

## **ARGENTINA 2001-2002: AGONÍA, ESTALLIDO Y NAUFRAGIO**

DANIEL SCHUTT

### 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 devenida depresión, 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 reinscrito en la senda de la modernidad y el progreso. Transcurridas algo más de dos décadas 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 socioeconómico del país se antoja semejante a los efectos de una nueva conflagración que se hubiera 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– y el contexto bajo el cual tienen lugar, constituyen, por sus efectos sobre el tejido social y económico del país, los episodios más dramáticos experimentados por Argentina en toda su historia contemporánea y uno de los procesos de destrucción de riqueza más veloces de una nación en tiempos de paz o no envuelta 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>

<sup>1</sup> Los militares argentinos han puesto fin en seis ocasiones a 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

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 cinco presidentes (sólo dos de ellos pretendidamente interinos) y a la declaración de la suspensión de pagos de deuda pública más voluminosa de la historia,<sup>2</sup> cifrada en torno a 141 000 millones de dólares, de los cuales han suspendido los servicios; han sufrido la semiprivación de sus depósitos bancarios y su posterior depreciación; han visto decrecer su renta individual, en términos internacionales, en 70% (en virtud de que la paridad 1 a 1 con el dólar, vigente desde marzo de 1991, merced a la denominada Ley de Convertibilidad terminó disparándose al finalizar noviembre de 2002 hasta los 3.5 pesos, tras orillar a mediados de año 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 los 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 redoblada de malestar junto al aislamiento económico internacional describen la Argentina de finales de 2002.

---

libres con plena legitimidad de origen y con un mandato posterior efectivo superior a los tres meses. A los 14 presidentes militares *de facto* que se sucedieron en dicho periodo, 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 de alguna fuerza política de la convocatoria electoral.

<sup>2</sup> Cifrada en torno a un total de 141 000 millones de dólares. Se suspendieron los servicios del pago de principal e intereses de la deuda con acreedores privados por un valor de 95 000 millones de dólares a principios de enero de 2002. La falta de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para postergar el pago de las amortizaciones de capital e intereses, tras diez meses de extenuantes negociaciones, llevó al gobierno argentino a no abonar a principios de noviembre de 2002 el vencimiento de un crédito por valor de algo más de 800 millones de dólares contraído con el Banco Mundial (BM), lo que supuso de hecho el desencadenamiento de una declaración de “full default” o extensión del impago total de la deuda con los organismos financieros multilaterales: FMI, BM y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Finalmente, en enero de 2003, el FMI y Argentina llegaron a un acuerdo para renovar los vencimientos de pagos de intereses y principal de la deuda hasta agosto de 2003, con el exclusivo propósito de permitir al nuevo gobierno argentino que asumirá sus funciones el 25 de mayo de 2003 retomar las negociaciones: el propio FMI, con inhabitual dramatismo, no dudó en expresar públicamente que suscribía el acuerdo a regañadientes.

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

1) En primer lugar, la instauración de rígidas condiciones y límites a la retirada de depósitos bancarios, a través de la imposición 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 (2.7% de los fondos del sistema), a la vez que una escalada de los tipos interbancarios hasta 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, prácticamente, de todas las transacciones de la economía en un país con una 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) del presidente de la Rúa, 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 política económica con la precisa connotación que tiene ese calificativo, como rumbo– continuista, con respecto al del gobierno de Menem. De hecho, a partir del nombramiento en marzo de 2001 de Domingo Cavallo,<sup>3</sup> padre de la convertibilidad, como

<sup>3</sup> El "padre" de la convertibilidad, el dos veces ministro de Economía Domingo Cavallo (1991-1996 y marzo/diciembre de 2001), anteriormente ministro de Relaciones Exteriores (1989-1991) y presidente del Banco Central (1982-1983) 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" al precio de defenestrar a su antecesor nombrado 15 días antes. Disfrutó durante su última gestión de poderes extraordinarios por parte del Congreso para adoptar múltiples decisiones sin el referendo del Parlamento.

El mesías del milagro económico argentino de los noventa es hoy uno de los personajes más vilipendiados del país. Detenido cautelarmente el 4 de abril de 2002 por una causa judicial, vinculada al tráfico de armas argentinas a Ecuador y Croacia a principios de los años noventa, en la que un juez le imputó responsabilidad. Puesto en libertad el 7 de junio de ese mismo año, Cavallo decidió instalar poco después su residencia en Nueva York.

ministro de Economía, De la Rúa prácticamente abdicó de cualquier labor ejecutiva relevante y dejó librada su suerte a la orientación que le imprimiera Cavallo, 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 1997-1998 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, luego del 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 el banco de inversión J. P. Morgan que osciló, a lo largo del año, entre 3 000 y 5 000 puntos (estos, el Estado argentino hubiera debido pagar en aquel entonces de 30 a 50% más de intereses por cada crédito que eventualmente contrajera).

4) Finalmente, el nuevo gobierno de Duhalde, elegido por el Parlamento el 1º 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, principalmente 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 (superior a 40% en 2002 en el índice de precios al consumo, aunque esta tasa se triplique alcanzando 120% para los precios mayoristas), indisponibilidad de depósitos y situación de cuasi quiebra del sistema bancario y recesión económica (1998-1991) devenida depresión económica. La recesión se prolonga desde mediados de 1998 y el PIB argentino se ha reducido en más de 20% desde entonces hasta finales de 2002, año en el cual la economía cayó 11%, convirtiéndose en el peor desempeño económico del planeta.<sup>4</sup>

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 nuestros días, sólo tres administraciones civiles, todas peronistas, concluyeron a término sus mandatos: Perón en su primera presidencia (1946-1951) y Menem en sus dos mandatos (1989-1995 y 1995-1999). Se sucedieron 31 mandatarios al frente de la jefatura del Estado y 53 ministros de Economía al frente de 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 periodos 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 el caos social. La UCR corona también con fracaso la primera experiencia de gobierno de coalición

<sup>4</sup> La férrea política monetaria y de control de cambios ha logrado, a partir del tercer trimestre de 2002, estabilizar el tipo de cambio y la inflación y frenar la estampida de ambos indicadores monetarios. Los altos tipos de interés han logrado acompasar la caída de depósitos en los bancos, que han ampliado fracciones de operatoria normal gracias a la liberalización gradual del "corralito" financiero, ya virtualmente plena a partir de diciembre de 2002, aunque sin afectar el denominado "corralón", depósitos a plazos que desde febrero de 2002 han sido reprogramados a varios años, previéndose su devolución en diez años mediante títulos públicos o certificados de depósitos emitidos por los bancos.

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 desertión 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>5</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 semitestimonial.

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 *déjà 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 centrífugo y disperso posmenemista 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.

<sup>5</sup> El 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” Álvarez) y el radicalismo, incluyendo el 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 28.8% de los votos, deshancando 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 L. Escudero: “Argentina”, en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN RECIENTE:  
ALGUNOS APUNTES SOBRE EL "MAL ARGENTINO"

Los últimos 50 años exhiben una prodigalidad de estudios y análisis sobre la decadencia argentina, que ha llegado a constituirse en uno de los enigmas más grandes del sistema económico internacional del siglo XX.<sup>6</sup> Hoy, un lector bien informado de los despropósitos e infortunios políticos y económicos de Argentina en las 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>7</sup> Argentina supo ser entre los años cuarenta y cincuenta 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 noventa, exhibía razonables credenciales de democracia consolidada, aunque ésta se conjugaba con 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 eta-

<sup>6</sup> Una muy buena perspectiva sociológica de la decadencia argentina puede hallarse en C. Waisman, "Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences", Harvard University Press, 1987.

<sup>7</sup> J. Nun, "El enigma argentino", *Punto de Vista*, Buenos Aires, diciembre de 2001.

pa dorada de principios de los años noventa, 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>8</sup> de Menem, al pretender eternizarse en el poder, amparó, en gran medida, el sesgo soterradamente populista, aunque con fachada impecablemente 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>9</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, etcétera.

Ello no fue óbice para que, durante gran parte de los años noventa, 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, sobreprecios, sobornos); la corrupción política y judicial y las limitaciones a la libertad de expresión (amenazas e intimidaciones a periodistas disi-

<sup>8</sup> C. Nino, “El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, en Carlos Nino *et al.* (eds.), *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; M. Cavarozzi, “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*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

<sup>9</sup> G. O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, Johns Hopkins University Press., 1994. Véase, también, la interesante crítica y aplicación de las tesis de O’Donnell para el caso argentino en E. Peruzzotti, “The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 33, Cambridge University Press, 2001.

dentes), que sólo más tardíamente el gobierno de los Estados Unidos se permitió criticar abiertamente. De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de la organización Transparencia Internacional (TI), Argentina se hallaba en el puesto 42 en el año de 1997, mientras que descendía al puesto 57 en el informe 2001 y al 70 en el de 2002, con una calificación de 3.5 y 2.8 respectivamente (siendo de 10 la de los países menos corruptos), situándose por detrás de otros países tradicionalmente peor calificados como Colombia, Perú 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 economistas liberales que previó los riesgos de la convertibilidad,<sup>10</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 generó de ese modo un problema de descuadre o descalce 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 contribuyó a elevar fuertemente el riesgo de la Argentina.<sup>11</sup>

La sobrevaluación del peso generó estabilidad y provocó un auge desmedido del consumo, en virtud del alto poder adquisitivo en dólares que también propició. Ello tiene 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 artificial al precio de un desorbitado incremento de la deuda externa. Ésta se quintuplicó entre 1978 y 1983, al saltar de 9 000 millones a 45 000 millones de dólares, mientras que se duplicó, en los años noventa, al pasar de 80 000 millones de dólares en 1994 a no menos de 154 600 a finales de 2002.<sup>12</sup> Esta cifra, que representaba alrededor de 60% del PIB argentino antes de la devaluación, hoy comporta más del 100%, ya que el país tiene en la actualidad un PIB estimado entre 100 000 y 115 000 millones de dólares. Conesa

<sup>10</sup> E. Conesa, *La crisis del 93: una agenda de los riesgos que enfrentará la economía argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

<sup>11</sup> E. Conesa, "Las opciones de política monetaria y cambiaria en la Argentina de 2001", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 2001.

<sup>12</sup> Estimación muy conservadora de la que se hacía eco en marzo de 2003 el secretario de Finanzas del gobierno argentino. Véase *Clarín, Suplemento Económico*: "La deuda para salir de esta crisis no es voluntaria", 9 de marzo de 2003.

bautizó el modelo argentino de los años noventa como un modelo de crecimiento impulsado por el endeudamiento.

Otros autores, como Alfredo y Eric Calcagno,<sup>13</sup> destacan la insostenibilidad de los llamados déficit 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, que creció 130% entre 1991 y 2000. Los 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 con respecto al producto (menos de 10%) y el alza de las importaciones, resultado 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 los Estados Unidos y la Unión Europea, en la segunda mitad de los años noventa, 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 setenta y ochenta (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 repre-

<sup>13</sup> Alfredo y Eric Calcagno, "Cinco preguntas sobre la devaluación", *Le Monde Diplomatique*, Edición *Cono Sur*, núm. 31, enero de 2002.

sentó en aquellos años entre 15 y 20% del PIB. 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>14</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>15</sup>

El historiador Natalio Botana abundaba recientemente sobre la crisis anómica del país<sup>16</sup> al sostener que 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. Para el historiador esos tres repudios no son de este momento. Todos los golpes de Estado, a partir de 1930, se montaron sobre un repudio, muchas veces elaborado y transmitido 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 insolvencia crónica que condujera a 19 acuerdos de asistencia finan-

<sup>14</sup> La evasión fiscal era cifrada a finales de 2000 por un experto independiente en alrededor de 40%: 50% en el impuesto a bienes personales, 40% de los asalariados que trabajan en la economía sumergida, 70% de evasión en las cotizaciones a la seguridad social, entre otros Véase A. Peyrou, "Hay que reforzar la AFIP", *Clarín, Suplemento Económico*, 29 de octubre de 2000, y "La evasión, un mal que adquiere muchas formas", *La Nación*, 28 de octubre de 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 a 25% del PIB. "El Banco Mundial se queja del alto nivel de corrupción", *La Nación*, 10 de mayo de 2002.

<sup>15</sup> M. Krause, "La fantasía enfrenta la realidad", *La Ilustración Liberal*, Madrid, diciembre de 2001.

<sup>16</sup> Entrevista en el diario *Clarín*, 28 de abril de 2002.

ciera con el FMI en los últimos 30 años, de los cuales Argentina incumplió 15. La relación de Argentina con el primer organismo financiero mundial 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>17</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 noventa superó todo antecedente histórico. La incapacidad del gobierno de Menem para aplicar una política fiscal prudente que limitara el aumento de la deuda en momentos en que la economía crecía a tasas significativas (1991-1994 y 1996-1998) sería, desde esta perspectiva, lo 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 PIB, 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 PIB, 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>18</sup> las agudas coincidencias de la coyuntura argentina con las características clásicas de una situación de quiebra

17: “El Fondo dejó hacer a Menem para tapar culpas”, *El Cronista*, 4 de abril de 2002; M. Mussa, “Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy”, Institute for International Economics, 25 de marzo de 2002. <http://www.iie.com/papers/mussa0302-1.htm>

18 Entrevista en *Página 12*, 15 de octubre de 2000.

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 con 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 40%, lo que 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 de 1996, una encuesta señalaba una fuerte imagen negativa del Congreso y de los partidos políticos, que recibían sólo 12.2 y 9.3% de valoraciones positivas respectivamente, frente a 40.4 y 40.2% mediocres y 43.7 y 47% negativas. En contraste, los medios de comunicación, la Iglesia católica y las fuerzas armadas recibían valoraciones positivas de 59.6, 41.4 y 28.6% respectivamente.<sup>19</sup>

#### ARGENTINA 2002: RADIOGRAFÍA DE UN DESCALABRO

Argentina ha venido perdiendo terreno en todos los órdenes: sean éstos 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 relativamente honorable posición número 28 en el año 1997, ya resituaba al país en su informe del 2001 en la 43, por debajo de

<sup>19</sup> Encuesta del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría (octubre de 1996), citada por C. Jackisch, "Crisis de representatividad del sistema político argentino", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXI, núm. 2, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 2001.

Chile (24), Brasil (31) y México (36), para pasar en 2002 al puesto 49, el último de la lista, por detrás de Chile, el mejor país latinoamericano y en carrera ascendente (puesto número 20), Brasil, México, Colombia e incluso Venezuela.

Acorde con los indicadores suministrados por el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, Argentina era, hasta finales de 2001, la decimoséptima economía del mundo con un PIB 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 la 57, si la referimos al más ajustado indicador de paridad de poder adquisitivo). Si la medición se realizara a finales de 2002, 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 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 (6 120), Chile, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Costa Rica y Perú.<sup>20</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 26% de la renta nacional pese a contar con sólo 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 siete veces menos: 3 636).

La distribución de la renta no ha hecho más que deteriorarse desde 1975: ese año la distribución de la renta, medida 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 argentina sobre sí misma: relativa equidad social, fuerte clase media y movilidad social ascendente. En octubre de 2002, esa diferencia indicaba una brecha de 34 veces.<sup>21</sup> El salario real era, a finales del 2001, 60% inferior al de la década de los cincuenta y, desde entonces, ha perdido un 20% adicional de poder adquisitivo, en virtud de la reaparición de la inflación que ya había alcanzado 26% en los primeros cinco meses del año 2002. La masa salarial, que representaba 50% del producto en 1974, hoy se ha reducido a 18%. El nivel de desempleo prácticamente se ha duplicado desde el inicio de la recesión, a mediados de 1998, pasando de 13 a 24% de la población económicamente activa (aproximadamente 4 000 000 de personas en el último tramo del año 2002). Si se suman a ello al menos 2 500 000 subocupados,

<sup>20</sup> *Página 12*, 24 de noviembre de 2002.

<sup>21</sup> Datos de la consultora Equis recogidos por *La Nación*, 16 de abril de 2002.

se calcula que 42% de la población activa tiene problemas de empleo. Más de 100 000 comercios cerraron sus puertas durante el 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 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 básicos para vivir), afecta al menos a 5.6 millones. Siete millones de personas se habrían transformado en pobres desde octubre de 2001.<sup>22</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 Organización 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 9.7% del PIB 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 de 60% y recibir 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 85% de sus ahorros. Aún es prematuro para valorar los efectos de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 5 de marzo de 2003 que decreta la inconstitucionalidad de la pesificación de los depósitos bancarios, pero resulta a todas luces claro que la recuperación del valor originario de los ahorros en dólares en el mejor de los casos sólo se produciría a muy largo plazo y siempre mediante mayor endeudamiento del Estado.

<sup>22</sup> Consultora Equis, citada por *El Cronista*, 9 de mayo de 2002.

## PERSPECTIVAS

Tal como se ha descrito, la actual situación económica-financiera encuentra antecedentes en la política estatal de endeudamiento de los años noventa (aunque iniciada bajo la dictadura militar de los años setenta) y en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo adoptado también a inicios de la década pasada. Dos gobiernos distintos, pero del mismo partido, las administraciones de 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, debe perdurar hasta las elecciones recientemente fijadas para abril de 2003, tras dos cambios sucesivos de fecha y persistente incertidumbre sobre su convocatoria y garantías de limpieza en los comicios. El peronismo, al que todos los analistas políticos auguran la victoria, acude a las elecciones dividido en tres candidaturas distintas y fuertemente enfrentadas entre sí, fractura que se reproduce en el otro gran partido histórico, la UCR. El desmembramiento de los partidos y su incapacidad para generar consensos sólo puede augurar inestabilidad y despierta en algunos ominosos recuerdos de los enfrentamientos fratricidas, dentro del peronismo, que se sucedieron tras la muerte de su fundador a mediados de los años setenta.

El gobierno interino de Duhalde, que concluye su gestión en mayo de 2003, careció de legitimidad electoral de origen y, pese a haber contado con el apoyo inicial de los tres principales partidos políticos (el Partido Justicialista, la UCR y el FREPASO), en la práctica tuvo un muy frágil respaldo de algunas fracciones del justicialismo y del radicalismo bonaerense. De hecho, Duhalde fue 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, con lo que se repite el enfrentamiento decimonónico de unitarios y federales.

Ha reaparecido con actores nuevos el espectro de una larga tradición política argentina: el empate inmovilista o *impasse* por vetos recíprocos, en una nueva versión de guerra entre poderes del Estado.<sup>23</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 agravante de ser todos ellos poderes atomizados, desprestigiados e inmersos en una lógica de supervivencia antes que en una estrategia de supremacía.

<sup>23</sup> P. Lewis, *The Crisis of Argentine Capitalism*, The University of North Carolina Press, 1990.

Con las finanzas públicas en bancarrota, el país ha estado urgido de asistencia financiera por parte del FMI, con el que sostuvo una negociación difícil y tortuosa que ha tenido un desenlace sólo muy tíbiamente favorable a las pretensiones del gobierno argentino tras su conclusión en enero de 2003. Tanto el gobierno de los Estados Unidos como los actuales responsables del organismo, el director gerente, el alemán Horst Köhler, y sobre todo la número dos, la estadounidense Anne Krueger, cercana a la administración republicana, no ocultaron su reticencia a respaldar financieramente a un país al que han considerado públicamente mal gestionado, escasamente austero, mediocrementemente gobernado e incapaz de presentar un plan sustentable de crecimiento y de reasunción de sus obligaciones financieras.

El núcleo de la discusión entre el gobierno argentino y el FMI durante todo el año de 2002 sin desembocar en acuerdo alguno ha estado centrado en tres cuestiones. En primer lugar, la reducción del déficit de las provincias en 60% durante 2002 con respecto al año anterior y 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 de 2000 y que se estima representaban hacia noviembre de ese año unos 7 800 millones de pesos, un poco menos de la mitad de los 15 000 millones de pesos circulantes: de cada tres pesos que estaban circulando, dos eran pesos-billetes y el otro, 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 compulsivo plan de canje de parte de los depósitos por bonos, resolvió finalmente el 1º 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 para los ahorradores. Estas opciones se sustancian simplícidamente en el dilema riesgo bancario o 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 interrumpieran su operatoria en el país o aceptar títulos públicos en dólares a diez años de un Estado en bancarrota. A finales de noviembre se anunció el fin del corralito que había sido en las semanas previas flexibilizado para las cuentas de menos valor y aprovechando una mayor confianza en la economía y en la regularización de la actividad bancaria a medio plazo.

Los bancos ya han perdido depósitos por 19 100 millones de pesos (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 a 34% de los depósitos existentes en febrero del 2001. Medida en dólares, que permite un acercamiento dramático a la pérdida patrimonial de ahorradores y bancos, la caída resulta impactante: 70 000 millones, al pasar de colocaciones superiores a 87 000 millones, a comienzos de febrero de 2001, a poco más de 17 000 millones, en noviembre de 2002. Sumando a ello la morosidad en la devolución de créditos por parte de empresas, particulares y administraciones públicas, los analistas estimaban el 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 en el peligro de una dinámica hiperinflacionaria y prefirió centrarla 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. Sin embargo, la inestabilidad política, las continuas marchas y contramarchas del gobierno, del Congreso y de las provincias en cuanto a asumir sus compromisos han impedido un acuerdo tras varios borradores de carta de intención. En todo caso, el acuerdo con el FMI de enero de 2003, por su altísimo corto plazo y la inexistencia de desembolsos de recursos frescos por parte del organismo multilateral, puede calificarse como un pacto de transición propiciado por la proximidad electoral y la presión de algunos países del G-7, y como un rescate a la extenuación de los propios negociadores y quizás más al propio FMI que a Argentina.<sup>24</sup>

La suma de quiebra financiera, ausencia de consenso interno y descrédito internacional parece 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, sino una agudización de la fragmentación del espectro político que por el momento no pone en cuestión la pervivencia de los partidos tradicionales, que no obstante se presentan seriamente atomi-

<sup>24</sup> "Un intento del FMI de rescatarse a sí mismo", *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar>, 15 de enero de 2003, en el que se reproduce un adicional de *The Wall Street Journal* del mismo día.

zados. La renovación política es tímida y no traduce la amplia diversidad de movimientos sociales que han escenificado el surgimiento de una vasta expresión del descontento de la ciudadanía. Habrá que esperar para ver, por consiguiente, cuál es el punto de ruptura de la actual situación –los factores políticos, los financieros o los externos–, o eventualmente qué nuevo hecho permite una recomposición que hoy por hoy no se advierte en el contexto de pura adversidad y parálisis.