

La insatisfacción social del momento condujo a una serie de manifestaciones y protestas que se tornaron violentas. El 19 de diciembre de 2001, los disturbios se trasladaron de Buenos Aires a otras ciudades del país, los saqueos a supermercados y tiendas fueron un factor común en las revueltas. La situación obligó al ministro Cavallo a renunciar y a continuación, el presidente De la Rúa declaró un Estado de sitio. Al día siguiente, tras continuos disturbios que dejaron veintiocho muertos, el presidente De la Rúa renunció bajo la amenaza del pueblo de iniciar un juicio político y dos días después, se designó a Adolfo Rodríguez Saá como presidente (Hornbeck 2002, pág. 4).

Rodríguez Saá declaró oficialmente el default de la Argentina, es decir, la cesación de pagos del gobierno federal a los acreedores privados internacionales,

principalmente como un acto desafiante a los mismos. (JEC 2003, pág. 5) Igualmente, propuso un nuevo plan económico que incluía un programa de creación de empleos, creación de una nueva moneda paralela al peso (el argentino), que no sería convertible al dólar. (Hornbeck 2002, pág. 4)

En enero de 2002, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde, se aprobó en el senado la devaluación y la conversión de la deuda a pesos argentinos, culminando once años del plan de convertibilidad. (Pelizer 2003, pág. 13) Con este paso, el gobierno argentino pensó que contaría nuevamente con el apoyo del FMI y demás instituciones financieras internacionales.

Pero se topó con que ésta entidad junto con el gobierno estadounidense, querían tomar a Argentina como un caso ejemplarizante para los demás países, y que a diferencia de la situación en México y en el Sudeste asiático de la década anterior, esta no era una crisis sistémica del sistema financiero internacional, y se debían tomar acciones para castigar los comportamientos irresponsables del país austral (Cortés 2003 pág. 766).

Como se puede ver, las relaciones entre Argentina y el Fondo fueron en términos generales buenas, desde su ingreso a la organización en 1956 hasta finales del año 2001. Así lo demuestran los continuos desembolsos y préstamos, los elogios hechos al país por cómo estaba encaminando su economía entre 1992 y 2000, mostrando a Argentina como el alumno estrella del Fondo, y la invitación de Carlos Menem como invitado de honor en la asamblea anual de Fondo en 1998 (Brenta 2013, pág. 280).

Cabe anotar que la relación entre Argentina y el Fondo Monetario Internacional no culminaría sino hasta 2006, cuando el presidente Néstor Kirchner canceló por completo la deuda argentina. Sin embargo, la decisión tomada por la organización de detener el desembolso de los préstamos acordados en 2001, fue el primer paso para que hubiese un declive en las relaciones entre ambos.

Durante los años de relación, es evidente la dirección que tomó la economía argentina, estando enfocada a reformas de corte neoliberal. Sería un error asumir que el Fondo impuso qué hacer en materia monetaria y fiscal en Argentina, pero sí

es posible decir que la política económica en la última década, antes y durante la crisis estuvo permeada por las condicionalidades exigidas a cambio de los préstamos y desembolsos del Fondo. Es preciso resaltar que en Argentina, así como en otros países de América Latina, cada prestatario estudió sus condiciones con especialistas nacionales para constatar si se debían implementar los cambios. En la mayoría de los casos, los expertos dieron el visto bueno y los cambios fueron aplicados a su situación.

En el caso argentino, las reformas realizadas por el gobierno, la ayuda del Fondo durante tantos años, y el súbito abandono de la institución no tuvieron los resultados que se esperaban en materia de crecimiento económico, tasas de pobreza y desempleo, puesto que en los años previos al default, todos estos indicadores empeoraron, llegando a su punto crítico entre diciembre y enero de 2001 y 2002, respectivamente. Es así que se puede concluir:

Los programas del Fondo no son apropiados para promover el crecimiento, ése no es su propósito, ni tampoco controlar la inflación. El objetivo de los préstamos del Fondo es proveer financiamiento de corto plazo para enfrentar problemas transitorios de balance de pagos. [...] Acordar con el Fondo en busca de soluciones económicas de largo plazo es completamente inútil y contraproducente, como lo demuestra la historia argentina contemporánea (Brenta 2013, pág. 322).

Con este recuento histórico de las relaciones entre Argentina y el Fondo, se pretende hacer evidentes las recomendaciones por parte de la institución, además las diferentes reformas en política económica que hizo Argentina, basadas en los principios a los que la organización se ciñe con fervor. Los anteriores, no sólo como los que se encuentran recopilados en el Consenso de Washington, sino como se pudo apreciar en los últimos meses de 2001, el principio mencionado en el capítulo anterior, definido por Cohen como “el abastecimiento adecuado mas no ilimitado de financiación suplementaria para equilibrar su balanza de pagos” (Cohen 1995, pág. 323).

Haciendo énfasis en que la financiación no debía ser ilimitada, el Fondo finalmente decidió no hacer más desembolsos a Argentina, para, además, crear un precedente y hacer de este, un caso ejemplarizante, y de este modo evitar las

conductas irresponsables por parte de otros Estados en una eventual situación similar.

3. EL PAPEL DE LOS PRINCIPIOS COMO INHIBIDORES DEL CAMBIO O LA ADAPTACIÓN DE RESPUESTA

3.1. El papel de los principios en la crisis económica Argentina

En teoría de Regímenes Internacionales, de acuerdo con la definición de Krasner (“conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales” (Krasner 1995, pág. 2)), los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud, fundamentales en las actuaciones de cada Régimen. (1995, pág. 2)

En el caso de Argentina, el Fondo Monetario Internacional, actuando como la institución designada para asegurar la disponibilidad de la financiación suplementaria para dicho Estado, exigió una serie de condicionalidades para poder hacer los préstamos, y de esta forma, garantizar el buen uso y el repago de sus fondos. Tales condicionalidades se basaban, en su mayoría, en políticas inspiradas en el llamado Consenso de Washington, y requería que Argentina hiciera unos cambios estructurales de corte neoliberal.

De una gran cantidad de reformas que se implementaron, para el Fondo, las de especial importancia eran aquellas a un nivel macro, entendidas como medidas de fortalecimiento para el sector financiero, reformas fiscales estructurales y reformas al mercado laboral y a la seguridad social. (OEI 2004, pág. 51)³

Para tener un sistema financiero estable, capaz de sostener la convertibilidad, Argentina debía tomar unas medidas que incentivaran el “desarrollo de un sistema liberalizado, participación de instituciones extranjeras y fuertes salvaguardas” (OEI 2004, pág. 62). Si bien a comienzos de los noventa, el país era un ejemplo en mercados emergentes en este ámbito, las autoridades pronto se dieron cuenta de que el sistema tenía unas vulnerabilidades. Por ejemplo, estaba expuesto a una devaluación del peso frente al dólar, sin embargo, había una creencia de que las políticas aplicadas eran incompatibles con

³ Para un informe detallado acerca de las condicionalidades y reformas en Argentina, remitirse al anexo 2.

tal devaluación. (OEI 2004, pág. 62) Teniendo en cuenta que la visión dominante para Washington⁴ era alcanzar una tasa de cambio competitiva, sin importar cómo ésta fuera determinada (Williamson 1990, párr.25), una devaluación era impensable pues no servía a los intereses para competir en el exterior, por lo tanto no se debía dejar a las fuerzas del mercado determinar la tasa de cambio.

Las reformas fiscales que se debían hacer, según Washington, para controlar un déficit fiscal se lograban incrementando las ganancias del Estado, o cortando el presupuesto asignado para gasto público. (Williamson 1990, párr. 13) Para lograr esto, Argentina optó por la primera opción, y decretó una serie de impuestos: a las ganancias, sobre los pagos de intereses, a los activos brutos de las empresas, (OEI 2004, pág. 53) además se amplió la base del IVA, pasando de 16% a 18%. (Brenta 2013, pág. 282)

Con la reforma al mercado laboral, el Fondo buscaba una flexibilización para mejorar la competitividad y reducir el desempleo. No obstante, un crecimiento en el PIB no se traducía en una disminución de la tasa de desocupación, (OEI 2004, pág. 56) como se demuestra más adelante. Igualmente, la reforma de la seguridad social aplicaba una de las herramientas de Washington: la privatización. La creencia de que las empresas privadas eran más eficientes llevó a que se capitalizaran los servicios para la jubilación, pero tras la negativa de las autoridades argentinas, se logró hacer un sistema mixto, para cuya transición se requirió que el gobierno argentino se endeudara más. (OEI 2004, pág. 60)

Con lo anterior, se hace evidente que las reformas implementadas en Argentina estaban alineadas con las herramientas de política promovidas por Washington, y como se verá a continuación, dichas reformas no lograron las mejorías esperadas. Por el contrario, en varios casos, los indicadores van en detrimento durante los años de aplicación, y empeoran drásticamente cuando el Fondo decide no continuar con sus préstamos para 2002.

Cabe resaltar que las transformaciones fiscales, laborales y demás, ya se venían efectuando durante la década de los noventa como condición de los diferentes acuerdos entre Argentina y el Fondo. No obstante, el punto de quiebre a analizar en el presente trabajo es el año 2001 cuando la crisis estalla y 2002 cuando el mencionado Estado deja de

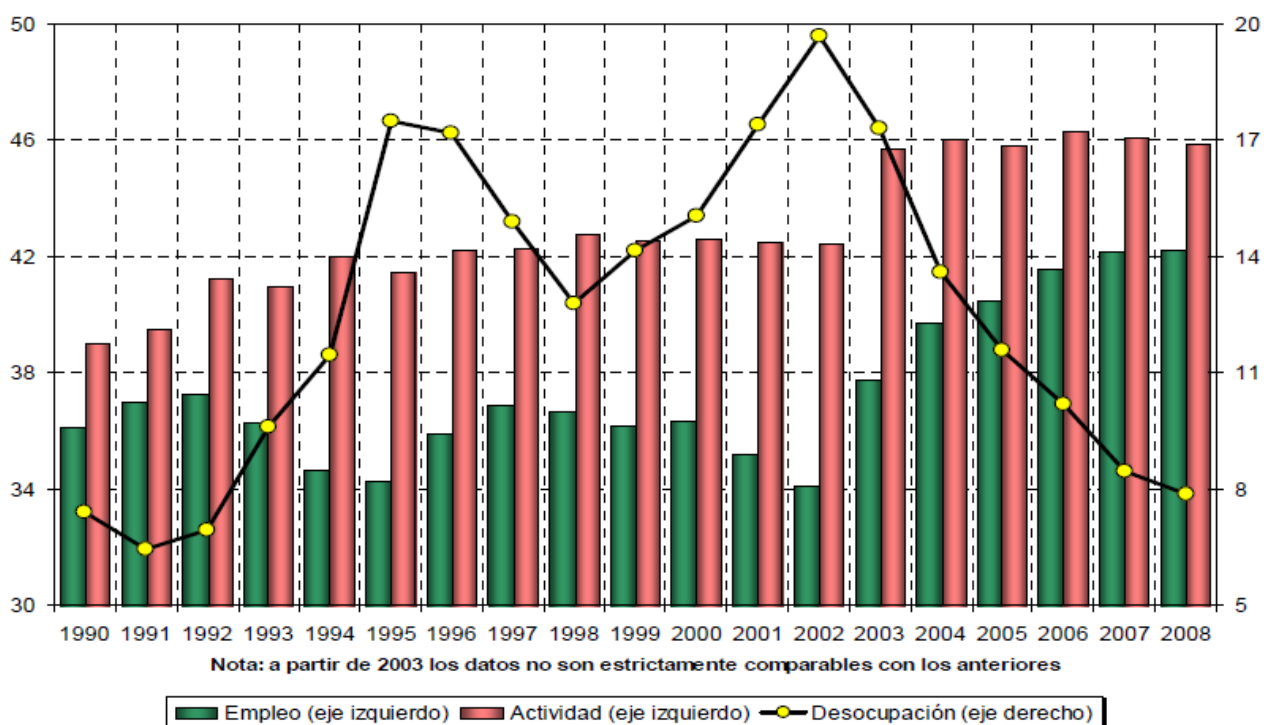
⁴ Se entiende Washington principalmente como el Tesoro de los Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, entidades que al parecer, estaban de acuerdo con los instrumentos de política que los Estados latinoamericanos debían seguir.

recibir la ayuda del FMI. Para esto, se tienen en cuenta algunos indicadores tanto económicos como sociales en dichos períodos como ejemplos de la exacerbación de la crisis, basados en las reformas que se hicieron en aras de cumplir los requisitos para obtener los desembolsos. Cabe aclarar que el análisis de estas variables es meramente ilustrativo, para representar un agravamiento de la crisis durante y después de la intervención del Fondo en Argentina, sin embargo, no implica la causalidad del mismo sobre la crisis.

Con base en las reformas mencionadas previamente, se comparan los siguientes aspectos para constatar su impacto en el país austral:

Ocupación y desempleo:

Gráfica 1: Argentina. Tasas de actividad, empleo y desempleo. Serie anual en porcentajes. Total de aglomerados urbanos.



Fuente: (CEPAL, s.f. pág. 52)

De acuerdo con la gráfica 1, es posible apreciar las tasas de actividad, empleo y desempleo de la última década previa a la crisis. Comparando las cifras, se puede ver que la tasa de actividad, es decir, la cantidad de personas en edad y capacidad de trabajar en los centros urbanos, en todos los años supera la cantidad de personas efectivamente empleadas

desde 1990. El empleo en los años críticos, 2001 y 2002, oscilaba entre 35% y 36% respectivamente, pero con una tasa de actividad de más del 42%, similar a los años 1994 y 1995, cuando el país austral se vio envuelto en los shocks producidos por la crisis del Tequila.

Sin embargo, tras una disminución de la desocupación en esos últimos años, se observa que a partir del año 1998 ésta va en aumento hasta llegar a un punto máximo de aproximadamente 20% de la población en 2002.

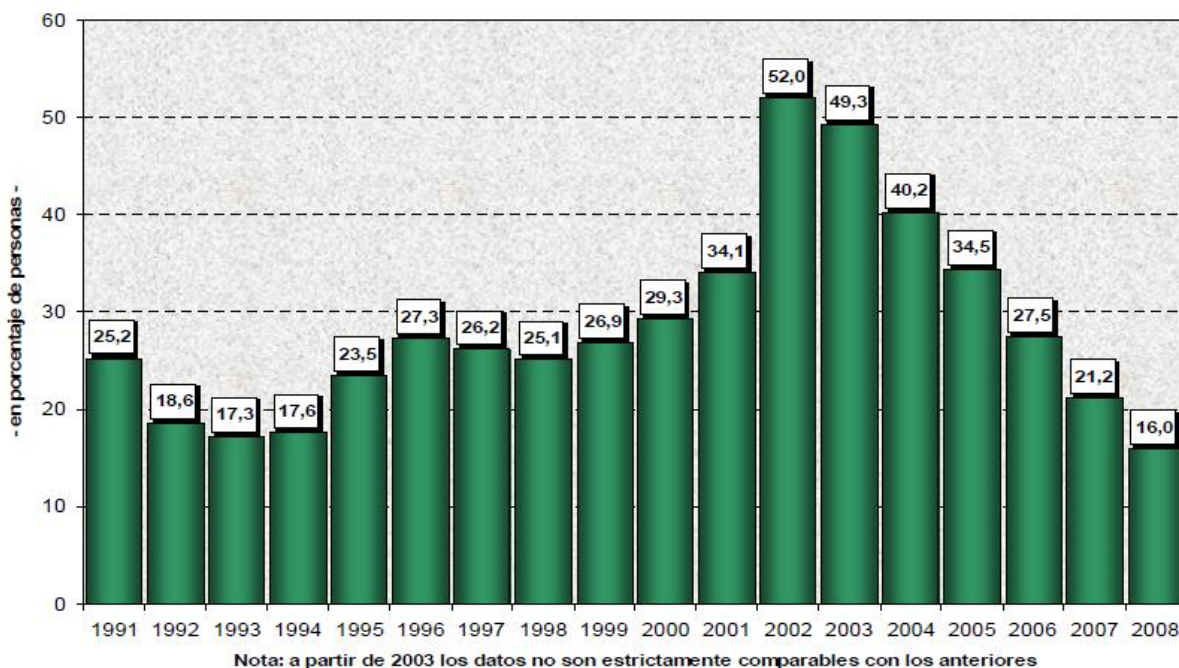
Es así que es posible ver que desde el período 1998-2002, años en los que se llevaron a cabo los últimos acuerdos antes de la cesación de ayuda por parte del Fondo, hubo un incremento significativo de la tasa de desocupación y una disminución en el empleo, a pesar de las constantes tasas de personas en capacidad de trabajar.

Pobreza:

Entre los años 96 y 98, gracias a un crecimiento considerable de la economía, hubo una reducción de la pobreza en 1,4 puntos porcentuales, dado un aumento en los ingresos de los hogares “[...] pero el deterioro de la distribución del ingreso llevó a que la mejora fuera morigerada; con la distribución previa la incidencia de la pobreza debería haber bajado un 3,2 p.p. en lugar de 1,4 p.p. que resultó finalmente” (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales [SPTEL] (s.f), pág. 139).

El total de la población argentina que estaba en condición de pobreza era de 11,8 millones de personas para el 2001, (Galak 2008, párr. 1) de un total de 37,6 millones personas (Banco Mundial 2015a, s.n). Es decir, que aproximadamente el 31% de los argentinos vivía en la pobreza para el año de la crisis. En la gráfica 2 se puede ver cómo sólo en el área de la Gran Buenos Aires la pobreza del año 2001 es mayor que cualquier porcentaje de pobreza en la década anterior, siendo superada únicamente por el siguiente año, cuando ésta llegó a ser de 52%. De acuerdo con Muscatelli y Quiroga (2001, párr. 2) 60% de aquellos pobres pertenecían a la clase media, la más afectada por la recesión y la crisis.

Gráfica 2: Incidencia de la pobreza en el Gran Buenos Aires



Fuente: (CEPAL, s.f. pág. 53).

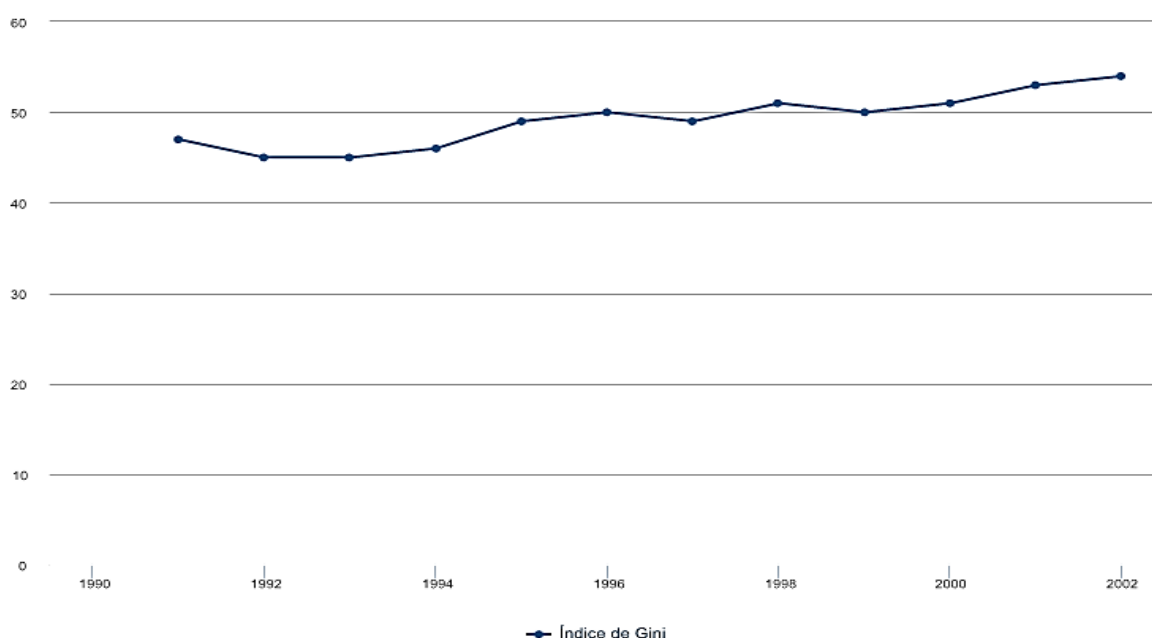
En 2001, dos mil personas nuevas eran consideradas pobres diariamente en Argentina, ya que sobrevivían con menos de 4 pesos al día. (Muscatelli y Quiroga 2001, párr. 2) Pero esto más allá de ser consecuencia directa de las altas tasas de desempleo, se relaciona más con la reducción de los salarios y el poco poder adquisitivo de las familias. Por ejemplo, una familia de cuatro integrantes (matrimonio y dos hijos), cuyo jefe de hogar estaba empleado, no ganaba más de 500 pesos mensuales, mientras que la canasta básica costaba 1.050 pesos, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (Muscatelli y Quiroga 2001, párr. 6) Cabe recordar que para esta época, todavía estaba vigente el plan de Convertibilidad, por lo tanto, las cifras en pesos son equivalentes en dólares.

Teniendo en cuenta lo anterior, a lo largo de los años previos al estallido de la crisis en 2001, así como en aquel año, la pobreza fue considerable, aumentando cada vez, y llegando a un pico máximo en 2002, con un estimado del 60% (González 2006, párr. 4) de la población nacional que era considerada pobre.

Desigualdad:

Con el índice o coeficiente de Gini se busca medir la desigualdad o “hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa” (Banco Mundial 2015b). En la siguiente gráfica, se representa al índice de Gini de 0 como aquella equidad perfecta, mientras que un índice de 100, como una inequidad perfecta. (Banco Mundial 2015b)

Gráfica 3: Índice de Gini



Fuente: (Banco Mundial, 2015b)

A partir de la gráfica 3, se observa cómo el coeficiente de Gini aumenta progresivamente cada año, desde 1999, hasta alcanzar en 2002, a 54. Teniendo en cuenta la definición dada por el Banco Mundial acerca del coeficiente de Gini, la inequidad en este caso es aproximadamente de 55, acercándolo más a la cifra de 100 que 0, es decir, a la inequidad perfecta. Esto demuestra que la brecha entre los más ricos y los más pobres se incrementó en los últimos tres años, antes del estallido de la crisis, sin que esto implique que antes de los años de recesión, la sociedad argentina fuera más equitativa.

Generalmente, la inequidad trae consigo una serie de consecuencias, como la inseguridad, bajas tasas de escolaridad, altas tasas de trabajo infantil, y falta de cobertura de salud para la población en general. Por ejemplo, en 1991 el total de población sin acceso a servicios de salud fue de 36,4%, mientras que en 2001 fue de 48,1%. (Brenta 2013, pág. 322) Igualmente, la escolaridad básica entre la población de 5 o más años de edad*⁵ fue de 94.0% para 1991 y de 93,5% para 2001, (Brenta 2013, pág. 322) y la población penal, es decir, la población de presos pasó de 1,5 a 2,1 en los años mencionados respectivamente.

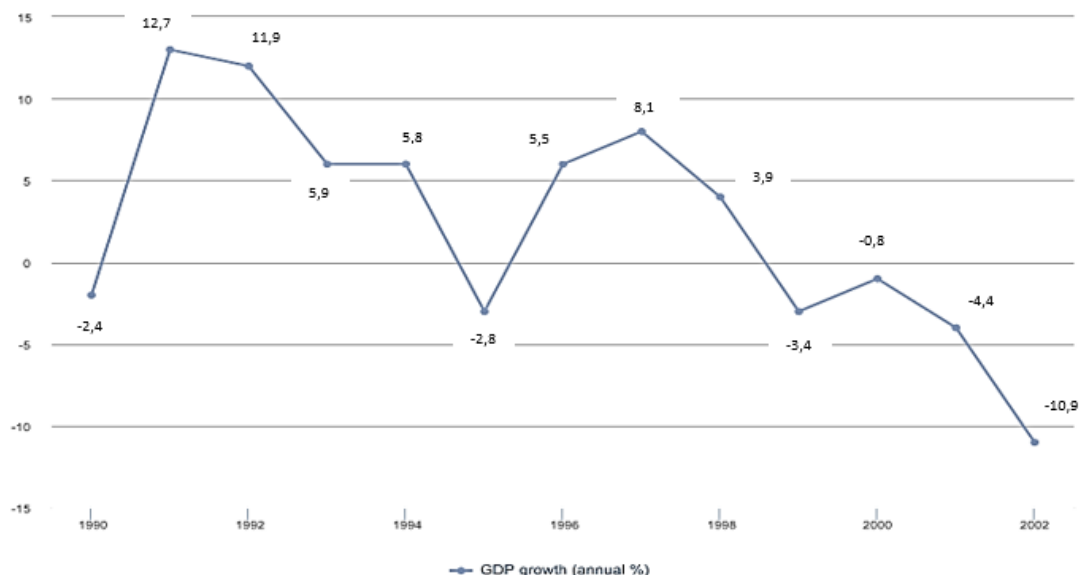
Es así como las implicaciones que trae consigo la alta inequidad en la década previa a la crisis se ve exacerbada en el año mismo de la crisis, con un incremento gradual en los años anteriores.

Producto Interno Bruto:

Para conceder los préstamos a Argentina, el fondo hizo varias estimaciones de cuanto crecería el PIB, de esta manera, garantizaba el repago del dinero concedido. Para los años 2000, 2001 y 2002 se asignaron metas definidas por los SBA, fijadas en un crecimiento de 3,5%, 4,0% y 4,0% para los años mencionados, respectivamente. Tanto para Argentina, como para otros países latinoamericanos con financiación del Fondo, se programaron metas ambiciosas que buscaban garantizar un crecimiento entre 3% y 6%, para, por ejemplo, favorecer al saneamiento de las finanzas públicas (CGR 2004, pág. 9).

⁵ *Según las zonas de vigencia de la Ley de Educación Federal

Gráfica 4: Crecimiento del PIB (en porcentaje) en Argentina 1990-2002



Fuente (Banco Mundial 2015a, s.n)

Sin embargo, como es evidente en la gráfica 4, las expectativas del Fondo estuvieron lejos de la realidad. No solamente no se cumplieron las metas de crecimiento, sino que hubo un decrecimiento alarmante en el PIB desde aproximadamente 1998, con una pequeña recuperación para 2000. En los primeros años de la década, con el régimen de convertibilidad hubo un significativo crecimiento económico tanto general como per cápita, pasando de 7.100 dólares por habitante en 1993, a 8.200 dólares en 1998. (SPTTEL (s.f) pág. 139)

En vista del comportamiento de años previos a la crisis, el Fondo debió prever que el crecimiento no podría ser tan optimista como predecían los expertos de dicha entidad. Sus cálculos en cuanto a este indicador, dieron pie para avalar los préstamos a Argentina. En la tabla 2 se aprecia cómo, para Argentina, el resultado de los acuerdos en cuanto a crecimiento presenta un símbolo negativo (-) indicando que el comportamiento en cuanto a este ítem fue desfavorable. Igualmente en la tabla 3, se ve que no hay una concordancia entre las metas y los resultados en el indicador de crecimiento.

Tabla 2: Resumen de resultados de los acuerdos

País	Cuenta corriente	Inflación	Crecimiento	Fiscal	Empleo(1)	Deuda(1)
Brasil	-	-	-	-	+	-
Argentina	+	Nd	-	-	-	-
México	-	+	+	Nd	+	-
Bolivia	+	+	-	-	-	-
Ecuador	+/-	+/-	+	-	+	-
Uruguay	-	+/-	-	Nd	-	+
Perú	+	+	-	-	-	-+
Colombia	-	+	+	-	-	+

+ Indica comportamiento favorable

-Indica comportamiento desfavorable

(1) Sentido del cambio posterior a los acuerdos

Fuente: (CGR 2004, pág. 10)

Tabla 3: Acuerdos con el FMI: concordancia de indicadores entre resultados y metas*

País	Fiscal	Cuenta Corriente	Inflación	Crecimiento
Brasil	No	No	No	No
Argentina	No	No	ND	No
México	ND	No	Sí	Sí
Bolivia	No	ND	Sí	No
Ecuador	No	No-sí**	No	Sí
Uruguay	No	No	No	No
Perú	No	No	Sí	No
Colombia	No	No	No	No

*Intervalo de 90%

**Depende del período

Fuente: (CGR 2004, pág. 11)

Inflación:

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2004, pág. 8) Argentina, sumida en profundos programas de ajuste, vivió niveles superiores de inflación a aquellos prevalecientes antes de los acuerdos, a diferencia de otros casos en la región. Sobre este punto, Brenta afirma:

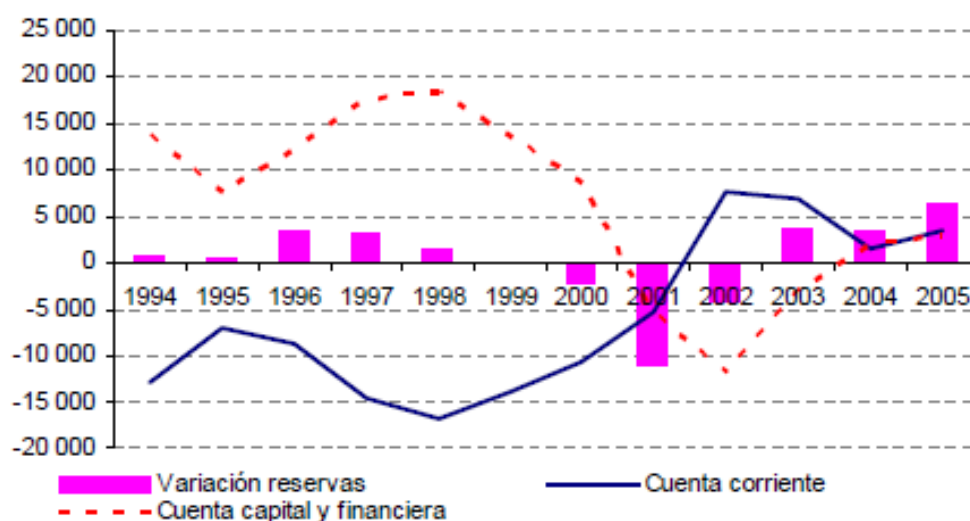
Los programas del Fondo no cumplieron un rol antinflacionario en Argentina. En los períodos de vigencia de acuerdos la inflación promedio fue más elevada, porque las medidas previas al lanzamiento de los planes de ajuste –devaluación, aumentos de impuestos, de

tarifas públicas y de tasas de interés- aceleraran la inflación; y porque la represión de variables clave durante los programas –usualmente, el salario y el tipo de cambio- acumula desequilibrios que llevan a la ruptura de los planes en un contexto inflacionario y de crisis cambiaria (Brenta 2013, pág. 321).

Es así que se puede concluir que el indicador de inflación, así como las demás variables presentadas previamente, no mejoraron con la intervención del Fondo, o con las reformas sugeridas para hacer los desembolsos de préstamos. Por el contrario “en la etapa de permanencia prolongada bajo acuerdos con el FMI 1982-2001 los efectos negativos sobre el crecimiento, la inflación y el empleo se agudizaron” (Brenta 2013, pág. 321).

Balanza de pagos:

Gráfica 5: Evolución del balance de pagos (en millones de US\$)



Fuente: (Bianco et al. 2007, pág. 109)

En cuanto a la cuenta corriente como componente de la balanza de pagos, de acuerdo con la tabla 2, se aprecia un comportamiento favorable, sin embargo los resultados establecidos no se cumplieron respecto a las metas, tal y como lo demuestra la tabla 3. Esto se hace evidente en la gráfica 5 y es respaldado por Bianco, Porta y Vismara (2007, pág. 109), quienes afirman que la cuenta corriente de la balanza de pagos argentina sufrió un déficit, aunque para el año 2001 fue el de menor medida desde la entrada en vigencia de la Convertibilidad.

Del mismo modo, se puede ver en la gráfica un déficit en la cuenta capital y financiera, a pesar de la inyección por cuenta de la asistencia del FMI, que llega hasta el año 2002. (Bianco *et al.* 2007, pág. 109) A partir de dicho año, en el que además el Fondo cesa definitivamente los giros a Argentina, es posible apreciar una recuperación paulatina en esta cuenta de la balanza de pagos.

Bianco *et al* aseguran: “El comportamiento deficitario de la cuenta corriente hasta la finalización de 2001⁶ fue el resultado de la acumulación de saldos negativos tanto de la balanza comercial -que se mantienen hasta el primer trimestre de 2001⁷ -como de la renta de la inversión, en este último, impulsado por el pago de los servicios de la deuda.” (2007, pág. 109).

El informe de la Contraloría General de la República concluye respecto al cumplimiento de las metas propuesta por el Fondo que “los requerimientos en los frentes externo y fiscal no se cumplen prácticamente en ninguno de los casos. [...] Puede ser una señal de exigencias extremas por parte del Fondo a economías en dificultades en dichos frentes. A ello deben sumarse rigideces fiscales y la carga a la deuda que enfrentan las economías con problemas de financiamiento” (CGR 2004, pág. 11).

Como se ha podido ver hasta el momento, en todos los ítems analizados no ha habido una mejora significativa tras la ayuda del Fondo Monetario Internacional, los programas de ajuste y los cambios estructurales que se requerían como garantías para los préstamos a Argentina. Por el contrario, todos los aspectos evaluados presentan una considerable desmejora, en muchos casos, una agravación problemas ya existentes. Además, en los mismos indicadores se puede notar una leve mejoría después de 2002, por ejemplo en la tasa de desocupación, incidencia de pobreza y en la evolución de la balanza de pagos.

⁶ “Con la excepción de ligeros déficit en el cuarto trimestre de 2004 y el primero de 2005.” (Bianco et al. 2007, pág. 109).

⁷ “Las únicas excepciones se registraron en los segundos trimestres de 1995, 1996 y 2000, en los que la liquidación de las ventas externas de oleaginosas –uno de los principales rubros de exportación de Argentina- impulsó sendos superávits.” (Bianco et al. 2007, pág. 109).

Para acceder a los programas del Fondo, muchos países de América Latina, incluyendo a Argentina, procedieron a recortar programas sociales y de inversión, para destinar los recursos a saldar la deuda externa, según los acuerdos, lo cual contribuiría al crecimiento económico en el largo plazo y al bienestar de la población. (CGR 2004, pág. 1)

Lo anterior se traduce en que “los países se envuelven en una creciente dependencia respecto a la evolución de los mercados financieros internacionales y no promueven un fortalecimiento de sus propias capacidades de ahorro e inversión, que son vitales para fortalecer sus procesos de crecimiento interno” (CGR 2004, pág. 2).

Los programas del Fondo buscan fundamentalmente resolver problemas a corto plazo, para lo cual se debe hacer un reordenamiento del sistema económico y de esta manera, hacer frente a los desequilibrios, por lo tanto, las medidas de choque tomadas son orientadas a la estabilización. Sin embargo, dichas medidas, contrastan con otras de mayor alcance, con perspectivas para el mediano y largo plazo, correspondiente al ajuste estructural. (CGR 2004, pág. 2)

Es así que se hace evidente la exacerbación de la crisis, basada en los criterios anteriores, y cómo reformas hechas como parte de las condicionalidades del Fondo para prestar sus recursos, entre otras cosas, empeoraron la ya difícil situación de la Argentina. Las recomendaciones de la institución, ceñidas a unos principios de corte neoliberal, como los compilados en el Consenso de Washington, cumplieron un papel de profundizadores de la recesión que vivía Argentina a principio del milenio, y ayudó efectivamente al desbordamiento de la crisis.

A pesar de los constantes malos resultados y la falta de cumplimiento de las metas establecidas para cada año, el Fondo continuó haciendo desembolsos, hasta que, cumpliendo con el principio descrito por Cohen⁸, detuvo la financiación, lo cual generó una cesación de pagos por parte del gobierno, agravando aún más la situación para el año 2002, tal y como se observa en los indicadores anteriormente mencionados.

Para redondear lo descrito anteriormente, Stiglitz comenta:

[...] El FMI jamás prosiguió el análisis de estas cuestiones; jamás se preguntó el porqué de los errores, qué había fallado en los modelos o qué cabía hacer para prevenir una repetición en la próxima crisis. Y sin duda habrá otra crisis en el futuro. Desde enero de 2002

⁸ Definido en este mismo trabajo en el primer capítulo.

Argentina atraviesa una crisis. Nuevamente, las políticas de salvamiento del FMI no han funcionado; las políticas fiscales contractivas que recomendó arrastraron la economía a una recesión aún más profunda (Stiglitz 2013, pág. 401).

De acuerdo a lo anterior, es posible concluir que los principios que guían las acciones del Fondo, son poco flexibles y no se adaptan fácilmente a las situaciones propias de los Estados en necesidad de liquidez. Por el contrario, los principios, son inhibidores del cambio, por lo tanto, las recetas prescritas para que Argentina pudiese acceder a sus recursos generaron una serie de fallas y de exacerbación de la situación económica.

3.2. Fallas sistemáticas generadas por acciones basadas en principios

Como se ha visto hasta el momento, las acciones del Fondo Monetario Internacional han sido influenciadas por principios del Régimen Internacional de Pagos y del Consenso de Washington. En el apartado anterior, se ilustró por medio de cifras los resultados desfavorables en aspectos de orden social y económico. Estos datos cuantitativos son una manifestación de las fallas que se presentan a continuación, y que se reflejan en las variables señaladas en el aparte anterior.

La inmovilidad de los principios refuerzan las fallas sistemáticas, propias del proceso de Organización Internacional, a las que Giulio Gallarotti hace referencia⁹. El autor menciona que si bien un mal manejo en dicho proceso puede ser perjudicial, un buen manejo excesivo también puede generar efectos dañinos. (Gallarotti 1991, pág. 183) Es así que las fallas sistemáticas son aquellas endémicas a la OI y se diferencian de las no sistemáticas en que las últimas se relacionan más con un mal manejo de los problemas internacionales que con un problema inherente de la OI. (Gallarotti 1991, pág. 192)

Existen cuatro maneras generales en las que la Organización Internacional puede fallar: cuando procura manejar sistemas complejos estrechamente acoplados, cuando sus soluciones desincentivan a las naciones a resolver problemas internacionales en el largo

⁹ El autor explica la diferencia entre el proceso de Organización Internacional y organizaciones internacionales, refiriéndose al primero como procesos de administración tanto formales (institucionalizados) como informales (no institucionalizados). Mientras que las segundas hacen referencia a las instituciones comprometidas con los procesos formales de administración, siendo entonces las segundas un subproducto del proceso de OI (Gallarotti 1991, pág. 183). Igualmente, se incluye a los Regímenes Internacionales como un producto de dicho proceso.

plazo, cuando se intensifican disputas en diferentes circunstancias, y finalmente, cuando es fuente de riesgo o daño moral. (Gallarotti 1991, pág. 192-193)

En el caso de Argentina, el Fondo Monetario Internacional indujo a la ocurrencia de unas fallas sistemáticas en su intento de solucionar el problema de la balanza de pagos de dicho Estado. Las fallas identificadas serán explicadas a continuación.

En cuanto a la primera falla sistemática, se debe aclarar que la naturaleza de los sistemas complejos estrechamente acoplados hace que sean imposibles de manejar de manera tal que eviten crisis periódicas, es decir que situaciones de crisis o catástrofe suelen ser la regla, más que la excepción. (Gallarotti 1991, pág. 194) Esta categoría propuesta por Gallarotti, hace referencia a la dificultad existente en toda iniciativa por prever los eventuales resultados de la implementación de decisiones en el marco del proceso de organización internacional, ante la gran cantidad existente de variables que pueden afectar dichos resultados.

Esto es precisamente lo que sucede con la economía política internacional. Gallarotti (1991, pág. 194) cita a Robert Keohane y Joseph Nye (1977, s.n), entre otros autores, quienes enfatizan la complejidad e interdependencia entre los procesos económicos y asuntos internacionales. En este caso, el FMI intentó administrar el sistema económico argentino con unas recetas predeterminadas, ignorando unas particularidades del mismo, así como variables como las expuestas en el apartado 3.1 del presente trabajo. Al hacerlo, introdujo una serie de estímulos al sistema, en la forma no sólo de préstamos, sino de condicionalidades, estándares de comportamiento y modelos de evaluación de desempeño. Lo anterior condujo a unas consecuencias imprevistas, tal como se expone en el apartado anterior. Al generarse estas consecuencias, se incurrió en la falla descrita anteriormente.

Pero el Fondo, al querer poner a Argentina como un caso ejemplarizante, pretendía evitar responsabilidad en esta falla, es decir, mostrar que el caso argentino no era una crisis sistemática como la mexicana, o que sus acciones hubiesen tenido injerencia alguna en el desbordamiento de la crisis. Más bien quiso mostrar que este caso particular era la excepción y se debía meramente a su mal manejo de política económica interna, mas no al pobre manejo de sistemas complejos por parte de la organización.

La segunda falla que se puede identificar en la ayuda del Fondo a Argentina es la sustitución adversa. Esto sucede cuando los diferentes actores en el escenario internacional, principalmente los Estados, se enfrentan continuamente con dificultades a nivel nacional o internacional, cuyas soluciones implican altos costos políticos, económicos y sociales, y la OI al proveer “salidas” a los problemas, puede desalentar a dichos actores en su búsqueda de soluciones sustanciales en el largo plazo. (Gallarotti 1991, pág. 199) Esto sucedió con el Fondo Monetario Internacional en el caso objeto del presente estudio, cuya función fue la de proporcionar liquidez para que Argentina resolviera sus problemas de balanza de pago en el corto plazo, con las condicionalidades que implicaban cambios estructurales para el largo plazo.

Lo anterior, excediendo sus funciones y relevando a Argentina de hacer sus propias reformas para mejorar la situación económica nacional. Los defensores de las condicionalidades de las instituciones prestamistas internacionales utilizan la lógica de la sustitución para justificar su punto de vista; si no hubiese condicionalidades, una institución como el FMI incurriría en una sustitución adversa, permitiendo que los préstamos irrestrictos reemplazaran el diseño e implementación de un conjunto responsable de políticas monetarias, fiscales e incluso laborales por parte del Estado. (Gallarotti 1991, pág. 202)

Sin embargo, son precisamente estos tipos de condiciones, basadas en los principios del Régimen Internacional de Pagos, las que sustituyeron buenas prácticas macroeconómicas por parte de dicho Estado. El Fondo, excediendo el objetivo para el que fue creado, incentivó a Argentina a hacer una serie de reformas pre formuladas para poder otorgar los préstamos, y de esta forma, evitó que las autoridades fueran las responsables de la creación de las mismas, perpetrando las malas prácticas y generando esta falla.

La tercera falla sistemática que es posible identificar en el caso de Argentina es el daño moral. El daño moral se configura, en aquellos eventos en los que los Estados son relevados de sus obligaciones, de manera tal que no tienen que incurrir en todos los costos económicos, políticos y sociales, en tanto que hay un sistema de protección que permite distribuir tales costos a otros actores. (Gallarotti 1991, pág. 209) El problema con el riesgo o daño moral, es que permite que los Estados actúen de manera imprudente, ya que hay una

instancia externa que, eventualmente, va a asumir las responsabilidades y costos derivados de las actuaciones poco diligentes de aquellos.

Como se indicó en el segundo capítulo, en varias ocasiones el Fondo dejó pasar el incumplimiento de ciertas metas que debía alcanzar Argentina, renovando y aumentando préstamos. En este caso, el Fondo incurrió en daño moral, permitiendo que Argentina siguiera recibiendo liquidez sin cumplir con las garantías exigidas por la Institución. No obstante, para finales de 2001, en el momento de la quinta revisión en el marco del acuerdo stand-by, la institución no otorgó la exención solicitada por Argentina, la cual, dejaba pasar el no cumplimiento de algunos objetivos, y desembolsaba el préstamo de todas formas. Para evitar seguir incurriendo en un daño moral, como lo había hecho en ocasiones anteriores, el Fondo retiró el apoyo económico de Argentina. Sin embargo, en el apartado anterior se hizo evidente cómo el súbito retiro del Fondo, profundizó la crisis para principios de 2002.

La cuarta y última falla que es posible identificar en el caso de Argentina es la intensificación de disputas. Gallarotti (1991, pág. 204) sugiere que la OI puede ser una fuerza desestabilizadora cuando intensifica disputas, o cuando se presta para ser escenario donde se promocionan o magnifican los conflictos. Esta falla hace referencia en gran parte a cómo la OI puede afectar las relaciones de dos o más Estados, facilitando una arena para formar bloques que se oponen a una política o a un tema en particular.

Sin embargo, en este trabajo se identifica otro tipo de intensificación de disputas, específicamente, entre una institución internacional y un Estado, ambos actores relevantes en la esfera internacional y con intereses particulares. Por un lado, Argentina se veía sujeta a una serie de presiones internas, como lo era por ejemplo, el futuro del régimen monetario y la transición paulatina a la flotación del peso, que debía ir acompañada de una reestructuración de la deuda pública. (Cavallo 2004, párr. 2) Igualmente, se veía bajo la presión de los ciudadanos, derivada de la inconformidad con los recortes de salarios, de subsidios, restricciones para retirar dinero, entre otras. Ante estas, las autoridades debían hacer frente, tomando decisiones que podrían o no convenir en sus relaciones con diferentes instituciones y prestamistas privados, para aliviar las presiones ejercidas a nivel nacional.

Pero por otro lado, el Fondo también mantenía unos intereses de los que dependía su misma existencia. El Fondo Monetario Internacional actúa como el depositario del Régimen Internacional de Pagos. Es decir, el Fondo tiene un alto grado de delegación por parte de éste, y por lo tanto, es el encargado de cuidar y hacer cumplir los principios sobre los cuales está fundamentado el Régimen. El grado de delegación es importante, teniendo en cuenta que es uno de los elementos de la legalización de las instituciones. En este caso, el Fondo es el depositario del Régimen con la autoridad suficiente para interpretar, implementar y aplicar los mencionados principios, resolver disputas e incluso, proponer sus propias reglas (Abbott et al 2000, pág. 401).

En el caso de permitir flexibilidad en los principios en los que basaba sus acciones, el Fondo ponía en riesgo la existencia del Régimen, y como consecuencia, su existencia misma. La severidad y tozudez de la aplicación de los principios reflejan sus intereses de mantenerse como un actor relevante en el sistema económico mundial. Al retirar el apoyo financiero de Argentina para evitar seguir incurriendo en daño moral, fue el punto de quiebre de las relaciones entre el Estado y la Institución. Unas relaciones que vale resaltar, eran entendidas como buenas. Con la eventual cancelación por completo de la deuda en 2006, se hace evidente que la intensificación de disputas llegó al extremo, rompiéndose así las relaciones entre las partes.

Finalmente, se debe mencionar que Gallarotti (1991, pág. 214-215) sugiere que los regímenes pueden ser esquemas de control efectivos, ya que normas y principios preexistentes pueden reducir la necesidad de un manejo extensivo de varias formas. Por ejemplo, pueden facilitar la cooperación en el largo plazo al generar expectativas de reciprocidad o, haciendo referencia a Young (1982, pág. 277-298) normas y principios preexistentes pueden obviar regulación excesiva o eliminar la necesidad de construcción formal de instituciones.

Contrario a lo sugerido por Young y Gallarotti, en el caso particular del Régimen Internacional de pagos, los principios solos no podrían operar de una manera tal que evite las fallas propias del proceso de Organización Internacional. De hecho, como se ha visto en el presente trabajo, los principios del Régimen, a través de su depositario, han reforzado la aparición de fallas.

Para el Fondo es de vital interés actuar conforme a los principios, ya que su existencia está subordinada a la del Régimen. Como se mencionó en el primer capítulo, el cambio de principios y normas dentro de un régimen lleva a la desaparición del mismo, de acuerdo con Krasner. En este orden de ideas, el Fondo, como principal operador del régimen, debe actuar conforme a estos fundamentos para garantizar la perdurabilidad del régimen, y por lo tanto, la suya.

En síntesis, la aparición de fallas sistemáticas es inevitable, en tanto que son inherentes a la existencia misma de la organización, de igual manera lo son los principios que justifican las acciones de la misma. Del mismo modo, como se vio en la falla de intensificación de disputas, la delegación al Fondo como organización guardiana de los axiomas básicos del Régimen y la inflexibilidad de éstos, refuerzan la existencia de las fallas sistemáticas como la mencionada. Así se puede ver en el caso de Argentina en 2001, donde se hacen evidentes las fallas en las que incurrió el Fondo.

3.3. Voces heterodoxas a la actuación del Fondo

La actuación del Fondo Monetario Internacional en general, ha sido criticada por académicos como Joseph Stiglitz, quien señala que la organización se basa en una ideología, más que en la ciencia económica y en los hechos que rodean las situaciones individuales de los países en crisis. Cuando se habla de voces heterodoxas, se hace referencia a todas aquellas críticas a la ortodoxia del proceder del Fondo Monetario Internacional, en su intento por generar un desarrollo sostenible de la economía de los países, por medio de sus recomendaciones, préstamos, entre otros.

Dentro de estas críticas está el poner como solución a los problemas individuales una serie de recetas preexistentes, basadas, principalmente, en la idea de que la liberalización de mercados debe primar sobre cualquier otro tipo de medida ya que esto conduce necesariamente a la resolución de problemas económicos y sociales, lo cual es conocido dentro de parte de la literatura económica como “fundamentalismo de mercado”. El fundamentalismo de mercado es aquella creencia en que si los mercados operan

libremente por su cuenta, pueden resolver problemas económicos y sociales (Longview Institute, s.f, párr. 1).

Sin duda, el autor referido anteriormente es uno de los más grandes detractores de la institución, no porque sea deficiente en sí, sino principalmente porque su actuación se basa en creencias, más que en la realidad. Stiglitz argumenta: “El problema estriba en que el FMI [...] presenta proposiciones y recomendaciones políticas como si fueran doctrina establecida con un amplio acuerdo; en verdad, en el caso de la liberalización del mercado de capitales la evidencia era escasa en su favor y enorme en su contra” (Stiglitz 2013, pág. 385).

Tal como señala el autor referido anteriormente, en economía se hace una distinción entre ideología y ciencia económica. Por un lado, esta última reconoce las limitaciones del conocimiento, es decir, siempre hay espacio para la incertidumbre. (Stiglitz 2013, pág. 400-401) Sin embargo para el Fondo es imperante no manifestar señales de duda respecto a las políticas que recomienda, sino que prefiere mostrar una imagen de infalibilidad, en tanto que si llegara a mostrar titubeos al respecto, su credibilidad se vería en entredicho, y el éxito de sus políticas requiere que se deposite completa credibilidad en los mercados. (Stiglitz 2013, pág. 402)

Las políticas que suele recomendar el Fondo se sustentan en los preceptos recogidos en el Consenso de Washington, pero esto no significa que las doctrinas del Consenso sean perjudiciales por sí mismas. Lo perjudicial es la noción de que únicamente hay un conjunto de políticas correctas, (Stiglitz 2013, pág. 386) y que estas sean recomendadas a muchos países en diferentes contextos para resolver sus problemas financieros de la misma manera.

Sobre el asunto mencionado anteriormente, Domingo Cavallo, quien fue dos veces ministro de economía de Argentina, recalcó en su momento “[...] los dirigentes latinoamericanos no pedíamos recetas para resolver nuestros problemas, sino apoyos concretos para acceder al financiamiento de mayores niveles de inversión que permitieran el aumento de la productividad, y de esa forma se pudiera lograr el crecimiento sostenido de nuestras economías” (Cavallo, 2004, pág. 5).

A pesar de los deseos mencionados por Cavallo, para poder acceder a aquellos financiamientos se debían adoptar una serie de políticas económicas y financieras, basadas

en lo que el Fondo creía, promovería la estabilidad económica. El Fondo establecía dichas políticas apelando a la economía neoclásica, respaldada por cincuenta años de experiencia en el negocio de los préstamos, y después de mediados de los setenta, con una versión neoliberal de la misma. (Peet 2009, pág 67) Una versión que supuestamente “sabe tan bien qué es lo que necesita la economía, que automáticamente genera el mismo paquete de políticas sin importar el contexto” (Peet 2009, pág. 67)¹⁰.

El problema con la versión empleada por el Fondo para recomendar políticas económicas a los Estados en crisis, es que no tiene en cuenta el conocimiento práctico, es decir, las situaciones propias de cada caso. El conocimiento práctico no necesita un conjunto previo de definiciones, axiomas o principios, a diferencia del conocimiento teórico. (Boldeman 2007 pág. 212) Por el contrario, se basa de experiencias previas y circunstancias similares para intentar brindar una solución lo más ajustada posible a la realidad.

Esto, traducido al campo de las Relaciones Internacionales, hace referencia al hecho de que las acciones de los regímenes, o en tal caso de sus operadores, basen sus acciones en axiomas o principios que idealmente funcionarían, pero cuyas repercusiones no son necesariamente lo que se requiere en la realidad. Lo que se sigue es que dichas acciones tiendan a volverse dogmáticas e inflexibles, y terminen por generar fallas y agravar los problemas que procuraban solucionar en primer lugar.

Otro nobel de economía, Ronald Coase afirmó: “La economía, a través de los años, se ha vuelto más y más abstracta y separada de eventos del mundo real. Los economistas, en su mayoría, no estudian el funcionamiento del sistema económico, sino que teorizan al respecto” (Coase 1999, párr. 5)¹¹. Son precisamente las acciones basadas en los principios, un imaginario teórico lo que lleva a organizaciones como el Fondo Monetario Internacional a alejarse de las realidades de los Estados a los que ayudan, y el apego a los mismos, no les permiten tener un margen de maniobra adecuado para manejar situaciones complejas.

Como se pretende demostrar con este estudio de caso, las acciones del Fondo en Argentina en el año 2001 estaban, efectivamente, basadas en unos principios, tanto en los

¹⁰ Traducción libre de la autora.

¹¹ Traducción libre de la autora.

del Consenso de Washington como parte de sus condicionalidades, como en el principio general del Régimen Internacional de Pagos. Las recomendaciones basadas en un ideal neoliberal, y posteriormente el retiro del apoyo a Argentina se fundamentaron en los principios ya mencionados. La naturaleza de los principios los hace resistentes al cambio, ya que si cambiaran los principios, implicaría una desintegración o un cambio sustancial dentro del Régimen.

4. CONCLUSIONES

Como se ha pretendido demostrar, los principios de los regímenes internacionales pueden llegar a ser inhibidores del cambio, siempre que se vuelven dogmáticos en aras de preservar la existencia del Régimen, específicamente, del Régimen Internacional de Pagos.

Lo anterior, se buscó por medio de un análisis del papel que cumplen los Regímenes en la gobernanza global y su importancia como un facilitador de cooperación, que reúne los intereses de los actores alrededor de temas importantes, como el tema del financiamiento para equilibrar la balanza de pagos de los Estados. Igualmente, se puede ver la importancia del Fondo Monetario Internacional como depositario del Régimen Internacional de Pagos, condensada en varios apartes de su Convenio Constitutivo, los cuales apoyan el funcionamiento con de la entidad basada en principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión.

Con este tipo de instancias internacionales, hay un incentivo para la cooperación, porque hay un sentido de reciprocidad, hay una reducción de los costos de transacción y un aumento en la confianza entre los actores partícipes de dicha cooperación, y en esto recae la importancia de los regímenes y sus subsidiarios.

Seguidamente, se hizo una revisión histórica de los hechos relevantes en materia de las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional y Argentina. Se concluye que desde la adhesión del país austral al Fondo en 1956, hay un cambio en materia de política económica y fiscal, buscando cumplir los estándares establecidos por la institución para acceder a sus préstamos. Una vez más, cabe hacer la aclaración que este trabajo no pretendía demostrar que el Fondo tuvo o no una injerencia directa en la implementación de las reformas que hacían parte de las condicionalidades. Lo que se buscaba con este capítulo, era evaluar cómo fueron las relaciones de ambos actores, y el papel del Régimen por medio del Fondo, sugirió unas condiciones basadas en los preceptos del Consenso de Washington.

Por último, se hacen evidentes un conjunto de problemas como resultado de una serie de variables internas y externas, que son reflejo de una exacerbación de la crisis en Argentina en 2001 y comienzos de 2002. Con esto se buscó ilustrar precisamente, un agravamiento, que va de la mano de la decisión final del Fondo de detener el flujo de

dinero, cumpliendo con el principio general del Régimen Internacional de pagos, el de brindar liquidez adecuada pero no ilimitado a los Estados.

A continuación se identificaron unas fallas sistemáticas, como parte de la teoría propuesta por Giulio Gallarotti, las cuales corresponden a un problema inherente del proceso de Organización Internacional, y como tal, la corrección de dichas fallas, implicaría un cambio en el proceso de OI. Del mismo modo sucede con los principios, los cuales fundamentan las acciones de instituciones y regímenes: su inmovilidad y poca flexibilidad, hacen que el cambio y la adaptación a situaciones particulares sea difícil.

Finalmente, con las voces heterodoxas a la actuación del Fondo, se hace evidente la divergencia de pensamiento que tienen diferentes autores, especialmente economistas, quienes no aprueban que el funcionamiento actual de la economía y de instituciones monetarias basen sus acciones en la ortodoxia, en principios y axiomas predeterminados, y pasen por alto los contextos y realidades particulares para poder solucionar efectivamente los problemas. Esto, traducido al ámbito de las Relaciones Internacionales, coincide con las acciones de los regímenes, que se basan en principios que se consideran inmutables y no permiten flexibilidad, ya que si lo hicieran, cambiaría o desaparecería el régimen por completo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Fondo Monetario Internacional, que se concibe a sí mismo como guardián de los principios del Régimen, se ciñó estrictamente a estos en dos momentos: el primero, al recomendar y fomentar la implementación de reformas estructurales basadas en el Consenso de Washington. El segundo, al momento de retirar el apoyo a Argentina, cumpliendo con el principio general del Régimen.

De esta aplicación de principios, depende su existencia misma como depositaria del Régimen Internacional de Pagos, ya que un cambio en éste, automáticamente implica un cambio sustancial en el Fondo.

Con ayuda de métodos cualitativos y cuantitativos se pudo analizar el papel que cumplió el Régimen Internacional de Pagos en la crisis económica argentina de 2001. Más importante aún, se pudo identificar los principios de dicho régimen y la influencia de estos como preceptos fundamentales en su actuar. Igualmente se pudo ver cómo estos principios son rígidos y no se adaptan fácilmente a las situaciones únicas de los Estados, en este caso,

a la República Argentina, y por último, cómo esta rigidez de los principios y su poca adaptabilidad pueden llegar a influir en la profundización de una crisis, como la crisis económica Argentina de comienzos de siglo.

Con este trabajo se puede concluir de manera general, que pese a que los regímenes se han constituido como herramientas fundamentales para la cooperación internacional, fomentando una serie de acciones colectivas por parte de los actores en aras de un bienestar común, también se pueden constituir como un obstáculo en lugar de un catalizador en la medida en que, al estar concebido bajo una serie de principios rígidos e inmutables, no le permite a las instituciones actuar en virtud de las necesidades propias de cada situación. Dado que si cambia un principio, cambia la naturaleza propia del régimen, esa misma rigidez puede ayudar a la preservación de un régimen. No obstante, es una preservación a costa de un mal manejo que conlleva una serie de fallas sistemáticas como una pobre administración de sistemas complejos, intensificación de disputas, daño moral y sustitución adversa.

Es así, que pueden llevar al empeoramiento de una crisis, como fue el caso de Argentina en 2001. Como quedó demostrado a lo largo del presente trabajo, se ilustró por medio de cifras un detrimento constante en los índices de pobreza, inflación PIB, entre otros, a lo largo de los años en que se implementaron las políticas basadas en el Consenso de Washington, así como un punto de quiebre entre 2001 y 2002, que coincide con la salida del Fondo como prestamista para Argentina.

Igualmente, unas fallas sistemáticas fueron identificadas, como aquellas endémicas dentro del proceso de Organización Internacional, y ligadas a su vez a la existencia de unos principios poco flexibles, los cuales fundamentan las acciones de regímenes e instituciones y refuerzan la aparición de las mismas.

En síntesis, el papel que juegan los principios en las fallas de los regímenes internacionales a la hora de responder a situaciones de crisis, es el de inhibidor del cambio o de adaptación a la realidad, en tanto que los principios tienden a volverse dogmáticos y no permiten un cambio, ya que esto implicaría una modificación del régimen en su conjunto, aumentando de este modo las situaciones desfavorables que debían resolver en primer lugar.

BIBLIOGRAFÍA

Brenta, N. (2013). *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.

Ferrer, A. (2010). El futuro de nuestro pasado: la economía argentina en su segundo centenario. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J. (2013). *El malestar en la globalización*. México: Punto de lectura.

Capítulos o artículos en libro

Bianco, C; Parta, F; Vismara, F (2007). Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa. En (Ed.) B, Kosacoff, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* (págs. 107-148). Chile: N.U CEPAL.

Boldeman, L (2007). The Critique of Neoclassical Economics and its Influence on Policy Decisions. En *The Cult of the Market: Economic Fundamentalism and its Discontents*. (págs. 203-244). Camberra: ANU E Press

Cohen, B (1995). Balance-of-Payments Financing: Evolution of a Regime. En (Ed.) S, Krasner, *International Regimes* (págs. 315-336). Estados Unidos: Cornell University Press.

Keohane, R (1995). The Demand for International Regimes. En (Ed.) S, Krasner, *International Regimes* (págs. 141-172). Estados Unidos: Cornell University Press.

Krasner, S (1995). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En (Ed.) S, Krasner, *International Regimes* (págs. 1-22). Estados Unidos: Cornell University Press.

Peet, R. (2009). The International Monetary Fund. En *The Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO* (págs. 66-126). Londres: Zed Books.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Abbot, K; Keohane, R; Moravcsik, A; Slaughter, A; Snidal, D (2000). The Concept of Legalization. *International Organization*. 54(3), 401-419.

Arendt, C; Oman, C (2008). The Politics of Governance Ratings. *Maastrich Graduate School of Governance*, s.n, 1-35. Disponible en: www.merit.unu.edu/publications/.../wp2008-003.pdf

Cortés, Roberto (2003). La crisis Argentina de 2001-2002. *Cuadernos de Economía*. 40 (121), 762-767.

Dabós, M; Gómez, L (1999). The Tequila Banking Crisis in Argentina. *Universidad de San Andrés*, s.n, (19), 1-22. Disponible en: <http://live.v1.udesa.edu.ar/files/UAEconomia/Publicaciones/Documentos/doc19.pdf>

Gallarotti, G. (1991). International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations. *International Organization*. 45 (2), 183-220.

Messner, D. (2001). Gobernabilidad y Globalización. *Nueva Sociedad*, s.n (176), 48-66. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/globalizacion-y-gobernabilidad-global/>

Pelizer, Shirley (2003). El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina desde “De la Rúa” hasta la devaluación (diciembre 1999-enero 2002). *Carleton University*, s.n, 1-19. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ar/sp-fmi.pdf>

Petrella, Fernando (2001). Argentina: gobernanza global y participación en el G20 en *Diálogo Político*, s.n (4), 75-98.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Cavallo, D (2006, 28 de junio). El rol del FMI en la crisis argentina. *La Nación*, (s.n).

Galak, O (2008, 10 de noviembre). Ya hay tantos argentinos pobres como en 2001. *La Nación*, (s.n).

González, A (2006, 20 de diciembre). Pobreza y desempleo marcaron a fuego el año 2002. *Los Andes*, (s.n).

La Argentina entrará hoy en default (2001, 24 de diciembre). *La Nación*, (s.n)

Muscatelli, N; Quiroga, A (2001, 23 de noviembre). Cada día, en la Argentina hay 2.000 nuevos pobres, *Clarín*. (s.n).

The Austerity Diet. (2001, 23 de agosto). *The Economist*, (s.n).

Otros documentos

Banco Mundial (2015a) Indicadores del desarrollo mundial. Argentina. Disponible en la página web: <http://datos.bancomundial.org/pais/argentina>

Banco Mundial (2015b) Índice de Gini. Disponible en la página web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Bidaurratzaga, E. (s.f) Consenso de Washington. Observatorio de multinacionales en América Latina. Disponible en la página web: <http://omal.info/spip.php?article4820>

- Casilda, R (2004) América Latina y el Consenso de Washington. Información Comercial Española, ICE. Boletín Económico N°2803.
- Cavallo, D (2004) América Latina y el “Consenso de Washington”. Cambridge: Universidad de Harvard.
- Coase, R. (1999) Discurso para International Society of New Institutional Economics: The Task of the Society. Disponible en la página web: <http://www.isnie.org/coase-isnie-speech.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f) Panorama gráfico de la Argentina. Buenos Aires: CEPAL.
- Contraloría General de la República. (2004). El FMI y el ajuste macroeconómico: Resultados y Limitaciones en América Latina. (s.n). La Habana, Contraloría.
- Deiss, J. (2011). Discurso pronunciado en el Seminario Regional “Las Naciones Unidas y la Gobernanza Mundial”, CEPAL, Santiago de Chile. Agosto 8 de 2011.
- Fondo Monetario Internacional (2011). Convenio Constitutivo. Washington D.C: Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (2014). Factsheet: La condicionalidad del FMI. Washington D.C: Fondo Monetario Internacional.
- Hornbeck, J.F (2002). The Argentine Financial Crisis: A Chronology of Events. (Código de orden: RS21130). Reporte para el Congreso de Estados Unidos. Biblioteca del Congreso.
- Independent Evaluation Office (IMF) (2003). Issue Paper/Terms of Reference-The Role of the IMF in Argentina, 1991-2002.s.n. Fondo Monetario Internacional.

Ribeiro, A (2011). Empobrecimiento intelectual no FMI. Disponible en la página web:
<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/44637-empobrecimiento-intelectual-no-fmi>

Joint Economic Committee United States Congress (2003). Argentina's Economic Crisis: Causes and Cure. Washington D.C.

Legal and Policy Development and Review Departments (2002). Guidelines on Conditionality. s.n. Fondo Monetario Internacional.

Longview Institute. (s.f) Market Fundamentalism. [Web Log Post]. Disponible en la página web:
<http://www.longviewinstitute.org/projects/marketfundamentalism/marketfundamentalism/>

Oficina de Evaluación Independiente (FMI) (2004). Informe sobre la Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2002. s.n. Fondo Monetario Internacional.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (s.f). Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina. Ministerio Trabajo, empleo y seguridad social. Argentina. Disponible en la página web:
http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe2_06distribucion-del-ingreso.pdf

Williamson, J (1990) What Washington Means by Policy Reform. Washington D. C: Institute for International Economics. Disponible en la página web:
<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>