

Argentina buscando una salida: Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda externa

Pablo Heidrich*

Este trabajo resume la evolución de la política y economía argentina durante los dos primeros años de gobierno de Néstor Kirchner. Da primero un marco político general de este período, para luego analizar en detalle la situación económica y las políticas del gobierno en este campo. Se pone especial énfasis en las relaciones de Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la renegociación de la deuda externa con los tenedores de bonos privados.

Marco político del gobierno de Néstor Kirchner

La política durante este bienio de Kirchner ha sido relativamente calma dada la fuerte hegemonía del Partido Justicialista (Peronista) en los ámbitos parlamentarios y de gobiernos provinciales. La oposición es muy débil, fracturada en tres sectores. Por un lado está la derecha, liderada por Ricardo López Murphy y Mauricio Macri; el centro, con los restos del Partido Radical de Fernando de La Rúa y Raúl Alfonsín, y finalmente, una floja coalición de centro-izquierda, encabezada por Elisa Carrió.

Si bien la derecha, encabezada por López Murphy, cuenta con un importante apoyo empresarial de bancos y servicios privatizados en manos de compañías extranjeras, no logra afianzar un frente a nivel nacional para enfrentar al peronismo. Tampoco tiene una fuerte llegada en la opinión pública por su continua defensa de las políticas neoliberales de la década pasada. Mauricio Macri, un empresario cercano a Carlos Menem, busca un espacio en alianza con López Murphy, con un discurso similar. Este par alega que los límites impuestos a las empresas y

bancos extranjeros así como el enfrentamiento con el FMI de la administración kirchnerista son medidas que afectan las libertades económicas en el país y seguramente llevarán al deterioro de las libertades políticas, también (*La Nación*, 15/3/04).

Los Radicales, todavía muy desprestigiados por el pésimo gobierno de De la Rúa (1999-2001), se han recuperado sin embargo en ciertos distritos del noroeste del país, donde caudillos provinciales de ese partido se han impuesto a sus semejantes del peronismo, esta vez no apoyados por el ejecutivo nacional (*Clarín*, 24/11/04). Kirchner rompe así una tradición política argentina de intervenir en elecciones locales para buscar la victoria del candidato del partido oficialista.

Sectores más tradicionales del propio Partido Justicialista lo han criticado por ello, pero esta medida de Kirchner probablemente apunta a la reestructuración del peronismo en un partido de fuertes bases urbanas y obreras, aliadas a la burguesía industrial local. Es un quiebre con el peronismo que había estado construyendo Carlos Menem desde 1988, cuando consiguió transformar al peronismo en una confederación de caudillos provinciales conservadores, más fáciles de convencer de las virtudes de un modelo de desarrollo neoliberal¹. En cierta forma, las medidas de Kirchner representan una restauración del peronismo tradicional, a pesar de

¹ Levitsky, Steven. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press. 2003.

haber sido él mismo uno de esos caudillos provinciales que en los años 90 facilitó las reformas menemistas.

En las elecciones parlamentarias que se realizarán en Octubre de este año, Kirchner buscará consolidar ese cambio en su partido, mientras que el tercer sector de la oposición, liderado por Elisa Carrió buscará un espacio intermedio entre el radicalismo y la derecha de López Murphy y Macri. El resultado más probable de estas próximas elecciones es una hegemonía aún más fuerte del peronismo, mientras que la derecha se convertirá en la oposición principal, y el radicalismo podrá incrementar su apoyo electoral del terrible resultado que obtuvo en las elecciones pasadas, sobre todo en el interior del país. Carrió posiblemente sea la gran perdedora ya que su eje principal de campaña, la lucha contra la corrupción y las denuncias contra el establishment político, han sido tomadas por el propio oficialismo como banderas simbólicas².

A diferencia de gobiernos anteriores, como los de De la Rúa o Duhalde, la administración kirchnerista tiene un gran nivel de credibilidad, con fuerte apoyo a sus políticas económicas, sociales y de reformas políticas. A dos años de llegar al poder, Kirchner tiene un nivel de apoyo del 65%, mientras que su gobierno tiene el 45% de la opinión favorable del electorado, con sólo un 18% calificándolo como negativo (*Clarín*, 22/5/04). Si bien estos indicadores muestran un deterioro gradual desde el comienzo de este gobierno, cuando su apoyo era superior al 80%, este es insignificante comparado con lo experimentado por todos los gobiernos anteriores desde el retorno de la democracia en 1983.

Para intentar capitalizar este apoyo de la opinión pública y a la vez, modificar la representación del peronismo en el parlamento, Kirchner ha logrado unificar en una fecha las elecciones parlamentarias en todos los distritos. De esta forma, busca imponer su apoyo a nivel nacional sobre las estructuras electorales de cada provincia. Los perdedores en este cambio son los partidos provinciales, generalmente conservadores y dados a apoyar a la derecha a nivel nacional, y los propios caudillos provinciales de los partidos peronista y radical.

² Kirchner logró la modificación de la composición de la Corte Suprema de Justicia, estableció ciertos criterios de transparencia en el proceso de selección de nuevos jueces federales pero no ha cambiado ninguna de las normas que facilitan la corrupción y falta de representatividad del sistema partidario argentino (Peruzzotti, E., "Argentina After the Crash: Pride and Disillusion", *Current History*, February 2004, vol. 103, no. 670, p. 86-90).

Si bien no tienen fuerte representación partidaria, los sindicatos se han fortalecido en estos últimos años con la recuperación del empleo industrial, luego del letargo en el que cayeron durante la década neoliberal. Una nueva generación de líderes intermedios ha reemplazado parcialmente a la vieja guardia peronista, ilegitimada por su colaboración con el gobierno de Carlos Menem. A través de dos centrales obreras, la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) y la tradicional Confederación General de Trabajadores (CGT), estos nuevos sindicalistas han realizado fuertes huelgas a nivel industrial y sectorial para pedir aumentos salariales. Han tenido un moderado éxito y su presión ha llevado al gobierno a promover aumentos de salarios para todo el resto de la economía formal. Su influencia sobre la política tradicional se ha incrementado en la medida que sus líderes se han alejado del tradicional tutelaje que tenían del partido peronista.

Recuperación económica

Las razones para este nivel de apoyo popular a Kirchner están sobre todo en su política económica³. En términos generales, ha sido una política gradualista, focalizada en reconstruir la demanda local tanto como en la promoción de las exportaciones. Al revés de gobiernos anteriores, Kirchner y su ministro de Economía, Roberto Lavagna, no han realizado reforma estructural alguna ni tampoco han privatizado los últimos bienes fiscales⁴. Esta combinación, más su dureza para negociar una salida al problema de la deuda externa, le han brindado tantos enemigos afuera del país como apoyo doméstico.

La expansión de la demanda doméstica se ha hecho en una medida muy incompleta y sin buscar alterar las relaciones laborales de la década pasada. Mediante decretos presidenciales, los salarios se han incrementado en tramos de 100 o 50 pesos (33 o 17 dólares) en cuatro ocasiones, llevando el salario mínimo efectivo de 300 a 800 pesos, y el promedio de 500 a 1000 (*La Nación*, 2/26/05). Estas medidas afectan exclusivamente a empleados del sector

³ Si bien el gobierno tiene un nivel de aprobación del 70% en temas económicos, su política exterior, de seguridad pública y educación no consiguen más de un 40% de apoyo (Encuesta IBOPE, *Clarín*, 22/5/05).

⁴ El estado mantiene en su poder los tres bancos más grandes del país (Nación, Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires), la administradora de pensiones más importante (Nación), dos centrales nucleares, la central hidroeléctrica más grande del país, y varios otros bienes significativos. El FMI ha insistido en 11 ocasiones desde Febrero 2002 que todos estos sean privatizados a la brevedad posible (<http://www.imf.org/external/country/ARG/index.htm>).

privado que están registrados. Estos representan apenas el 60% de los trabajadores, ya que hay un 35% más no registrado y por ende sin prestaciones sociales ni aportes jubilatorios. El 5% restante son empleados estatales y no han recibido esos aumentos, sino otros bastante menores (*Página12*, 4/12/05). Con todo esto, la caída de los salarios reales de los empleados privados registrados desde el fin del esquema de Convertibilidad en Diciembre, 2001 es de un 15% (Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC, *Índice de Salarios y Coeficiente de Variación Salarial*, Marzo 2005) Para los empleados “en negro” o los estatales, es mucho mayor, de un 30%. Lo mismo ocurre con las jubilaciones, donde los aumentos se han concentrado en los beneficiarios con menores recursos, llevando las pensiones mínimas de 150 a 300 pesos pero apenas incrementando las restantes.

Frente a una inflación acumulada desde ese momento hasta ahora del 70% en los bienes de mayor necesidad como comida, transporte, vivienda y salud, uno esperaría menos satisfacción popular con esta política del gobierno pero dada la catástrofe económica del 2001-2002, cuando la economía de contrajo un 11% y el desempleo subió del 14% al 23%, es probable las expectativas de mejoría hasta hoy eran aún inferiores a los resultados obtenidos.

El desempleo ha bajado hasta alcanzar un 12 o 13% hoy, mientras que se mantienen subsidios de desempleo, llamados “Planes para Jefas y Jefes de Hogar”, para 1.5 millones de personas más (INDEC, *Informe Semestral de Pobreza*, Diciembre 2004). Este es una importante reducción si se observa que hace dos años, 2.5 millones de personas recibían este subsidio de 150 pesos (50 dólares). Si bien estos planes siguen siendo usados como un instrumento de clientelismo para mantener las estructuras de control partidario en zonas urbanas de Buenos Aires y de las ciudades del interior, hay una fuerte presión del gobierno nacional para convertir estos subsidios en un programa de reconversión laboral, haciendo la calificación para éste, dependiente en la participación en cursos gratuitos de relocalización laboral (Economist Intelligence Unit – EIU, *Argentina: Country Report*, Mayo 2005).

Estas ambiciones chocan con la realidad actual, en la cual los beneficiarios de estos subsidios deben realizar tareas comunitarias como contraprestación. Sólo una minoría los realiza mientras que en la mayoría de los casos, este ingreso simplemente aumenta o reemplaza ingresos obtenibles de trabajos temporarios o no registrados, con los cuales muy pocos pueden salir de la pobreza. Los indicadores

nacionales de pobreza siguen dando resultados lamentables, con un 40% de la población calificada como pobre, y un 14% como indigente. Esto sigue siendo peor que los momentos finales de la Convertibilidad, cuando la pobreza alcanzó al 35% de la población en Octubre 2001. Sin embargo, es un avance respecto al peor momento de la crisis del 2002, cuando un 58% de la población estaba en la pobreza y un 25% era indigente (INDEC, *Informe Semestral de Pobreza*, Diciembre 2004). Esta mejoría se debe al incremento del empleo y, parcialmente, a las mejoras salariales y al mantenimiento de las ayudas sociales.

Otra razón para la recuperación de los índices sociales y económicos ha sido la política de Kirchner de dar aumentos de tarifas sólo marginales a las empresas que operan los servicios públicos privatizados durante los gobiernos menemistas. La provisión de electricidad, agua, gas, telecomunicaciones y transporte ferroviario fue pautaada entonces en precios en dólares, sujetos a la inflación de Estados Unidos, para proteger a los inversores extranjeros de los vaivenes de la economía local y aumentar así la ganancia futura de estas empresas. Esta estrategia le sirvió al gobierno de Carlos Menem para lograr precios altos por la privatización de estas compañías. Hoy, estas empresas piden se cumpla con estos acuerdos y reclaman entonces aumentos de hasta el 200% o 300% en las tarifas que cobran por sus servicios (“Under-utilised”, *The Economist*, 27/1/05). Si bien estos aumentos son imposibles de lograr, extraoficialmente dicen que aceptarían aumentos equivalentes a la inflación acumulada desde la devaluación del peso en Enero 2002, un 50% (*Ibid*, *The Economist*). A cambio ofrecen retomar el programa de inversiones de acuerdo a sus contratos y expandir sus redes de atención así como mejorar sus prestaciones. Después de todo, en Argentina, sólo el 60% de la población tiene agua corriente, el 50% servicio de cloacas, el 80% electricidad y la mayoría de las líneas férreas urbanas poseen materiales rodantes de la década del 50 en pésimas condiciones (UNDP, *Human Development Report*, 2004).

El gobierno de Kirchner tiene una visión diferente del tema. Plantea que durante la década neoliberal, las tarifas de los servicios privatizados aumentaron un 60%, muy por encima de la inflación local durante ese período y que las empresas nunca cumplieron con sus compromisos de inversión. Además, sostiene con razón, que tener las tarifas congeladas no les ha impedido a estas firmas mantener su rentabilidad. De hecho, casi todas las empresas de servicios privatizados han dado ganancias a sus matrices durante el año pasado (EIU, *Country Report*, Mayo

2005). Si bien tienen fuertes deudas en dólares, también es así para otras empresas en otros sectores y éstas han logrado refinanciar sus pasivos. Por lo tanto, la devaluación no es una razón para aumentar las tarifas. Si lo puede ser la inflación, dice el gobierno, y estaría dispuesto a aceptar aumentos en las tarifas sólo en la medida que han aumentado los ingresos de los trabajadores (*Clarín*, 3/24/05).

Más allá las declaraciones de uno y otro bando, lo que queda es que si se acuerdan estos aumentos, la inflación se aceleraría, erosionando las escasas mejoras sociales y salariales obtenidas en estos dos últimos años. También impactarían muy fuerte en el costo de las empresas productoras de manufacturas, perdiendo capacidad de exportar o de sustituir importaciones, los dos ejes de la recuperación industrial desde Diciembre 2002 (EIU, *Country Report*, Mayo 2005).

El Banco Mundial, patrono de estas privatizaciones en la Argentina (y en gran parte del mundo en desarrollo, también), creó a principio de los años noventa en París un tribunal para dirimir problemas entre inversionistas privados y países en desarrollo (CIADI). Para obtener cualquier financiación del BM, estos países deben aceptar subordinarse a este tribunal cuando tengan problemas con empresas inversoras (Ver detalles en <http://www.worldbank.org/icsid/>). 27 empresas con inversiones en los servicios privatizados de Argentina le han iniciado 42 juicios diferentes desde el 2002. La corte ha sido políticamente lenta para facilitar las posibilidades de acuerdo entre las partes y también, para evitar tener que probar su propia capacidad para castigar al culpable (*BusinessNews Americas*, 1/23/05). El gobierno de Kirchner considera esta corte como un atentado a la soberanía de Argentina y ha combinado amenazas, ofertas de aumentos de tarifas y diplomacia frente a los gobiernos europeos de donde provienen casi todas estas empresas inversoras, para disuadirlas de continuar sus casos. Hasta ahora, Kirchner sólo ha logrado que 4 empresas desistan de sus acusaciones; la más importante, Gas Natural Ban, una empresa española que maneja la distribución del gas en la zona metropolitana de Buenos Aires (*El País-España*, 3/9/05). Los otros casos se definirán durante el curso de este año y el próximo, y probablemente el gobierno argentino finalmente se decida a participar en este proceso. Es muy probable que no acepte los veredictos, sin embargo, ya que estos obviamente serán a favor de los inversores y además, son absolutamente inapelables (“Under-utilised”, *The Economist*, 27/1/05).

Mientras tanto, siguen las negociaciones con las empresas privatizadas en Buenos Aires. Hay hasta ahora ciertos ajustes menores de precios en agua, electricidad y gas, concentrados en las tarifas industriales, pero no con todas las empresas, sólo las mayores. El gobierno insiste que como contrapartida, las empresas privatizadas deben abandonar los juicios en el CIADI para poder subir estos precios. Otras medidas del gobierno han sido el uso de la presión de la opinión pública en audiencias públicas obligatorias para examinar los aumentos pedidos por las privatizadas y de grupos de activistas sociales ligados al kirchnerismo para tomar temporariamente algunas de las plantas o bloquear oficinas de las privatizadas. También ha dado un fuerte apoyo a las protestas y huelgas de los trabajadores en esos sectores para recomponer sus salarios (casos Telefónica y Edesur, por ejemplo) (*La Nación*, 12/14/04).

Política monetaria y fiscal

El gobierno de Kirchner hasta ahora se ha caracterizado por una política gradualista en lo macroeconómico, empujando la economía hacia una baja de la tasa de inflación con tasas de interés moderadamente positivas y un tipo de cambio competitivo. Esto favorece a los sectores productivos de la economía, especialmente al industrial, mientras que reduce las posibilidades de ganancias puramente financieras del sector bancario. De esta forma, Kirchner y su ministro de Economía, nuevamente favorecen a la burguesía nacional por sobre los inversores extranjeros, localizados en su mayoría en el sector bancario, aparte del sector servicios ya explicado.

Esta política proviene de varias fuentes. En primer lugar, está la convicción del gobierno actual de que el modelo neoliberal de la década pasada no es sustentable, que una economía basada en la especulación con fondos traídos del exterior para ser prestados localmente a tasas diferenciales de interés no sirve para promover un desarrollo de largo o incluso, mediano plazo. Por ende, la meta de mantener la tasa de interés a niveles apenas positivos. En segundo lugar, está el enfrentamiento con el sector bancario que tuvo el gobierno de transición anterior, liderado por Eduardo Duhalde, por la compensación que la banca extranjera pedía al estado por la devaluación y pesificación asimétrica realizada sobre depósitos y préstamos. Estos fueron compensados bajo presión del FMI durante el año 2003 pero sólo en forma parcial. Por lo tanto, siguen buscando la forma de conseguir una compensación mucho mayor. La reacción oficial es entonces mantener políticas que desfavorezcan a este sector hasta hacerlo desistir de

sus presiones (EIU, *Country Report*, Diciembre 2004). En tercer lugar, la combinación de una tasa de interés real baja y un tipo de cambio competitivo le permite al fisco mantener sus cuentas en orden, generar un superávit para pagar deudas y renegociar la deuda externa en términos más favorables.

Los resultados de estas políticas en un contexto de recuperación económica al 8-9% anual en el bienio 2003-2004 más una importante mejora en las exportaciones, que han crecido al 15% anualmente en este período, le ha permitido al estado mantener sus cuentas en orden, logrando superávit fiscales del 4% del producto bruto interno. Por cierto que los magros aumentos dados a empleados estatales y jubilados han contribuido a este resultado. Por ende, puede concluirse que es una política muy moderada, no populista pero tampoco neoliberal, que simplemente busca incrementar margen de maniobra propio. La meta de esta política fiscal es reducir la vulnerabilidad de Argentina al FMI y sus aliados domésticos, que buscan el retorno al neoliberalismo de la década anterior.

Hacia el futuro, es probable que estas políticas se mantengan. Los repetidos augurios de que el crecimiento no podría continuar luego de la recuperación de los últimos años van cayendo en el descrédito pero si se puede reconocer un lento proceso de desaceleración del crecimiento⁵. La economía crecería un 7%, este año y un 6%, en el 2006 (Banco Central de la República Argentina, *Informe REM*, Mayo 2005). Si bien esto es muy superior a los resultados de los otros países del Cono Sur y refuerza la convicción del gobierno de seguir políticas alternativas a las pedidas por el FMI, la tasa de inversión se está recuperando a un paso algo inferior a lo necesario para mantener un alto crecimiento durante más tiempo⁶. El año pasado fue del 18% del PBI, y este año podría alcanzar el 20% pero se necesita mucho más para seguir creciendo a este ritmo del 7-9%.

Esta falta de inversión por el control de precios y tarifas se nota sobre todo en el sector energético. Las

⁵ Por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI pronosticaron en Octubre 2002 que el PBI argentino crecería un 3% en el 2003. En Octubre 2003, estimaron que aumentaría un 4% en el 2004 y ahora predicen un crecimiento del 4% para el 2005. El crecimiento fue del 8.4% en el 2003, 9% en el 2004 y probablemente sea del 7% o mas en el 2005 (el primer trimestre mostró un crecimiento del 8.4%).

⁶ En comparación, en el 2003 y 2004, Chile creció al 3% y 6%, respectivamente. Brasil, al -1% y 5%. Uruguay, al 3% y 12%. La estimación de CEPAL para el 2005 es de 5% para Chile, 3% para Brasil y 5% para Uruguay (CEPAL, *América Latina y el Caribe. Proyecciones 2005*, www.cepal.cl).

empresas explotadoras de gas y petróleo no pueden aumentar sus precios por controles estatales y por lo tanto, han reducido sus gastos de exploración y producción para presionar al gobierno a que cambie de actitud. Kirchner ha hecho acuerdos con Bolivia y Venezuela para importar gas y combustibles y así poder evitar esta “huelga” de inversores, en este caso españoles en YPF-Repsol y estadounidenses, EXXON y otras.

Hay dos lecturas de este problema general de la inversión. La neoliberal dice que esta es baja por que no hay “seguridad jurídica”, expresión creada para indicar que el gobierno no toma las medidas pedidas por las empresas privatizadas y los bancos extranjeros (los grandes inversores de la década anterior) como dolarización de las tarifas y apreciación del peso con tasas de interés altas para incrementar sus ganancias en el arbitraje internacional de flujos financieros. La otra lectura es que hay insuficiente inversión por el cambio estructural operado en la economía, al modificar los incentivos del modelo financiero-exportador de materias primas de los noventa a uno industrial-exportador de manufacturas y de sustitución de importaciones, pide otro comportamiento de los inversores con vistas a más largo plazo. Estos siguen dudando que este esquema se mantenga en el tiempo dada la hostilidad externa a este cambio en el FMI, los países del G-7 (principales inversores en las privatizaciones de servicios) y sus agentes en la economía doméstica (empresas privatizadas y sector bancario extranjero).

Este problema es importante dado que el gobierno mantiene una política social de baja intervención, como ya fue explicado antes. Por lo tanto, sus posibilidades de mantenerse en el poder dependen de un crecimiento rápido de la economía que permita seguir reduciendo el desempleo y la pobreza sin tener que realizar gastos sociales significativos. Como ya lo descubrió el gobierno de Menem en los noventa, las ganancias políticas por lograr una recuperación económica se pierden rápidamente si la economía no sigue creciendo de acuerdo a las expectativas de aquellos que todavía no pudieron beneficiarse de su mejoría. Es decir, si la inclusividad del modelo económico no aumenta, el gobierno pierde legitimidad política-electoral y eventualmente, también pierde el control del poder.

Relaciones con el FMI

Este bienio del gobierno de Kirchner puede resumirse en enfrentamiento a nivel político y cierta colaboración a nivel técnico con el FMI. Este suspendió su apoyo al gobierno en Junio 2004,

cancelando el acuerdo firmado en 2003, al considerar que Argentina no estaba haciendo las reformas cualitativas necesarias en términos de privatizaciones de bancos públicos, ajustes de tarifas de servicios privatizados y negociación de la deuda (<http://www.imf.org/external/country/ARG/index.htm>). Argentina decidió no buscar un nuevo acuerdo y desde Septiembre 2004, ha estado pagando todos sus vencimientos. En Mayo 2005, el FMI acordó postergar los pagos opcionales de Argentina y sólo pedirle que siga pagando los impostergables, un descuento de 2500 millones de dólares respecto a los 5200 que debía pagar este año⁷. Argentina ha decidido no hacer los cambios pedidos por el FMI en términos de privatizaciones ni satisfacer a las empresas a cargo de los servicios privatizados en sus pedidos y esto siguen siendo los obstáculos insalvables para acordar con este (el FMI no tiene un criterio preciso para ese último punto y sólo se guía por lo que digan estas multinacionales respecto al estado argentino). El gobierno argentino tampoco ha aceptado ponerse una meta de ahorro fiscal del 4.5% como pide el FMI y mantuvo una propia del 3% para el 2004, que sobrecumplió hasta obtener un 4.7%. Para el corriente año, se ha propuesto una meta del 3.6%, que muy probablemente también supere. Desde el punto de vista del gobierno argentino, lo principal es no tener limitaciones a su política pero esto es precisamente lo que busca el FMI, al ponerle límites al gobierno en su capacidad fiscal.

En política monetaria, el desacuerdo también es profundo. El FMI quiere un programa de metas de inflación (“*inflation targeting*”) para mantener las posibilidades del estado argentino limitadas en términos de compra de divisas y así, establecer un vínculo más claro entre política monetaria y pago de deuda externa, reestableciendo parcialmente el modelo de la década de los 90. El gobierno argentino se niega, y mantiene un tipo de cambio alto y semi-fijo sin metas de inflación claras para poder acumular reservas en dólares a través de la balanza comercial y la de pagos privados (que ha retornado a un balance positivo para Argentina, indicando el fin de la fuga de capitales que comenzó en Marzo 2001). La idea es luego poder usar estos recursos para pagar la deuda con el FMI y los acreedores privados.

⁷ Entre Febrero 2002 y Mayo 2005, Argentina ha hecho pagos netos por 3.600 millones de dólares al FMI. En comparación, Argentina recibió del FMI un flujo de préstamos neto de 17.200 millones durante los gobiernos de Menem y De la Rúa, incluyendo los 9,600 recibidos justo antes del final de la Convertibilidad. Las cifras son similares para los flujos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a quienes Argentina ha hecho pagos netos por 5.000 millones de dólares en este mismo período, reduciendo su deuda con estas instituciones de 19.000 a 14.000 millones de dólares.

Dada las diferencias, es muy poco probable que el gobierno y el FMI puedan hacer un nuevo acuerdo este año. De hecho, Kirchner personalmente tenía (o tiene) la ambición de conseguir suficientes reservas para pagar todo lo adeudado al FMI sin hacer ningún acuerdo en los meses y años futuros. También ha buscado activamente la posibilidad de pagar toda la deuda de 11.500 millones con esta institución de una sola vez con las reservas existentes (*Página12*, 11/12/04). Lavagna y sus colaboradores aparentemente no están de acuerdo por las consecuencias que esta situación podría desencadenar (*Clarín*, 11/20/04). Las hipótesis son: que con reservas muy bajas, podría haber una corrida contra el peso para desestabilizar la economía y crear las condiciones para un "golpe de mercado" neoliberal que restaure el orden existente hasta el 2001. Otra es que sin la presión del FMI, los sindicatos y facciones provinciales del partido de gobierno podrían presionar con mucha mayor fuerza para que se suban los gastos fiscales en salarios y se perdonen deudas provinciales al gobierno nacional (EIU, *Country Report*, Mayo 2005). Esto generaría un fuerte deterioro de la economía fiscal y probablemente, un cuadro de inflación creciente, lo cual también podría facilitar la concreción de la primera hipótesis.

Por ende, el FMI y el gobierno argentino tienen fuertes intereses en mantener el status quo actual, en el cual ninguno puede ganar lo que quiere (aunque evidentemente Argentina está logrando más de lo que ha logrado el FMI) pero los dos temen perder lo que tienen. El gobierno de Kirchner mantiene así presiones domésticas por mayor gasto fiscal a raya y se mantiene bajo la supervisión (nominal, desde Setiembre 2004) del FMI para tranquilizar a inversores locales, temerosos de una reversión de las reformas neoliberales de los 90. Es un cuadro de equilibrios múltiples por decirlo en términos económicos, lo cual vale como estructura de análisis ya que sugiere la existencia de múltiples resultados posibles. El más factible es que Argentina no acuerde con el FMI, el FMI no logre las reformas que quiere pero si consiga que Argentina no revierta, por el momento, las reformas que el FMI apadrinó en Argentina en la década pasada⁸.

Negociación de la deuda externa privada

⁸ Como la política impositiva regresiva (1992), la privatización del sistema jubilatorio (1994) y la semi-privatización del sistema de salud pública (1993-7), las privatizaciones de los servicios públicos (1989-1995), la liberalización comercial (1989-1992), la desregulación del sector financiero (1989-1991) y la progresiva reducción de los derechos laborales (1992-2000).

Luego de varios inconvenientes y revisiones de la propuesta argentina, el gobierno lanzó la renegociación de la deuda externa con bonistas privados en Enero de este año, que concluyó en Febrero con un apoyo de los tenedores del 76.1% de los bonos. En ningún momento el gobierno aceptó negociar con los bonistas como un grupo entero ni tampoco escuchó las ofertas de los grupos que surgieron para representar a estos bonistas en Italia, Alemania, Estados Unidos y Japón. A pesar de esta intransigencia o quizás gracias a ella, logró la renegociación de deuda externa más grande de la historia, equivalente a 88.000 millones de dólares emitidos en 112 bonos diferentes en 16 monedas. El 95% de los bonos en manos de inversores locales fueron presentados a este canje, mientras que el 66% de los extranjeros hicieron lo mismo (el 40% de los bonos de la deuda “externa” argentina están en manos de argentinos). De hecho, sólo los bonistas italianos, con un 20% de aceptación, quedaron en mayoría afuera de la propuesta (*La Nación*, 3/11/05). Aquí es notoria la mano de los bancos locales de cada país para facilitar o impedir el acuerdo. Mientras que los bancos de EEUU, Japón, Alemania, Francia, España e Inglaterra apoyaron el canje a regañadientes, los bancos italianos prefirieron desafiar al gobierno argentino a un fracaso de la operación. Acciones de último momento del sistema judicial italiano que investiga la operatoria de esas entidades y sus consecuencias sobre los bonistas ayudaron a que un porcentaje de bonistas de ese país si participaran.

La resistencia de los bancos extranjeros a esta propuesta de renegociación estaba anclada en dos factores. Por un lado, está el rol cumplido por ellos durante la década anterior en vender esos bonos anteriores, aconsejando a sus clientes para que los compraran y así hacerse de importantes comisiones. Si ahora estos bonos pierden gran parte de su valor con una propuesta argentina que mediante la reducción del valor nominal y la extensión de los plazos de maduración, los redujo al 35% de su valor anterior, se abre la posibilidad de que los tenedores de estos bonos enjuicien a los bancos por sus pasados consejos de compra y busquen así recuperar parte del dinero invertido (“The barber of Buenos Aires”, *The Economist*, 5/3/05). Por el otro lado, está el precedente que puede marcar esta negociación en otras deudas externas de países en desarrollo, donde un país podría efectivamente cambiar las reglas del juego y el valor de los bonos sin enfrentar penas por ello (*Financial Times*, 6/3/05). Esto afectaría las emisiones futuras de otros bonos de países en

desarrollo, una fuente importante de ingresos de estos bancos internacionales⁹.

A pesar de todo, la mayoría de los bancos extranjeros aceptaron la propuesta argentina luego de considerar que la propuesta argentina no mejoraría en el futuro y el costo de oportunidad por no poder participar en más negocios de emisiones de deudas de otros países era demasiado oneroso (*Wall Street Journal*, 7/3/05). Los gestos del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, advirtiendo que los bonos de deuda extranjeros “naturalmente” tienen retornos altos dados sus altos riesgos de no pago y su vocación de no intervenir para no alterar las reglas del mercado fueron interpretados como un apoyo tácito a la estrategia argentina de renegociación (*Financial Times*, 21/2/05). También fueron vistos como un apoyo en el futuro, si aparecieran demandas de bonistas contra los bancos comercializadores de estos bonos argentinos.

El impacto final para el gobierno argentino es una reducción de la deuda externa de 180.000 millones de dólares a 120.000, que la lleva a un nivel mucho más sustentable en el tiempo que el existente durante la década anterior. Si bien la relación entre deuda y PBI es peor que antes de la declaración de suspensión de pago de la deuda por el efecto de la devaluación del peso en ese período (deuda/PBI es 75% ahora frente a 62% en Diciembre 2001), la relación entre exportaciones y deuda es mucho mejor, especialmente si se considera el fuerte superávit comercial del modelo de desarrollo actual. En segundo lugar, al estar la deuda nueva emitida en plazos muchos más largos, promediando 26 años en vez de 12, y con intereses más bajos, alrededor del 6% en vez del 11%, es mucho más sustentable en el tiempo (“Resultado del canje de deuda”, Marzo 2005, www.mecon.gov.ar). En tercer lugar, al estar el 60% de los nuevos bonos denominados en pesos y el resto en dólares, se establece una relación mucho más cercana a la evolución de la economía local, mientras que los bonos en dólares reemplazan varias emisiones hasta ahora denominadas en euros, libras esterlinas o yenes, algo que temporariamente alivia el crecimiento de la deuda por revaluaciones de estas monedas frente a la estadounidense.

Queda por resolver la situación de los bonistas que decidieron no entrar en el canje. El FMI sigue

⁹ El descuento obtenido por Argentina en esta negociación es superior a cualquier anterior entre un país en desarrollo y bonistas en su mayoría de países industrializados. En comparación, Rusia renegoció su deuda en 1998 con una quita del 40% y Ecuador, en el 2000, con una del 25%. Los montos en estas negociaciones también fueron mucho menores.

pidiendo una solución para ellos pero el gobierno argentino no parece tener mucho apuro hasta ahora. Recientemente logró una victoria en las cortes estadounidenses contra una de las instituciones que no quiso entrar en el canje, el fondo Elliott, especializado en comprar bonos basura y luego enjuiciar a sus emisores para hacer ganancias. El 24% de los bonos que no entraron al canje representan 20.000 millones de dólares más, que si fueran cambiados en las mismas condiciones que los originales, podrían significar unos 7.000 millones de deuda más para Argentina. No es una cifra menor pero el costo político de reabrir el canje, luego de una ley que pasó el parlamento a expreso pedido de Kirchner que lo impide, es mucho mayor. En un año electoral como éste, lo más probable es que no se concrete o se haga en términos aún peores para los bonistas que el dado en Febrero de este año. El FMI busca solucionar esto a la brevedad posible y tratando de reducir las ventajas de Argentina para no empeorar aún más (para los inversores) el precedente creado por este proceso en las finanzas internacionales.

Conclusión

La recuperación de la economía argentina en estos dos últimos años está indudablemente ligada a las políticas seguidas por el gobierno de Kirchner, sobre todo su manejo fiscal y monetario. La dureza para negociar con las empresas a cargo de los servicios privatizados y el FMI han ayudado también hasta ahora.

Sin embargo los resultados son mucho menos impresionantes en términos de resultados sociales, con reducciones de pobreza y desempleo que sólo muestran la enormidad del camino por recorrer para realmente recuperar a Argentina de la crisis que tuvo en el 2001.

A pesar del enojo de sus críticos y el entusiasmo de sus partidarios, la administración Kirchner es poco ideológica en sus prácticas de gobierno, mostrando en la combinación de medidas aquí explicadas un muy fuerte pragmatismo. Por ende, para los restantes dos años de este gobierno, sólo se puede pronosticar su tendencia a modificar sus políticas y metas de acuerdo a las necesidades políticas y económicas del momento.