

# Argentina 2001-2002: agonía, estallido y naufragio

**DANIEL SCHUTT**

Consultor, Ex Coordinador del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo y del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)

## **INTRODUCCIÓN**

Recambio presidencial anticipado, devaluación de la moneda, moratoria del pago de la deuda pública interna y externa, crisis bancaria y financiera generalizada, colapso del crédito público y privado, fractura de la cadena de pagos, estrangulamiento fiscal del Estado, recesión económica prolongada, descrédito generalizado de la clase política, fragilidad institucional e inseguridad jurídica exacerbadas ..... nada nuevo bajo el sol, en apariencia, en el traumático proceso de decadencia e inestabilidad argentino de los últimos 25 años, en el que han proliferado los fracasos, las tragedias y, también, los espejismos de la esperanza, a la postre revocados, de un país presuntamente condenado a la prosperidad ilimitada. Dos décadas después de la derrota vergonzante en la guerra de las Malvinas (abril-junio de 1982), que abriría el sendero hacia la restauración democrática un año y medio después, el paisaje socio-económico del país semeja los efectos de una nueva conflagración que se habría abatido sobre su territorio. Los acontecimientos que se han sucedido en el transcurso de un mes –principios de diciembre de 2001 a enero de 2002– constituyen los acontecimientos más dramáticos experimentados por Argentina en toda su historia contemporánea y uno de los procesos de destrucción de riqueza más veloces de un país en tiempos de paz o no envuelto en el cambio de su modelo de organización económica. Y es que si se exceptúa la desaparición de las Fuerzas Armadas de la escena política, las cuales tradicionalmente irrumpieron contra el poder político de turno en análogas situaciones de caos político y económico<sup>1</sup>, todos los ingredientes tradicionales de las recurrentes crisis argentinas del último medio siglo se han vuelto a dar cita en forma simultánea y exacerbada.

En poco más de un mes, los argentinos asistieron a la sucesión de 5 presidentes (sólo 2 de ellos consabidamente interinos) y a la declaración de la suspensión de pagos más voluminosa de la historia (cifrada en al menos 141.000 millones de

dólares), han sufrido la semi-privación de sus depósitos bancarios y su posterior depreciación, han visto decrecer su renta individual, en términos internacionales, en un 75% (en virtud de que la paridad 1 a 1 con el dólar vigente desde marzo de 1991 en virtud de la denominada Ley de Convertibilidad se disparó al finalizar el primer semestre de 2002 hasta los 4 pesos), padecen una quiebra virtual del sistema económico, con la desaparición del crédito, y sufren la parálisis o destrucción virtual de los contratos y de sus derechos de propiedad, en función de la alteración drástica del valor de las deudas, créditos y contratos y el canje compulsivo de sus depósitos bancarios por títulos públicos, a largo plazo. Esto sin contar, ciertamente, la agudización espectacular de la pobreza, de la desocupación y de la subocupación que se ha producido desde entonces. Desgobierno, empobrecimiento, deterioro de la convivencia y de la confianza –pública, política e institucional– y expectativas desmesurada y redobladamente teñidas de malestar junto al aislamiento económico internacional describen la Argentina de mediados de 2002.

La actual crisis tiene epicentro esencialmente en cuatro episodios principales, cuya cronología se resume a continuación.

1. En primer lugar, la instauración de rígidos controles y límites a la retirada de depósitos bancarios, a través del denominado “corralito” bancario el 3 de diciembre de 2001, tras el fracaso de una misión del por entonces ministro de Economía Domingo Cavallo al FMI en procura de un nuevo auxilio financiero (en agosto de aquel año el FMI ya había concedido préstamos por valor de 8.000 millones de dólares) y una consecuente masiva retirada de fondos de los bancos, en los días inmediatamente previos, por valor de 1.800 millones de dólares (un 2,7% de los fondos del sistema), a la vez que una escalada de los tipos interbancarios hasta el 900%. Esa medida se complementó con severos controles de cambios y exigencias de liquidación de divisas para los exportadores para frenar la fuga de capitales y la especulación cambiaria y una bancarización compulsiva de, prácticamente, todas las transacciones de la economía en un país con un altísimo nivel de economía informal.
2. En segundo lugar, la dimisión del Presidente Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2002, que remite al extremo debilitamiento del Gobierno de la Alianza de la Unión Cívica Radical (UCR)-Frente por un País Solidario (FREPASO) que aquel presidió, en el poder desde diciembre de 1999, tras la dimisión del vicepresidente Carlos Álvarez, máximo dirigente del FREPASO, en octubre de 2000, y a la derrota de la Alianza en las elecciones legislativas parciales de octubre de 2001 que dejó al Gobierno en minoría en ambas Cámaras. El fracaso rotundo de De la Rúa, criticado y ridiculizado por su carácter indeciso y poco ejecutivo, reposa esencialmente sobre su conservadurismo en materia de políti-

ca económica con la precisa connotación que tiene ese calificativo como rumbo continuista respecto al del Gobierno de Menem. De hecho, a partir del nombramiento en marzo de 2001 de Domingo Cavallo<sup>2</sup>, padre de la convertibilidad, como ministro de Economía, De la Rúa prácticamente abdicó de cualquier labor ejecutiva relevante y dejó librada su suerte a la orientación que le imprimiera el “superministro”, quien, pese a contar con la animadversión de gran parte del arco político gobernante, gozó de poderes extraordinarios para hacer y deshacer a discreción, manteniendo incólume la paridad cambiaria, sinónimo de estabilidad para gran parte de los argentinos, aunque fuera a expensas de la pérdida de la competitividad acusada tras las devaluaciones sucesivas de los países del sudeste asiático en 1997-98 y de Brasil en 1999 y la revaluación del dólar frente a otras monedas, en particular el euro.

3. En tercer lugar, el *default* o declaración de la suspensión de pagos de la deuda pública contraída con acreedores privados por su sucesor, el peronista Adolfo Rodríguez Súa, el 24 de diciembre de 2001, decisión irremediable y descontada por los mercados desde mucho antes: las principales agencias internacionales de calificación de riesgo soberano ya habían situado a Argentina en la categoría de impago selectivo a principios de noviembre, tras el carácter polémico de las operaciones de canje de deuda que reiteradamente realizó Cavallo con bancos y administradoras de fondos de pensiones, una vez agotado el último balón de oxígeno del FMI de agosto de 2001. Argentina careció de acceso al crédito voluntario internacional durante prácticamente todo el año 2001, lo que se plasmó cotidianamente en el barómetro de riesgo país o prima de riesgo medido por la consultora J. P. Morgan que osciló, a lo largo del año, entre los 3000 y los 5000 puntos (esto es, el Estado argentino hubiera debido pagar en aquel entonces entre un 30 a un 50% más de intereses por cada crédito que eventualmente contrajera).
4. Finalmente, el nuevo Gobierno Duhalde, elegido por el Parlamento el 1 de enero de 2002, decreta la devaluación del peso cinco días después a un tipo de cambio fijo de 1,40 pesos por dólar que luego deberá revocar, por un régimen de flotación, el 11 de febrero por exigencia previa del FMI para acceder a renegociar un acuerdo financiero. Paralelamente, el Gobierno ha dado marchas y contramarchas, anuncios y desmentidas sobre la aplicación de la denominada “pesificación” o desdolarización de la economía sobre créditos, depósitos y contratos, alumbrando finalmente lo que se ha dado en llamar pesificación asimétrica, mediante los cuales se reconoce la paridad anterior 1 dólar=1 peso a los créditos y se cotizan a la por entonces nueva paridad –hoy, ampliamente rebasada– de 1,40 pesos por dólar los depósitos con el consiguiente impacto patrimonial enormemente perjudicial sobre los bancos. Téngase en cuenta que más de dos tercios de los depósitos del sistema bancario argentino se hallaban

en dólares, en virtud del sistema bimonetario que instauró la convertibilidad que habilitaba el uso indistinto del peso y del dólar.

Esencialmente, Argentina ha perdido en pocos días la mayor parte de las conquistas del modelo de apertura económica, instaurado a principios de los años noventa: estabilidad macroeconómica, esencialmente cambiaria y con muy baja inflación, libertad financiera y de movimientos de capital y solidez de su sistema bancario, altas tasas de ahorro para un país históricamente infrabancarizado y alto crecimiento económico (5,8% de media entre 1991 y 1998) ahora trocadas en volatilidad cambiaria, alta inflación (60% como mínimo este año), indisponibilidad de depósitos y situación de cuasi quiebra del sistema bancario y recesión económica (1998-91) deviniendo en depresión económica.

Desde el punto de vista político, la caída del Gobierno de De la Rúa ilustra la precariedad de todo régimen democrático en un contexto de convulsión económica y social y, a la vez, realza algunas singularidades del caso argentino. En primer lugar, la inestabilidad política. Desde la segunda mitad del siglo xx hasta el año 2002, sólo tres administraciones civiles, todas peronistas, concluyeron a término sus mandatos: Perón en su primera presidencia (1946-51) y Menem en sus dos mandatos (1989-95 y 1995-99). Se sucedieron 31 mandatarios al frente de la jefatura del Estado y 53 ministros de Economía, la cartera más sensible del Gobierno. De lo anterior, se desprende una segunda peculiaridad: los límites de la alternancia en la política argentina: la UCR, el partido del ex presidente De la Rúa, nunca ha logrado cumplir a término sus períodos de gobierno desde los años veinte, lo que comprende también el trágico final del primer presidente de la transición, Raúl Alfonsín, obligado a adelantar seis meses el calendario de traspaso a su sucesor, el peronista Carlos Menem, en julio de 1989 en medio del descalabro económico y caos social. La UCR corona también con fracaso la primera experiencia de gobierno de coalición de dos fuerzas de gravitación política semejante (la propia UCR y el FREPASO) y a la vez delata algunas debilidades históricas de la izquierda en Argentina, como el seguidismo, la deserción y la fugacidad orgánica. Lejos de pasar a la oposición o reforzar su alternativa de gobierno tras la dimisión –y pasaje al ostracismo político– de su máximo dirigente en octubre de 2000, el FREPASO (que en puridad es una coalición de pequeños partidos<sup>3</sup>) mantuvo su apoyo parlamentario al gobierno, luego se escindió e integró en otros partidos y hoy parece abocado a la autodisolución o a una subsistencia semi-testimonial.

También en este apartado, la crisis actual parece condensar y exacerbar gran parte de la evolución tumultuosa de los últimos años en Argentina en una suerte de *déja vu* agigantado: la condición “hegemónica” (más allá de todo desprestigio ocasional o histórico, obrando como reserva espiritual de las clases populares) y de *primus inter pares* del justicialismo/peronismo y la condición de “perdedoras”

o seguidistas de las restantes fuerzas de centro-izquierda, huérfanas más que nunca del apoyo social tras su fracaso gubernamental. Convendrá señalar más adelante algunas especificidades del peronismo centrifugo y disperso post-menequista que se dibuja en los inicios de la presidencia de Duhalde, primer jefe de Estado con mandato exclusivamente parlamentario de la historia reciente argentina y, a la sazón, competidor derrotado por De la Rúa en las elecciones de octubre de 2000.

El presente artículo pretende describir someramente algunas causas inmediatas y más decisivas de la crisis argentina actual, sus manifestaciones más notorias en los planos político, económico y social y enfocar los efectos que se proyectan tangiblemente y a corto plazo sobre la sociedad y el sistema económico.

### **ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN RECIENTE: ALGUNOS APUNTES SOBRE EL “MAL ARGENTINO”**

Los últimos 50 años exhiben una abundante prodigalidad de estudios y análisis sobre la decadencia argentina, que ha llegado a constituirse en uno de los enigmas más inexplicables del sistema económico internacional del siglo xx<sup>a</sup>. Hoy, un lector bien informado de los despropósitos e infortunios políticos y económicos de Argentina en los últimas décadas, no podrá sorprenderse en exceso de las derivaciones actuales: de hecho la tierra de promisión por antonomasia que proyectaba Argentina a principios del siglo xx parece haberse trocado en la imagen de fatalidad incorregible. Abundando en la excepcionalidad y como ha recordado recientemente José Nun<sup>5</sup>, Argentina supo ser entre los años 40 y 50 un singular ejemplo de país con un grado significativo de modernización económica y social (con desarrollo industrial y amplias clases medias), pero con deficiente reflejo en su modernización política (inestabilidad política, hegemonía populista y recurrente intervencionismo militar) mientras que, a partir de los años 90, exhibía razonables credenciales de democracia consolidada, aunque ésta se conjugaba de una decadencia económica y un deterioro social sin precedentes.

Sin embargo, la evolución de la democracia argentina, desde su reinstauración en 1983, dista de ser modélica, pese a la fachada de continuidad institucional. Cabe añadir a lo ya apuntado el adelanto del traspaso de poderes de Alfonsín a Menem en 1989, la polémica reforma de la Constitución en 1994 que, para gran parte de la opinión pública, no significó más que la escenificación consensual de la pretensión inequívoca de Menem de eliminar los obstáculos legales para su reelección inmediata hasta entonces prohibida expresamente por la Carta Magna. Menem incluso albergó expectativas de postularse a un tercer mandato en las elecciones de 2000 a lo que renunció, en forma expresa, muy tardíamente, tras mantener durante meses una ambigüedad deliberada. De hecho, a principios de 1999 los sectores contrarios a su postulación iniciaron una recogida de firmas con

el objetivo de realizar una consulta contraria a su permanencia en el poder, temerosos de que Menem pudiera vulnerar la legalidad.

Puede afirmarse, a través de este botón de muestra, que Argentina, pese a su condición formalmente democrática, ha carecido, incluso en su etapa dorada de principios de los años 90, de los atributos esenciales de un Estado de Derecho y de una plena separación de poderes. Por añadidura, la postura “fujimorista” o, en otras palabras, la impronta “hiperpresidencialista”<sup>6</sup> de Menem, al pretender eternizarse en el poder, amparó, en gran medida, el sesgo soterradamente populista, aunque con fachada persistentemente neoliberal, que adquirió su segunda presidencia: desborde del gasto público y endeudamiento desbocado. El auge económico del país, durante gran parte del decenio menemista, contrasta con el deterioro institucional y con la ausencia total de las denominadas reformas de segunda generación, orientadas a mejorar la calidad institucional. El neopopulismo menemista, como estilo de gobierno, fue caracterizado por el politólogo Guillermo O’Donnell<sup>7</sup> como un caso típico de democracia delegativa: un régimen formalmente democrático, sustentado en un gran apoyo electoral, basado en un liderazgo carismático que se asigna a sí mismo la condición de intérprete de los designios de la nación y que gobierna avanzando sobre las limitaciones que le pueden oponer los otros poderes, los partidos de la oposición, la prensa, etc.

Ello no fue óbice para que, durante gran parte de los 90, Argentina fuera la niña mimada de los mercados emergentes por su aplicación de los criterios fundamentales del Consenso de Washington: liberalización económica, privatización de las empresas públicas, apertura irrestricta a la inversión extranjera, desregulación, eliminación de subvenciones. En tal carácter el Presidente Menem fue el único mandatario extranjero invitado a la apertura de la Asamblea Conjunta del FMI y del Banco Mundial en 1998, en la cual fue ensalzada la política económica argentina en plena crisis financiera en el Sudeste asiático. El buen desempeño económico permitía ocultar las graves irregularidades administrativas, evidenciadas durante el proceso de privatizaciones (falta de transparencia, sobrepuestos, sobornos), la corrupción política y judicial y las limitaciones a la libertad de expresión (amenazas e intimidaciones a periodistas disidentes) que sólo más tardíamente el gobierno de Estados Unidos se permitió abiertamente criticar. De acuerdo al índice de percepción de la corrupción de la organización Transparencia Internacional (TI) Argentina se hallaba en el puesto 42 en el año 97, mientras que descendía al puesto 57 en el Informe 2001, con una calificación de 3,5 (siendo 10 la de los países menos corruptos), situándose por detrás de otros países tradicionalmente peor calificados como Colombia, Venezuela, México y El Salvador.

Pero son los aspectos económico-financieros los que parecen estar en el núcleo de las fatalidades actuales. Siguiendo a Eduardo Conesa, uno de los primeros eco-

nomistas liberales que anticipó prematuramente los riesgos de la convertibilidad<sup>8</sup>, puede afirmarse que la paridad (presuntamente) irrevocable, establecida en 1991, no solamente sobrevaluó el peso, sino que estimuló la proliferación de las deudas internas en dólares, debido a la reforma del Código Civil que lo propició. Esto determinó una situación anómala que no existe en casi ningún país del mundo, donde la gente gana su salario en pesos pero las deudas están estipuladas en dólares. Se genera así un problema de descuadre en el sector bancario puesto que, verdaderamente, en caso de devaluación, la gente no podría pagar los préstamos en dólares. Esta anomalía del sistema monetario y bancario contribuye a elevar fuertemente el riesgo de la Argentina.<sup>9</sup>

La sobrevaluación del peso generó estabilidad y provocó un auge desmedido del consumo, en virtud del alto poder adquisitivo en dólares que generó. Ello halla claros antecedentes en la política económica establecida bajo la dictadura militar por el entonces ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz y el resultado fue una prosperidad artificiosa al precio de un desorbitado incremento de la deuda externa. Ésta se quintuplicó entre 1978 y 1983, saltando de 9.000 millones en 1978 a 45.000 millones de dólares a finales de 1983, mientras que prácticamente se duplicó, en los años 90, pasando de 80.000 millones de dólares en 1994 a 145.000 a finales del 2001. Esta cifra, que representaba en torno al 55% del PIB argentino antes de la devaluación, hoy representa más del 150%, ya que Argentina tiene un producto estimado al tipo de cambio de junio de 2002 de 80.000 millones de dólares. Conesa bautizó el modelo argentino de los años '90 como un modelo de crecimiento guiado por el endeudamiento.

Otros autores, como Alfredo y Eric Calcagno<sup>10</sup>, destacan la insostenibilidad de los llamados déficits gemelos (el de balanza de pagos y el fiscal) en el marco de un esquema cambiario rígido como el de la convertibilidad. Dada la sobrevaluación del peso, que generó el sistema, si la economía crece se produce el déficit externo por el rápido aumento de las importaciones; si la economía no crece, se produce un déficit fiscal debido a la caída de la recaudación impositiva, basada en impuestos al consumo. La convertibilidad no era compatible con un desequilibrio prolongado en ninguno de los dos frentes y sólo tenía como válvula de escape el endeudamiento externo. La generación de superávits comerciales que permitieron enjugar el déficit estuvieron condicionados por la oferta exportadora de Argentina (esencialmente productos primarios y agroalimentos con bajo nivel añadido), el bajo nivel de exportaciones respecto al producto (menos del 10%) y el alza de las importaciones, producto de la liberalización comercial y el abaratamiento consecuente al tipo de cambio elevado. Sólo el MERCOSUR y, particularmente, Brasil actuó de dinamizador de las exportaciones y de un saldo comercial favorable, ya que la tendencia con Estados Unidos y la Unión Europea, en la segunda mitad de los años 90, fue hacia un déficit comercial creciente.

De hecho, la convertibilidad fue mucho más que un sistema cambiario y se erigió en constitución económica supuestamente indeclinable. La Ley de Convertibilidad le había concedido al tenedor de un peso el derecho a cambiarlo libremente por un dólar. Esa promesa del Gobierno argentino era creíble porque el Banco Central tenía la obligación de mantener reservas extranjeras para cubrir su emisión de pesos. Con la revocación de la Ley de Convertibilidad, la promesa de redención fue desechada, revocándose también el derecho de los tenedores de pesos a las reservas en dólares del Banco Central.

La convertibilidad implicó poner coto y, de manera muy exitosa, a las presiones inflacionarias que diezmaron el sistema económico argentino durante los años 70 y años 80 (en esta década la inflación media anual fue de 386%) en los cuales el país sufrió de alta inflación crónica y varios brotes hiperinflacionarios, el último de ellos en el inicio del Gobierno de Menem a finales de 1989. La emisión incontrolada de dinero por parte del Banco Central respondía, asimismo, a otra debilidad crónica de las finanzas públicas argentinas: la altísima evasión impositiva que, en Argentina, representó en aquellos años entre el 15 al 20% del PIB: la mitad que en los países desarrollados. El rechazo a la moneda local, mediante la utilización masiva del dólar como reserva de valor, el rechazo al pago de impuestos (amparado por una pésima e inequitativa administración tributaria)<sup>11</sup> y el incumplimiento de las normas (con el recurso a la informalidad y la vulneración de las regulaciones) configuran la existencia virtual en Argentina de un país sin Estado, poblado de individuos y no de ciudadanos.<sup>12</sup>

El historiador Natalio Botana abundaba recientemente sobre la crisis anómica de Argentina:<sup>13</sup> Argentina asiste a un triple repudio: a la representación política, a la moneda y al pago de impuestos; es decir, el repudio ciudadano a someterse a la disciplina elemental que exige cualquier democracia que tenga una base de equidad, que es pagar impuestos y que el Estado los administre correctamente. Esos tres repudios no son para el historiador originales de este momento. Todos los golpes de Estado, a partir de 1930, se montaron sobre un repudio, muchas veces transmitido y elaborado por los medios de comunicación, a la clase política de cada época. La carencia de legitimidad de la moneda, de constitución económica, es aún más grave que la carencia de una Constitución política, porque, si bien nadie prevé la posibilidad de un golpe de Estado de tipo clásico en las circunstancias actuales, la economía está sometida a permanentes golpes de mercado y al persistente rechazo de la población a confiar en su moneda. El tercer repudio, a pagar impuestos, es el núcleo central de lo que se entiende por "crisis del Estado". La Argentina es una sociedad compleja y plural, pero que ha sido incapaz, en las últimas décadas, de establecer un Estado, en el sentido de sus dos dimensiones clásicas: la del monopolio de la violencia legítima, es decir, la violencia pública sometida a límites y a leyes y la de la administración fiscal. Ninguno de esos dos requisitos se ha cumplido.



No debe extrañar, por consiguiente, que el Estado argentino padeciera una insolencia crónica que condujera a 33 acuerdos de asistencia financiera con el FMI en los últimos 30 años. La relación de Argentina con el primer organismo mundial financiero multilateral adquiere pleno protagonismo tras la devaluación y suspensión de pagos, con una sucesión de informes y declaraciones que ponen en tela de juicio la actuación del FMI hacia Argentina en los últimos años.

El economista jefe del FMI hasta mediados del 2001 y actual *senior fellow* del Institute for International Economics de Washington ha criticado severamente la conducta tibia del organismo hacia la política fiscal del gobierno de Menem que, a su juicio, contribuyó a agravar la situación y al colapso final del sistema económico a finales de 2001<sup>14</sup>. La causa última de la crisis argentina debe buscarse, según Mussa, en el déficit de las provincias y en el irresponsable endeudamiento de Menem: en materia fiscal la Argentina se habría comportado durante décadas como un “alcohólico crónico”, dice, pero lo que sucedió en los '90 superó todo antecedente histórico. La incapacidad del Gobierno de Menem de aplicar una política fiscal prudente que limitara el aumento de la deuda en momentos en que la economía crecía a tasas significativas (1991-94 y 1996-98) sería, desde esta perspectiva, la clave que, en definitiva, contribuyó al trágico colapso. Los tibios intentos del FMI para presionar al gobierno a una política fiscal responsable fueron más parte del problema que de la solución. La explicación de Mussa está asociada a las críticas que soportó el FMI, en 1998 y 1999, por el colapso del sudeste asiático y las crisis en Rusia y Brasil: resultaba gratificante, según él, poder señalar al menos un país importante en el que el FMI estuviera apoyando un programa exitoso. Por eso, había incluso una mayor renuencia a hacer de aguafiestas y señalar los fallos de la política fiscal argentina.

El ex economista jefe del FMI formula algunas precisiones sobre la debacle argentina:

- Entre 1993 y 1998 la economía creció a un promedio de 4,4% anual y el déficit consolidado Nación-Provincias pasó de 0,2% a 2,1% del PBI, con picos de 3,4% y 3,3% en 1995 y 1996.
- En ese quinquenio, la deuda pública pasó de 29,2% a 41,4% del PBI, siete puntos porcentuales más de lo que se explica por el déficit fiscal. “El Gobierno argentino incurrió en un endeudamiento sustancial por fuera del presupuesto” y el FMI decidió convalidar esa práctica.

El politólogo advertía recientemente<sup>15</sup> las agudas coincidencias de la coyuntura argentina con las características clásicas de una situación de quiebra del orden democrático, en su momento pormenorizadas por Juan José Linz en el clásico de la sociología política “El quiebre de las democracias”:

- Creciente alejamiento de la ciudadanía respecto de los actores políticos.
- Estrechamiento de la escena política, que se reduce a intrigas de palacio entre un grupo limitado de actores.
- Renuencia del Congreso a legislar, deterioro de la legitimidad del poder judicial que actúa mirando hacia los favoritos políticos o los grandes intereses económicos.
- Volatilidad normativa, deterioro o lisa y llanamente vulneración de la efectividad de los derechos y creciente desconfianza sobre la imparcialidad en su aplicación.

La crisis de representatividad o *default* de las instituciones políticas (descalabro general del sistema político) constituye otro de los ángulos del deterioro de la gobernabilidad en Argentina. La pésima imagen pública de la clase política se ha puesto de manifiesto con toda intensidad en las elecciones legislativas de octubre de 2001, en las cuales la abstención y el voto en blanco recibieron el principal caudal de apoyo, cerca de un 40%, lo cual se ha reiterado en las protestas populares, caceroladas y manifestaciones que se han sucedido en los últimos meses, bajo la forma de un repudio generalizado a la clase política. Ya en el año 96, una encuesta señalaba una fuerte imagen negativa del Congreso y de los partidos políticos, que recibían sólo un 12,2 y 9,3% de valoraciones positivas respectivamente frente un 40,4% y un 40,2% mediocres y un 43,7% y un 47% negativas. En contraste, los medios de comunicación, la Iglesia católica y las Fuerzas armadas recibían valoraciones positivas de un 59, 6%, 41,4% y 28,6% respectivamente<sup>16</sup>.

### III. ARGENTINA 2002: RADIOGRAFÍA DE UN DESCALABRO

Argentina ha venido perdiendo terreno en todos los órdenes: sean estos económicos, de destino de la inversión o de prestigio. El Anuario de Competitividad Mundial, publicado por el respetado Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (IMD) con sede en Lausana, que situaba a Argentina en una bastante honrosa posición 28° en el año 1997, ya resituaba al país en su informe del 2001 en la posición 43, por debajo de Chile (24°); Brasil (31°) y México (36°), para pasar en el 2002 al puesto 49 el último de la lista, detrás de Chile, el mejor país latinoamericano y en carrera ascendente (puesto 20); Brasil, México, Colombia e incluso Venezuela.

Acorde a los indicadores suministrados por el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, Argentina era, hasta finales del año pasado, la 17ª economía del mundo con un PBI estimado en 275.000 millones de dólares, aunque se situaba en la posición 58 en cuanto a su renta per cápita, cifrada en 7.550 dólares

(o 57 si la referimos al más ajustado indicador de paridad de poder adquisitivo). Si la medición se realizara hoy, Argentina se habría precipitado al puesto 35° por el volumen de su economía y cercano al 100° en términos de ingreso por habitante. La renta por habitante argentina (que cayó un 26% de media en los cuatro años de recesión comprendidos entre junio de 1998 y junio de 2002), incluso, aparece en un estrato bajo en el contexto latinoamericano: de tener la mayor renta por habitante, hoy se sitúa en la posición novena (2.493 dólares por habitante) detrás de Uruguay (6120), Chile, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Costa Rica y Perú.<sup>17</sup> En un país con centralismo hipertrofiado en el que todo pasa por la capital, los habitantes de la ciudad de Buenos Aires (que genera el 26% de la renta nacional pese a contar con sólo el 7% de la población del país) podían aún vanagloriarse hacia 1998 de poseer un ingreso anual de 25.654 dólares por habitante, el equivalente entonces a Francia (hoy 7 veces menos: 3.636)

La distribución de la renta no ha hecho más que deteriorarse desde 1975: ese año la diferencia en la distribución de la renta, medido por el coeficiente de Gini (decil más rico de la población frente a decil más pobre), indicaba una diferencia 1 a 11, abonando la percepción tradicional de la sociedad sobre sí misma: relativa equidad social, fuerte clase media y movilidad social ascendente. En marzo de 2002, esa diferencia indicaba una brecha de 29 veces<sup>18</sup>. El salario real era, a finales del 2001, un 60% inferior al de la década de los '50 y, desde entonces, ha perdido un 20% adicional de poder adquisitivo, en virtud de la reaparición de la inflación que ya alcanzó un 26% en los primeros cinco meses del año 2002. La masa salarial, que representaba un 50% del producto en 1974, hoy se ha reducido a un 18%. El nivel de desempleo se ha prácticamente duplicado desde el inicio de la recesión, a mediados del '98, pasando del 13% al 24% de la población económicamente activa (alcanzando a más de 3.600.000 personas al comenzar el segundo cuatrimestre de 2002). Si se suman a ello al menos 2.500.000 de subocupados, se calcula que un 42% de la población activa tiene problemas de empleo. Más de 100.000 comercios cerraron sus puertas en el primer cuatrimestre del año 2002, lo que implica que 280.000 personas perdieron sus fuentes de trabajo.

En mayo de 2002, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) hizo público el dato de que un 48% de la población argentina se encontraba sumida en la pobreza (15,8 millones) mientras 12 millones de personas viven en la miseria, con menos de un dólar por día. La indigencia (definida como la carencia de ingresos suficientes para acceder a los alimentos que aportan los valores energéticos más básicos para vivir), afecta al menos a 5,6 millones. 7 millones de personas se habrían transformado en pobres desde octubre de 2001.<sup>19</sup>

El gasto en salud per cápita, de un promedio histórico de más de 600 dólares, ha caído a 184 dólares en 2002. Un estudio realizado en el año 2000 por la Organi-

zación Mundial de la Salud que analizó el funcionamiento de los sistemas de salud de 191 países, valorando la desigualdad en el nivel de acceso entre los individuos de una misma población y otros indicadores, situó a la Argentina en el puesto 75, detrás de Colombia (22), Chile (33), Cuba (39) e incluso Paraguay (57) pese a que Argentina destina un 9,7% del PBI a gastos sanitarios (el segundo mayor presupuesto en América Latina)

Otro ángulo de la crisis es el perjuicio causado a los depositantes en dólares, perjudicados por la congelación y posterior pesificación compulsiva de sus ahorros. Un depositante, con una cuenta a plazo fijo por 10.000 dólares, vio transformados sus ahorros en 14.000 pesos (4.375 dólares). Si temeroso del canje de su depósito por bonos del Tesoro a largo plazo, el ahorrador decidiera salir al mercado a venderlo, para evitarlo, debería aceptar una quita del 60%, recibiendo 5.600 pesos. Si deseara convertir a dólares esa suma para protegerse de la inflación o de devaluaciones futuras al tipo de cambio vigente en los primeros días de mayo (\$3,30) se quedaría con 1.750 dólares. En toda la operación el ahorrista perdería un 85% de sus ahorros.

### **PERSPECTIVAS**

Tal como se ha descrito, la actual situación económica-financiera encuentra antecedentes en la política estatal de endeudamiento de los años '90 (aunque iniciada bajo la dictadura militar de los años '70) y en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo adoptada también a inicios de la década pasada. Dos gobiernos distintos, aunque del mismo partido, las administraciones Rodríguez Saá y Duhalde, han declarado la suspensión de pagos de la deuda pública y la devaluación de la moneda.

Argentina se ve abocada nuevamente a la inestabilidad institucional con un gobierno de transición que, en teoría, perdurar hasta las elecciones de septiembre de 2003. El Gobierno actual carece de legitimidad electoral de origen y, pese a haber contado con el apoyo inicial de los tres principales partidos (el PJ, la UCR y el FREPASO), en la práctica tiene un muy frágil respaldo del justicialismo y el radicalismo bonaerense. De hecho, Duhalde se ha convertido en un rehén del Parlamento, fragmentado en diversos subbloques de distinta orientación e, incluso, como factor inédito en la historia reciente Argentina, de los gobernadores provinciales, reeditando el enfrentamiento decimonónico de unitarios y federales.

Reaparece con actores nuevos el espectro de una larga tradición política argentina: el empate inmovilista o impasse por vetos recíprocos (*stalemate*) político-institucional en una nueva versión de guerra entre poderes del Estado.<sup>20</sup> Si en la vieja Argentina corporativa eran los sindicatos peronistas, la Iglesia y los militares los que pujaban por espacios de poder, la dinámica actual comprende al Ejecutivo nacional, el Congreso, el poder judicial y los gobiernos provinciales, con el agravamiento

te de ser todos ellos poderes atomizados, desprestigiados y sumidos en una lógica de supervivencia antes que una estrategia de supremacía.

Con las finanzas públicas en bancarrota, el país necesita imperiosamente asistencia financiera del FMI en una negociación difícil y tortuosa y que no se anticipa tenga un desenlace favorable a las pretensiones del Gobierno argentino. Tanto el gobierno de los Estados Unidos como los nuevos responsables del organismo, el alemán Horst Köhler y sobre todo la número dos, Anne Krueger, cercana a la administración republicana, han mostrado su reticencia a amparar a un país que han considerado públicamente mal gestionado, poco austero y mediocremente gobernado.

El núcleo de la discusión entre el gobierno argentino y el FMI ha estado centrado en tres cuestiones. En primer lugar, la reducción del déficit de las provincias en un 60% durante 2002 respecto al año anterior y en la interrupción de la emisión por éstas de cuasi-monedas o bonos provinciales, para paliar la reducción de las transferencias del gobierno central. Se da la circunstancia de que circulan en Argentina 12 bonos diferentes de ámbito provincial, que hicieron su aparición a finales del 2000 y que se estima representaban hacia marzo de 2002 unos 7.300 millones de pesos, un poco menos de la mitad de los 15.000 millones de pesos circulantes: de cada 3 pesos que estaban circulando, dos eran pesos-billetes y uno algún bono-moneda.

En segundo lugar, la normalización del funcionamiento del sistema financiero, liberando el denominado "corralito" en forma paulatina y ordenada. El gobierno ha estado vacilando sobre la solución y, tras mostrar su intención de lanzar un plan compulsivo de canje de parte de los depósitos por bonos, resolvió finalmente el 1 de junio de 2002 anunciar la puesta en marcha de una salida gradual del congelamiento de los depósitos mediante las alternativas de un menú de opciones a los ahorradores. Estas opciones se sustancian simplificadaamente en el dilema riesgo bancario frente a riesgo estatal: conservar sus depósitos en los bancos en pesos y avenirse a los plazos de disposición de los mismos (de tres a cinco años) asumiendo el riesgo de que estos bancos interrumpen su operatoria en el país o aceptar títulos públicos en dólares a diez años de un Estado en bancarrota.

Los bancos ya han perdido depósitos por 19.100 millones de pesos (un 23,7% desde el establecimiento del corralito hasta finales de mayo de 2002), tras perder 18.000 millones de dólares el año pasado. El Estado se ha comprometido a emitir bonos por un total de 10 mil millones para compensar a los bancos por la pesificación asimétrica (conversión a una paridad de 1,40 a ahorristas en dólares y 1 a 1 a los deudores). El saldo de la mayor corrida bancaria de la historia argentina se cifraba entonces en 29.060 millones, equivalente al 34 por ciento de los

depósitos existentes en febrero del 2001. Medidos en dólares, que permite un acercamiento dramático a la pérdida patrimonial de ahorradores y bancos, la caída resulta impactante: 68.132 millones, al pasar de colocaciones por 87.532 millones, a comienzos de febrero de 2001, a poco más de 19.400 millones de dólares, al 19 de abril de 2001. Si se suma a ello, la morosidad en la devolución de créditos por parte de empresas, particulares y administraciones públicas, los analistas estimaban al sistema financiero virtualmente en quiebra, sin un ambicioso plan de salvataje del Estado que, a su vez, también está en bancarrota

En tercer lugar, el FMI exigió el establecimiento de una flotación limpia de la moneda (aunque luego giró su atención hacia el peligro de un dinámica hiperinflacionaria y prefirió centrar su atención en la posibilidad de adoptar un ancla monetaria, esto es, un tipo de cambio de referencia) un programa monetario consistente (emisión controlada de moneda) y, finalmente, la derogación de algunas leyes discriminatorias contra el capital extranjero.

Tras varias postergaciones, el Gobierno completó estas exigencias a principios de junio de 2002.. En todo caso, los expertos consideraban que el paquete de ayuda del FMI, en caso de aprobarse, sería muy limitado y muy lejano del que, en su momento, se benefició México tras el efecto tequila. Por consiguiente, la reconstrucción financiera argentina parece seriamente puesta en entredicho en el corto plazo.

Desde el punto de vista político, las encuestas de opinión realizadas en Argentina, al cabo de los primeros cien días del Gobierno de Duhalde, aparecían teñidas de pesimismo respecto a su continuidad. Según un encuesta hecha pública a mediados de abril de 2002 por el Centro de Estudios por una Nueva Mayoría, el 62,5% de los encuestados (8,3% más que en marzo) no creían que el jefe de Estado cumpla con su mandato y sólo un 23,2% pensaba que sí lo haría. Un 78,6% creía posible que en los próximos meses se repitiera un estallido social como el que terminó con la presidencia de Fernando de la Rúa en diciembre último.

La suma de quiebra financiera, ausencia de consenso interno y descrédito internacional parecen conjugarse para una evolución compleja y traumática de la encrucijada argentina y no puede descartarse que la anarquía y el vacío de poder se apoderen del país. No se aprecia en el horizonte un nuevo liderazgo político (algunas sondeos parecen presagiar un vuelco político en favor de la extrema izquierda en caso de una victoria del Partido de los Trabajadores en las elecciones que tendrán lugar en Brasil en noviembre de 2002) y la economía entretanto seguramente caerá este año más de un 15%. Habrá que esperar para ver, por consiguiente, cual es el punto de ruptura de la actual situación –los factores políticos, los financieros o los externos– o eventualmente que nuevo hecho permite una recomposición que hoy por hoy no se advierte en el actual contexto de pura adversidad y parálisis. ●

1. Los militares argentinos han puesto fin en seis ocasiones la legalidad constitucional entre 1930 y 1976. De los 31 jefes de Estado que se han sucedido al frente del país entre 1930 y 1992, sólo cuatro han sido presidentes elegidos directamente por la ciudadanía en comicios libres con plena legitimidad de origen y con un mandato posterior efectivo superior a los tres meses. A los catorce presidentes militares *de facto* que se sucedieron en dicho período, hay que añadir una variada lista de presidentes civiles interinos, tutelados militarmente, electos en comicios amañados o bien salidos de las urnas en virtud de la proscripción deliberada de alguna fuerza política de la convocatoria electoral.
2. El "padre" de la convertibilidad, el dos veces Ministro de Economía, Domingo Cavallo (1991-96 y marzo/diciembre 2001), anteriormente Ministro de Relaciones Exteriores (1989-91) y presidente del Banco Central (1982-83) en las postrimerías de la dictadura militar, fue convocado de urgencia por el Presidente Fernando de la Rúa para asumir la cartera más importante del Gobierno en carácter de auténtico "salvador de la patria" y dotado de poderes extraordinarios por parte del Congreso para adoptar decisiones sin el refrendo del Parlamento.
3. El Frente País Solidario (FREPASO) se había constituido en diciembre de 1994 como una confederación de partidos y grupos progresistas, algunos de raigambre histórica y otros surgidos de escisiones del peronismo (partido de procedencia de "Chacho" Alvarez) y el radicalismo incluyendo al Frente Grande, el Partido Intransigente, la Unidad Socialista, la Democracia Cristiana, Nuevo Espacio y el partido Política Abierta para la Integridad Social (PAIS). En las elecciones presidenciales de 1995, el FREPASO había obtenido el 28,8% de los votos, desbancando al tercer lugar a la tradicional segunda fuerza política del país, la UCR. Sobre la organización y funcionamiento de los partidos políticos argentinos, resulta interesante la consulta de ESCUDERO, L.: "Argentina" en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos Políticos de América Latina – Cono Sur*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
4. Una muy buena perspectiva sociológica de la decadencia argentina puede hallarse en WAISMAN, C.: "*Reversal of development in Argentina-Postwar counterrevolutionary policies and their structural consequences*" –Harvard University Press, 1987.
5. NUN, J.: "El enigma argentino" en *Punto de Vista*, Buenos Aires, diciembre 2001.
6. NIÑO, C.: "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia" en Carlos Niño et al. (eds.): *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992; CAVAROZZI, M.: "Partidos políticos, desestatización y reforma estructural: ¿el retorno de la política en América Latina" en Fernando Carrillo Suárez (ed.): *Democracia en déficit-Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2001.
7. O'DONNELL, G.: "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm 1, 1994, Johns Hopkins University Press. Ver también la interesante crítica y aplicación de las tesis de O'Donnell para el caso argentino en PERUZZOTTI, E. "The nature of the new Argentine democracy. The delegative democracy argument revisited", *Journal of Latin American Studies* núm 33, 2001, Cambridge University Press.
8. CONESA, E.: "La crisis del 93: una agenda de los riesgos que enfrentará la crisis argentina". Planeta, Buenos Aires, 1993.
9. CONESA, E.: "Las Opciones de Política Monetaria y Cambiaría en la Argentina de 2001"-Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, 2001.
10. CALCAGNO, Alfredo Eric y Eric : "Cinco preguntas sobre la devaluación", *Le Monde Diplomatique- Edición Cono Sur*, núm. 31 enero 2002.
11. La evasión y elusión fiscal era cifrada a finales de 2000 por un experto independiente en alrededor del 40%: un 50% en el impuesto a bienes personales; un 40% de los asalariados que trabajan en la economía sumergida, un 70% de evasión en las cotizaciones a la seguridad social, entre otros Ver PEYROU, A.: "Hay que reforzar la AFIP", *Clarín Suplemento Económico*, 29/10/2000 y "La evasión, un

- mal que adquiere muchas formas", *La Nación*, 28/10/2000. El propio Banco Mundial a través de su representante en Argentina ha estimado que con un adecuado y eficaz sistema de inspección y recaudación tributaria, el Estado argentino podría recaudar casi ocho puntos más del PIB de impuestos, que pasarían de 17,8 al 25% del PIB. "El Banco Mundial se queja del alto nivel de corrupción", *La Nación*, 10/5/02.
12. KRAUSE, M: "La fantasía enfrenta la realidad", *La Ilustración Liberal*, Madrid, diciembre 2001.
13. Entrevista en el diario *Clarín*, 28/4/02.
14. "El Fondo dejó hacer a Menem para tapar culpas", *El Cronista*, 4/4/02; MUSSA, M.: "Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy", Institute for International Economics, 25 marzo de 2002. [www.iie.com/papers/mussa0302-1.htm](http://www.iie.com/papers/mussa0302-1.htm)
15. Entrevista en *Página 12*, 15/10/2000
16. Encuesta del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría (octubre de 1996) citada por JACKISCH, C: "Crisis de representatividad del sistema político argentino", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXI núm. 2, 2001, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
17. "El país dejó de tener el mayor ingreso per cápita de la región", *La Nación*, 16/4/02.
18. Datos de la consultora Equis recogidos por *La Nación*, 16/4/2002.
19. Consultora Equis citada por *El Cronista*, 9/5/02.
20. LEWIS, P.: "*The crisis of Argentine capitalism*", The University of North Carolina Press, 1990.