

Los acuerdos de alta condicionalidad entre Argentina y el FMI, 1956-2022

Noemí Brenta  
CONICET, UBA-UTN FRGP

## **Resumen**

Este trabajo se refiere, en primer lugar, a los programas de Argentina con el FMI entre 1956 y 2022; luego se examinan las condicionalidades de los acuerdos stand by y de facilidades extendidas vigentes en el mismo período. Las conclusiones reflexionan sobre la influencia de las condicionalidades en la configuración de la economía argentina; sobre la discrecionalidad del FMI en la aprobación del stand by en junio 2018 ampliado en octubre del mismo año; y la negociación del acuerdo de servicio ampliado del FMI en 2022.

## **Abstract:**

This work refers, first, to Argentina's programs with the IMF between 1956 and 2022; then the conditions of the stand by agreements and the extended facilities in force in the same period will be examined. The conclusions reflect on the influence of conditionalities in the configuration of the Argentine economy; at the discretion of the IMF in the approval of the stand by in June 2018 extended in October of the same year; and the negotiation of the IMF extended services agreement in 2022.

Palabras clave: Argentina, FMI, balance de pagos, planes de ajuste, acuerdos

## **Introducción**

Argentina es un cliente especial del FMI. Por un lado, es el país de ingresos medios que ha permanecido más tiempo bajo programas del organismo; ellos marcaron profundamente la economía y la sociedad del país, a través de sus exigencias de políticas de coyuntura y de reformas estructurales. Además, Argentina es el miembro del FMI que recibió el mayor stand by de la historia del organismo, en junio de 2018, desembolsado en solo trece meses, gracias a la influencia del presidente estadounidense Donald Trump, con el objetivo explícito<sup>1</sup> y frustrado de facultar la reelección del gobierno que reinstauró el neoliberalismo entre diciembre de 2015 e igual mes de 2019. Su cronograma de repago era de tan imposible cumplimiento, que debió renegociarse en un acuerdo de servicio ampliado del FMI, aprobado en marzo de 2022.

La evidencia empírica señala que en los períodos bajo acuerdos con el FMI la economía argentina acumula recesión, mayor inflación, desempleo, pobreza y regresividad distributiva, que la permanencia bajo programas del organismo dificulta revertir. Estos

---

<sup>1</sup> Mauricio Claver Carone, “Estados Unidos en el contexto hemisférico”, videoconferencia en el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 22-7-20, YouTube (<https://bit.ly/32TjMn>).

también fueron los resultados del stand by aprobado en 2018, suspendido en julio de 2020 por el gobierno argentino. En lo que va de 2022 y desde la aprobación del acuerdo, la inflación argentina también se ha acelerado, aunque también deben considerarse los efectos de la escasez de energía y alimentos, generados por la guerra en Ucrania.

#### 1. Los programas de Argentina con el FMI

Entre 1956 y 2022, el directorio del FMI aprobó 21 acuerdos stand by y tres de facilidades extendidas solicitados por Argentina, además de otros tipos de financiamiento, como el tramo reservas (antes tramo oro), el primer tramo de crédito, y las líneas vigentes en las décadas de 1970 y 1980 para financiar los déficits externos por el aumento de la factura petrolera y la caída de las exportaciones (cuadro 1).

## Cuadro 1

### Argentina. 1956-2022. Autorizaciones de giro y acuerdos con el FMI

Fecha de Aprobación	Tipo de acuerdo o de autorización de giro	* Montos, en millones	
		Acordado	Girado
17-abr-57	Tramo oro y primer tramo de crédito	75	75
04-dic-58	Stand by	75	43
24-nov-59	Stand by	100	100
09-dic-60	Stand by	100	60
22-nov-61	Stand by	100	0
06-jun-62	Stand by	100	100
18-mar-63	Stand by, extensión del acuerdo 1962	50	
28-ene-66	Segundo tramo de crédito	30	30
10-ago-66	Compra para pagar aumento de cuota	18	18
01-may-67	Stand by	125	0
15-abr-68	Stand by	125	0
01-mar-72	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	64	64
09-mar-72	Tramo oro	110	110
14-jun-72	Primer tramo de crédito	110	110
17-jun-75	Tramo oro	110	110
20-oct-75	Servicio financiero del petróleo	76	76
23-dic-75	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	110	110
18-mar-76	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	110	110
06-ago-76	Primer tramo de crédito ampliado y stand by	260	160
16-sep-77	Stand by	160	0
22 dic 82 y 7 ene 83	Tramo reserva	201	201
24-ene-83	Stand by	1.500	601
25-ene-83	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	520	520
28-dic-84	Stand by y compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	275	275
21 1985	stand by	1.419	
23-feb-87	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	389	389
23-jul-87	Stand by	1.113	804
26-feb-88	Compensatorio por fluctuaciones de exportaciones	233	233
10-nov-89	Stand by	1.104	506
29-jul-91	Stand by	780	439
31-mar-92	Facilidades extendidas, luego aumentado y prorrogado:	4.020	4.020
	31-mar-92	2.149	
	06-abr-95	1.537	
12-abr-96	Stand by	720	613
04-feb-98	Facilidades extendidas	2.080	0
10-mar-00	Stand by, luego aumentado	16.937	9.757
	10-mar-00	5.399	
	12-ene-01	5.187	
	21-ago-01	6.351	
24-ene-03	Stand by	2.175	2.175
20-sep-03	Stand by	8.981	4.171
20-jun-18	Stand by, luego aumentado	40.714	31.914
	monto original 20/06/2018	35.379	
	aumento 26/10/2018	5.335	
22-mar-22	Facilidades extendidas	31.914	

\* En dólares hasta 1970; en DEG's desde 1971

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, Informe Anual y acuerdos de Argentina con el FMI.

## 2. Las condicionalidades de los programas del FMI en Argentina

Según el discurso institucional del FMI, sus condicionalidades buscan asegurar el repago de sus "préstamos"<sup>2</sup> y corregir los desequilibrios del sector externo que llevaron a un país miembro a recurrir al organismo. Pero en los hechos, las condicionalidades contribuyeron a profundizar la inestabilidad de la economía argentina, y favorecieron los intereses estratégicos de Estados Unidos y de los países avanzados con influencia global, y al gran capital transnacional, industrial y financiero.

Todos los programas del FMI en Argentina agravaron la debilidad del balance de pagos, luego de habilitar un breve lapso de ingreso de capitales que aumentaron la deuda externa sin la contrapartida de mejorar la capacidad de atenderla; y tras obligar a una mayor apertura importadora, con su consecuente déficit comercial, en un contexto de apreciación de la moneda doméstica, además de deteriorar otros rubros de la cuenta corriente. Es decir que el propósito de restaurar el equilibrio externo enunciado en los programas del FMI es meramente retórico. Usualmente el equilibrio externo bajo programas del FMI se obtiene en el corto plazo, por la caída de las importaciones a causa de la recesión inducida por el ajuste y su encarecimiento causado por la devaluación, pero rápidamente reaparece el déficit de la cuenta corriente. Todos los períodos de vigencia de acuerdos con el FMI, es decir, bajo la vigilancia estrecha del organismo, finalizaron en Argentina con una crisis del sector externo. La reiteración de programas del FMI agudizó la inestabilidad estructural de la restricción externa, característica de esta economía periférica.

Desde su ingreso al organismo, Argentina revistó entre los países que debían cumplir mayor número de condicionalidades, a diferencia de Reino Unido y Sudáfrica, exentos de condicionalidades, o de otros que solo debían comprometer dos condiciones, como Francia y unos pocos (Horsefield, 1969, 432).

Las condicionalidades incluyen las medidas que el FMI considera esenciales o que acepta considerar esenciales, a pedido de las autoridades del país miembro. Su incumplimiento puede provocar la suspensión de un acuerdo o de los desembolsos dentro de un acuerdo, o la negociación de una dispensa o waiver, que son medidas correctivas o compensatorias del incumplimiento. Argentina ha implementado tres tipos de condicionalidades: las acciones previas que el FMI exige como requisito para aprobar un acuerdo de financiamiento o un desembolso; los criterios de ejecución cuantificables y sus proxies, las metas indicativas y las cláusulas de consulta; y las reformas estructurales. Estas últimas se introdujeron desde la década de 1980, para obligar a los países sujetos por grandes deudas a adoptar configuraciones amistosas con los mercados, acorde a la nueva etapa neoliberal. A partir de 2009 el FMI modificó el modo de diseñar y evaluar las reformas estructurales, para incluir a los países en crisis de la eurozona. Existen también otras condicionalidades, no enunciadas como tales, que forman parte de los compromisos de un país frente al FMI, y son evaluadas en forma general en las revisiones y al examinar la consistencia de los programas económicos ligados a los acuerdos con el organismo.

---

<sup>2</sup> El uso de recursos del FMI por parte de los países miembros no consiste en préstamos sino en compra de moneda internacional con moneda doméstica, mecanismo similar a un swap de monedas. Los préstamos se implementaron desde la década de 1970 y solo se destinan a los países muy pobres.

Revisar las condicionalidades obligatorias de los acuerdos entre Argentina y el FMI, en su mayoría cumplidos aceptablemente, revela los aspectos de la política económica argentina encuadrados en las recomendaciones del organismo. El número de criterios de ejecución y de desempeño estructural se incrementó a partir de la década de 1960, fue máximo en los años de crisis de la deuda externa hasta la regularización del Plan Brady en 1992, y luego del default soberano de 2001. El stand by de junio 2018 conllevó un número muy elevado de condicionalidades, 18, incrementado a 22 en su ampliación en octubre del mismo año. Las condicionalidades cuantitativas del acuerdo de servicio ampliado de 2022 (cuadro 2) fueron inferiores en número al de 2018, y mayor la cantidad de criterios de comparación estructural. Ellas fueron criticadas por derecha e izquierda, por considerarlas demasiado blandas o demasiado exigentes, respectivamente.

#### Cuadro 2

Argentina y FMI. Número de condicionalidades en acuerdos stand by y de facilidades extendidas. 1958-2022

Año del acuerdo	Criterios de ejecución	Criterios estructurales *	Total
1958	2	2	4
1959	2	0	2
1960	1	0	1
1961	1	0	1
1962	2	0	2
1963	3	1	4
1967	7	3	10
1968	5	4	9
1976	4	2	6
1977	3	2	5
1983	6	11	17
1985	7	12	19
1987	7	9	16
1989	7	2	9
1991	7	1	8
1992	6	4	10
1996	4	0	4
1998	5	0	5
2000	6	0	6
ene-01	6	0	6
mar-01	6	0	6
sep-02	6	0	6
sep-03	11	8	19
jun-18	10	8	18
oct-18	10	12	22
mar-22	8	19	27

\*Incluye bases de comparación estructural. Los Criterios de Desempeño Estructural (SPC) rigieron hasta 2009. Luego el seguimiento de la implementación de las reformas estructurales pasó a basarse en las revisiones.

Fuente: elaboración propia en base a los acuerdos entre Argentina y el FMI.

### **Criterios cuantitativos de ejecución**

Los criterios de ejecución, que cuantifican variables fácilmente mensurables, se concentran en tres áreas: fiscal, monetaria y deuda externa pública (Cuadro 3).

El modo de definir el déficit fiscal se volvió cada vez más exigente a lo largo de los años. El FMI exigía agrandar el espacio fiscal acorde al incremento de la deuda externa argentina y al consiguiente aumento de los pagos de intereses y accesorios. En los acuerdos de 1967 a

1977, el déficit fiscal sumaba solo las necesidades de financiamiento de la administración central más las empresas públicas. En los años 1980, se incluyó el déficit cuasifiscal, del Banco Central; a fines de los noventa y hasta 2001, se amplió al déficit consolidado del gobierno nacional más las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el acuerdo de 2003, el FMI ya no se conformó con la reducción del déficit fiscal, sino que exigió obtener superávit primario, esto es, un superávit antes del pago de intereses, asumiendo que el servicio de la deuda pública no se atendería con nueva deuda, a diferencia del criterio de los años anteriores, que llevó la emisión de bonos soberanos a niveles insostenibles para la capacidad de pago de Argentina. Cabe recordar que el déficit fiscal durante la convertibilidad (1991-2001) fue muy pequeño, y sus principales causas fueron tres. Por un lado, la pérdida de ingresos estatales por los aportes previsionales inducida por la reforma estructural que privatizó el régimen de jubilaciones y pensiones; por el otro, la caída de la recaudación tributaria por la larga recesión iniciada en 1998. El aumento de los servicios de la deuda explica el 63% del crecimiento del gasto público consolidado (nación más provincias) entre 1993 y 2001, mientras que los rubros del gasto primario redujeron su incidencia.

El stand by de junio de 2018 comprometió la reducción del déficit fiscal, definido como el del gobierno nacional (es decir, la administración central, las instituciones de seguridad social, los organismos descentralizados, PAMI y los fondos fiduciarios); y como meta indicativa, reducir el déficit primario del gobierno general (nación más provincias). En el stand by ampliado aprobado en octubre de 2018 los criterios se estrecharon, el gobierno se obligó a una reducción brusca del déficit primario del gobierno nacional, a eliminarlo totalmente en el año siguiente, 2019, y en los años sucesivos a obtener un superávit primario creciente. Ello se lograría, como es clásico, aumentando los impuestos y reduciendo el gasto, garantía de una segura recesión. Asimismo, el resultado fiscal primario del gobierno general (nación más provincias), ya no fue una meta indicativa sino un criterio de ejecución.

Dentro de los criterios de ejecución en el área fiscal, y acorde a la necesidad de legitimación del FMI y también del gobierno de Argentina frente a la resistencia social que despiertan los programas del organismo y al aumento del desempleo y la pobreza en 2017, el stand by de 2018 incluyó un piso del 0,2% del PIB en el gasto del gobierno nacional en programas de asistencia social. Ya en acuerdos stand by de Argentina con el FMI anteriores, principalmente el aprobado en 1984, el primer año de recuperación de la democracia, con Raúl Alfonsín en la presidencia y Bernardo Grinspun como ministro de economía, el gobierno logró insertar políticas sociales, pero no como condicionalidad, como en el caso de 2018.

En las cuestiones monetarias, todos los acuerdos, desde 1958 a 2003 y la ampliación de octubre de 2018, fijaron un techo a los activos domésticos del Banco Central, esto es, un límite a la creación de base monetaria por razones diferentes del aumento de las reservas internacionales. Los acuerdos que no prohibieron los préstamos del Banco Central al tesoro, acotaron la magnitud de la monetización del déficit fiscal (1962, 1963, 1967 y 1968).

Hasta 1996, los acuerdos estipularon un piso para las reservas internacionales, requisito que reapareció en 2003, agregándose en esta oportunidad un límite a la expansión de la base monetaria. La ausencia de piso a las reservas internacionales en los acuerdos de Argentina y el FMI de 1998 y 2000, y la presión del director general del FMI sobre el ministro de economía Cavallo, en agosto de 2001, para dolarizar la economía argentina si las reservas caían más de 2.500 millones de dólares, sugiere que el FMI no deseaba cuantificar esta importante variable, porque necesitaba esta caída para cumplir el objetivo de sustituir el peso por el dólar estadounidense (Brenta, 2013).

Todos los acuerdos firmados sin cláusulas de limitación al endeudamiento externo público fueron seguidos de fuertes expansiones de la deuda soberana, que desembocaron en cuatro ocasiones en crisis de pagos internacionales: las de 1962, 1982, 2001 y 2018. Veamos qué ocurrió en los períodos previos a esta crisis. La Argentina estuvo bajo acuerdos stand by con el FMI desde diciembre de 1958 hasta junio de 1963, pero éste nunca objetó el endeudamiento soberano hasta que la acumulación de vencimientos lo tornó insostenible en 1962. En 1967 y 1968, el gobierno de facto se comprometió con el FMI a financiar parcialmente el déficit con bonos la deuda externa pública, para ello emitió ocho empréstitos en los mercados internacionales hasta 1970. Pero en esta ocasión la crisis de pagos no se presentó, porque a pesar de la apreciación del peso, el saldo comercial se mantuvo discretamente positivo y el producto bruto creció más que la deuda externa, aunque la balanza de servicios acentuó su déficit por intereses pagados. También el gobierno de la dictadura cívico-militar suscribió dos acuerdos de giro en 1976 y 1977, sin límites para el endeudamiento externo, sextuplicándolo, hasta su retirada a fines de 1983. Ya finalizado el acuerdo con el FMI en 1978, éste continuó supervisando el proceso de endeudamiento a través de un experto contratado para determinar los montos de deuda que el gobierno argentino era capaz de absorber a través de las distintas agencias públicas. Entre 1996 y 2000, bajo supervisión reforzada del FMI y acuerdos de condicionalidad fuerte sin cláusulas de límites al crecimiento de la deuda externa, ésta creció un 38%, pasando de 90 mil millones de dólares a 124 mil millones a fines de 2001, cuando Argentina declaró su default soberano.

El stand by aprobado y ampliado en 2018 tampoco contuvo cláusulas de restricción al crecimiento de la deuda externa. Sendos criterios de ejecución en el acuerdo aprobado en junio estipulaban un techo a la acumulación de deuda flotante por pagos de deuda externa y deuda doméstica del gobierno nacional; y la ampliación de octubre fijó un límite a la acumulación de atrasos de los pagos de la deuda externa y doméstica. El informe del equipo técnico del FMI adjunto al stand by destacó el ritmo acelerado de la deuda externa pública, que pasó del 27,9% del PIB a fin de 2015 al 37% en 2017; saltó al 52,2% en 2018 -año del stand by-, y alcanzó el 59,8% del PIB al momento de la tercera revisión del acuerdo, en marzo de 2019. Estas cifras superaban largamente los umbrales de peligro que señala la guía para compilar la deuda externa, publicada por el FMI con otros organismos internacionales<sup>3</sup>. Si apenas el 20% de la deuda pública se denomina en moneda extranjera

---

<sup>3</sup> FMI, External Debt Statistics. Guide for compilers and users, 2014.

ya asoma un leve síntoma de riesgo<sup>4</sup>, si alcanza un 60% el peligro es considerable. En junio de 2018 el 75% de la deuda pública nacional, se denominaba en moneda extranjera, y el 81% si se incluyen la provincias. El análisis de sustentabilidad del FMI sobre la deuda decía que ella era sostenible pero no con alta probabilidad ("staff assesses debt to be sustainable but not with high probability"<sup>5</sup>).

Esto permite afirmar que la fijación de criterios cuantitativos en los acuerdos del FMI es operativa, fija cursos de acción, y se refleja en las decisiones de las autoridades que los solicitan y suscriben. Acuerdos celebrados sin cláusula de limitación al endeudamiento externo público, fueron seguidos de fuertes expansiones de la deuda, que tarde o temprano desembocaron en crisis de pagos e intensificación del ajuste recesivo.

El enfoque teórico del FMI sobre el balance de pagos contempla el juego entre estas tres variables: resultado fiscal, agregados monetarios y deuda pública externa. Según este enfoque, para limitar la expansión de activos domésticos y evitar el desplazamiento del crédito al sector privado (crowding out), los déficits fiscales deben financiarse con deuda pública en los mercados de capitales internacionales. Pero los servicios de la deuda incrementan el gasto público, la recaudación tributaria cae debido a la recesión típicamente asociada a los programas del FMI, los ingresos públicos se reducen, y el déficit fiscal aumenta, obligando a tomar más deuda, etc. Pero el modelo fondomonetarista no considera estas relaciones funcionales. Sus proyecciones suponen que la deuda se refinanciará permanentemente, y asumen una tasa de crecimiento del producto bruto generalmente demasiado optimista. Estos sesgos son bien conocidos. De hecho, las proyecciones del FMI, hasta el default de 2001, asumían que la deuda se refinanciaría permanentemente y pronosticaban una tasa de crecimiento del producto bruto excesivamente optimista (3,4% en 2000 y -1,4% en 2001, que en la realidad fueron de -0,5% y -4,4 respectivamente), que subestimaba el riesgo de impago de la deuda soberana. De modo similar, las proyecciones del stand by de 2018 asumieron una caída del PIB en 2019 inferior a la efectivamente registrada (-1,7% y -2,2%, respectivamente), y tasas positivas de crecimiento de 2020 a 2023. La pandemia del coronavirus en 2020 era impredecible, por cierto, así como el desplome de la actividad económica en todo el mundo y también en Argentina, en ese contexto las proyecciones del FMI se tornaron aun más irreales, y todo criterio de ejecución se volvió incumplible.

### Cuadro 3

Argentina y FMI. Criterios de ejecución en los acuerdos stand by y de facilidades extendidas, 1958-2018

---

<sup>4</sup> Debe recordarse que en Argentina no toda la deuda pública en moneda extranjera es deuda externa, definida esta última como la deuda en poder de no residentes. La ley de administración financiera 24.156 establece que la deuda externa incluye la emitida bajo jurisdicción extranjera aun si sus tenedores residen en Argentina.

<sup>5</sup> FMI, Argentina request for stand-by arrangement, Press Release and staff report, IMF Country Report No. 18/219, julio 2018.

Años de aprobación de los acuerdos	58	59	60	61	62	63	67	68	76	77	83	85	87	89	91	92	96	98	00	e01	m01	s01	s03	j18	o18	22	
<b>a) Fiscales</b>																											
Límites al déficit fiscal federal							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Límites al déficit combinado gobierno federal + BCRA											X	X	X	X	X	X	X										
Límites al déficit consolidado federal + provincias																	X	X									
Límite al gasto público tesoro nacional excepto intereses											X	X	X	X													
Límites al déficit fiscal provincial																				X	X	X					
Límites al déficit federal y provincial																	X	X						X	X		
Piso al superávit primario del gobierno federal																							X				X
Piso al superávit fiscal total federal																							X				
Piso al superávit primario gobiernos provinciales																							X				
Piso al gasto en asistencia social																								X	X		X
Piso a los ingresos reales del gobierno federal																											X
<b>b) Monetarios</b>																											
Techo activos internos BCRA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Límite a préstamos BCRA al gobierno					X	X	X	X																	X		
BCRA no financiará al gobierno																										X	
No bajar encajes bancarios	X	X					X																				
Piso al incremento de las reservas internacionales							X	X		X															X	X	
Límite a la caída de reservas internacionales								X		X				X	X	X	X										
Piso al stock de reservas internacionales netas del BCRA											X	X											X				X
Techo al aumento de la base monetaria																							X				
Reducción de los contratos de futuro de tipo de cambio del BCRA																								X	X		
Piso a los ingresos reales del gobierno federal																											
Límite al stock de contratos de futuro de tipo de cambio																											X
<b>c) Deuda Pública</b>																											
Límites al endeudamiento externo con proveedores						X	X	X																			
Financiar déficit fiscal también con bonos						X																					
Reducir garantías de cambio a préstamos externos de corto plazo								X																			
Límite al incremento de deuda consolidado (fed + pcias + MCBA)										X																	
Límite a desembolsos pendientes de Dx pública										X		X		X	X												
Límite a vencimientos de corto plazo Dx SP (36 meses)										X	X	X	X	X	X												
Límite al endeudamiento externo SP										X		X															
Límite a desembolsos netos acum. de deuda del SP																					X	X	X				
Variación deuda del gobierno federal																				X	X	X	X				
Variación deuda del SP consolidado																				X	X	X	X				
Límite al stock de deuda pública federal																							X				
Límite a los atrasos de pagos de deuda pública federal																							X	X	X	X	
Límite al stock de deuda pública consolidada nación + provincias																							X				
No atrasos en pagos multilaterales y bilaterales/deuda externa																							X	X	X	X	
<b>d) Otros</b>																											
Límite a la tasa de inflación																							X	X			
Cantidad de criterios	2	2	1	1	2	3	7	5	4	3	6	7	7	7	7	6	4	5	6	6	6	6	6	11	10	10	8

Abreviaturas: MCBA Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; Dx deuda externa pública; SP: sector público

Fuente: Elaborado en base a los acuerdos entre Argentina y el FMI.

## **Criterios cualitativos de desempeño estructural y reformas estructurales**

Hasta 1977, inclusive, los acuerdos estipulaban muy pocas condicionalidades cualitativas, generalmente asociadas a los temas de mayor interés para los gobiernos signatarios y para el FMI.

El acuerdo stand by de 1958 exigía estabilizar el mercado cambiario y asegurar financiamiento externo adicional al del FMI, condición imprescindible para el programa económico desarrollista, que procuraba atraer capital extranjero para fortalecer la estructura productiva de base; recién el stand by de 1963 exigió crear un registro centralizado de deuda externa pública, que había crecido aceleradamente entre 1959 y 1962 y se hallaba al borde del default.

Los acuerdos de 1967 y 1968 establecieron criterios cualitativos generales vinculados al art. VIII del Convenio Constitutivo (artículo al que Argentina adhirió en 1968): conservar un mercado cambiario único, no restringir los pagos y transferencias internacionales, permanecer en el sistema multilateral sin discriminación y no celebrar acuerdos bilaterales de pagos. El gobierno militar solicitó ambos acuerdos para atraer préstamos del exterior e inversiones directas –la desnacionalización del tejido empresario fue una de las características del período 1967-1970-, y no giró ni un solo dólar bajo estos dos programas del FMI. Ellos garantizaron la estabilidad cambiaria y pocos controles a los movimientos de capitales externos, y provocaron la apreciación del peso argentino.

El acuerdo stand by de 1976 por primera y única vez estableció como condicionalidad la limitación de los aumentos salariales y el mantenimiento de la libertad de precios. Estas son medidas usuales de los programas del FMI, para disminuir la demanda agregada reduciendo el salario real, pero su impopularidad generalmente lleva a disimular su crudeza con eufemismos del lenguaje. Este gobierno dictatorial aplicó el terrorismo de estado para silenciar toda oposición; disminuir la participación de los asalariados en el ingreso para aumentar el beneficio del capital fue uno de sus objetivos, y los acuerdos con el FMI formaron parte de sus instrumentos para lograrlo y exhibirlo sin pudor como baluarte de su poder. En el stand by de 1977, el gobierno se comprometió a mantener la liberación de precios y a reducir las tarifas de importación, medida esta última consistente con los objetivos del FMI, con los mandatos legislativos de los Estados Unidos y los intereses del capital transnacional, y con la ideología ultraliberal dominante en el Proceso de Reorganización Nacional, que combinada en 1979 y 1980 con la fuerte sobrevaluación del peso, desató la primera ola de desindustrialización en Argentina, porque los bienes de producción interna no podían competir con los importados, abaratados artificialmente e ingresados sin barreras.

Desde la crisis de la deuda externa y hasta 1987 inclusive, los acuerdos stand by entre Argentina y el FMI incluyeron entre nueve y doce condicionalidades cualitativas, que reflejan el rol del organismo como intermediario entre los gobiernos endeudados y los bancos acreedores. Los compromisos de los acuerdos celebrados entre 1983 y 1987 comprendían: a) unificar el mercado cambiario y eliminar controles a la venta de divisas; b) liberar los pagos internacionales y permanecer en el sistema multilateral; c) numerosas cláusulas relacionadas con la gran deuda externa soberana contraída entre 1976 y 1983, básicamente, eliminar atrasos y negociar con los acreedores. Por primera vez, los acuerdos de 1985 y 1987 incluyeron una condición abiertamente favorable al negocio financiero: establecer la tasa de interés regulada real para préstamos en un nivel positivo, mayor que la inflación. El acuerdo stand by de 1984, reanudado en 1985, obligaba también a asegurar financiamiento externo adicional al del FMI. El plan de ajuste de junio de 1985, lanzado junto al reinicio del acuerdo de 1984, y negociado previamente con el FMI, prohibía al Banco Central financiar al Tesoro, y obligaba a cubrir el déficit fiscal en el mercado externo. El enfoque monetario del balance de pagos justifica teóricamente esta política, pero no es sustentable para un país

sobreendeudado como la Argentina de entonces, adoptar este mecanismo, que aumentaría aun más la deuda externa, como efectivamente ocurrió. El FMI, los bancos acreedores -la mayoría de ellos estadounidenses-, y los sectores domésticos ultrafinanciarizados que crecieron al calor de la dictadura ejercieron una presión brutal sobre el gobierno argentino para condicionar la política económica en el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). El sistema democrático todavía era frágil. En 1985, simultáneo al lanzamiento del Plan Austral y a la renegociación del stand by de 1984, se realizó el juicio oral y público de las tres juntas militares de la dictadura que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983<sup>6</sup>, y no se descartaba un nuevo golpe castrense.

Atender la elevada deuda externa argentina obligaba a generar saldos comerciales importantes. Pero todos los acuerdos entre Argentina y el FMI entre 1983 y 1989 establecieron condiciones cualitativas –de cumplimiento obligatorio y capaces de provocar la suspensión de los desembolsos- para elevar las importaciones, y también algunas para desalentar las exportaciones no tradicionales, es decir, las de la industria manufacturera. La debilidad de los países endeudados fue aprovechada para obligarlos a abrir sus mercados: el Congreso de Estados Unidos aprobó en 1983 una ley que instruyó al director estadounidense representante en el FMI para lograr que los países firmantes de acuerdos con el FMI eliminaran las restricciones al comercio y a las inversiones extranjeras, y que la aprobación de los acuerdos y la autorización de los desembolsos tuvieran en cuenta los progresos alcanzados en esta materia<sup>7</sup>. Esto explica la inclusión de la apertura comercial entre las condicionalidades obligatorias de los acuerdos del FMI.

El acuerdo de 1992 dispuso las condiciones cualitativas de privatizar el sistema de seguridad social, eliminar los impuesto a las transacciones financieras y a las ganancias, eliminar las contribuciones patronales a la seguridad social –estas dos últimas medidas no se concretaron-; y generalizar el impuesto al valor agregado, además de eliminar los atrasos en pagos externos. La privatización del Banco Nación constituyó una base de comparación estructural, condición de exigibilidad blanda. Entre 1995 y 2001, los acuerdos de Argentina con el FMI no explicitaron condiciones estructurales. Estas retornaron en el acuerdo de 2003, dirigidas a asegurar el superávit fiscal primario para servir la deuda soberana, y a liberar los pagos internacionales, restringidos desde el default.

Las ocho condicionalidades estructurales del stand by de junio de 2018 se refirieron a la intervención del BCRA en el mercado cambiario; a la gestión de la deuda, como establecer un comité coordinador de gestión de deuda entre los ministerios de hacienda, finanzas y el BCRA, para coordinar semanalmente la esterilización de los ingresos de divisas por deudas y los planes de emisión. También el gobierno se comprometió a presentar al congreso la ley de presupuesto que incluyera los objetivos del programa acordado con el FMI, la ley de reforma del BCRA, limitar las contrapartes del BCRA para la venta de Lebac, operaciones de mercado abierto y repos a bancos nacionales, recapitalizar el BCRA y diseñar un plan de mejoras del cumplimiento tributario.

Un punto controvertido del acuerdo se refería al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), conformado con la estatización de las AFJP en 2008, que poseían acciones de grandes empresas, mientras que el país retornó al régimen previsional de reparto en lugar del de capitalización. La idea original de la creación del FGS consistía en aumentar su valor a través de los rendimientos de sus

---

<sup>6</sup> El juicio a las juntas se realizó entre el 22 de abril y el 9 de diciembre de 1985, y concluyó con penas que iban desde los ocho años de prisión hasta la cadena perpetua y la inhabilitación permanente. El Plan Austral fue lanzado en junio de 1985, simultáneo al juicio.

<sup>7</sup> Título 22 USC, ley 286 inc. gg.

inversiones, pero el memorándum técnico cursado al FMI estipuló que el FGS se trataría como ingresos para compensar parcialmente el gasto futuro en pensiones, es decir que se utilizaría para pagar las pensiones, por lo tanto se iría reduciendo, lo que debilitaría la sustentabilidad del sistema previsional.

En el stand by ampliado en octubre de 2018 se explicitaron dos medidas previas a la aprobación, acordadas entre el gobierno y el FMI. La primera, presentar al Congreso el presupuesto 2019 con déficit primario nulo, detalle de la política fiscal, y la anulación del artículo 27 de la ley 11672, referido al registro presupuestario y contable de las obras públicas nacionales. La segunda medida previa consistió en presentar al Congreso una ley para aumentar la alícuota y ampliar la base imponible del impuesto a los ingresos personales. Los 10 condicionalidades estructurales en la ampliación del stand by en octubre incluyeron las 8 del acuerdo de junio más otras 2, que involucraban la aprobación en el Congreso del presupuesto 2019 con déficit primario nulo, y también legislación de ingresos que sustenta el plan fiscal de 2019.

Con la suspensión del stand by por parte del gobierno argentino en 2019, fue necesario volver a negociar los términos de un nuevo acuerdo de repago, los plazos, los intereses y cargos, y también las condicionalidades.

## **Conclusiones**

El alto cumplimiento de Argentina de sus acuerdos con el FMI, ya que de 23 acuerdos solo 5 fueron suspendidos por el organismo, permite afirmar que la política económica se encuadró en buena medida dentro de los lineamientos recomendados por la institución. Habida cuenta de los muchos años durante los que el país mantuvo acuerdos stand by o de facilidades extendidas, la influencia de sus condicionalidades en la configuración de la economía argentina es intensa y profunda, lo que lleva a investigar sobre la responsabilidad del organismo en las crisis de Argentina.

La diversidad de las condicionalidades cualitativas y su correspondencia con la idiosincracia de los distintos gobiernos que recurrieron al FMI, señala que las autoridades nacionales a menudo incluyeron en los acuerdos medidas de su interés, con anuencia del FMI, como un modo de forzar su cumplimiento y de enfrentar la resistencia de la población a las cuestiones de mayor costo político. El FMI incorporó en las condicionalidades la defensa de intereses privados, como los de los bancos acreedores de la deuda externa argentina y del sistema financiero global, la privatización de la seguridad social y del Banco Nación; la liquidación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del sistema previsional; y también medidas en cumplimiento de mandatos legislativos del Congreso estadounidense, tales como la exigencia de apertura a las importaciones y a las inversiones extranjeras. Es difícil explicar por qué el FMI suspendería un acuerdo con un país miembro si éste no ampliara sus mercados a las importaciones o a las inversiones directas, o si no adoptara cualquiera de las otras medidas mencionadas que claramente escapan de sus incumbencias relativas a la estabilidad del sistema monetario internacional.

La discrecionalidad de las decisiones en el FMI se refleja también en el monto acordado a Argentina en 2018, que superó largamente los límites asequibles al país: 1.277% de la cuota, frente al máximo previsto de 435% para los stand by. Forzando los datos, los funcionarios del FMI consideraron que Argentina cumplía los cuatro criterios requeridos para acordarle el acceso excepcional a los recursos del organismo. En primer lugar, las necesidades de balance de pagos (dólares) de Argentina excedían los límites normales de acceso a los recursos del FMI; además –

dijeron–, aunque su deuda era “sostenible pero no con alta probabilidad”, tenía fuentes de financiamiento adicionales al FMI, como el swap con China y un acceso limitado a los mercados. El tercer criterio establecía que el miembro tendría suficiente acceso a los mercados de capital privados en una escala tal que le permitiría cumplir sus deudas con el FMI; una arriesgada proyección a futuro. Por último, el staff estimaba que el programa económico era viable, y que el ajuste podía implementarse y gestionarse institucional y políticamente. De estos cuatro criterios, solo el primero era contundente. El segundo suponía que la deuda pública permanecería bajo el umbral del 70% del PIB, pero a pocos días de la aprobación del stand by basado en este supuesto, entre otros, las cifras oficiales lo desmintieron, como se menciona más arriba, los técnicos del FMI no podían ignorarlo. Aun así, justificaron el acceso excepcional bajo este criterio porque el país todavía podía tomar deuda en los mercados, y, a su juicio, eso le facilitaría suavizar el ajuste, crecer y lograr consenso político y social para sostener el programa comprometido. En esto tampoco acertaron, el ajuste contrajo la producción y aumentó el desempleo, la pobreza, el riesgo país y el descrédito gubernamental. Las consideraciones para aprobar los criterios tercero y cuarto eran puramente ideológicas e ilusorias, suponían que profundizar las políticas ortodoxas que llevaron a la crisis en Argentina y otros países esta vez podrían resultar diferentes, y apoyaban con nombre y apellido al gobierno neoliberal, que llevó a un nuevo sobreendeudamiento externo, con el FMI como el mayor acreedor individual.

Hasta ahora, lo que se conoce de la propuesta argentina para renegociar el stand by consiste en reducir el déficit fiscal de a poco, y poner el foco en reequilibrar al sector externo, con la ambición de corregir el problema estructural de Argentina de la escasez de divisas; aumentar las exportaciones con valor agregado, en trabajo coordinado con los ministerios de Desarrollo Productivo y de Relaciones Exteriores, y sustituir algunas importaciones, aunque esta es una materia delicada que frunce el ceño de los organismos de Washington. Desdolarizar las transacciones es otra meta oficial, para fortalecer el mercado de capitales en pesos, con el desarrollo de instrumentos financieros en moneda doméstica y una progresiva pesificación de la deuda pública. También hay otros temas no vinculados con el ajuste, como la agenda verde contra el cambio climático y las cuestiones de género en las que el gobierno ha activado políticas y que hoy son importantes para el FMI. En cuanto a las políticas para “los más vulnerables”, a juzgar por la realidad de los programas implementados en Argentina y otros países, como Ecuador -el ejemplo más cercano-, el FMI ayuda más a aumentar su número que a resolver su vulnerabilidad.

Es de esperar que el próximo acuerdo, que surgirá de las negociaciones actuales entre el gobierno argentino y el FMI, apunte a resolver los problemas estructurales de Argentina, que principalmente consisten en la restricción externa al crecimiento, la primarización productiva, la pobreza y la desigualdad, y no a agravarlos, como ha ocurrido en todas las ocasiones de los acuerdos anteriores.

### **Biografía:**

-Elaboración propia en base a los acuerdos entre Argentina y el FMI

-FMI, External Debt Statistics. Guide for compilers and users, 2014.

-Mauricio Claver Carone, “Estados Unidos en el contexto hemisférico”, videoconferencia en el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 22-7-20, YouTube (<https://bit.ly/32TjMn>).

-Título 22 USC, ley 286 inc. Gg.