



ISPI

Policy Brief

numero 18
Giugno 2005

L'Argentina a metà mandato: risultati e prospettive

Matteo Grazzi e Antonella Mori

Sintesi

Nei primi due anni di governo, Kirchner ha dovuto affrontare l'emergenza economica, sociale e istituzionale seguita alla crisi di fine 2001.

Nonostante le previsioni negative, il presidente è riuscito a guadagnare consenso popolare e a sostenere la ripresa economica, con equilibrati interventi congiunturali di natura fiscale e monetaria.

Il governo ha anche recentemente completato la ristrutturazione di parte del debito pubblico, alla quale però non ha aderito circa un quarto dei titoli coinvolti.

Sul fronte economico stanno emergendo segnali preoccupanti, come l'aumento dell'inflazione e la riduzione dell'avanzo commerciale, mentre il panorama politico è reso complesso dalle divisioni nel partito peronista.

Ma le vere incognite per il futuro sono la sostenibilità della crescita economica e la governabilità dopo le elezioni di ottobre. Per una ripresa che sia sostenibile nel tempo è necessario intervenire con riforme strutturali, quali quella del sistema fiscale e del sistema finanziario.

Il 25 maggio 2003, quando Néstor Kirchner ha letto il suo discorso di insediamento alla presidenza davanti al Congresso riunito in seduta comune, gli argentini non sapevano molto di lui.

Giovane avvocato, governatore peronista della ricca ma remota provincia patagonica di Santa Cruz, Kirchner era infatti entrato solo da poco sulla scena politica nazionale.

Scelto dal presidente uscente Eduardo Duhalde come successore designato per la prosecuzione della sua politica, Kirchner è riuscito progressivamente a guadagnare consensi in prima persona. L'appoggio della possente macchina elettorale duhaldiana, particolarmente importante nella fondamentale provincia di Buenos Aires, ha giocato comunque un ruolo chiave nella sua elezione.

Nel primo turno elettorale, infatti, la collaudata organizzazione peronista della capitale fu necessaria affinché Kirchner, in un panorama politico estremamente frammentato come quello dell'Argentina del 2003, ottenesse quel 22% di preferenze che gli permise

di accedere al ballottaggio insieme al controverso ex-presidente Carlos Menem.

Nonostante fosse risultato il più votato nel primo turno con il 28% delle preferenze, di fronte a sondaggi che lo davano irrimediabilmente perdente, Menem preferì ritirarsi dal ballottaggio, spogliando di legittimità la vittoria del suo avversario.

Kirchner si è ritrovato così alla guida di un paese reduce da una tremenda crisi economica e istituzionale, potendo contare su un'affermazione elettorale ottenuta con la diretta preferenza di soltanto il 22% degli elettori.

La maggior parte dei commentatori politici e dei mezzi di informazione lo presentarono perciò come un presidente "dimezzato", non in grado cioè di condurre una linea politica forte e indipendente, ma costretto ad accettare continui compromessi per allargare la base del suo consenso e perpetuamente condizionato dalla ingombrante presenza di Duhalde.

Tuttavia, arrivati oggi alla metà del suo mandato, tali previsioni si sono rivelate errate.

L'affermazione politica di Kirchner

Il nuovo presidente infatti – una volta formato il governo, composto in pari misura da membri di provata fiducia (tra i quali la sorella Alicia, nominata ministro per lo sviluppo sociale), da personalità indipendenti e da esponenti del precedente esecutivo – ha condotto con decisione la propria linea politica, basata sul rifiuto delle politiche neoliberiste e sulla tutela degli interessi nazionali argentini. Kirchner non ha avuto remore a porsi da subito in aperto contrasto con importanti gruppi di potere del paese.

Dopo pochi giorni di presidenza il governo ha rimosso i vertici della polizia, accusati di abusi nella repressione delle manifestazioni popolari, e ha iniziato una dura battaglia politica, tuttora in atto, per riformare la composizione della Corte Suprema, la cui immagine si era appannata a causa di una evidente parzialità a favore di Menem. Inoltre, nei mesi successivi, ha voluto fortemente modificare la legge che impediva la concessione dell'extradizione per crimini commessi durante il regime dittatoriale, affrontando direttamente l'establishment militare, che negli anni precedenti era sembrato intoccabile.

L'opinione pubblica ha apprezzato subito il coraggio e la decisione del nuovo presidente, premiandolo con degli altissimi indici di consenso,¹ che

¹ L'*Indice de Confianza en el Gobierno (IGT)*, rilevato mensilmente dalla Escuela de Gobierno dell'Universidad Torcuato di Tella, mostra come il valore medio durante l'amministrazione Kirchner sia di 2,6 (su una scala che varia da un minimo di 0 a un massimo di 5) e che tale indice

si sono mantenuti sempre elevati nei due anni successivi, grazie anche ai buoni risultati ottenuti nel governo dell'economia, legittimando così l'elezione.

Tra consenso nel paese e dissenso nel peronismo

Il sostegno popolare ha inoltre permesso a Kirchner di aumentare la propria influenza all'interno del Partido Justicialista (PJ) e di smarcarsi progressivamente dalla pesante influenza di Duhalde, nominato nel dicembre 2003 Presidente del Consiglio Permanente del Mercosur, la più alta carica istituzionale della organizzazione regionale.

Inizialmente ciò è stato letto come un importante riconoscimento per l'ex-premier, approdato a un incarico di grande valore simbolico. Tuttavia, con il passare dei mesi, i rapporti tra nuovo e vecchio presidente hanno cominciato a deteriorarsi, sfociando in numerosi dissensi, e Duhalde si sta configurando sempre più come un probabile avversario di Kirchner nella corsa alla rielezione nel 2007. La sua nomina nel Mercosur potrebbe dunque essere vista a posteriori come un previdente tentativo di allontanarlo dalla scena nazionale.

Tale rivalità contribuisce a rendere ancora più intricata la già complessa situazione politica. La sostanziale scomparsa dell'Unión Cívica Radical (tradizionale seconda forza politica del paese) in seguito alla

non sia mai sceso sotto il 2 in questi due anni, partendo da un livello inferiore all'1 nei confronti del precedente governo Duhalde, <http://www.utdt.edu/departamentos/gobierno/icg.php>

disastrosa esperienza della presidenza De La Rúa, ha creato una forte distorsione nel sistema argentino. Da un lato, infatti, in questi due anni il PJ – partito-contenitore nel quale trova spazio qualsiasi linea politica che si richiami, anche vagamente, alla figura di Peron – ha visto aumentare in modo considerevole i consensi e il peso politico: la competizione tra Kirchner e Duhalde si innesta quindi in una situazione ove la lotta per il controllo del partito peronista equivale oggi alla lotta per il controllo del paese.

D'altro lato, proprio la mancanza di un'alternativa politica ha portato a livelli altissimi la conflittualità interna al partito. L'ulteriore allargamento del già ampio spettro politico rappresentato nel PJ, dovuto all'inglobamento di gran parte dell'elettorato radicale, ha condotto infatti allo smarrimento di qualsiasi senso di solidarietà di partito.

In vista delle elezioni politiche che si terranno il prossimo ottobre e che rinnoveranno la metà dei deputati e un terzo dei senatori, è prioritario per Kirchner riuscire a tradurre il consenso popolare per il suo operato nell'elezione di un buon numero di parlamentari vicini alle sue posizioni politiche, che gli permettano di contare su una solida maggioranza al Congresso e quindi di portare avanti velocemente riforme strutturali non più prorogabili.

Raggiungere tale obiettivo non è però così agevole come potrebbe sembrare. Il sistema elettorale argentino prevede, infatti, un forte legame tra gli eletti e la provincia di provenienza, premiando il radicamento nel territorio. Inoltre, il voto è spesso influenzato da dinamiche locali che produco-

no risultati inaspettati, lontani dalle logiche nazionali. Particolarmente significativi in questo senso sono stati i risultati delle due elezioni provinciali che si sono tenute nei primi mesi di quest'anno.

Sia in Catamarca che in Santiago del Estero, nonostante quanto si è detto sulla egemonia peronista, sono stati infatti eletti due esponenti extraradicali, che sono riusciti a sconfiggere i candidati giustizialisti anche in una regione come quella di Santiago del Estero dove il PJ governava ininterrottamente da più di 50 anni.

Kirchner ha affrontato queste due competizioni elettorali in modo completamente differente, dimostrando ancora una volta la propria duttilità politica. In Catamarca, vista l'impossibilità di imporre un candidato unico peronista di suo gradimento, ha preferito sostenere Eduardo Brizuela del Moral, il candidato delle opposizioni, piuttosto che un peronista lontano dalle sue posizioni. Il presidente ha così dimostrato di non avere pregiudizi verso personalità esterne al mondo giustizialista e gli ambienti radicali.

In Santiago del Estero è riuscito invece a imporre al PJ un candidato a lui vicino, che però è stato battuto alle elezioni. In entrambi i casi il risultato è stata la sconfitta del peronismo e ciò ha inevitabilmente attirato molte critiche verso il presidente negli ambienti del partito. Questo malcontento potrebbe portare a nuove difficoltà per Kirchner nella definizione delle candidature tramite le elezioni primarie, che si dovrebbero tenere a giugno e che si prospettano come una prima resa dei conti tra le forze interne al partito.

Particolare attenzione deve essere prestata all'evoluzione nella importantissima provincia di Buenos Aires. Sembra, infatti, che Kirchner abbia intenzione di sfidare direttamente Duhalde nel cuore del suo potere, candidando sua moglie Cristina contro l'ex "Primera Dama" Hilda Chiche Duhalde, in uno scontro che potrebbe anticipare il duello tra i rispettivi consorti per conquistare la Casa Rosada nel 2007.

I futuri sviluppi della situazione politica saranno comunque legati all'andamento della economia, che rimane un elemento decisivo, anche se certamente non esclusivo, del consenso popolare.

La ripresa economica

Nei primi due anni di governo Kirchner la situazione economica è migliorata considerevolmente, recuperando gran parte del terreno perso con la crisi economica e finanziaria della fine 2001².

Il recupero è stato sostenuto sia dalla politica economica che dalla congiuntura esterna favorevole. Da una parte, nei passati due anni, la politica fiscale è stata prudente nel perseguire l'obiettivo di aiutare i redditi bassi, mantenendo un ampio avanzo primario di bilancio pubblico, e la politica monetaria ha cercato di conseguire un tasso di cambio nominale debole, un tasso d'inflazione basso e livelli dei

tassi d'interesse ridotti. La difficoltà però di perseguire tre obiettivi, che in parte configurano, sta ultimamente emergendo con aumenti preoccupanti del tasso d'inflazione³.

Sul fronte esterno, la crescita della domanda mondiale e dei prezzi delle materie prime agricole ha determinato un aumento delle esportazioni, aiutate anche da un tasso di cambio favorevole.

Tuttavia, l'avanzo della bilancia commerciale sta diminuendo perché le importazioni stanno aumentando a un tasso maggiore di quello delle vendite all'estero ed è preoccupante che i beni di consumo siano la voce che cresce di più dopo quella energetica.

Proprio l'ipotesi dell'adozione di misure protettive a fronte di un aumento reputato eccessivo delle importazioni dal vicino Brasile (il più importante partner economico e politico argentino) è stata una delle principali cause dell'inasprirsi delle relazioni di Buenos Aires con Brasilia, che hanno avuto un andamento altalenante in questi due anni.

Kirchner, infatti, all'indomani della sua elezione alla Casa Rosada aveva identificato in Lula il suo principale interlocutore politico continentale e aveva rilanciato i temi della integrazione, non solo economica ma anche politica, all'interno del Mercosur.

Tuttavia, con il passare del tempo, le incomprensioni tra i

² Per una ricostruzione delle origini della crisi e del ruolo del Fondo Monetario Internazionale si veda il "Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991-2001" dell'Independent Evaluation Office of the IMF, July 2004, scaricabile da <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm>

³ Secondo gli ultimi dati disponibili per l'indice dei prezzi al consumo riferiti a Gran Buenos Aires, ad aprile 2005 i prezzi sono aumentati dell'0,5% rispetto al mese precedente e dell'8,8% rispetto ad aprile 2004, <http://www.indec.mecon.ar>

Per saperne di più

Per il testo dei principali discorsi pronunciati dal presidente Kirchner e per le più importanti iniziative governative, si veda il sito ufficiale della presidenza argentina:

<http://www.presidencia.gov.ar/>

Per tenersi aggiornati sulla attualità economica e politica del paese, si segnalano le edizioni online dei principali quotidiani argentini:

<http://www.lanacion.com.ar> (La Nación)

<http://www.pagina12web.com.ar> (Página 12)

<http://www.clarin.com> (El Clarín)

Per analisi e statistiche sull'economia latinoamericana, è particolarmente interessante la consultazione del sito della Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi e di quello della Banca Inter-Americana per lo Sviluppo:

<http://www.eclac.org>

<http://www.iadb.org>

Una eccellente raccolta di link utili sul paese è disponibile nel sito del *Latin American Information Center (LANIC)* della Università del Texas:

<http://lanic.utexas.edu/la/argentina/>

due governi si sono fatte sempre più frequenti.

L'opposizione dell'Argentina all'ipotesi di un seggio permanente brasiliano nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ne è la dimostrazione più eclatante, ma le tensioni più forti si sono registrate su impulso delle organizzazioni imprenditoriali dei due paesi, che hanno iniziato a esercitare forti pressioni sui rispettivi governi per l'ottenimento di obiettivi contraddittori: una richiesta di protezione da parte degli industriali argentini, una spinta verso l'apertura commerciale dal lato brasiliano.

Quando Kirchner è salito al potere la situazione economica e sociale era ancora gravissima: nel 2002 il PIL reale era caduto del 10,9%, dopo tre anni di recessione; a metà 2003 la disoccupazione era pari al 17,8%, il 54,7% delle persone era in condizioni di povertà (troppo povera per comprare un paniere di alimenti e di servizi di prima necessità) e il 26,3% in condizioni di indigenza (troppo povera per comprare un paniere di alimenti di prima necessità)⁴.

Nel 2003 e nel 2004 la crescita economica è stata molto alta, rispettivamente dell'8,7% e dell'8,2%, ed è continuata anche nel primo trimestre del 2005, permettendo un calo della disoccupazione al 13%. Il miglioramento economico è stato accompagnato anche da un netto progresso delle condizioni sociali: in base agli ultimi dati disponibili, nel secondo semestre 2004 il 40,2% delle persone si trovava in condizioni di povertà e il 15,0% in condizioni di indigenza. Nonostante la povertà sia diminuita, rimane comunque più elevata del livello precedente la crisi di fine 2001⁵.

Fin dai primi mesi il governo ha avuto come priorità il sostegno dei ceti più poveri attraverso aumenti dei salari pubblici e delle pensioni minime e programmi di sussidi ai disoccupati capi di famiglia (Programa Jefes y Jefas de

⁴ Dati relativi alla popolazione urbana, tratti dalla Encuesta Permanente de Hogares Continua, INDEC (Istituto Nacional de Estadística y Censos), <http://www.indec.mecon.ar>.

⁵ I dati relativi a questo paragrafo sono di fonte INDEC (<http://www.indec.mecon.ar>) e CEPAL (Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi), <http://www.eclac.org/>

Hogar). Poiché le entrate fiscali stavano aumentando grazie alla ripresa economica, queste maggiori spese sono state possibili senza creare tensioni nel bilancio pubblico. Alla fine del 2003 l'avanzo primario è stato pari al 2,4% del PIL, un livello più alto dell'obiettivo concordato con il Fondo Monetario Internazionale.

Nei passati due anni il governo ha continuato ad aumentare la spesa pubblica, mantenendo però sempre un ampio avanzo primario in modo da poter pagare gli interessi sul debito pubblico non in default. Infatti, il governo Kirchner ha ereditato dalle precedenti amministrazioni un debito pubblico molto elevato: alla fine del 2001, quando il governo dichiarò default su parte del proprio debito, il debito pubblico totale ammontava a 167 miliardi di dollari pari al 62% del PIL. Dal 2002 il governo ha continuato comunque a pagare gli interessi su quella parte del debito non in default, come quello nei confronti del Fondo Monetario Internazionale.

Anche se i dati di finanza pubblica sono attualmente buoni, la riforma del sistema fiscale rimane essenziale per la sostenibilità della ripresa. Infatti l'attuale sistema è caratterizzato da elusione ed evasione fiscale diffuse, presenza di tasse distorsive (la tassazione delle esportazioni e delle transazioni finanziarie) e un sistema di ripartizione delle responsabilità fiscali tra governo federale e province non fondato sul principio della sostenibilità e responsabilità fiscale.

Il governo Kirchner ha proposto degli interventi su tutti questi punti, senza tuttavia

presentare una riforma generale del sistema fiscale e trovando comunque una forte opposizione politica anche a cambiamenti minori.

Kirchner potrebbe quindi decidere di aspettare un eventuale secondo mandato presidenziale prima di proporre una riforma globale del sistema fiscale, ma è comunque chiaro che una tale riforma è necessaria e che potrà essere proposta agli argentini solo come decisione del governo e non come un'imposizione esterna. Rimane la possibilità che il presidente decida di anticipare le riforme qualora la sua forza politica fosse accresciuta dalle elezioni legislative di ottobre 2005.

Le sfide per la sostenibilità della crescita

Tra gennaio e febbraio 2005 il governo è riuscito a portare a termine la ristrutturazione del debito in moratoria pari a 81,8 miliardi di dollari: il 76% delle obbligazioni ha aderito all'offerta pubblica di scambio del governo argentino, nonostante la perdita elevata dovuta alla forte riduzione del valore nominale del debito, all'allungamento delle scadenze e all'abbassamento dei tassi d'interesse. Per il governo Kirchner si tratta sicuramente di un importante successo, anche se il debito estero rimarrà un tema centrale dell'agenda politica per molti anni.

Infatti, dopo la ristrutturazione, il debito pubblico totale rimarrà pari a circa il 71% del PIL, un livello comunque più alto di quello pre-crisi finanziaria⁶ e per l'Argentina sarà

⁶ E' importante ricordare che, a seguito della forte svalutazione del peso argentino nei confronti del dollaro e della recessione e-

in futuro necessario continuare ad avere avanzi primari consistenti per pagare gli interessi su questo debito.

Inoltre, nei prossimi mesi il governo dovrà chiarire cosa intende fare nei confronti del 24% di titoli (pari a circa 20 miliardi di dollari) che non ha aderito all'offerta di scambio, tra cui circa 8 miliardi di dollari di titoli detenuti da migliaia di investitori italiani.

Vi sono forti pressioni internazionali affinché il governo argentino prenda in considerazione gli obbligazionisti che non hanno aderito alla ristrutturazione e, alla luce di recenti dichiarazioni, si può essere ragionevolmente ottimisti che il governo avanzerà qualche proposta, ma i tempi non saranno brevi. E', infatti, improbabile che ciò avvenga prima delle elezioni legislative del prossimo ottobre.

Fin dall'inizio del mandato presidenziale, Kirchner ha attaccato il Fondo Monetario Internazionale per avere suggerito e avallato le politiche economiche neoliberiste che hanno portato il paese alla crisi economica e finanziaria della fine 2001.

Il governo ha comunque continuato a onorare i debiti verso gli organismi multilaterali e a rispettare gli obiettivi quantitativi concordati con il Fondo Monetario, opponendosi però a fissare anche obiettivi in termini di politiche economi-

conomica, il PIL argentino valutato in dollari passò da 268 miliardi nel 2001 a 102 miliardi nel 2002. Di conseguenza, gli indicatori della situazione debitoria peggiorarono fortemente: il debito estero totale, pari al 62% del PIL nel 2001, arrivò al 154% del PIL nel 2002, mentre il debito estero pubblico passò dal 33% all'89% del PIL.

che e riforme strutturali.

In particolare, due temi su cui il governo ha fatto poco nei due anni passati, nonostante la loro importanza, sono il rafforzamento del sistema finanziario (duramente colpito agli inizi del 2002 dalla "pesificazione asimmetrica"⁷) e la rinegoziazione con gli investitori stranieri delle tariffe nel settore dell'energia e dell'acqua.

Le imprese privatizzate sono infatti state danneggiate dalle misure adottate a partire dagli inizi del 2002, quando le tariffe, prima denominate in dollari e indicizzate all'inflazione statunitense, sono state convertite in pesos a un tasso di cambio sfavorevole e bloccate. Affrontare questo tema è importante per incentivare le aziende a fare nuovi investimenti che aumentino la capacità produttiva, anche se avrebbe ovviamente contraccolpi sociali e politici.

Conclusioni

I primi due anni di mandato di Kirchner sono stati caratterizzati dalla necessità di affrontare l'emergenza economica e istituzionale scaturita dalla crisi del 2001. Nonostante le previsioni negative, il presidente è riuscito a guadagnare consenso popolare e a gestire efficacemente la ripresa economica.

Il governo ha infatti trovato un buon equilibrio tra una politica fiscale espansiva di sostegno ai redditi delle famiglie e il rispetto dei vincoli di bilancio imposti da un ingente debito pubblico.

⁷ Quando le voci nei bilanci delle banche furono convertite da dollari in pesos, per le attività fu utilizzato un tasso di cambio (1US\$ = 1 peso argentino) diverso da quello utilizzato per le passività (1US\$ = 1,40 pesos argentini).

Tuttavia, una volta superata la fase di emergenza, è necessario adottare le riforme strutturali indispensabili per la sostenibilità nel tempo della crescita economica. In primo luogo, una riforma del sistema fiscale che aumenti le entrate, eliminando le distorsioni, e che affronti il nodo del rapporto tra stato federale e province. In secondo luogo, una serie di interventi nel sistema finanziario che garantiscano una maggiore disponibilità di credito nell'economia, fattore essenziale per la sostenibilità della crescita.

Inoltre, sarà importante una riforma del mercato del lavoro che permetta un più veloce riassorbimento della disoccupazione e una lotta più efficace all'economia sommersa. Tali riforme incontrano però l'opposizione di vasti settori della società e della politica argentina.

I risultati delle elezioni di ottobre diranno se Kirchner potrà disporre di una maggioranza parlamentare sufficiente per approvare le riforme. Anche in questo caso, tuttavia, non è certo che le riforme saranno adottate rapidamente – piuttosto che essere rinviate al 2007 – visto che non è ancora chiaro quanto esse siano prioritarie nell'agenda politica del presidente.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- **Europa**
- **Politica europea di vicinato**
- **Cina/Focus China**
- **Sicurezza e studi strategici**

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- **Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea**
- **Turchia**
- **Paesi del Golfo**
- **Caucaso e Asia centrale**
- **Argentina**

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it**

© ISPI 2005