

Tensión y resolución. La relación con el FMI en la política exterior argentina del período 2003-2007

Miguel Agustín Torres¹

Primeras consideraciones

Néstor Kirchner se hizo cargo de la presidencia de la Argentina con un margen de acción considerablemente reducido. Las variables externas y domésticas preexistentes al tiempo de iniciar su gobierno anticipaban, por entonces, algunas de las líneas de acción que en definitiva observaría la dirigencia kirchnerista. De esta manera, la compleja situación en la cual se encontraba el país al tiempo de comenzar su mandato dificultó el libre diseño de la agenda exterior.

En lo doméstico, la frágil legitimidad con la cual Kirchner había arribado al poder², lo impulsó a la tarea de construir consenso en la sociedad civil argentina. Así, la dirigencia entrante concentró sus esfuerzos en “la formación, posterior al proceso electoral, de una autoridad política” (Cheresky, 2004: 12). Ello se fue canalizando progresivamente a través de la adopción y ejecución de políticas de fuerte impacto³ en la comunidad. La administración Kirchner, como una continuidad y profundización de las medidas ejecutadas por Duhalde (Torres, 2007: 71), impulsó una mayor presencia del Estado en la vida económica.

Con el objetivo de contener y reinsertar socialmente a los sectores socio y económicamente desfavorecidos de la población se intensificaron y diversificaron las políticas sociales desplegadas en la etapa duhaldista. Los programas oficiales de tipo asistencial se combinaron con aquellas modalidades de planes impulsoras del propio desarrollo de los excluidos, a través del fomento de denominados “micro-emprendimientos productivos”.

-
- 1 Becario doctoral, CONICET. Abogado, Magister en Relaciones Internacionales (UNT).
 - 2 El binomio Néstor Kirchner – Daniel Scioli accedió al poder con el 22% de los votos. El retiro del *ballotage* del ex-presidente Carlos S. Menem, quien había resultado victorioso en ‘primera vuelta’, le permitió a Kirchner alcanzar la presidencia.
 - 3 Entre otros se destacan los siguientes actos de gobierno: modificación de las cúpulas de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas; la conformación de una nueva composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la anulación de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final; la derogación del decreto que prohibía la extradición de militares; la detención y condena de represores del proceso; la revisión de las privatizaciones; el acuerdo Bilateral con la República Popular China (RPCH); la misión a Haití en el marco de NNUU; etc.

Enmarcada en la recuperación del país, “la generación de empleo y el descenso paulatino de la tasa de desocupación” (Svampa, 2007: 43) significaron unos de los méritos de la gestión kirchnerista. Sin embargo la concreción de una mejora sustancial en la redistribución de la riqueza constituiría aún un desafío pendiente al finalizar el período. Por otra parte, el estímulo a la investigación y la reivindicación de los derechos humanos a través del procesamiento de militares partícipes en actos lesivos a tales derechos en el último régimen de facto (1976-1983) configuraron aspectos destacados de su obra de gobierno.

En el plano externo pesaban sobre el gobierno la resolución del default con los acreedores privados y el encauzamiento de otros componentes de su deuda pública, en especial la contraída con el FMI. La administración Kirchner debió abordar estas cuestiones con la agravante de que la imagen del país se hallaba considerablemente deteriorada, sus relaciones con algunos actores relevantes no eran las óptimas y las posibilidades de acceder al financiamiento externo se encontraban marcadamente reducidas.

Además el vínculo con el FMI adquiriría un significado adicional en el marco de la recuperación. Habiendo conformado un capítulo aparte en la historia del país durante las últimas décadas del siglo pasado, su presencia aún integraba la cotidianeidad de la actividad política nacional. Las frecuentes intromisiones del organismo financiero en el diseño de medidas económicas perturbaban el ya notoriamente reducido margen de obrar de la conducción argentina. En buena medida los requerimientos del Fondo resultaban incompatibles con el panorama de fuerte fragmentación y exclusión, que afectaba a amplios sectores sociales, y que reclamaban la imperiosa ejecución de políticas de inclusión social.

En virtud de lo expuesto en este aporte se propone como objetivo caracterizar la política hacia el FMI en el marco de la inserción internacional desplegada por la presidencia Kirchner. Se procura en consecuencia determinar ¿qué significado presentó la política hacia el FMI en el diseño externo del kirchnerismo?⁴

4 La inserción internacional de la presidencia Kirchner se articuló sobre los siguientes lineamientos: a) *La adopción de una posición moderada en la relación con los EEUU*: el reposicionamiento implicó el alejamiento de la política de adhesión irrestricta que dominó la era Menem y en menor medida la etapa de De la Rúa y, en consecuencia, el abandono de los gestos y sobreactuaciones que acompañaron aquella tendencia. Sin embargo las disidencias no fueron mayores y la administración argentina enfocó funcionalmente a la relación y extrajo de la misma una dosis de apoyo importante en las negociaciones comprendidas en la problemática de la deuda externa. b) *Una proyección regional con un sentido político, complementario de su utilidad comercial*: el kirchnerismo procuró abordar funcionalmente los vínculos con algunos actores latinoamericanos. Esa funcionalidad estuvo orientada a la necesidad de consolidar su proyecto político y asegurar la concreción de determinadas medidas frente

Desde el punto de vista metodológico esta contribución combina elementos de los tipos descriptivo y exploratorio y, en menor medida, de la modalidad explicativa. Estos enfoques se complementan con algunas incursiones reflexivas.

Las fuentes consultadas y las tareas desarrolladas comprenden la recopilación y el estudio de literatura específica; el contacto con datos secundarios; la indagación en fuentes periodísticas y el análisis de los discursos oficiales y opiniones de dirigentes argentinos. La consulta a los medios de prensa argentinos e internacionales más destacados en buena medida resultó conveniente por la proximidad temporal del tópico, materia de análisis en este aporte. La remisión a los discursos y expresiones de los protagonistas permitió conocer la retórica oficial frente a los argumentos sostenidos por el FMI, apreciar la evolución de las diferentes perspectivas y la conformación de las decisiones finales.

a las difíciles contingencias que caracterizaban su agenda exterior. De esta forma, la política latinoamericana contribuyó al delineamiento del perfil externo del gobierno y a la construcción de una imagen progresista en la sociedad argentina, de manera concordante con una retórica de exteriorización de las convicciones de la dirigencia gobernante. c) *La promoción internacional de la política interna de DDHH*. Esta difusión comprendió medidas y decisiones, institucional y socialmente, significativas. El Estado argentino tradicionalmente había exhibido una postura internacional activa en materia de DDHH, sin embargo en el plano interno no había descripto un comportamiento compatible con aquella visión externa en la cuestión. De esta manera, el sistema jurídico nacional reflejaba una suerte de incongruencia jurídica, consistente en reconocer la validez de instrumentos legales internacionales de defensa de los DDHH a los cuales el país oportunamente había adherido pero por otra parte contenía un valladar normativo que impedía el juzgamiento de los represores de la última dictadura militar. El ejecutivo nacional derogó el decreto dictado durante la presidencia de la Alianza, que prohibía la extradición de los militares investigados en otras jurisdicciones por la supuesta comisión de violaciones a los DDHH en la Argentina durante aquel periodo de facto. Asimismo impulsó la anulación de las denominadas “normas del perdón”, las leyes de “obediencia debida” y “punto final”. Los avances domésticos que implicaron un principio de definición en una cuestión pendiente en la historia de las últimas décadas del país, generaron repudios en algunos segmentos de la sociedad. Por su parte, desde los sectores políticos opositores se imputó al oficialismo una excesiva ‘politización’ de esta cuestión, en beneficio propio. La posición asumida por el oficialismo complementó y suministró una cuota de coherencia al discurso internacional de promoción y defensa de los DDHH que tradicionalmente había caracterizado la imagen externa del país. Además, a través de la producción legislativa y las resoluciones judiciales recaídas durante esta etapa en procesos referidos a violaciones a DDHH, el Estado argentino se colocó en armonía con la normativa internacional específica en la materia a la cual había adherido con anterioridad.

Un historial de fricciones

La relación del Estado argentino con el FMI conoce de tensiones y convulsiones. De esta forma, el vínculo registra en sus antecedentes una serie de sucesos de relevancia para el curso de los acontecimientos políticos de la Argentina.

- ❑ El país ingresa al Fondo aproximadamente a los doce años de su creación, después de la caída de Perón y durante el gobierno de facto de Aramburu. A pesar de ello, la Argentina figura entre los miembros que en un mayor número de oportunidades acudió al organismo de crédito en busca de ayuda financiera⁵. A partir de allí aplicaría, en frecuentes ocasiones, políticas económicas liberales, recomendadas o controladas por el FMI.
- ❑ Luego de adherir al FMI, el régimen de facto del general Pedro Aramburu recibió un préstamo que se conformó mediante los siguientes créditos: U\$S 100 millones del Eximbank, U\$S 75 millones del FMI, U\$S 50 millones de bancos americanos y U\$S 30 millones más de la Standard Oil Co (Moniz Bandeira: 2005).
- ❑ Durante el gobierno de Arturo Frondizi se acordó con el FMI un conjunto de medidas inscriptas dentro de un programa de carácter antiinflacionario. Consistía en un austero plan de estabilización monetaria que implicó la cesación de las restricciones a las importaciones.
- ❑ En los años de la denominada Revolución Libertadora, el gobierno de Facto del general Onganía acordó con el FMI, en el marco del plan económico aplicado por su ministro de hacienda, Krieger Vasena, un programa que privilegió el ajuste global de la economía, mediante una rigurosa política fiscal complementada con una marcada intervención del Estado y con acuerdos con los líderes sindicalistas (Laguado Duca, 2006: 251; De Riz, 2000: 60).
- ❑ Derrocado el gobierno de Isabel Perón por las Fuerzas Armadas, el general Jorge Rafael Videla nombró a José Alfredo Martínez de Hoz como Ministro de Economía. Bajo su dirección se firmó en 1976 un nuevo acuerdo con el organismo crediticio, en la búsqueda de apertura comercial y estabilización macroeconómica, de conformidad con un programa dirigido a demoler la base social de la CGT y del peronismo mediante la desindustrialización del país (Moniz Bandeira: 2005).
- ❑ En 1981 el país ingresó en la virtual cesación de pagos con el organismo. Se suceden en el área de economía, durante este período

5 Véase: “Una larga historia de desencuentros”, *La Nación*, 16/12/2005, Buenos Aires.

crítico, Martínez de Hoz y Lorenzo Sigaut. Con motivo del conflicto bélico del Atlántico Sur, en 1982, el Fondo otorgó ayuda para ordenar en lo económico el tránsito hacia la democracia y el alejamiento de los militares del poder.

- ❑ En la Presidencia de Raúl Alfonsín, su ministro de economía Bernardo Grinspun intentó enfrentar los pagos al organismo con los recursos disponibles. Pero como aclara Brenta “los bancos exigieron la firma de un stand-by con el FMI, y en diciembre de 1984 se aprobó un préstamo incluyendo las clásicas condicionalidades de ajuste de la economía” (2001).
- ❑ Con Juan Vital Sourrouille en la cartera de economía se tramitó y consiguió un préstamo en el año 1985, y el respaldo del Fondo al programa económico denominado “Plan Austral”, y dos años después, al conjunto de medidas conocidas como “Plan Primavera”.
- ❑ Con Carlos Saúl Menem en el poder, y en sintonía con una tendencia mundial en aumento, se ingresó al Plan Brady⁶, creado para “aliviar” el endeudamiento externo de los miembros del organismo⁷. El FMI respaldó las medidas de apertura económica, privatización de servicios públicos y liberalización, llevadas a cabo en este período. Luego de una resistencia inicial terminó por apoyar el “Plan de Convertibilidad”, otorgando en 1992 un “Plan de Facilidades Extendidas”.
- ❑ La administración De la Rúa no agotó la exploración de vías alternativas al endeudamiento con los organismos financieros multilaterales y terminó observando al respecto una posición armónica con los criterios económicos y financieros sostenidos por los mismos. De esta manera los términos que caracterizaron la relación con el FMI no se apartaron de las huellas sentadas por el menemismo. Una serie de actos y decisiones de relevancia confirmaron esta dirección. En la etapa, el gobierno argentino gestionó las siguientes operaciones referentes a su deuda externa:

6 Denominado así en virtud de su artífice el por entonces Secretario del Tesoro de EEUU, Nicholas Brady.

7 El Plan Brady fue merecedor de cuestionamientos por parte de un sector académico. Así, Dallanegra Pedraza expresa al respecto que “se establecían reglas claras para el pago de la deuda, se evitaba un ‘club de deudores’ lo que redujo el poder negociador, se garantizaba que la deuda sería pagada especialmente para los acreedores, estados y banca privada, y se imponían pautas económicas que garantizarían que el Estado no tendría dificultades en su recaudación. A cambio el Estado que se ajustara a estas pautas, reguladas por el FMI, sería calificado como aceptable para la recepción de inversión y crédito, aunque no se garantizaba de que iba a recibirlo” (2001: 107).

i) Acuerdo Stand-by de comienzos del año 2000

El gobierno argentino suscribió con el FMI, en febrero de 2000, un acuerdo *Stand By* por el término de tres años, que habilitaba una línea de crédito por 7.200 millones de dólares y que se presentaba, inicialmente, como precautorio. El texto del acuerdo indicaba que el objetivo del mismo era “crear las condiciones propicias para la recuperación sostenible de la actividad económica, condición necesaria para reducir el desempleo y la pobreza de manera duradera, manteniendo la estabilidad de los precios”. El convenio establecía, a modo de “ajuste”, una serie de medidas que debía cumplir el Estado argentino, dirigidas tanto al incremento de ingresos como a la reducción del gasto público⁸.

ii) El “Blindaje” financiero

En un contexto de turbulencia política originada por la renuncia del vicepresidente Álvarez, y en oportunidad de realizarse la segunda revisión del acuerdo stand-by, el gobierno aliancista gestionó con el FMI el otorgamiento de un paquete especial. Al efectuar el anuncio en diciembre de 2000 el presidente De la Rúa expresaba que “a partir de ahora se inicia una nueva etapa de crecimiento sostenido en la Argentina” (Bonelli, 2000). El financiamiento negociado, que se caracterizó por su magnitud se conoció, popularmente, con la designación de “blindaje financiero”⁹.

8 Entre otras medidas, se pueden citar las siguientes: a) Ampliación de la base tributaria. A los doce días de haber asumido, el gobierno aplicó un aumento de los impuestos a las ganancias, internos, a los combustibles y a los bienes personales, junto con la ampliación de la base del IVA y ganancias, que sería conocido popularmente como “impuestazo”; b) Estímulo a la competitividad de los productos argentinos. Para ello se preveía la reducción de los costos laborales mediante una reforma y una mayor flexibilización de la legislación específica del trabajo; c) Reforma del sistema de seguridad social. Entre otras iniciativas comprendía el aumento gradual de la edad de las mujeres para acceder a la jubilación; d) Reforma de los regímenes de jubilaciones especiales que conservaban vigencia por entonces para determinadas categorías de empleados públicos; e) Reforma del sistema de obras sociales. Se insistía en la promoción de una competencia más efectiva entre las obras sociales existentes y las aseguradoras privadas de servicios médicos; f) Reducción del déficit del PAMI. A tal propósito se contemplaba la renegociación de los contratos con proveedores y la reducción de los empleados contratados; g) Reducción de la planta de empleados públicos; h) Reducción del déficit de las provincias.

9 El préstamo presentó las siguientes características: a) El monto total de la operación fue de U\$S 39.700 millones de dólares. Entiende Blustein (2005) que deliberadamente el acuerdo se difundió con la cifra de U\$S 40.000 millones, ya que se trató de generar una imagen

iii) El “Megacanje”

En medio de un panorama económico que no experimentaba mejoras considerables, movilizado por el propósito de extender la vigencia de la convertibilidad y evitar el default, el gobierno nacional, que ya contaba con Domingo Cavallo instalado al frente del Ministerio de Economía, propuso un canje voluntario de deuda a los tenedores de bonos. La operación que se difundió públicamente como “Megacanje”, consistió en una postergación de vencimientos a través del canje de bonos que vencían en el corto plazo por otros que tenían prevista una cancelación en el largo plazo.

La finalidad de la medida era despejar la agenda cercana mediante la reducción de pagos de interés y capital de deuda que debía concretarse entre 2001 y 2005. Empero ello significaba un aumento relevante en los pagos de interés y capital previsto para los próximos 25 años. De esta forma se canjearon títulos de deuda por un monto de U\$S 30.000 millones (valores nominales). Ello posibilitó una disminución en los pagos de interés para el lapso 2001-2005 de 12.500 pero a cambio de incrementar sustancialmente los pagos de interés y capital a futuro por U\$S 66000 millones¹⁰. El operativo contó con el respaldo del FMI que consideró que la

impactante, pues se contabilizaron dudosos “compromisos” del ambiente financiero local e internacional para continuar suscribiendo bonos por U\$S 20.000 millones; b) La tasa de interés promedio del préstamo fue del 8% anual; c) El aporte central procedió del FMI, en una cifra que rondó los 13.600 millones de dólares. La cifra englobaba los U\$S 2.000 millones de dólares que el país tenía disponibles por el crédito stand by vigente por entonces, más los U\$S 11.600 millones de dólares del nuevo acuerdo, técnicamente denominado “de facilidades suplementarias”; d) El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) se incorporarían al auxilio con un aporte conjunto de 4.000 millones de dólares; e) Se acoplaron en el financiamiento un grupo de bancos privados —nacionales y extranjeros— que operaban en el país, que se comprometieron a refinanciar deuda que vencía al año siguiente por unos 10.000 millones de dólares; f) El Gobierno de España fue el único país que colaboró en el operativo con U\$S 1.000 millones; g) Se estableció un mecanismo periódico de desembolso durante dos años bajo el monitoreo del FMI y teniendo en cuenta la evolución de las finanzas públicas. Véase: “De la Rúa anuncia hoy el blindaje financiero”, Clarín, 18/12/2000.

10 Tanto el llamado “Blindaje” como el catalogado “Megacanje” estuvieron lejos de configurar soluciones de fondo a la angustiada marcha de la economía argentina de aquellos años. Ambas operaciones estuvieron motivadas por la necesidad de brindar a los mercados internacionales y a los acreedores externos una señal de encauzamiento del curso de la economía y de capacidad de cumplimiento de sus débitos externos. Sin embargo, al no haber contribuido en la efectiva implementación de un proceso de recuperación económica, a la generación de empleo o al estímulo de la inversión, ni siquiera pudo alcanzarse con consistencia aquel propósito. De este modo, pueden interpretarse como meras alternativas del momento que se tradujeron en prórrogas o dilataciones del desenlace crítico. Implicaron la

reestructuración le conferiría en lo financiero, un margen de acción más cómodo (Bembi y Nemiña, 2007: 51).

Justamente, el Fondo exhibió una postura favorable a la operatoria. Así, el organismo financiero confirió su beneplácito con el canje de U\$S 29.000 millones de títulos de la deuda externa argentina, por papeles con vencimiento a un plazo mayor. Del mismo modo, admitió, no sin alguna resistencia, el ingreso del euro a la convertibilidad y continuó vigilando estrictamente la evolución de las cuentas, mediante un informe diario que confeccionaba el Ministerio de Hacienda (Brenta: 2001).

iv) El último préstamo en las postrimerías de la crisis

En septiembre de 2001 el gobierno argentino recibió de parte del FMI el último crédito antes de la debacle. El desembolso alcanzó una cifra cercana a los U\$S 6.290 millones, que comprendía un préstamo adicional de U\$S 5.050 millones y U\$S 1.240 millones correspondientes a una cuota del blindaje, librada luego de la cuarta revisión del programa con la Argentina¹¹. En aquella ocasión Anne Krueger mencionaba: “El gobierno argentino ha respondido rápida y adecuadamente en circunstancias muy difíciles. Sus esfuerzos y el programa merecen el fuerte apoyo internacional” (Baron, 2001).

obtención de un tiempo adicional, que retardó la caída en el default. En definitiva, los dos “salvatajes” significaron una vuelta de tuerca más al mismo modelo aplicado desde la etapa menemista (Barbeito, 2001), antes que una respuesta contundente de cambio que sirviera como demostración frente a los observadores externos de que la administración aliancista disponía de otras variantes con respecto a aquel planteo económico. Es decir, las dos operatorias reflejaron en los hechos la ratificación de un programa que ofrecía, a esas alturas, pruebas sobradas de su reducida funcionalidad para recomponer el cuadro de situación. A su vez, el supuesto del “Megacanje” impulsa la necesaria reflexión sobre la valoración que los “decisores” de la economía aliancista efectuaban en aquellos momentos sobre el interés nacional y el criterio de conveniencia para el Estado. La onerosa carga que la negociación le dejó a las arcas estatales, al incrementar considerablemente la deuda pública, resultó objeto de una investigación judicial (Sued, 2006).

11 Véase: “Llegan pasado mañana U\$S 6.300 millones del Fondo Monetario”, *La Nación*, 08/09/2001.

Acuerdos *Stand-By* y Acuerdos Ampliados (Período 2000-2001) (Millones de DEG)

	Aprobación del Directorio	Caducidad o cancelación	Monto convenido	(Porcentaje de la cuota)	Monto girado	Monto pendiente
Acuerdo <i>stand-by</i>	10-III-2000	23-I-2003	16.937	800	9.756	9.015
<i>De los cuales:</i>						
Servicio de complementación de reservas	12-I-2001	11-I-2002	6.087	287,5	5.875	5.134

FUENTE: Informe sobre la evaluación del papel del FMI en la Argentina, 1991–2001. Fondo Monetario Internacional-Oficina de Evaluación Independiente.

Pero la crisis a esas alturas resultaba previsible. La compleja situación económica se agudizó en diciembre de 2001, cuando el FMI denegó otorgarle al Estado argentino un financiamiento más, esta vez por una suma cercana a los U\$S 1.264 millones. Con una reacción popular con niveles de violencia extrema, con represión estatal en las calles, el colapso determinó la salida de Cavallo de la cartera de hacienda y la renuncia a la presidencia de Fernando De la Rúa, el debilitamiento del poder político y la caída en el temido default ya durante la presidencia provisoria de Rodríguez Saá¹² (Moniz Bandeira: 2005).

- En su breve mandato presidencial luego de los acontecimientos de diciembre de 2001, Rodríguez Saá declaró el *default* argentino al

12 La actitud reticente del Fondo en el desenlace del colapso y durante el primer año del gobierno de Duhalde coincidió con la reacia posición de la administración Bush con respecto a los paquetes de salvataje financiero concedidos por el organismo a las economías en situaciones de urgencia. A su vez este cambio de perfil del FMI respondía a la necesidad de disminuir el nivel de exposición que había tenido en la evolución económica de Argentina y de esta manera apartarse de las connotaciones de las que la crisis podía generar en la imagen de su desempeño. En consecuencia, desde la óptica del organismo el Estado argentino había dejado de ser la experiencia modelo para transformarse en el ejemplo vergonzoso del cual había que apartarse; es decir la economía nacional había descrito el tránsito que lo convirtió “*from poster child to basket case*” (Pastor y Wise, 2001). A ello habría que añadirle otro aspecto, referente a la ponderación que el organismo financiero efectuó sobre la gravitación de la economía argentina en la región. Esto se comprobó con motivo del tratamiento diferente que el FMI le confirió a la situación económica de Brasil. Las posibles repercusiones que una eventual crisis de la economía de ese país podía generar en Sudamérica, contribuyeron en este enfoque especial del Fondo en la cuestión brasilera.

mundo. Sin embargo el gobierno argentino nunca entraría en *default* con el Fondo, tan sólo con los acreedores privados.

- ❑ Con Eduardo Duhalde, y luego de mantener las relaciones detenidas por un año, se llegó a un acuerdo con el Fondo en enero de 2003 por el cual la Argentina reprogramó su deuda de U\$S 16.112 millones. Al confirmar el directorio este acuerdo hasta septiembre de 2003, el mismo adquirió un significado político clave de cara a las elecciones presidenciales de 2003, el cual fue aprovechado por Eduardo Duhalde y más precisamente por Néstor Kirchner, como candidato respaldado por aquél¹³.
- ❑ A partir de su asunción al poder, el 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner inició el juego retórico más duro entablado hasta aquí con el Fondo. Kirchner declarararía “no se volverá a pagar la deuda con el hambre de los argentinos”¹⁴. En julio el FMI efectuó una revisión de su rol en la crisis argentina en una suerte de “expiación” de culpas.

La política kirchnerista hacia el FMI, una etapa del proceso de desendeudamiento externo

El antecedente inmediato. La superación del default

Apenas iniciado el período presidencial en el año 2003, la reestructuración de la deuda con los acreedores privados, tenedores de deuda argentina, asomaba como el objetivo ineludible en el panorama político¹⁵.

13 La suscripción de un acuerdo con el FMI presentaba para la administración transitoria de Duhalde i) un objetivo concreto y ii) otro objetivo más amplio. i) Como meta concreta se buscaba, a través de un acuerdo con el organismo, que se allanaran las posibilidades del país de recibir un eventual apoyo financiero de los países centrales. Justamente esta fue la postura uniforme de las potencias europeas con la cual se encontró el propio Duhalde en su gira por el viejo continente. Los gobiernos de Francia, España, Alemania e Italia coincidieron en supeditar el respaldo financiero a la previa concertación de un acuerdo con el Fondo (Heidrich, 2002). ii) Desde una perspectiva más amplia un convenio con el organismo podía constituir un aporte favorable al proceso de restauración de la imagen externa del país, severamente desprestigiada a causa del *default*. Ambos objetivos se encuadraban en la finalidad principal de recorrer el periodo provisorio en condiciones de estabilidad que permitieran llevar adelante la transición presidencial sin mayores perturbaciones.

14 Ob. cit. “Una larga historia de desencuentros”, *La Nación*, 16/12/2005.

15 El default fue alternando rápidamente su lugar en la consideración de la clase política argentina. Durante la etapa del Gobierno provisorio de Rodríguez Saá, la declaración de default fue vitoreada por un sector dirigente como una demostración, desde luego inconsistente e incoherente, de autoridad política y de reivindicación soberana. Sin embargo,

Las consecuencias perniciosas implicadas en la situación de *default* no sólo resultaban apreciables desde el orden económico y financiero. Pues la condición de cesación de pagos del Estado argentino había menoscabado su imagen externa y deteriorado sus vinculaciones con el contexto. Además del descrédito y del desprestigio que acarrearaba, el *default* había tensionado concretamente las relaciones del país con otros actores.

En efecto, las relaciones bilaterales con los distintos Estados, principalmente europeos, cuyos ciudadanos habían adquirido bonos argentinos, estuvieron definidas por el desacuerdo y la rispidez. El reclamo de las dirigencias extranjeras, en representación e intermediación de los intereses de sus nacionales tenedores de deuda argentina, se sumaba a la presión ejercida por los acreedores privados, ya sea individualmente o a través de las denominadas agrupaciones de bonistas. El interés del FMI en las negociaciones con los tenedores de bonos incorporó, a su vez, mayor tensión al proceso. De este modo, la resolución del problema del *default* había postergado el libre diseño de la agenda exterior¹⁶.

En consecuencia, el escenario en el cual se desarrollaron las negociaciones del canje de deuda se hallaba conformado por una serie de actores de diversa índole, con intereses diferentes y formas de proceder no necesariamente coincidente:

- ❑ Titulares individuales de bonos en *default*, muchos de los cuales se habían organizado y conformado las agrupaciones de bonistas, al estilo de la asociación italiana *Task Force Argentina* cuya presidencia era ejercida por Nicola Stock.
- ❑ Dirigentes y funcionarios de los gobiernos de aquellos países que actuaban en nombre y representación de sus nacionales que habían adquirido títulos de la deuda impaga.

a los pocos días de aquella manifestación exultante, la mayoría de las líneas partidarias, incluyendo a quienes festejaron el *default*, no discutían ya la ocurrencia de la cesación de pagos, sino tan sólo el momento y las formas para emerger de la situación de quebranto y bonistas.

16 El *default* constituía uno de los factores preexistentes al inicio del mandato kirchnerista, que dificultaban la inserción internacional del país, especialmente desde la perspectiva financiera. La cuestión revistió tal relevancia que se convirtió en uno de los tópicos prioritarios de la agenda externa y caracterizó el contenido de otros vínculos. En ese sentido puede decirse que determinó el sentido y la dirección de buena parte del temario exterior, durante la primera parte de la gestión Kirchner. La resolución de la situación de cesación de pagos configuró una de las primeras metas externas de la diplomacia kirchnerista y, por tal motivo, se insertó en el contenido del diálogo con otros actores internacionales. Así, el gobierno justicialista incorporó el problema del *default* dentro de los temas que conformaban la relación con EEUU, el contacto con las potencias europeas y la vinculación con Brasil.

- ❑ Fondos de inversión como *Fidelity*, *Gramercy*, *BNP* y de importantes bancos de *Wall Street*; algunas de los cuales habían adquirido títulos a través de transferencias efectuadas por bonistas individuales
- ❑ Los denominados ‘fondos buitres’, categoría que incluía a fondos más ambiciosos con experiencia en la adquisición y ejecución de deuda de países en cesación de pago. Estas firmas como *Light Water Corp.*, *Old Castle*, *NML*¹⁷, *NM*¹⁸, *Aurelius*, *Blue Angel*, al momento de perseguir el cobro de sus acreencias negocian directamente con los gobiernos, suelen evitar las llamadas acciones de clase¹⁹ y por lo tanto inician juicios aparte del resto de los acreedores.

El gobierno argentino efectuó dos ofertas de canje de deuda a los bonistas. Por la primera de ellas, conocida como *Oferta de Dubai*, que se anunció unos cuantos días después de suscribirse el acuerdo con el FMI, el Estado argentino pretendió obtener la más relevante quita de deuda soberana de la historia económica contemporánea. La oferta implicaba una quita del 75% del valor nominal de la deuda de capital en cesación de pagos y la emisión de tres nuevos bonos de libre elección: *Par*, *Cuasi Par* y *Discount*.

El bono *Par* no sufría quitas pero tenía una tasa de interés menor que los otros dos restantes, que si experimentaban quitas, principalmente el *Discount* que presentaba la mayor reducción. Esta propuesta fue rechazada por la mayoría de los acreedores, quienes entendían que la Argentina se encontraba en condiciones de efectuar una mejor oferta. Los bonistas pretendían una quita que no superara el 35%.

A través de la segunda oferta denominada *Propuesta de Buenos Aires* (2005), que contempló una quita promedio del 60% y por lo tanto una mejora respecto a la oferta de Dubai, el Estado argentino concretó la reestructuración de la deuda. La propuesta, con un volumen de aceptación del 76,07%²⁰, superó el nivel requerido por el FMI.

Logrando la mayor reestructuración de deuda de la historia, el Estado argentino emergía del default. Sin la colaboración del FMI la administración Kirchner había afrontado uno de los desafíos que se presentaban a su gestión y que, en buena medida, dificultaba cualquier estrategia de

17 Fondo perteneciente a Elliot.

18 Fondo buitre del magnate Kenneth Dart.

19 Los juicios de “acción de clase” agrupan a numerosos y dispersos demandantes en contra de un demandado poderoso. En estos procesos los resultados a los cuales se arribe en el curso del mismo alcanzan a los integrantes de la clase respectiva que han optado por formar parte de la misma.

20 Véase: “Kirchner y la superación de un gran escollo que afianza su gestión y su poder político”, *Clarín*, 04-03-2005.

inserción. Roberto Lavagna, por entonces Ministro de Economía y uno de los protagonistas principales de la reestructuración de la deuda, que posibilitó la salida del *default*, manifestaba su parecer sobre el alcance de la operación de canje:

Como dijimos el 3 de marzo, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, al anunciarse la salida del default, ratificamos plenamente la política de reducir deuda en términos netos. Como lo hemos repetido reiteradamente, tanto el Presidente Kirchner como yo mismo, hace no sólo a la salud económica sino a la salud política y social del país y a su inserción en el mundo, dejar la "adicción" al endeudamiento y concentrarnos en la expansión de la inversión productiva (Lavagna, 2005).

La cancelación de la deuda con el FMI

Cuando Néstor Kirchner comenzó su mandato el estado inicial de la relación con el FMI difería de la situación que tuvo que sobrellevar el gobierno de Duhalde. En efecto, la búsqueda de la suscripción de un acuerdo concentró la relación del presidente Duhalde con el Fondo Monetario. Así, en enero de 2003 y luego de un año de distensión en la relación, la presidencia Duhalde consiguió reprogramar la deuda con el organismo.

La confirmación, por parte del directorio del FMI, del acuerdo hasta septiembre de 2003 adquirió un "significado político clave de cara a las elecciones presidenciales de ese mismo año, el cual fue aprovechado por Duhalde y más precisamente por Kirchner como candidato respaldado por aquél" (Torres, 2006). Así, la reprogramación sirvió para garantizar la transición política, ya que contribuyó a descomprimir el ambiente político ante la proximidad de las elecciones presidenciales.

De esta manera, Kirchner empezó su gestión con un acuerdo vigente con el FMI. Justamente por esta circunstancia, el vínculo con el organismo crediticio durante los primeros meses de su mandato se mantuvo alejado de los niveles de convulsión que, en definitiva, habría de caracterizar a la etapa. Habiendo asumido con un volumen de reservas aún reducido, el kirchnerismo desplegó una política de acumulación de las mismas²¹, la cual se complementó, entre otras medidas y factores, con la fijación de un tipo de cambio competitivo y una industria de tipo sustitutiva.

A pesar de la mirada crítica que la administración Kirchner almacenaba sobre el funcionamiento de las instituciones financieras multilaterales, especialmente el FMI y su rol en el desencadenamiento del colapso

21 La política de almacenamiento de reservas fue resaltada por el propio kirchnerismo como uno de los soportes principales de la economía nacional, en aquellos años.

argentino del 2001, el ejecutivo nacional no acudió a un discurso de confrontación en este tramo inicial del período presidencial. En consecuencia, en esa instancia, el oficialismo no realizó mayores cuestionamientos a las condicionalidades fijadas previamente por el Fondo en el acuerdo de enero de 2003²². No obstante, aquella tranquilidad de los primeros meses progresivamente fue diluyéndose a medida que se acercaba el término de conclusión del acuerdo por entonces vigente.

En la víspera del vencimiento del acuerdo que celebrara la administración Duhalde, la relación con el FMI comenzó a exhibir su verdadera fisonomía. La dirigencia kirchnerista acudió entonces a una retórica de confrontación en la cual sindicaba al Fondo como copartícipe de la situación socioeconómica e institucional que había desembocado en los días críticos de diciembre de 2001²³. El gobierno moldeaba su perfil y definía su posición respecto a los organismos multilaterales de crédito y al endeudamiento externo. Como una forma de fijar su posición el presidente Kirchner había anticipado: “no se volverá a pagar la deuda con el hambre de los argentinos”²⁴.

La tensión que dificultaba la suscripción del nuevo acuerdo se centró en las pretensiones del Fondo sobre tres cuestiones, respecto a las cuales el oficialismo argentino opuso resistencia. Precisamente el FMI había supeitado la celebración de un acuerdo al compromiso del Estado argentino sobre tres temas:

□ Un aumento del superávit primario.

22 Se hace referencia a las condicionalidades asumidas por el gobierno provisorio de Duhalde al suscribir con el FMI el denominado “acuerdo transitorio” de enero de 2003. El compromiso de cumplimiento con los tópicos se mantenía vigente durante los primeros meses de la presidencia Kirchner por el mismo imperio del plazo de duración del convenio *stand-by*. De este modo entre otras metas el Estado argentino se había obligado a alcanzar o reflejar: i) un superávit primario del 2,7 del PBI; ii), un crecimiento del producto del 3% y iii) una inflación no mayor al 35%.

23 En aquel septiembre de 2003 el presidente Kirchner reclamaba del FMI el reconocimiento de su cuota de responsabilidad en la debacle económica argentina de comienzos de siglo. En oportunidad de referirse al lugar que asignaba al tratamiento de la deuda pública dentro de su plan de gobierno, demandó que la institución financiera internacional asumiera su grado de responsabilidad en aquella crisis. Señala en esa línea que “también es parte del plan el haber entablado una negociación diferente con el Fondo Monetario Internacional, sin pedir fondos frescos, buscando la fijación de objetivos cumplibles y sin aceptar la imposición de recetas que puedan limitar las posibilidades de crecimiento incipiente de nuestra economía. Reclamamos de ese organismo multilateral que asuma la cuota de responsabilidad que le cabe por haber alentado las políticas que hicieron la eclosión de 2001. Negociamos con la clara percepción de que representamos al pueblo argentino y no perderemos de vista sus intereses” (Kirchner, 2003).

24 Véase: “Una larga historia de desencuentros”, *La Nación*, 16-12-2005.

- ❑ Un aumento de las tarifas de las empresas concesionarias de los servicios públicos.
- ❑ Una oferta a los bonistas.

A pesar de la falta de coincidencias, el gobierno y el Fondo pudieron acordar en el mes de septiembre de 2003. Los términos del acuerdo sugieren, a primera vista, una solución momentánea, pero desde un análisis retrospectivo y considerando el desenlace de la cuestión puede interpretarse que resultó favorable para la Argentina debido al estado de cosas imperante. La dirigencia argentina mantuvo su postura de un superávit primario que no excediera los tres puntos; evitó un aumento de las tarifas en los servicios públicos y se comprometió a efectuar una oferta a los acreedores, tenedores de deuda pública, para emerger del *default*. Sin embargo, al tiempo de operarse la revisión de las metas del acuerdo, la administración Kirchner decidió desistir de la misma con lo cual dejó “virtualmente suspendido el acuerdo con el Organismo” (Bembi y Nemiña, 2007: 85).

En enero de 2006, y recurriendo a las reservas del Banco Central de la República Argentina²⁵, el gobierno canceló su deuda con el FMI. Con la liberación de su compromiso financiero con el organismo de crédito, el Estado argentino había concretado una de las medidas políticas más relevantes de los últimos años de su experiencia institucional.

El pago total del débito comprendió dos tipos de operaciones:

i) Por un parte, se llevó a cabo una transferencia de las reservas del Banco Central depositadas en el Banco Internacional de Pagos (Basilea) por casi 5.000 millones.

ii) El monto restante provino de las reservas que el Banco Central había depositado en el mismo FMI, en la época del *default*, a los fines de sustraerlos a los eventuales embargos de los acreedores privados. Por usar las reservas del Banco Central, el Tesoro le otorgaba una letra en dólares a 10 años, intransferible, con un interés similar al que recibía por esas reservas (Torres, 2006).

En la implementación de la medida puede apreciarse la valoración del criterio de oportunidad y la consideración y articulación de los vínculos regionales por parte de la dirigencia Kirchner. En ese sentido, la cancelación que Brasil efectuó de su deuda con el FMI configuró un precedente cercano que contribuyó a la coherencia de la decisión argentina. En un panorama en el cual el país tenía restringido su acceso al financiamiento

25 Efectivamente, la extinción de la deuda resultó facilitada, entre otros factores, por la política de acumulación de reservas.

externo, la compra de bonos argentinos por parte del Estado venezolano constituyó un respaldo crediticio para la concreción de la operación²⁶.

A pesar que el monto adeudado al FMI no superaba en ese momento el 9% del total de la deuda externa argentina²⁷, la administración Kirchner supo usufructuar políticamente los resultados de la medida. En el discurso del kirchnerismo, el desendeudamiento con el Fondo se asoció con la búsqueda de autonomía²⁸, y a la vez se lo incorporó como un elemento más de diferenciación respecto a las presidencias anteriores²⁹.

La extinción total de la deuda que el país mantenía con el FMI constituyó la segunda medida significativa de desendeudamiento ejecutada durante la presidencia de Kirchner. La cancelación del débito con el organismo de crédito configuró una de las decisiones de mayor trascendencia del gobierno y también una de las más destacadas de las últimas décadas en el ámbito de las relaciones económicas internacionales del país.

Si bien la determinación de cancelar la deuda con el Fondo Monetario produjo sus efectos en el plano económico, también generó repercusiones en el terreno político. Con la medida el país dejaba atrás una relación dominada por la tensión y que había caracterizado buena parte de su pasado, e inauguraba otra etapa en lo que significaba sus vínculos con los organismos internacionales de crédito.

26 “El pago al Fondo Monetario se concretará el 29 de diciembre”, *Clarín*, 18/12/2005, p. 3.

27 Véase: “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI”, *La Nación*, 16/12/2005.

28 Además de otras perspectivas, el oficialismo interpretó la cancelación de la deuda con el FMI en términos de autonomía. Al respecto sostuvo el presidente Kirchner: “Los argentinos, después de décadas, tenemos los grados de libertad para diseñar las políticas adecuadas para alcanzar el desarrollo económico. Las ataduras al Fondo Monetario Internacional a la presión de los acreedores externos, las limitaciones fiscales y las necesidades de endeudamiento recurrente condicionaron nuestras decisiones a intereses externos o ajenos a la lógica productiva. Ganamos libertad, estamos en un proceso de desendeudamiento con consistencia macroeconómica y frente a esta realidad es posible sostener este fuerte crecimiento y plasmar en los hechos nuestra vocación de ser un país industrial” (Kirchner, 2007a).

29 El modo a partir del cual se abordó el endeudamiento con el FMI y el desenlace que tuvo el proceso fue empleado por el kirchnerismo como un elemento de distinción con respecto al tratamiento conferido a la cuestión por las administraciones Menem y De la Rúa. Destacaba por entonces el presidente Kirchner: “aquellos que fundieron y quebraron la Patria aún existen, aún están hablando, aún se quieren disfrazar de lo nuevo y nosotros sabemos que no son ni lo nuevo ni lo viejo, son la entrega del país, son el quebrar la posibilidad de un país para todos, un país con Justicia, un país con equidad (...) Me vuelve a la memoria cuando le dijimos. “Chao” al Fondo Monetario Internacional y en menos de dos años le pagamos la deuda que tenemos con ellos y terminamos el estado de subordinación en que vivía el pueblo argentino” (Kirchner, 2007b).

Cuadro: Capítulos destacados en la negociación de la deuda externa durante la presidencia Kirchner.

Política de la Presidencia Kirchner frente al Endeudamiento Externo		
Deuda contraída	Posición oficial	Resolución
<i>Bonistas</i> (Tenedores de títulos de deuda argentina en default)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposibilidad de satisfacer la totalidad de la deuda <i>defaulteada</i> ▪ Necesidad de reestructurar la deuda 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dos ofertas de canje ▪ Oferta de Dubai (quita del 70%) Rechazada ▪ Oferta de Buenos Aires (quita del 60%) Aceptada
FMI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retórica de confrontación ▪ Crítica a las políticas económicas ▪ Imputación al organismo de su corresponsabilidad en la crisis argentina de 2001-2002 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cancelación total de la deuda
España	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negociación bilateral de la deuda ▪ Sin confrontación retórica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reestructuración
Club de París	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Negociación sin intervención del FMI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sin resolución en el período

FUENTE: elaboración propia

Una posición

Desde su llegada al poder la nueva dirigencia, adoptó una postura crítica frente al FMI y a las políticas neoliberales, aplicadas desde los años noventa en la Argentina.

Sin embargo esta toma de posición no estuvo acompañada en los primeros meses de un discurso de confrontación. Recién cuando el oficialismo promediaba su primer año de gestión, esa interpretación revisionista sobre la labor del FMI derivó en una áspera retórica de la administración kirchnerista. El gobierno reclamó del organismo el propio reconocimiento de su corresponsabilidad en la crisis socioeconómica e institucional que padeciera el país en 2001-2002. La conducción oficial se plegaba así a la postura sostenida por voces especializadas y analistas locales y foráneos, que cuestionaban el rol del FMI en los programas económicos, que desembocaron en el colapso de aquel verano argentino.

A pesar de esta dialéctica planteada con respecto al FMI y a las políticas neoliberales, el gobierno de Kirchner no mostró en los hechos una aptitud de ruptura con el organismo de crédito. Las condiciones económicas vigentes comenzaban a producir sus efectos, favoreciendo el diseño de medidas económicas y políticas propicias para la recuperación y el logro de estabilidad. La continuidad de algunas líneas del modelo económico impuesto por Duhalde luego de la salida de la convertibilidad, una aplicada política fiscal con fuertes retenciones a las exportaciones dentro un contexto internacional conveniente para los productos argentinos posibilitaron una mejor perspectiva dentro de la difícil coyuntura y por lo tanto una mayor comodidad a la hora de negociar con el FMI.

Desde el comienzo de su gestión, la dirigencia kirchnerista se posicionó en la centro- izquierda del abanico político argentino. La retórica oficial se nutrió del recuerdo del peronismo *setentista* de línea *camporista*, en el cual el propio Kirchner reconoció su origen político³⁰. La orientación del gobierno coincidió con la aparición, en el período, de una tendencia regional. Como un dato que definió la realidad histórica de aquellos años, en la mayoría de los países de la región se produciría en esta instancia el ascenso de líderes identificados con el pensamiento de izquierda, aunque con una diversidad de matices entre las respectivas inclinaciones de cada uno de ellos.

El pragmatismo que suele caracterizar con frecuencia el tratamiento oficial de la cuestión de la deuda externa, resultó complementada, en el supuesto kirchnerista, con una lectura política de un marcado contenido ideológico. En particular, las remisiones a posiciones ideologizadas dominaron el ámbito de la retórica oficialista, atravesando con diversa intensidad los campos de la política interna y la política exterior. No obstante ello, muchas veces las manifestaciones ideológicas o el planteamiento de antinomias en el ámbito exterior devinieron funcionales en la persecución de algunos objetivos de política interna. Precisamente en este último sentido se capitalizó la problemática de la deuda, la cual constituyó uno de

30 La frágil legitimidad de origen, explicada en aquel exiguo porcentaje del 22 % de los votos, obtenido en la elección del 2003, impulsó a la dirigencia kirchnerista a la tarea de construir poder “desde el poder”. En virtud de ello se concentró, entre otras vías y medios, en el despliegue de una estrategia transversal, consistente en la incorporación, a las filas del kirchnerismo, de figuras políticas no enroladas en el oficialismo. En algunos casos ello implicó la cooptación de destacados protagonistas de la arena política que no pertenecían al peronismo; incluso personajes que integraban líneas políticas antagónicas al movimiento justicialista. En su discurso de asunción el presidente había anticipado su convocatoria transversal, al manifestar que “la Argentina contemporánea se deberá reconocer y refundar en la integración de equipos y grupos orgánicos, con capacidad para la convocatoria transversal” (Kircher, 2003).

los principales tópicos que el gobierno de Néstor Kirchner ancló dentro de las reivindicaciones del terreno ideológico.

El perfil ideológico del kirchnerismo combinó visiones de centro izquierda con una perspectiva suministrada por el sentido común. De este modo, la dirigencia kirchnerista adscribió a postulados cercanos al peronismo más tradicional, sin descuidar una concepción realista del contexto a partir de las propias potencialidades del país. Además de esta ascendencia peronista, podía detectarse una convicción sobre los beneficios de la activación industrial, que se aproximaba, en alguna medida, a la visión del desarrollismo de tipo “frondizista”³¹. La remisión a argumentos de centro izquierda resultó articulada preferentemente en el ámbito discursivo, cediendo, en cambio, ante determinantes contextuales que motivaban en los hechos la adopción de decisiones de tipo utilitarias.

La consulta frecuente al factor ideológico y la necesidad por precisar posiciones políticas a partir de aquella base de convicciones, pueden interpretarse no solo como un producto exclusivo de los ejes trazados por la gestión Kirchner para encauzar la definición de objetivos. La profundización e intensificación de este recurso también puede ser leída como un requerimiento coyuntural, donde las propias circunstancias contextuales imponían su acento y continuidad. El escaso nivel de representatividad, con el cual el nuevo gobierno accedió al poder, reclamaba la articulación de elementos capaces de generar la atracción de un mayor consenso. De esta forma el sistema de creencias de muchos de los hombres del equipo gobernante, arraigado en la izquierda peronista de la década del setenta, encontraba una oportunidad propicia para canalización política.

Un estilo

En las negociaciones con el fondo, como en el manejo del canje de la deuda con los acreedores privados, el gobierno Kirchnerista ejerció una dinámica negociadora que terminaría por imprimirle un signo distintivo. Revelando un estilo propio, que proyectó también, en algunos supuestos,

31 Así, el proyecto kirchnerista, asentado en la reactivación industrial, es definido por Simionoff (2008:13) como “un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el peronismo y también en el desarrollismo frondizista”. Sobre esto expresaba Halperín Donghi (2003) que: “la visión sobre el país de Kirchner se parece a la de Frondizi, es a él a quien más se parece, en el sentido de que cree que la Argentina debe ser un país capitalista maduro, aunque esa visión de ninguna manera define al Presidente como político. Kirchner tiene una enorme ventaja: tiene acceso al movimiento político dominante en el país en este momento, con lo que no contaba Frondizi”. Véase: “El clima en el país ha cambiado por completo”, *La Nación*, 25/10/2003.

hacia el orden interno, marcó diferencias con el modo en que las presidencias anteriores encararon las tratativas referentes a la deuda pública.

En este aspecto el gobierno incorporó algunos rasgos novedosos en la mecánica de vinculación con el FMI y con los bonistas, introduciendo un estilo de negociación rígido, directo y agresivo. Se caracterizó por abordar el debate y la discusión de un modo frontal, con un alto perfil y una prolífera exposición en todas las instancias y medios posibles.

Se apartó así del tipo de diálogo medurado, reservado y ajeno a la confrontación innecesaria, que hasta ese momento había caracterizado a las conducciones precedentes en sus relaciones con los organismos multilaterales de crédito y con otros acreedores externos. Se optó por el terreno de la exposición y la publicidad de las imputaciones, extendiendo sus posturas hacia el interior de la sociedad civil. La gestión Kirchner terminó así con el estilo practicado por la dirigencia menemista y que perdurara durante el gobierno de De La Rúa.

De modo reiterado, el gobierno apeló a este discurso de fuerte impacto. Así en una oportunidad, el presidente Kirchner comparó a los funcionarios del FMI con patrones de estancia. Manifestaba el primer mandatario que “la Argentina trata de debatirse para dar respuesta a sus grandes temas y cada tanto nos encontramos con dirigentes de organismos internacionales que, como si fueran patrones de estancia, con respeto de los estancieros, nos tienen que decir qué es lo que tenemos que hacer en el país”³².

Con anterioridad, el primer mandatario había expuesto una postura similar, al remarcar con un verbo grandilocuente “que los argentinos entramos a otro tiempo, y ya no nos corren más ni con el Fondo ni con los amigos del Fondo, porque frente a éstos está el pecho, el corazón y la mente de los argentinos haciendo una nueva Patria”³³. Señalaba por entonces también el Jefe de Estado, Alberto Fernández que:

Lo que ha pasado con el Fondo es lo que siempre pasa: cuando observa mejoras en la economía, algunos pretenden revisar lo firmado y tratar de pedirle a la Argentina un esfuerzo mayor que el que se está haciendo (...) Nosotros insistimos en que lo que no debe hacerse es repetir la experiencia de que cuando la Argentina anda bien tiene que comprometerse a más de lo que puede,

32 Véase: “Kirchner comparó al titular del FMI con un ‘patrón de estancia’”, *Clarín*, 30/09/2004.

33 Véase: “El Gobierno volvió a criticar al FMI, pese a la negociación en marcha”, *Clarín*, 23/12/2003.

porque entonces no habremos aprendido nada y estaremos postergando una vez más el desarrollo interno³⁴.

En tono con estas declaraciones, la Senadora Fernández también efectuaría su contribución en esta discursiva crítica hacia el desempeño del FMI. De esta forma apuntaba que era “necesaria una reformulación de los organismos que se han manifestado impotentes para frenar el unilateralismo, como la ONU, y quienes se manifestaron incompetentes en materia económica como el Fondo” (Granovsky, 2004).

Por su parte el secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, con posterioridad a la superación del cese de pagos, mediante el canje de deuda y al referirse sobre la posibilidad de retornar al diálogo con el organismo crediticio en lo referente al rumbo de la economía argentina, opinaba sobre el papel del Fondo en el colapso argentino y sobre su rol en la dinámica económica y financiera a nivel global. En este sentido, entendía Nielsen que la crisis argentina “fue el punto de inflexión de las políticas del FMI, pero sin saber cuál es el nuevo modelo hacia el que dirigirse”³⁵. Calificaba además como “injusto”³⁶ que los organismos financieros multilaterales, originariamente instituidos para solidarizarse con los Estados que atravesaran situaciones de urgencia económica “en vez de ayudar han sido un obstáculo para superar la crisis (...). El FMI ha perdido el norte de qué tiene que financiar, cuándo o por qué”³⁷. Agregaba además, en alusión a las recetas y planes esgrimidos por el Fondo, que “no existe un sólo modelo de crecimiento (...) hay vida más allá del FMI”³⁸.

Una variante con respecto a otros períodos lo constituye el hecho de que las negociaciones relativas a la deuda pública, las cuales estuvieron depositadas en el ministro de economía antes que en cancillería, contaron con un apoyo retórico del propio presidente. A la llamada “diplomacia económica” se añadió entonces un intenso protagonismo del mandatario presidencial. Esta participación del Jefe de Estado se tradujo en una presencia discursiva en los diversos foros internacionales, mediante la cual contribuyó a difundir la posición de su gestión en sobre el tema, especialmente en lo referente a la mirada crítica sobre el Fondo por su desempeño en la debacle económica del país.

El análisis del discurso de los propios funcionarios oficialistas permite apreciar el valor otorgado a la mecánica negociadora. El ex-canciller

34 *Ibíd.*

35 Véase: “La Rosada dialogará con el FMI pero no quiere condiciones”, *Infobae*, 18/10/05.

36 *Ibíd.*

37 *Ibíd.*

38 *Ibíd.*

Rafael Bielsa declaró: “Negociar es sacar partido de las ventajas y un buen negocio se advierte cuando se ponen en correlato con las debilidades. Así, negociar no es sinónimo de someterse, sino de comparar y, luego, elegir, aprovechando adecuadamente las fortalezas relativas”³⁹.

El método de negociación utilizado en el tratamiento de la deuda pública y los resultados obtenidos por el gobierno fueron usufructuados políticamente en el ámbito de la política doméstica:

En ciertas ocasiones el gobierno acudió a esta dialéctica y a los éxitos obtenidos a partir de esta actitud negociadora y de su agresividad en la arena discursiva, como elemento generador de consenso hacia el interior de la sociedad civil argentina. Se advierte así que no fueron pocas las veces en las cuales la dirigencia nacional, con un criterio funcional, politizó las tratativas con el Fondo, de modo análogo a lo acontecido con los acreedores privados (Torres: 2006)

El efecto atribuido. Las repercusiones

Desde la dirigencia oficialista se apeló al tópico de la autonomía para fundamentar la decisión de cancelar la totalidad de lo adeudado al FMI. El sentido autonómico que el kirchnerismo le atribuyó a la cancelación de la deuda mixturó rasgos del concepto tradicional de autonomía⁴⁰, entendido como “libertad de acción”⁴¹, con aspectos de la idea de autonomía como canal o vía para la consecución de objetivos. Este último significado se aproxima a la interpretación de la autonomía como “condición del Estado-nación que le posibilita articular y alcanzar metas políticas en forma

39 “Para Bielsa ‘es un disparate hablar de un nuevo eje del mal’”, diario *El Liberal*, jueves 24 de noviembre de 2005, pág. 10.

40 Uno de aquellos conceptos impulsores del tema que se caracterizó por su la extensión de su vigencia fue el brindado por Puig, quien entiende a la autonomía como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (1980: 148).

41 Resulta conveniente recordar que este significado tradicional de la autonomía como “libertad de acción” fue cuestionado por Escudé. Las críticas se sustentaban en la ineficacia de esta concepción y en lo pernicioso que podía resultar esta interpretación para la inserción internacional del país. Estas objeciones se insertaban en la propuesta utilitarista del realismo periférico, que sugería la conveniencia de la “no confrontación” y adaptación de objetivos externos con los de la potencia dominante, con una reserva de disenso cuando los intereses vitales propios así lo reclamen. Señala Escudé “la autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por lo tanto como definición de la autonomía” (1991: 396).

independiente” (Russell y Tokatlián: 2000⁴²) y no excluye de una eventual estrategia autonomista a la actuación cooperativa⁴³.

En virtud de las continuas intromisiones del FMI en el delineamiento y aplicación de las políticas internas del Estado argentino, desde el oficialismo se concibió al pago total al FMI como un paso necesario para el logro de un margen mayor de autonomía. Esta suerte de disponibilidad de una parcela de acción más amplia se asimiló y difundió desde el verbo gubernamental como un recurso provechoso para el país no sólo en el espacio internacional o regional sino también útil para el despliegue del modelo de desarrollo⁴⁴ implementado⁴⁵. En esta dirección, el jefe de Gabinete Alberto Fernández sostendría que: “un país con una deuda razonable ve menos expuestas sus posibilidades de desarrollo y, por lo tanto, ofrece mejores condiciones de vida para sus habitantes. Esa es la lógica que siempre impulsamos desde el gobierno”⁴⁶.

Finalizando su mandato, el propio presidente resaltaba ese sentido autonómico que se pretendió atribuir al proceso de desendeudamiento externo:

42 Estas ideas encuadradas en la tesis de la “autonomía relacional” también fueron difundidas por los autores (Russell y Tokatlián) en las revistas *Perfiles Latinoamericanos* y *Latin American Politics and Society*.

43 Precisamente, en los últimos años algunos estudios sobre la problemática autonómica profundizaron la exploración de las alternativas que proporciona el accionar asociativo. Además de los trabajos de Russell y Tokatlián pueden citarse, entre otros, los aportes de Vigevani *et al* (2004 y 2007).

44 De esta manera, esta interpretación vuelve a trazar contacto con la visión de la autonomía como una vía de canalización de propósitos. Como entienden Russell y Tokatlián: “Esta acepción del concepto se aplica a situaciones domésticas e internacionales. En términos generales, el Estado goza de autonomía interna cuando las metas que procura y formula no reflejan simplemente las demandas o intereses de grupos sociales particulares. Del mismo modo, la noción de autonomía externa se emplea comúnmente para caracterizar la habilidad del Estado, entendida como capacidad y disposición, para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior y para controlar procesos o acontecimientos que se producen más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlián: 2000).

45 Esa lectura también encuadraba, en cierta medida, en una administración de tipo heterodoxa de la economía y en la figuración que se representaba el oficialismo sobre las eventuales consecuencias económicas de la ubicación periférica del país, tanto en lo político como en lo económico, con respecto a los ejes de decisión internacional. Esta proyección reflejaba un posible escenario con el juego de diversas variables (tendencia inflacionaria, control de cambios con impacto sobre el largo plazo).

46 Véase: “Un país con una deuda razonable ofrece una mejor condición de vida”, *Clarín*, 18/12/2005, p. 9.

Nos hemos desendeudado en 67 mil millones de dólares. Hemos pagado la deuda del Fondo para terminar con la ignominia que los argentinos no podíamos gobernar porque teníamos al Fondo Monetario Internacional arriba nuestro. Le dijimos “chau, hasta luego”, los argentinos vamos llevando adelante, con toda nuestras fuerzas, un proyecto con autonomía en la globalización (Kirchner, 2007c)⁴⁷.

Sin desconocer la utilidad del desendeudamiento, los sectores agrupados en la oposición política al gobierno expresaron sus disidencias respecto a la decisión del ejecutivo nacional. Los cuestionamientos se concentraron en torno a dos aspectos. Las críticas y el debate se dirigieron al comportamiento del oficialismo en las tratativas con el FMI, y a la conveniencia de cancelar totalmente la deuda con la utilización de las reservas del Banco Central de la República Argentina. El primer aspecto se refería a lo que podía considerarse como un *double standing*, al considerarse que el gobierno apelaba a las fricciones sólo en lo discursivo, no apartándose de los requerimientos del Fondo en el plano de las decisiones.

Elisa Carrió, principal referente del ARI, expresaba que:

Desendeudarse es bueno, pero esta vez le pagamos al FMI a costa de aumentar la deuda en la distribución del ingreso y las políticas sociales (...) Estamos haciendo lo que quería el FMI, que es salir de los países en los que tiene alta exposición y mala imagen. Es una jugada que se hace de espaldas al Congreso, lo cual también demuestra el enorme desprecio que el Presidente siente por el bloque oficialista. Que la gente entienda: no es que le dejamos de pagar al FMI, le pagamos todo⁴⁸.

Alegaba Alfonsín que:

Las propuestas del FMI no son compatibles con las exigencias de crecimiento sostenido y disminución del empleo que requiere nuestro país. Por lo tanto afirmar nuestra independencia de ese organismo internacional es positivo. Para ello bastaba con declarar que no aceptábamos negociar con el FMI. No sé si es adecuado anticipar el pago de vencimientos de deuda de los años posteriores al 2006 y debilitar tan rápidamente nuestras reservas internacionales⁴⁹.

47 Véase: *Palabras del presidente Néstor Kirchner en la ciudad de Bolívar*, Buenos Aires, 22-10-2007.

48 *Ibidem*.

49 “Reclaman prudencia con las reservas y advierten sobre la vulnerabilidad”, *Clarín*, 18/12/2005, p. 10.

Desde el inicio del mandato, la negociación con el FMI suministró un valor funcional al accionar del gobierno. El oficialismo se encontró con un objetivo de profundo significado político y proyección a futuro. De esta forma, a través del sentido político atribuible a las tratativas con el FMI, se acercaron los ámbitos de la política externa con los espacios internos.

El proceso resultó optimizado al interior de la sociedad, como elemento cohesivo y generador de consenso. Con el propósito de perfilar diferencias con respecto a las dirigencias que condujeron a la instancia crítica de diciembre de 2001, la gestión Kirchner procedió a “politizar” en el orden interno los resultados y métodos de la política exterior frente al endeudamiento, pero, sobre todo, los criterios y posiciones, aunque fueran asumidas desde lo retórico

Comentarios finales

Impuesto en principio por las propias circunstancias, la resolución del endeudamiento público constituyó un tópico fundamental alrededor del cual la presidencia Kirchner fue poblando los contenidos de la agenda que orientaría su obrar político. Concentrando buena parte del ejercicio de la política exterior del gobierno, el tema deparó efectos durante el proceso negociador, y en su instancia resolutoria, tanto para el oficialismo, para la clase dirigente, como para el perfil externo del país.

La estrategia que se adoptó frente al FMI fue descubriendo distintos horizontes a medida que se evolucionó en el tratamiento de la deuda. En la definición de posibles cursos de acción en este tópico el ejecutivo nacional valoró, con un criterio que presentó una considerable cuota de pragmatismo, las variables domésticas y los condicionantes externos. Esto fue así, por cuanto la hipótesis de liberación con respecto al organismo financiero internacional se hallaba sujeta a la conjugación de factores extrínsecos provenientes del contexto y de condiciones de estabilidad política interna.

La cancelación total de la deuda contraída con el FMI terminó por delinear la posición del gobierno frente al endeudamiento público y los organismos de crédito. Permite precisar que el gobierno tenía en proyecto la aspiración por lograr un margen de maniobra más cómodo con relación al Fondo o por lo menos alcanzar cierta prescindencia del mismo en algunos aspectos del temario económico. Esta posición transitó por distintos niveles hasta alcanzar un conducto capaz de concretarse a través de la modalidad de la cancelación total del débito.

La ponderación de las condiciones de poder hacia el interior del Estado y las circunstancias provenientes del contexto regional sugerían la

conveniencia de un obrar previsible sin confrontaciones sustanciales con el Fondo. A pesar de cuestionar la injerencia del organismo en la política económica interna y reclamar el reconocimiento de su corresponsabilidad en la crisis de Diciembre de 2001, el gobierno no planteó con sus decisiones grandes antinomias con respecto a lo sostenido por el FMI.

Pero a medida que el gobierno comenzó a acumular poder político y consenso social, traducido también en las urnas, dispuso de un ambiente más cómodo para desarrollar, en torno al FMI, una política próxima a su original posición en la materia. Contribuyó a ello además otro de los elementos característicos de su administración económica como lo constituyó la estrategia de acumular reservas. Se puede interpretar que tanto las variables endógenas como aquellas procedentes del contexto exterior contribuyeron a precisar la oportunidad y el modo de resolución.

Si al principio de su mandato la cancelación total del débito con el Fondo hubiera resultado políticamente inviable, la victoria oficialista en las elecciones legislativas nacionales de octubre de 2005 le otorgó al gobierno la estabilidad y legitimidad suficientes para llevar adelante el desendeudamiento. A su vez, el antecedente inmediato de Brasil significó la compatibilidad y sintonía con el entorno regional. Por su parte, el apoyo de España y Venezuela representó el respaldo internacional necesario para ejecutar la decisión.

Si bien el gobierno asoció la resolución del problema del endeudamiento con el FMI con la disponibilidad de un margen más amplio de autonomía, también lo potenció políticamente hacia el orden interno. Importó un argumento de peso a la hora de confeccionar el discurso oficialista, especialmente los párrafos del mismo dedicados a dar cuenta del balance de gestión.

Con la operación implementada durante los primeros días del mes de Enero de 2006, mediante el desembolso de parte considerable de sus reservas, el Estado argentino se liberaba de su más crítico acreedor. La administración argentina extinguía así el débito de una relación cargada de tensiones y fricciones, que jalonó buena parte de su historia reciente.

Bibliografía

- Barbeito, A. (2001): "El blindaje que no fue o la decisión de gestionar la fase agónica del modelo económico", *Revista Realidad Económica*, N° 178.
- Baron, A. (2001): "Ya llegan 6.290 millones de dólares del Fondo Monetario", *Clarín*, 08/09/2001, Buenos Aires.
- Bembi, M. y P. Nemiña (2007): *Neoliberalismo y desendeudamiento*, Buenos Aires, Capital Intelectual-Colección Claves para Todos.
- Blustein, P. (2005): *And the Money Kept Rolling In (And Out)*, Wall Street, the IMF and the Bankrupting of Argentina, Public Affairs, New York.
- Bonelli, M. (2000): "Salió el blindaje: son US\$ 39.700 millones", *Clarín*, 19/12/2000, Buenos Aires.
- Brenta, N. (2001): "La Argentina y el FMI. Los avatares de una relación controvertida", *La Gaceta de Económicas*, N° 12, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Cheresky, I. (2004): "Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política", *Nueva Sociedad*, N° 193, pp. 4 -16.
- Dallanegra Pedraza, L. (2001): *Tendencias del orden mundial: Régimen internacional*. Buenos Aires, Edición del autor.
- De Riz, L. (2000): *La política en suspenso: 1966-1976*, Buenos Aires, Paidós.
- Escudé, C. (1991): "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *América Latina Internacional*, V. 8, N° 27, Buenos Aires.
- Granovsky, M. (2004): "El FMI es "incompetente" y el desafío es desendeudarse", *Página 12*, 14/12/2004, Buenos Aires.
- Halperín Donghi, T. (2003): "El clima del país ha cambiado por completo", *La Nación*, 25/20/2003, Buenos Aires.
- Heidrich, P. (2002): "Un semestre de crisis en Argentina", *Observatorio de las Américas*, Universidad de Quebec.
- Kirchner, N. (2003): "Discurso de asunción presidencial", 25/05/2003.
- (2003): "Palabras del presidente de la nación en el acto conmemorativo del día de la industria", 02/09/2003.
- (2007a): "Palabras del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del 120º aniversario de la fundación de la Unión Industrial Argentina y celebración del día de la industria", 06/09/2007.

- (2007b): "Palabras del presidente de Argentina durante el acto en el marco de la visita, al partido de Merlo, en la provincia de Buenos Aires", 20/09/2007.
- (2007c): "Palabras del presidente Néstor Kirchner en la ciudad de Bolívar", Buenos Aires, 22/10/2007.
- Laguado Duca, A. C. (2006): "Onganía y el nacionalismo militar en Argentina", *Universitas Humanística*, N° 62, pp. 239-259.
- Lavagna, R. (2005): "La reestructuración de la deuda argentina ha sido un remedio excepcional para una situación excepcional", Discurso del Ministro de Economía y Producción en el anuncio final de reestructuración de la deuda pública en cesación de pago, Buenos Aires, 18/03/2005.
- Moniz Bandeira, L. A. (2005): "El FMI y el colapso argentino", <http://www.amersur.org.ar/PolInt/MONIZArgFMI.htm> - Fecha de consulta: 3/07/2006.
- Pastor, M. y C. Wise (2001): "From Poster Child to Basket Case", *Foreign Affairs*, V. 80, N° 6, pp. 60-72.
- Puig, J. C. (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Russell, R. y J. G. Tokatlián (2000): "Globalización y autonomía: Una visión desde el Cono Sur", *Working Paper*, N° 3, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Simonoff, A. (2008): "La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición", *Intellector*, Vol. V, N° 9, pp. 1-20.
- Sued, G. (2006): "Procesan a De la Rúa por el megacanje", *La Nación*, 29-09-2006, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2007): "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo", *Cuadernos del Cendes*, 3ª Época, A. 24, N° 65, pp. 39-61, Caracas.
- Torres, M. A. (2006): *Soltando las amarras. Algunas consideraciones sobre la cancelación de la deuda con el FMI*, CAEI, Argentina, 2006.
<http://www.caei.com.ar> - Fecha de consulta: 30/05/2011.
- (2007): "Argentina saliendo del infierno: consideraciones sobre la política exterior de Néstor Kirchner", *Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 9, N° 2, pp. 67-99.

- Vigevani, T. y G. Cepulani (2007): "Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification", *Third World Quarterly*, Vol. 28, N° 7, pp. 1309–1326.
- Vigevani, T., M. F. de Oliveira y R. Cintra (2004): "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração", *Revista Tempo Social*, N° 15, pp. 31– 61.

Resumen

La relación del Estado argentino con el FMI durante la presidencia de Néstor Kirchner configuró uno de los tópicos que contribuyó a definir la escena política del período y que se convirtió también en un factor relevante para la estabilidad institucional de esos años. Este trabajo tiene por objeto caracterizar la política hacia el FMI en el marco de la inserción internacional desplegada por la administración Kirchner. Con ese propósito se incursiona en el examen de la orientación ideológica del gobierno de Kirchner con respecto al endeudamiento externo con los organismos multilaterales de crédito, y con relación a las políticas neoliberales, en el estudio del estilo negociador impuesto por la dirigencia argentina en su vinculación con el Fondo y se indaga sobre el significado político que adquirieron el proceso y los resultados de la negociación de la deuda pública con el FMI, y su impacto en la opinión pública y sectores dirigentes argentinos.

Palabras claves: Presidencia Kirchner / Deuda Pública / FMI

Abstract

The relationship between the Argentine State and the IMF during de the Kirchner administration was one of the issues that define the political scene of the period and also became an important factor for institutional stability of those years. This paper tries to characterize the policy towards the IMF into the international insertion of the Kirchner presidency. For this purpose, the paper i) examines the ideological orientation of the Kirchner government in the problem of the public debt with financial multilateral agencies, and about the neoliberal policies, ii) studies the negotiating style of the Argentinean administration in the linkage with the IMF and iii) explores the political significance of the process and the results of the public debt negotiations with the IMF, and its impact on the public opinion and the political sectors in Argentina.

Keywords: Kirchner Administration / Debt Public / IMF

