

[Imprimir Página Web](#)

Incertidumbre política, aislamiento internacional y ¿reactivación económica?

Pablo Gerchunoff

ARI Nº 114-2002 - 5.12.2002

Tema: La Argentina política se halla sumida en la incertidumbre ante la convocatoria de las próximas elecciones presidenciales. Mientras tanto, algunos indicadores señalan una mayor tranquilidad en el aspecto económico. ¿Hasta cuando podrá mantenerse esta situación?

Resumen: La convocatoria de las próximas elecciones presidenciales está marcada por el signo de la incertidumbre, no sólo en lo relacionado con el probable ganador, sino también por algunas cuestiones legales, cuya solución puede influir en el cómo y cuándo éstas puedan celebrarse. Mientras tanto, si bien se consolidan algunos indicadores que permiten ser algo más optimistas sobre la situación económica, las fallidas negociaciones con el FMI y el impago de las deudas con el Banco Mundial plantean algunas cuestiones importantes vinculadas al desarrollo futuro del país y a su posición en el mundo. La atención de las actuales autoridades se divide entre el desenlace del proceso electoral (atendiendo al enfrentamiento con el ex presidente Menem), la reactivación económica y la negociación con el FMI; por eso resultará importante ver cómo interactuarán en el futuro próximo las variables políticas y económicas.

Análisis: ¿Pueden convivir la incertidumbre propia de una accidentada transición política y el creciente aislamiento internacional junto con atisbos de reactivación económica? La primera reacción es contestar definitivamente no, pero el caso argentino amenaza con poner en duda esa respuesta. Comencemos con el ingrediente político. Eduardo Duhalde, el senador por la provincia de Buenos Aires que en enero asumió la Presidencia de la Nación para completar el mandato de Fernando de la Rúa hasta el 10 de diciembre de 2003, ha adelantado su renuncia para el próximo 25 de mayo. El Congreso ha tomado nota de la renuncia y ha votado un cronograma electoral que prevé elecciones presidenciales para el 27 de abril en primera vuelta y el 18 de mayo en segunda. No es seguro que ese cronograma se sostenga, puesto que la Constitución estipula que los comicios deben realizarse dos meses antes de la entrega del mando. Asimismo, los legisladores modificaron la ley de acefalía intentando salvar un defecto ad hominem: la Constitución dice claramente que si el presidente saliente ha cumplido dos mandatos consecutivos, debe esperar otro mandato completo de cuatro años para estar en condiciones de asumir nuevamente el cargo. Si esa es la regla, Carlos Menem sólo podría presentarse a las elecciones si fuera para asumir el gobierno el 10 de diciembre, pero no el 25 de mayo. ¿Puede la nueva ley de acefalía modificar lo que manda la Constitución? Es improbable. En cambio, es altamente probable que el mantenimiento de cabos sueltos y la alimentación de la incertidumbre sobre el destino de las elecciones fuera el juego político de Duhalde, quien detesta aceptar la sola posibilidad de que Menem regrese a la presidencia.

Que este rompecabezas institucional permanezca a medio armar no es atribuible a la incapacidad de los argentinos para lidiar con la ingeniería jurídica, sino a las luchas facciosas en el justicialismo, el partido que -si no termina desgarrado y repudiado por sus conflictos- parecería ser "el candidato natural" para alzarse con la victoria en el comicio. Y si el rompecabezas se arma, no significará que ha vuelto la armonía. Subsiste un interrogante de peso: ¿cómo se definirá la candidatura presidencial del partido? La batalla entre Duhalde y Menem no tiene visos de cuajar en un acuerdo, y ello bloquea el surgimiento de un nuevo liderazgo con fuerza suficiente como para imponer la paz entre los caudillos peronistas. Más aún, a medida que pasan los días gana sustento la hipótesis según la cual el partido justicialista concurrirá dividido a las elecciones. La incertidumbre propia de cualquier proceso electoral será entonces mayor y en algún momento podría tener impacto en la economía.

Mientras esto ocurre, el gobierno argentino decidió pagar el costo de profundizar su aislamiento internacional al incumplir un vencimiento con el Banco Mundial. Esta actitud agregó más tensión a sus relaciones con el FMI y colocó en el centro de la escena un interrogante crítico: ¿honrará Argentina los vencimientos del próximo mes de enero con el organismo auditor, o seguirá el camino que ya inició con el Banco Mundial? La respuesta no es trivial para el país pero tampoco para el FMI, ya que Argentina es su segundo deudor después de Turquía. Así pues, dos lados de un triángulo -incertidumbre política y creciente aislamiento internacional- necesitan de un tercero que parece previsible. Pero el tercero es sorprendente: se mantiene en Argentina la calma financiera y cambiaria. El tipo de cambio nominal es, a principios de diciembre, 10% más bajo que en junio; las reservas internacionales del Banco Central sobrepasaron los 10.000 millones de dólares y significan un sólido seguro contra cualquier ataque especulativo; los depósitos a plazos de los particulares han estado retornando a los bancos desde julio, mucho antes de lo esperado; las tasas de interés a corto plazo de las letras del Banco Central, que alcanzaban al 70% anual en

julio están ahora por debajo del 9%; la inflación es casi cero. Incluso hay tenues indicios de que una reactivación económica puede estar en marcha. Para el gobierno, este conjunto de buenas noticias admite una única interpretación: no se han seguido las recetas contractivas del FMI y se ha consolidado un estricto control de cambios que ayuda a preservar la estabilidad cambiaria.

Acuerdo en el desacuerdo

Cierto es que ni el gobierno argentino ni el FMI están verdaderamente interesados en firmar un acuerdo en estas particulares circunstancias. Las razones del gobierno parecen cada día más claras: desea tener las manos libres para llevar adelante una política no condicionada durante la campaña electoral, en la que querría involucrarse como parte a través de un candidato propio. Sin acuerdo, las autoridades podrían definir sus propias metas monetarias y fiscales y mantener el control de cambios hasta que el sucesor del presidente Duhalde se haga cargo de la administración. Asimismo, fijarían más a su gusto otras políticas, como ha sucedido con los módicos incrementos tarifarios en los servicios públicos y con el reestablecimiento, después de un año de restricciones, de la libre movilidad de los depósitos a la vista en el sistema financiero. Esto no significa que el gobierno vaya a impulsar medidas populistas que tarde o temprano pondrían en peligro su logro más preciado: la estabilidad de precios y la calma en el mercado cambiario. Pero tanto el presidente Duhalde como su influyente ministro de economía, Roberto Lavagna, creen -aunque no lo expliciten- que sin la severa vigilancia del FMI y sin pagar los vencimientos de capital de la deuda pública ni a los acreedores privados ni a los organismos multilaterales de crédito, se abre espacio para una estrategia cuidadosamente expansiva que impulse el nivel de actividad después de cuatro años de recesión. Los grados de libertad no son muy altos, pero tampoco desdeñables: por un lado, el pago neto de factores al exterior se reduce significativamente, tanto en las cuentas públicas como en la balanza de pagos, de modo que una parte del dinero que tenía ese destino puede reasignarse a los gastos operativos del Estado. En términos más agregados, al no haber acuerdo, Argentina se exime de negociar la magnitud del superávit primario del sector público, y por lo tanto puede imponer por algún tiempo el criterio de sus gobernantes, por supuesto que más laxo y autocomplaciente. Las autoridades ya no están otorgando prioridad al juego de la confianza. En ese marco, no sería extraño que el superávit primario desapareciera durante el primer semestre de 2003. Sorprendentemente, nacería así, en plena cesación de pagos, una política keynesiana en pequeñas dosis. El costo de acentuar el "default" se manifestará -seguramente- en el largo plazo, pero si se llega a una pax justicialista que finalmente margine a Duhalde y a Menem, a la actual administración ya poco le importará el largo plazo.

Las Razones del FMI

Algunos países europeos que tienen capitales hundidos en Argentina -es el caso de España, Italia y Francia- insisten, semana tras semana, en que el directorio del FMI debería apurar un acuerdo. El gobierno de Duhalde -en particular el ministro Lavagna, que los ha visitado la última semana de noviembre- no pierde oportunidad de usarlos como portavoces informales, pero el inflexible "staff" del organismo tiene sus razones para darle largas al asunto. El argumento central, defendido por los alemanes y en EEUU por una parte del gabinete económico republicano, es que todavía no es tiempo de otorgarle la absolución al pecador. Argentina rechaza, con mejores o peores modales según el día, las condiciones que vienen de Washington. Si repentinamente el FMI se mostrara benevolente estaría emitiendo una señal con riesgo para su propia estrategia. El riesgo mayor se llama Lula. Pese a que casi toda América del Sur ha sido borrada de los planes de los inversores institucionales en naciones emergentes y reemplazada por Asia y Europa Oriental, el presidente electo brasileño parece decidido a apartarse del sendero que transita Argentina e inaugurar su política económica -como escribe Lourdes Sola en "Las perspectivas del gobierno Lula: retos e incentivos" ([ARI 105-2002](#)) - jugando el juego de la confianza, esto es, intentando recuperar el acceso a los mercados internacionales de crédito. La decisión tiene una lógica de hierro: Lula quiere conservar un flujo de capitales que Argentina ha perdido. Pero si Lula se percatara de que el costo en términos de depresión económica y desempleo que ha pagado Argentina no se debe tanto a la cesación de pagos como a la crisis de la convertibilidad y a la ruptura de los contratos que siguió a la devaluación, entonces puede cambiar de juego y amenazar creíblemente con alguna forma de reestructuración compulsiva de la deuda. Para mal de males (al menos para el FMI) no está escrito que el gobierno argentino fracase en su política reactivante. En ese escenario, el poder de negociación de un "Lula responsable" crecería exponencialmente y el FMI enfrentaría una situación incómoda: la de no poder asociarse al éxito de la reactivación.

Keynesianismo moderado versus desconfianza controlada

¿Puede funcionar el experimento expansivo del gobierno argentino? Para responder a este interrogante hay que dejar de lado toda crítica moral. Tal y como se está dibujando, esta política es una fuga hacia adelante que deja sin resolver muchos problemas pendientes y agrega algunos otros: no se completará una reestructuración de la deuda pública con los acreedores privados en los próximos dos años; se avanza muy lentamente en la propuesta a dichos acreedores; se está dejando de lado la más sólida de dichas propuestas: asociarlos al crecimiento futuro mediante el canje de los bonos hoy vigentes por "acciones argentinas" (mayor el crecimiento, mayor la recuperación de los acreedores); se ingresa en cesación de pagos con el Banco Mundial, y muy probablemente con el Banco Interamericano de Desarrollo y quizás hasta con el propio FMI, con lo que las obligaciones futuras del Estado argentino se incrementan; el ajuste tarifario para las empresas privatizadas es, en la hipótesis de máxima, el necesario para cubrir los costos operativos, pero no contemplará nuevas inversiones; sigue siendo una incógnita la solvencia del sistema financiero y, por consiguiente, el aporte del gobierno para que los bancos no ingresen en una quiebra generalizada; y, vinculado a este último punto, también sigue siendo una incógnita el fallo de la Corte

Suprema de Justicia sobre la conversión compulsiva de los contratos de dólares a pesos. Todo ello quedará como una compleja tarea para futuras administraciones.

Pero que la moral de una política sea cuestionable no significa que también lo sea su eficacia. Lo importante a la hora de evaluar la estrategia oficial es si conseguirá su propósito, sorprendente en su propia formulación: convertir la calma financiera y cambiaria en reactivación económica, en un contexto de incertidumbre política y aislamiento internacional. Las herramientas del gobierno son un poco más de gasto público, un poco menos de impuestos (reducción temporaria en la alícuota del IVA), mayor liquidez en manos del público por la liberación de las cuentas a la vista y un nuevo aumento salarial compulsivo en el sector privado. Si la administración Duhalde no quiere correr demasiados riesgos, la combinación de instrumentos fiscales debería tener como límite una expansión monetaria de unos 2.000 millones de pesos hasta las elecciones de abril, algo así como un 1,5% del PIB del período. En cuanto al aumento de salarios privados, significará un nuevo intento redistributivo a favor de los sectores sociales más golpeados, que son, a la vez, los que más consumen en relación a su ingreso. Ciertamente, el intento no llegará a todos los beneficiarios potenciales porque el alto desempleo esterilizará, en parte, la medida. Pero vale la pena ensayarlo: al finalizar 2002 Argentina tiene el tipo de cambio real más alto de la post-guerra para épocas de estabilidad y, por consecuencia, uno de los niveles más bajos de salarios reales. De hecho, el salario real actual en el sector manufacturero es menor que en el peor momento de la hiperinflación de 1989.

¿Qué tiene en su contra el gobierno al poner en funcionamiento los instrumentos fiscales, monetarios y distributivos? La respuesta es simple: una desconfianza muy alta y, por lo tanto, dificultades para recuperar la demanda de inversión y la demanda de bienes de consumo durable, que se movilizan a través del crédito. De todas maneras, las autoridades se sienten tranquilas en un aspecto: están convencidas de que si se mantiene la emisión dentro de los límites previstos, las reservas internacionales por 10.000 millones de dólares y los durísimos dispositivos del control de cambios (que obligan a los exportadores a liquidar sus divisas y prohíben a los banqueros comprar divisas), impedirán que esa desconfianza de base se convierta en una turbulencia cambiaria. El único factor que puede devolver a la economía argentina a una dinámica caótica en el corto plazo es un fallo extremadamente adverso de la Corte Suprema de Justicia que intime a las instituciones financieras a devolver los depósitos en dólares en forma inmediata. El gobierno cree que eso no ocurrirá.

Un acertijo económico

Acertar lo que puede ocurrir con la apuesta de la administración Duhalde es tarea de profetas, no de analistas. Desde un punto de vista técnico, lo que sí se puede afirmar es que una economía ingresa en una nueva fase del ciclo económico (por ejemplo, que sale de una fase recesiva y entra en una fase expansiva), cuando la tendencia es suficientemente marcada como para descartar un cambio apenas pasajero. La convención entre los economistas es que tres trimestres consecutivos de variaciones en una misma dirección confirman el cambio de fase. ¿Cómo evoluciona la economía argentina en este aspecto? El último dato disponible de PIB corresponde al segundo trimestre de 2002, cuando reflejó un aumento del 0,9% respecto al primer trimestre. Fue un dato halagüeño, pero no suficiente como para afirmar que la recesión terminó. Se puede avanzar un poco más a partir de la información que surge del estimador mensual del nivel de actividad que el gobierno ha comenzado a publicar recientemente. Malas noticias: este indicador arrojó una caída del 1% en julio, un aumento del 1% en agosto y una nueva caída del 0,5% en septiembre. Si se quiere arriesgar un diagnóstico, es, todavía, el de un "equilibrio de fondo de pozo". Se comprende entonces que las autoridades hayan jugado su carta expansionista. Algunos sectores exportadores y sustitutivos de importación se han visto beneficiados por el cambio de precios relativos, pero parece que todavía no arrastran al conjunto de la economía. Se vuelve, pues, subrepticia y moderadamente, a Keynes.

Conclusión: Formular un pronóstico serio sobre el desarrollo futuro de la economía argentina es una tarea difícil. La crisis política -en particular la crisis del Partido Justicialista como fuerza mayoritaria- está introduciendo turbulencias cuya importancia todavía no se puede evaluar. Aún en el terreno político, la división de poderes no constituye, en los tiempos que corren, un instrumento de la rutina republicana, sino una manifestación de la fragmentación del poder y de la lucha de todos contra todos. La presidencia Duhalde es débil por su propio origen, los gobernadores conforman fuerzas autónomas pero cada uno de ellos es incapaz de controlar a sus propios legisladores. La Corte Suprema de Justicia todavía amenaza con la bomba de la re-dolarización de los contratos. En esta escena, que contiene el peligro de la descomposición, la administración Duhalde ha profundizado su aislamiento internacional al no pagar un vencimiento al Banco Mundial y al alejarse de un acuerdo con el FMI (acuerdo que el FMI tampoco parece desear). Sin embargo, incertidumbre política y aislamiento internacional no han devuelto a la economía argentina a una dinámica caótica. Perdura la calma financiera y cambiaria y el gobierno, liberado de la auditoría del FMI, ensaya políticas expansivas con cierto aire keynesiano, ayudado por reservas internacionales que llegan a 10.000 millones de dólares y por un eficaz control de cambios. Si estas políticas conducen o no a una reactivación robusta es algo que sabremos en los próximos meses.

Pablo Gerchunoff

Profesor de la Universidad Torcuato di Tella

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© *Fundación Real Instituto Elcano 2011*

[Subir ▲](#)