

ALEJANDRO WERNER Y MARTÍN KANENGUISE

LA ARGENTINA EN EL FONDO

La intimidad de la lucha con el FMI

2013-2023



La Argentina en el Fondo / Alejandro Werner. Martín Kanenguiser. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Edhasa, 2023.

224 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-628-728-9

1. Ensayo Político. 2. Análisis Político. 3. Análisis Económico. I. Título.
CDD 320.82

Diseño de tapa: Juan Pablo Cambariere

Primera edición: septiembre de 2023

© Alejandro Werner y Martín Kanenguiser, 2023

© de la presente edición Edhasa, 2023

Córdoba 744 2º C, Buenos Aires

info@edhasa.com.ar

<http://www.edhasa.com.ar>

Carrer de la Diputació, 262, 2º 1ª, 08007, Barcelona

E-mail: info@edhasa.es

<http://www.edhasa.es>

ISBN: 978-987-628-728-9

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Arcangel Maggio - División Libros

Impreso en Argentina

Esta edición de 3.000 ejemplares de *La Argentina en el Fondo* de Alejandro Werner y Martín Kanenguiser, se terminó de imprimir en Arcángel Maggio - División Libros el 11 de agosto de 2023.

Índice

Aclaración metodológica	9
Prólogo.....	11
Capítulo 1. Del Che con amor, al FMI.....	19
Capítulo 2. Te amo, te odio, dame más	55
Capítulo 3. ¿Qué es el FMI?.....	67
Capítulo 4. La gran mentira	79
Capítulo 5. Del divorcio a la reconciliación	99
Capítulo 6. La gran revisión	153
Capítulo 7. El cuarto kirchnerismo	177
Epílogo.....	211
Bibliografía.....	219
Glosario	221
Agradecimientos.....	223

Aclaración metodológica

El prólogo y el epílogo fueron escritos solo por Martín Kanenguiser. En el resto del libro, entre los capítulos 1 y 7, el uso de la primera persona corresponde a Alejandro Werner. Esta obra es el fruto de casi dos años de conversaciones virtuales e intercambio de ideas y escritos de ambos autores entre Washington y Buenos Aires.

Prólogo

Periodistas, economistas y analistas han escrito innumerables artículos y libros sobre el Fondo Monetario Internacional (FMI). Algunos más precisos, otros más cargados de fantasías o prejuicios ideológicos.

El libro que encaramos desde octubre de 2021 con Alejandro Werner, el funcionario del FMI nacido en la Argentina y criado en México que supervisó el acuerdo con el gobierno de Mauricio Macri en 2018, rompe con todos los enfoques previos. Cuenta cómo es el Fondo, por qué Cuba se fue en 1954 e inició un proceso de exploración para reingresar sesenta años después con sumo sigilo y cómo se preparó el Fondo para la reconstrucción de Venezuela después de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Por supuesto, también por qué la Argentina es un “adicto” serial a los programas de apoyo financiero del FMI.

Werner es un buen economista y quiebra con bastantes estereotipos. Al igual que varios de sus colegas del FMI, está convencido del rol relevante del Estado en la economía y admite que algunas de las recetas que promovió el Fondo en las últimas décadas exageraron el rol del mercado y del sector privado, sin atender la importancia de las regulaciones. Por ejemplo, sostiene que la implementación del sistema privado de jubilaciones en América Latina debió regularse mejor y descrece del esquema de los *vouchers* en la escuela pública como elementos necesarios para reformar los sistemas educativos de la región.

El economista considera que varios países latinoamericanos deben tener un nivel de gasto público más elevado y una política fiscal más contracíclica, pero entiende que para lograrlo la disciplina en las cuentas públicas es indispensable.

Estudió Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo (ITAM) de México, que cuenta con una orientación liberal similar al CEMA en la Argentina, ya que su perfil académico lo diagramó un grupo de economistas que estudió en la Universidad de Chicago en los años 70 y 80, aunque

luego se sumaron profesores de otras ideologías. Entre sus principales referentes en el MIT, donde realizó su doctorado, Werner escribió su tesis con Rudi Dornbusch y Stanley Fischer y fue asistente en la cátedra de Paul Krugman de comercio internacional.

Además, tiene una gran virtud: ambos lados de la “grieta” argentina lo observan con gran recelo: el macrismo porque cree que fue demasiado duro durante el programa firmado en 2018 al no permitir la intervención plena del Banco Central para frenar al dólar; y el peronismo-kirchnerismo por considerarlo “cómplice” de la presunta fuga de capitales y del diseño de un programa armado con fines políticos para mantener a Mauricio Macri en el poder.

Esta reacción de varios economistas y políticos locales encaja con un típico reflejo argentino: culpar al de afuera por los errores y horrores de la situación económica del país. Y, por supuesto, criticar siempre al gobierno previo como si cada cuatro años la Argentina naciera de nuevo y nada de lo ocurrido hasta entonces fuera responsabilidad de la dirigencia política.

Más allá de los eslóganes, existe una continuidad jurídica de los actos de un Estado. Así lo entendió desde Néstor Kirchner, cuando le pagó la deuda al FMI pese a que muchos dirigentes de la izquierda cuestionan la legitimidad de estos pasivos –con fantasiosas asociaciones que llegaban hasta la dictadura 76-83–, hasta la Cuba de Fidel Castro, que no repudió el endeudamiento de Fulgencio Batista con Washington.

El prejuicio parece ser la solución más sencilla para todos los problemas argentinos y el FMI encuadra a la perfección con el arquetipo del mal para los discursos de la política interna. Aunque el ciudadano de a pie no tiene por qué conocer su rol, la dirigencia sí tiene la obligación de saber qué es el Fondo, cómo funciona, qué ventajas y obligaciones genera la pertenencia a este organismo multilateral.

Por supuesto que hay muchos funcionarios tanto del Fondo como de otros organismos internacionales –y de países prestamistas, desde Estados Unidos a China– que responden a este estereotipo de personas frías que no toman en cuenta la situación socioeconómica de un país en crisis. Pero la responsabilidad primaria de acudir a un prestamista porque uno gasta mucho más de lo que tiene –sobre todo para gasto corriente y no de infraestructura– es del deudor, no del que aporta el crédito. El concepto de “corresponsabilidad” entre el deudor soberano y su prestamista, repetido una y otra vez por algunos dirigentes políticos locales, busca eludir la falta

de conducta de un país que en 2023 combinó una tasa de pobreza superior al 40%, una de las inflaciones más altas del mundo y una profunda precarización de su mercado laboral.

¿Se ha equivocado el FMI respecto de la Argentina?: por supuesto, y más allá de lo tolerable. Repitió durante la mayor parte de su historia las mismas recetas sin tomar en cuenta el complejo contexto local, al prestarle demasiado al país cuando la convertibilidad ya se ahogaba en 2001 y dejarlo desamparado en 2002 cuando se había hundido en términos socioeconómicos.

Fue puntilloso con el gobierno de Macri y laxo con el de Alberto Fernández.

Si un paciente crónico recurre siempre al mismo médico y este no encuentra una solución, claramente el profesional tiene una gran cuota de responsabilidad en el fracaso del tratamiento. Pero el paciente también debe preguntarse por qué no puede dejar atrás sus adicciones.

El paso de Werner por el FMI fue de nueve años, suficientes como para conocer cada rincón de este ente de poder odiado por los argentinos, pero no tantos como para transformarse en una pieza de inventario de la burocracia internacional.

El testimonio que brinda en este libro es inobjetable por su sinceridad. No intenta defender al FMI ni atacar, sino informar y explicar sus razones: por qué América Latina es la región del mundo con más programas firmados con el Fondo en su historia; por qué ha habido tanta puja entre Europa y Estados Unidos en la conducción del organismo; y por qué, en definitiva, la historia del FMI merece ser contada desde adentro por un funcionario clave para la Argentina entre 2013 y 2021.

No se trata de un simple observador equidistante, ya que estuvo involucrado en la letra chica del acuerdo más polémico firmado por el FMI con un país en los últimos tiempos.

¿Fue el préstamo más grande del Fondo?, ¿se trató de una suma similar a la que el organismo le prestó al resto de los países en la pandemia?, ¿violó sus estatutos al aprobarlo en 2018?

Todas estas preguntas, que el kirchnerismo transformó en afirmaciones indiscutibles, encuentran su respuesta en estas páginas.

La riqueza del testimonio de Werner aumenta porque él negoció con los ministros y banqueros centrales argentinos entre 2018 y 2019; varios

de ellos con antecedentes académicos y otros con importantes roles previos en el mercado de capitales, pero que en casi todos los casos exhibieron inexperiencia en la función pública en momentos críticos.

No se trató de una carencia exclusiva del gobierno de Cambiemos ni de la Argentina: el último ministro de Cristina Kirchner, Axel Kicillof, no tenía demasiada experiencia en la administración pública antes de asumir en 2013, ya que había dedicado buena parte de su vida a ser docente universitario y a la militancia estudiantil.

Martín Guzmán, el primer ministro de Economía de Alberto Fernández, no había tenido roce alguno con el diseño de las políticas públicas, con los mercados financieros, la política nacional e internacional ni otras responsabilidades importantes en el sector público o privado antes de hacerse cargo de la silla más caliente del Palacio de Hacienda. Su antecedente más destacado había sido como *fellow* en la Universidad de Columbia en Nueva York sobre modelos de reestructuración de la deuda, por lo que tampoco era uno de los académicos argentinos sobresalientes en el exterior. Sergio Massa, quien ocupó su cargo desde agosto de 2022 y en junio de 2023 fue nominado como candidato presidencial del oficialismo, es un hábil político y abogado con buenos vínculos con el mercado, pero sin *background* en la macroeconomía.

En Washington la directora gerente que negoció con el cuarto gobierno kirchnerista, Kristalina Georgieva, tampoco tenía antecedentes macroeconómicos ni de mercados, ya que nunca había sido ministra o banquera central antes de llegar a lo más alto del Fondo, sino una funcionaria de la elegante burocracia internacional, en la Unión Europea y el Banco Mundial.

La falta de preparación para cargos sensibles, en el sector público y privado, puede provocar consecuencias muy negativas. Si los escalones se suben de a dos o de a cuatro, hay más chances de caerse.

En cambio, antes de llegar a su cargo en el Fondo, Werner fue durante varios años el viceministro de Hacienda en México, el cargo más alto al que puede aspirar un economista que no nació en el país. Previamente, había sido director de Política Económica en el ministerio y director de estudios económicos en el Banco Central de México. En esa patria que lo acogió en el exilio tuvo que negociar con legisladores, con otros ministros del gabinete, con banqueros centrales, con representantes del sector privado y con

funcionarios relevantes de otros gobiernos y de los organismos multilaterales de crédito, antes de convertirse en director de uno de los departamentos regionales del FMI. No hay demasiados funcionarios nacidos en Argentina que en estos últimos años hayan negociado con el FMI y que puedan acreditar pergaminos similares.

Hay preguntas básicas que Werner pudo responder: si el FMI es lo mismo que Wall Street, si a la Argentina le fue mejor con o sin el FMI, si los presidentes de Estados Unidos tienen tanto poder como para decidir la suerte de la deuda de un país, cómo ha sido la sinuosa relación con la dictadura venezolana y si el FMI pudo haber hecho un esfuerzo mayor para terminar antes con las distorsiones del Indec, entre otros ejes controvertidos.

Pero también relata sus encuentros, tensos y con sonrisas, con Axel Kicillof por los incumplimientos del país con la comunidad internacional; sus durísimas discusiones con la persona más confiable para Mauricio Macri en el terreno económico, Luis Caputo, y los reproches que enfrentó dentro del organismo por parte de “los halcones” en relación con la Argentina.

Su verdad es una sola versión de la historia. Y por eso la complementé con mi visión de esta línea de tiempo que comienza cuando la Argentina se sumó al FMI en 1956 y continúa en 2023 mientras el país se asoma, una vez más, al borde del precipicio. También, se brinda el contexto de la relación entre el FMI y otros países de América Latina, que alcanzaron una relación más madura.

Partimos de lugares diferentes para compartir la experiencia de crear este libro y por este motivo no siempre estuvimos de acuerdo. Escribo sobre el vínculo entre la Argentina y el FMI desde fines de los 90 cuando estaba en la agencia Télam, luego en el diario *La Nación* y en los últimos años en *Infobae*.

¿Qué me motivó a indagar sobre la tortuosa relación entre la Argentina y sus acreedores externos? Entre otras razones, la necesidad de explorar más allá de las frases hechas, de la postura de victimización a la que recurrieron sucesivos gobiernos y de las repetidas teorías conspirativas. Desde el siglo XIX resultó más sencillo culpar a la banca Barings o a un grupo de *traders* en Wall Street por las sucesivas crisis políticas y económicas que hacerse cargo del fracaso de las diversas propuestas económicas en los gobiernos militares y civiles.

En cambio, ningún gobierno se ha planteado con seriedad cómo lograr que el dinero que permanece debajo del “colchón” de los argentinos, una suma equivalente al 39% del PBI a fines de 2022, se transforme en un motor para el crecimiento formal de la economía. Cuando parte de ese ahorro privado vio la luz a través de blanqueos de capitales o de procesos transitorios de crecimiento, sucesivos gobiernos cambiaron las reglas del juego, a través de confiscaciones o subas de impuestos.

La respuesta más sencilla fue culpar a esos ahorristas por “fugar capitales” en vez de entender las razones de esta formación de activos externos.

En este largo período entrevisté a secretarios del Tesoro de Estados Unidos, directores y subdirectores gerentes del FMI y los más relevantes negociadores de la Argentina y Estados Unidos.

Cada vez que creía que ya había entendido la raíz de la pésima relación entre el FMI y la Argentina, un nuevo matiz me confundía y me obligaba a repensar, a buscar nuevas explicaciones.

Pero el diálogo con Werner fue un punto de quiebre. Ya no se trataba de inferir, leer entre líneas las conclusiones de una charla en *off the record* o de un reportaje, sino de establecer un diálogo, amable a veces, tenso en otros momentos, para determinar a través de un protagonista de este proceso qué responsabilidad le cabe al Fondo en la decadencia de la Argentina.

¿Es el FMI la misma institución omnipresente de los 80 o de los 90? ¿En qué cambió? ¿Cuál es el rol de la geopolítica en su sistema de decisiones y hasta dónde influyen los técnicos sobre los funcionarios políticos?

La función de un periodista, aunque muchos se hayan confundido en los últimos años, es formular preguntas y buscar respuestas incómodas, que no reafirmen lo que uno piensa sino que abra la puerta para nuevas conclusiones.

El aprendizaje que representó este proceso de entrevistas y escritura con Werner que comenzó hace dos años es suficientemente valioso como para que ustedes, los lectores, saquen sus propias conclusiones a partir de los datos, pero también desde los diálogos más íntimos que las autoridades argentinas mantuvieron con el Fondo en la última década.

En 2024 el FMI, cuyo nacimiento tuvo lugar en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, cumplirá 80 años de vida. Parece ser el momento adecuado para que, por primera vez, uno de sus cruciales actores

revele sus secretos, defienda sus aciertos y critique sus errores. Yo, desde mi perspectiva, busqué aportar mis opiniones, complementar su visión con mi conocimiento sobre las decisiones adoptadas en la Argentina y, cuando correspondía, expresar mis discrepancias.

No ha sido sencillo escribir un libro “a cuatro manos” y a la distancia, pero, más allá de la “voz” que narra cada capítulo, logramos una buena combinación para transmitir los hechos explicados en todo el libro.

Los maestros del periodismo que me trajeron hasta aquí me enseñaron que siempre es mejor terminar una nota con más preguntas que respuestas. Espero que este libro aclare algunas de sus dudas y preconceptos, pero, sobre todo, que los lleve a pensar con más fundamentos la próxima vez que un político argentino aplauda o maldiga al FMI, nuestra fuente preferida de odio, amor y locura.

Martín Kanenguiser

Capítulo 1

Del Che con amor, al FMI

Ernesto Che Guevara, el guerrillero que conserva la imagen más romántica entre los adeptos de la izquierda mundial, fue el representante de Cuba ante el Directorio del FMI, ya que el régimen de Fidel Castro integró este símbolo más nítido del capitalismo de posguerra durante más de cinco años desde que derrocó al dictador Fulgencio Batista. Este hecho poco conocido –y mucho menos resaltado por los partidos marxistas que subsisten– refleja la contradictoria y tormentosa relación entre el FMI y América Latina que se mantiene hasta la actualidad.

Guevara, médico de profesión, fue el presidente del Banco Central de Cuba desde el 26 de noviembre de 1959, casi un año después del inicio del gobierno de Castro, por orden del Consejo de Ministros del “Gobierno Revolucionario”. Pese a su desconocimiento sobre cuestiones económicas, Castro confiaba en él para implementar controles de capitales que impidieran el financiamiento de acciones denominadas “contrarrevolucionarias”. Su objetivo era vigilar la impresión de los billetes cubanos por parte de empresas extranjeras y, sobre todo, eliminar a la banca privada de la isla.

Durante los quince meses que ejerció como banquero central mantuvo un fluido contacto con el FMI y luego siguió en parte a cargo de la relación con el organismo internacional, como lo refleja su participación como ministro de Industria en la cumbre del Consejo Interamericano Económico Social (CIES) en el frío invierno de Punta del Este en 1961. Este encuentro fue parte de la iniciativa del presidente John Kennedy denominada “Alianza para el Progreso”, un plan de ayuda financiera destinado a toda la región para equilibrar la caída del precio de las materias primas y, de paso, compensar la latente amenaza soviética en la región.

Allí, delante del secretario del Tesoro de Estados Unidos, Douglas Dillon, Guevara afirmó, desafiante: “Tengo que decir que Cuba interpreta que esta es una conferencia política, que Cuba no admite que se separe la economía de la política y que entiende que marchan constantemente juntas. Por eso no puede haber técnicos que hablen de técnicas, cuando está por medio el destino de los pueblos”.

Los lazos entre Cuba y el FMI se cortaron dos años después de que el régimen de Castro fuera expulsado en enero de 1962 de la Organización de Estados Americanos (OEA), también en una conferencia en Punta del Este. Meses después, se produciría la famosa “crisis de los misiles” por el descubrimiento de la existencia de cohetes soviéticos en la isla, que estuvo cerca de provocar un enfrentamiento militar entre ambas potencias.

El 2 de abril de 1964 Cuba se retiró del Fondo y hasta la actualidad es el único país latinoamericano que no forma parte de este organismo. Sin embargo, durante los dieciocho años en los que permaneció en el FMI, tuvo un rol muy activo y, como explicó el historiador del Fondo, James M. Boughton, ayudó a otorgar más derechos a los países pequeños dentro del Directorio de la entidad; en 1954 fue el décimo país en aceptar todas las obligaciones del Fondo, al evitar el uso de controles en el comercio internacional, y dos años después el gobierno de Batista le pidió un crédito pequeño al FMI que devolvió al año siguiente. Pero en 1958, cerca de su crisis terminal, solicitó otro préstamo por el equivalente al 25% de su cuota, por USD 12,5 millones, que debía pagar en seis meses. El historiador precisó que después de que las fuerzas de Fidel Castro derrocaron al régimen de Batista en enero de 1959, el nuevo gobierno trató repetidamente de posponer el pago.

Pese a renunciar a su membresía, durante los siguientes cinco años el gobierno de Castro pagó el monto total adeudado, incluidos todos los cargos por intereses: Cuba nunca “repudió” la deuda con el Fondo, a diferencia del eslogan utilizado por los partidos de la izquierda latinoamericana.

Los otros tres países que dejaron de ser socios del FMI, Checoslovaquia en 1954, Polonia en 1956 e Indonesia en 1965, luego retornaron al organismo.

La historia de las décadas siguientes es bastante conocida, ya que Cuba, que creció a una tasa promedio anual del 4,5% de 1959 a 1989, pasó a ser en forma gradual un satélite económico de la Unión Soviética, debido al embargo comercial de Estados Unidos desde 1962.