

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) y
Universidad de San Andrés (UDESA), en cooperación con
la Universidad de Barcelona

**MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
CICLO 2008/2009**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

**Título: *La cancelación anticipada de deuda con el FMI en Argentina y Brasil.
Un lugar para la autonomía.***

Autor: Lucila A. Rosso

Director: Marcelo Leiras



Buenos Aires, diciembre 2012

ÍNDICE

CAPÍTULO I

Introducción	6
I.1. ¿Por qué los Estados valoran los acuerdos con el FMI?	10
I.2. El camino hacia la respuesta. Las tesis de este trabajo.	13

CAPÍTULO II

Estado de la Cuestión: ¿Por qué los Estados se acercan al FMI?	15
II.1. ¿Cuándo los Estados acuden al FMI?	16
II.2. ¿Qué factores determinan la implementación de los acuerdos con el FMI?	23
II.3. Algunas conclusiones.....	26

CAPÍTULO III

El Caso Argentino. La cancelación anticipada de deuda.....	27
III.1. Antecedentes de la cancelación argentina. Del acuerdo transitorio del Gobierno de Duhalde al Stand-By de Néstor Kirchner.	27
III.1.a. El fin de la “transición”. El gobierno de Kirchner.....	29
III.2. Las tesis de este trabajo.	31
III.2.a. Primera hipótesis: Cuando los Estados mejoran y/o conservan su fortaleza económica son menos proclives a acordar y/o mantener un programa de asistencia financiera con el FMI.	31
III.2.b. Segunda hipótesis: Los gobiernos acuerdan con el FMI para reunir apoyo o neutralizar la oposición a su agenda de políticas.	39
III.2.c. Tercera hipótesis: Los Estados rechazan o culminan acuerdos con el FMI para demostrar su autonomía política y financiera frente a audiencias domésticas o a públicos externos.	45
III.2.c.1. La autonomía en el manejo de las políticas nacionales.....	45
III.2.c.2. La autonomía para dar las señales.	48

CAPÍTULO IV

El Caso Brasileño	52
IV.1. Primera hipótesis: Cuando los Estados mejoran y/o conservan su fortaleza económica son menos proclives a acordar y/o mantener un programa de asistencia financiera con el FMI.	53

IV.2. Segunda hipótesis: Los gobiernos acuerdan con el FMI para reunir apoyo o neutralizar la oposición a su agenda de políticas.....	56
IV.3. Tercera hipótesis: Los Estados rechazan o culminan acuerdos con el FMI para demostrar su autonomía política y financiera frente a audiencias domésticas o a públicos externos.	59
CAPÍTULO V	
Conclusiones	62
Bibliografía y entrevistas realizadas	64
Anexos	72



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico III.1 – ARGENTINA, Evolución de la Cuenta Corriente (1995-2006).....	32
Gráfico III.2 – ARGENTINA, Evolución de las Reservas Internacionales (1995-2006).....	33
Gráfico III.3 – ARGENTINA, Evolución del PIB per cápita a US\$ (1995-2006).....	33
Gráfico III.4 – ARGENTINA, Evolución de la Tasa de Inversión en porcentaje del PIB a precios corrientes (1995-2006).....	34
Gráfico III.5 – ARGENTINA, Rentas de la Inversión, Sector Público no Financiero (Servicios de la Deuda) (1995-2006).....	35
Gráfico IV.1 – BRASIL, Evolución de las Reservas Internacionales (1995-2006).....	54
Gráfico IV.2 – BRASIL, Evolución de la Cuenta Corriente (1995-2006).....	55
Gráfico IV.3 – BRASIL, Evolución del PIB per cápita en US\$ (2000-2006).....	55



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BM – Banco Mundial

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BCRA – Banco Central de la República Argentina

DEG – Derechos Especiales de Giro

FMI – Fondo Monetario Internacional

G 7 – Grupo de los Siete

IFIs – Instituciones Financieras Internacionales

TCR – Tipo de Cambio Real

PIB – Producto Interno Bruto

PT – Partido de los Trabajadores de Brasil

SRF – Supplemental Reserve Facility



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO I

Introducción

Luego de una década signada por el Consenso de Washington y estrechas relaciones con los Estados Unidos y el FMI, el 27 de diciembre de 2005, el gobierno brasileño de Luiz Inácio “Lula” da Silva giró anticipadamente al Fondo Monetario Internacional (FMI) los US\$ 15.570 millones a los que ascendía la deuda brasileña con el organismo. Pocos días después, el 3 de enero de 2006, el entonces Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, concretaba la misma medida, cancelando por adelantado los US\$ 9.534 millones que el país adeudaba al FMI.

Bajo una mirada veloz, la medida podría ser concebida como un cotidiano pago de deuda de un Estado a sus acreedores. Sin embargo, el acreedor del cual se trata -uno de los organismos internacionales de crédito más influyentes de los últimos 20 años-, el modo en que fue realizada -sucesiva y anticipadamente, con reservas y en un solo pago- y los países que la efectuaron -Argentina y Brasil, las dos economías más grandes y de mayor peso político en la región- son elementos que permiten distinguirla del resto de las medidas de su género. Por lo tanto, lejos de pasar desapercibido, el pago anticipado de la deuda puede ser interpretado como un “giro” en la política exterior de Argentina y Brasil con respecto al organismo.

Conforme a las modificaciones que fuera viviendo el sistema financiero internacional (a merced de las sufridas también por la economía y el comercio mundial), el papel del FMI en la comunidad internacional también fue ajustándose, tanto en su contenido como en su importancia. Caídos los Acuerdos de Bretton Woods que le habían dado origen, esta institución originalmente “monetaria”, recobró su rol económico y una renovada relevancia política luego de la Crisis de la Deuda en América Latina.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, el FMI fue un actor fundamental en la promoción de reformas políticas y económicas necesarias para consolidar el modelo neoliberal, entonces predominante en la región –con la sola excepción de Cuba. De hecho, a la región se la reconoce por haber tenido la historia más extensa de participación en el organismo (Vreeland, 2002).

En este período dominaba la visión de que el patrón neoliberal era la única vía aceptable de crecimiento y desarrollo para los países. Eran tiempos de las reformas del Consenso de Washington y de fuertes vínculos con los Estados Unidos y el FMI. Todo ello produjo un considerable aumento de países en desarrollo que comenzaron a aprobar -y renovar sucesivamente- acuerdos de asistencia financiera con este organismo de crédito.

En este contexto, durante la última década del siglo XX, los Estados latinoamericanos fueron cayendo en una “trampa financiera” (Frenkel, 2004) y, al tiempo que los Estados adquirían y renovaban sus préstamos con los organismos de crédito -en particular, el FMI- profundizaban sus deudas externas. A medida que el endeudamiento crecía, lo mismo ocurría con el poder de condicionamiento del organismo sobre las decisiones de los gobiernos en su política económica. De esta manera, el respaldo del FMI operaba como un aval ante los ojos de los mercados, volviéndose fundamental mantener fluidas relaciones con el organismo, recayendo en la aceptación de nuevas condicionalidades para la obtención de nuevos créditos para hacer frente a los persistentes problemas financieros de los Estados.

De esta manera, el FMI comenzó a cumplir con la función de calificar el grado de solvencia y estabilidad de las economías de los países en desarrollo, desplazando al propio Estado en esa materia. Al rubricar un programa con el FMI, esa economía recibía casi de manera automática el “sello de aprobación” en confiabilidad para invertir y para hacer negocios.

Así las cosas durante casi dos décadas, pero iniciado el siglo XXI estos mismos gobiernos iniciaron un giro en su relación con el FMI. Los países de América Latina comenzaron a relativizar los postulados del “Decálogo Washingtoniano” y la importancia de la asistencia del FMI para mantener equilibradas, estables y en crecimiento sus economías. Paulatinamente, la retórica en contra de este tipo de acuerdos y sus efectos comenzó a expandirse. Asimismo, algunos Estados latinoamericanos, incluso “amigos” del FMI, comenzaron a prescindir del giro de los cuantiosos fondos que obtenían en el marco de los acuerdos firmados, las negociaciones se volvieron cada vez más difíciles - producto de posiciones más rígidas de los países y del mismo Fondo-, y los acuerdos que se aprobaban comenzaron a prever la refinanciación de las deudas existentes antes que el desembolso de nuevos créditos.

En este contexto, Argentina y Brasil, en lugar de renovar o iniciar nuevos programas - solicitar nuevos créditos- con el organismo, decidieron cancelar la deuda que mantenían. ¿Qué cambió? ¿Por qué los dos países más importantes de América Latina decidieron ir en contra de una tradición de casi 20 años de estrechas relaciones con el FMI?

Es cierto que este nuevo siglo ha proporcionado un contexto macroeconómico favorable que redujo la necesidad de financiamiento externo de estas administraciones, permitió superávits fiscales y comerciales, así como el aumento de los niveles de reservas. Sin embargo, ello no es suficiente para explicar el motivo por el cual estos gobiernos tomaron la decisión política de destinar esa mayor cantidad de recursos a cancelar anticipadamente y en un sólo pago sus deudas con el FMI. Como mencionan Etchemendy y Garay (2011), “la disponibilidad de recursos no dictamina el contenido de las políticas o las coaliciones que los gobiernos conforman”. Dichos recursos siempre podrían haber sido utilizados para financiar políticas orientadas a otros fines, incluso, a la aplicación de nuevas políticas para la reducción de las desigualdades sociales, principal objetivo declarado por estos gobiernos. Desconocer esta posibilidad, implicaría negar el lugar que la ideología ocupa en la acción política, una tesis que ha sido sostenida en décadas pasadas, precisamente, por quienes fueron los promotores del neoliberalismo en esos tiempos.

Otra posible respuesta encontraríamos en las similares características político-ideológicas que compartieron el gobierno de “Lula” Da Silva y el de Néstor Kirchner. Ambos gobiernos son reconocidos por la literatura como integrantes de lo que los autores más audaces definen como un “cambio de época” o “giro a la izquierda” en América Latina y otros más cautos, como “post-neoliberalismo”. Más allá de su calificación, lo cierto es que líderes provenientes de distintas extracciones de la izquierda, elegidos -y muchos ya reelectos- por la voluntad popular en gran parte de los países de América Latina, lograron implementar una plataforma en favor del desarrollo, la autonomía, la redistribución y el bienestar social y, en consecuencia, también desplegaron una nueva estrategia de relacionamiento externo (Levitsky y Roberts, 2011; Murillo et al., 2011; Rosso, 2012).

El similar tinte ideológico de los gobiernos que estaban conduciendo Argentina y Brasil al momento de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI puede ser un elemento que, a priori, aporte nociones para explicar las razones de la medida estudiada. Sin embargo, al adentrarnos un poco más sobre la trayectoria de las administraciones de “Lula” Da

Silva y Kirchner y sus modelos de gestión, podemos advertir diferencias que nos sugieren que la misma sintonía político-ideológica no es suficiente para alcanzar la respuesta buscada.

Argentina y Brasil eran poseedores de trayectorias bastante disímiles con el FMI, incluso al momento de la cancelación anticipada de su deuda. Ambos países se encontraban en las antípodas del ranking de “amigos” para el organismo. Argentina estaba en la mira del Fondo, con un fuerte cuestionamiento a su credibilidad y al rumbo escogido para la salida de la crisis del 2001, desoyendo sistemáticamente las sugerencias del organismo para encaminarla. Luego de la crisis por la que se declaró el default de su deuda externa privada, el país firmó dos acuerdos con el FMI que, en lugar de conceder créditos, se limitaban a refinanciar la deuda existente.

Las negociaciones para arribar a estos convenios fueron extensas y complicadas. Para el FMI, la Argentina se había convertido de “mejor alumno” a símbolo de irresponsabilidad económica, lo cual ameritaba una postura más dura e intransigente. Por su parte, el gobierno de Néstor Kirchner resistió con intensidad las presiones y condicionalidades del Fondo, percibidas como intromisiones del organismo en sus decisiones de política económica. Las tensiones y divergencias crecieron hasta provocar la suspensión virtual del acuerdo por iniciativa argentina, dos años antes de la fecha de su finalización.

Por su parte, la historia reciente de Brasil con el Fondo había sido considerablemente menos conflictiva. Brasil había abandonado la crisis de confiabilidad en la que había caído con la postulación de “Lula” Da Silva al gobierno y se erigía como el modelo de lo que debía ser el manejo económico de un Estado en desarrollo en el contexto del siglo XXI. La relación del gobierno del Presidente “Lula” Da Silva con el FMI era presentada por ambos actores en términos de coincidencias y mutua colaboración. El acuerdo que el país mantenía con el organismo había concluido sin sobresaltos, en tiempo y forma, aún cuando el gobierno había anunciado previamente su estrategia de “salida” del apoyo financiero del FMI. Los comunicados oficiales del organismo resaltaban reiteradamente la recuperación de la economía brasileña y el manejo acertado de las políticas públicas que realizaba el Gobierno del PT.

Al momento del pago, al interior de ambos países se venían aplicando modelos económicos con tendencias opuestas: Argentina con medidas de corte heterodoxo, Brasil

con un manejo más ortodoxo. Sin embargo, ambos llegaron a la misma decisión y tomaron la misma medida, de manera sucesiva.

Entonces, ¿por qué pagaron Brasil y Argentina? Con sus similitudes pero también con sus diferencias, en ambos casos la aprobación y el mantenimiento de un programa con el FMI parece haber perdido valor, al menos para estos gobiernos. En este trabajo, intentaremos determinar cuáles son los elementos que condujeron a este suceso. En la misma línea, las diferencias que nos plantean los casos de Argentina y Brasil pueden aportar datos que ayuden a entender con mayor precisión las complejidades y matices de estos dos gobiernos. Asimismo, si tenemos en cuenta que las medidas estudiadas fueron replicadas por otros Estados de Sudamérica como Uruguay, Venezuela y Ecuador poco tiempo después, los aportes de esta investigación también pueden colaborar en definir este “cambio de época” en América Latina.

I.1. ¿Por qué los Estados valoran los acuerdos con el FMI?

Como veremos a lo largo de este trabajo, existen numerosos escritos que intentan explicar los motivos, objetivos y circunstancias por las cuales los Estados ingresan y permanecen en los programas de asistencia del FMI. Sintéticamente, las explicaciones pueden agruparse en dos conjuntos: uno que se concentró en explicar la vinculación Estados-FMI mediante factores de origen económico, y otro, temporalmente posterior, en el cual a dichas explicaciones se incorporaron elementos político-institucionales como determinantes del inicio y subsistencia de la vinculación Estado-FMI.

Los autores pertenecientes a la primera etapa de estudio de las relaciones Estado-FMI identificaron que, bajos niveles de reservas o del PIB per cápita son determinantes del interés del Estado en obtener un acuerdo con el FMI (Knight y Santaella, 1994; Vreeland, 2002). Asimismo, una elevada proporción de los servicios de la deuda externa en relación con los ingresos de exportación, la sobrevaluación del TCR y las bajas tasas de inversión doméstica también son relevantes (Knight y Santaella, 1994; Fisher, 1999; Vreeland, 2002). Respecto de la influencia de experiencias previas en implementación de programas de ajuste provenientes de acuerdos con el Fondo, como veremos, la literatura no alcanza un consenso.

Desde la perspectiva del FMI, algunos autores corroboran un aumento en la probabilidad de aprobación de un acuerdo cuando existen en el Estado demandante medidas para el

mejoramiento del ingreso fiscal, la reducción de los gastos del gobierno y la existencia de planes de ajuste del crédito interno y del tipo de cambio (Knight y Santaella, 1994).

La necesidad de divisas también ha sido un elemento resaltado por la bibliografía. En tanto acordar con el FMI implica aceptar la imposición de un conjunto de condicionalidades que son vistas por los funcionarios políticos como límites a la soberanía del propio Estado, los gobernantes evitarían el acuerdo en tanto no exista una necesidad de los recursos provenientes del préstamo (Fisher, 1999).

En el otro grupo de explicaciones, quienes sostienen que los determinantes para un acuerdo con el FMI exceden la necesidad de recursos monetarios, argumentan que las condicionalidades impuestas por el FMI para alcanzar un convenio, aún cuando estas son asumidas como un costo en términos de soberanía para el Estado demandante -y para el gobierno de turno-, son utilizadas por los funcionarios para concretar las medidas que forman parte del paquete y que, de ser propuestas sin mediar el acuerdo con el FMI, serían rechazadas a nivel interno o implicarían un alto costo político para el gobierno (Spaventa, 1983; Remmer, 1986; Vaubel, 1986-1991; Dixit, 1996). En efecto, algunos autores encuentran evidencia para sostener que los funcionarios gubernamentales acuden a los programas del FMI no sólo bajo presiones de una crisis de reservas sino también para reducir los costos políticos de las medidas de ajuste derivadas de ella (Vreeland y Pzeworski, 2000)¹.

Otros autores también han identificado determinantes político-institucionales de los acuerdos con el FMI. Así, sostienen que, con el objetivo de mantenerse en sus cargos, los líderes políticos acuden al Fondo y utilizan las condicionalidades que éste impone como una vía de escape a sus responsabilidades en el mal desempeño económico de los países (Vreeland y Smith, 2003).

Bajo esta tesitura -de la 'vía de escape'-, a medida que aumentan los actores con poder de veto dentro de un sistema político, también se incrementa la posibilidad de resistencia a las reformas que el Ejecutivo proponga. Por tanto, estos gobiernos están más

¹ En su estudio, los autores también realizan un análisis de los efectos que los programas del FMI tienen sobre el crecimiento. Concluyen que los Estados analizados experimentan una reducción de sus niveles de crecimiento durante la vigencia del convenio y que tales pérdidas no son recuperadas al finalizarse la relación financiera. Por el contrario, aquellos Estados que no concluyen acuerdos con el FMI crecen más rápido que aquellos que sí lo hacen, aún cuando la coyuntura en ambos grupos de Estados sea de grandes déficit internos o crisis de reservas.

condicionados para aceptar compromisos e implementar reformas de mayor envergadura. Así, en tanto los recursos del Fondo son limitados, el organismo privilegiará países menos condicionados para la implementación de las reformas, es decir, con un menor número de actores con poder de veto (Vreeland, 2002).

La permanencia de los Estados y la duración de los acuerdos de asistencia del FMI también han sido objeto de análisis. Motivado por la contradicción existente entre los fundamentos originales de los aludidos programas -brindar una ayuda financiera de corto plazo- y las facilidades que el organismo fue instituyendo a lo largo de las últimas décadas para la renovación y concreción de los acuerdos, Joyce (2003) estudia los determinantes de la duración de dichos programas en las economías emergentes y concluye que la duración de los programas en vigencia es independiente de la de los acuerdos previos.

Con todo, pocos autores se han dedicado a explicar las razones por las cuales los acuerdos de asistencia entre los Estados y el FMI finalizan o se rompen. Los escasos estudios existentes atribuyen tal circunstancia a la falta de voluntad política presente al interior del gobierno. Así, mayores grados de voluntad aumentarían las probabilidades de que los Estados continúen participando en los programas del FMI, al tiempo que la alta motivación de estos gobiernos también provocaría una mayor predisposición del FMI para sostener los convenios (Edwards, 1999; Killick, 1995; Nelson, 1991).

Sin embargo, estos trabajos no alcanzan a explicar completamente los determinantes de la voluntad política de los Estados. En consecuencia, a fin de aportar al entendimiento los factores que determinan la voluntad de los Estados de mantener su relación de asistencia financiera con el FMI, en el presente trabajo y a partir del estudio del caso argentino y brasileño exploraremos tres nuevas hipótesis:

- a) Cuando los Estados mejoran y/o conservan su fortaleza económica son menos proclives a acordar y/o mantener un programa de asistencia financiera con el FMI.
- b) Los gobiernos acuerdan con el FMI para reunir apoyo o neutralizar la oposición a su agenda de políticas.
- c) Los Estados rechazan o culminan acuerdos con el FMI para demostrar su autonomía política y financiera frente a audiencias domésticas o a públicos externos.

I.2. El camino hacia la respuesta. Las tesis de este trabajo

Como vimos, existe abundante literatura que intenta explicar por qué los Estados acuden al FMI y, en dicho marco, cuáles son los factores que determinan la valoración positiva de establecer o mantener un programa de asistencia financiera con este organismo. Sin embargo, aún resta identificar *cuándo y por qué* los Estados pierden interés en alcanzar o mantener este tipo de acuerdos con el organismo de crédito.

Para identificar esos factores hemos expuesto tres hipótesis cuya validez se explorará analizando la cancelación anticipada de las deudas del Estado argentino y el brasileño con el organismo.

Primera hipótesis: *Cuando los Estados mejoran y/o conservan su fortaleza económica son menos proclives a acordar y/o mantener un programa de asistencia financiera con el FMI.*

Intentaremos corroborar en qué medida -si alguna- los bajos niveles de reservas, el escaso crecimiento del PIB per cápita, el déficit presupuestario, un elevado nivel de endeudamiento, bajas tasas de inversión y un tipo de cambio sobrevaluado (elementos que aumentan la necesidad de fondos del Estado para asegurar la estabilidad económica) vuelven a los gobiernos más proclives a establecer y sostener acuerdos con el FMI.

Segunda hipótesis: *Los gobiernos acuerdan con el FMI para reunir apoyo o neutralizar la oposición a su agenda de políticas.*

En este sentido, partimos de la idea que cuando existe una situación económica adversa y una voluntad reformista del gobierno de turno en línea con las pretensiones del FMI, el acuerdo suele ser utilizado como un mecanismo de presión al interior del Estado para la obtención de las reformas y/o como un medio para evitar los costos políticos internos de la aplicación de las mismas. Así, se recorrerá y evaluará la agenda de los gobiernos en

estudio y su relación comparativa con las demandas que fue realizando el FMI en el marco de los acuerdos en curso.

Tercera hipótesis: *Los Estados rechazan o culminan acuerdos con el FMI para demostrar su autonomía política y financiera frente a audiencias domésticas o a públicos externos.*

En tanto la aprobación de un acuerdo con el FMI supone el cumplimiento de una serie de condicionalidades que erosionan la soberanía en la toma de decisiones y colocan al FMI en una posición de “aval” de la reputación del Estado, cuando el gobierno pretenda ser él quien defina y genere las señales al público interno y externo sobre la orientación programática de su política, rechazará el inicio o buscará finalizar su relación de asistencia financiera con el FMI.

A través de la validación o invalidación de estos supuestos mediante su aplicación al caso argentino de cancelación anticipada de deuda con el FMI y su comparación con el ejemplo brasileño, intentaremos identificar los factores que conducen a que un Estado deje de valorar el mantenimiento de una relación de asistencia financiera con el FMI.

El presente trabajo se estructura en cinco capítulos. En el *Capítulo II* se realizará un análisis más exhaustivo del marco teórico del cual partimos en este estudio. Se reseñará la literatura existente sobre los motivos, objetivos y circunstancias por las cuales los Estados ingresan y permanecen en los programas de asistencia del FMI. En el *Capítulo III*, se analizarán los determinantes de la cancelación anticipada de deuda en el caso argentino a través de la aplicación de las tres hipótesis reseñadas. El *Capítulo IV* profundizará en la comparación de la evidencia encontrada sobre la cancelación argentina con el caso brasileño, identificando coincidencias y diferencias. Finalmente, el *Capítulo V* estructura las conclusiones del trabajo y los ajustes que pueden realizarse a la teoría existente.

CAPÍTULO II

Estado de la Cuestión: ¿Por qué los Estados se acercan al FMI?

“La decisión de ingresar y continuar en un programa con el FMI es esencialmente política motivada en circunstancias económicas”.

Joseph Joyce.

Numerosos trabajos explican distintos aspectos de la vinculación que establecen los Estados con el FMI a través de sus varias líneas de asistencia financiera². En el capítulo anterior, se analizaron las razones por las cuales los Estados ingresan y/o se mantienen en los programas de asistencia financiera así como los determinantes para que el FMI les dé su aprobación. Sin embargo, la literatura también se ha dedicado a estudiar los efectos que han tenido estos acuerdos -mayoritariamente sobre el desarrollo de los países que los suscriben-, los determinantes de su duración -la experiencia demuestra que se ha extendido más allá de las previsiones originales de los programas- y su grado de implementación. Ligado a esta última, en tanto determinan las circunstancias y limitaciones para llevar a cabo el programa, un gran desarrollo ha recibido el análisis de la condicionalidad que el FMI aplica a los Estados que solicitan la asistencia financiera.

Como se advierte, la vinculación de asistencia financiera consta de varios momentos en los que el Estado reafirma o rectifica su voluntad de mantener tal vinculación. En consecuencia, este trabajo se concentrará en aquellos estudios que han identificado determinantes de los Estados para ingresar en un acuerdo de asistencia financiera con el FMI, así como en aquellos que avanzaron en un análisis de los factores que influyen en su terminación. En relación con esto último, se indagará en la bibliografía que ha estudiado los factores que afectan la implementación de los programas con el FMI. Los factores que influyen en cada uno de estos momentos son diferentes (Vreeland, 2002), por lo que pueden ser relevantes a fin de identificar cuándo, cómo y por qué se modifica

² Como se desarrollará más adelante, Argentina y Brasil, comúnmente han recibido asistencia a través del Stand-By Agreement (SBA), una línea de crédito diseñada para aquellos países con un desequilibrio en la balanza de pagos, para una asistencia financiera de corto plazo. Para mediano plazo, el Fondo cuenta con la Extended Fund Facility (EFF). Asimismo, se puede acudir a la Supplemental Reserve Facility (SRF) en aquellos casos en los que se requiera de financiamiento extraordinario ante dificultades excepcionales en la balanza de pagos debidas a crisis del mercado financiero –Argentina hizo uso de esta línea en 2001 y Brasil en 1998, 2001 y 2002. Para un desarrollo más exhaustivo de las restantes líneas de asistencia del FMI ver: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>

la voluntad estatal de permanecer en una relación de asistencia financiera con el organismo.

La decisión de Argentina y Brasil de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI es un ejemplo de lo antedicho. La medida eliminó las obligaciones pendientes en el marco de los acuerdos suscritos, dando por finalizada –voluntaria y unilateralmente- la relación de asistencia financiera del FMI con estos Estados. En consecuencia, un análisis integral de los factores que a lo largo de la relación Estado-FMI van afectando la voluntad estatal de mantenerla, en cada uno de sus momentos, se vuelve relevante.

II.1. ¿Cuándo los Estados acuden al FMI?

Los factores económicos. La fortaleza del Estado

Tal como requiere el Acuerdo Constitutivo del FMI, para que un Estado solicite la asistencia financiera del organismo debe declarar “que necesita realizar la compra [de los recursos] debido a su posición de balanza de pagos o de reservas o a la evolución de [estas]”³. Según continúa el convenio, para las asignaciones -y cancelaciones-, el FMI:

“En la primera decisión de asignar derechos especiales de giro se tendrán en cuenta, como consideraciones especiales, el criterio colectivo de que existe una necesidad global de complementar las reservas y el logro de un mejor equilibrio de balanza de pagos, así como la posibilidad de mejorar el funcionamiento del proceso de ajuste en el futuro” (FMI, Convenio Constitutivo, Artículo XVIII, Sección 1.b).

Esto es lo que el mismo FMI ha dado en llamar el “principio de la necesidad”: que los Estados utilicen los recursos del FMI “únicamente en caso de necesidad debido a su posición de balanza de pagos o de reserva o a la evolución de sus reservas y no con el sólo objeto de variar la composición de estas” (FMI, Convenio Constitutivo, Artículo XVIII, Sección 3).

Así, se requiere de una primera razón de índole económica que habilite a un Estado a solicitar un préstamo del FMI. Sobre la base de este requisito general, la literatura ha intentando identificar qué factores determinaron esta “necesidad”: qué es lo que motiva,

³ FMI, Convenio Constitutivo. Art. V, Sección 3. a) y b) iii.

concretamente, a los Estados a acudir al FMI.

En este sentido, Knight y Santaella (1994) sobre un estudio en 91 países no petroleros, en el período 1973-1991, identificaron que bajos niveles de reservas y del PIB per cápita, son determinantes de la decisión de un país de buscar un acuerdo con el FMI. La razón radicaría en que al tener pocas reservas los estados solicitan fondos del FMI para restituir el equilibrio en sus balanzas de pagos. Elevados montos de servicios de la deuda externa en proporción con los ingresos de exportación y la sobrevaluación del TCR -en tanto contribuye a debilitar la posición externa del Estado-, también son relevantes para que un país solicite la asistencia financiera del Fondo. Para los autores, la existencia de experiencias previas en implementación de ajustes provenientes de acuerdos con el Fondo también favorece la decisión de un Estado de acudir al FMI, por el conocimiento del proceso de negociación.

Vreeland (2002) también encuentra evidencia para sostener que bajos niveles de reservas son un factor que inclina a los Estados al acuerdo con el FMI, así como un elevado servicio de deuda externa y bajas tasas de inversión también favorecen el acuerdo, en la medida en que vuelven a los Estados más sensibles a la decisión de los acreedores e inversores. Una previa experiencia con el organismo también favorece la voluntad de buscar un acuerdo. Por el contrario, la posición de la balanza de pagos o el nivel de déficit presupuestario, no tendrían para Vreeland efectos relevantes, concluyendo que, los Estados son más propensos a participar en un acuerdo con el FMI cuando los 'costos de su rechazo' son más elevados.

Por su parte, Bird (2006) sistematiza los patrones existentes para tres tipos de economías: avanzadas, emergentes y países de bajo ingreso. Según el autor, las economías avanzadas son poco propensas a contraer acuerdos con el FMI en la medida en que tengan tipos de cambio flexibles y un perdurable acceso a los mercados internacionales de capitales. En el caso de los países de bajo ingreso dado que suelen tener una restricción al financiamiento externo, ya sea por sus bajos niveles de reservas o su falta de acceso a los mercados de capitales privados, los acuerdos con el FMI son más frecuentes dada la vulnerabilidad de sus balanzas de pagos. Por su parte, las economías emergentes -donde es factible ubicar a la Argentina y a Brasil- evitarán al FMI en la medida en que tengan acceso a los mercados de capitales y altos niveles de reservas. Cuando ello se erosione, existe mayor probabilidad de acuerdo con el FMI cuando, además, estas economías son reticentes a dejar depreciar el valor de su moneda.

Fisher (1999) también sostiene que los Estados acuden a los préstamos del FMI cuando necesitan de divisas. En tanto acordar con el FMI implica aceptar la imposición de un conjunto de condicionalidades que son visualizadas por los funcionarios políticos como límites a la soberanía económico-política del Estado -por tanto, como un costo o penalidad-, los gobernantes evitarán el acuerdo en tanto no exista una necesidad de los recursos provistos por el FMI.

En relación con el ámbito doméstico del Estado, Knight y Santaella (1994) sostienen que un débil crecimiento del PIB per cápita y bajas tasas de inversión doméstica también son relevantes⁴. La importancia de esta última radica en que indica un acceso limitado al mercado de capitales del Estado, pero también limitadas importaciones de bienes intermedios y de capital y distorsión en los mercados internos, que debilitan el atractivo del país para los inversores. Esta idea, a su vez sostienen, sería consistente con la visión de que la última razón de un Estado para buscar un acuerdo con el FMI es mejorar las perspectivas de largo plazo del país en crecimiento e inversión.

Los niveles de reservas de un Estado, de su PIB, de la inversión y de los servicios de la deuda externa, como vimos, son factores que afectan la fortaleza económica del Estado. Según los autores, cuando las reservas, el PIB per cápita y la inversión son bajos y los servicios de la deuda externa elevados, los Estados son más proclives al acuerdo. Con ello, entonces, podemos suponer que la fortaleza económica del Estado es un factor que influye en su voluntad de mantener un acuerdo con el FMI.

La agenda de políticas del Gobierno vs. la agenda del FMI

Como se advirtió en el capítulo anterior, los factores que llevan a un Estado a pretender un acuerdo con el FMI no se limitan a los económicos. Existen además un conjunto de factores políticos e institucionales que, juntamente con determinadas condiciones económicas, influyen en la evaluación -y la valoración- de los Estados de aprobar un acuerdo de asistencia financiera con el FMI.

⁴ Los autores parten de la asunción que los países de bajo ingreso son más propensos a buscar la asistencia del FMI para financiar sus programas de ajuste macroeconómico que los países más desarrollados por dos razones. Primera, los países más pobres suelen tener un acceso limitado a los mercados internacionales de capitales privados. Segunda, pueden necesitar asistencia técnica para desarrollar instituciones que funcionen correctamente, lo que suele ser proporcionado en el contexto de los acuerdos con el FMI.

En efecto, Vreeland y Przeworski (2000) encuentran evidencia de que los funcionarios gubernamentales acuden a los programas del FMI no sólo bajo presiones de una crisis de reservas sino también para reducir los costos políticos de las medidas de ajuste derivadas de ella⁵.

En esta línea, aún cuando las condicionalidades impuestas por el FMI son asumidas como un costo en términos de soberanía, serían utilizadas por los funcionarios con una agenda afín a la del organismo para concretar medidas que, sin el acuerdo con el FMI, serían rechazadas o implicarían un alto costo político para el gobierno. La idea que subyace a esta afirmación, es que rechazar las condiciones del FMI ya aceptadas es más costoso que rechazar la demanda de una fuerza política interna. Así, cristalizar la reforma en un programa con el FMI, aumenta el costo de su rechazo, beneficiando la concreción de la agenda del gobierno (Spaventa, 1983; Remmer, 1986; Vaubel, 1986-1991; Dixit, 1996; Vreeland, 2002; Bird 2006).

Esta hipótesis, arista de la conocida como de la 'vía de escape', también es abordada por Smith y Vreeland (2003), en un estudio sobre los efectos de un acuerdo con el FMI en la perdurabilidad de los funcionarios políticos en sus cargos. Los autores afirman que con el objetivo de mantenerse en sus cargos, los líderes políticos democráticamente electos y que heredan programas con el FMI de anteriores gobiernos, acuden al Fondo y utilizan las condicionalidades que este impone como una vía de escape a sus responsabilidades en el mal desempeño económico del país. El acuerdo preexistente será declarado como el causante del malestar de la economía, haciéndose responsable de ello también a la gestión que lo firmó. Por el contrario, los niveles de permanencia no aumentan para aquellos líderes políticos que inician un acuerdo con el organismo.

Así, la literatura advierte sobre la utilización política que pueden realizar los gobiernos de los programas de asistencia financiera con el FMI, independiente o complementariamente de la situación económica del Estado. Sin embargo, en tanto la aprobación de un programa con el FMI es un proceso en el que intervienen no sólo el Estado -que

⁵ En su estudio, los autores también realizan un análisis de los efectos que los programas del FMI tienen sobre el crecimiento. Concluyen que los Estados analizados experimentan una reducción de sus niveles de crecimiento durante la vigencia del convenio y que tales pérdidas no son recuperadas al finalizarse la relación financiera. Por el contrario, aquellos Estados que no concluyen acuerdos con el FMI crecen más rápido que aquellos que sí lo hacen, aún cuando la coyuntura en ambos grupos de Estados sea de grandes déficit internos o crisis de reservas.

demanda— sino también el FMI -que otorga-, existen factores que determinan también a este último a aprobar la ayuda financiera.

Al respecto, Knight y Santaella (1994) concluyen que, en su evaluación, el FMI buscará las garantías suficientes de que el Estado llevará adelante las medidas de ajuste macroeconómico y estructural propias del programa de asistencia financiera, para lo cual, evaluará si las acciones que propone el Estado son consistentes con tal fin⁶, denotando la coincidencia de agendas. Los autores sostienen que aumenta la probabilidad de aprobación de un acuerdo cuando el Estado demandante adopta medidas para mejorar el ingreso fiscal, reducir los gastos del gobierno, ajustar el crédito interno y devaluar el TCR.

Vreeland (2002)⁷ agrega que, los ejecutivos encuentran más útil y, por tanto, son más proclives a la firma de un programa con el FMI a medida que aumentan los actores con poder de veto, mientras que, en esos casos, la intencionalidad del organismo en concretar el acuerdo decrece. El supuesto que existe detrás de esta última afirmación es que, en tanto los gobiernos con mayores actores con poder de veto están más condicionados para aceptar compromisos, la probabilidad de una reforma mas importante es menor. En relación a ello, en tanto los recursos del Fondo son limitados, el FMI preferirá países que puedan aceptar reformas de mayor envergadura -por lo tanto, con un menor número de actores con poder de veto.

De lo dicho puede colegirse que, en paralelo a una situación económica de escasa fortaleza, si la percepción del gobierno es que su agenda de reformas posee un escaso consenso y la misma es concordante con las pretensiones del FMI, el Estado buscará el acuerdo con el FMI como un mecanismo de presión a su interior para la obtención de las reformas y/o como un medio para evitar los costos políticos internos de la aplicación de las mismas.

⁶ Para identificar los determinantes de la decisión del FMI, este estudio sólo toma en consideración aquellos factores o condiciones medulares a la política del FMI relativas al programa de ajuste macroeconómico, aún cuando al momento de realizarse el estudio el FMI ya había puesto su atención en otras materias como desregulación, privatización y las garantías de seguridad social, como condicionalidades de un acuerdo de asistencia financiera.

⁷ El estudio sólo incluye aquellos casos en que los Estados inician un acuerdo con el FMI. Los países que continúan los programas no están incluidos.

En este entendimiento también resultan útiles las reflexiones de Bird (2006). El autor afirma que los Gobiernos evalúan las ventajas y desventajas de los distintos cursos de acción también en términos de resultados o consecuencias políticas. Factores como el grado y modo en que la decisión de involucrarse con el FMI en un nuevo acuerdo afectarán al gobierno, la fortaleza de su posición negociadora, el grado de influencia que el gobierno podrá mantener en la condicionalidad que impondrá el FMI, la firmeza del sentimiento de soberanía nacional en el diseño de la política económica, los efectos de la decisión en la distribución del ingreso y el bienestar, aún cuando estos factores sólo poseen una evidencia cualitativa difícil de obtener, también filtran la decisión de los gobiernos de buscar de un acuerdo con el FMI.

El autor incluso justifica la prolongada permanencia de los Estados en programas de asistencia financiera del FMI al poco valor que el gobierno le otorga a la soberanía nacional en relación con la formulación de la política pública o a una necesidad del “sello de aprobación” del FMI para obtener una condonación de deuda o asistencia financiera adicional.

Si bien Bird (2006) no demuestra evidencia de la importancia de estas reflexiones, su exploración resulta pertinente. Como ejemplifica el autor, una extrema resistencia a involucrarse con el FMI puede ser subyugada por una situación económica aún mas extrema, que eliminan otras alternativas a acudir al FMI. Sin embargo, una resistencia política un tanto menor puede ser suficiente para descartar un programa con el FMI porque otras alternativas persisten. Así, los factores políticos y económicos interactúan. La ‘resistencia al FMI’ si bien resulta un elemento difícil de comprobar, siguiendo el ejemplo, puede ser determinante en la decisión de un Estado de acudir al FMI, volviendo relevante su exploración.

En nuestro caso de estudio, la fortaleza negociadora del Estado, así como su valoración de la soberanía nacional y de los costos que el acuerdo con el FMI implicaban en esos términos son factores que reiteradamente utilizaron los gobiernos para explicar su decisión de cancelar anticipadamente la deuda con el FMI, por lo que se vuelve necesario explorar en qué medida la determinaron.

De hecho, el interrogante manifestado por Bird respecto de la valoración de la soberanía nacional de un Gobierno en el diseño de su política económica, subyace en los trabajos de otros autores. Spaventa (1983), Remmer (1986), Vaubel (1986-1991), Dixit (1996),

Vreeland (2002), asumen que las condicionalidades del FMI son aceptadas por los gobiernos como un costo en términos de su soberanía. Así, los gobiernos que se acercan al FMI atribuyen un valor menor a su autonomía frente a su necesidad de llevar adelante su agenda de reformas. Fisher (1999) imagina un caso con una valoración inversa en la medida en que concluye que atento que acordar con el FMI implica aceptar condicionalidades que son visualizadas por los funcionarios políticos como límites a la soberanía del Estado, los gobernantes intentarán evitar el acuerdo hasta no haya una necesidad económica de divisas.

En ambos casos, si bien no desarrolladas, se pone en evidencia que la valoración -o sentimiento, en términos de Bird- que el gobierno asigna a la soberanía entendida como ser él quién defina y genere autónomamente las señales al público sobre la orientación programática de su política económica, son factores que influyen en la decisión de acercarse o no a un acuerdo con el FMI. Así, también se vuelve necesario explorar y corroborar en nuestro caso de estudio este elemento no específicamente estudiado por la literatura.

La permanente sucesión de acuerdos de asistencia financiera con el FMI en un mismo país también ha motivado reflexiones en la literatura. El fundamento original de los programas del FMI es brindar una ayuda financiera de corto o mediano plazo. Sin embargo, a lo largo del tiempo, el organismo fue instituyendo distintas y numerosas facilidades para la renovación y concreción de los acuerdos, que fueron prolongando la permanencia de los países -en especial los en desarrollo-, en los programas de asistencia financiera, desnaturalizando su fundamento original.

En este entendimiento, Joyce (2003) estudia los determinantes de la duración de dichos programas en las economías emergentes y concluye que los países con un menor ingreso per cápita, exportaciones concentradas en bienes primarios, inexistencia de salida al mar y con regímenes autocráticos, mantienen acuerdos más prolongados. Sin embargo, haber mantenido acuerdos previos con el FMI no es un factor determinante.

Estos hallazgos se vinculan con el análisis de la implementación de los programas de asistencia del FMI y los factores que la determinan. Si bien se avanzará en profundidad sobre este eje en el próximo acápite, tanto la literatura como el propio FMI han identificado dificultades en la implementación completa de los acuerdos que,

dependiendo del método de evaluación, promedian en un 68%⁸ de los acuerdos firmados por el FMI.

¿En qué medida el uso prolongado de los programas es consecuencia de que la condicionalidad impuesta en ellos no conduce a los objetivos buscados? ¿Por qué a pesar de las dificultades e incluso la incompleta implementación los Estados renuevan o prolongan sus programas? ¿Se puede hablar de una “dependencia” de los Estados de los programas de asistencia financiera? En caso afirmativo, ¿“dependencia” de qué?

¿Por qué es relevante pensar en este ítem en el marco de este trabajo? La reiteración de los acuerdos sin que se superen las urgencias que llevan a firmarlos permite suponer cierta “dependencia” de los Estados de la asistencia financiera del FMI al mismo tiempo que pone en evidencia la valoración que de ella hacen los Estados. En este sentido, evaluar las razones de tal sujeción a los programas del FMI puede realizar aportes para identificar los determinantes de los Estados para mantener o finalizar su relación de asistencia financiera con el organismo.

En este cometido, entonces es importante realizar un breve repaso por las causas que ha identificado la literatura como determinantes de la implementación de los acuerdos con el FMI.



II.2. ¿Qué factores determinan la implementación de los acuerdos con el FMI?

Según un relevamiento realizado por Arpac, Bird y Mandilaras (2006), los resultados obtenidos por la literatura han oscilado entre un 20% y un 74% de implementación, dependiendo del lapso de tiempo en el que fue realizado el estudio y del criterio de medición escogido⁹. Si consideramos un período acotado de tiempo para el análisis que

⁸ El porcentaje es el resultado del promedio de los valores identificados y relevados entre 1990 y 2004 en Joyce (2003b).

⁹ La literatura que analiza la implementación de los programas del FMI no ha podido consensuar un criterio para determinar cuándo un acuerdo fue implementado y cuándo no. En la mayoría de los estudios se ha utilizado como indicador el porcentaje de fondos desembolsados sobre el total de los originalmente comprometidos. Sin embargo, otros autores introducen la categoría de “interrupción” y unos pocos diferencian entre los que fueron interrumpidos “irreversiblemente” frente a los que se han retomado luego de un determinado período de estar inactivos. Los programas terminados o cancelados en general no integran

incluya las últimas dos décadas, los porcentajes se ajustan entre un 57% y un 74%. Asimismo, desde 2002 los porcentajes no han mejorado a pesar del proceso que condujo el FMI para racionalizar su condicionalidad, en parte, con el objetivo de mejorar los porcentajes de implementación (Arpac, Bird y Mandilaras, 2006).

Tradicionalmente, el FMI ha atribuido las dificultades para la completa implementación de sus programas a la falta de compromiso político de los gobiernos en su cumplimiento, desconociendo el relevante papel del organismo en el diseño de la condicionalidad impuesta en tales programas y evitando proveer una explicación sobre las causas de tal insuficiencia¹⁰.

Cabe recordar que, ante el incumplimiento de las condiciones del programa, el FMI cuenta con mecanismos de acción preestablecidos. Los programas tienen un monitoreo trimestral o semestral que resulta una instancia para la renegociación de las condicionalidades. Así, el FMI puede suspender los desembolsos u otorgar *waivers* si el incumplimiento se debe a factores fuera del control del país solicitante. Asimismo, el FMI puede modificar el programa existente en respuesta a la modificación de las condiciones externas o cancelar un programa en ejecución y remplazarlo por uno nuevo (Arpac, Bird y Mandilaras, 2006).

Joyce (2003b) y Bird (2006) confirman que existe un gran porcentaje de los programas aprobados con el FMI que no terminan de ser implementados. Killick (2004), si bien encuentra evidencia que sostiene que la implementación de los programas mejoró a principios del siglo XXI, sostiene que persiste un elevado grado de no implementación.

Como en el caso de la suscripción de un programa con el FMI, también existen factores políticos y económicos que influyen en la implementación de los acuerdos.

Entre los factores económicos, Joyce (2003b) identifica, la apertura al comercio del Estado. Señala que aquellos países con un gran intercambio comercial -gran apertura-

los estudios y tampoco existe consenso en la definición de ambos estados. Para una mayor reflexión, ver Bird (2006) y Joyce (2003).

¹⁰ En un estudio elaborado por el FMI en el 2001, sobre la literatura referida a la implementación de programas, el organismo concluyó: "El diverso conjunto de trabajos estudiados sugiere fuertemente que el compromiso nacional en los programas de reformas –un factor largamente fuera del control del Fondo o el Banco [Mundial] es crítico en el éxito o en el fracaso de los programas de ajuste apoyados por el Fondo y el Banco". Ver FMI (2001). También en Joyce (2003).

son más propensos a cumplir con las condicionalidades y obtener mayor porcentaje de implementación. Esto se relaciona con los beneficios que el gobierno evalúa obtener con la implementación del programa, la cual está determinada por los propios objetivos del gobierno. Así, afirma el autor, un gobierno que busca integrar su economía a la economía global tendrá una perspectiva similar a la del FMI y, en consecuencia, una implementación mayor. Ello se encuentra en línea con la explicación dada respecto de la coincidencia de agendas entre Estado y FMI a la que hicimos referencia en el apartado anterior. Arpac, Bird y Mandilaras (2006) llegan a la misma conclusión, y agregan que las economías abiertas -con un gran volumen de comercio- tienen mayores posibilidades de obtener un acceso ininterrumpido a los recursos del FMI.

Por otra parte, entre los factores políticos de mayor relevancia Joyce (2003b) identifica la cohesión ideológica existente en el gobierno, la duración del mismo y el grado de apertura política. Regímenes democráticos, por su mayor apertura política, son más proclives a completar el acuerdo. Por el contrario, los regímenes de larga data son menos propensos a completar el programa, al igual que los gobiernos divididos ideológicamente, en la medida en que les será más difícil lograr el consenso para llevar adelante las reformas comprometidas¹¹.

Arpac, Bird y Mandilaras (2006), encuentran evidencia para sostener que la existencia de *veto players* -partidos o facciones en oposición al gobierno de turno- desfavorece la implementación, siendo este el único factor político de su selección que puede confirmarse. Los autores no resaltan la relevancia de estos opositores en términos de cantidad -aunque dificulta la implementación-, sino en la medida en que posean la fortaleza suficiente para bloquear las reformas pretendidas por el gobierno y comprometidas en el acuerdo con el FMI -por ejemplo, un importante peso en la legislatura. Los *veto players* también pueden estar al interior del ejecutivo, en la medida en que los ministerios pueden tener distintas visiones acerca del diseño de los programas y en consecuencia, afectar la implementación de los mismos. El monto del financiamiento comprometido por el FMI también es relevante.

Kilick (1995) coincide con parte de lo concluido por Arpac, Bird y Mandilaras. Sostienen que el grado en el cual los programas son completados por los Estados esta relacionado

¹¹ El autor ejemplifica, mientras el Poder Ejecutivo está preparado para adoptar el programa de reforma, la legislatura puede no querer aprobar la legislación necesaria, lo que representa la existencia de intereses especiales o polarización ideológica.

positivamente con el monto del financiamiento provisto por el FMI en relación con el déficit en cuenta corriente al momento de firmarse el acuerdo. Cuanto mayor es la proporción, mayor es la probabilidad de implementación. Ivanova no encuentra relación positiva cuando el monto del financiamiento se expresa en relación con la cuota del país.

II.3. Algunas conclusiones

En la literatura reseñada, existen argumentos que pueden realizar aportes a nuestro caso de estudio relativo a comprender los determinantes de la cancelación anticipada de deuda con el FMI en Argentina y Brasil. No obstante, estas medidas tienen particularidades que los trabajos realizados hasta el momento no logran explicar suficientemente.

Como mencionamos, la relevancia de la valoración de “la soberanía nacional” es un factor señalado sólo tangencialmente por la literatura que, en tanto fue utilizado por los gobiernos de la Argentina y de Brasil como argumento de la medida estudiada, adquiere una relevancia que obliga a explorarlo en mayor profundidad.

Por otro lado, aunque los trabajos reseñados -que se concentran en explicar las causas del incumplimiento de la condicionalidad impuesta en el acuerdo- pueden realizar un aporte, sus supuestos no se ajustan con exactitud a nuestro caso de estudio. En Argentina y Brasil la finalización del acuerdo no se debió a un incumplimiento de las condicionalidades -aunque fue argumento de tensiones en la negociación-. La finalización de la asistencia financiera en estos casos se debió a la decisión individual del Estado de cancelarla anticipadamente, pagando el total de lo adeudado.

Con todo, un análisis general indica que existe consenso en la literatura respecto de que la vinculación de un Estado con el FMI, tanto en su arista de acercamiento inicial para la firma de un acuerdo o en la de los factores que determinan su implementación, depende de factores económicos pero también políticos. No obstante ello, existen elementos de este segundo orden que aún es necesario explorar y sobre los cuales versarán los siguientes capítulos del presente trabajo.

CAPÍTULO III

El Caso Argentino. La cancelación anticipada de deuda.

“Concretamos, con esta medida, nuestra estrategia de reducción de deuda a un nivel compatible con nuestras posibilidades de crecimiento y pago, ganando, además, grados de libertad para la decisión nacional”.

Néstor Kirchner, anuncio del Plan de Desendeudamiento con el FMI.

Como se analizó en el capítulo anterior, la bibliografía existente ofrece distintas explicaciones acerca de los motivos y circunstancias en las que los Estados pretenden iniciar y mantener una relación de asistencia financiera con el FMI.

En el presente capítulo se realizará un breve repaso por los antecedentes de la relación de la Argentina con el FMI hasta el momento de la cancelación anticipada de deuda y, utilizando los argumentos dados por la literatura, se procurará validar o invalidar las tres hipótesis formuladas al inicio de este trabajo para explicar la decisión argentina de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI.

III.1. Antecedentes de la cancelación argentina. Del acuerdo transitorio del Gobierno de Duhalde al Stand-By de Néstor Kirchner¹².

El 2 de enero de 2002 y luego de la sucesión de cuatro presidentes en diez días, Eduardo Duhalde asumió el gobierno por decisión del Congreso Nacional en el marco de una aguda crisis económica, política y social. Ratificó el abandono de la convertibilidad y el default parcial declarado por su antecesor con los acreedores privados externos. En tanto los pagos a los organismos internacionales de crédito no habían sido declarados en cesación, el nuevo gobierno procuró obtener un acuerdo con el FMI para salir de la crisis. Según su perspectiva, éste posibilitaría recibir desembolsos para reactivar la economía, recomponer las reservas, recapitalizar bancos y facilitar la obtención de créditos del BM y del BID (Bembi y Nemiña, 2007).

¹² El acápite es un destacado de un trabajo previo realizado en el marco de la presente investigación. Para mayores detalles ver Rosso (2011)

El proceso de negociación del nuevo acuerdo durante el gobierno de Duhalde fue arduo y prolongado, cristalizándose un cambio de actitud del FMI, más dura e intransigente. A diferencia de lo ocurrido en el ciclo anterior -donde las condicionalidades no cumplidas eran sistemáticamente perdonadas, posibilitando la nueva entrega de créditos-, el FMI condicionaba el nuevo acuerdo al cumplimiento previo de un “programa integral sustentable”, al tiempo que reducía notablemente la cantidad de financiamiento ofrecido al país.

La postura negociadora del gobierno también comenzaba a adquirir mayores grados de firmeza e intransigencia. A raíz del nuevo posicionamiento del FMI, el equipo económico de Duhalde, en lugar de negociar un nuevo préstamo de recursos “frescos”, buscó la suscripción de un acuerdo “de flujo cero”, que serviría para refinanciar los futuros vencimientos de la deuda del país con el organismo. Para alcanzarlo, el gobierno implementó varias de las exigencias previas del Fondo pero, a medida que éstas eran cumplidas, el organismo renovaba sus condicionalidades y retrasaba la suscripción del acuerdo. Durante la negociación, el gobierno argentino anunció su dificultad para hacer frente a los vencimientos que operarían en 2002 con el BM -ya que se comprometían las escasas reservas acumuladas-. La noticia preocupó al G7, que temía que con ello se profundizaran las crisis que afectaban a Brasil, Uruguay y Turquía, por lo cual presionó para que se aprobara el acuerdo.

No obstante las tensiones y en paralelo a las negociaciones, en 2002 la administración Duhalde recurrió a las reservas del BCRA para cancelar obligaciones con los organismos multilaterales, manteniendo la relación fuera del default.

Finalmente, en enero de 2003, el gobierno logró la aprobación de un Acuerdo Stand-By con el FMI que, según el memorando del organismo, "sentará las bases para un programa más integral de reformas fundamentales, que se desarrollará después de las elecciones y que es necesario para hacer frente a los profundos problemas estructurales que enfrenta la Argentina" (FMI, 2003).

Así, se suscribió un acuerdo de transición que, no obstante su corto plazo (el vencimiento operaba el 31 de agosto del mismo año), coincidía con las aspiraciones del equipo económico del gobierno: no implicó desembolsos netos por parte del FMI sino que refinanció los vencimientos de capital adeudados hasta finales de 2005, debiéndose

cancelar los intereses con las reservas existentes. La Argentina, entonces, sin acrecentar su deuda, lograba disminuir su presión en el frente externo.

III.1.a. El fin de la “transición”. El gobierno de Kirchner

El 25 de mayo de 2003 el electo Néstor Kirchner asume la Presidencia de la Nación. El gobierno argentino aún se encontraba en cesación de pagos con los acreedores privados externos pero con un nivel de reservas internacionales en aumento, originadas principalmente por el superávit de la balanza comercial¹³.

Como se detallará más adelante, Kirchner le dedicó varios párrafos de su discurso de asunción a lo que consideraba uno de los principales desafíos heredados: la reestructuración de la deuda con los acreedores privados externos y el modelo de vinculación que la Argentina post-default tendría con el FMI.

Si bien Kirchner mantuvo el equipo económico de la administración de Duhalde, la posición negociadora del nuevo gobierno auspiciaba mayores grados de firmeza en tanto supeditaba los ritmos de la salida del default y del pago a los acreedores externos al crecimiento económico, al mismo tiempo que planteaba un modelo de negociación basado en una nueva “racionalidad”.

En tanto el vencimiento del acuerdo de transición operaba a los tres meses de su asunción –agosto de 2003-, Kirchner inició las negociaciones para la suscripción de un nuevo programa de mediano plazo que refinanciara los futuros vencimientos de capital. Con ello buscaba: a) nuevamente disponer de los desembolsos para, al menos, compensar el pago de capital realizado por el gobierno al organismo; b) acceder a los créditos para políticas de desarrollo del BM y del BID -para lo cual era necesario contar con la supervisión del FMI- y, c) conseguir el apoyo del organismo en momentos previos al anuncio de la propuesta de reestructuración de la deuda con acreedores privados (Bembi y Nemiña, 2007).

Dando continuidad a su nueva postura negociadora, el FMI mostró resistencia y solicitó el cumplimiento de nuevas medidas como requisito previo a la suscripción del acuerdo. En

¹³ Ver Apartado III.2.a.

particular, presionaba al gobierno para el cumplimiento de tres medidas: 1) aumentar las tarifas de los servicios públicos privatizados; 2) establecer un compromiso de superávit fiscal primario más elevado que el propuesto por el gobierno, y 3) llevar a cabo una negociación de “buena fe” con los acreedores privados externos (Bembi y Nemiña, 2007).

Las negociaciones se empantanaron y ante el vencimiento de una serie de obligaciones con el Fondo el Presidente Kirchner anunció que no autorizaría el pago, posibilitando el default con el organismo y presionando al FMI para el acuerdo. En efecto, debido a la magnitud de los préstamos ya otorgados al país (en aquel momento la Argentina era el tercer deudor del organismo, luego de Brasil y Turquía), la decisión de Kirchner podía complicar las finanzas del FMI y:

“Más allá de los costos de reputación que pudiera pagar el país, el gobierno sabía que la amenaza de demorar los pagos (aunque nunca haya pensado en llegar a una situación de default normal con las IFIs) podía resultarle funcional en la medida que podía afectar la cartera del FMI y el BM y, por tanto, generarles a esas entidades mayores costos para obtener financiamiento en los mercados” (Kanenguiser, 2006: p.66)

Las presiones rindieron sus frutos y, en septiembre del 2003, se acordó la firma de un nuevo Acuerdo Stand-By, de “flujo cero” pero a mediano plazo (tres años) que, según el propio FMI, se concentraría en:

“... tres elementos fundamentales. Primero, un esquema fiscal de mediano plazo para alcanzar el crecimiento, el empleo y los objetivos de equidad social, proveyendo una base para la normalización de las relaciones con todos los acreedores y asegurando la sustentabilidad de la deuda. Segundo, una estrategia para asegurar el fortalecimiento del sistema bancario y facilitar y aumentar los préstamos bancarios, esenciales para sostener la recuperación. Tercero, reformas institucionales para facilitar la reestructuración de la deuda privada y fundamentalmente mejorar el clima de inversión” (FMI, 2003c).

Como advierten Bembi y Nemiña (2007), los términos del acuerdo resultaron bastante atípicos. Fijaba metas cuantitativas sólo para el primer año y los temas que habían suscitado más contradicciones quedaron en formulaciones generales sin determinación de modos y fechas límite. A pesar de ello, puede interpretarse que el acuerdo resultó

funcional a ambas partes. La Argentina recuperaba la posibilidad de recibir préstamos de otros organismos internacionales de crédito, al tiempo que demostraba predisposición para negociar, una cualidad importante ante la inminente presentación de la oferta de reestructuración de su deuda privada.

III.2. Las tesis de este trabajo

III.2.a. Primera hipótesis: *Cuando los Estados mejoran y/o conservan su fortaleza económica son menos proclives a acordar y mantener un programa de asistencia financiera con el FMI.*

Como vimos en el Capítulo II, la voluntad del Estado de mantener una relación de asistencia financiera con el FMI depende de su necesidad de recursos producto de un desequilibrio en la balanza de pagos o en la composición de las reservas o su evolución. Bajos niveles de reservas y del PIB per cápita, vuelven necesario el financiamiento para hacer frente a los desequilibrios, afectando la fortaleza económica del Estado. El acceso a otras fuentes de financiamiento también es relevante en la medida que ofrece a los Estados posibilidades de financiamiento distintas de los recursos del FMI para hacer frente a su necesidad de fondos.

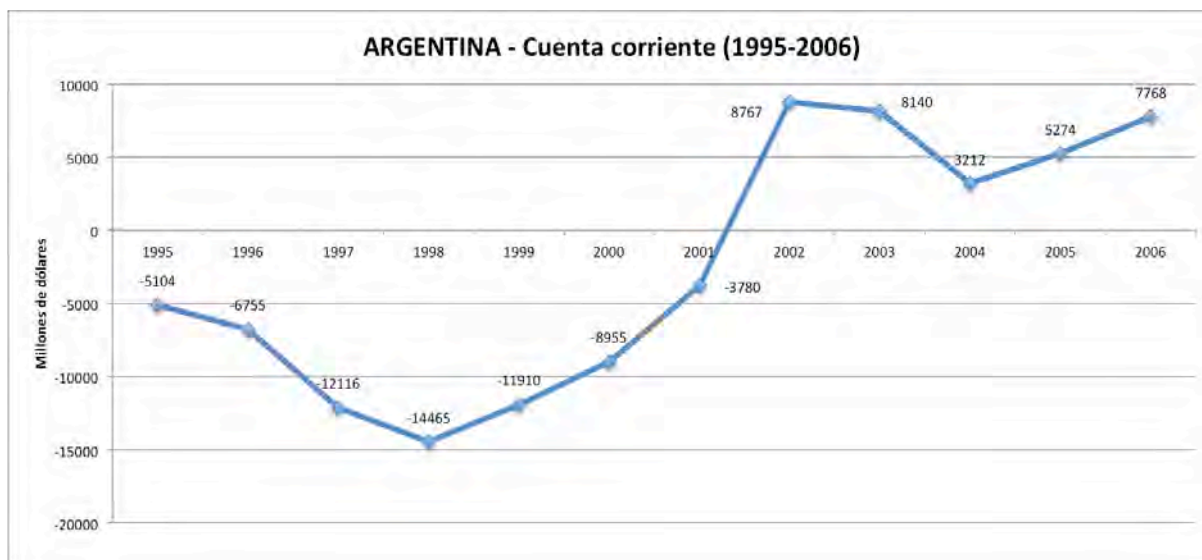
Por otro lado, elevados montos de servicios de la deuda en relación a los ingresos por exportación, sobrevaluación del TCR y bajas tasas de inversión, también conducen a un Estado a mantener una relación de asistencia financiera con el FMI en la medida que estos provocan debilidad en la posición externa del Estado, volviéndolo sensible a las decisiones de los acreedores e inversores.

¿En qué medida estos factores económicos ofrecidos por la literatura para explicar el mantenimiento por parte de un Estado de una relación de asistencia financiera con el FMI se corroboran en el caso argentino?

Como se observa del Grafico III.1, los niveles de la balanza comercial argentina fueron mejorando a partir de 2002. En el lapso de un año, la Argentina pasó de un déficit de US\$ 3.780 millones en 2001 a un superávit comercial de US\$ 8.767 millones en 2002 que, aunque con un descenso en 2004, se recuperó alcanzando los US\$ 7.768 millones en

2006, año en que se canceló la deuda con el FMI.

Grafico III.1



Fuente: INDEC

Como se advierte, tanto al momento en que la Argentina renovó su programa de asistencia financiera con el FMI (septiembre 2003) como cuando procedió a la cancelación anticipada de la deuda (diciembre 2005), el país se encontraba consolidando su recuperación, con una balanza comercial en ascenso. En efecto, desde 2002 la situación económica y fiscal de la Argentina fue mejorando, lo que le permitió contar con novedosos niveles de crecimiento económico y sucesivos superávits comerciales dejando atrás una década de déficit y restricciones externas (Rosso, 2012).

En línea con el contexto económico superavitario, las reservas internacionales del país también mantuvieron un ciclo de acumulación a lo largo de todo el acuerdo del FMI con el gobierno de Néstor Kirchner. El Grafico III.2 demuestra que las reservas internacionales de la Argentina aumentaron en casi un 50% anual hasta 2006, lo que nos permite corroborar que tanto al momento de aprobarse el Stand-By (2003) como al de cancelarse anticipadamente la deuda (2006), el ritmo de acumulación de las reservas internacionales podía disuadir al gobierno de acercarse al FMI.

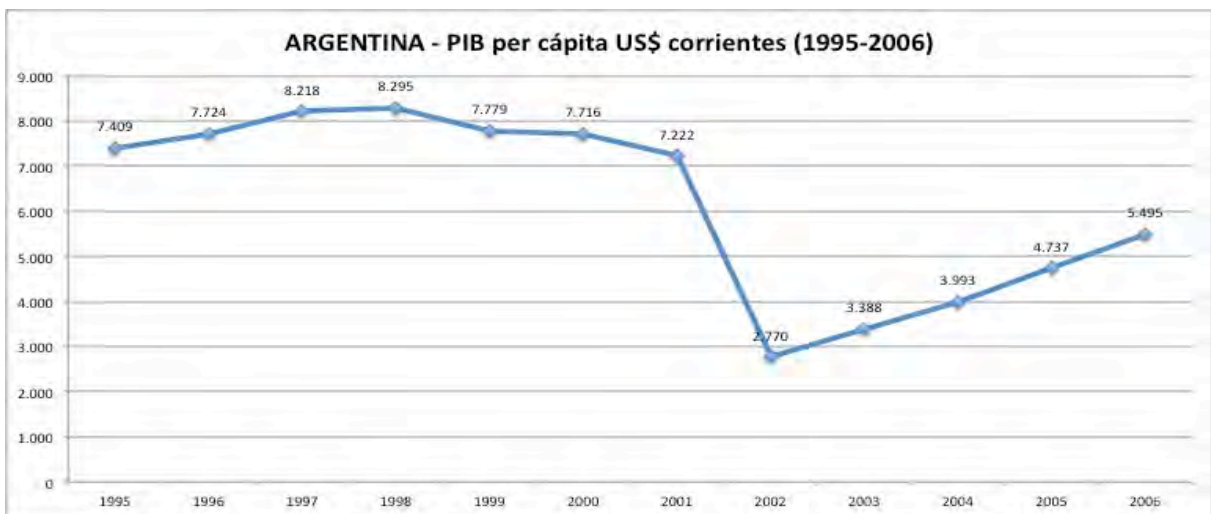
Grafico III.2



Fuente: BCRA

La mejoría económica también se trasladó a los niveles del PIB per cápita (Gráfico III.3) los cuales, a partir de 2002, comenzaron a recuperarse sostenidamente. Si bien al suscribirse el acuerdo con el FMI el progreso era incipiente, al momento de la cancelación anticipada de deuda los niveles del PIB casi duplicaban los recibidos por Kirchner al asumir el gobierno en 2003 (US\$ 14.119 millones en 2003 y US\$ 28.077 millones en 2006).

Gráfico III.3

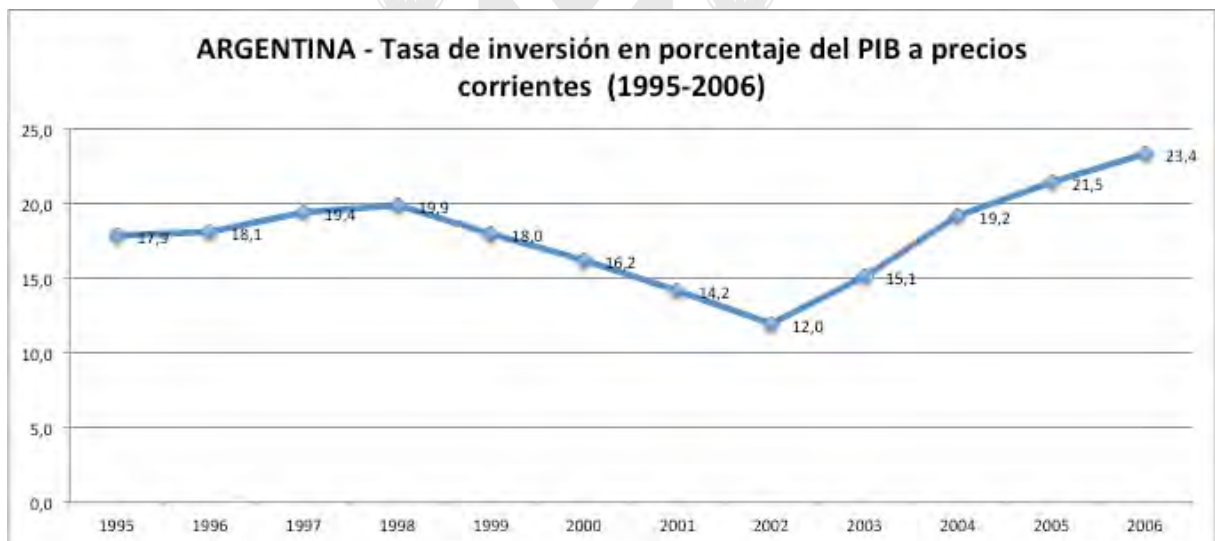


Fuente: MECON

La literatura reseñada también señala que bajas tasas de inversión, elevados servicios de la deuda externa y una sobrevaluación del TCR, también son elementos que conducen al Estado a mantener una relación de asistencia financiera con el FMI, en tanto evidencian una debilitada posición externa del Estado, volviéndolo más vulnerable a la sensibilidad de los acreedores e inversores.

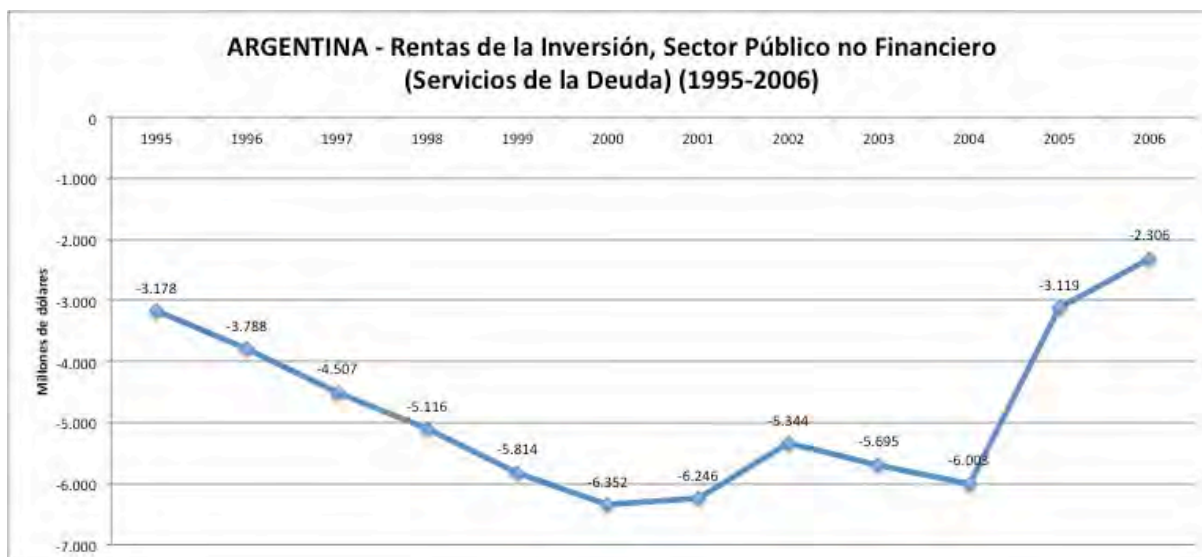
En relación con estos elementos, el Gráfico III.4 constata un incremento sostenido de la Tasa de Inversión desde 2002 hasta el momento de la cancelación anticipada de deuda (2006). Los servicios de la deuda (Gráfico III.5), si bien aumentan desde 2002 al 2004, disminuyen en un 50% en el año posterior (de US\$ 6.008 millones en 2004 a US\$ 3.119 millones en 2005), manteniéndose la tendencia a la disminución al momento en que se decide cancelar la deuda con el FMI.

Gráfico III.4



Fuente: INDEC

Gráfico III.5



Fuente: Bce de Pagos – INDEC

De lo expuesto, entonces, puede concluirse que desde 2002 y hasta el momento en que Kirchner decidió la cancelación anticipada de deuda, la Argentina fue aumentando su fortaleza económica tanto en el frente interno como externo, desplazando la necesidad de financiamiento externo. Las tendencias ascendentes de los niveles del PIB per cápita, de reservas internacionales, de la balanza comercial, las tasas de inversión y la reducción de los servicios de la deuda permiten validarlo, corroborando la primera hipótesis formulada. En tanto la economía se fortalecía, disminuía la voluntad del Estado de mantener una relación de asistencia financiera con el FMI.

Pero entonces, si la economía mejoraba desde 2002, ¿por qué el Gobierno de Néstor Kirchner buscó renovar la relación de asistencia financiera con el FMI en 2003? El acercamiento al FMI para la suscripción del Acuerdo Stand-By puede entenderse en tanto que la mejoría de los indicadores económicos analizados aún era incipiente, con lo cual la fortaleza económica de la Argentina no se encontraba consolidada, haciendo factible la voluntad del Estado de mantener una relación de asistencia financiera con el FMI. Por el contrario, al momento de la cancelación de la deuda, la Argentina había mantenido durante cuatro años el ascenso de los indicadores económicos, dándole una mayor estabilidad a la fortaleza económica adquirida y eludiendo la posibilidad de desequilibrios en el corto plazo.

Ello fue señalado por el Presidente Kirchner en el anuncio de cancelación de deuda con el FMI:

“Podemos hacerlo por la continuidad del notable esfuerzo en materia fiscal, que permite dar consistencia a sucesivos superávits, como por el dinamismo exportador creciente, que permite contar con superávit comercial y dar cuenta corriente de la balanza de pagos, que contribuya a la generación de un ambiente macroeconómico estable, [por los altos niveles de reservas acumuladas] que hemos multiplicado más de tres veces, desde el mínimo registrado a comienzo de 2003” (Kirchner 2005).

Sin embargo, aún convalidada, nuestra hipótesis no resulta suficiente para explicar la decisión en estudio. Casi dos años antes de la cancelación anticipada, en agosto de 2004, la Argentina ya había interrumpido su relación de asistencia financiera con el FMI al suspender unilateralmente el Stand-By suscrito en 2003. No obstante ello, manteniéndose la tendencia de fortalecimiento económico, en 2005 el gobierno argentino decidió dar un paso más y cancelar anticipadamente el total de la deuda que aún mantenía con el organismo. ¿Cuál fue el motivo, entonces, de esta decisión? ¿La cancelación implicaba alguna ganancia económica para el gobierno?

En tanto el ordenamiento jurídico argentino no preveía la utilización de reservas internacionales para la cancelación de deuda externa, el gobierno aprobó el Decreto N° 1599/05 –modificatorio de la Ley de Convertibilidad- disponiendo que las reservas que excedieran las afectadas al respaldo de la base monetaria pasarían a denominarse “reservas de libre disponibilidad” y, en tanto resulte de efecto monetario neutro, podrían aplicarse al pago de obligaciones contraídas con organismos financieros internacionales¹⁴.

Con un nuevo decreto¹⁵, el 3 de enero de 2006, Kirchner dispuso la cancelación total de la deuda con el FMI utilizando el nuevo tipo de reservas creadas y, mediante la Resolución N° 49 del Ministerio de Economía y las Resoluciones N° 4 de la Secretaría de Hacienda y N° 1 de la Secretaría de Finanzas, autorizó la emisión de una letra intransferible en dólares a 10 años por US\$ 9.530.110.689 -total adeudado al organismo-, con una tasa de interés igual a la que devengaban las reservas internacionales. La letra,

¹⁴ Ver arts. 5 y 6, Ley N° 23.928.

¹⁵ Decreto N°1601/05

entonces, sería entregada al BCRA como contraprestación de las reservas utilizadas para el pago de la deuda por el gobierno nacional. Así, el BCRA abonó la suma de DEG 6.655.729 millones, que se depositaron en dieciséis cuentas del FMI, cancelando el total de la deuda que mantenía la Argentina con el organismo de crédito (BCRA, 2006).

Como resultado, si bien se produjo una disminución de la exposición internacional de los pasivos argentinos, la deuda con el FMI sólo representaba alrededor de un 7% del total de la deuda externa del Estado, la cual en valores nominales continuó siendo similar. La diferencia radicó en que, en lugar de mantenerse endeudado con el FMI, el Tesoro argentino contrajo deuda con el BCRA a plazos, moneda y tasas de interés más benignas.

Asimismo, aún cuando con la cancelación anticipada el gobierno ahorró US\$ 842 millones en intereses, la Argentina realizó una serie de operaciones financieras en el mercado de capitales para recuperar las reservas utilizadas. En dichas transacciones, se les aplicó una tasa de interés mayor -la de mercado- a la que proporcionaba el FMI, lo cual terminó implicando cierta pérdida económica para el país.

Ello es constatado por Alfredo Mac Laughlin, Secretario de Finanzas al momento de la cancelación:

“Si hicimos buen o mal negocio no lo puedo decir. Si mirás los números matemáticos vas a advertir que el interés del mercado estaba más caro para nosotros que el que nos estaba aplicando el FMI, es cierto. Pero la pregunta es, cuándo voy al FMI, ¿qué otras cosas me demanda que hacen que su préstamo me salga más caro? El costo de una deuda con el FMI es un costo que no se puede medir en números. Entonces, es probable que nominalmente la ganancia en dinero haya sido más baja, pero en la práctica le hubiese costado más al país mantener la relación con el FMI. Fue una decisión política” (A. Mac Laughlin, entrevista personal, 21 de noviembre de 2011).

De esta manera, es posible desestimar el argumento de la ganancia económica. Incluso, a partir de la afirmación del funcionario entrevistado es posible constatar que la respuesta a nuestra pregunta no se halla en factores económicos sino en otras consideraciones de índole política.

Antes de pasar al análisis de este tipo de factores, se vuelve necesario descartar un último y posible argumento: que la Argentina haya pagado porque, ante la recuperación económica, se encontraba en buenas condiciones para hacerlo.

Desde el gobierno de Eduardo Duhalde y durante todo el de Néstor Kirchner, la Argentina abonaba gradual y escalonadamente su deuda con el FMI, pagando los vencimientos reprogramados a partir de los dos acuerdos suscriptos en el 2003. El balance de pagos de la Argentina (Tabla III.1 - ANEXOS) corrobora que no hubo cesación de pagos con el organismo y constata el monto de los sucesivos desembolsos.

La tendencia favorable de los indicadores económicos, asimismo, garantizaba la capacidad de pago del Estado argentino también en el futuro mediano, por lo cual el gobierno podría haber continuado abonando al FMI conforme el calendario de vencimientos, sin necesidad de solicitar nuevos préstamos ni refinanciamientos, saldando en tiempo y forma su deuda sólo un año después de la cancelación anticipada. ¿Por qué, entonces, el gobierno decidió anticipar el pago?

Bembi y Nemiña (2007) señalan una posible respuesta:

“La progresiva cancelación de los créditos pendientes con el Fondo nunca había sido planteada por el gobierno como un fin en sí mismo, sino que, en realidad, era el resultado de la suspensión unilateral del acuerdo vigente, lo que obligaba a nuestro país a continuar cancelando sus créditos con el organismo sin recibir sus desembolsos. Esto implicaba que, lógicamente, el stock de deuda con dicho organismo comenzaría a reducirse de manera más acelerada. De este modo, la consecuencia de la suspensión del acuerdo era resignificada pocos meses después como un pilar central de la política económica nacional, por lo que un resultado colateral de una decisión se convertía en el objetivo central de la misma: lograr mayor autonomía en la definición de las políticas estatales en materia económica” (Bembi y Nemiña, 2007: pp. 87-88).

III.2.b. Segunda hipótesis: *Los gobiernos acuerdan con el FMI para reunir apoyo o neutralizar la oposición a su agenda de políticas*

La coincidencia de la agenda del gobierno con las demandas del FMI y el grado de apoyo que este requiere para llevarlas a cabo son elementos que, según la literatura, permiten explicar la voluntad estatal de mantener una relación de asistencia financiera con el FMI.

En paralelo a una escasa fortaleza económica, si la agenda de reformas del gobierno posee un bajo consenso en el ámbito doméstico y está en concordancia con las pretensiones del FMI -que se traducirán en las condicionalidades del programa-, el Estado buscará un acuerdo con el Fondo como un mecanismo para ejercer presión al interior del Estado y obtener la aprobación de las reformas o para evitar los costos políticos internos de su aplicación. ¿Se corrobora esta hipótesis en el caso argentino?

Desde su asunción, Néstor Kirchner condicionó la negociación con el FMI al cumplimiento de las prioridades de su proyecto de gobierno. En su discurso inaugural, señaló que no se volvería a recurrir al aumento del endeudamiento ni al pago de la deuda “a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien”, “Creciendo nuestra economía, crecerá nuestra capacidad de pago” (Kirchner, 2003).

Junto a esas afirmaciones, Kirchner advirtió que lo dicho no implicaba desatender las obligaciones que el Estado ya había contraído con el FMI en el marco de su relación de asistencia financiera, “No somos el proyecto del default”, señalaba, sino que planteaba un nuevo modelo de negociación, donde los “recursos fiscales, la solvencia macroeconómica y la sustentabilidad fiscal” se generarían a partir de un nuevo “modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable y reglas claras” que, además, permitiría “negociar con racionalidad para lograr una reducción de la deuda externa” (Kirchner, 2003).

De este modo, el Presidente dejaba en claro que el ritmo de pago de la deuda durante su gestión dependería del nivel de crecimiento del país, dando prioridad a los principales ejes de su agenda de gobierno: el desarrollo económico y la igualdad social. Esta nueva actitud, aunque incorporaba elementos de la asumida por su antecesor -Eduardo

Duhalde-, se erigiría con mayor intensidad como la estrategia de negociación del nuevo gobierno con sus acreedores¹⁶.

Este argumento acompañó la posición negociadora de la Argentina a lo largo de todo el proceso de renegociación de la deuda privada, así como también durante las conversaciones con el FMI. Primero, Kirchner lo utilizó en las negociaciones del Stand-By de 2003 y evitó fijar metas cuantitativas que constriñeran al gobierno nacional durante los últimos dos trimestres del acuerdo. Luego, logró postergar las definiciones sobre los temas más conflictivos de las negociaciones para las sucesivas revisiones, lo que permitió destrabar el acuerdo y que ambas partes pudieran presentarse victoriosas en la negociación¹⁷.

En efecto, Bembi y Nemiña (2007) señalan:

“El organismo exigía al gobierno que se comprometiera a autorizar futuros aumentos en las tarifas de los servicios públicos privatizados y estableciera metas crecientes de superávit fiscal primario para los años subsiguientes, que se tradujeran en mayores pagos a los acreedores. Pero el gobierno de Kirchner no cedía en su posición. Consideraba que la discusión sobre las tarifas era un proceso donde el FMI no debía tener ninguna participación, ya que se trataba de negociaciones entre el Estado Nacional y empresas privadas. Respecto de las metas de ahorro fiscal, Kirchner no estaba dispuesto a aceptar un superávit mayor al 3%, argumentando que un compromiso mayor implicaría llevar adelante políticas recesivas, con el consiguiente freno al crecimiento económico” (Bembi y Nemiña, 2007: p. 76).

¹⁶ El mensaje no sólo se dirigía al FMI, sino también a todos los acreedores del Estado argentino. Desde 2003, el país se encontraba en default con los acreedores privados externos y el gobierno de Kirchner se encontraba desarrollando un plan para la reestructuración de la deuda soberana.

¹⁷ Es necesario considerar también dos elementos que habían otorgado al Gobierno de Kirchner un mayor margen de maniobra. Por un lado, después del 11-S se había producido un cambio en la actitud de los Estados Unidos frente a las negociaciones entre el FMI y la Argentina: ya no se involucraba activamente e intervenía sólo en los momentos críticos para destrabar las negociaciones (de hecho, en su primera entrevista con Kirchner, Bush lo alentó a “negociar firme” con el FMI). Segundo, debido a la gran magnitud de la deuda que Argentina mantenía con el organismo de crédito, cualquier decisión abrupta del gobierno argentino que se acercara al default con el organismo podía complicar la situación financiera del propio FMI. Como afirma Kanenguiser (2006), el nuevo gobierno argentino recibió un sorprendente apoyo del gobierno de los Estados Unidos en las negociaciones.

Aquí se advierten iniciales discrepancias entre las agendas del FMI y del gobierno Argentino, que pudieron ser sobrellevadas para alcanzar la firma del acuerdo. No obstante, las diferencias persistirían e incluso a llegarían a acrecentarse.

La aprobación de las primeras dos revisiones del acuerdo también suscitó crecientes tensiones. Si bien el FMI reconocía que las metas macroeconómicas, fiscales y monetarias se habían sobre-cumplimentado, presionaba principalmente por un aumento tarifario de los servicios públicos como vía de compensación a las empresas privatizadas por los efectos de la salida de la convertibilidad y exigía mejores condiciones para los acreedores privados en el canje de la deuda en default (FMI, 2004a-2004b).

En paralelo, tal como había anticipado Kirchner en su discurso de asunción, el gobierno elevaba sus niveles de intransigencia a medida que el FMI no aceptaba las acciones estatales desplegadas como parte de los compromisos asumidos en el acuerdo en vigencia. La Argentina argumentaba el cumplimiento de las reformas estructurales acordadas en tanto las había condicionado al crecimiento de la economía, la reducción de la pobreza y el aumento del empleo. El FMI, en tanto, disentía con los modos y ritmos de cumplimiento, por lo cual consideraba que el país no había avanzado en las reformas estructurales a las que se había comprometido.

Como resultado, el Directorio del organismo comenzó a postergar reiteradamente el tratamiento de las revisiones. Originalmente previsto para diciembre de 2003 y marzo de 2004, su realización fue dilatada por el Directorio hasta julio de 2004, momento en el que finalmente las revisiones fueron aprobadas. No obstante, persistió el debate sobre el cumplimiento o incumplimiento de las pautas fijadas en el acuerdo, lo que garantizó inestables y tirantes negociaciones durante toda la vigencia del acuerdo.

Etchemendy y Garay (2011) coinciden en la evaluación:

“En efecto, la relación con el FMI osciló entre la confrontación y la mutua disuasión: el FMI objetó las políticas económicas postcrisis y el default con los tenedores de bonos privados pero no podía arriesgar un default en su propia balanza por parte de uno de sus tres mayores acreedores. La administración de Kirchner, por su parte, luchaba por alcanzar independencia en las políticas pero

temía un frente común entre el FMI y los tenedores privados de bonos” (Etchemendy y Garay, 2011: p. 289)

La persistencia y aumento de las discrepancias respecto del cumplimiento de las reformas comprometidas, sumado a las demoras del FMI en aprobar las revisiones del acuerdo, son una primera prueba de la falta de coincidencia entre el gobierno y el organismo de crédito. Ello, nos permite confirmar la explicación dada por la literatura: en tanto los objetivos de ambos actores -cristalizados en el acuerdo- provocaron crecientes diferencias en la relación, es dable suponer que esto favoreció la finalización de la relación de asistencia financiera entre Argentina y el FMI.

Como señalan Etchemendy y Garay (2011), el FMI objetaba reiteradamente las políticas económicas del gobierno, considerando incumplido el acuerdo. Por su parte, el gobierno disintió con los criterios del Fondo, evidenciándose también su oposición¹⁸. La búsqueda de mayores márgenes de autonomía por parte del Ejecutivo para definir sus políticas, los modos y condiciones de su implementación, es una variable que tensionaba y obstaculizaba la relación (sobre lo cual profundizaremos en la siguiente hipótesis).

La resistencia que el gobierno ejercía ante algunos pedidos del FMI se hizo cada vez más notoria y la relación se rispideció cuando Kirchner comenzó a percibir una mayor presión e intromisión del Fondo en asuntos que consideraba que no eran parte de sus incumbencias formales, en particular, en la renegociación de la deuda en default.

En paralelo a la ejecución del programa, la Argentina se encontraba en el proceso de reestructuración de la deuda externa privada. En la visión del gobierno, el canje de deuda era un asunto que involucraba únicamente al Estado y sus acreedores, con lo cual el FMI no tenía motivos para entrometerse ni exigir condiciones.

Si bien en un primer momento el Fondo coincidió en que debía mantenerse al margen, a inicios de 2004, cuando la oferta de reestructuración comenzaba a estar encaminada,

“El FMI, haciéndose eco de este reclamo [el de los acreedores privados representados por sus países -el G7-] exigía al gobierno argentino una negociación de “buena fe”, un compromiso explícito al respecto para la inminente

¹⁸ Por otro lado, es dable esperar que cuando existe una coincidencia en las reformas pretendidas, las relaciones tiendan a ser más pacíficas y las revisiones a aprobarse en tiempo y forma.

segunda revisión del acuerdo, junto con otras demandas que incluían el reconocimiento de un piso del 80% de aceptación de la propuesta de reestructuración, el establecimiento de un cronograma de negociación con los acreedores y la designación de los bancos asesores para el tema de la deuda” (Bembi y Nemiña, 2007: p. 83)

Este intento de intervención en la economía nacional volvió al gobierno más intransigente. En palabras del propio Presidente Kirchner, “No aceptaremos ninguna presión, abierta o encubierta, para reducir la quita de la deuda... No van a poder doblarme la mano los organismos internacionales” (Kanenguiser, 2006: p.40).

En este contexto, al llegar la tercera revisión del acuerdo en vigencia, argumentando que existían demoras respecto del cumplimiento de algunas reformas, el FMI decidió postergar su tratamiento y unificarla con la discusión de la cuarta revisión, en septiembre de 2004. Como ello terminaría superponiéndose con la apertura del canje de deuda con los acreedores privados, el gobierno decidió desistir de la revisión y suspender las negociaciones hasta finalizada la reestructuración de la deuda, para evitar un posible entorpecimiento del canje.

De esta forma, en tanto un acuerdo con el FMI no puede mantenerse vigente sin el monitoreo fijado en el mismo, el Ejecutivo dejó unilateralmente interrumpido su programa de asistencia financiera con el organismo. En paralelo, la Argentina continuaba con el pago escalonado de los vencimientos refinanciados dando inicio a lo que sería denominado por el propio gobierno como su “política de desendeudamiento”.

La decisión de suspender el acuerdo -motivada principalmente por la intromisión del FMI en una de las medidas prioritarias del gobierno nacional- constituye más evidencia de la discrepancia entre ambos actores. Ello, nos permite descartar el argumento de la utilización política del acuerdo a fin de posibilitar una reforma por él pretendida, acercándonos a la hipótesis contraria.

Lejos de ser utilizada para llevar a cabo reformas internas, para el gobierno la presencia del FMI resultaba un obstáculo para la consecución de uno de los principales propósitos de su agenda: la reestructuración exitosa de la deuda privada en default conforme a los lineamientos libremente decididos por el Ejecutivo nacional.

El periodista y economista Alfredo Zaiat incluso sostiene que la discrepancia entre los propósitos de ambos actores era tal, que el mantenimiento de la relación de asistencia financiera con el FMI hubiese impedido que el gobierno pudiese concretar parte de la agenda económico-social que implementó a posteriori de la cancelación anticipada:

“Es difícil imaginarse una serie de medidas posteriores si hubiese estado el FMI. Digamos, aumentar las jubilaciones, seguir aumentando el gasto público, aumentar las retenciones, realizar estatizaciones o caídas de concesiones de sectores privados. Me parece que ahí hay una apertura para ampliar márgenes de autonomía de la política económica que fue muy importante” (A. Zaiat, entrevista personal, 29 de noviembre de 2010)

De hecho, finalizado el canje, las negociaciones nunca llegaron a restablecerse formalmente producto de la insistencia del FMI en poner sobre la mesa de negociación aspectos que el Gobierno consideraba centrales de su política económica y que, en consecuencia, no quería negociar. Entre ellos, el nivel del tipo de cambio, las tasas de interés y la situación de los "hold outs", sobre los que el FMI reclamaba un tratamiento diferencial o una reapertura del canje. Aún a este último reclamo, el gobierno respondió evitando dejar dudas sobre la firmeza de la propuesta argentina. Sobre el final del canje logró la aprobación de la denominada "Ley Cerrojo", que prohibía la reapertura del canje o la mejora en las ofertas a los acreedores privados sin una previa aprobación del Congreso Nacional.

Lo dicho permite corroborar parcialmente nuestra segunda hipótesis. En la medida en que las diferencias entre las agendas -y propósitos- del gobierno y el FMI se intensificaron, la relación se tensó, posibilitando la finalización del acuerdo. Sin embargo, la suspensión se decidió cuando el gobierno pareció llegar al límite de su resistencia a la intromisión del FMI en la definición de las políticas domésticas y, en particular, en la reestructuración de deuda privada.

Si a ello sumamos que la suspensión del acuerdo hacía innecesario el diálogo entre la Argentina y el organismo -lo que eliminaba la instancia de negociación en el marco del Stand-By suscripto-, la pregunta persiste. ¿Por qué, luego de un año, el gobierno decidió desobligarse del FMI cancelando anticipadamente la deuda, si ya mantenía suspendida su relación de asistencia financiera?

III.2.c. Tercera hipótesis: *Los Estados rechazan o culminan acuerdos con el FMI para demostrar su autonomía política y financiera frente a audiencias domésticas o a públicos externos.*

Como vimos en el apartado anterior, las intromisiones del FMI en las definiciones de política interna de la Argentina era algo que molestaba y era resistido por el gobierno. En paralelo, en el Capítulo II adelantamos que la valoración de la soberanía nacional y de los costos que en estos términos implica mantener una relación de asistencia financiera con el FMI, son factores que reiteradamente utilizaron los gobiernos argentino y brasileño para explicar y justificar la decisión de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI. Asimismo, advertimos que si bien no fue lo suficientemente estudiado, la valoración de la autonomía nacional que los gobiernos realizan en la definición de su política doméstica era un elemento que subyacía en los desarrollos de varios autores de la literatura.

Procederemos entonces, en este apartado, a corroborar en qué medida el elemento de la “autonomía” influyó en la decisión del gobierno argentino de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI y, asimismo, definiremos sus alcances.

III.2.c.1. La autonomía en el manejo de las políticas nacionales

Como señalamos, la obtención de mayores márgenes de autonomía para el manejo de las políticas nacionales fue un elemento enfáticamente señalado por el ex Presidente argentino durante su discurso de anuncio de la cancelación anticipada de deuda con el FMI. Afirmaba:

“Se trata de un paso trascendental que nos permitirá mirar sin imposiciones, con autonomía y tranquilidad, sin urgencias impuestas, sin presiones indebidas, la marcha de nuestro futuro. Un paso que con toda responsabilidad nos ayuda a construir un futuro más justo, inclusivo y equitativo, con una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de la política económica, un paso que liberará recursos para afrontar con mejores herramientas la lucha por el crecimiento, el empleo y la inclusión social. Un paso que es ponerle fin a una época” (Kirchner, 2005)

Con el mismo espíritu, el Presidente prosiguió resaltando el cambio que simbolizaba la medida en relación con las políticas de endeudamiento de las décadas pasadas:

“[la deuda con el FMI] ha sido un constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable (...) Hoy podemos decir que cada vez que nos endeudábamos, no sólo nos debilitábamos ante el mundo, sino que fuimos perdiendo nuestra capacidad de resolver” (Kirchner, 2005).

En efecto, como ya señalamos en el apartado anterior, las intromisiones en el manejo de la política nacional eran uno de los factores que más molestaba al Presidente Kirchner. Según Mac Laughlin,

“Lo que más conversábamos con el Presidente era el hecho de que el FMI no demandaba sólo en tema de deuda, sino que lo hacía con muchos otros temas y el FMI es una institución muy fuerte, probablemente de las más fuertes de las internacionales. Lo que el FMI en ese momento estaba reclamando eran aproximadamente, siete asuntos distintos al dinero que le debíamos. Pedían que se lo devolviéramos -porque si no, iban a subir los intereses-, pedían que se les pagara a los hold outs, al Club de Paris, que subiéramos las tarifas de los servicios públicos y que arregláramos una serie de contratos internacionales. El FMI solicitaba toda esa variedad de medidas cuando sólo le corresponde hacerlo en relación con las asimetrías monetarias, el tipo de cambio y/o las condiciones de balanza de pagos o desbalances internos que te permiten que tus productos salgan más baratos. Eso es para lo que el FMI está, para que la gente comercie mejor. Pero como éramos deudores, podían ejercer presión sobre nosotros en todos esos temas. Así, directamente se fue al pago y eliminamos la presión. Eso fue lo que se logró pagando. Al no haber más deuda, no podían ejercer más presión y no nos podían pedir nada. Esa es la razón por la cual se le pagó, porque de no hacerlo hubiésemos mantenido una presión muy fuerte sobre un gobierno que quería trabajar en forma independiente” (A. Mac Laughlin, entrevista personal, 21 de noviembre de 2011)

Lo dicho también es corroborado por Claudio Loser, ex funcionario de la institución crediticia:

“El FMI ataba a la Argentina principalmente en dos asuntos. Primero, porque insistía en que negociara -y de una determinada manera- la deuda con los acreedores privados, cosa que después Argentina hizo en sus propios términos. El otro asunto era un tema de política fiscal, subsidios y tarifas de servicios públicos. Probablemente también con temas de política monetaria, que era muy expansiva y porque la inflación estaba empezando a crecer. Deuda, tema fiscal y respeto a los contratos firmados. El FMI en eso debe haberle resultado un ‘lastre’ al gobierno argentino, quien quería tener más libertad de acción sin tener que consultar al FMI” (C. Loser, entrevista personal, 21 de noviembre de 2011)

En la misma línea se expresa el periodista Alfredo Zaiat:

“Argentina también estaba en medio de la renegociación de la deuda externa privada, por lo que se mantenía en una situación financiera internacional bajo presión. Una forma de poder sacarse esa presión, al menos en parte, era pagando. Fue un desembolso importante que tuvo que hacer Argentina para evitar esa presión constante” (A. Zaiat, entrevista personal, 29 de noviembre de 2010).

De lo dicho puede realizarse una primera conclusión: que la medida se orientó a buscar autonomía respecto de las intromisiones del FMI en el manejo de la economía y las restantes políticas nacionales.

Sin embargo, como vimos en apartados anteriores, al momento de la cancelación anticipada de deuda la Argentina mantenía suspendido el acuerdo que tenía con el organismo -y su consecuente relación de asistencia financiera-. Asimismo, continuaba con el pago escalonado de los vencimientos refinanciados. En consecuencia, las revisiones trimestrales del FMI a las que los deudores se comprometen en el acuerdo - fuentes de condicionamientos e intromisiones- no se cumplían al momento de la cancelación de la deuda.

Entonces, no se trataba únicamente de ganar autonomía frente a las presiones e intromisiones del FMI, que mayoritariamente eran vehiculizadas a través de las revisiones. Había algo más.

III.2.c.2. La autonomía para dar las señales.

Durante los años 90, a través de las condicionalidades impuestas a los países en desarrollo para acceder a sus programas de crédito, el FMI supervisaba el cumplimiento de las líneas de reforma estructural. En este sentido, afirmamos que, durante las últimas dos décadas del siglo XX, el poder de condicionamiento del FMI sobre las decisiones de los gobiernos en el ámbito de la política nacional aumentaba en paralelo a las deudas externas, en tanto el respaldo del FMI también operaba como un aval de los gobiernos ante los ojos de los mercados. Para mantener el visto bueno, entonces, era fundamental mantener pacíficas relaciones con el organismo, aceptando sucesivamente sus condicionalidades.

En palabras de Mac Laughlin, “El FMI te propone estructuras que después no son sostenibles, porque son ideales. No son viables. ¿Hasta dónde el Estado tiene margen para decir que no? El Estado puede decir que no toda su vida, el margen está en cuánto quiere aislarse del mercado” (A. Mac Laughlin, entrevista personal, 21 de noviembre de 2011).

En efecto, la literatura ha encontrado evidencia de que una sanción indirecta por rechazar las condiciones del FMI involucra a los acreedores (Joyce, 2002). Bird señala que,

“Las organizaciones como el Club de París, (...), casi siempre requieren que el país esté en buenos términos bajo un acuerdo con el FMI si alguna negociación se va a llevar a cabo. Rechazar las condiciones del FMI puede finalizar una refinanciación de la deuda, desesperadamente necesitada por muchos países en desarrollo” (Bird, 2006: p. 81)

En relación con los inversores, Joyce (2002) señala que:

“Cuando el Fondo negocia un programa de estabilización con un gobierno, e impone condiciones, el FMI crea un punto focal de coordinación de expectativas para los inversores. Los inversores se benefician de las señales del FMI porque la amenaza de sanciones en caso de incumplimiento ayuda a proteger el valor de sus inversiones. Mientras que el aumento de la inversión no está asociado al cumplimiento de un acuerdo con el FMI, la caída de la inversión sí está asociado a una fallida implementación de un programa con el FMI” (Joyce, 2002)

Este mecanismo, constatable durante los años 90, implicó que los Estados en desarrollo que acordaban un programa de asistencia financiera con el FMI fueran permitiendo que el organismo cumpliera prioritariamente la función de calificar el grado de solvencia, estabilidad y seriedad de sus economías, desplazando al propio Estado en esa materia. En otras palabras, era el FMI quien daba la “señal” hacia los mercados internacionales y los países del mundo de la confiabilidad y el rumbo de las economías nacionales. Al rubricar un programa con el FMI, entonces, esa economía recibía casi de manera automática un “sello de aprobación”, volviéndose una economía confiable para invertir y para hacer negocios. Las acciones del Estado, entonces, eran tomadas como señales secundarias del rumbo económico caminado.

Las afirmaciones del economista Martín Kanenguiser corroboran que ello estuvo en evaluación por el propio Presidente Kirchner.

“Desde el punto de vista económico, el pago al contado no tenía ningún sentido. Vos podrías haber dejado al país sin programa con el Fondo e ir pagando los vencimientos de la deuda a medida que iban cayendo, sin ninguna participación del FMI pero tampoco pagando de contado. Pero Kirchner decía que no, que quería dar la señal política” (M. Kanenguiser, entrevista personal, 2 de diciembre de 2010).

En este orden de ideas, la cancelación de deuda argentina puede visualizarse como una medida orientada a recuperar la autonomía del Estado para enviar las señales del rumbo de sus políticas domésticas y, en particular, de la estabilidad y confiabilidad de la economía nacional, quitando la legitimidad a todo otro actor que pretendiese ser el vocero o poner en cuestión las definiciones estatales. A partir de la cancelación anticipada, entonces, en Argentina esa volvería a ser una potestad privativa del Estado Nacional.

Frente a la crisis y consecuente default que había puesto en duda la seriedad y el compromiso del país en el manejo de la crisis y de la cancelación de sus deudas, y en el marco de la reestructuración de la deuda externa en default, la medida resultaba una muestra de solvencia y, con ello, de que el rumbo económico definido por el Estado -que aún era percibido como de dudoso éxito por algunos sectores- era el correcto.

La Argentina, que desde 2001 había “desoído” los consejos del FMI llegando a suspender el programa que mantenía con el organismo –y prescindiendo así voluntariamente de su aval frente a los mercados-, lograba las condiciones económicas para cancelar sus préstamos. El nuevo gobierno demostraba así, el compromiso de honrar su deudas y que podía avanzar “solo”, con los recursos y la solidez necesarias, exponiendo con ello que los pronósticos del FMI habían errado. El organismo, entonces, ya no podía resultar un confiable aval y vocero de la estabilidad económica de los países del mundo.

Así, desplazando al FMI de uno de los principales roles que había desempeñado durante la década pasada, Kirchner demostraba firmeza en sus posiciones, dándole una “vuelta de página” a una década en la cual la Argentina había sido considerablemente permeable a las presiones del FMI y las de los acreedores e inversores extranjeros.

El proceso de renegociación de la deuda privada en default resalta esa voluntad del gobierno nacional. Toda vez que el FMI intentó influir en la renegociación y condicionar el devenir de la relación de asistencia financiera bilateral con exigencias sobre la materia, Kirchner procuró dejar al FMI al margen de las negociaciones. Para el gobierno, el organismo no tenía legitimidad para participar del proceso. Éste era un asunto entre ‘deudor’ y ‘acreedor’, atributos con los que no contaba el Fondo. Como dijimos, al inicio el FMI respetó esta voluntad, sin embargo, a medida que la propuesta oficial cobraba forma, los mismos acreedores presionaron exitosamente a sus gobiernos para que, como miembros del Board del organismo, lograran que el FMI intermediara a favor de sus intereses a fin de obtener, entre otras, una quita menor. El conflicto se resolvió cuando el gobierno suspendió el acuerdo con el FMI para evitar superponer las negociaciones de las revisiones con las asociadas a la reestructuración de la deuda y mantener así las negociaciones en ámbitos separados.

Se advierte entonces, el recelo del gobierno argentino por mantener un manejo autónomo de la renegociación, así como su firmeza en mantenerse como el único vocero de la capacidad de pago y el estado de la economía argentina. Vemos en este ejemplo la voluntad del gobierno en ratificar que sería el propio Estado el único actor en la definición de las políticas nacionales y que las mismas no serían modificadas ante presiones o intromisiones foráneas.

En estos términos, es posible considerar que la decisión argentina de cancelar anticipadamente su deuda con el FMI también se fundó en la voluntad del gobierno de

recuperar la autonomía en el envío de las señales del rumbo de la política programática hacia el mundo. Anticipando el pago de contado, Kirchner demostraba recuperación económica y compromiso de pago pero, fundamentalmente, enviaba una señal al mundo de que a partir de su asunción las únicas acciones que deberían tomarse en cuenta para evaluar el rumbo argentino serían las proporcionadas por el Estado Nacional.

“Efectivamente, los programas con el FMI parecieran no proveer garantía alguna de flujos de capital de otras fuentes. Al contrario, lo que realmente parece importar es el compromiso gubernamental con una sonora e internamente consistente agenda de reforma política a ser percibida por los mercados de capitales. Tener un programa con el FMI no genera necesariamente esa percepción. Al mismo tiempo, es posible para los gobiernos crearla sin un programa con el FMI” (Bird, 2006: p. 60)

A juzgar por los hechos, el Presidente Kirchner parecía tenerlo claro.



CAPÍTULO IV

El Caso Brasileño

En el segundo semestre del año 2002, antes y durante la campaña electoral que llevaría a “Lula” Da Silva a la presidencia, Brasil sufrió un fuerte ataque especulativo que generó la reducción de las líneas de financiamiento externo, el aumento del riesgo país y una fuerte depreciación del real. La inflación aumentó y se produjo un rápido deterioro de las finanzas públicas: la deuda líquida del sector público ascendió al 51,3% del PIB y las reservas internacionales eran escasas, correspondiendo un 55% a un préstamo que el FMI le había otorgado al país durante el gobierno antecesor a “Lula”, el de Fernando Henrique Cardoso (Sader y García, 2010).

En dicho contexto, Cardoso firmó un acuerdo con el FMI que incluyó una línea de financiamiento de refuerzo –la SRF- para hacer frente al ataque especulativo, financiamiento que, según el mismo FMI, fue el más grande que otorgó bajo esta modalidad en su historia.

Paralelamente, en Brasil también se desarrollaba la campaña electoral que llevaría a “Lula” Da Silva a la Primera Magistratura. Al mismo tiempo que este candidato de la izquierda crecía en las encuestas, también lo hacía la desconfianza del mundo financiero respecto del manejo que pudiese hacer de la economía al llegar al gobierno. El PT, partido al que pertenece “Lula”, es históricamente crítico del FMI, las instituciones internacionales de crédito y la ortodoxia económica que estas imponen, lo cual era valorado negativamente por los mercados internacionales, que temían el inicio de una política económica “heterodoxa y populista”.

Así fue como el candidato a Presidente tuvo que anticipar la política económica que llevaría adelante si llegaba al gobierno. En la “Carta al Pueblo Brasileño”, “Lula” Da Silva anunció que mantendría una política económica ortodoxa.

“Realmente dirigida a la comunidad de inversores extranjeros y domésticos más que a los ciudadanos en general, la carta se compromete a mantener muchas de las políticas económicas de la era de Cardoso y a cumplir el acuerdo que Brasil previamente había cerrado con el FMI” (Hunter, 2011).

Control y reducción de la inflación, superávit fiscal y el respeto a los contratos ya aprobados que, no obstante, eran “la única manera” de llevar a Brasil por la senda del crecimiento, la reindustrialización, el aumento del consumo interno y la reducción de las desigualdades sociales generadas y pronunciadas por el neoliberalismo del anterior gobierno¹⁹.

IV.1. Primera hipótesis: *Cuando los Estados mejoran y/o conservan su fortaleza económica son menos proclives a acordar y/o mantener un programa de asistencia financiera con el FMI.*

A pesar de la desconfianza, “Lula” Da Silva resultó electo y aplicó una política económica que fue dando estabilidad a la economía brasileña, situación que fue reconocida y alabada por el mismo FMI en cada una de las revisiones del acuerdo vigente. El establecimiento del control de la inflación como una prioridad, el mantenimiento de altas tasas de interés y la rigurosidad fiscal, en general, marcaron un compromiso fuerte con la reforma de mercado y la competitividad internacional. El gobierno incluso llegó a mantener niveles de superávit fiscal que excedían los objetivos convenidos con el Fondo en el acuerdo suscripto. Finalmente, el intenso aumento de la economía mundial provocó un crecimiento notable de las exportaciones que relajó el sector externo de la economía (Barbosa y Pereira de Souza, 2010; Hunter 2011).

A poco de cumplirse un año de la asunción -el 15 de diciembre de 2003-, con la economía en fase de estabilización y de recuperación de la confianza externa, el gobierno decidió extender y ampliar el acuerdo que mantenía con el FMI, aclarando que tal decisión se realizaba como parte de su estrategia de “salida” del apoyo financiero del FMI. Así, el acuerdo sería tratado como “preventivo”: el gobierno no utilizaría los recursos financieros que se le fueran otorgando, sino que éstos funcionarían como un reaseguro ante la posibilidad de nuevas crisis externas. Según el gobierno,

“Debemos resaltar, no obstante, que no tenemos la intención de hacer ningún desembolso bajo este acuerdo y que la presente solicitud de extensión es parte de nuestra estrategia de retirarnos del apoyo del Fondo. La extensión propuesta

¹⁹ Ver *Carta ao povo brasileiro*, Luiz Inacio “Lula” da Silva, Declaración presentada el 22 de junio de 2002 durante la campaña a la presidencia.

proveerá de un seguro contra el impacto de cualquier deterioro en el ambiente externo. Asimismo, para suavizar el calendario de repagos al Fondo, solicitamos una extensión de algunas expectativas de pago (...)" (FMI, 2003b).

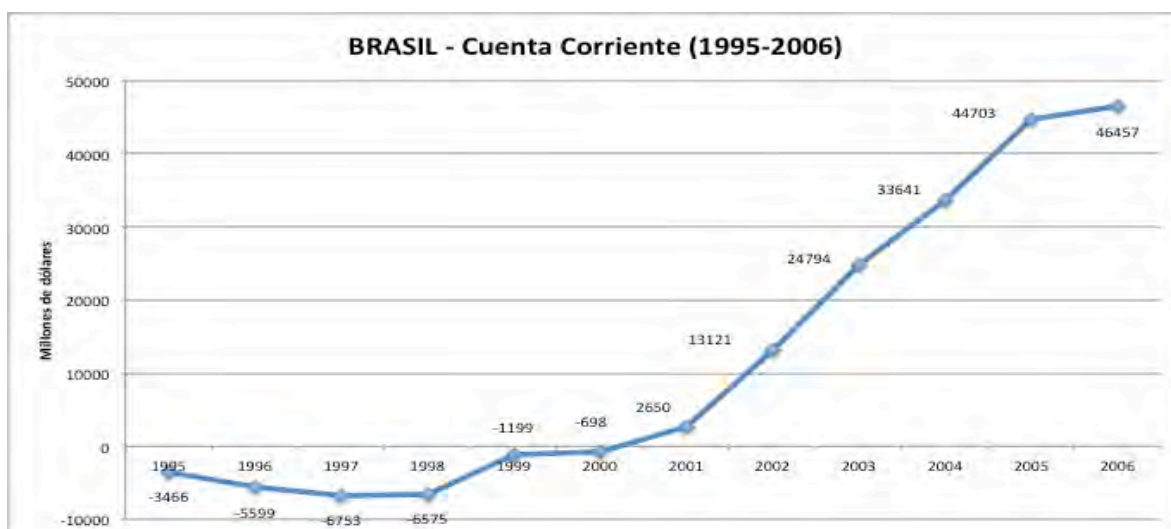
En efecto, como veremos a continuación, las variables que según algunos estudios son requeridas para comprobar la voluntad del Estado de mantener una relación de asistencia financiera con el FMI, mejoran. En el Gráfico IV.1 podemos constatar la tendencia al ascenso del nivel de reservas internacionales desde 2003 -primer año de la administración de "Lula" Da Silva- aunque con un ritmo menor a la que se constata en el caso argentino. La cuenta corriente brasileña y el PIB per cápita también mejoran sostenidamente desde 2003 hasta 2005, momento de la cancelación anticipada (Gráfico IV.2 y IV.3).

Gráfico IV.1



Fuente: Banco Central do Brasil

Gráfico IV.2



Fuente: Banco Central do Brasil

Gráfico IV.3²⁰



Fuente: Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur

El acuerdo “preventivo” con el FMI finalizó en tiempo y forma, luego de diez revisiones trimestrales aprobadas regularmente (la última se produjo el 23 de marzo de 2005) y, en paralelo, el gobierno desistió de la renovación de la asistencia financiera del Fondo. Pocos meses después, el 14 de julio de 2005, el Presidente realizó la primera cancelación anticipada de su deuda con el FMI y comunicó al organismo que repagaría los US\$ 5 billones que el país le debía en el marco de la última SRF aprobada. Meses

²⁰ El presente gráfico no contempla el período 1995-2000 debido a que dichos datos no estaban disponibles.

después –el 13 de diciembre-, el gobierno anunció públicamente la cancelación total y anticipada de los US\$ 15.570 millones que el país aún debía al FMI.

Con lo dicho, encontramos similitudes con el caso argentino. La tendencia al alza de las variables macroeconómicas analizadas por la literatura se inicia en 2002, salvo en el caso del PIB per cápita cuyo ascenso se inicia en 2003. Así, en tanto la mejoría aún era incipiente, Brasil mantiene su voluntad de recibir un nuevo financiamiento del FMI como reaseguro de la estabilidad económica, corroborando nuestra primer hipótesis. En 2005, la consolidación de la tendencia al alza reduce la voluntad de Brasil de mantener la relación de asistencia con el FMI, por lo que decide no reiniciar el programa que había finalizado regularmente, corroborándose nuevamente el argumento.

Sin embargo, al igual que en el caso argentino, la mejora de las variables no alcanza a explicar por qué, nueve meses después de finalizado el programa y habiéndose rechazado la renovación del mismo, Brasil decidió cancelar anticipadamente toda su deuda con el FMI en lugar de continuar con el pago gradual de los vencimientos fijados.

IV.2. Segunda hipótesis: *Los gobiernos acuerdan con el FMI para reunir apoyo o neutralizar la oposición a su agenda de políticas*

Desde la extensión preventiva del acuerdo suscripto con el FMI hasta su terminación, la relación del gobierno del Presidente “Lula” Da Silva con el organismo era presentada reiteradamente como de coincidencias y mutua colaboración. Las revisiones del acuerdo se fueron aprobando en tiempo y forma y todas resaltaban la recuperación de la economía y el manejo acertado de las políticas públicas por parte de la administración del PT. Las autoridades del FMI viajaron frecuentemente a Brasil, donde concretaron sucesivas entrevistas con el Presidente y sus ministros, que luego se cristalizaban en halagadores comunicados oficiales destacando el avance de la economía brasileña y la confianza del organismo en el país sudamericano. Como vimos, ello no ocurrió con la misma fluidez en el caso argentino.

La magnitud de la coincidencia entre ambos actores fue tal que, paulatinamente, para el FMI Brasil se fue consolidando como el ejemplo de lo que correspondía hacer en el mundo del nuevo siglo. De hecho, en el Comunicado de Prensa que emite el FMI para

anunciar la extensión del acuerdo, el organismo afirmó que el desempeño brasileño “continuaba siendo ejemplar” (FMI, 2003). La aprobación de las revisiones sin dilaciones, las frecuentes reuniones de las autoridades con el Presidente y sus funcionarios y las escasas condicionalidades impuestas al país latinoamericano para la extensión del acuerdo en el 2003, ratifican la comunión que existía entre la visión de Brasil y del FMI. Incluso, los frecuentes elogios del Fondo alejaron cada vez más la posibilidad de un nuevo ataque de desconfianza hacia la economía brasileña.

El tono en que el FMI se expidió al conocerse la noticia de la cancelación en cada uno de los países sudamericanos resulta revelador. En el caso brasileño, destacando la gestión económica del gobierno que había redundado en una consolidada y favorable posición externa, el FMI manifestó que:

“Esta decisión refleja la creciente fortaleza de la posición externa de Brasil, el especialmente continuo y sustancial superávit comercial y en cuenta corriente, y la pujante entrada de flujos de capital que han aumentado en gran medida las reservas y reducido la deuda externa. Fundamentalmente, el excelente historial de la gestión política de las autoridades brasileñas ha servido de base para la consolidación de la confianza de los mercados, la mejora sostenida del desempeño macroeconómico, y una mejora en el perfil del deuda interna y externa” (FMI, 2005b)

Por el contrario, en el caso argentino los halagos al gobierno estuvieron ausentes y el FMI dejó ver que la mejora de la economía argentina no era una percepción que compartía, finalizando con la enumeración de los temas pendientes. En palabras de Rodrigo de Rato, Director Ejecutivo al momento de la cancelación:

“Doy la bienvenida a la cancelación de la Argentina de sus obligaciones pendientes con el Fondo. La decisión ha sido tomada por el gobierno de acuerdo con sus derechos como cualquier miembro normal del Fondo y refleja su confianza en que su posición externa es lo suficientemente fuerte como para garantizar la cancelación anticipada. Importantes desafíos y oportunidades quedan por delante para la Argentina y el Fondo espera mantener una relación productiva con las autoridades. Seguimos dispuestos a ayudar a las autoridades argentinas de cualquier manera que les ayude a enfrentar estos desafíos” (FMI, 2005)

Consultado sobre la reacción diferencial del FMI, el economista Alfredo Zaiat señala:

“Argentina era el alumno rebelde -y sigue siéndolo-. Por su default y por el intento de default con los organismos financieros internacionales, por la forma de renegociar su deuda en default con una quita muy elevada y todo, con una política económica en la que el FMI no coincidía. Por el contrario, Brasil era el niño mimado. Cumplía con un Banco Central bien ortodoxo, tasas de interés bien altas, una política fiscal austera -por eso tuvo un crecimiento tan bajo durante el primer gobierno de “Lula”, del 1 o 2%” (A. Zaiat, entrevista personal, 29 de noviembre de 2010)

De lo dicho podemos advertir la relevante diferencia con el caso argentino. La relación entre Brasil y el FMI se desarrolló en términos de cooperación, incluso cuando el gobierno había manifestado su intención de finalizar la relación de asistencia financiera. Ello nos permite suponer la existencia de agendas políticas coincidentes y, al mismo tiempo, a diferencia del caso argentino, concluir que no existía en el gobierno brasileño la necesidad de eludir la intervención del FMI en la economía nacional.

Así, a diferencia de lo ocurrido con la cancelación argentina, los hechos invalidan nuestra primer hipótesis. Siguiendo nuestra suposición, la coincidencia de agendas entre Brasil y el FMI debió aumentar la voluntad del gobierno de mantener una relación de asistencia financiera con el organismo, más aún cuando la política ortodoxa desplegada por el gobierno brasileño había sido fuertemente criticada por los sectores más extremos del PT y sus aliados. En estos casos, el programa de asistencia con el FMI debió servir al gobierno para contrarrestar la falta de apoyo interno en su programa económico, posibilitando las reformas comprometidas en el acuerdo. Como señala Hunter (2011), la política ortodoxa desplegada por Brasil en el marco del acuerdo con el FMI -y su apego al mismo- limitaba a “Lula” Da Silva para avanzar con mayor vigor en las políticas sociales que inspiraban el ideario de izquierda del PT y la plataforma que lo había llevado al poder.

Sin embargo, con el acuerdo terminado en tiempo y forma, el gobierno brasileño rechazó la renovación del mismo y, tres meses después, anunció la cancelación parcial y anticipada de deuda con el FMI. Seis meses después, se concretó la cancelación total. Entonces, ¿Por qué Brasil pagó anticipadamente?

IV.3. Tercera hipótesis: Los Estados rechazan o culminan acuerdos con el FMI para demostrar su autonomía política y financiera frente a audiencias domésticas o a públicos externos.

Al momento de anunciar la cancelación total y anticipada de su deuda con el FMI, el Presidente brasileño manifestó que la medida le permitía a su gobierno tener independencia para delinear nuevas acciones y atender las necesidades sociales y productivas de Brasil. Según “Lula” Da Silva, el pago “le da soberanía a Brasil y le permite caminar con sus propias piernas” (Da Silva, 2006c). Asimismo, manifestó que la cancelación anticipada le permitía a Brasil ahorrarse US\$ 900 millones en intereses que serían destinados a inversiones en áreas de educación, salud e infraestructura.

Durante los primeros dos años del gobierno de “Lula”, los sectores de tinte más izquierdista del PT se sintieron defraudados por el rumbo económico que había tomado el gobierno. La ortodoxia y el ajuste en detrimento de las políticas sociales eran considerados un desvío en la ideología base del partido y de la plataforma electoral que llevó al PT al poder. Se acusaba al gobierno de continuar con el rumbo de su antecesor neoliberal, traicionando las promesas de cambio.

Efectivamente, Barbosa y Pereyra de Souza (2010) señalan que: “En los primeros tres años del gobierno de “Lula”, la visión neoliberal predominó en las acciones de política económica” (Barboza y Pereira de Souza, 2010: p. 83). José Antonio Ocampo, Director del Departamento de Desarrollo Político y Económico de la Facultad de Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia, también recuerda esta polémica:

“En aquel momento existía en Brasil el debate “Crecimiento vs. Estabilidad”, que confrontaba las dos visiones económicas existentes al interior del gobierno de “Lula”. La extensión del acuerdo que negoció con el FMI casi no tuvo condicionalidades por dos motivos: primero, porque el gobierno estaba desplegando una política económica ortodoxa afín al Fondo y, luego, porque el mercado ya estaba convencido que la economía iba bien y que el PT no iba a romper con el FMI. Al cancelar anticipadamente la deuda, el sector externo estaba estable aunque con bajo crecimiento. La señal económica ya estaba dada, pero desde 2002 era importante la desconfianza del PT. La medida entonces fue para el ámbito doméstico. En pocos meses había elecciones presidenciales en el país y

esta era una medida que iba a agradar al PT y a sus socios” (J. A. Ocampo, entrevista personal, 14 de noviembre de 2011).

Esta percepción también es confirmada por el economista Martín Kanenguiser, “Brasil tenía una política bastante ortodoxa. “Lula” da la primera señal de que mientras seguía una política económica ortodoxa por otro lado su publico interno se peleaba con el Fondo” (M. Kanenguiser, entrevista personal, 2 de diciembre de 2010)

Desde esta perspectiva, al igual que en el caso argentino, la cancelación anticipada de deuda de Brasil puede visualizarse como una medida fundada en la voluntad de dar una señal de autonomía. Sin embargo, en el caso brasileño, resulta dirigida al ámbito doméstico, en la medida que se busca ratificar la orientación autonomista que está en la base ideológica del partido de gobierno. Como destacó Albert Fishlow, especialista en asuntos brasileños de la Universidad de Columbia, “La medida incluye elementos políticos de la tradición ideológica del PT y su posición histórica respecto del FMI” (A. Fishlow, entrevista personal, 9 de noviembre de 2011)

Sin embargo, las acciones de Brasil frente al FMI a lo largo del gobierno de “Lula” Da Silva permiten avanzar un poco más en el análisis de la medida estudiada.

Si no fue el único, Brasil fue uno de los pocos países deudores del Fondo que, sin necesitar sus recursos financieros, extendió y agrandó su programa de asistencia con el organismo, incluso manifestando que la decisión formaba parte de una estrategia para dejar a un costado la asistencia financiera de la que supo ser una de las instituciones crediticias más influyentes del mundo. Este hecho está lejos de ser sólo una anécdota de las relaciones con el organismo. Al dejar de hacer uso de los recursos otorgados pero, al mismo tiempo, ampliar el acuerdo con el FMI, Brasil estaba emitiendo una señal de que la recuperación económica que estaba experimentando -y que se consolidaría pocos años después-, no era el resultado del apoyo financiero del FMI sino del exitoso manejo que de la economía estaba haciendo el propio gobierno. Al mismo tiempo, le hacía un guiño al organismo, dejándolo “participar” del proceso de recuperación y manteniendo la relación en términos armoniosos y de colaboración -cosa que no había ocurrido en el caso argentino-.

En este sentido, a cancelación anticipada de deuda con el FMI fue la lógica convalidación de la señal de fortaleza y estabilidad que Brasil había comenzado a dar un tiempo atrás.

Brasil ya no necesitaba de la asistencia del FMI para lograr crecimiento y desarrollo -más bien podría pensarse que era el FMI quien necesitaba estar cerca de la recuperación del gigante sudamericano-.

Esto es convalidado por Claudio Loser:

“Brasil era visualizado por el FMI como país que había hecho las cosas muy bien. La cancelación, vista con agrado por el Fondo, fue una muestra de la vocación brasileña de consolidarse como el país más importante de América del Sur y como segundo en el continente después de los Estados Unidos (ahí existe una competencia con México, pero es otro tema). Lo cierto es que Brasil estaba en condiciones financieras muy razonables con lo cual quisieron demostrar que no necesitaban más del FMI. Fue una señal de proyección internacional e interna” (C. Loser, entrevista personal, 21 de noviembre de 2011)

A juzgar por Barboza y Pereira de Souza (2011), la estrategia brasileña resultó exitosa. La cancelación anticipada de deuda consolidó la imagen de Brasil como un país con un manejo sólido de su política económica, con una economía fortalecida y estable que le otorgó margen para realizar un giro en su política económica y llevar a cabo su plataforma económico-social original más cercana a la heterodoxia. Los autores señalan:

“La mejora de las cuentas públicas y la reducción de la vulnerabilidad externa de Brasil permitieron su independencia en relación con los organismos de crédito. Fue fundamental en este proceso el pago de la deuda al FMI y la opción estratégica fundamental de apostar al crecimiento en vez de radicalizar la incierta propuesta de ajuste fiscal contractivo, basado en los cánones liberales, terminó siendo una opción convalidada por los resultados inmediatos” (Barboza y Pereira de Souza, 2010: p. 115)

CAPÍTULO V

Conclusiones

Al inicio de este trabajo nos propusimos identificar las razones que motivaron a los dos gobiernos más importantes de la región sudamericana a realizar un giro en su política exterior respecto del FMI, cancelando anticipadamente su deuda con el organismo y, de esta manera, finalizando su relación de asistencia financiera.

Para ello, sobre la base de las reflexiones aportadas por la literatura existente respecto de los factores que influyen en la voluntad estatal de suscribir y mantener un programa de asistencia financiera con el FMI, elaboramos tres hipótesis a ser validadas o invalidadas en nuestros casos de estudio.

Tanto en el caso de Argentina como en el de Brasil, se corrobora que la mejora en la situación de fortaleza económica contribuyó a que los gobiernos redujeran su interés en el mantenimiento de la asistencia financiera del FMI. Sin embargo, los dos casos mantienen diferencias respecto de la relación que cada país mantuvo con el FMI así como en las coincidencias de sus agendas con las del organismo de crédito. Mientras que la vinculación de la Argentina con el FMI durante su programa de asistencia financiera fue conflictiva e involucró fuertes discrepancias entre las agendas de ambos actores, en el caso brasileño se constata una asociación más colaborativa con el organismo, con mayores coincidencias respecto del rumbo que debía tomarse en relación con la política económica nacional.

Asimismo, corroboramos que la voluntad de recuperar la autonomía es un factor que permite explicar, aunque con matices en ambos casos, la voluntad de estos dos Estados de finalizar su relación de asistencia financiera con el FMI a través de la cancelación anticipada de sus deudas. En el caso argentino se constata que la medida fue adoptada por el gobierno de Néstor Kirchner a fin de recuperar su autonomía para dar las señales al público externo del rumbo de las políticas nacionales así como de la firmeza y seriedad en la negociación e impermeabilidad a las intromisiones foráneas. En este caso, la voluntad de enviar una señal de autonomía en el manejo de la política nacional también tiene relevancia.

En el caso de Brasil, la medida se orientó a dar una señal de autonomía tanto al ámbito interno como externo al Estado. En el primer caso, se orientó a los sectores del partido de gobierno más izquierdistas, que discordaban con la política económica afín al FMI que venía desplegando el gobierno de “Lula” Da Silva durante los primeros años y que entraba en cortocircuito con la tradición ideológica del PT. No obstante ello, existe una coincidencia con el caso argentino y se constata que la medida también fue utilizada por el gobierno del PT para dar una señal al ámbito externo de solidez en el manejo de la política económica nacional.

Al inicio de este trabajo, sugerimos que las conclusiones de este estudio podrían colaborar en definir aún más este “cambio de época” que se dio en la región sudamericana. En este sentido, la búsqueda de mayores grado de autonomía para dar las señales sobre el manejo de la política nacional así como del rumbo de la misma puede presentarse como un elemento común a los nuevos gobiernos sudamericanos que integran este “giro a la izquierda”.

Sin duda, una mayor profundización del estudio podría realizar importantes contribuciones. Sería relevante evaluar lo que acontecía al interior del FMI, su prestigio en el mundo y si tales factores influyeron o no en la voluntad de Argentina y Brasil de finalizar su relación de asistencia financiera a través de la cancelación anticipada de su deuda. Sobre todo, serviría para aportar a la reflexión del papel que puede desempeñar este organismo en el contexto internacional actual, en el que los países centrales se encuentran en una persistente crisis que parece no hallar soluciones claras y en el que un mundo emergente -incluida la región latinoamericana- parece continuar en el sendero del crecimiento y la estabilidad.

Bibliografía y entrevistas realizadas

I. Bibliografía citada

- Arpac, Ozlem, Graham Bird y Alex Mandilaras. 2006. "What determinates the implementation of IMF programs". Surrey Centre of International Studies, University of Surrey. Septiembre 2006.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA). 2006. *Informe Monetario Mensual*. Enero 2006. Disponible en www.bcra.gov.ar
- Barbosa, Nelson y José Antonio Pereira De Souza. 2010. La inflexión del gobierno de "Lula": política económica, crecimiento y distribución. En *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Emir Sader y Marco Aurelio García. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bembi, Mariela y Pablo Nemiña. 2007. *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*. Colección Claves para todos. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bird, Graham. 2006. "The IMF: A Bird's eye view of its role and operations". Surrey Center for International Studies, University of Surrey. Abril 2006.
- Da Silva, Luiz Inacio. 2006c. Discurso durante el acto de anuncio de la cancelación de deuda con el FMI,. Brasilia, DF, 16 de enero de 2006. www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISC_URSO=2749. Consultada en Octubre 2010.
- Dixit, Avinash 1996. "The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective". Cambridge: MIT Press.
- Etchemendy, Sebastián y Candelaria Garay. 2011. Argentina - Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth. Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fisher, Stanley. 1999. "On the Need for an International Lender of Last Resort". Ponencia preparada para se presentada en el lanzamiento conjunto de la Asociación Americana de Economía y la Asociación Americana de Finanzas. New York, Enero 1999.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2001. Conditionality in Fund-Supported Programs – Policy Issues. Washington D.C. www.imf.org
 - 2003. Comunicado de Prensa No. 03/09. 24 de enero de 2003. www.imf.org
 - 2003b. Comunicado de Prensa No. 03/217. 15 de diciembre de 2003. www.imf.org
 - 2003c. Comunicado de Prensa No. 03/160. 20 de septiembre 2003. www.imf.org

- 2004. Argentina: First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria. IMF Country Report No. 04/194. Julio 2004. www.imf.org
- 2004b. Argentina: Second Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Performance Criteria. IMF Country Report No. 04/195. Julio 2004. www.imf.org
- 2005. Comunicado de Prensa No. 05/278. 15 de diciembre de 2005. www.imf.org
- 2005b. Comunicado de Prensa No. 05/275. 13 de diciembre de 2005. www.imf.org
- Frenkel, Roberto. 2004. Del auge de los flujos de capital a las trampas financieras. En *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*. Juan Antonio Ocampo. Bogotá: CEPAL, Alfaomega.
- Hunter, Wendy. 2011. Brazil. The PT in Power. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth. Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Joyce, Joseph. 2003. "Time present and time past: A duration analysis of IMF program spells". Departamento de Economía, Wellesley College. Febrero de 2002. Artículo revisado en mayo de 2003. http://www.bos.frb.org/economic/wp/wp2001/wp01_2.pdf
- 2003b. Promise made, promise broken: a <http://www.wellesley.edu/Economics/joyce/PROM4.pdf>
- Kanenguiser, Martín. 2006. "El canje de la deuda argentina del 2005: una innovación en las reestructuraciones soberanas". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.
- Killick, Tony. 1995. "IMF Programs in Developing Countries: Design and Impact". London: Routledge.
- Kirchner, Néstor. 2003. Discurso ante el Parlamento Nacional del Presidente Néstor Carlos Kirchner. Congreso de la Nación, 25 de mayo de 2003. www.casarosada.gov.ar
- 2005. Discurso en el acto de anuncio de la cancelación de deuda con el FMI. Buenos Aires, 15 de diciembre 2005. www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4468&Itemid=120
- Knight, Malcom y Julio Santaella. 1994. "Economic Determinants of Fund Financial Arrangements". IMF Working Paper, Vol., pp. 1-32, 1994. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=883487>

- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. 2011. Latin America's "Left turn". A framework for analysis. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav. 2011. Economic Constraints and Presidential Agency. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Remmer, Karen. 1986. The politics of economic stabilization. IMF standby programs in Latin America, 1954-1984. *Comparative Politics* 19, 1-24.
- Rosso, Lucila. 2011. "Los determinantes del desendeudamiento con el FMI. La cancelación anticipada de Argentina y Brasil. Primer avance: La cancelación argentina". Ponencia presentada en la Beca Presidente Néstor Carlos Kirchner 2011. New School University, New York. Noviembre, 2011.
 - 2012. "Deuda, FMI y la Nueva Izquierda Latinoamericana". www.unsam.edu.ar y www.observatorylatinamerica.org
- Spaventa, Luigi. 1983. Two Letters of Intent: internal crisis and stabilization policy. En *IMF Conditionality*. J. Williamson (Ed.). Institute for International Economics, Washington, DC.
- Vaubel, Roland. 1986. "A public choice approach to international organization". <http://www.jstor.org/discover/10.2307/30024668?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21101722323071>
- Vreeland, James. 2002. "Institutional Determinants of IMF Agreements". Departamento de Ciencia Política, Universidad de Yale, 11 de diciembre de 2002. <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/vreeland.pdf>
- Vreeland, James y Adam Pzerwoski, 2000. The effect of IMF programs on economic growth. *Journal of Development Economics*, Vol. 62, 2000, 385-421.
- Vreeland, James y Alastair Smith. 2003. "The Survival of Political Leaders and IMF Programs. Testing de Scapegoat Story". Artículo preparado para conferencia en la Universidad de Yale sobre El impacto de la globalización en los Estados-Nación: el Fondo Monetario Internacional y el BM, 19 de abril de 2003.

II. Bibliografía general:

- Allison, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, vol. 63, No. 3. Septiembre 1969.

- Amadeo, Eduardo. 2003. *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*. Buenos Aires: Ed. Planeta.
- Avritzer, Leonard. 2005. El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil. La democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo. En *La nueva izquierda en América Latina*. César Rodríguez Garabito, Patrick Barret y Daniel Chávez (Eds.). Buenos Aires: Editorial Norma S.A.
- Bielsa, Rafael. 2005. *Desde el sur*. Buenos Aires: Altamira.
- Borón, Atilio. 2005. La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI. En *La nueva izquierda en América Latina*. César Rodríguez Garabito, Patrick Barret y Daniel Chávez (Eds.). Buenos Aires: Editorial Norma S.A.
- Damill, Mario, Roberto Frenkel y Martín Rapetti. 2005. La deuda argentina: historia, default y reestructuración. En *Nuevos Documentos Cedes*, 16. Buenos Aires: Cedes.
- Da Silva, Luiz Inacio. 2002. *Carta ao povo brasileiro*, 22 de junio de 2002. En: [http://www.democraciasur.com/documentos/Brasil"Lula"CartaPovoBrasil.htm](http://www.democraciasur.com/documentos/Brasil)
- 2006. Discurso en ocasión de la reunión con el Director Ejecutivo del FMI, Rodrigo de Rato, Brasilia, DF, 10 de enero de 2006. www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2747 . Consultada en Octubre 2010.
- (2006b) Comunicado de prensa de su visita al Presidente de Argentina, Néstor Kirchner. Brasilia, DF, 18 de enero de 2006 www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2752. Consultada en Octubre 2010.
- (2006c) Discurso durante el acto de anuncio de la cancelación de deuda con el FMI,. Brasilia, DF, 16 de enero de 2006. www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2749. Consultada en Octubre 2010.
- De Souza Santos, Boaventura. 2005. Una izquierda con futuro. En *La nueva izquierda en América Latina*. César Rodríguez Garabito, Patrick Barret y Daniel Chávez (Eds.). Buenos Aires: Editorial Norma S.A.
- Edwards, Martin. 1999. "Things Fall Apart: Why Do IMF Agreements Break Down?" Trabajo preparado para la Conferencia Internacional del Duke University Center for International Studies International Institutions: Global Processes Domestic Consequences, Durham, 9-11 de Abril.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2003. Argentina: Request for Stand-By Arrangement and Request for Extension of Repurchase Expectations. IMF Country Report No. 03/392. www.imf.org.

- 2003b. Brazil: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, 28 de febrero 2003, 28 e mayo 2003, 20 de agosto 2003, 21 de noviembre de 2003, 3 de marzo de 2004, 3 de junio 2004, 8 de septiembre 2004, 2 de diciembre 2004. www.imf.org
- 2005. Argentina: 2005 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 05/236. Julio 2005. www.imf.org.
- Comunicados de Prensa, 2003-2006. www.imf.org
- Kanenguiser, Martín. 2005. *La maldita herencia. Una historia de la deuda y su impacto en la economía argentina: 1976-2003*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Kaufman, Robert. 2011. The Political Left, the Export Boom, and the Populist Temptation. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Krueguer, Anne. "Prevención y resolución de crisis: la experiencia argentina". Discurso pronunciado en la Conferencia sobre La crisis Argentina, Cambridge, 17 de Julio de 2002.
- Lavagna, Roberto. 2003. El caso argentino: lecciones macroeconómicas. En *La Argentina de Kirchner y el Brasil de "Lula"*. Carlos Álvarez (Comp.). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. 2011b. Democracy, Development, and the Left. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Levy Yeyati, Eduardo y Diego Valenzuela. 2007. *La Resurrección. Historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Madrid Raúl, Wendy Hunter y Kurt Weyland. 2010. The policies and performance of the contestatory and moderate left. En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter (Eds.). Cambridge.
- Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (MECON). 2004. *Análisis No. II: Argentina, el FMI y la crisis de la deuda*. Año 1, número 2. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción.
- Mussa, Michael. 2002. *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires: World Publications-Planeta.
- Natanson, José. 2008. *La Nueva Izquierda. Triunfos derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Polak, Jason. 1991. "The changing nature of IMF conditionality". *Working Paper* No. 41, OCDE Development Centre.
- Prensa Argentina: Diarios La Nación, Página/12 y Clarín.
- Prensa Brasileña: Diarios Folha do Sao Paulo y Jornal do Brasil.
- Putnam, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Verano, 1988). The MIT Press. Págs. 427-460.
- Rapoport, Mario y Florencia Medici. 2007. Corazones de izquierda, bolsillos de derecha: el New Deal, el origen del FMI y el fin de la gran alianza en la posguerra. *Revista de Ciencias Sociales Desarrollo Económico* N° 184. Vol. 46. Buenos Aires.
- Rodríguez Garabito, César y Patrick Barret. 2005 ¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana. En *La nueva izquierda en América Latina*. César Rodríguez Garabito, Patrick Barret y Daniel Chávez (Eds.). Buenos Aires: Editorial Norma S.A.
- Sader Emir y Marco Aurelio García. 2010. *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sallum, Brasilio y Emilio Kuguelmas. 2003. Gobierno de "Lula", ¿continuidad, avance o retroceso? En *La Argentina de Kirchner y el Brasil de "Lula"*. Carlos Álvarez (Comp.) Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Scatassa, María Fernanda. 2007. "El primer acuerdo del gobierno de Kirchner y el FMI: un juego de varios niveles". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.
- Schuster, Federico. 2005. Izquierda política y movimientos sociales en la Argentina contemporánea. En *La nueva izquierda en América Latina*. César Rodríguez Garabito, Patrick Barret y Daniel Chávez (Eds.). Buenos Aires: Editorial Norma S.A.
- Tussie, Diana y Pablo Trucco. 2010. *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Tenenbaum, Ernesto y Claudio Loser. 2004. *Enemigos*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Vaubel, Roland. 1991. Problems at the IMF. *Swiss Review of World Affairs* 40 (12), 20–22.
- Weyland, Kurt. 2010. The performance of leftist governments in Latin America. Conceptual al theoretical issues. En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter (Eds.). Cambridge.

- 2011. The Left. Destroyer or savior of the market model. En *The Resurgence of Latin American Left*. Steven Levitsky y Kenneth Roberts (Eds.) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

III. Entrevistas Realizadas

- Fishlow, Albert. 9 de noviembre de 2011.
- Kanenguiser, Martín. 2 de diciembre de 2010.
- Loser, Claudio. 21 de noviembre de 2011.
- Mac Laughlin, Alfredo. 21 de noviembre de 2011.
- Ocampo, José Antonio. 14 de noviembre de 2011
- Zaiat, Alfredo. 29 de noviembre de 2010.