

Argentina una vez más frente al abismo. Crisis económica y renegociación de la deuda externa

Pablo Palumbo

Desde los primeros días del 2020 el gobierno argentino se encuentra renegociando el calendario de pago con los acreedores externos (privados y FMI) para evitar la cesación de pagos. Pero ¿cómo se llegó a esta situación? ¿Por qué la deuda argentina es insostenible? ¿Cómo se relaciona la crisis de la deuda actual con las crisis económicas cíclicas que sufre el país? Para responder estas preguntas el artículo traza el proceso político-económico desde el *default* del 2001 hasta la crisis actual.

1) Crisis social, política y económica del 2001

A inicios de 2001, la economía argentina se encontraba en una recesión que había comenzado en 1998, la deuda pública externa era de 132 millones de dólares (casi el 50% de su PIB), el desempleo ascendía al 21%, la pobreza alcanzaba a más del 50% de la población y el gobierno aplicaba políticas de ajuste fiscal supervisadas por el FMI. En las elecciones intermedias de octubre la ciudadanía expresó su descontento con el gobierno.

En diciembre 2001 una serie de medidas económicas que restringían la extracción de dinero de los bancos (el “corralito”) desencadenó la protesta de los ahorristas de clase media. Los sectores populares respondieron a las políticas de ajuste del gobierno con saqueos a supermercados y comercios. Ambos sectores unieron sus luchas en las calles. En las violentas jornadas del 19 y 20 de diciembre, a través de “cacerolazos” (se manifestaba golpeando ollas y cacerolas) y “piquetes” (cortes de calles y rutas), la consigna apuntaba contra la élite política: “que se vayan todos”. El presidente Fernando De la Rúa, sin el apoyo de su partido (Unión Cívica Radical-UCR) ni de la oposición, decidió renunciar. Siguiendo la “ley de acefalía”, el cargo lo ocupó el presidente provisional del Senado Ramón Puerta (debido a que el vicepresidente Carlos Álvarez había renunciado el año anterior) y convocó a una Asamblea Legislativa para conformar un nuevo gobierno. La Asamblea eligió al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, para hacerse cargo del ejecutivo. En su discurso inaugural declaró la cesación de pagos y fue ovacionado por todo el recinto. Una semana más tarde debió renunciar ante la falta de apoyo de los gobernadores de su partido, el justicialista o peronista (PJ). Nuevamente, la Asamblea Legislativa se reunió y eligió al senador por Buenos Aires Eduardo Duhalde, como presidente interino hasta 2003.

En enero de 2002, Duhalde dejó sin efecto la ley de convertibilidad del peso que mantenía la paridad con el dólar (1 a 1). Ese año el peso argentino acumuló una devaluación de 137% y la deuda externa pasó a representar el 160% del PIB. El presidente interino sostuvo la decisión de suspender el pago de los vencimientos de deuda e intereses y “pesificó” la economía. Durante ese año, el gobierno estableció impuestos a las exportaciones agrícolas (“retenciones”), cuya recaudación se destinó a programas sociales de transferencia para contener a los sectores postergados, tales como el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Además impuso controles a los movimientos de capitales y anuló los contratos de los servicios públicos que habían sido establecidos en dólares.

Siguiendo el análisis de Damill y Frenkel (2014), la década que continuó puede dividirse en dos períodos: a) recuperación económica (2003-2007) y b) agotamiento del modelo (2008-2015). A continuación, presentamos cada uno de ellos.

2) Recuperación económica (2003-2007)

En abril de 2002 Duhalde nombró ministro de economía a Roberto Lavagna, un economista peronista vinculado a las ideas del *desarrollismo* y la producción para el mercado interno. Luego de la brusca devaluación del peso y el encarecimiento de los insumos importados, el ministro impulsó la sustitución de importaciones por producción local. Este cambio en el modelo de desarrollo, orientado a la producción y al mercado interno, rápidamente se reflejó en aumentos de la ocupación laboral y los salarios. La reactivación económica fue acompañada por un cambio en el contexto internacional, caracterizado por el aumento de la demanda y de los precios de *commodities* exportados a China (en el caso argentino, la soja). Con los impuestos recaudados de estas exportaciones el gobierno logró equilibrar las cuentas fiscales. Por lo tanto, la economía estaba creciendo con superávit fiscal y superávit externo (“superávits gemelos”).

Duhalde se había comprometido con los gobernadores del PJ a no buscar su reelección en 2003. Las elecciones presidenciales se caracterizaron por la lucha interna en el peronismo, en el cual se confrontaban las candidaturas de Carlos Menem, expresidente vinculado a las ideas monetaristas; Rodríguez Saá, gobernador de San Luis y expresidente interino; y Néstor Kirchner, gobernador de Santa Cruz apoyado por Duhalde. Todos los candidatos se presentaron en las elecciones, convirtiéndolas en una interna abierta *de facto*. El primer lugar lo obtuvo Menem con 24% de los votos mientras que el segundo fue ocupado por Kirchner con 22%. Como ningún candidato había logrado la mayoría necesaria, se debía realizar una segunda vuelta (*ballotage*). Sin embargo, Menem renunció a participar porque todas las encuestas predecían una derrota aplastante.

Kirchner se convirtió en el nuevo presidente y ratificó en su cargo al ministro de economía para darle continuidad a la gestión anterior. Sus acciones de gobierno buscaron diferenciarse de las ideas económicas de Menem. Durante la gestión de Kirchner, se logró definitivamente la estabilización cambiaria y monetaria. En lo cambiario se estableció, por un lado, una flotación administrada (con intervención del Banco Central), en contra de los deseos del FMI que impulsaba una flotación libre. Por otro lado, se obligó a vender directamente al Banco Central los dólares provenientes de la exportación. En lo monetario, se rescataron la totalidad de los bonos al portador emitidos por las provincias que circulaban como billetes de curso legal (“cuasi monedas”). Entre 2003 y 2007 el PIB creció a “tasas chinas” con un promedio anual cercano al 9%, manteniendo los superávits gemelos. En 2005, luego de una negociación encabezada por el ministro de economía Lavagna, se logró reestructurar la deuda pública en default con una quita cercana al 75%. La aceptación de los bonistas privados fue alta, se canjeó más del 76% de la deuda.

En octubre de 2005 se celebraron elecciones legislativas donde se formalizó la ruptura de Kirchner con el tándem Duhalde-Lavagna. Tras vencer al duhaldismo, Kirchner expulsó del gobierno a Lavagna y comenzó a tomar las decisiones económicas él mismo. La razón principal de la ruptura fue la capitalización política del éxito económico: Kirchner calculaba que Duhalde y/o Lavagna podrían presentarse en las futuras elecciones presidenciales.

Los primeros días del 2006 Kirchner decidió cancelar anticipadamente la deuda con el FMI. El gobierno desembolsó más de 9.5 millones de dólares, para evitar que el

organismo supervisara sus acciones. Este hecho fue presentado como un acto de soberanía ante la ciudadanía debido a los antecedentes de políticas fallidas del FMI en el país (Frenkel y O'Donnell, 1978).

Todas las variables macroeconómicas mostraban una evolución favorable, sin embargo el rápido crecimiento comenzó a generar presión sobre el índice de precios. Debido a la carrera presidencial del 2007, el kirchnerismo decidió no aplicar un programa antinflacionario que “enfriara” a la economía. Por el contrario, decidió intervenir el organismo encargado de las estadísticas oficiales (INDEC) para manipular la medición. A este síntoma de agotamiento del modelo y la ausencia de compromiso político para corregirlo, los acompañó la crisis financiera internacional de 2007-2008.

3) Agotamiento del modelo (2007-2015)

En octubre de 2007 Kirchner decidió impulsar a su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, como su sucesora. Cristina Fernández se impuso con el 45,25% de los votos en primera vuelta, ante una oposición muy fragmentada. A poco de asumir, la presidenta se debió enfrentar a los efectos de la crisis internacional sobre el país y una inflación que alcanzaba el 25% anual. Como Argentina se encontraba aislada de los mercados financieros, la crisis llegó por la vía comercial: caída en los precios de los *commodities* y reducción de la demanda. Ante este contexto, el anuncio de un aumento de los impuestos a la exportación condujo a un enfrentamiento con los productores de bienes de exportación. El *lock out* patronal del campo desgastó el capital político del kirchnerismo y rompió la coalición de gobierno. En busca de mayores recursos fiscales para aplicar políticas expansivas en medio de la crisis, Cristina Fernández de Kirchner impulsó en 2008 la nacionalización del sistema de pensiones.

Las políticas para controlar la inflación generaron distorsiones en los precios. Por ejemplo, el transporte público y las tarifas energéticas fueron subsidiadas por el gobierno nacional. Esta masa de subsidios desgastó las cuentas públicas hasta generar a partir de 2011 una situación deficitaria. En el año 2009 se produjo una caída del 4% del PIB y la primera derrota electoral del kirchnerismo. Ese año, el gobierno pagó una parte de la deuda con reservas del Banco Central, a pesar de la crítica de la oposición, y anunció un nuevo canje para los tenedores de bono que no ingresaron al canje de 2005. El canje, con una quita del 50%, fue aceptado por el 97% de los acreedores que continuaban en *default* (entre los que se encontraban la mayoría de los bonistas italianos).

Luego de la sorpresiva muerte de Néstor Kirchner en 2010, el humor social comenzó a cambiar y la imagen de Cristina Fernández repuntó. En 2011 la presidenta logró su reelección cómodamente, con más del 54% de los votos. A pocas semanas de iniciar la nueva gestión, estallaron escándalos de corrupción que involucraban al vicepresidente Amado Boudou. Entre 2011 y 2015 la economía se mantuvo estancada y con alta inflación (estanflación). En 2011, las cuentas públicas comenzaron a arrojar déficit y en 2012 comenzó el déficit en el frente externo (principalmente por la importación de energía). El desequilibrio externo condujo a una escasez de dólares que obligó al gobierno a imponer un estricto control de cambio (“cepo cambiario”). Ante la imposibilidad de aumentar los impuestos o de acceder al crédito externo para hacer frente al déficit fiscal, el gobierno comenzó a emitir pesos aceleradamente. La impresión de billetes generó más presión sobre los precios. Las críticas a la política económica y al estilo político de la presidenta llevaron a que una facción del PJ desafiara y derrotara al oficialismo en las elecciones. La unidad de la oposición aumentaba sus posibilidades de acceder al gobierno en 2015.

En cuanto a la deuda, estos años se caracterizaron por el conflicto judicial con los *holdouts* o fondos buitres (fondos de inversión que compran los bonos a bajo costo durante la cesación de pagos y luego reclaman a los países el pago original). Por otra parte, en 2014 el gobierno argentino regularizó su deuda en default con el Club de París. En el final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la deuda correspondía al 52% del PIB y buena parte estaba denominada en pesos.

4) Cambio del modelo: presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)

En las elecciones de 2015 Mauricio Macri, jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, resultó electo presidente en segunda vuelta. El flamante presidente, cercano a las ideas monetaristas, lideraba una coalición entre su partido (PRO), la UCR y la Coalición Cívica (CC). El diagnóstico de su equipo económico fue que el “populismo” kirchnerista, fomentaba el consumo interno a través de medidas proteccionistas, subsidios y con emisión monetaria: los desequilibrios macroeconómicos y el índice de pobreza cercano al 30% fueron bautizados como la “pesada herencia”. Por lo tanto, la inflación era el resultado de la impresión de billetes, el déficit fiscal y el aumento de los salarios. El plan de acción incluyó una política de ajuste fiscal gradualista financiando el déficit con crédito internacional, eliminación de impuestos a los sectores empresarios, desregulación de las tarifas de transporte y energía, liberación de las trabas a la importación de bienes para que pudieran competir con la industria nacional y aumento de la tasa de interés para atraer los dólares hacia bonos denominados en pesos.

Para desarrollar este plan el gobierno debía, en primer lugar, liberar el control de cambio (que implicaba una devaluación del 30%) y acordar con los acreedores más rígidos (*holdouts*) para salir definitivamente del default. Logró ambos objetivos con éxito, permitiendo nuevamente el acceso de Argentina al crédito internacional. También se desreguló el ingreso de capitales lo que atrajo inversiones financieras o especulativas de corto plazo. En los siguientes dos años la economía tuvo un leve repunte y recibió préstamos cercanos a los 40 mil millones de dólares. Con expectativas positivas, el oficialismo logró un resonante triunfo electoral en las legislativas de 2017 (los candidatos macristas se impusieron a Cristina Fernández en la provincia de Buenos Aires).

Luego de la victoria electoral el gobierno buscó acelerar su plan de reformas fiscales, tributarias y en el sistema de seguridad social. Sin embargo, el año 2018 será recordado como uno de los peores años en la historia económica del país. Los cambios en la coyuntura internacional y una mala cosecha demostraron la vulnerabilidad del plan del gobierno. Durante ese año la salida de capitales (producto de un aumento de la tasa de interés en EE. UU.) obligó a una devaluación del peso de más del 50%, el aumento de la tasa de interés a más del 70%, una caída del PIB del 3% y una inflación cercana al 40%.

Al perder el financiamiento internacional, el gobierno debió recurrir a un rescate del FMI por 50 mil millones de dólares (el más grande en la historia del organismo). El presidente se comprometió a reducir el déficit primario a cero. Para ello volvió a gravar las exportaciones y profundizar las políticas de ajuste. Con la devaluación los salarios se desplomaron, aumentó la desocupación y el índice de pobreza alcanzó el 40%. Hacia el final de la gestión de Macri, la deuda externa era de 320 millones de dólares, correspondientes a un 90% del PIB y con un calendario de pagos inverosímil.

La campaña reeleccionista del 2019 transcurrió en un contexto de ajuste y con todas las variables macroeconómicas en contra. La incertidumbre política motivó más

desajustes económicos. Por el lado de la oposición, el peronismo acordó unirse y formar el Frente de Todos, liderado por Alberto Fernández, Sergio Massa y Cristina Fernández de Kirchner. En primera vuelta, con el 48% de los votos, Alberto Fernández fue electo presidente y Cristina Fernández retornó al poder como vicepresidenta. Macri se ubicó en segundo lugar, reteniendo un 40% de los votos.

5) Conclusiones

La descripción de la política económica desde 2001 hasta la actualidad muestra la falta de acuerdo en la dirigencia política sobre el modelo de desarrollo económico a largo plazo, la incertidumbre que generan los vaivenes en la política económica con cada cambio de gobierno y la lógica cortoplacista que rige las decisiones de los actores político y económicos.

A pesar de estos desacuerdos en la política económica, también es necesario destacar la solidez del sistema democrático para procesar los distintos cambios dentro de las reglas del juego, especialmente teniendo en cuenta un contexto regional convulsionado (el declive democrático en Venezuela, la destitución de Morales en Bolivia, las violentas movilizaciones en las calles de Chile y el ascenso de un outsider radicalizado como Bolsonaro en Brasil).

6) Referencias

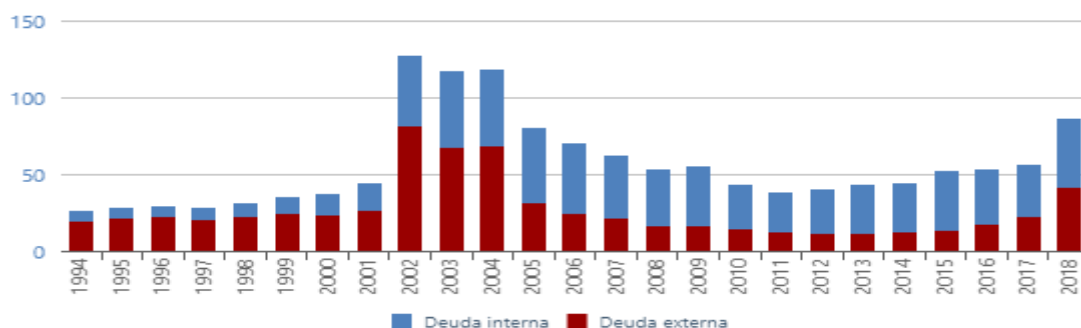
Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2014). “La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”. En Peruzzotti E. y C. Gervasoni (eds.) *¿Década Ganada? Evaluando el legado Kirchnerista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Frenkel, Roberto y O’Donnell, Guillermo (1978). “Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos”. *Estudios CEDES*, Vol 1, N° 1.

Smink Veronica (20/02/2020). “Quién es el responsable de la enorme deuda de Argentina (la más grande de América Latina)”. En *BBC NEWS MUNDO*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51540061>

Timerman, Jordana (10/02/2020). “Postales de la crisis de eterno retorno argentino”. En *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/02/10/espanol/opinion/crisis-argentina.html>

Gráfico N°1. Deuda del gobierno central como porcentaje del PIB



Fuente: [Estadística de la CEPAL](#)